

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3534/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

Az egyedi ügyekben folytatott ombudsmani vizsgálatok során számos általam vizsgált elsőfokú és másodfokú gyámhatóság vezetője jelezte, hogy az ügyintézési határidőt azért nem tudják eljárásuk során betartani, mert *a munkatársaik túlterheltek, az ügyforgalomhoz képest kevés a státusz*, sokszor pedig a meglévő státuszokat sem tudják megfelelően képzett munkatársakkal betölteni.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére. A gyermekek jogainak védelméhez kapcsolódó ombudsmani vizsgálatok során *kiemelt szerepe van a Gyermekjogi Egyezménynek*, amely deklarálja annak szükségességét, hogy *a gyermekekkel foglalkozó és védelmet biztosító intézmények a feladat ellátáshoz megfelelő létszámmal és szakértelemmel rendelkezzenek*. A Gyermekjogi Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

Figyelemmel arra, hogy kellő létszám és szakértelem hiányában felmerülhet a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, és nem érvényesülhet maradéktalanul a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve sem, a jelzett problémakör kivizsgálása, a körülmények feltárása és megalapozott megítélése érdekében az Ajbt. 18. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján hivatalból vizsgálatot indítottam és a fővárosi, illetve a megyei kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályainak vezetőitől tájékoztatást kértem. A megkeresésemben azt is kértem, hogy a tájékoztatást adó szervek osszák meg velem mindazon észrevételeiket, javaslatukat és az esetleges rendelkezésükre álló olyan adatokat, amelyeket az átfogó vizsgálatom eredményessége szempontjából fontosnak tartanak.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. 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 és közjogi szervezetszabályozó eszközök

- 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. törvény (Gyvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- az állami tisztviselőkről szóló, 2016. évi LII. törvény (Attv.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló, 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet (Gyer.);
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gysrz.);

- a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet;
- a járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat
- a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló közigazgatási és igazságügyi miniszter 3/2013. (I.18.) KIM utasítása (KIM utasítás);
- a miniszterelnökséget vezető miniszter a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM utasítása (MvM utasítás).

A megállapított tényállás

1. A kormányhivatalok adatszolgáltatása alapján megállapított tényállás

1.1. A Baranya Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán az adatszolgáltatás idején az osztályvezető mellett 1 fő látott el gyámügyi hatósági feladatokat. Az adatszolgáltató szerint a másodfokú hatósági feladatok 2 fővel lennének a munkatársak túlterheltsége nélkül elláthatók. A megyében tíz járási hivatalban látnak el gyámhatósági feladatokat. A megyeszékhelyen működő járási hivatalban van csupán önálló gyámügyi osztály, a többi járási hivatalban hatósági és a gyámügyi osztályok működnek, de van ahol az építésügy is e szervezeti keretbe tartozik. A tíz járási hivatal közül mindössze kettő olyan volt ahol a 2015. január 1-jétől a gyámügyi és hatósági feladatok ellátására engedélyezett létszám betöltött volt. A betöltetlen álláshelyek száma 7 járásban 1 fővel, 1 járásban 2 fővel volt kevesebb az engedélyezett létszámnál. Négy járási gyámhivatal pedig jelezte, hogy ha az engedélyezett létszámmal dolgozna (ez minden esetben a meglévő létszámhoz képest +1 főt jelent) a feladatot túlterheltség nélkül tudnák ellátni. Három járási hivatal az engedélyezetthez képest +1 fővel tudná a feladatot ellátni. Az átlagos ügyintézési határidő 20,27 (a legrövidebb 19, a leghosszabb 35) munkanap volt.

A tájékoztatás szerint a járási hivatal illetékességi területéhez tartozó települések számától és sok esetben a gondnokoltak számától függ, hogy az ügyintézők milyen feladatköröket látnak el. Van olyan járás, ahol minden ügyintéző részt vesz minden feladat ellátásban. Az adatszolgáltató megítélése szerint azokban a járásokban, ahol a szociális ellátórendszer több intézménnyel is megjelenik, indokolt elkülönülten kezelni a gondnoksággal kapcsolatos ügyeket, amelyet véleménye szerint alátámaszt a felülvizsgálati határidők folyamatossága is.

1.2. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén 3,5 fő volt az engedélyezett létszám. Az adatszolgáltatás idején a feladatot az engedélyezett létszámmal látta el a másodfokú hatóság. A megyében a 11 járás lát el gyámügyi hatósági feladatot, megyeszékhelyen működő járási hivatalon kívül 2 járásban működik önálló gyámügyi osztály. 5 járásban az engedélyezett létszámmal dolgoznak a gyámügyi osztályok. 6 járásban az engedélyezettelnél 1-3 fővel kevesebben dolgoznak. A másodfokú hatóság és 3 járási hivatal jelezte, hogy a feladat ellátásához elegendő a létszám, túlterheltség esetén a feladatellátás hivatalon belüli átcsoportosítással megoldható. 8 járásban a feladat ellátása túlterheltség nélkül 1-2 fő szakügyintéző, 1/2-1 ügykezelői státusz engedélyezésével, betöltésével ellátható lenne. Az átlagos ügyintézési határidő 21 (a legrövidebb 14, a leghosszabb 32) munkanap volt. A tájékoztatás szerint a megyében stabil, nagy szakmai gyakorlattal rendelkező, elhivatott szakemberek látják el a fizikailag és lelkileg is megterhelő gyámügyi feladatokat, az elvándorlás általánosan nem jellemző. A ténylegesen betöltetlen álláshelyek leginkább a tartós távollétekből adódnak (tartós betegség, gyás vagy gyed), de a kecskeméti járási hivatalnál nagyarányú (kb. az engedélyezett létszám 1/3-ára kiható) pályaelhagyást eredményezett a járási hivatalokon belül az egységes béreállítás, ami a megyei jogú város önkormányzatától átvett, nagy tapasztalattal és kiemelkedő szaktudással rendelkező szakembereit érintette rendkívül hátrányosan. Közülük többen gyermekvédelmi gyámként, vagy más szakdolgozókén helyezkedtek el a gyermekvédelem intézményrendszerében, ahol hasonló bérezés mellett jóval kisebb stressznek kitéve, kötetlenebb formában dolgoznak tovább. E problémával leginkább a megye déli részén, kisebb hátrányos helyzetű térségekben működő járási hivatalok küzdenek, de egyre inkább tetten érhető a jelenség a megyeszékhelyen működő járási hivatalnál, vagy akár a másodfokon eljáró hatóságnál is.

Következésképpen kényszerűségből a járási hivatalok szakképzett munkaerő hiányában helyettesítéssel – helyettesítési díj ellenében – a meglévő ügyintézői gárdával próbálják ellátni a feladatot. Az adatszolgáltató szerint ezt a problémát a továbbiakban orvosolni fogja a várhatóan 2016. július 1-jén hatályba lépő, állami tisztviselőkről szóló törvény által bevezetésre kerülő új bértábla szerinti javadalmazással.¹

1.3. *A Békés Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jétől a gyámügyi hatósági feladatok ellátására az engedélyezett létszám 3 fő ügyintéző volt. Az adatszolgáltatás idején a feladatot 3 fő látta el. Elsőfokon 9 járási hivatal lát el gyámügyi hatósági feladatokat, a megyeszékhelyen lévő járási hivatalon túl és egy járásban elkülönülten működik gyámügyi osztály, 7 járásban a feladatot a hatósági és gyámügyi osztályok szervezeti keretében látják el. 5 járásban a létszám azonos a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámmal. 2 járásban 2 fővel, 1 járásban 3 fővel, 1 járásban pedig 5 fővel kevesebb ügyintéző dolgozik a 2015. január 1-jén engedélyezettétnél. Az *átlagos ügyintézési határidő* 19,5 (a legrövidebb 8, a leghosszabb 45) *munkanap* volt.

1.4. *A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jétől a gyámügyi hatósági feladatok ellátására engedélyezett létszám 4 fő ügyintéző. Az adatszolgáltatás idején a feladatot 3 fő ügyintéző látta el. 16 járási hivatal lát el első fokon gyámügyi hatósági feladatokat. A megyeszékhelyen lévő és további 4 járási hivatalban elkülönült gyámügyi osztály működik. 10 járásban az ügyintézők száma megfelel a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámnak. Az engedélyezett létszámnál 2 járásban 1 fő, 2 járásban 2 fő ügyintézővel kevesebb dolgozik. 2 járásban 3 fő ügyintézővel, 1 járásban 2 fő ügyintézővel és 1 járásban 1 fő ügyintézővel meghaladja az ügyintézők száma az engedélyezett létszámot. Az adatszolgáltatók mindegyike jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélküli ellátásához +1-7 főre lenne szükség (az ügykezelők kívánatos létszámát az adatszolgáltató külön jelezte) Az *átlagos ügyintézési határidő* 18,5 (a legrövidebb 15, a leghosszabb 24) *munkanap* volt.

1.5. *Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának Gyámügyi Osztályán,* valamint a kerületi hivatalok gyámügyi osztályain 2015. január 1-jén az engedélyezett létszám 246 fő volt, az adatszolgáltatás idején a feladatot az engedélyezett létszámmal látták el a gyámhatóságok. A másodfokú hatóság, és további 18 kerület gyámhatósága jelezte, hogy a létszám a feladat ellátásához *nem elegendő* (1-2 ügykezelővel, 1-7 szakügyintézővel több munkatársra lenne szükség a feladat túlterheltség nélküli ellátásához). A fővárosban az *átlagos ügyintézési határidő* 28,5 (a legrövidebb 8,3, a leghosszabb 60) *munkanap* volt. A fővárosban a munkatársak végzettsége, szakképzettsége megfelel a köztisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 1. sz. melléklet 9. pontjában foglaltaknak, viszont bővítésre szorulna a létszám. Az adatszolgáltató *külön jelölte az ügykezelői, titkársági munkakört*, mert fontosnak tartja, hogy a vezetők és az érdemi döntést hozó szakügyintézők mellett, a munkájukat segítő adminisztratív munkatársak is megfelelő létszámban álljanak rendelkezésre.

1.6. *A Csongrád Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén 3 fő volt az engedélyezett létszám. Az adatszolgáltatás idején a feladatot az engedélyezett létszámmal látta el a másodfokú hatóság. A megyében a 7 járás lát el gyámügyi hatósági feladatot, ebből csak a megyeszékhely szerinti járásban működik önálló gyámügyi osztály. 5 járásban az engedélyezett létszámmal, egy járásban az engedélyezett létszámnál 1 fővel többen, egy járásban pedig az engedélyezett létszámnál egy fővel kevesebben dolgoznak. Ez utóbbi járás jelezte, hogy az engedélyezett létszámmal el tudná látni a feladatot. 2 járásban + 1 fő, 1 járásban és a másodfokú hatóságnál +2 fő, 2 járásban +3 fő, egy járásban pedig +6 főre lenne szükség a feladat túlterheltség nélküli ellátására. A megyében az *átlagos ügyintézési határidő* 29,2 (a legrövidebb 14, a leghosszabb 48) *munkanap* volt.

1.7. *A Fejér Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén osztályvezető nélkül 3 fő volt az engedélyezett létszám.

¹ 2016. július 1-jén hatályba lépett az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LIII. törvény.

Az adatszolgáltatás idején a feladatot 2 fővel látta el a másodfokú hatóság. Az adatszolgáltató szerint az optimális létszám 5 fő ügyintéző lenne. A megyében 8 járás lát el gyámügyi hatósági feladatot, ebből a megyeszékhelyen működő hivatalban és 2 járásban működik önálló gyámügyi osztály, 5 járás a feladatot hatósági és gyámügyi osztály szervezeti egység keretében látja el. 4 járás az engedélyezett létszámmal dolgozik, ebből azonban az egyik járásban egy ügyintéző tartósan betegállományban van. Egy járásban egy fővel kevesebben, egy járásban két fővel kevesebben és további egy járásban 3 fővel kevesebben látják el az ügyintézők a feladatot. A megyében egy járás van, ahol az engedélyezett létszámnál 1½ fővel több dolgozik. Egy járás az engedélyezett létszámhoz képeset 1½ fővel, 3 járás +2 fővel, 2 járás +2 fővel, 1 járás +5 fővel és 1 járás +6 fővel tudná a feladatot túlterheltség nélkül ellátni. Az *átlagos ügyintézési határidő 44,6* (a legrövidebb 32, a leghosszabb 87) *munkanap* volt. Az adatszolgáltatás szerint Fejér megyében az utóbbi két évben jelentősen *megnövekedett a gyámügyi ügyintézők, illetve vezetőik körében a fluktuáció*. Ez egyrészt a gyámügyi ügyintézőket érintő úgyszámemelkedés miatt megnövekedett terheléssel, illetve a megnövekedett feladatokkal (az új Ptk. hatálybalépése és az ezzel összefüggő gyámügyi feladatok módosulása), alapvetően a szervezet-átalakítás miatt bekövetkezett bércsökkenéssel magyarázható. A járási hivataloknál az Attv. 2016. július 1-jei hatályba lépésével várható bérrendezés valószínűsíthetően ez utóbbi problémára már a közeljövőben megoldást hoz.

1.8. *A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén osztályvezető nélkül 2 fő ügyintéző volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a létszám betöltött volt. A gyámügyi feladatokat ellátó 7 járási hivatal közül a megyeszékhely szerinti és további két járásban működött önálló gyámügyi osztály. Az *átlagos ügyintézési határidő 24,3* (a legrövidebb 20, a leghosszabb 32) *munkanap* volt. Az adatszolgáltató megítélése szerint a gyámhatósági feladatok ellátása a feltüntetett létszámmal biztosított.

1.9. *A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén 3 fő volt az engedélyezett létszám, a feladatot az adatszolgáltatás idején az engedélyezett létszámmal látták el. 10 járási hivatal lát el gyámügyi feladatokat, a megyeszékhely szerinti járáson kívül 4 járásban önálló gyámügyi osztály működik, és mindössze egy járási hivatalban dogoznak az engedélyezett létszámnál 1 fővel kevesebben. Az adatszolgáltató szerint az első és másodfokon eljáró gyámhatóságokon egyaránt *14-15 munkanap az átlagos ügyintézési határidő*, a gyámhatósági feladatkörben eljáró ügyintézők megfelelő képzés mellett, kellő szakértelemmel látják el a feladataikat.

1.10. *A Heves Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén 5 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot az engedélyezett létszámmal látták el, de egy ügyintéző gyes-en volt. A gyámügyi feladatokat is ellátó 7 járási hivatal közül 3 járási hivatalban működik önálló gyámügyi osztály. 4 járási hivatal az adatszolgáltatás idején a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámmal látta el a feladatot, 2 járásban 1-1 fővel kevesebb, 1 járásban 1 fővel többen dolgoztak az engedélyezettnél. 6 járás jelezte, hogy az optimális feladatellátáshoz 1-3 fővel több munkatársra lenne szükség. Az *átlagos ügyintézési határidő 17,36* (a legrövidebb 14, a leghosszabb 21) *munkanap* volt.

1.11. *A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 2 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladat ellátásához 2,5 főt rendeltek. A 9 gyámügyi hatósági feladatot ellátó járási hivatal közül háromban működik önálló gyámügyi osztály. Az adatszolgáltatás idején 2 olyan járási hivatal volt, ahol a gyámügyi feladatokat az engedélyezettnél 1 fővel kevesebb munkatárs látta el. Minden járási hivatal jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélküli ellátásához több munkatársra (+0,5-3 fő) lenne szükség. Az *átlagos ügyintézési határidő 20, 9* (a legrövidebb 5, a leghosszabb 45) *munkanap* volt.

1.12. *A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 3 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot a másodfokú hatóság ezzel a létszámmal látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 6 járási hivatal közül a tatabányai hivatalban működik önálló gyámügyi osztály.

Itt 4 fő tartósan távollévő helyére 1 munkatársat vettek fel, az ő munkaszerződése határozott időre szól. A gyámhatóság az engedélyezett 15 férőhely betöltésével maradéktalanul el tudná látni a feladatot. További egy gyámhivatalban az engedélyezett létszámból 1, egy másik gyámhivatalban 2 fő hiányzik. 4 járási hivatal jelezte, hogy a feladatott túlterheltség nélkül +2-3 státusz beiktatásával el tudná látni. Az *átlagos ügyintézési határidő 36,75* (a legrövidebb 19, a leghosszabb 53) *munkanap* volt.

1.13. *A Nógrád Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 2 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 2 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 6 járási hivatal közül csak a megyeszékhelyen működik önálló gyámügyi osztály. A járási hivatalok közül egyben a 2015. január 1-jén engedélyezettnél 1 fővel többen látják el a feladatot, 5 gyámhatóság pedig az engedélyezett létszámmal dolgozik. A másodfokú hatóság és 5 járási hivatal jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélküli ellátásához +1-2 munkatársra lenne szüksége. Az *átlagos ügyintézési határidő 18* (a legrövidebb 11, a leghosszabb 30) *munkanap* volt.

1.14. *A Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 6 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatáskor a feladatot 3 fő látta el. A másodfokú hatóságra *naponta igen nagy számban érkező fellebbezések eredményeképpen* 2015-ben az egy másodfokú gyámügyi szakügyintézőre jutó iktatott *ügyiratok száma meghaladta az 1300-at*. A jelentős hátralék feldolgozása céljából a főosztályon egyik munkatársa 2016. év február 10-étől hetente 2 napot a Gyámügyi Osztályon dolgozik. Mivel gyámügyi tapasztalattal nem rendelkezik, betanulása hosszas folyamat.

2015-ben a másodfokú gyámügyi területről 3 munkatárs távozott, feladatkörüket szét kellett osztani az ügyintézők között. A hatóság annak érdekében, hogy a gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátása folyamatosan biztosított legyen, egy szakirányú végzettséggel és gyámügyi tapasztalattal rendelkező munkatárs soron kívül való felvételéről intézkedett, 2016 májusában pedig intézkedett a betöltetlen határozott és határozatlan idejű státuszok betöltése érdekében.

A megyében működő 18 járási hivatal közül tizenben működik önálló gyámügyi osztály. 7 járási hivatalban az engedélyezett létszámmal látják el a gyámügyi feladatokat, de ezek közül az egyikben egy munkatárs tartósan beteg, egy másikban pedig az adatszolgáltatás idejére az egyik újonnan felvett munkatárs 2 hónap munkavégzés után távozott. Volt olyan járás, amelyik jelezte, hogy az adatszolgáltatás idején az engedélyezett létszámmal dolgozik, de az 5 főből 3 fő teljesen új munkatárs, akik soha nem dolgoztak gyámügyi területen. 2 járási hivatalban a 2015. január 1-jén engedélyezettnél 1-1 fővel többen dolgoznak. 9 járási hivatalban az engedélyezettnél 1-2 fővel kevesebben dolgoznak. A másodfokú hatóság, valamint minden járási hivatal jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélkül +1-7 fővel lenne ellátható. 9 hatóság kiemelte, az adminisztratív feladatok csökkentése érdekében ügykezelő munkatársakra is szükségük lenne. *Átlagos ügyintézési határidő a megadott adatok alapján Pest megyében nem számolható*, mert az adatszolgáltató több helyen től-ig munkanapot adott meg. A rendelkezésemre bocsájtott adatok szerint a legrövidebb határidő 8, a leghosszabb 120 munkanap volt.

1.15. *A Somogy Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 3 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 3 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 8 járási hivatal közül a megyeszékhelyen működik önálló gyámügyi osztály. A járási hivatalok közül egyben a 2015. január 1-jén engedélyezettnél 1 fővel kevesebben látják el a feladatot, 7 gyámhatóság pedig az engedélyezett létszámmal dolgozik. 5 járási hivatal jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélküli ellátásához +1-3 munkatársra lenne szüksége. Az *átlagos ügyintézési határidő 22,2* (a legrövidebb 16, a leghosszabb 35) *munkanap* volt.

1.16. *A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 3 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 3 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 13 járási hivatal közül a megyeszékhelyen működik önálló gyámügyi osztály. A járási hivatalok közül háromban a 2015. január 1-jén engedélyezettnél 1 fővel kevesebben, egyben pedig 1 fővel többen látják el a feladatot, egy gyámhatóságnál 1 fő csatolt munkakörben dolgozik 8 gyámhatóság pedig az engedélyezett létszámmal dolgozik.

Mindössze egy járási hivatal jelezte, hogy elegendő munkatárssal dolgozik. A másodfokú hatóságnak és 12 járási gyámhatóságnak a feladat túlterheltség nélküli ellátásához +1-3 munkatársra lenne szüksége. Az *átlagos ügyintézési határidő* 24,7 (a legrövidebb 10, a leghosszabb 40) *munkanap* volt. A megyében a *gyámhivatali ügyintézők látják el az iktatási és postázási feladatokat is*, mely az érdemi ügyintézésről jelentős mennyiségű időt vesz el, tekintettel az egyes ügyekben érintett magas ügyfélszámra, illetve az egyes ügyekben beszerzendő iratokra, illetve belföldi jogsegélyekre (pl. nevelésbe vétel, gyámság, gondnokság).

1.17. *A Tolna Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 1 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 1 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 6 járási hivatal közül a megyeszékhelyen működik önálló gyámügyi osztály. A járási hivatalok közül egyben a 2015. január 1-jén engedélyezetttnél 1 fővel kevesebben, egy másikban pedig 2 fővel kevesebben dolgoznak. Ezen gyámhatóságok jelezték, hogy az engedélyezett létszámmal a feladatot túlterheltség nélkül el tudnák látni, egy további gyámhatóság pedig +1 főt kérne. A többi gyámügyi osztály megítélése szerint a létszám a feladatellátáshoz elegendő. Az *átlagos ügyintézési határidő kb.* 21,8 (a legrövidebb 15, a leghosszabb 35) *munkanap* volt.

1.18. *A Vas Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 1 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 1 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 7 járási hivatal közül a megyeszékhelyen működik önálló gyámügyi osztály. Egy járási hivatal a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámnál 1 fővel többel dolgozik, 6 járási hivatalban a létszám megegyezik a 2015. január 1-jén engedélyezettel. A másodfokon eljáró hatóság és a járási hivatalok mindegyike a feladatot túlterheltség nélkül +1-8 fővel tudná ellátni. Az *átlagos ügyintézési határidő mindegyik hatóságnál* 21 *munkanap* volt. A Szombathelyi Járási Hivatal, mint megyeszékhelyen működő első fokú gyámhatóság az egész megyére kiterjedően jár el örökbefogadási ügyekben. A megyeszékhelyen büntetés-végrehajtási intézet is működik, emiatt a szombathelyi hivatalhoz érkező belföldi jogsegélyek legalább egyharmada irányul büntetés-végrehajtási intézetben való meghallgatásra. Egyidejűleg általában 2-3 fogvatartott meghallgatására kerül sor, ami jelentős idejét veszi igénybe az ügyintézőknek.

1.19. *A Veszprém Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 2 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 4 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 10 járási hivatal közül a megyeszékhelyen kívül két járásban működik önálló gyámügyi osztály. Egy járási hivatal a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámnál 1 fővel kevesebbel, 4 járási hivatal 1 fővel több munkatárssal látja el a feladatot, 5 járási hivatalban a létszám megegyezik a 2015. január 1-jén engedélyezettel. Két járás jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélküli ellátáshoz +2 főre lenne szüksége. Az *átlagos ügyintézési határidő* 19,45 (a legrövidebb 12, a leghosszabb 35) *munkanap* volt.

1.20. *A Zala Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 4 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 4 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 6 járási hivatal közül a megyeszékhelyen kívül 2 járásban működik önálló gyámügyi osztály. Három járási hivatal a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámnál 1 fővel kevesebb, 1 járási hivatal két fővel kevesebb, egy járási hivatal pedig 1 fővel több munkatárssal látja el a feladatot, egy járási hivatalban a létszám megegyezik a 2015. január 1-jén engedélyezettel. Azok a hivatalok, amelyekben az engedélyezett létszámmal kevesebbel dolgoznak, a létszám feltöltése esetén túlterheltség nélkül el tudnák látni a feladatot. Az *átlagos ügyintézési határidő* 18,14 (a legrövidebb 15, a leghosszabb 21) *munkanap* volt.

A vezetők és a szakügyintézők végzettsége

A gyámügyi hatósági feladatokat ellátó *ügyintézők* általában jogász, igazgatásszervező, személyügyi szervező, szociális munkás, szociálpolitikus, szociálpedagógus, pedagógus, gyógypedagógus, hittantanár végzettségűek. Van olyan munkatárs is, akinek közgazdász, történész, kriminológus vagy jogi szakokleveles agrármérnök, közigazgatási menedzser, társadalombiztosítási, orvosi diagnosztikai laboratóriumi analitikus szakember végzettsége van. Több megyében dolgozik érdemi ügyintézőként középfokú végzettségű munkatárs.

megye/főváros	2015.01.01-én engedélyezett létszám	Az adatszolgáltatás idején betöltött létszám	A feladat túlerheltség nélküli ellátásához szükséges létszám	Átlagos ügyintézési idő (munkanap)
Baranya	66	58	67	20,27
Borsod-Abaúj-Zemplén	91	98	120	18,5
Bács-Kiskun	100,5	91,5	100,5	21
Békés	82	73	nincs adat	19,5
Budapest	246	246	276	28,5
Csongrád	73	72	91	29,2
Fejér	63,5	58	86	44,6
Győr-Moson-Sopron	74	77	adatszolgáltató szerint elegendő a létszám	24,3
Hajdú-Bihar	99	98	adatszolgáltató szerint elegendő a létszám	14-15
Heves	57	54	64	17,36
Jász-Nagykun-Szolnok	67,5	66	82,5	20,9
Komárom-Esztergom	58	54	73	36,75
Nógrád	40	41	50	18
Pest	171	150	212	8-120
Somogy	42	41	48	22,2
Szabolcs-Szatmár-Bereg	112	110	126	24,7
Tolna	39	36	40	21,8
Vas	39	40	61	21
Veszprém	55	60	64	19,45
Zala	52	48	53	18,14

2. Az adatszolgáltatók észrevételei, aggályai, javaslatai és a gyámhatóságoknál felmerült problémák

Tekintettel arra, hogy az egyes adatszolgáltatóknál felmerült problémák, aggályok, valamint az adatszolgáltatók véleményei, javaslatai több esetben hasonlóak voltak, egymással részben vagy egészben megegyeztek, azokat az ombudsmani jelentés nem megyék szerinti bontásban, hanem összefoglaló jelleggel, kivonatosan rögzíti.

2.1 Észrevételek, problémák

A gyámhatóságok jogszerű és határidőben való ügyintézését több tényező is befolyásolja a válaszok szerint.

- A gyámhatósági ügyek 90%-ban nem zárhatóak le a kérelem beérkezését vagy az eljárás hivatalból való megindítást követően egy döntéshozatallal. *Bonyolult, többlépcsős eljárási cselekmények sorozata előzi ugyanis meg az ügy érdemi elbírálását* (környezettanulmány készítése, vagy beszerzése; kötelező ügyféli, tanúi meghallgatások, sokszor társhatóság útján; szakértői vélemények beszerzése, szolgáltatók javaslatának, véleményének beszerzése; belföldi jogsegély kérése).
- A gyámhatóság a klasszikus gyámügyek kiemelkedő részében nem egy kérelmezővel, hanem *több, ellenérdekű fél részvételével folytatja le az eljárást*, a döntések meghozatalára a bírósági döntésekhez hasonlóan – tárgyalás tartását követően, illetve mérlegelési jogkör gyakorlása során – kerül sor.
- A gondnoksági ügyekben a *szakügyintézők* – a folyamatos bírósági eljárások mellett – többek között *a gondnokoltak érdekeinek érvényesítésében, vagyoni érdekvédelmében látják el feladatukat*. A velük munkakapcsolatban álló, megbízási jogviszonyban foglalkoztatott hivatásos gondnokok szinte mindegyike főállás mellett látja el a törvényes képviselőt gondnokoltja felett. A gondnokok, nehezen elérhetőek és sok esetben nincs kellő idejük az újként felmerülő problémák (banki ügyek, végrehajtás, közüzemi tartozások, gondnokoltak magatartásából eredő rendőrségi, bírósági ügyek) kezelésére, így ez a feladat is a gyermekvédelmi szakügyintézők munkaterhét növeli.

- d) Tovább növeli a túlterheltséget, ha az ügyintézők közül az egyik kapcsolt munkakörben *közgyógyellátási ügyeket is intéz*, vagy a heti 1-2 napon a kormányablakban ügyintézői feladatokat is ellát.

Jellemző, hogy a túlterheltség miatt az ügyintézők gyakran *munkaidőn túl is bennmaradnak a hivatalban*. A fokozott terhelés, az egyre rövidülő határidők, a helyettesítési problémák miatt egyre több ügyintéző egyáltalán nem vagy csak megszakításokkal tudja az éves szabadságát kivenni.

A gyermekvédelmet érintő hatáskörében a gyámhatóság *a legenyhébb hatósági eszköztől, a gyermekek kiemeléséről hozott döntésen túl kásérbeti végig egy gyermek sorsát*. A gyermekvédelmi szakügyintézők nagy része nő, akik minden esetben maguk hajtják végre az ideiglenes hatályú elhelyezésről, illetve a nevelésbe vételről rendelkező határozatokat. Mindezt teszik úgy, hogy a *gyermekvédelem rendszere nem képes kezelni a gyermekek körében újonnan jelentkező veszélyeztetettségi formákat*: szerhasználat, fertőzések, bűnözés és agresszió. A gyámhatósági munka során a naprakész és biztos alapokon álló szakmai és jogi tudás mellett nélkülözhetetlen a szakmai tapasztalat és az empátia. Tapasztalatként számoltak be arról is, hogy a gyámügyi szakügyintézői munkakör személyi feltételeinek csak egyik feltétele a szakirányú végzettség, a másik igen fajsúlyos feltétel az *emberi rátermettség megléte* (empátia, pszichés terhelhetőség, lényeglátás, rugalmasság).

Jelezték továbbá, hogy a gyámügyi szakügyintézők esetében a nagyfokú pszichés terheltség miatt különös hangsúlyt kell fektetni arra, hogy *az ügyintézők regenerálódjanak, a szabadságukat ki tudják venni*, ne kelljen túlórázniuk, mert ennek hiányában előbb-utóbb egyszerűen kiégnek (burn out), és pályamódosítás mellett döntenek.

A gyermek legjobb érdeke, hogy ügyét a komplex családvédelem jegyében *egy általa ismert ügyintéző intézze*, aki a családban megjelenő változásokra, új élethelyzetekre *előzetes ismerete alapján hathatósabban reflektálni képes*. A gyakran változó szakmai ismeretek naprakész alkalmazásán túl magas szintű kommunikációs és tárgyalókészséget, problémamegoldó képességei, pszichés terhelhetőséget, precizitást és szakmai elhivatottságot és empátiával, szociális érzékenységgel párosuló nagyfokú határozottságot kíván az ügyintézőtől, amelyei évek alatt, a gyakorlatban lehet megszerezni. Az ügyintézők naponta nehéz emberi sorsokkal találkoznak, amelyek megoldásához nem rendelkeznek megfelelő eszközzel, illetve a tapasztaltak feldolgozásához kizárólag az ügyintézők egymás közötti eszmegbeszélése nyújt segítséget. *Sem külön képzés, sem szupervízió nem akadályozza meg a gyámhatósági területen dolgozó kollégák kiégését, pályaelhagyását*.

Tipikus probléma a jelentős fluktuáció: a területről sokszor a nagy szakértelemmel rendelkező, így nehezen pótolható gyámügyi és gyermekvédelmi szakügyintézők távoznak. A fluktuáció oka azonban lehet a rátermettség (empátia, pszichés terhelhetőség, lényeglátás) hiánya is. A fluktuáció miatt *a hivatalban tartósan dolgozó ügyintézőkre több ügy, nagyobb teher hárul*, nagyon sok energiát vesz el az új ügyintézők betanítása, az ügyek átadása, visszavétele. A túlórákra, a túlterheltségre pszichés és szomatikus tünetekkel reagálnak (sokat betegek, de nem táppénzen vannak, hanem szabadságra mennek). Emiatt elhagyják a pályát, új ügyintézőt kell felvenni, és így tovább nő a teher. A pszichés terhelés miatt nagy a kiégés veszélye, sokan elhagyják a területet egy-két év után. *Főként a jogi vagy közgazdasági végzettségű fiatal munkatársakat nehéz megtartani*.

A megüresedő – különösen a határozott időre betölthető – álláshelyekre nehéz megfelelő szakképzettséggel, élettapasztalattal, kellő elhivatottsággal rendelkező munkaerőt találni, a kiírt pályázatok során *a meritési lehetőség meglehetősen szegényes*. A szakterület jogi szabályozása összetett, így a *betanítás viszonylag hosszú folyamat*. Egy új ügyintéző – képességeitől függően – kb. 1-3 év alatt képes arra, hogy a gyámhatósági munkát önállóan, megfelelő szakmai színvonalon ellássa.

Az ügyintézők mentális karbantartása ezen a szakmai területen egyre nagyobb szükséglet mutat, ami munkáltatói támogatást, segítséget, esetleg szervezethez – autogén tréningek, szupervíziók beillesztése – kívánna. *Hiányzik az e szakterületen dolgozó munkatársainak központilag megszervezett mentálhigiénés védelme*. A rendszeresen megszervezésre kerülő kiégést megelőző tréningek során a résztvevők segítséget kaphatnának aktuális problémáik megoldásához, az őket folyamatosan pszichés feszültség alatt tartó distressz kezeléséhez.

Jellemző javaslat volt, hogy a hosszabbtávú, kiegyensúlyozott és magas színvonalú működés érdekében szükséges lenne áttekinteni a gyámügyi szakterületen dolgozók létszámát, és *azok létszámkeretére egységes szempontok szerint központi iránymutatást adni*. Ha a feladat ellátását elegendő létszámú ügyintéző tudná ellátni, akkor lehetőség lenne a munkatársak szakmai továbbképzésére. Kifejezetten gyakorlatorientált, szakma specifikus képzésekre lenne igény.

A gyámügyek vonatkozásában nem csak az ügyek mennyisége nőtt, de sokkal *összetettebbé, bonyolultabbá is váltak az esetek*. Az egyre *elmélyültebb konfliktusok* feloldása napi szinten nehéz feladat elé állítja a gyámügyi szakügyintézőket mind járási, mind kormányhivatali szinten. Az ügyek *szenzitív jellege*, a gyermekek legjobb érdekének képviselője nagy terhet ró az eljáró ügyintézőkre. A hatósági eljárások mögött húzódó elmérgesedett viszonyok elsősorban *a kapcsolattartási ügyek számának emelkedését okozták* és korábban nem jellemző, *szülői felügyeleti ügyekben való döntési kötelezettségek előtérbe helyeződését eredményezték* (pl. névviselés, iskolaválasztás). A szülői felügyelettel kapcsolatos ügyekben pedig *egyre több a külföldi elem* (például külföldre költöző gondozó szülő és gyermek, Magyarországon maradó különélő szülő), amelynek megoldására megfelelő jogi eszköz rendelkezésre áll, de emberi vonatkozásában nehezen kezelhető problémákat vet fel. A gyámügyi szakterület személyes jellegű jogviszonyokkal foglalkozik. *Egy-egy döntés alapjaiban változtathatja meg egy-egy ember, család életét*. Ilyen jellegű döntések meghozatalára magasan képzett, szakmailag elhivatott, a jogszabályokat napi szinten ismerő, kellő számú ügyintéző szükséges.

Az érdemi munkától vesz el értékes időt a hivatalokra nehezedő *megnövekedett adminisztratív és a többször egymást részben átfedő adatszolgáltatási kötelezettség* (pl. a nyilvántartó rendszerek feltöltése, az utalási listák elkészítése). A teljes körű és alapos bizonyítási eljárás lefolytatását teszi lehetetlenné *az ügyintézési határidők folyamatos csökkentése és az ehhez kapcsolódó új jogintézmények bevezetése*. Probléma, hogy sok esetben az ügyintézési határidőn belül a kevés rendelkezésre álló igazságügyi pszichológus szakértő nem tud időpontot adni a vizsgálatok elvégzésére.

A határidőben való ügyintézés nem könnyítette meg a Ket. 2016. január 1-től hatályos módosítása, miszerint a kérelemre indult eljárásban a hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül *függő hatályú döntést hoz*. A függő hatályú döntés értelmében, ha 2 hónapon belül nem születik döntés, a hatóság köteles az ügyfél részére az eljárási díjat, ennek hiányában tízezer forintot megfizetni. A függő hatályú végzések jogerőssé válásának megakadályozása érdekében legkésőbb a határidő utolsó napján meghozott döntések születnek, aminek következtében 2016. első félévében *eddig nem tapasztalt mértékben kellett az elsőfokú döntéseket másodfokon megváltoztatni*, vagy *kiegészítő bizonyítást lefolytatni*. Mindez felveti, hogy másodfokon gyámhatósági feladatokat ellátó osztályon elegendő lesz-e a jövőben az ügyintézői létszám.

Lassítja továbbá az eljárást a Ket. ugyancsak 2016. január 1-jétől hatályos módosított azon rendelkezése, hogy *hatósági eljárások felfüggesztésére kizárólag indokolt esetben kerülhet sor*.

A gyakran ellenérdekű ügyfelekkel folyó eljárások, egymásnak ellentmondó nyilatkozatok bonyolult bizonyítást tesznek szükségessé a tényállás tisztázása érdekében, továbbá egyes eljárásoknál jogszabályi kötelezettségre tekintettel kerül sor tárgyalás tartására, amely több órát vesz igénybe, fokozott koncentrációt megkívánva az ügyintézőtől. Több járási hivatal esetében portaszolgálat hiányában *az ügyrendektől eltérően gyakorlatilag folyamatos az ügyfélforgalom*, jelentősen csökkentve a döntések előkészítésére, meghozatalára rendelkezésre álló időt, holott a gyámhatósági ügyekben hozott döntések alapos előkészítő munkát, átgondolást igényelnek, amelyekhez megalapozott, egyedi, jól érthető indokolást kell írni, hiszen emberi sorsokat, életviszonyokat hosszú időre meghatározó döntésekről beszélünk.

Lényeges kérdés, hogy rendelkezik adminisztratív létszámmal a hivatal a jelentős számban, naponta érkező, nyilvántartó programokból nehezen, vagy nem előhívható adatszolgáltatások megadásához vagy mindezt a szakügyintézőknek kell-e a vezetővel együtt számolgatni. A hatékony feladatellátást befolyásolja *az ügyintézők elhelyezési feltételeinek alakulása*. Gyakori, hogy három vagy több ügyintéző dolgozik egy helyiségben. Az ügyfelekkel folytatott folyamatos személyes, telefonos megbeszélésekkel, tájékoztatásadással *az ügyintézők egymást is akadályozzák az elmélyült munkavégzésben*.

Nem minden esetben oldható meg az, hogy egyszerre csak egy ügyintéző fogadhasson ügyfelet. Mindez egyrészt a személyiségi jogok védelme, másrészt az ügyintézők megfelelően nyugodt körülmények közötti munkavégzésének érdeke miatt kiemelten fontos.

Kisebbségi eljárásoknál a szakügyintézők, a eljárás hatáskörébe tartozó „járulékos” egyéb feladatokból is ki kell, hogy vegyék a részüket (pl. tanyafelmérés, hatósági ügysegédi feladatok, helyettesítés, hivatali gépjárművek ki- és beszállítása a központba, azok takarítása, tankolása). A kisebb eljárások tekintetében nem engedhető meg az sem, hogy egy ügyintéző csak egy ügytípust „tudjon”, sőt az osztályok összevonásával más területeken, pl. a szociális ellátások terén is tájékozottnak kell lennie.

Tekintettel a jogszabályok gyakori módosítására, valamint a gyakorlatban felmerülő kivitelezhetetlenségekre a jogszabályok „összefésületlenségére”, a nem egységes jogalkalmazásra, az ellentétes jogértelmezésből eredő különböző joggyakorlatra (pl. bírósági eljárások során), az elmúlt évekhez képest sokkal több időt igényel a jogszabályok napra kész ismerete és értelmezése. A jogszabályváltozások figyelemmel kísérése munkaidőben szinte lehetetlen, azt mindenki saját igénye szerint munkaidő után teszi meg, hasonlóan a vezetői és szakmai önképzéshez.

Nehezíti a feladatellátást a gyámügyi munkához szorosan kapcsolódó társszervek túlterheltségéből, átalakulásából adódó együttműködési nehézségek, így például szakértői bizottság, gyermekpszichiátria túlterheltsége, elhivatott, tapasztalt szociális munkások hiánya).

Az irányadó belső szabályozás² okán tovább növeli az ügyintézők túlterheltségét a digitalizálás feladata, mely során a szkennelést követően az iratot elektronikus, digitalizált formában csatolni kell az iktatórendszerben a megfelelő főszám alszámához. Ez a nagy ügyiratforgalomra tekintettel jelentős mennyiségű időt vesz el az ügyintézésből.

A gyámügyi feladatok hatékony, precíz és gyors végzését különféle tényezők gátolják. Ezek közé tartoznak a magas ügyiratszámok, a nagy ügyfélforgalom, az ügyek sajátossága miatt az egyes ügyfelekkel való időigényes kommunikáció, a telefonos kapcsolattartás az ügyfelekkel, más hatóságokkal, e-mailek, faxok, postán, a KÉR-en keresztül érkezett levelek, beadványok, kérelmek megválaszolása, függő hatályú végzések kibocsátása, az azonnali adatszolgáltatás a felettes szervezeteknek, hivatalvezetőnek. Lassabb ügyintézés eredményeznek a soron kívüli intézkedések, a gyermekjóléti szolgálattal a nagyszámú esetmegbeszélés, a kötelező tárgyalások megtartása, a bírósági tárgyalásokon való részvétel, többféle nyilvántartási rendszer vezetése, karbantartása, a pénzügyi feladatok ellátása. Ilyen probléma továbbá az esetenként ügysegédi feladatok ellátása, járási hivatali szinten ad-hoc jellegű munkák végzése, az esetek egyedisége miatt gyakori megbeszélések tartása, a rendőrséggel, az ügyésséggel, a bírósággal, a gyermekvédelmi szakszolgálattal, az egyéb szakemberekkel. A szakügyintézőknek továbbá szüksége van pszichológiai ismeretekre is.

Különösen fontos a gyámhivatal vezetőjének személye, akinek a szakmai ismeretekén túl, szociális érzékenységgel, tapasztalattal, kellő empátiával is rendelkeznie kell. Különösen nehéz a vezetőnek az ügyekre való ráhatása, ha az ügyintéző munkatársak nagyobb távolságra (telephelyre) vannak elhelyezve a vezetőtől, a hatósági ügyekkel foglalkozó kollégáktól. A gyámügy a gyermekvédelem fontossága okán sokkal nagyobb összpontosítást, ellenőrzést igényel, mint más hatósági terület. Fontos lenne, hogy a gyámhivatalok önálló szervezeti egységként, helyben lévő felelős vezetővel működjenek.

A gyámhatósági munkatársak sok esetben olyan magas szintű munkát látnak el, vagy kellene ellátniuk, mint egy közjegyzőnek, ügyvédnek, bírónak vagy bírósági végrehajtónak, nagyobb felelősség és sokkal stresszesebb munkakörnyezet, munkateher és jóval kevesebb javadalmazás mellett. Emiatt a gyámhivatalban dolgozó munkatársakat egyik oldalról mindenképpen szükséges kiemelni, privilegizált helyzetbe hozni, másik oldalról pedig magas szakmai színvonalat és elhivatottságot elvárni tőlük.

Nem elhanyagolható szempont a gyámügyi terület társadalmi megbecsültsége sem. A gyámhatósági munka társadalmi presztízse hagyományosan alacsony, annak ellenére, hogy gyakran olyan súlyú döntéseket kell meghozniuk egy gyermeket, illetve egy családot érintően, amely a családjogi bíraskodáshoz hasonlítható leginkább.

² 335/2005. (XII.29.) Korm. rendelet, 13/2015. (VI. 8.) MvM utasítás, 54/2016. (III. 4.) kormány megbízotti utasítás.

A társadalom elsősorban a sajtó *tükrén keresztül* értesül a gyámhatóságok munkájáról, és annak eredményeként jellemzően a problémák *botránnyként történő bemutatása dominál*, még akkor is, ha alapvetően nem ez a jellemző a rendszerre. Ez mindenképpen nyomást, lelki terhet jelent az érintetteknek.

Az új életpályamodell közeljövőben várható bevezetése javíthatja az anyagi megbecsültséget, és az új bérezési rendszer tág lehetőséget ad a munkáltatónak arra, hogy az e területen valóban embert próbáló munkát végző kollégák anyagi megbecsülése is ennek megfelelő legyen.³

A másodfokon eljáró hatóságoknál a munkateher növekedett azáltal, hogy a Ket. 2016. január 1-jén hatályba lépett módosítása szerint, ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt. A módosítás kapcsán probléma, hogy a másodfokú hatóságnak *a kiegészítő bizonyítás elvégzésére és az elsőfokú eljárás „hiányosságainak” pótlására sokszor nincs érdemi lehetősége, a megismételt eljárás elrendelésének megszüntése sok esetben nehezen kezelhető ténybeli és jogi helyzetet eredményez.* Ha a függő hatályú döntés objektív két hónapos határideje, az ahhoz fűződő szankció miatt az elsőfokú hatóságok sorozatosan hoznak „hiányos” döntéseket, az egyelőre megjósolhatatlan munkaterhet generál az elsőfokú gyámhatóságnál.

A másodfokú hatósági jogkör szakszerű ellátása mindig *csapatmunkát igényel*, a bírósági eljárásokban való képviselést az általában jogi képviselővel eljáró felperesek mellett igényli a megfelelő felkészülési időnek a rendelkezésre állását. Aggályos, hogy a jelenlegi képesítési előírások szerint *a gyámhatósági ügyintézői munkakör középfokú végzettséggel is betölthető.*

A gyámügyi ügyintézők számára szükséges *speciális ismereteket teljeskörűen, még elméleti szinten sem tudja átadni egyik felsőoktatási intézmény sem.* A közszolgálati továbbképzés rendszere rendkívül alaposan, részletesen kidolgozott, szerteágazó, de alapvetően hiányzik belőle a gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatásra vonatkozó ágazatspecifikus ismeretek – és képességek – megszerzése.

A járások megalakulásával *a jegyzői gyámhatósági feladatok nagy része is átkerült a gyámhivatalokhoz*, így különösen az ideiglenes hatályú elhelyezés, a védelembe vétel, az iskoláztatási támogatás folyósításának szüneteltetése. A feladatok ellátására csak 1 ügyintézői hellyel bővült a járási hivatal gyámügyi osztályának létszáma, holott – még ha a kisebb településeken osztott munkakörben is –, de ezeket addig a minden járásban külön ügyintéző látta el.

Rendkívüli nehézségeket jelent az azonnali intézkedést igénylő ideiglenes hatályú elhelyezés is. Eközben pedig a gyámhatósági munka kezd a háttérbe szorulni, átvette helyét az *adminisztráció és az adatszolgáltatás.* Mindez pedig oda vezethet, hogy a Ket. és a gyermekvédelmi tárgyú jogszabályok alapelveinek érvényesülése így egyre nehezebben garantálható.

A jogviták megalapozott eldöntése sokszor *nehezen biztosítható a rendelkezésre álló időkeretek között.* Az ügyek többsége időigényes, nagy körültekintést igényel. A közigazgatásban jelenleg alkalmazott *teljesítménymérési szempontok* (az ügyintéző hány ügyet intézett el, mekkora a napi ügyfelforgalma stb.) hátrányosak a gyámhivatali dolgozók számára.

Az ügyintézők munkájuk során sokszor fertőzésveszélynek vannak kitéve, illetve gyakran a testi épségük is veszélybe kerül. E tényezők jelen pillanatban azonban egyáltalán *nem jelennek meg a bérekben.* Elviekben ugyanakkor az állami tisztviselőkről szóló – tervezett – jogszabály lehetőséget ad majd speciális körülmények figyelembe vételére az illetmények megállapításánál, azonban ezt a munkáltató mérlegelési jogkörébe utalta a jogalkotó.⁴

Problémaként jelentkezik a válaszadók szerint az is, hogy a gyámhatóságokat olyan feladatokkal bízzák meg, amelyekhez *a gyámügyi ügyintézők egyikének sincs képesítése.* E feladatok sokszor abszolút pénzügyi-számviteli jellegűek (fennálló tőke, kamat és járulékos költség tartozások nyilvántartása), a gyámhatóság pedig hatáskörrel sem rendelkezik ilyen ügyekben.

³ 2016. július 1-jén hatályba lépett az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény

⁴ Az Attv. 16. § (1) és (5) bekezdése alapján az állami tisztviselő munkateljárástól a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli. Teljesítményértékelés és a minősítés alapján az állami tisztviselő a) illetménye - a besorolása szerinti előmeneteli fokozatra irányadó alsó és felső határ között – módosítható.

A fokozott túlterheltség és az egyre rövidülő ügyintézési határidők, a helyettesítési problémák miatt több ügyintézőnél nehézséget okoz *az éves szabadság adott évben való kivétele*.

Az elsőfokú gyámhatóság feladat- és hatásköre folyamatosan bővült 2014-ben az új Ptk. bevezetésével és a Gyvt. módosításával. *A megváltozott gyermekvédelmi törvény és az új Ptk. gyakorlati alkalmazása, értelmezése nagy terhet rótt a munkatársaikra*. Az új Ptk. hatálybalépése legnagyobb mértékben a gyermekvédelmi és gyámügyi terület szabályait érintette, ezen belül is a Gyer.-t.

A gyámhatósági eljárásban irányadó a *21 napos ügyintézési határidő*. A Ket. 33.§ (2) bekezdése azonban garanciális jelleggel azt is kimondja, hogy kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetén az ügyet *sonon kívül kell elintézni*, ez pedig ügynként mérlegelendő. A Gyer. kifejezetten előírja nevelésbe vett gyermek örökbefogadhatónak nyilvánítása, valamint nevelésbe vett kiskorú gondozási helyének megváltoztatása ügyében a soronkívüliséget. Az eljárásokban a határidők *rendkívül fesztített munkatempóval* teljesíthetőek.

Van olyan járási hivatal, ahol *két év alatt az ügyintézők 75 százaléka lecserélődött*, de volt olyan is, ahol *a két éve gyámügyi feladatokat ellátó munkatárs volt a legtapasztaltabb*. A gyámhatóságokat hátrányosan érintette, hogy több, nagy gyámhivatali tapasztalattal rendelkező munkatárs átkerült a kormányablakba, úgy, hogy helyét nem töltötte be másik ügyintéző. Problémát jelent az is, hogy a gyámhatósági ügyintézőket tartósan (több hónapra) átírányítják más hatósági munka végzésére. Végül azt is kifogásolták sokan, hogy az informatikai rendszerek összehangolatlanok.

2.2 Az adatszolgáltatók javaslatai

Az aggályok, nehézségek és problémák mellett az adatszolgáltatók válaszukban *számos javaslatot* is megfogalmaztak. Indokoltnak tartják például a közszolgálati továbbképzés rendszeren belül az olyan elméleti és gyakorlati képzés kidolgozását, ahol *a gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatásra vonatkozó ágazatspecifikus ismeretek megszerzhetőek lennének*, lehetőség szerint kiegészítve gyakorlati esetfeldolgozással. Meglátásuk szerint ennek a képzésnek tartalmaznia kellene – a jogi karokon is csak érintett – olyan jogi ismeretek megszerzését, amely a gyermeki jogokat, a szülői felügyelet kérdését, a gyermekvédelem vonatkozásában a nemzetközi jogot valóban részleteiben úgy ismerteti meg a munkatársakkal, hogy azt a mindennapi munka során alkalmazni tudják.

Többször is felmerült a gyámhatósági ügyintézők számára ún. *burnout képzés megtartásának szükségessége*, mely csak tréning jelleggel, kis csoportokban megszervezve érheti el a kívánt hatást, ugyanakkor ennek költségességére tekintettel ilyenre eddig nem kerülhetett sor. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem PROBONO képzései keretében lehetne ilyen tréningeket szervezni, amely a meglévő feltételek mellett is a kiégés határán lévő ügyintézők megújulását szolgálhatná.

A válaszadók szerint segítené a *gyermekvédelmi területen dolgozó munkatársak szakirányú továbbképzési rendszerének átalakítása*. A hatósági eljárás során a munkatársak hasznosítani tudnának olyan ismereteket, melyek a tárgyalás vezetésére, konfliktusok kezelésére irányul.

Az adatszolgáltatók felhívták arra is a figyelmet, hogy a fiatalabb korosztályt képviselő szakemberjelöltek megtartása érdekében nagy szükség lenne *belső szakmai képzések rendszeres megtartására*, amely segítené a betanulási folyamatot. Ehhez mind az elsőfokú, mind a másodfokú gyámhatóságnál szükséges a jól képzett munkatársak terheinek csökkentése, akik folyamatosan a jogszabályi változásokat követve a képzéseket szerveznék, valamint előadóként, konzulensként, moderátorként részt vennének a képzések lebonyolításában. A szakmai biztonságérzet és ezen keresztül a sikerélmény a pályán maradás igényét, tisztviselők könnyebb megtartását hozhatná.

A válaszadók közül ezzel összefüggésben többen is kiemelték a belépő új kollégák féleven belüli kötelező elméleti és gyakorlati képzését, amely ezt követően időszakonként például a hivatásos gondnokok képzéséhez hasonlóan, a vonatkozó jogszabály által elrendelt módon folyamatos lenne a gyámhivatali feladatkör ellátásának időtartama alatt.

Nagy létjogosultsága lenne továbbá egy központi irányítású (pl. Jogakadémia keretein belül megvalósuló), alkalmazhatósági feltételként előírt *szakmai vizsgának*, illetve azt megelőző *szakmai képzésnek*, mint más hivatásrendekben, ahol a jogszabályi előírástól függően bizonyos határidőn belül (6 hónaptól 2 évig terjedően) kötelező a képzettség megszerzése.

Ez mindenképpen emelhetné a szakmai színvonalat, a nem jogász végzettségű tisztviselőknek jogszabály ismereti és értelmezési szemléletet és tudást is adna a szociális érzékenyítettség mellett.

Az egységes gyámhatósági gyakorlatot nagyban segítené egy kellő szakmai szemlélettel szerkesztett eseti döntéstár, illetve módszertani levelek kiadásával készíltetett központi irányítás.

A hatósági és gyámügyi osztályok összevonása során a vezetői feladatok megnövekedtek, szerteágazóbbá váltak, a vezetők a tényleges gyakorlati munkából – túlterheltségük miatt – lényegében kikerültek. Járási osztályvezetői szinten célravezetőbb lenne *szakonkénti* (külön gyám, külön hatóság), *gyakorlatban is tevékeny vezetői vagy esetlegesen csoportvezetői szint létrehozása.*

A gyámügyek olyan mértékben érintik az egyes emberek magánéletét, személyiségi jogait, amelyek miatt javasolt azokat általánosan a 13/2015. (VI.8.) MvM utasítás 3. számú függelékében az egységes kormányzati ügyiratkezelő rendszerben nem érkeztethető és nem kézbesíthető küldemények között szerepeltetni, és így a *kötelező digitalizálás alól kivenni.* Az eltérő hatáskörökre tekintettel pedig célszerű lenne a *hatósági osztállyal való összevonást megszüntetni.*

A válaszadók indokoltak látnák a Gyvt. olyan módosítását, amely lehetővé tenné egyes gyámhatósági ügyekben (kapcsolattartás szabályozása, végrehajtása, nevelésbe vétel kérelemre történő megszüntetése, kérelemre történő védelembe vétel, otthonteremtési támogatás stb.) *az eljárás felfüggesztését, illetve a függő hatályú döntés meghozatalának mellőzését.* A családjogi, gyámügyi, illetve a gyermekvédelmi tárgyú eljárások ugyanis – noha soron kívül kezelendő ügyfajták tárgyukat, gyermekjogokat is érintő voltak miatt – *korántsem tekinthetők a Ket. jogalkotói szándéka szerinti egyszerű megítélésűeknek.*

Ezen eljárásokban nem is helyes a gyors döntések meghozatala. A megalapozottság megteremtésének alapja lehet egy módosítással szabályozott *ésszerűbb eljárási megoldás*, pl. a határidők a jelenlegitől eltérő és specialitására tekintettel ésszerűbb szabályozása. Az ügyintézők túlterheltségét jelentősen csökkentené, ha egyszerűsödne a gyámhatósági eljárásra vonatkozó eljárási szabályok és felülvizsgálnák, hogy – a jelenlegi túlbürokratizált eljárásrendhez képest – *milyen kötelező eljárási cselekményeket kell lefolytatni a döntéshozatal előtt*, több lehetőséget adva az egyéb bizonyítási eszközök gyámhivatali mérlegelés körébe tartozó beszerzésére.

Az egyidejűleg ellátható ügyek jogszabályban történő maximalizálása is lényeges volna, ennek ismeretében lenne indokolt mérlegelni *az ügyintézők létszámának emelését.* A létszámok meghatározása igazodhat ugyan a megyék, járások lélekszámához is, de szakmailag legmegalapozottabb lenne, ha az egyes ügýtípusokhoz rendelt munka-, idő- és technikai ráfordítás *kalkulálhatóvá válna* (pl. eljárási cselekményekből, munkaidő-fényképezésből levezetve), és korábbi idősoros adatokat felhasználva az egyes megyékben, járásokban az egyes ügýtípusok arányára és mennyiségére vonatkoztatnánk ezen adatokat, ezzel a *valós létszámigényt is meghatározva.*

A szakmai munka színvonalának emelését, az elmélyültebb döntéshozatalt segítené elő az ügyintézők jelenlegi adminisztratív terheinek csökkentése, ami orvosolható lenne *ügykezelő alkalmazásával.*

Az adatszolgáltatók szerint indokolt lenne a különböző szakmai szűrők mellett megfelelő szttenderdek mellett kidolgozott *pszichológiai alkalmassági vizsgálat is*, amely az alkalmazás feltétele lenne. A kiválasztás során a nagyobb merítés reményében is rendszeresebbé kellene tenni a *nyílt pályázatát is* megfelelő szakmai szűrőkkel, ahol nem „csak” egy beszélgetést követően döntenek a felvételtől, hanem ahol vizsgálható lenne az érintett írásbeli kifejezőképessége, kommunikációja.

A feladatok gyorsabb, szakszerűbb elvégzésének érdekében a *belföldi jogsegélyek számát jelentősen lehetne csökkenteni*, ha *az eljáró hatóságok közvetlen online betekintési lehetőséget kapnának közhiteles nyilvántartásokba*, így például állampolgárok lakcím nyilvántartásába, anyakönyvi nyilvántartásba.

Segítené a munkát a *jogalkalmazás során használt szoftverek összehangolása* (Wingyer, JwinSzoc, PTR.) Jelenleg ugyanis ugyanazt az ellátást mindhárom programban rögzíteni kell, közel azonos tartalommal.

Határozatot, illetve ügyiratot csak a WinGyer rendszerben tudnak rögzíteni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

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 Gysr. 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 szervekre kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény, az Ajbt. 37. §-a közvetlenül lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő egyes aggályokat.

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, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és a 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, 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 annyi változást 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 relevánsnak tekintendő. 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. Az Alkotmánybíróság szerint 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, szabadságjogok 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 ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. A jogállamot tehát csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szervezeteknek kell választ adnia.

2. 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 rögzíti az Egyezmény preambuluma is: 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 részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot. Eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. 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

Előljáróban a gyámhatósági rendszerre vonatkozó szabályozással összefüggésben utalnom kell a Kormány 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatára, amely *a járások kialakításának koncepcionális elveiről döntött*. 2013. január 1-jével a járások és járási, illetve kerületi hivatalok a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként kerültek felállításra. A megyei, fővárosi *kormányhivatalok járási, illetve kerületi hivatalainak* a legfontosabb feladata eszerint a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása. Az átalakítás a gyámügyi feladatellátást is érintette, ugyanis a gyermekek védelembe vételéről 2012. december 31-éig a települési önkormányzat jegyzője döntött, 2013. január 1-jétől az eljárásra a gyámhatóság az illetékes.

Utalnom kell arra is, hogy a Gyvt. 2014. január 1-jén hatályba lépett módosításának egyik meghatározó eleme *a gyermekvédelmi gyámosság jogintézményének bevezetése*. 2014. január 1-jét követően a Gyvt. 84. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén⁵ a gyermekvédelmi gyám kirendelése kötelező. A gyermekvédelmi gyámok a gyermekek gondozási helyétől független személyek, akik a gyermekkel való közvetlen és személyes kapcsolattartás mellett – a nevelésbe vétel fennállása alatt – a gyermek életútjának felelősei, akik kötelesek figyelemmel kísérni a gyermek gondozását nevelését, ellátják a vagyongazdálkodási és törvényes képviselői feladatokat. A jogintézmény bevezetésének célja a családjukból kiemelt és a szülői gondoskodást nélkülöző gyermekek jogainak mind teljesebb körű érvényesítése és érdekeik képviselete.

⁵ Gyvt. 84. § (1) A gyámhatóság a gyermek részére gyermekvédelmi gyámot rendel, ha *a)* ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben helyezte el a gyermeket, és pert indított a szülői felügyelet megszüntetése iránt, *b)* a gyermek szülei hozzájárultak a gyermek ismeretlen személy által történő örökbefogadásához, *c)* a gyermek szülei ismeretlen helyen tartózkodnak, a gyermek a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény, valamint a menedéjogról szóló törvény szerint kísérelő nélküli kiskorúnak minősül vagy a szülők bármilyen más okból nem gyakorolják szülői felügyeleti jogukat, és egyik esetben sem lehetséges családbafogadó gyám kirendelése, *d)* nevelésbe vette a gyermeket.

Kiemelendő, hogy 2015. április 1-jével az Országgyűlés és a Kormány döntése alapján jelentős változáson ment keresztül hazánk területi államigazgatása. 2015. április 1-jétől a járási, illetve kerületi gyámhivatalok feladatkörét a járásai, illetve kerületi hivatalok gyámügyi osztályai vették át. A másodfokon eljáró szociális és gyámhivatalok helyett pedig a főváros, illetve megyei kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi hivatalai járnak el.

A gyermekjóléti alapellátást érintette végül a közelmúltban a Gyvt. 2016. január 1-jétől hatályos azon rendelkezése, miszerint *a gyermekjóléti szolgáltatás a családsegítéssel egy szolgáltató – a család- és gyermekjóléti szolgálat – keretében működtethető*. A családsegítő szolgálatok és a gyermekjóléti szolgálatok integrációjával létrejövő család- és gyermekjóléti szolgálatok célja, hogy mind a családsegítés, mind a gyermekjóléti szolgáltatás tekintetében általános segítő feladatokat lássanak el. A jogszabály-módosítás pontosította a családsegítés feladatait, ugyanis egyes feladatok a járásszékhely településeken létrejövő család- és gyermekjóléti központokhoz kerültek.

Amint arra már számos jelentésemben felhívtam a figyelmet, a gyámhatóságok eljárásai esetében a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga speciális alapjogi többlettartalommal egészíti ki a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő kötelezettségrendszer az Egyezményrel összhangban.

A gyermekeket, szülőket és családokat érintő gyámhatósági eljárások abból a szempontból is különlegeseek, hogy számos esetben igen szenzitív, más alapjogokat is érintő (a szülő neveléshez való joga, a családi élet szabadsága, személyiségi jogok), a jog által részben kezelhető helyzetekben kell a felek közt bizalmat teremtve döntést hozni, kompromisszumos megoldást találni. Ezen eljárások kapcsán egyszerre követelmény a *gyorsaság* (akár soron kívüliség és azonnali reakció) és a *szakmai megalapozottság, átgondolt döntéshozatal*. Így az eljárás gyorsítása, egyszerűsítése nem önérték, ha ahhoz nem párosulnak a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges garanciák, mindez pedig azt jelenti, hogy alapjogi-gyermekjogi oldalról a hatósági eljárást *indokolatlanul, szakmailag alá nem támasztható módon lassító akadályok*, a gyakorlatban vagy a szabályozásban felmerülő problémák.

Nyilvánvaló, hogy mindkét követelményt, a gyorsaságot és a megalapozottságot egyszerre szolgálja a hatóságok számára a jogszabályban rögzített személyi és tárgyi feltételek maradéktalan rendelkezésre állása. Az akut létszámhiány fennállása, a képzetlenség, az állandó fluktuáció súlyos problémákat eredményez, így egyszerre kell garanciákat beépíteni a létszámok szinten tartása, a képzett és gyakorlott munkatársak motiválása, segítése, megbecsülése és megtartása érdekében.

Megjegyezni kívánom, hogy ennek kapcsán előremutatónak, üdvözlendőnek tartom azt, hogy 2016. július 1-től a megyei, fővárosi kormányhivatalok járási, kerületi hivatalaiban összesen 30 százalékos béremelést hajtottak végre, második körben pedig 2017. január 1-től mindezt a 30 százalékos béremelést a megyei és a fővárosi kormányhivatalok dolgozóira is kiterjesztik.

Az adatszolgáltatók a tényállásban részletezett módon számos szakmai jellegű problémára hívták fel a figyelmet, fogalmaztak meg javaslatokat, az alábbiakban ezek közül azokat emeltem ki, amelyeket alapjogi-gyermekjogi oldalról saját vizsgálataim alapján kiemeltnek tartottam.

1. 2015. január 1-jén hatályban volt a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló közigazgatási és igazságügyi miniszter 3/2013. (I.18.) KIM utasítása. A fővárosi, illetve megyei kormányhivatalok szervezeti egységeit, a szervezeti egységek feladatait, szervezeti felépítését, szervezeti ábráját és létszámkeretét a KIM utasítás függelékei tartalmazták. Az utasítás értelmében az elsőfokú gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskört gyakorló gyámhivatalok valamennyi járási hivatal szervezetén belül önálló szakigazgatási szervként működtek. A másodfokú hatósági jogkört gyakorló szociális és gyámhivatalok pedig a fővárosi, illetve megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei voltak.

A miniszterelnökséget vezető miniszter a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM utasításának függeléke szervezeti egységekre lebontva tartalmazza a fővárosi, megyei, illetve járási kormányhivatalok által ellátott feladatokat és az azok ellátásához rendelt létszámkeretet. A közjogi szervezetszabályozó eszköz a másodfokon eljáró fővárosi, illetve megyei kormányhivatalok főosztályaihoz rendel létszámot.

Az első fokon eljáró kerületi, illetve járási hivatalok esetében a rendelet megjelöli a járási hivatal által ellátott feladatokat, és a feladatok összességéhez rendel létszámot.

A rendelkezésekre bocsátott adatok szerint a *fővárosban* az adatszolgáltatás idején az elsőfokon és másodfokon eljáró gyámhatóságok a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámmal látták el a feladatot. Az adatok alapján összesen öt olyan megye volt, ahol a 2015. január 1-jén az engedélyezett létszámnál többen dolgoztak: Nógrád és Vas megye +1 fő, Győr-Moson-Sopron megye +3 fő, Veszprém megye +5 fő, Borsod-Abaúj-Zemplén megye +7 fő.

Tizennégy megyében az engedélyezett létszámnál kevesebben dolgoztak az első és másodfokú gyámhatóságok, volt ahol igen jelentős volt az engedélyezett létszámtól való eltérés. Csongrád, Hajdú-Bihar, Somogy -1 fő, Jász-Nagykun-Szolnok megye -1½ fő, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye -2 fő, Heves, Tolna megye -3 fő, Komárom-Esztergom, Zala megye -4 fő, Fejér megye -5½ fő, Baranya megye -8 fő, Bács-kiskun, Békés megye -9 fő. Pest megye -21 fő.

Az engedélyezett létszámnál 3 fővel többlet dolgozó Győr-Moson-Sopron megye és az engedélyezett létszámnál 1 fővel kevesebbel dogozó Hajdú Bihar megye jelezte, hogy az állományban lévő létszámmal elegendő a feladatellátáshoz. Az engedélyezett létszámnál 9 munkatárssal kevesebbel dolgozó Békés megye nem szolgáltatott adatot arra vonatkozóan, hogy a feladatot túlterheltség nélkül hány fővel tudná ellátni. A főváros és 16 megye gyámhatóságai vezetőinek meglátása szerint a feladatot túlterheltség nélkül csak az adatszolgáltatáskori létszámnál több munkatárssal tudnák ellátni (+4-62 fő). Kiemelendő Pest megye, ahol az engedélyezett létszámnál 21 fővel kevesebben dolgoznak, és a túlterheltség nélküli munkavégzéshez + 62 főre lenne szükség.

Az általános ügyintézési határidőről a Ket. 33. §-a rendelkezik. Eszerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az eljárás megindulását számított huszonegy napon belül (ami 15 munkanapnak felel meg) kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. A Ket. 33. § (2) bekezdése értelmében kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetében, az ügyet soron kívül kell elintézni.

A Ket. 33. (3) bekezdése rendelkezik azon eljárási cselekményekről, amelyek az ügyintézési határidőbe nem számítanak bele. Ilyen pl. a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama, a jogsegélyeljárás időtartama, a hiánypótlásra, a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, az eljárás felfüggesztésének, illetve a szakértői vélemény elkészítésének időtartama.

Az adatszolgáltatókat arra kértem, hogy az átlagos ügyintézési időt munkanapban adják meg. Ennek alapján késedelem nélküli ügyintézésről egyedül Hajdú-Bihar megye számolt be (14-15 munkanap). Ezen adatszolgáltató a feladat túlterheltség nélküli ellátásához a létszámot is elegendőnek tartotta. A Győr-Moson-Sopron megyei adatszolgáltató a feladatellátáshoz a létszámot ugyancsak elegendőnek tartotta, ebben a megyében azonban az átlagos ügyintézési idő 24,3 munkanap volt. A fővárosban és 18 megyében a Ket. által meghatározott 21 napos (15 munkanapos) ügyintézési határidőt kisebb, nagyobb mértékben meghaladóan (3-105 munkanap) születnek érdemi döntések. A leghosszabb időtartamú ügyintézésről a legnagyobb szakemberhiánnyal küzdő Pest megye számolt be.

A Ket. az alapelvek között rögzíti az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. Az ügyintézési alapelvek a közigazgatási hatósággal szemben támasztott követelmények, önállóan is felhívható, de az egyes rendelkezések értelmezésénél is iránymutató normatív szabályrendszerrel van szó. Az Alaptörvény alkotmányos rangra emelt egyes a közigazgatási hatósági eljárásokat is érintő ügyintézési alapelveket és az Alaptörvény hivatkozott XXIV. cikke értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

A rendelkezésekre bocsátott adatok alapján megállapítható, hogy a megyék többségében a gyámügyi hatósági feladatokat a 2015. január 1-jén meghatározott létszámnál kevesebb munkatárssal látják el az elsőfokon és másodfokon eljáró gyámhatóságok. Megállapítható továbbá az is, hogy az intézményekben szakügyintézőként középfokú végzettségűek is dolgoznak a területen. Megállapítható az is, hogy országosan az átlagos ügyintézési határidő – egy megye kivételével – mindenhol meghaladja a Ket. által meghatározott 21 napot (15 munkanapot).

A vizsgálat jellegénél és módszerénél fogva nem tért és nem is térhetett ki arra a kérdésre, hogy az egyes megyékben és a fővárosban tapasztalt eltérő időtartamú eljárási késedelem milyen más közvetlen, egyedi okokra volt visszavezethető, a különbségekre mennyiben volt kihatással az eltérő számú, bonyolultságú ügy, hatékonyabb vezetői munkaszervezés, informatikai fejlesztések, jobb munkakörnyezet és belső szabályozás, kevesebb adminisztrációs teher, teljesítményorientált bérezés. Mindezek kétségtelenül szerepet játszhatnak az eltérő eredményekben, javításuk pedig feltétlenül szükséges, ugyanakkor önmagukban a létszámihiányt csak enyhíteni tudják.

Mindebből következően megállapítom, hogy megfelelő létszám, a szakértelem hiánya, az érdemi döntések késedelmes meghozatala az érintett ügyfél tisztességes eljárásához fűződő jogával összefüggő visszútságot okoz. Nem érvényesülhet továbbá a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, ez a helyzet pedig a gyámügyi eljárásokban érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogával összefüggő visszútságot eredményez.

2. Lényegesnek tartottam áttekinteni mindazon jogi szabályozókat, amelyek az adatszolgáltatók szerint *indokolatlanul akadályozzák, hátráltatják, lassítják az ügyintézés*, aminek következtében a Ket. által meghatározott ügyintézési határidő nem, vagy csak nagyon nehezen tartható.

A Ket. 2016. január 1-jétől hatályos 29. § (1b) bekezdése szerint a kérelemre induló eljárás *sommás eljárás*, ha a kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok (ide értve az olyan adatokat is, amelyek szolgáltatására a kérelmező nem kötelezhető) alapján a tényállás tisztázott, nincs ellenérdekű ügyfél és az eljárásra irányadó ügyintézési határidő nem éri el a két hónapot, vagy a hatvan napot. A Ket. 33. § (1a) bekezdése alapján a hatóság a sommás eljárásban az eljárás megindulását követően a határozatot azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza, és gondoskodik a döntés közléséről.

A 2016. január 1-től hatályos Ket. 29. § (1c) bekezdése alapján, ha a hatóság megállapítja, hogy nem folytatható le sommás eljárás, *a sommás eljárás szabályait mellőzi*, és a kérelem beérkezésétől számított 8 napon belül *függő hatályú döntést hoz*. *A függő hatályú döntést akkor mellőzi a hatóság*, ha – az eljárás megindításától számított 8 napon belül – érdemben dönt az ügyben, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, az eljárást megszünteti, felfüggeszti vagy függőben tartja. *Mellőzi a hatóság a függő hatályú döntés meghozatalát*, ha nemzetközi jogsegélykérelemmel külföldi hatósághoz fordul, vagy a hatósági eljárás ügyintézési határideje legalább 2 hónap, 60 nap. A függő hatályú döntés meghozatala esetén az egyéb jogkövetkezmények mellett helye lehet *az ügyfél által megfizetett illeték visszatérítésének*. *A függő hatályú döntés értelmében, ha két hónapon belül nem születik döntés, a hatóság köteles az ügyfél részére az eljárási díjat, ennek hiányában tízezer forintot megfizetni.*

Az adatszolgáltatók közül sokan különösen aggályosnak tartják, hogy a függő hatályú végzések jogerőssé válása és az ezzel járó *következmények* megakadályozása érdekében – legkésőbb a határidő utolsó napján – *a hatóságok a tényállás teljes körű feltárása nélkül is döntést hoznak*.

A Ket 2015. december 31-ig hatályos 32. § (1) bekezdése szerint, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján dönt. 2016. január 1-től a fent idézett rendelkezés akként módosult, hogy törvény *lehetővé teszi* az eljárás felfüggesztését, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el. *Az adatszolgáltatók véleménye szerint e módosítás lassítja az eljárást.*

2016. január 1-től a *fellebbezési eljárás is módosult*. A Ket 105. § (2) bekezdése ugyanis akként rendelkezik, hogy ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt. *A függő hatályú végzések jogerőssé válásának megakadályozása érdekében hozott döntések következtében az adatszolgáltatók szerint 2016 első félévében eddig nem tapasztalt mértékben kellett az elsőfokú döntéseket másodfokon megváltoztatni, vagy kiegészítő bizonyítást lefolytatni.*

Vizsgálati tapasztalataim⁶ visszaigazolják az adatszolgáltatók azon véleményét, hogy egyes gyámhatósági ügyekben sokszor *a Ket. által meghatározott ügyintézési határidőben csak a tényállás teljes körű feltárása és széleskörű bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül hozható döntés.*

Az alapvető dilemmát az ilyen ügyekben az jelenti, hogy mi szolgálja a gyermek legjobb érdekét az eljárásban, az ideális esetet az jelenti, hogy a hatósági eljárásban a döntés, az intézkedés a lehető leggyorsabban, soron kívül, ugyanakkor kellően megalapozott módon születik meg. Nem vitatható a függő hatályú végzések alkalmazásának előírásában megnyilvánuló az az alapjogi szempontból pozitív jogalkotói szándék, hogy a végzés jogkövetkezményeire tekintettel hatósági eljárások ne húzódjának el indokolatlanul. Önmagában ugyanakkor nem minden esetben a lehető leggyorsabban meghozott döntés szolgálja a gyermek legjobb érdekét, ráadásul egy gyámhatósági eljárás számos pontján jellegében eleve eltér egy hagyományos közigazgatási hatósági eljárástól, az általa hozott döntések – a bírósági eljárásokkal együtt – komoly jogi és nem jogi *következménnyel* járnak, sorsokat befolyásolnak, a legszemélyesebb kapcsolatokról határoznak. Kétségtelen, hogy az egyes gyámhatósági ügyek eltérőek lehetnek, de fontos lenne a jogalkotó részéről egy gyorsító elem beépítésekor a *differenciáltabb megközelítés alkalmazása*, e körben annak a lehetővé tétele, hogy a gyámhatóság indokolt esetben az előtte folyó eljárást felfüggeszthesse, egyben pedig a függő hatályú végzés meghozatalát mellőzze. Nem lehet cél ugyanis semmiképp, hogy tömegesen kerüljön sor a függő hatály fennállása miatt időben meghozott, de tartalmilag megalapozatlan, hibás elsőfokú döntések hatályon kívül helyezésére, ami az állam számára is plusz kiadást jelent.

Mindebből következően megállapítom, hogy a gyámhatósági eljárások specifikus jellegére tekintettel nem levő gyorsító elemek automatikus, nem kellően differenciált alkalmazása hatásában alkalmas arra, hogy a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elháruljon, illetve gondoskodáshoz és védelemhez való jogával.

3. Ombudsmanként magam is kiemelkedően fontosnak tartom a gyámhatóságokon dolgozó, nagy tapasztalattal, kiemelkedő szakmai tudással és empátiás képességgel rendelkező, továbbá a fiatal szakemberek anyagi és társadalmi megbecsülését, a szakterületen való megtartását.

Álláspontom szerint a jelenlegi helyzetben a gyámhatósági munkatársak kiegészítő szupervízió, a burnout képzések, az újonnan belépő munkatársak elméleti és gyakorlati képzésének, a szakterületen régebben dolgozók szakirányú továbbképzésének hiányában sérül a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, valamint fennáll az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alapjogával összefüggő visszásság is.

A gyámhatósági eljárásokkal összefüggésben több korábbi ombudsmani vizsgálat tárt fel⁷ a jogszabályok nem megfelelő értelmezésére visszavezethető, a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot eredményező eltérő joggyakorlatot. *Mindezek alapján magam is indokoltnak tartom a gyámügyi szakmai eseti döntéstár kidolgozását és megjelentetését, illetve módszertani levelek kiadását.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt visszásság *jövőbeli bekövetkezésének megelőzése érdekében*

1) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel és a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve – vizsgálja felül a kormányhivatalokban és azok járási és kerületi hivatalaiba gyámhatósági feladatokat jelenleg ellátó osztályok és főosztályok létszámkeretét és a nem megfelelő létszám esetén tegye meg a szükséges intézkedéseket, valamint vizsgálja meg a további informatikai fejlesztések, illetve az adminisztratív terhek csökkentésének lehetőségét;

2) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy – az igazságügyi miniszterrel együttműködésben – tekintse át a hatályos szabályozás (Ket., Gyvt. és Gyer.) alapján kialakult jogi helyzetet, illetve vizsgálja meg egyes gyámhatósági eljárások esetében a differenciált szabályozás kialakításának a lehetőségét, ideértve a függő hatályú végzés meghozatalának mellőzését, illetve az eljárás felfüggesztésének a biztosítását;

⁶ Lásd különösen AJB-650/2014. számú és AJB-683/2014. számú jelentéseket.

⁷ Lásd különösen az AJB-2201/2011. számú és AJB-697/2012. számú jelentéseket.

3) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy a jelentésben rögzített szakmai javaslatok figyelembe vételével, a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának, legjobb érdekének érvényesülése érdekében fontolja meg

- a) a gyámügyi szakügyintézők szupervíziója, a burnout képzése, az újonnan belépő munkatársak szakirányú elméleti és gyakorlati képzése, valamint a szakterületen régebben dolgozók szakirányú továbbképzése biztosításának lehetőségét;
- b) az egységes gyakorlat elősegítése érdekében a gyámügyi területen szakmai eseti döntéstár kidolgozását és megjelentetését, illetve módszertani levelek kiadását.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.