

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2768/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Györffy Zsuzsanna  
dr. Rajzinger Ágnes

**A vizsgálat megindítása**

Az elektronikus sajtóból<sup>1</sup> értesültem arról, hogy a Németországban állami gondoskodásba vett gyermekek közül többeket Magyarországra, ezen belül Baranya megyébe hoztak és olyan „nevelőszülőknél” helyezték el őket, akiknek szakképzettsége, nyelvtudása nincs. A tudósítások szerint a német gyámügyi hivatal vezetője és ügyintézője „nyereszkedett” az ügyön, azonban az itt elhelyezett gyermekek elhelyezését és ellátását senki sem ellenőrizte. A beszámolók szerint az idegen nyelvi környezetbe került, valamint súlyosan veszélyeztetett gyermekek a lényegében nem kapták meg a megfelelő oktatást, illetve ellátást.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Tekintettel arra, hogy a sajtóhírek alapján felmerült az érintett gyermekek alapvető jogaival összefüggő visszásság gyanúja, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárát (a továbbiakban: államtitkár), valamint a Baranya Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját (a továbbiakban: kormány megbízott). A megkeresetteket az általam feltett konkrét kérdések megválaszolásán túlmenően az ügyben keletkezett és esetlegesen rendelkezésükre álló dokumentumok másolatának megküldésére kértem. Tájékoztatást kértem az ügygel kapcsolatos álláspontjukról, az időközben már megtett, vagy megtenni kívánt intézkedéseikről.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- a gyermekek védelemhez 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 jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény),
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.),
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet (a továbbiakban: Gyer.),
- az Európai Unió Tanácsának 2201/2003/EK rendelete (a továbbiakban: Rendelet),
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.).

---

<sup>1</sup>Lásd: <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/rajtautes-fordulattal>,  
[http://index.hu/kulfold/2015/05/03/magyarorszagra\\_kuldott\\_gyerekeken\\_nyereszkedett\\_a\\_nemet\\_gyamugy/](http://index.hu/kulfold/2015/05/03/magyarorszagra_kuldott_gyerekeken_nyereszkedett_a_nemet_gyamugy/)  
[http://index.hu/belfold/2015/05/18/nemet\\_allami\\_gondozott\\_gyerekek/](http://index.hu/belfold/2015/05/18/nemet_allami_gondozott_gyerekek/)

## A megállapított tényállás

1) Az államtitkártól arról kértem mindenekelőtt tájékoztatást, hogy *van-e jelenleg hatályban olyan államközi szerződés, amely alapján külföldi állampolgárságú, magyarul nem beszélő, veszélyeztetett gyermekek Magyarországon helyezhetőek el nevelőszülőknél.*

Az államtitkár tájékoztatása szerint Rendelet 56. cikke teszi lehetővé, hogy német hatóságok Magyarországon pedagógiai terápiában részesítsenek kiskorúakat, amely német szervezet közreműködésével valósul meg. A Rendelet 53. cikke alapján az adott tagállam által kijelölt központi hatóság jár el e gyermekek ügyében. A központi hatóságok konzultálnak egymással és a magyar központi hatóság azt engedélyezi, hogy a külföldi állampolgár gyermeket elhelyezhessék Magyarországon. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szervezeti és működési szabályzatáról szóló 33/2014. (IX. 16.) EMMI utasítás 2. függelék 1.10.2.4. c) 2.1. pontja szerint az Emberi Erőforrások Minisztériuma Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya látja el a központi hatóság feladatát a rendelet vonatkozásában.

2) Az államtitkártól adatszolgáltatást kértem arról, hogy *jelenleg összesen hány, illetve milyen állampolgárságú külföldi gyermeket gondoznak magyar nevelőszülők.*

A kapott válasz szerint az Emberi Erőforrások Minisztériuma Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya (a továbbiakban: Magyar Központi Hatóság) jelenleg öt szervezettel áll kapcsolatban<sup>2</sup> és összesen 44 német állampolgárságú gyermek nevelkedik Magyarországon. A szervezetek Győr-Moson-Sopron megye, Csongrád megye, Tolna megye, Baranya megye és Jász-Nagykun-Szolnok megye területén fejtik ki tevékenységüket.

3) Az államtitkártól és a kormány megbízottól választ vártam arra is, hogy a sajtóhírek megjelenése előtt *volt-e hivatalos tudomásuk a nem magyar állampolgárságú állami gondoskodásba vett gyermekek magyarországi nevelőszülői elhelyezéséről.*

Az államtitkár tájékoztatása szerint a Magyar Központi Hatóságnak *nem volt tudomása* a sajtóhírekben említett Kft. működéséről, továbbá *a németországi gyámhivatal által kiajánlott gyermekek elhelyezését sem hagyta jóvá*, vagyis a gyermekek magyarországi nevelkedése nem felelt meg a Rendelet 56. cikkének. A sajtóhíreket követően az ügyben a magyar Központi Hatóság a német központi hatóságtól tájékoztatást kért. A riportban szereplő Kft. működéséről a német központi hatóság nem tudott, információja szerint azonban a szervezet által kiajánlott gyermekek már nem tartózkodnak Magyarországon. A riportban bemutatott másik ügy egy másik német gyámhivaltól *a magyarországi nevelésre kiközvetített gyermek elhelyezésének körülményeit kifogásolta*. A riportban nevesített 11 éves gyermek másfél éve került Magyarországra. A riportban a gyermek szálláshelyénél egy rossz állapotban levő szemétdomb-szerű udvart mutattak be, kiemelve, hogy a gyerek iskola helyett heti két alkalommal távoktatásban vesz részt. A német gyámhivatal hivatalos állásfoglalása szerint *a riport készítői hamis képet mutattak be a kislőről*, szándékosan a hátsó udvart és az istálló épületet vették fel. A gyermeknek saját szobája és fürdője van a házban, a gondozója pedig szakmailag képzett. A gyermek helyzetét többször a helyszínen is ellenőrizték a német szakemberek, a gyermek elmondása szerint jól érezte magát. A gyermek képzése *személyre szabott pedagógiai program alapján történt*, magyarországi tartózkodása óta javulást mutatott személyiségének fejlődése. A gyermeket olyan szervezet hozta Magyarországra, amely szervezettel a Magyar Központi Hatóság kapcsolatban volt. Eddig a gyermekek megfelelő ellátásban részesültek, a nevelőszülők korábban más szervezetenél is végeztek olyan munkát, ahol német állampolgárságú Magyarországra helyezett gyermekek nevelését látták el, tehát megfelelő tapasztalattal rendelkeztek.

---

<sup>2</sup> Ezek a szervezetek a következők: Wellenbrecher Jugendhilfeträger e.V., Kinder- und Jugendhilfe-Verbund, LIFE Jugendhilfe, Evangelische Jugendhilfe. Wir Kinder-Jugendhilfe.

A szervezettel a Magyar Központi Hatóság azonnal felvette a kapcsolatot és néhány napon belül – a szervezet igazgatójának és a Magyarországon nevelkedői gyermekek nevelését felügyelő és segítő koordinátor részvételével – személyes találkozásra is sort került. Időközben a gyermeket visszavitték Németországba, mert a nevelőszülőn szívmitűtet hajtottak végre. A tájékoztatás szerint *mindkét esetben vizsgálatot folytatott az illetékes németországi ügyészség.*

A magyar főkonzul arról tájékoztatta a Magyar Központi Hatóságot, hogy az egyik gyámhivataltól Magyarországra küldött gyermekek ügyében az ügyészség bűncselekmény hiányában megszüntette az eljárást.

A kormány megbízott is arról beszámolt válaszában, hogy *a sajtóhíreket megelőzően a Baranya Megyei Kormányhivatalnak (a továbbiakban: kormányhivatal) nem volt tudomása arról, hogy német állampolgárságú gyermekek nevelőszülőnél élnek a megyében.*

A sajtóhíreket követően a gyermekvédelmi jelzőrendszeren keresztül felkutatott adatok alapján *a kormányhivatal talált olyan nevelőszülő, aki korábban nevelt külföldi (luxemburgi) állampolgárságú gyermeket.* A nevelőszülő elmondta, hogy egy Kft. közvetítette számukra a gyermeket egy németországi vállalkozás képviseletében. A német vállalkozással a nevelőszülő szerződést kötött. A vállalkozás rendszeresen figyelemmel kísérte a családot és a gyermek gondozását a lakóhelyükön is ellenőrizték. A nevelőszülő tudomása szerint a vele szerződő cég nem azonos a sajtóhírekben megjelent vállalkozással.

A Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatalának Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: gyámhatóság) a Baranya Megyei Főügyészség 2015. május 12-én érkezett jelzése alapján értesült arról, hogy német állampolgárságú gyermekek nevelőszülőnél élnek a megyében. A jelzés alapján *a gyámhatóság az ügyben azonnal intézkedéseket tett,* amely alapján a Pécsi Rendőrkapitányság a cégnyilvántartás adatbázisában fellelt, pécsi székhelyű cég ellen tett feljelentés szerint folytatott vizsgálatot kiskorú veszélyeztetésének gyanújával.

A rendőrség az eljárás során felkutatta a Kft. vezetőit, akik elmondták, hogy valóban egy németországi gyermekotthonból jöttek Magyarországra 11-16 év körüli diákok. A gyerekek Pécsen éltek *egy gyerekotthonban.* A Kft. összesen 5.300 eurót kapott gyerekenként, ezt az összeget a gyerekotthon felújítására, rezsijére és a gyermekekre költötték. *A gyerekotthonban 2006-tól 2009-ig összesen 8 gyermek volt elhelyezve, de egyszerre csak 3 gyermek tartózkodott a házban.* Elmondták azt is, hogy a gyerekek közül többen jártak egy pécsi iskolába és voltak, akik szakmát is tanultak. A gyermekek az itt tartózkodásuk alatt sokszor voltak a Balatonon, kirándultak a Mecsekben és egyéb helyeken. Szabadidejükben a ház körüli munkálatokban is segédkeztek. A gyerekotthonban szakképzett, diplomával rendelkező tanárok, nevelők tanították a diákokat, a nevelésükben is részt vettek. *A német kormány elvárása az volt, hogy az itteni diákok is ugyanolyan ellátást kapjanak, mintha Németországban élnének.* Ezt a követelményt a Kft. szigorúan be is tartotta. Egyben kijelentették, hogy az itt tartózkodó diákok maximális ellátásban részesültek, semmilyen nélkülözésnek kitéve nem voltak, bűncselekményt a sérelmükre senki nem követett el. A vezetők szerint valótlan az újságcikk azon állítása, miszerint egy 11 éves fiút egy pedagógiai képzettség nélküli, 64 éves magyarországi iparosra bíztak, aki a "gondozásért" juttatást kapott. A gyerekotthonban valóban dolgozott egy személy, aki nem rendelkezett pedagógiai végzettséggel, de ő a gondnok volt, aki a ház körüli karbantartásokat végezte és nem vett részt a gyermekek nevelésében, oktatásában.

A rendőrség meghallgatta annak az iskolának az igazgató-helyettesét, ahová a német gyermekek jártak. Az igazgató-helyettes elmondása szerint a gyermekek soha nem panaszkodtak arra, hogy nem kapnának enni, vagy olyan körülmények között élnének, ami rájuk veszélyt jelentene. Mindig rendezett öltözetben jártak, egészségesek voltak, nem voltak alultápláltak. A nevelőkre, tanárookra soha nem panaszkodtak, őket semmilyen inzultus nem érte. Minderre tekintettel a rendőrség bűncselekmény hiányában elutasította a feljelentést.

4) Végül az államtitkártól és a kormány megbízottól arról kértem tájékoztatást, hogy abban az esetben, ha tudomásuk volt a nem magyar állampolgárságú állami gondoskodásba vett gyermekek magyarországi nevelőszülői elhelyezéséről, akkor *pontosan ki, mikor és milyen módon ellenőrizte az ilyen tevékenységet végző nevelőszülőket.*

A beérkezett válaszok szerint – tekintettel arra, hogy az érintett német állampolgárságú gyermekek nem a magyar szakellátásban kerülnek elhelyezésre – *a magyar hatóságokat ellenőrzési és elhelyezési feladatok nem terhelik.* A Magyar Központi Hatóság az, amely *beszerzi a közreműködő szervezetről a hivatalos dokumentumokat, amelyek alátámasztják működésének jogszerűségét és a szükséges németországi engedélyek meglétét.* Ezen felül a német központi hatóságon keresztül kapja meg a Magyar Központi Hatóság egy-egy német állampolgárságú gyermekre vonatkozó *elhelyezési javaslatot, illetve a szakmai programot, amelyet a német szakemberek állítanak össze a gyermekek helyzetének átfogó rendezése érdekében. Önmagában az a tény, hogy a szervezet engedéllyel és jogszerűen működik, illetve a német központi hatóság tudomással bír a gyermek elhelyezéséről, megalapozza a szervezet magyarországi működését.*

A Magyar Központi Hatóságnak további ellenőrzésre nincsen jogi lehetősége a Rendelet alapján, ezek után egyszerűen csak a hozzájárulását adja a gyermek elhelyezéséhez. *A további ellenőrzéseket a német szakmai szervezetek és hatóságok teszik meg.* A Magyar Központi Hatóság őket értesíti, ha probléma adódik egy gyermek ügyében.

A tájékoztatás szerint azok a magyar állampolgárságú személyek, *akik e programban nevelőszülőként részt vesznek, a magyar nevelőszülői hálózatban nem vállalhatnak tevékenységet.* Ennek betartását a Magyar Központi Hatóság – annak érdekében, hogy az ellenőrzési és felelősségi kérdések tisztán érvényesüljenek – minden engedéllyel működő szervezettől kérte. A Magyar Központi Hatóság hozzájárulásáról *a helyi rendőri szervek, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kap tájékoztatást.*

A kormány megbízott álláspontja szerint a hasonló helyzetek megelőzése érdekében célszerű lenne, ha a Magyar Központi Hatóság tájékoztatása alapján az illetékes kormányhivatal pontos információt kapna a külföldi állampolgárságú, nevelőszülőnél élő, gyermekvédelmi gondoskodásban lévő gyermek tartózkodási helyéről.

#### **5) A német szabályozás, valamint a nemzetközi követelmények ismertetése**

*A jelentésben vizsgált esetkör alapvetően a Német Szövetségi Köztársaság joghatósága alá tartozó hatóságok munkáját, jogalkalmazását érinti.* A külföldi hatóságok vonatkozásában vizsgálat lefolytatására, illetve ajánlás megfogalmazására nem rendelkezem joghatósággal, így felhatalmazással. Fontosnak tartom annak felvázolását ugyanakkor, hogy a tárgykörben milyen szabályozás érvényesül, továbbá szeretném felhívni arra figyelmet, hogy az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) érzékelve a problémát, *konkrét ajánlást fogalmazott meg a német tagállam felé az Egyezmény 25. cikkében foglalt, a gyermekek szakellátási elhelyezésének felülvizsgálati köteletségével összefüggésben.*

Mivel a Német Szövetségi Köztársaság szintén ratifikálta az Egyezményt ezzel annak rendelkezéseit önmagára nézve kötelezően ismeri el. Ennek megfelelően az Egyezmény 20. cikkének rendelkezései szerint *minden olyan gyermeknek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.* Az Egyezményben részes államok hazai jogszabályainak megfelelően *intézkednek helyettesítő védelem iránt az ilyen gyermek számára. Ez a helyettesítő védelem történhet családnál való elhelyezés, az iszlám jog kafalahja szerinti gondnokság, örökbefogadás, illetőleg szükség esetén megfelelő gyermekintézményekben való elhelyezés formájában. A megoldás kiválasztásánál kellően figyelembe kell venni a gyermek nevelésében megkívánt folyamatosság szükségességét, valamint nemzetiségi, vallási, kulturális és nyelvi származását.*

Az Egyezmény 25. cikke pedig rögzíti, hogy *az Egyezményben részes államok elismerik az illetékes hatóságok által gondozásra, védelemre, illetőleg fizikai vagy elmeápolásra elhelyezett gyermeknek azt a jogát, hogy időszakosan felül kell vizsgálni az említett kezelést és az elhelyezésével kapcsolatos minden egyéb körülményt.*

A nemzetközi követelményeknek megfelelően a német belső jogban az állam különleges védelmét és segítségét a német Polgári Törvénykönyv, Bürgerliches Gesetzbuch (a továbbiakban: BGB) 1666. § (1) bekezdése tartalmazza. Eszerint *"amennyiben a gyermek mindenek felett álló – fizikai, mentális és pszichológiai – érdeke vagy tulajdona veszélyben van és a szülők nem akarják, vagy nem képesek megelőzni azt, a családjogi bíróságnak kell meghoznia a szükséges döntést a veszély elhárítása érdekében."*

A BGB 1666. § (3) bekezdése részletezi, hogy *a veszélyeztetettséggel összefüggésben a bíróság különösen az alábbiakról dönthet:*

1. utasítást ad állami segítség igénybevételére, különösen a gyermek és fiatalkorúak jóléte és egészsége érdekében,
2. utasítást ad az iskolalátogatási kötelezettség megtartásának ellenőrzésére,
3. dönt a veszélyeztető szülő – a családi otthontól vagy más lakhelytől határozott, vagy határozatlan idejű – eltiltásáról, valamint megtilthatja, hogy a veszélyeztető szülő meghatározott távolságon belül tartózkodjon a gyermek lakóhelyétől, illetve olyan helytől, ahol a gyermek rendszeresen időt tölt,
4. megtiltja a gyermekkel való kapcsolatfelvételt és találkozást,
5. dönt a szülői felügyeleti jog körébe tartozó nyilatkozat helyettesítéséről,
6. dönt a szülői felügyeleti jog részleges, vagy teljes megszüntetéséről.

A gyermek személyének védelme érdekében a bíróság döntései harmadik felet is kötelezhetnek. A jogszabály<sup>3</sup> hangsúlyossá teszi továbbá az eljárásokban alkalmazandó *arányosság elvét*, valamint az állami támogató intézkedések *elsődlegességét*. Eszerint a gyermek *családból való kiemelése* – még állami, támogató intézkedés alkalmazása esetén is – *csak abban az esetben engedhető meg, ha a veszély másként nem hárítható el*. Ez a rendelkezés arra az esetre is vonatkozik, ha az egyik szülő határozott vagy határozatlan ideig távollattartásra kötelezett a családi otthontól. A szülői felügyeleti jog teljes mértékben csak akkor szüntethető meg, ha a korábbi, egyéb intézkedések sikertelenek voltak, illetve feltételezhetően más intézkedés elégtelen lenne a veszély elhárítása érdekében.

A német szociális törvény, a Sozialgesetzbuch (a továbbiakban: SGB) VIII. fejezete tartalmazza a gyermek-és fiatalkorúakkal kapcsolatos részletszabályozást. Az SGB 27. § (2) bekezdése – az Európai Unió Tanácsának 2201/2003/EK rendeletének 56. pontjával összhangban – konkrétan rendelkezik a gyermek jólétének veszélyeztetésekor *a külföldön történő gondozás-nevelés lehetőségéről*. Az SGB azonban – megerősítve a BGB által hangsúlyozott arányosság elvének alkalmazását – egyértelműsíti, hogy minden egyedi esetben *csupán a megkívánt mértékben, módon* van lehetőség az állami beavatkozásra. Főszabályként belföldön valósul meg az állami gondoskodás, a gyermek és fiatalkorú csak abban az esetben vihető külföldre, ha a nevelési terv szerint megállapított cél elérése érdekében az szükséges.

A Német Szövetségi Köztársaság a *3. és 4. tagállami jelentésében*<sup>4</sup> – eleget téve a Bizottság felé fennálló jelentéstételi kötelezettségének, az Egyezmény 44. cikkének megfelelően<sup>5</sup> – ismertette, hogy Németország módosította a gyermekvédelmi törvényt és a családjogi bírósági eljárást, abból a célból, hogy hangsúlyozza a szülői felelősséget a gyermekvédelem területén.

<sup>3</sup> Lásd: BGB 1666a. §

<sup>4</sup> Lásd: Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention Third and fourth periodic reports of States parties due in 2009, Germany, 20 October 2010.

<sup>5</sup> Az Egyezmény 44. cikke alapján minden részes államnak öt évenként jelentésben kell beszámolnia arról, milyen intézkedéseket tett az egyezmény rendelkezéseinek végrehajtása érdekében. Az Egyezmény 44. cikke azt is előírja, hogy az országjelentéseket minél szélesebb körben bárki által hozzáférhetővé kell tenni.

Az új jogszabály ösztönzi a gyermekvédelmi rendszer tagjait – a szülőkkel együttműködve – *a minél korábbi beavatkozásra*, amennyiben a gyermek érdeke veszélybe kerül. További jogszabály-módosítások történtek továbbá annak érdekében, hogy az Egyezmény – lelki és fizikai bántalmazás, kizsákmányolás és rossz bánásmód elleni küzdelemről szóló – 19. cikkének megfelelően a tagállami szabályozás.

A jogszabály-módosítások azt célozták, hogy *összekössék a gyermekvédelmi rendszer szakértelmét a családjogi bíróságok kényszerítő erejével*, annak érdekében, hogy hatékonyan megelőzhető legyen a gyermekekkel szembeni erőszak, rossz bánásmód, vagy elhanyagolás. A BGB 1666. §-ának – fentebb részletezett módon kifejtett – módosítása világossá tette, hogy a családjogi bíróság a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a gyermek tartózkodási helyétől való távoltartási döntést hozhat, illetve megtilthatja a kapcsolattartást, amelyek tipikusan az erőszaktól való védelmet biztosító intézkedések. (pl. erőszakos apával szemben)

Az elsőbbségi elvek és a családjogi eljárás gyorsabbá tétele a tényállás minél hamarabbi tisztázásához járul hozzá. Ezen túl a családjogi bírósági eljárás átfogó reformja a családon belüli konfliktusok békés megoldását célozza, elsősorban *mediáció segítségével*, megelőzve a hagyományos peres eljárást, amennyiben ez szolgálja a gyermek érdekét. A gyermekek az egész eljárás alatt kiemelt védelemben és több joggal rendelkeznek. A rövidebb eljárási idő azt szolgálja, hogy minél kevésbé sérüljön a gyerek-szülő kapcsolat. Az első meghallgatást az eljárás kezdetétől számított egy hónapon belül meg kell tartani.

A Bizottság a német 3. és 4. tagállami jelentésre adott válaszában<sup>6</sup> ismertette, hogy előremutatónak találta az olyan jogszabályi változásokat, amelyek támogatják a szülőket a szülői kötelezettségeik gyakorlásában, ugyanakkor problémaként merültek fel a következők, amelyekkel kapcsolatban ajánlással élt a Bizottság a tagállam felé. Kiemelte, hogy növekszik az állami gondozásba vett gyermekek száma. A Bizottság ajánlásként fogalmazta meg, hogy fejlesszék a családtámogatási rendszert, és biztosítsák azt, hogy a gyermek kiemelése a családból csak akkor történjen meg, ha ez a gyermek legfőbb érdekét szolgálja. Kevés forrás áll rendelkezésre a gyermekjóléti szolgálatok működtetésére, a veszélyeztetett családok támogatására, és csak néhány helyi hatóság tud segíteni a szülők számára anyanyelvükön.

A Bizottság ezért javasolta, hogy elegendő személyi és pénzügyi forrást kapjanak a gyermekvédelmi szervek, hogy támogatni tudjanak minden szociális és gazdasági nehézséggel küzdő családot, beleértve a migráns családokat, különösen az anyanyelvi tájékoztatás elérhetővé tételével. A jelenlegi vizsgálat témájával egybevágó ajánlást szintén a Bizottság tette a tagállam felé.

*A Bizottság felhívta arra a figyelmet, hogy visszaszűkítse a gyakorlat, miszerint viselkedészavarral küzdő, állami gondozásba vett gyermekeket más európai uniós tagállamban helyeznek el, megfelelő ellenőrzés és értékelés nélkül. A Bizottság ennek kapcsán azt javasolta, hogy vizsgálják felül a más EU-s országokban történő gyermek-elhelyezési gyakorlatukat és biztosítsanak megfelelő ellenőrzést, nyomon követést, értékelést.*

## **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.

<sup>6</sup> Lásd: Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, 31 January 2014

Lényeges kiemelni ezzel összefüggésben, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A gyermek és ifjúságvédelemért az Emberi Erőforrások Minisztériuma a felelős. A Gyvt. 101. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító feladatok ágazati irányítása az emberi erőforrások miniszterének feladatkörébe tartozik.

A Gyszr. 13. § b) pontja szerint a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásával és ellenőrzésével kapcsolatos, jogszabályban meghatározott feladatokat a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal látja el.

A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervek hatóságnak minősülnek az Ajbt. értelmében, így rájuk kiterjed vizsgálati hatásköröm.

A vizsgálati keretek kapcsán rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő 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 ismételten hivatkozom 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 éllal 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 jobbiztonság 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 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme 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.

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 relevánsnak tekintendő. 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. Az irányadó alkotmánybírói tézis 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 – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni 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 időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.

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 megtaláljuk az Egyezmény preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondoskodásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.



Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti. Az Egyezmény 3. cikke nyomán meghatározó alapelv a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás.

### **III. Az ügy érdemében**

1. A Rendelet 56. cikke rendelkezik a gyermek elhelyezéséről egy másik tagállamban. A Rendelet 56. cikk 1. bekezdése kimondja, hogy amennyiben a Rendelet 8–15. cikke szerint joghatósággal rendelkező bíróság egy gyermek intézményi gondozásba vagy nevelőszülőknél való elhelyezését mérlegeli, és ha az elhelyezésre egy másik tagállamban kerülne sor, úgy – abban az esetben, ha az említett tagállamban hatósági beavatkozás szükséges belföldi ügyekben a gyermekelhelyezéshez – először konzultál ez utóbbi tagállam Központi Hatóságával, illetve joghatósággal rendelkező egyéb hatóságával. A Rendelet 56. cikk 2. bekezdése szerint, az (1) bekezdésben említett elhelyezéssel kapcsolatos határozatot – ha a megkeresett állam hatáskörrel rendelkező hatósága hozzájárult az elhelyezéshez – csak a kérelmező államban lehet meghozni. A Rendelet 56. cikk 3. bekezdése kimondja, hogy (1) és (2) bekezdésben említett konzultációs vagy beleegyezési eljárásokra a megkeresett állam nemzeti joga az irányadó. A Rendelet 56. cikk 4. bekezdés szerint, amennyiben a 8–15. cikk szerint joghatósággal rendelkező hatóság úgy határoz, hogy nevelőszülőknél helyezi el a gyermeket, és ha erre az elhelyezésre egy másik tagállamban kerülne sor, és ez utóbbi tagállamban belföldi ügyekben nincs szükség hatósági beavatkozásra a gyermekelhelyezéshez, ennek megfelelően tájékoztatja ez utóbbi állam központi hatóságát, illetve joghatósággal rendelkező egyéb hatóságát. A Rendelet 53. cikke alapján mindegyik tagállam kijelöl egy vagy több Központi Hatóságot a Rendelet alkalmazásának segítésére, és meghatározza ezek illetékességét és hatáskörét. A Rendelet 54. cikk szerint a Központi Hatóságok továbbítják a nemzeti jogszabályokkal és eljárásokkal kapcsolatos információkat, valamint intézkedéseket tesznek a Rendelet alkalmazásának javítására és együttműködésük megerősítésére. Mindebből következően a Rendelet idézett rendelkezései alapján az Európai Unió tagállamából jogszerűen helyezhető el gyermek nevelőszülői gondoskodásba Magyarországra, a fogadó államot pedig engedélyezési, illetve ellenőrzési kötelezettség nem terheli. Figyelemmel arra, hogy azokról a gyerekekről, akiknek magyarországi nevelőszülői elhelyezése nem felelt meg a Rendelet 56. cikkében foglaltaknak sem a Magyar Központi Hatóság, sem a Baranya Megyei Kormányhivatal nem bírt tudomással, a gyermekek veszélyeztetettségéről jelzést nem kaptak, így intézkedni nem tudtak. *Mindezek alapján az általam vizsgálható magyar hatóságok eljárása, tevékenysége, illetve döntései tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásság nem állapítható meg.*

2. A *veszélyeztetettség fogalmát* a Gyvt. 5.§ n) pontja határozza meg. A Gyvt. alkalmazásában a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A Gyvt. 17. § (1) bekezdése nevesíti a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatellátókat, vagyis a *gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagokat*. A Gyvt. – egyebek mellett – a jelzőrendszeri tagként nevesíti az egészségügyi szolgáltatást nyújtókat, a köznevelési intézményeket, valamint a rendőrséget. A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a törvény a jelzőrendszeri tagok számára jelzési és együttműködési kötelezettséget ír elő. A jelzőrendszeri tagok kötelesek jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.

A Gyvt. 17. § (2) bekezdése alapján a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet. A Gyvt. 4. § (1) bekezdése szerint *a törvény szerint kell eljárni a Magyarország területén tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermek védelmében is*, ha az ideiglenes hatályú elhelyezésnek, a nevelési felügyelet elrendelésének vagy a gyám kirendelésének az elmulasztása a gyermek veszélyeztetettségével vagy elháríthatatlan kárral járna. Érdemes kiemelni, hogy a külföldi, jelen esetben a német hatóságok határozata alapján, a Magyarországon nevelőszülőnél nevelkedő nem magyar állampolgár gyermekek – ahogyan az a rendőrség feljelentés-elutasító határozatában is szerepel – tanulói jogviszonyban lehetnek hazai köznevelési intézményekkel. Egészségügyi, orvosi ellátásban részesülhetnek, azaz feltétlenül találkoznak a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaival. A nem magyar állampolgárságú gyermekek az idegen nyelvi, akár kulturális környezet, a korábbi családi és baráti kapcsolatok hiánya miatt még kiszolgáltatottabbak, könnyebben áldozattá válhatnak, szabálysértést, bűncselekményt követhetnek el ellenük, veszélyeztetett helyzetbe kerülhetnek.

*Mindebből következően a jelentésemben rögzített tényekkel és megállapításokkal szeretném a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjainak figyelmét felhívni arra, hogy ha – függetlenül a gyermek állampolgárságától, a Magyarországon való tartózkodása jogcímétől – a gyermek veszélyeztetettségéről tudomást szereznek, akkor kötelesek a Gyvt.-ben előírt, fent idézett kötelezettségüknek eleget tenni. A Gyer. 95. § a) pontjának megfelelően, ha a gyermek súlyos veszélyeztetettsége miatt azonnali intézkedés indokolt, a beutalásra jogosult (gyámhatóság, rendőrség) köteles a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről gondoskodni.*

*Megállapítom, hogy a jelzési kötelezettség teljesítéshez szükséges az, hogy a gyermekek védelmére köteles és hivatott hatóságok és szolgáltatók tudomással bírjanak az illetékességi területükön külföldi hatóság által nevelőszülői gondoskodásba helyezett, de nem magyar állampolgárságú gyermekekről. Az előzetes hivatalos értesítés hiányában ugyanis nem érvényesülhet a jogbiztonság követelménye, a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás elve, fennáll a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásság, a kialakult helyzet ugyanis a jogsérelem közvetlen veszélyét hordozza magában.*

### **Intézkedéseim**

Az alapjoggal kapcsolatos visszásság jövőbeli bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, intézkedjen,*

- 1) hogy a Magyar Központi Hatóság a külföldi állampolgárságú gyermek magyarországi nevelőszülői gondoskodásba való helyezésére vonatkozó hozzájáruló nyilatkozatáról – a helyi rendőri szerveken és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalon túl – minden esetben, és folyamatosan tájékoztassa az illetékes fővárosi és a megyei kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályait;
- 2) gondoskodjon arról, hogy az ombudsmani jelentés tartalmát valamennyi megyei, és a fővárosi kormányhivatal gyámügyi és igazságügyi főosztálya megismerhesse, továbbá annak hivatalos német fordítását juttassa el a német központi hatóság számára is.

Budapest, 2015. december

Székely László