

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-675/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos szülők gyermekeik ideiglenes hatályú elhelyezése ügyében fordultak hozzám. Hivatalom panaszirodáján elmondták, hogy 2014 májusában – feltehetőleg elektromos zárlat következtében – leégett a házuk. Sérelmezték, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal Ceglédi Járási Hivatala Járási Gyámhivatalának Albertirsai Kirendeltsége (a továbbiakban: gyámhivatal) 2014. szeptember 1-jén kelt PE-03C/GYAM/3503/2014. számú határozatával –előzetes értesítés nélkül – az iskolából elvitte három kiskorú gyermeküket és ideiglenes hatállyal nevelőszülőhöz helyezte. Az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában indult eljárás során döntés beadványuk hivatalomhoz való benyújtásáig (2015. február 2.) nem született. A panaszosok tájékoztattak arról is, hogy az apai nagyszülő 2014. szeptember közepén a gyermekek hozzá való helyezését kérte, intézkedés azonban nem történt.

A panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján – a vonatkozó dokumentumok egyidejű bekérése mellett – a gyámhivatal vezetőjétől 2015. február 6-án postázott megkeresésemben tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem. Informálódtam a felülvizsgálati eljárás elhúzódásának okáról, az érdemi döntés várható időpontjáról, az ügyben tett, vagy tenni kívánt intézkedésekről is.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a tisztességes eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés);
- 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).

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermekek jogairól New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekekjogi Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv.(Gyvt.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.).

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A gyámhivatalhoz 2014. augusztus 26-án érkezett jelzés a gyermekjóléti szolgálattól a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezése ügyében.

A gyermekjóléti szolgálat 2010 decemberétől gondozta a családot. A család legidősebb – azóta már nagykorúvá vált – gyermekét a szülők kérésére 2011 novemberében nevelőszülőhöz helyezték. A fiú átmeneti nevelésbe vétele 2012 augusztusában megszűnt, így hazakerült. A szülők közötti konfliktusok következtében a három kisebb gyermek korábban két hónapig helyettes szülőnél volt átmeneti gondozásban. A gyermekek védelembe vétele folyamatos volt. A szülők közötti konfliktusok egyre kiélezettebbekké váltak, hol az egyik, hol a másik kérte a gyermekek elhelyezését, a másik fél magatartására panaszkodva. 2014 januárjában a szülők elváltak, az édesanya ekkor elköltözött, majd visszatért a közös otthonba.

2014 májusában a család külterületi ingatlana elektromos hiba miatt leégett. A helyi önkormányzat azonnal szükséglakást biztosított a családnak. Körülbelül 600.000 Ft adományt kaptak pénz formájában, valamint adományokból teljesen berendezték a szükséglakást, ezen felül ruhanemüket, tisztálkodó szereket és élelmiszereket is kaptak. A helyi vállalkozók nyílászárókat és beépíthető tárgyakat (kád, kézmosó, wc kagyló stb.) ajánlottak fel.

2014. augusztus 27-én az édesanya megjelent a gyámhivatalban és elmondta, hogy tisztában van azzal, hogy gyermekjóléti szolgálat javasolta a három kiskorú gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését. 2014. augusztus 29-én az ügyben a panaszos szülők és a családgondozó részvételével a gyámhivatal tárgyalást tartott. A tárgyalás során egyértelművé vált, hogy a szülőknek nincs reális elképzelésük a gyermekek biztonságos és nyugodt környezetének megteremtéséről. A gyermekvédelmi intézkedések módjáról és annak következményeiről tájékoztatást kaptak, a jegyzőkönyvet aláírásukkal látták el, melyben megjelent az a tény, hogy a tájékoztatást az eljárás menetéről tudomásul vették.

2014. szeptember 1-jén a gyámhivatal a területi gyermekvédelmi szakszolgálattól a gondozási helyre vonatkozóan javaslatot kért. A javaslatot a szakszolgálat még ezen a napon megküldte. Ugyanezen a napon két, a gyermekek viselkedését kifogásoló névtelen bejelentés érkezett a gyámhivatalhoz. 2014. szeptember 1-jén a gyámhivatal döntést hozott a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről, a szülők folyamatos kapcsolattartását szabályozta. A gyermekeket a gyámhivatal valóban az iskolából vitte a kijelölt gondozási helyre. Ennek oka az volt, hogy a családgondozó arról tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy tartani kell attól, hogy a gyermekek megszöknek, ha szülők értesítik őket a folyamatban lévő eseményekről. Ezt a későbbiekben alátámasztotta az, hogy amikor a szükségükben az ügyintéző, a családgondozó és a rendőrök megjelentek az édesanya azonnal telefont ragadva kiszaladt az útra. A rendőri jelenléte szintén a családgondozó javasolta, mivel tartott tőle, hogy a szülők esetleg az intézkedő személyek ellen fordulhatnak. A gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről döntő határozat ellen a panaszosok nem nyújtottak be jogorvoslati kérelmet.

2014. szeptember 4-én a gyámügyi ügyintéző telefonon egyeztetett a gyermekjóléti szolgálat családgondozójával. A családgondozó elmondta, hogy a gyermekek gondozását, nevelését vállaló családtagok nem jelentkeztek, erről írásban is tájékoztatást küldött. 2014. szeptember 8-án a gyámhivatal a gyermekvédelmi szakszolgálatot a gyermekek szakértői vizsgálatára, valamint elhelyezési javaslat és egyéni elhelyezési terv megküldésére kérte.

A gyámhivatal 2014. szeptember 19-én érkezett az apai nagyszülő kérelmét, amelyben az kérte, hogy három gyermeket helyezték „gondnoksága alá”. 2014. szeptember 24-én a gyermekvédelmi szakértői bizottság arról tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy a gyermekek vizsgálatát csak 2014. október 14-én tudják elvégezni. 2014. szeptember 29-én az édesanya bejelentette, hogy volt férjét vádlottként idézte a Ceglédi Járásbíróság. A bejelentéssel kapcsolatban a gyámhivatal tájékoztatást kért a bíróságtól. 2014. szeptember 30-án a panaszosok kérték a gyermekekkel való rendkívüli kapcsolattartás engedélyezését. 2014. október 3-án a gyámhivatal környezettanulmányt készített a panaszosok leégett háza helyén felépült építményben. 2014. október 8-án a hatóság részben helyt adott a panaszosok rendkívüli kapcsolattartási kérelmének. Ugyanaz nap a Ceglédi Járásbíróság tájékoztatta a hatóságot arról, hogy az édesapát kiskorú veszélyeztetése miatt idézték tárgyalásra.

Még ezen a napon érkezett szociális és gyámhivatal megkeresése, az apai nagyszülő panaszja ügyében. 2014. október 10-én a gyámhivatal a teljes iratanyag eredetben felterjesztette a másodfokú hatósághoz. A gyámhivatal 2014. október 14-én érkezett az apai nagyszülővel Cegléden 2014. október 10-én felvett jegyzőkönyvet, melyben kérte unokái nála való elhelyezését.

2014. október 29-én érkezett a gyámhivatalhoz a szakértői bizottság véleménye. A javaslat szerint: *„A rendelkezésre bocsátott iratanyag alapján nem látszik biztosítottnak, hogy a vérszerinti szülők jelenlegi lakás- és életkörülményeik miatt biztosítani tudnák gyermekeiknek azokat az alapvető feltételeket, szükségleteket, amelyek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésüket elősegítené. Az apai nagyszülő viszont kérvényezte a járási gyámhivatalnál unokái nála történő elhelyezését. Annak eldöntése, hogy a nagymama személyisége és életkörülményei alkalmasak-e a gyermekek nevelésére, az a járási gyámhivatal kompetenciája. Amennyiben a nagyszülő alkalmas a gyermekek nevelésére, abban az esetben Bizottságunk javasolja a testvérek nála történő elhelyezését. Amennyiben a nagymama körülményei nem teszik lehetővé, hogy unokáit nevelje, akkor javasoljuk a gyermekek nevelésbe vételét a nevelőszülői családban történő elhelyezéssel. Nevelésbe vétel esetén a vérszerinti családdal rendszeres kapcsolattartás javasolt.”*

2014. november 3-án az édesanya a megállapított kapcsolattartás édesapától külön történő szabályozását kérte. 2014. november 20-án érkezett a nagyszülővel és élettársával Cegléden felvett jegyzőkönyv a kapcsolattartás rendezése ügyében. 2014. november 27-én kapta meg a gyámhivatal a tájékoztatást arról, hogy a bírósági ítélet szerint az édesapa kiskorú veszélyeztetésének büntetében bűnös, két hónap börtönbüntetésre ítélték, melyet egy év próbaidőre felfüggesztettek.

2014. december 5-én a gyámhatóság – a nagyszülői kapcsolattartás rendezése érdekében – az illetékes gyermekjóléti szolgálatot az apai nagyszülő ingatlanában való környezettanulmány készítésére kérte. A környezettanulmány 2014. december 12-én érkezett a gyámhivatalhoz, ezt követően került sor a nagyszülői kérelmének megfelelő időszakos kapcsolattartás szabályozására.

A gyámhivatal 2015. január 29-én érkezett a gyermekjóléti szolgálat tájékoztatását a nagyszülői kapcsolattartás megvalósulásáról. 2015. február 2-án a nagyszülővel ismét jegyzőkönyvet vett fel a gyámhivatal a kapcsolattartás rendezése érdekében, majd 2015. február 16-án szabályozta a folyamatos és időszakos nagyszülői kapcsolattartást.

A szociális és gyámhivatal az apai nagyszülő panaszát kivizsgálta, az iratok elsőfokú hatósághoz való visszaküldésével egyidejűleg (2015. február 20.) nyomatékosa felhívta a gyámhivatal figyelmét arra, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata iránti eljárást a panasz felügyeleti eljárást nem érinti, ezért felhívta az első fokú hatóságot arra, hogy a panasszal érintett ügyben soron kívül járjon el és hozzon döntést.

2015. február 20-án a panaszosok idézés nélkül megjelentek a gyámhivatalnál. A szülők jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozatukban kérték kiskorú gyermekeik apai nagyszülő általi családbafogadását. Ugyanezen a napon a gyámhivatal a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését megszüntette, családbafogadásukat engedélyezte.

A gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésének vonatkozásában az iratforgalom a „szokásosnál” is nagyobb arányú volt. Nem csak az ideiglenes hatályú elhelyezés, hanem szülői és nagyszülői kapcsolattartás rendezése, időszakos és rendkívüli kapcsolattartás megállapítása, családbafogadás, bírósági eljárás, panasz, névtelen bejelentések és a másodfokú eljárás folyamatos elősegítése is nehezítette az első fokú hatóság munkáját. A szakértő bizottság véleményére, elhelyezési javaslatára és egyéni elhelyezési tervére is várniuk kellett, amelyben a nagyszülők családba fogadása ügyében nem volt egyértelmű a vélemény.

A hivatalvezető elismerte, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata nem történt meg a jogszabály által előírt határidőben, de megítélése szerint ehhez nagyban hozzájárult a két fél – a szülők és a nagyszülő – párhuzamos, egymással nem összefüggő és nem összeegyeztetett tevékenysége, valamint az elsőfokú hatóság leterheltsége és a nagymennyiségű irathalmaz, illetve napi szintű új információk feldolgozásának nehézsége, a többféle ügytípus, valamint a napi szinten változó élethelyzetek. A hivatalvezető véleménye szerint az érintett felek jogai az eljárás során nem sérültek, mivel minden fél részére kapcsolattartás volt megállapítva.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A hivatkozott jogszabály alapján a gyámhivatal eljárására kiterjed vizsgálati hatásköröm.

Tekintettel arra, hogy a panaszosok a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről szóló döntés ellen nem nyújtottak be jogorvoslati kérelmet, a gyámhivatal ezen eljárását, döntését érdemben nem vizsgálhattam. Vizsgálati jogosultságom jelen esetben az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára terjedt ki.

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 országgyűlési 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 Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely 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 alkotmánybíróági 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 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 alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság 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 Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybíróági 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, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) 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 alkotmánybíróági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. Mindebből az is következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van.

Irányadó alkotmánybíróági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik

legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

3. *A gyermek a 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 – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – 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 köteleységét 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.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában (Indokolás [26]-[27]) – a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg.

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a családnak, a társadalomnak és az államnak. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

III. Az ügy érdemében

A panaszbeadvány nyomán a tisztességes eljárás és a gyermekek jogai szempontjából az ideiglenes hatályú elhelyezéssel kapcsolatos gyámhivatali eljárást vizsgáltam.

Az eljárás jogszabályi háttérével összefüggésben szükséges kiemelni, hogy a Gyvt. 73. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezést követően függetlenül attól, hogy arra mely beutaló szerv intézkedése alapján kerül sor, és hogy a döntést megfellebbezték-e, annak elrendelésétől számított

- a) 30 napon belül megszünteti az ideiglenes hatályú elhelyezést, ha annak okai nem állnak fenn, vagy
- b) 35 napon belül elrendeli a gyermek nevelésbe vételét, valamint egyidejűleg meghatározza a gyermek gondozási helyét és dönt a járulékos kérdésekről, vagy
- c) két hónapon belül pert indít az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránt.

A Gyvt. 76. § (1) bekezdés d) pontja alapján a gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezést megszünteti, ha a gyermeket családba fogadják. A Gyvt. 76. § (2) bekezdése kimondja, hogy a gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezés során a gyermek gondozási helyét megváltoztatja, ha megállapítja, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés feltételei fennállnak, vagy ha a gyermek nevelőszülőnél, gyermekotthonban történő elhelyezését követően válik ismertté, hogy van a gyermek nevelésére alkalmas és azt vállaló külön élő másik szülő, más hozzátartozó, illetve más személy, akinél a gyermek ideiglenes hatállyal elhelyezhető. A Gyvt. 78. § (1) bekezdés a) pontja szerint a gyámhatóság a gyermeket akkor veszi nevelésbe, ha a gyermek számára családbafogadó gyám rendelésére nem kerülhet sor.

A Ptk 4:187. §-a szerint a szülői felügyeletet közösen gyakorló szülők vagy a szülői felügyeletet gyakorló szülő kérelmére – a különélő másik szülő meghallgatásával – a hatóság hozzájárulhat ahhoz, hogy a szülő egészségi állapota, indokolt távolléte vagy más családi ok miatt a gyermeket más, általa megnevezett család átmenetileg befogadja, gondozza és nevelje, feltéve, hogy a családbafogadás a gyermek érdekében áll. A hatóság a családbafogadáshoz akkor járul hozzá, ha a családba fogadó szülő személyisége és körülményei alapján alkalmas a gyermek gondozására, nevelésére, a gyámság ellátására, és e feladatok ellátását vállalja. A családba fogadó szülőt vagy szülőket a hatóság gyámul rendeli.

A Gyer 92. § (1) bekezdése szerint a családbafogadás iránti eljárás során a gyámhivatal az eljárás megindulását követő nyolc napon belül meghallgatásra kell idéznie a szülőket, a korlátozottan cselekvőképes, illetve az ítélőképessége birtokában lévő gyermeket, a családbafogadó személyt, illetve személyeket. A gyámhivatalnak – ha azt nem maga készíti – az eljárás megindulását követő nyolc napon belül intézkednie kell a környezettanulmány beszerzése érdekében, tájékoztatnia kell a feleket nyilatkozataik jogkövetkezményéről, meg kell vizsgálnia a családbafogadás okát és várható időtartamát, továbbá a szülők által megnevezett családbafogadó személy alkalmasságát, valamint azt, hogy viselhet-e gyámságot.

A Gyermekjogi Egyezmény egyik alapvetésének tekinthető 3. cikke azt mondja ki, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb érdekét veszik figyelembe elsősorban. Az Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermekek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága *14. számú, 2013-ban, a gyermekek legfőbb érdekével kapcsolatban kiadott Általános Kommentárjában* kiemeli, hogy az alapelv vizsgálata három vezérelv mentén végezhető el:

1. Anyagi jogi értelemben a gyermeknek alapvető joga, hogy meghatározásra kerüljön a legfőbb érdeke és ezt elsődleges fontossággal vegyék figyelembe, amikor különböző érdekeket, szempontokat mérlegelnek valamennyi őt érintő döntés meghozatalakor.

2. Az alapvető és értelmező jogelvként, ha egy rendelkezésnek, vagy intézkedésnek több értelmezése is létezik, akkor azt az értelmezést kell figyelembe venni, amely a gyermek legfőbb érdekét legnagyobb mértékben figyelembe veszi.
3. Az eljárásjogi megközelítés alapján valahányszor olyan döntést hoznak, amely kifejezetten egy gyermekre vagy gyermekcsoportra, vagy általában a gyermekekre vonatkozik, a döntéshozatali folyamatnak tartalmaznia kell az érintett gyerekekre vonatkozó lehetséges pozitív és negatív hatások elemzését, azok értékelését.

Mindezek alapján tehát *egy gyermek legfőbb érdekének meghatározása eljárásjogi garanciákat követel, továbbá a döntések indoklásának minden esetben rá kell mutatnia arra, hogy ezt a jogot kifejezetten figyelembe vették.* A döntéshozó szerveknek meg kell indokolniuk, hogy hogyan vették figyelembe ezt a jogot, mit tekintettek a gyermek legfőbb érdekének, milyen kritériumok alapján és hogyan súlyozták azokat akár egyéb általános kérdésekre vonatkozó, akár egyedi esetekre vonatkozó megfontolásokkal szemben.

Megállapítható, hogy a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését a gyámhivatal 2014. szeptember 1-jén rendelte el. A gyámhivatal 2014. szeptember 19-én érkezette az apai nagyszülő – tartalma szerint a gyermekek ideiglenes hozzá helyezésére vonatkozó – kérelmét. 2014. október 14-én a gyámhivatal átvette a nagyszülő ceglédi gyámhivatalnál tett nyilatkozatát, melyben kifejezetten kéri unokái nála való elhelyezését. A szakértői bizottság a gyámhivatalhoz 2014. október 29-én érkezett véleményében a gyermekek vér szerinti szüleikhez való visszahelyezését nem javasolta. Abban az esetben, ha a nagyszülő személyisége és körülményei a gyermekek gondozására, nevelésére alkalmasak, a szakértői bizottság javasolta a nagyszülőhöz való helyezésüket. A szakértői bizottság helyesen hívta fel a hatóság figyelmét arra, hogy annak eldöntése, hogy a nagyszülő személyisége és körülményei alkalmasak-e a gyermekek nevelésre a gyámhatóság feladata.

A gyámhivatalnak tehát már a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését követő 18. napon tudomása volt a nagyszülő azon szándékáról, mi szerint vállalná unokái nevelését. A gyámhivatal azonban ennek ellenére nem folytatott eljárást a tekintetben, hogy a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésének ideje alatt gondozási helyüket megváltoztatva a nagyszülőhöz helyezze őket. Az ügyintéző sem a nagyszülőt, sem a szülőket nem tájékoztatta a családbafogadás lehetőségéről, nem hívta fel a figyelmüket arra, hogy az eljárás ere irányuló kérelem esetén folytatható le. Az apai nagyszülőnél a környezettanulmány készítését is csak a kapcsolattartás szabályozása érdekében rendelte el a hatóság.

Az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában indult eljárás során a gyámhivatalnak elsősorban *azt kell vizsgálnia, hogy a gyermek vér szerinti családja alkalmas-e a nevelésére, ennek hiányában van-e a családbafogadásra alkalmas és azt vállaló személy,* indokolt-e a perindítás a gyermekelhelyezés megváltoztatása, vagy a szülői felügyeleti jog megszüntetése tárgyában. Csak mindezek hiányában jöhet szóba nevelésbe vétel.

A Gyer. 30/G. § (1) bekezdése szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének idején a gyámhivatalnak a gyermek szüleivel való kapcsolattartását kell szabályoznia. A Gyer. 30/H. § (1) bekezdése értelmében pedig a gyámhivatalnak a nagyszülői kapcsolattartásról a nevelésbe vétel elrendelésével egyidejűleg kell rendelkeznie. A gyámhivatal a szülők kapcsolattartási jogát az ideiglenes hatályú elhelyezéssel egyidejűleg szabályozta. *Álláspontom szerint a gyermekek legfőbb érdekét szolgáló eljárás elve akkor érvényesült volna, ha a gyámhivatal mielőbb döntést hozott volna apai nagyszülőjüknél való ideiglenes elhelyezéséről, illetve családbafogadásuk engedélyezéséről.*

Mindezek alapján nem osztom a hivatalvezető azon álláspontját, miszerint az érintett felek alapjogai azért nem sérülhettek, mivel a kapcsolattartás minden fél részére meg volt állapítva. Tény, hogy a szülőkkel való kapcsolattartás a Gyvt. 7. § (5) bekezdésében külön is deklarált gyermeki jog.

A kapcsolattartás jogának érvényesülése (szabályozottsága) azonban nem közömbösíti vagy írja felül a gyermekek – a Gytv. 6. § (1) bekezdésében egyébként ugyancsak nevesített – saját családi környezetben nevelkedéséhez való jogát.

Megállapítom, hogy a gyámhivatal késedelmes eljárásával, valamint azzal, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában indult felülvizsgálati eljárás során sem hivatalból, sem a nagyszülő kérelmére nem vizsgálta a gyermekek apai nagyszülőnél való ideiglenes hatályú elhelyezésének lehetőségét, továbbá nem hívta fel az érintettek figyelmét a családbafogadás lehetőségére a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. A gyámhivatal mulasztása nyomán továbbá sérült az érintett gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez, valamint legfőbb érdekét figyelembe vevő hatósági eljáráshoz való joga.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal Ceglédi Járási Hivatala Járási Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezések felülvizsgálat tárgyában indult eljárások során – az érintett gyermekek legfőbb érdekének érvényesülését figyelembe véve – elsősorban saját családjukban való elhelyezésük lehetőségét vizsgálja.

Budapest, 2015. április

Székely László sk