



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1441/2017. számú ügyben

Érintett szerv:

Pest Megyei Kormányhivatal Gyáli Járási Hivatal Járási Gyámhivatala

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1441/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Murányi Fanni

A vizsgálat megindítása

A panaszos a Pest Megyei Kormányhivatal Gyáli Járási Hivatal Járási Gyámhivatalának (a továbbiakban: Gyámhivatal) elhúzódo eljárását sérelmezve fordult Hivatalomhoz.

A panaszbeadványban foglaltak szerint a panaszos édesapa 2008-ban elköltözött élettársától, a kiskorú közös gyermeküket a bíróság az édesanyánál helyezte el és rendelkezett a kapcsolattartásról. 2015 márciusában a panaszos tudomást szerzett arról, hogy az édesanya kérelmet nyújtott be a Gyámhivatalhoz, mert a gyermekkel szeretne véglegesen Nagy-Britanniába költözni. 2015 márciusában a Gyámhivatal előtti meghallgatáson a szülők megállapodtak a megváltozott körülmények miatti ritkább kapcsolattartási alkalmakban, viszont a panaszos nem adta hozzájárulását az elvitelhez. A jegyzőkönyvben rögzítettek ellenére határozat nem született. 2015 októberében az édesanya kezdeményezte a kapcsolattartás megváltoztatását, amelynek ügyében decemberben került sor meghallgatásra. A meghallgatáson a panaszos nem fogadta el az édesanya által javasolt kapcsolattartást. A panaszos 2016 februárjában egyezségi javaslatot terjesztett elő a Gyámhivatalnál és sérelmezte, hogy a panaszbeadványa Hivatalomhoz való benyújtásáig (2016. július 13.) nem kapott az ügyével kapcsolatban semmilyen tájékoztatást.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodásához való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a Gyámhivatal vezetőjétől – az ügyben keletkezett iratmások csatolásával egyidejűleg – tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés);
- a gyermek 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 Jogellenes Külföldre Vitelének Polgári Jogi Vonatkozásairól szóló, Hágában az 1980. évi október 25. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1986. évi 14. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Hágai Gyermekelviteli Egyezmény);
- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL.

törvény (a továbbiakban: Ket.);

- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, (a továbbiakban: Gyer.);
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.).

A megállapított tényállás

A megkeresésre adott válasz és a rendelkezésekre álló dokumentumok alapján a *következő tényállás* rögzíthető. A panaszos és a volt élettársa közötti, az életközösségük megszűnte után létrejött egyezséget 2011. június 30-án a Budapesti XX., XXI. és XXIII. Kerületi Bíróság jóváhagyta végzésével. Ennek értelmében a panaszos édesapa kiskorú gyermekével való kapcsolattartásának joga minden páros héten szombaton 11 órától vasárnap este 18 óráig terjedt. Ezen felül továbbá minden naptári évben két hét rendkívüli kapcsolattartás, az iskolai szünidők második felében a kezdő nap 10 órájától az utolsó nap 18 órájáig, valamint karácsony, húsvét, pünkösd második napján reggel 9 órától este 18 óráig kapcsolattartási jog illette meg. 2015. február 13-án az édesanya a Gyámhivatalhoz fordult kérelmével, miszerint gyermekükkel szeretne elköltözni Nagy-Britanniába a nyáron, a panaszossal nem tudnak erről eredményesen kommunikálni.

2015. február 26-án a Gyámhivatal meghallgatta az édesanyát, majd 2015. március 13-án mindkét szülőt a kiskorú külföldre távozása és a kapcsolattartás megváltoztatása ügyében. A panaszos úgy nyilatkozott, hogy ekkor hallott először a volt élettársa költözési szándékáról. 2015. március 20-án a Gyámhivatal előtt a panaszos kijelentette, hogy *nem járul hozzá* a gyermek végleges külföldre távozásához, azonban a szülők *egyezséget kötöttek* a gyermekük kapcsolattartásának megváltoztatása kapcsán (tanulmányi szünidők alatti kapcsolattartás egyenlő megosztásban). 2015. május 21-én a panaszos bejelentést tett a Gyámhivatal előtt, miszerint az édesanya a gyermekkel együtt 2015. május 12-én Nagy-Britanniába távozott. A távozásról közös ismerősöktől szerzett tudomást, az édesanya ezt nem közölte vele előre és kiíratta a gyermeket az iskolából. A panaszos megerősítette, hogy a gyermeke külföldre távozásához nem adta a hozzájárulását.

2015. október 21-én az édesanya a kapcsolattartás megváltoztatására irányuló kérelmet nyújtott be a Gyámhivatalnál a külföldön tartózkodás miatt megváltozott körülményekre hivatkozva. 2015. december 16-án a Gyámhivatal előtt meghallgatták a szülőket a gyermek szülői kapcsolattartásának szabályozása és végleges külföldre távozása ügyében. A panaszos az édesanya októberi kérelmében foglaltakat nem fogadta el. 2016. február 1-jén a panaszos egyezségi javaslatot terjesztett elő a Gyámhivatalnál (2 évig a panaszosnál legyen a gyermeke elhelyezve, majd azt követően visszakerülne az édesanya gondozásába és nevelésébe). 2016. február 17-én a Gyámhivatal előtt meghallgatták a szülőket a gyermek szülői kapcsolattartásának szabályozása és végleges külföldre távozása ügyében, ahol az édesanya elutasította a panaszos egyezségi javaslatát. 2016. június 23-án a Gyámhivatal e-mailben tájékoztatta az édesanyát, hogy az egyezségi javaslat februárban nem fogadták el és egyéb megállapodás előterjesztésére nem került sor.

2016. július 12-én a panaszos jelezte a Gyámhivatalnak, hogy a 2011-es bírói ítélet szerinti nyári kapcsolattartás elmaradt és a gyermekével csak havonta jön létre telefonos vagy internetes kapcsolat. Emellett felhívta a Gyámhivatal figyelmét arra, hogy az édesanya a gyermekkel nem jogszerűen tartózkodik Nagy-Britanniában, hiszen nincsen rá gyámhatósági engedélye. 2016. augusztus 1-én a Gyámhivatal határozatot hozott a gyermek huzamos időtartamú vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási helyének kijelölése, valamint szülői kapcsolattartás szabályozása tárgyában és helyt adott a panaszos júliusi kérelmének. A Gyámhivatal úgy fogalmazott, hogy folyamatban van a gyermek külföldi tartózkodási helyének kijelölése, viszont a döntés meghozataláig a 2011-es bírói ítéletben foglaltak az irányadók.

2016. augusztus 2-án a Gyámhivatal határozatában helyt adott az édesanya kérelmének és kijelölte a gyermek huzamos időtartamú vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási

helyét, valamint *újraszabályozta a szülői kapcsolattartást*. Megállapította, hogy *az édesanya huzamos időtartamú külföldi munkavállalás vagy letelepedés céljából jogosult a gyermekkel külföldön tartózkodni*. A panaszos jogosult időszakos kapcsolattartásra, a gyermek külföldi tartózkodása alatt négy tanítási szünet időpontjából kettőre, a téli szünet teljes tartamára, a nyári szünet időszakának felére. A Gyámhivatal megállapította, hogy a panaszos a gyermek huzamos idejű magyarországi tartózkodása során az őszi, téli, tavaszi szünetekben időarányosan megosztva a szünetek első felében, a nyári szünet időszakára fele-fele arányban jogosult az időszakos kapcsolattartásra gyermekeivel. A panaszos a kiskorú gyermek életvitelszerű magyarországi tartózkodása során folyamatos kapcsolattartásra jogosult minden hónap 2. és 4. pénteki napján gyermekeivel.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbtt. határozza meg. Az Ajbtt. 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 Ajbtt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A Gyszt. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. Mindezek alapján az ügyben érintett Gyámhivatalra kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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 érveléssel azt mondta ki, 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 a XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, valamint 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve, valamint a gyermeki jogok 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 indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz 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 releváns. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni itt arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.

3. A *gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteletségét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk az Egyezmény preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog része, részes államként Magyarországon is kötelezettség a 3. cikk alapján, hogy minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézmény és hatóság a gyermek legjobb érdekének megfelelően járjon el és döntsön. A Gyermekjogi Egyezmény 9. cikke szerint a részes államok tiszteletben tartják a szülők egyikétől külön élő gyermeknek azt a jogát, hogy személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést tarthasson fenn mindkét szülőjével, kivéve akkor, ha ez a gyermek legjobb érdekeivel ellenkezik.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztességes eljárás*hoz való jogot. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó 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

1. A Gyámhivatal késedelmes eljárásával összefüggésben

A hatósági eljárások garanciáival összefüggésben rá kell mutatnom arra, hogy a *Ket. az alapelvek között rögzíti* a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A Ket. 33. §-a rendelkezik arról, hogy a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az eljárás megindulásától számított *21 napon belül kell meghozni* és gondoskodni a döntés közléséről. Ha a Ket. valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza. A Ket. 50. §-a szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, amennyiben pedig ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, akkor hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le, amelynek keretében szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt.

A rendelkezéseimre bocsátott iratmások alapján megállapítható, hogy a Gyámhivatal a szülők kérelmei ellenére sem hozott döntést (többször is hallgatott) és a vizsgált ügyben az egyes eljárási cselekményei között hónapok teltek el. *A késedelmes eljárás és döntés tekintetében a panaszos tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogával összefüggő *visszásság megállapítását nem mellőzhettem*.

Jelen vizsgálatommal összefüggésben utalnom kell arra, hogy *AJB-3534/2016. számon átfogó jelleggel vizsgáltam az első- és másodfokú gyámhatóságok feladatellátásának személyi feltételeit, az ott dolgozó munkatársak létszámát és az ebből adódó túlterheltségét*. Arra tekintettel, hogy a gyámhatóságok túlterheltségére visszavezethető alapjogi visszásságok orvoslása érdekében általános jellegű intézkedéseket az AJB-3534/2016. jelentésemben fogalmaztam meg, a jelen egyedi panasz ügyben a késedelmes eljárás tekintetében a felügyeleti szerv felé külön intézkedést nem teszek.

2. Az egyezségkötés elmulasztása és a kapcsolattartás gyámhatósági szabályozás kapcsán

2.1 A kapcsolattartáshoz való jog tekintetében a Ptk. 4:178. §-a értelmében a gyermeknek joga, hogy különélő szülőjével személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn, emellett a gyermekétől különélő szülő is jogosult és köteles gyermekével kapcsolatot tartani. E rendelkezések alapján hangsúlyozom, hogy *a kapcsolattartáshoz való jog kétoldali, azaz nemcsak a gyermeket, hanem a különélő szülőt is egyértelműen megilleti.* A Ptk. 4:180. § (1) bekezdése alapján a kapcsolattartási jog magában foglalja a gyermekkel való személyes találkozást, a gyermeknek a lakóhelyéről vagy a tartózkodási helyéről rendszeresen, meghatározott időtartamra történő elvitelét, a gyermekkel időszakonként, elsősorban az oktatási szünetek és a többnapos ünnepek időszakában való huzamos együttlétet, és kiterjed a kapcsolat személyes találkozás nélküli fenntartására.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának biztosítása elsődlegesen a *szülők kötelezettsége.* E kötelezettség szempontjából a szülők együtt- vagy különélése nem bír jelentőséggel. A családi élethez fűződő jog érvényesülését a szülők közti párkapcsolat megszűnését követően a szülő és a gyermek számára egyaránt biztosítani kell, melyért *a kapcsolattartásra jogosult és kötelezett szülő egyaránt felelős.*

A feltárt tényállás szerint a Gyámhivatal az első kérelem beérkezése (2015. február) után csaknem másfél évig, 2016. augusztus 2-ig arra kötelezte a feleket, hogy – a jelentősen megváltozott körülmények ellenére – a 2011-es bírói ítéletben foglaltak szerint gyakorolják a kapcsolattartási jogaikat. A Gyer. 24. § (4) bekezdése pedig egyértelműen kimondja, hogy ha a szülők a gyermek külföldi tartózkodási helyének kijelölésében nem tudnak egyezsége jutni, a gyámhivatal tájékoztatja a feleket a szülői felügyeleti jog gyakorlásának rendezése iránti bírósági eljárás megindításának lehetőségéről. A Gyámhivatal ezt a tájékoztatást elmulasztotta.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Gyámhivatal a bírósági eljárás megindításáról való tájékoztatás elmulasztása miatt, valamint azért, mert a kapcsolattartást – a körülmények jelentős változása ellenére – egy korábbi, többéves egyezsége hivatkozva szabályozta a panaszos tisztességes eljárásról való jogával és a gyermeke védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, valamint az eljárásával sértette a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárási elvét is.

2.2 A Gyer. 29/A. §-a alapján a gyámhivatal a kapcsolattartást elsősorban tárgyalás megtartása során, a gyermeket gondozó szülő és a kapcsolattartásra jogosult egyezségével törekszik rendezni. Az egyezséget a gyámhivatal jóváhagyja és határozatba foglalja, ha az megfelel a gyermek érdekének, véleményének és a kapcsolattartás céljának. 2015. március 20-án a Gyámhivatal előtt a panaszos kijelentette, hogy nem járul hozzá a gyermek végleges külföldre távozásához, azonban a szülők egyezséget hoztak létre gyermekük kapcsolattartásának megváltoztatása kapcsán (tanulmányi szünetek alatti kapcsolattartás egyenlő megosztásban).

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Gyámhivatal a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes hatósági eljárásról való joggal összefüggő visszásságot okozott azáltal, hogy jegyzőkönyvben foglaltak ellenére nem hozott határozatot a szülők közötti egyezségről, továbbá annak elmulasztását sem indokolta.

3. A jogellenes gyermekelvitel szabályairól való tájékoztatás kapcsán

A Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 3. cikke szerint *a gyermek elvitele jogellenes, ha az sérti a gyermek szokásos tartózkodási helyén érvényben lévő szülői felügyeleti jogokat,* és az elvitel időpontjában a felügyeleti jogokat a szülők közösen vagy önállóan gyakorolták. A Ptk. 4:146. § (2) bekezdése kimondja, hogy a szülői felügyelet a kiskorú gyermek tartózkodási helye meghatározásának a jogát is magában foglalja. A Ptk. 4:152. § (5) és (6) bekezdése értelmében a gyermek huzamos időn át – így tanulmányok folytatása, munkavállalás vagy más hasonló célból – önállóan vagy egyik szülőjével *mindkét szülő egyetértésével* tartózkodhat külföldön. A gyermek letelepedés céljából történő külföldre távozásához szintén az erre vonatkozó szülői hozzájárulás szükséges.

Megállapítható, hogy a panaszos nem adta hozzájárulását a közös gyermek letelepedés céljából történő külföldre távozásához, amely miatt *a gyermek édesanyjának magatartása a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény rendelkezéseire figyelemmel jogellenes gyermekelvitelnek minősült.*

Rá kell mutatnom, hogy a hatóságok tételes jogszabályi rendelkezés hiányában ugyan nem rendelkeznek számon kérhető jelzési kötelezettséggel a jogellenes gyermekelvitel vonatkozásában, azonban a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével az áll összhangban, ha ilyen esetekben a tudomásra jutását követően az érintett hatóságok jelzést küldenének a jogellenes gyermekelviteli ügyekben hatáskörrel rendelkező központi hatóság felé.

Tekintettel arra, hogy az *AJB-2363/2017. számon a gyermekek jogellenes elvitelének eljárására vonatkozó szabályozás és gyakorlat kapcsán* az Ajbt. 18. § (4) bekezdése hivatalbóli átfogó vizsgálatot folytatok, jelen ügyben *a jelzett aggályokkal összefüggésben külön intézkedést nem kívánok tenni.*

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapjoggal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* a Pest Megyei Kormányhivatal Gyáli Járási Hivatalának vezetőjét, hogy a gyámhatósági eljárások és döntések során – annak garanciális jelentősége miatt – fordítson fokozott figyelmet a tisztességes eljáráshoz való jog, a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvének érvényesülésére, a Ket. által előírt ügyintézési határidő és a Gyer. által előírt, az egyezséggel kapcsolatos gyámhatósági határozathozatali kötelezettség betartására.

Budapest, 2017. *szepember 5.*

Székely László

