



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1831/2018. számú ügyben

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

Érintett szerv: Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala
Pest Megyei Kormányhivatal

2018. március

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1831/2018. számú ügyben
(Előzményi ügyszám: AJB-5575/2017)**

Az eljárás megindítása

A Hivatalomhoz forduló panaszos a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalának (a továbbiakban: gyámhatóság) eljárását sérelmezte. A panaszbeadványában előadta azt, hogy kérelmezte a kiskorú gyermekével való felügyelt kapcsolattartás módosítását, azonban az ügyben az eljárási határidő többszörösének eltelte ellenére érdemi döntés nem született.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés a) pontja kiemelt ombudsmani feladatként nevesíti a gyermekek jogainak védelmét. Mivel a panaszbeadvány kapcsán felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszaesség gyanúja, az ügyben az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében – az ügyben keletkezett iratmások megküldésével egyidejűleg – tájékoztatást kértem a gyámhatóság vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

- a *jogállamiság elve és az abból 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 *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 Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.);
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gysr.).

A megállapított tényállás

1) A kapcsolattartás rendezése tárgyában

A megkeresésemre megküldött válaszhoz csatolt dokumentumok tanúsága szerint a Pesti Központi Kerületi Bíróság 2013. április 5-én jogerőre emelkedett, 31.P.101.557/2011./93. számú házasság felbontása iránt indított perben a bíróság jóváhagyta a szülők közötti egyezséget. Eszerint „*az anya a gyermekével jogosult az érdi Szociális Gondozó Központ Gyermekjóléti Központjában (a továbbiakban: központ) kapcsolattartás címén együtt lenni minden páratlan bétén, kedden 12.30 órától 17 óráig és minden páros szombaton 8 órától 13 óráig.*”

2) A kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában

Megkeresésemre adott válaszában a hivatalvezető ismertette a sérelmezett gyámhatósági eljárás részleteit, mely szerint a gyermek anyai kapcsolattartásának újraszabályozása ügyében az anya 2015. június 27-én írásbeli kérelmet terjesztett elő. A kérelmében leírta, hogy a jelenlegi felügyelt kapcsolattartás helyett a kapcsolattartási alkalmakat saját tulajdonú, újonnan bebútorozott lakásában szeretné eltölteni péntek délutántól vasárnap délutánig. Ezen kívül azt is kérte, hogy gyermeke az iskolai szünetekben néhány napot nála tölthessen. A gyámhatóság az apát a kapcsolattartás újraszabályozási eljárás megindításáról értesítette.

2015. szeptember 17-én a gyámhatóság a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában tárgyalást tartott. A tárgyaláson az apa részére, kérelmére holland nyelvű tolmácsot biztosítottak. A tárgyaláson a szülők részben egyezséget kötöttek, miszerint a bíróság által szabályozott keddi napot szerdára változtatták a gyermek iskolai elfoglaltsága miatt. Az édesanya a kapcsolattartás újraszabályozására vonatkozó kérelmét továbbra is fenntartotta, de erről a szülők nem tudtak megegyezni. Az apa a jogi képviselője útján kérte, az édesanya mutassa be, hogy a bíróság előtti egyezség megkötése óta hol és mennyi ideig kezelték, milyen gyógyszereket szed. Az anya hozzájárult, hogy beszéljenek a kezelőorvosával, de az apa nem ment el a találkozóra. Az apa feltételként szabta, hogy az anya vállaljon munkát, mert így tudomása lenne arról, hogy hasznos tagja a társadalomnak.

Az édesanya 2015. szeptember 18-án a gyámhatósághoz érkezett levelében újabb kérelmet terjesztett elő, amelyben ismét kérte a kapcsolattartás újraszabályozását. Ebben sérelmezte, hogy a felügyelt kapcsolattartás a gyermekjóléti központban zajlik már két éve, így az eltelt hosszú idő, az erősen korlátozott lehetőségek miatt indokolt, hogy felügyelet nélkül hosszabb időt tölthessen a gyermekével.

A gyámhatóság 2015. november 24-én megkereste az anya lakóhelye szerinti gyermekjóléti központ vezetőjét és környezettanulmány készítését kérte, illetve tájékoztatást kért a központtól a bíróság által szabályozott, megvalósult anyai kapcsolattartásokról és minden olyan körülményről, amely segítségére lehet a hatóságnak az anyai kapcsolattartás újraszabályozásában. A gyámhatóság megkereste az iskola igazgatóját, hogy készítsen a gyermekről részletes pedagógiai véleményt. A környezettanulmány megállapította, hogy az édesanya egy 50m²-es megfelelően felszerelt és berendezett lakásban él egyedül. A lakásban a gyermeke számára külön szobát rendezett be. Az anya lakáskörülménye alkalmas a gyermek fogadására. Az édesanyának a szomszédokkal is jó a viszonya. A központ vezetője a segített kapcsolattartások megvalósulásáról pozitívan nyilatkozott.

2015. november 25-én kelt végzésével a gyámhatóság felszólította az édesanyát, hogy a vitatott mentális egészségi állapotáról nyilatkozzon, amelynek az anya 2015. december 22-én eleget tett azzal, hogy megküldte a rendelkezésére álló zárójelentéseket. Egyben kérte az orvosi dokumentáció zártan kezelését. A gyámhatóság 2016. január 5-én kelt, PE-06C/7-4/2016. számú végzésében a panaszos kérelmének helyt adott és az apa iratbetekintési jogát korlátozta, mivel az adott irat megismerésének hiánya az apát nem akadályozza eljárási jogai gyakorlásában.

2016. február 26-án beérkezett levelében az apa és jogi képviselője bejelentette, hogy az édesanya által előadottak a gyógyult állapotát illetően nem felelnek meg a valóságnak, kérte emiatt, hogy a felügyelt kapcsolattartás során történt incidensről a gyámhatóság tájékozódjon. A gyámhatóság megkereste a központot és tájékoztatást kért az apa által sérelmezettekről.

A gyámhatósághoz 2016. március 10-én beérkezett válasza szerint az anya részéről nem tapasztaltak agresszív, provokatív, a nyugodt légkört veszélyeztető magatartást, amely a gyermekben félelmet keltene. Az anya tájékoztatta a központot több hetes kórházi kezeléséről. A kezelés befejezését követően a kapcsolattartás tovább folytatódott, a kapcsolattartási ügyelet szerint a megszokott módon. A kiállított zárójelentését 2016. szeptember 22-én ismét megküldte az anya.

A gyámhatóság 2017. február 8-án ismét megkereste a központ vezetőjét, „mivel a központ legutolsó véleménye óta tizenegy hónap telt el”, adjon tájékoztatást 2016 májusától 2017. január végéig a kapcsolattartásokról és kérte, hogy csatolják a kapcsolattartási naplót, az esetlegesen készült feljegyzéseket, amelyet a központ megbízott egységvezetője 2017. február 16-én beérkezett

levelében megküldött. A válasz szerint „az anyai kapcsolattartás az intézményben segített, nem felügyelettel zajlik, így feljegyzés csak rendkívüli esemény során készül. A kapcsolattartásokra az anya felkészülten érkezik, a gyermek részére minden alkalommal főtt étellel készül, amelyet közösen fogyasztanak el, neves alkalmakkor ajándékot hoz. Nagy türelemmel, odafigyeléssel, érdeklődéssel fordul a gyermekéhez, a korlátozott láthatási feltételek miatt azonban előfordul, hogy beszélgetéseik, közös játékaik csendessé, monotonná, a külső szemlélő számára szinte unottá, fásulttá válhatnak, *a család ugyanis közel négy éve, heti rendszerességgel veszi igénybe a szolgáltatást.*” A központ vezetője kitért arra, hogy mivel a kapcsolattartásra jogosult szülő mentális állapotáról továbbra sem rendelkeznek érdemi ismeretekkel, illetve dokumentációval, intézményes kereteken kívüli esetleges kapcsolattartásról nyilatkozni nem tudnak.

A gyámhatóság végül PE-06/GYAM/00730-10/2017. számú, *2017. október 30-án kelt határozatával, a kérelem benyújtásától számított két év elteltével, valamint a legutóbbi érdemi intézkedésétől számított kilenc hónap elteltével* döntött az anyai kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában.

3) A pszichiátriai szakvélemények tárgyában

A hivatalvezető tájékoztatása szerint az elhúzódó döntés oka volt többek között, hogy *csupán az édesanya mentális állapotától függően lehetett megalapozott döntést hozni*, mely az eljárás során *változó volt*. Az anya állításait a mentális állapotával kapcsolatosan az apa nem fogadta el, az anya hitelt érdemlően cáfolni azokat nem mindig tudta, *ezért a bizonyítási eljárás elhúzódott*. Újabb és újabb pszichiátriai véleményeket, zárójelentéseket kellett beszerezni az anya állapotának tisztázására.

A megküldött dokumentumok tanúsága szerint a Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar Közösségi Pszichiátriai Centrumának pszichiáter szakorvosa *2015. május 6-án kelt szakvéleményében* kifejtette, hogy támogatja a panaszos azon kérését, hogy a gyermekével önállóan, felügyelet nélkül lehessen együtt. Ezen véleményét a pszichiáter szakorvos további két alkalommal, *2015. szeptember 16-án, és 2015. december 14-én* is megismételte.

A gyámhatóság a PE-06/GYAM/00730-10/2017. számú, az anyai kapcsolattartás újraszabályozását elrendelő határozat indokolásában szintén kifejti, hogy az anya *2015. december 22-én* a gyámhatósági felszólításnak eleget téve, a vitatott mentális állapota kapcsán csatolta a Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar Közösségi Pszichiátriai Centrum pszichiáter szakorvosának véleményét, mely szerint *„pszichés állapota stabil, betegségelátása adekvát”*. *2016. február 26-án* az apa ismét vitatta az anya mentális egészségére vonatkozó állításait, amely miatt a gyámhatóság újra megkereste a központot és a megvalósult kapcsolattartásokról tájékoztatást kért. A központ nem igazolta az apa kétségeit a kapcsolattartások során lezajlott, a gyermek egészséges testi, illetve lelki, mentális fejlődésére nézve sérelmes történésekről.

2016. április 6-án a központ arról tájékoztatta a gyámhatóságot, hogy *2016. április 3-án* az édesanya *önként vállalt* pszichiátriai kezelése befejeződött, így a továbbiakban a korábban megszokott kapcsolattartás folytatódhat. Az anya a terápiájának ideje alatt jelezte a központ felé, hogy márciusban a szombati láthatásokra ki tud jönni a kórházból, így két alkalommal is (*2016. március 19-én, illetve 2016. április 2-án*) ennek megfelelően megvalósult a kapcsolattartás. A központ munkatársai fokozott figyelemmel kísérték a láthatás alakulását, mely minden rendkívüli eseménytől mentesen, gördülékenyen, a megszokott hangulatban telt.

A panaszos *2016. szeptember 22-én a gyámhatósághoz beérkezett leveléhez csatolta* a *2016. február 29-e és 2016. április 3-a közötti kórházi kezelése után kapott zárójelentését*. A Pszichiátriai Érdekvédelmi Fórum az anya kérelmére kiadott, *2016. július 30-án kelt szakértői véleménye* szerint a panaszos nem veszélyeztető gyermekére nézve, az elvitellel megvalósuló láthatással egyetértenek. A *2016. július 30-i orvosi szakvéleményt* követően a Hivatalomhoz megküldött dokumentumok nem tartalmazzak újabb orvos-szakértői véleményt.

A gyámhatóság a PE-06/GYAM/00730-10/2017. számú, az anyai kapcsolattartás újraszabályozását elrendelő határozatában megállapította, hogy „a lefolytatott bizonyítási eljárásban minden kétséget kizáróan megállapítást nyert, hogy a gyermek és az édesanya között

erős érzelmi kötődés van, rendszeresen tartják a kapcsolatot. A gyámhatóság beszerezte az anya egészségi állapotával kapcsolatos dokumentációkat, melyek megerősítették a kapcsolattartás tapasztalatait.” A határozat tartalmazza, hogy „amennyiben a gyermek átadását figyelemmel kísérő szakember úgy ítéli meg, hogy akadálya van annak, hogy az anya a gyermekével, az elvétel jogával tartson kapcsolatot, akkor a kapcsolattartás a kapcsolattartási helységben valósulhat meg.”

A hivatalvezető a késedelem okaként jelölte meg, hogy a gyámhivatal *létszámbiányából adódó fokozott leterheltség miatt*, az eljárással érintett időszakban több tapasztalt kolléga elment, többek között ezen ügy ügyintézője is, és a később újonnan érkezett dolgozók *nem rendelkeztek gyámi tapasztalattal*. A kapott válasz szerint a gyámhivatal létszámproblémája és leterheltsége jelenleg is fennáll. A hivatalvezető válaszában hangsúlyozta továbbá, hogy a gyámhatóság kiemelt figyelmet fog fordítani arra, hogy a fentiekben jelzett mulasztás a jövőben ne forduljon elő.

4) Az elhúzódo másodfokú eljárások tárgyában

A sérelmezett eljárásban a gyámhatóság 2016. január 5-én a PE-06C/7-4/2016. számú végzésével az anya által előterjesztett *iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelemnek helyt adott* és ezzel egyidejűleg *az apa iratbetekintési jogát korlátozta*. A végzéssel szemben a gyermek apja fellebbezést terjesztett elő, amelyben a döntés megváltoztatását kérte. A fellebbezését azzal indokolta, hogy a szülői felügyeleti jog rendezésére irányuló peres eljárás folyamán is kezdeményezte az orvosi leleteinek zártan kezelését, amelyet a bíróság elutasított a kiskorú gyermek érdekeire tekintettel. Álláspontja szerint csak akkor tudja gyermeke érdekeit képviselni, ha az anya által előterjesztett orvos szakértői, illetve kórházi dokumentáció tartalmával tisztában van.

A gyámhatóság az iratokat 2016. február 11-én terjesztette fel a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályához, mint másodfokú gyámhatósághoz. A gyámhatóság 2016. szeptember 27-én terjesztette az iratok után a kérelmező ügyfél 2016. szeptember 22-én benyújtott írásbeli nyilatkozatát, miszerint – az ügye előmozdítása érdekében – visszavonja az iratai zártan kezelésére vonatkozó kérelmét. Mivel a fellebbezésre okot adó körülmény megszűnt, ezért a másodfokú gyámhatóság eljárást 2017. október 16-án megszüntette. A dokumentumok tanúsága szerint a felterjesztett iratok beérkezése és a döntés között összesen *húsz hónap telt el*.

Az elsőfokú gyámhatóság 2015. november 24-én kelt, PE-06C/GYAM/1968-41/2015. számú, tolmácsdíj megfizetésére vonatkozó végzése ellen az apa a jogi képviselője útján szintén jogorvoslattal élt, a gyámhatóság 2016. január 22-én terjesztette fel az iratokat a másodfokú gyámhatósághoz, amelyről a másodfokú gyámhatóság szintén 2017. október 16-án döntött. Ez esetben *a felterjesztett iratok beérkezése és a másodfokú döntés között szintén húsz hónap telt el*.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a *gyámhatóság* gyakorolja. A Gyszr. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, valamint a

gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a vizsgált ügyben érintett elsőfokú és másodfokú gyámhatóságokra a vizsgálati hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok 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 élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelenésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhajja 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, illetve 67. § (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, illetve XVI. cikk (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve, valamint a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való joga tekintetében* nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán 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 alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. 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. 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 alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

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 gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt rögzíti a Gyermekjogi Egyezmény preambuluma: 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 3. cikkében foglalt meghatározó alapelv pedig minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez. Az Egyezmény 9. cikk 3. pontja rögzíti továbbá, hogy a részes államok tiszteletben tartják a mindkét szülőjétől vagy ezek egyikétől külön élő gyermeknek azt a jogát, hogy személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést tarthasson fenn mindkét szülőjével, kivéve, ha ez a gyermek legjobb érdekeivel ellenkezik. Ha a kapcsolattartásra jogosult nem tud élni a kapcsolattartási jogával – a méltatlanul elhúzódozó hatósági eljárások következtében – minden esetben sérül a gyermek kapcsolattartáshoz joga is. Míg ugyanis a szülő esetében a kapcsolattartás joga jogként és egyben kötelezettségként is szerepel, mind az együtt élő, mind a különélő szülő esetén, addig a gyermeket a kapcsolattartás minden esetben jogként illeti meg, melynek biztosítása, előmozdítása, a kapcsolattartásról szóló határozat végrehajtásának kikényszerítése az állam – konkrét felelősként pedig az első- és másodfokon eljáró gyámhatóságok – kötelezettsége.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztességes eljárásról való jogot*. Az Alkotmánybíróóság 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.

III. Az ügy érdemében

1. Jelentésemben a felügyelt kapcsolattartásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintése során, szem előtt tartottam azt az alapvetést, hogy minden gyermeknek joga van személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést fenntartani mindkét szülőjével, ez alól kivételt az a helyzet jelent, amikor a kapcsolattartás a gyermek legjobb érdekeivel ellenkezik.

Vizsgálatom során figyelembe vettem a bírósági gyakorlatot formáló *Legfelsőbb Bíróság a 17. számú*, a gyermek elhelyezésével kapcsolatos szempontokról szóló Irányelvben (a továbbiakban: Irányelv) foglalt megállapításokat. Az Irányelv – a gyermekjogi szempontokkal összhangban – elvi élel mutat rá, hogy *a házasság felbontásával nem szűnik meg a szülők közös felelőssége a gyermek sorsáért*. A házasság felbontása így nem járhat azzal a következménnyel, hogy szüleinek egyikét a gyermek elveszítse. Mind a szülőnek, mind a gyermeknek törekednie kell a szülő-gyermeki kapcsolat fenntartására, mert a gyermek érdekében az áll, ha *továbbra is maga mellett tudja mindkét szülőjét*. A gyermeknek az egyik szülőnél történt elhelyezése nem érinti a másik szülőnek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket rendszeresen látogassa, szeretetét kinyilvánítsa, a gyermekével való meghitt viszonyt fenntartsa. A különélő szülővel való személyes és közvetlen kapcsolat fenntartása alapvető gyermeki jog. A különélő szülőnek *joga és egyúttal kötelezettsége* is a kapcsolattartás, a gyermeket nevelő szülő pedig *köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani*.

Ahogy arra már korábban utaltam, a Pesti Központi Kerületi Bíróság 2013. április 5-én jogerőre emelkedett 31.P.101.557/2011./93. számú házasság felbontása iránt indított perében jóváhagyta az anya felügyelt kapcsolattartásáról szóló, szülők között létrejött egyezségét.

A Gyer. 27.§ (4a)-(4c) bekezdésében foglalt szabályok szerint a felügyelt kapcsolattartás elrendelésével a gyámhivatal arra törekszik, hogy a gyermek számára biztonságos körülmények között *segítse elő a kapcsolattartásra jogosulttal a családi kapcsolat felépítését vagy helyreállítását*. A *felügyelt kapcsolattartás esetén* a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult találkozására a szakmai programja alapján kapcsolattartási ügyeletet biztosító család- és gyermekjóléti központ kapcsolattartási ügyeletén, vagy más, kapcsolattartással összefüggő tevékenységet nyújtó szolgáltató által biztosított helyszínen, a kapcsolattartást felügyelő szakember jelenlétében és tanácsadása mellett kerül sor. A felügyelt kapcsolattartás eredményeként – az azt biztosító szolgáltató javaslatára – annak a helyszínén megvalósulhat a szakember jelenléte nélküli találkozás a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult között, kivéve, ha ezt a lehetőséget a gyámhivatal döntése kizárta.

A felügyelt kapcsolattartással összefüggésben szükséges kiemelnem, hogy a szülővel való találkozásnak a kapcsolattartási ügyelet keretében történő megvalósulásának *átmeneti, rövid időszakra szóló* megoldásnak kell lennie, amit a jogszabályi rendelkezések is megerősítenek. Ilyenkor ugyanis egy kényszer-szülte és természetéből adódóan mesterséges helyzetről van szó, amelynek tartós, hosszú időn keresztül való fenntartása nem áll összhangban a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével. Kiemelten fontos tehát az, hogy a felügyelt kapcsolattartás ne haladja meg az adott esetben szakmailag szükséges időtartamot, mivel a szükségtelenül hosszú ideig mesterséges környezetben tartott láthatások a különélés miatt eleve jelentősen megváltozott szülő-gyermek kapcsolatban épp az ellenkező hatást éri el, az eltávolodás irányába hat.

A jogalkotó éppen ezért garanciaként meghatározta a *felügyelt kapcsolattartás szükségességének felülvizsgálatára vonatkozó részletszabályokat*. Eszerint a gyámhivatal a felügyelt kapcsolattartást biztosító szolgáltató javaslatára *felülvizsgálja a felügyelt kapcsolattartást*. A felülvizsgálat eredményeként – ha a felek között nem jött létre egyezség – a gyámhivatal dönt a gyermek érdekében a kapcsolattartás elvitel vagy meglátogatás formájában való gyakorlásáról, a kapcsolattartás korlátozásáról, megvonásáról, vagy a felügyelt kapcsolattartás fenntartásáról.

A vizsgált hatósági eljárásban az édesanya maga kérte a kapcsolattartás újraszabályozását, a központ így nem élt a javaslatlétellel. Rá kell mutatnom azonban arra, hogy nagy jelentősége van a szolgáltató központok javaslatlételi lehetőségét biztosító szabályozás ismeretének és megfelelő alkalmazásának, továbbá annak, hogy a gyámhatóságok a központok javaslatát megfelelő súllyal

figyelembe vegyék a felügyelt kapcsolattartásról való döntéseik során.

Szeretném kiemelni továbbá, hogy a hivatalomhoz érkezett további panaszbeadványokban megfogalmazott, látókörmbe került problémák alapján szükségesnek láttam a felügyelt kapcsolattartási helyszínek személyi, illetve tárgyi feltételeinek hiányosságával összefüggésben országos szintű vizsgálatot indítani.¹ A felügyelt kapcsolattartások célja, a gyermek kapcsolattartáshoz való jogának teljes körű biztosítása, a családi kapcsolat felépítése, helyreállítása ugyanis csak a megfelelő szakemberi asszisztencia és tárgyi feltételek biztosítása (így pl.: gyermekbarát szoba, minőségi idő eltöltésének lehetőségét biztosító játékok, berendezések megléte) mellett lehetséges.

2. Az eljárás lefolytatásakor hatályos jogszabály, a Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a hiánypótlásra, illetve *a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, az eljárás felfüggesztésének, valamint a szakértői vélemény elkészítésének időtartama*. A Ket. 50. § (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre *bizonyítási eljárást folytat le*. Az eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást. A Ket. a *szakértői véleményt* a bizonyítékok között nevesíti, amelyet akkor kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és az ügyben jelentős tény vagy körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges.

A határozatában a gyámhatóság az általa lefolytatott bizonyítási eljárásban minden kétséget kizáróan megállapította, hogy a gyermek és az édesanya között *erős érzelmi kötődés van, rendszeresen tartják a kapcsolatot*. A segített kapcsolattartás többéves tapasztalata szerint az anya nem jelent veszélyt a gyermekre, felelősségteljesen viselkedik a kapcsolattartások során. A gyámhatóság beszerezte az anya egészségi állapotával kapcsolatos dokumentációkat, amelyek megerősítették a kapcsolattartás tapasztalatait. Maga a határozat is rögzíti, hogy a gyermek érdekét szolgálja, hogy a korlátozott lehetőségű kapcsolattartásokat felváltsa egy szabadabb kapcsolattartási forma. A hivatalvezető tájékoztatása szerint az elhúzódo döntés oka volt többek között, hogy *csupán az édesanya mentális állapotától függően lehetett megalapozott döntést hozni*, mely az eljárás során változó volt. A vizsgált esetben a panaszos anya mentális állapotával kapcsolatos állításait pedig a másik szülő, az apa nem fogadta el, az anya hitelt érdemlően cáfolni azokat nem minden esetben tudta, ezért a bizonyítási eljárás elhúzódo. Újabb és újabb pszichiátriai véleményeket és zárójelentéseket kellett ugyanis beszerezni az anya állapotának tisztázása érdekében.

Ombudsmanként nem vitatom, hogy megalapozott döntést a gyámhatóság jelen esetben igazságügyi orvos-szakértői vélemények beszerzése nélkül nem hozhatott volna. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor az a tény sem ennek vizsgálatakor, hogy a csatolt iratok tanúsága szerint a 2016. július 30-án kelt orvosi szakvéleményt követően a hivatalomhoz megküldött dokumentumok nem tartalmazzak újabb orvos-szakértői véleményt: ezt követően a gyámhatóság csupán a központ véleményét kérte ki a megvalósult felügyelt kapcsolattartások lefolyásáról.

A gyámhatóság a sérelmezett eljárásban a 2017. október 30-án kelt határozatával, a kérelem benyújtásától számított *két év elteltével*, valamint a legutóbbi érdemi intézkedésétől számított *kilenc hónap elteltével* döntött az anyai kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában.

Minderek alapján megállapítom, hogy a gyámhatóság annak ellenére döntött jelentős késedelemmel a vizsgált ügyben, ezzel húzódo el az eljárása, hogy már a rendelkezésére állt a döntéshozatalhoz szükséges minden releváns nyilatkozat, szakértői vélemény, információ és dokumentum. Mindez pedig az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszasságot okozott, továbbá a jogerős és végrehajtható döntés hiánya

¹ Vö. A felügyelt kapcsolattartás lebonyolításához szükséges személyi, tárgyi feltételek országos szintű rendelkezésre állásáról szóló A/JB-1587/2018. számú jelentést.

közvetlenül veszélyeztetette az érintett gyermek kapcsolattartáshoz fűződő jogát is, mivel az az anya alkalmassága ellenére a találkozások továbbra is csupán segített formában, a központ helyiségében valósulhattak meg.

3. A rendelkezésekre álló információk alapján az ügyben további aggályokat jelentett, hogy a másodfokú gyámhatóság a sérelmezett eljárásban az iratbetekintés kapcsán hozott végzések felülvizsgálata során az ügyintézési határidőt többszörösen meghaladó késedelemmel járt el.

A fentiekben kifejtett, a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon köteletségére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – a késedelmes eljárás és döntés tekintetében a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásság megállapítását nem mellőzhettem.

Jelen vizsgálatommal összefüggésben ismételten utalnom kell arra, hogy az AJB-3534/2016. számon átfogó jelleggel vizsgáltam az első- és másodfokú gyámhatóságok feladatellátásának személyi feltételeit, az ott dolgozó munkatársak létszámgondejait és az ebből adódó túlterheltségét. Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára – a gyámhatóságok túlterheltségére visszavezethető visszásságok orvoslása érdekében – megfogalmazott ajánlásaimra válaszként arról tájékoztatott, hogy a gyámügyek intézésének gyorsítása érdekében a szaktárca 2018. január 1-jétől a másodfokon eljáró gyámhatóságok ügyintézői létszámát 16 százalékkal emelte meg.

Mindezek alapján a jelen egyedi panaszügy vizsgálata alapján jelentésemben *a súlyosan késedelmes másodfokú eljárás tekintetében a felügyeleti szerv felé külön intézkedést nem teszek.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajb.t. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Pest Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, mérje fel, hogy az illetékességi területén működő elsőfokú járási hivatalok gyámügyi munkatársainak jelenlegi létszáma elegendő-e a feladatellátáshoz, illetve vizsgálja meg az ügyintézői létszám további növelésének lehetőségét;
- 2) az Ajb.t. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalának vezetőjét, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – jövőbeni eljárásai, ezen belül különösen a felügyelt kapcsolattartás újrászabályozásában megindított gyámhatósági eljárásai során fordítson fokozott figyelmet az – időközben hatályba lépett – Ákr. által előírt ügyintézési határidő teljeskörű betartására.

Budapest, 2018. március 19.

Székegy László

