

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-996/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Krisztina

A vizsgálat megindítása

A panaszos a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának – korábban Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának – (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) elhúzódo eljárását kifogásolta. A panaszos előadta, hogy kiskorú gyermeke érdekében védelembe vételi eljárás lefolytatását kérte a Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatal Gyámügyi Osztályától – korábban Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatal Járási Gyámhivatalától – (a továbbiakban: elsőfokú gyámhatóság). Az elsőfokú gyámhatóság a védelembe vételi eljárást 2014. október 14-én kelt végzésével megszüntette, amely ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be. A panaszos sérelmezte, hogy fellebbezését – a panaszbeadványa előterjesztéséig – az ügyintézési határidő letelte ellenére a másodfokú gyámhatóság nem bírálta el. Sérelmezte továbbá, hogy az elsőfokú gyámhatóság nem vizsgálta érdemben azon panaszait, amelyeket a gyermeke apja ellen tett a bíróság által szabályozott kapcsolattartásra vonatkozó szabályok megszegése miatt.

A panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja, ezért 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 a) pontja és (2) bekezdése alapján a másodfokú gyámhatóság vezetőjétől a panaszolt ügyre vonatkozóan tájékoztatást és a rendelkezésre álló iratok másolatának megküldését kértem.

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 szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- 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: Gyszr.).

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló adatok és dokumentumok alapján a következő tényállás rögzíthető. A panaszos kiskorú gyermeke veszélyeztetése ügyében panasz megnevezésű beadványt nyújtott be 2014. augusztus 4-én az elsőfokú gyámhatósághoz. Beadványában jelezte, hogy az apával a Gödöllői Járásbíróság előtt gyermekelhelyezés és járulékai iránti peres eljárás van folyamatban, amelynek során az apa ideiglenes intézkedést kért. A Gödöllői Járásbíróság 2014. június 27-án kelt és jogerőre emelkedett, 5.P.20.270/2014/8. számú ideiglenes intézkedésével szabályozta a különélő szülő és a gyermek kapcsolattartását, a panaszos anya szerint azonban az apa a láthatási időpontokat nem tartja be.

A védelembé vételi eljárás a panaszos beadványa alapján hivatalból indult, amely során az elsőfokú gyámhatóság PE-07C/GYAM/2400-2/2014. számú, 2014. augusztus 26-án kelt végzésében megkereste a panaszos lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatot, környezetanulmány végzése céljából és tájékoztatást kérve a gyermek helyzetéről. A gyermekjóléti szolgálat 2014. szeptember 30-án kelt – a Gyer. 84. § (1)-(2) bekezdései szerinti – tájékoztatása szerint a környezetanulmány készítésekor a szülők együttműködők voltak, a bejelentésben említett veszélyeztetettséget a családlátogatások alkalmával munkatársuk nem tapasztalta.

A szülők között a párkapcsolat megszakadása után gyakoribbá váltak a konfliktusok, de a gyermekjóléti szolgálat munkatársának tapasztalata szerint a gyermek mindkét szülőjével jó kapcsolatban van, és az apa magatartásával nem veszélyezteti a gyermeket. A gyermekjóléti szolgálat mindezek alapján a védelembé vétel elrendelését nem javasolta. Az elsőfokú gyámhatóság PE-07C/GYAM/2400-8/2014. számú, 2014. október 14-én kelt végzésével a hivatalból indított védelembé vételi eljárást megszüntette.

A döntéssel szemben a panaszos fellebbezéssel élt. A másodfokú gyámhatóságnál a jogorvoslati kérelmet 2014. november 21-én iktatták. Az eljárása során a másodfokú gyámhatóság PEC/001/3617-2/2014. számú, 2014. december 3-án kelt végzésével az ügyintézési határidőt huszonegy nappal meghosszabbította.

A jogorvoslati eljárásban a másodfokú gyámhatóság végül 2015. május 12-én hozott döntést, amely szerint az elsőfokú gyámhatóság végzését megsemmisítette és új eljárás lefolytatását rendelte el. A másodfokú gyámhatóság végzése szerint az elsőfokú gyámhatóság eljárása során helyesen állapította meg, hogy a veszélyeztetettség az anyai gondozásban nem áll fenn, vagyis a védelembé vétel jogszabályi feltételei a döntés meghozatalakor nem álltak fenn. A másodfokú gyámhatóság ugyanakkor azt is megállapította, hogy az elsőfokú gyámhatóság az eljárása során a Gyer. 86. § (1)-(4) bekezdéseiben foglalt garanciális szabályok mellőzésével eljárási hibát vétett, ezért új eljárás lefolytatására utasította. A jogorvoslati eljárás során a másodfokú gyámhatóság észlelte az is, hogy az elsőfokú gyámhatóság a panaszos anya, az apai kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó beadványai alapján érdemi döntést nem hozott, ezért gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljárva felügyeleti intézkedés keretében a PEC/001/1385/2015. számú, 2015. május 22-én kelt végzésében felhívta az elsőfokú gyámhatóságot az érdemi döntéshozatalra.

A másodfokú gyámhatóság vezetője megkeresésemre adott válaszában *elismerte, hogy a jogorvoslati eljárásban hatóságuk a Ket. által előírt ügyintézési határidőt túllépve hozta meg a döntését.* Kifejtette továbbá, hogy az ügyintézési határidő túllépése személyi változásokkal magyarázható, mivel a másodfokú gyámhatóság két korábbi vezetőjét és egy gyámügyi ügyintézőjét az Emberi Erőforrások Minisztériumához helyezték át, egy további gyámügyi ügyintézőt a Váci Járási Hivatalhoz helyeztek át, illetve egy gyámügyi ügyintéző jelenleg gyes-en van. A távozó, illetve a tartósan távollévő munkatársak feladatait a jelenlegi kollégák között kellett elosztani, ami több esetben határidő-túllépést eredményezett a folyamatban lévő ügyek tekintetében.

Tekintettel arra, hogy a gyámügyi ügyintézői feladatokat kizárólag speciális szakképesítéssel lehet ellátni (minimum 2 éves hatósági tapasztalat a gyermekvédelem területén), így a másodfokú gyámhatósági feladatok ellátására 1 fő munkatárs átcsoportosítására volt lehetőség. További átcsoportosítás a szakképzett munkatársak hiánya miatt nem volt lehetséges. Jelenleg 4 fő munkatárs látja el 18 járási gyámhivataltól, valamint 187 jegyzőtől érkező fellebbezések elbírálását, illetve a bírósági felülvizsgálatok során a perképviselőket. A másodfokú gyámhatóság vezetője arról is tájékoztatott, hogy a jogszabályban előírt ügyintézési határidő betartása érdekében 1 fő ügyintéző átcsoportosítása mellett, további 2 fő gyámügyi ügyintéző felvétele céljából pályázatot írtak ki.

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.

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. §-ának (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, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja.

Tekintettel arra, hogy a vizsgált szervek hatóságnak minősülnek, az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján az ügyben érintett szervekre 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 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 veszett 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, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, valamint 67. § (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogbiztonság és tisztességes eljárás tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény, 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 tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség 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 kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Egyezmény preambulumban is 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 minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 3. cikke nyomán meghatározó alapelv a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás.

III. Az ügy érdemében

1. A közigazgatási hatósági eljárási törvény az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfelek tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A Ket. 33. § (1) bekezdése szerint az eljáró hatóságnak a döntést – így a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését – az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghoznia és gondoskodnia annak közléséről. A Ket. 33. § (6) bekezdése értelmében a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság eljárása esetén a fent említett huszonegy napos ügyintézési határidő az ügy összes iratának az eljárásra jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik. A Ket. 33. § (7) bekezdése lehetővé teszi, hogy az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – az ügyintézési határidőt annak letelte előtt, kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb huszonegy nappal meghosszabbítsa. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.

A tényállás alapján megállapítható, hogy a másodfokú gyámhatóságnál a panaszos – az elsőfokú gyámhatóság védelembe vételi eljárást megszüntető döntése elleni – jogorvoslati kérelmét 2014. november 21-én iktatták.

Az eljárása során a másodfokú gyámhatóság vezetője 2014. december 3-án kelt végzésével az ügyintézési határidőt huszonegy nappal meghosszabbította. A jogorvoslati eljárásban a másodfokú gyámhatóság végül csak 2015. május 12-én hozott döntést, annak ellenére, hogy a Ket. szerinti ügyintézési határidő – figyelembe véve a határidő-hosszabbítás időtartamát is – 2015. január 2-án letelt.

Megkeresésemre – a kormány megbízott nevében és megbízásából válaszolva – a másodfokú gyámhatóság vezetője az ügyintézési határidő többszörös túllépéséből eredő késedelmet elismerte, azt a gyámhatósági ügyintézők áthelyezésével, illetve ebből következően a meglévő munkatársak túlterheltségével indokolta.

Mindezek alapján – a kapott tájékoztatásban foglaltakat tudomásul véve – megállapítom, hogy a másodfokú gyámhatóság súlyosan késedelmes eljárása, döntéshozatala a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot eredményezett.

2. A panaszos beadványában a jogorvoslati kérelme elbírálásának elhúzódása mellett sérelmezte továbbá azt is, hogy az elsőfokú gyámhatóság nem vizsgálta érdemben azon panaszait, amelyeket a gyermeke apja ellen tett a bíróság által szabályozott kapcsolattartásra vonatkozó szabályok megszegése miatt. Lényeges kiemelni, hogy az Egyezmény 3. cikk 1. pontja szerint a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenekfelett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

A Ptk. 4:2 § (1) bekezdésében kifejti, hogy a családi jogviszonyokban a gyermek érdeke és jogai fokozott védelemben részesülnek. Az Egyezmény 9. cikke, illetve a kapcsolattartásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint – ha az a gyermek mindenek felett álló érdekével nem ellenkezik – a gyermeknek joga van a különélő szülővel való személyes és közvetlen kapcsolat fenntartásához. A Ptk. 4:178. § (1)-(2) bekezdéseiben kimondja, hogy a gyermekétől különélő szülő – ha a bíróság vagy a gyámhatóság eltérően nem rendelkezik – jogosult és köteles gyermekével kapcsolatot tartani. A gyermeket nevelő szülő pedig köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani. A Ptk. 4:185. §-a szerint mind a bíróság által, mind a gyámhatóság által szabályozott kapcsolattartás végrehajtásáról a gyámhatóság gondoskodik.

A kapcsolattartásról szóló határozat végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat a Gyer. 33-33/B. §-ai állapítják meg. A Gyer. vonatkozó előírása szerint a gyermek fejlődését veszélyezteti, ha a kapcsolattartásra jogosult vagy a kapcsolattartásra kötelezett a kapcsolattartást rendező egyezségben, illetve a kapcsolattartásra vonatkozó határozatban foglaltaknak önhibájából ismételtelen nem, vagy nem megfelelően tesz eleget, és ezáltal nem biztosítja a zavartalan kapcsolattartást.

Ha valamelyik fél nem teljesíti a kapcsolattartási határozatból fakadó kötelezettségét, akkor a másik fél végrehajtási kérelemmel élhet a gyámhivatalnál. A hatósági eljárás idején hatályos Gyer. 33. § (4) bekezdése szerint, a végrehajtás iránti kérelem beérkezését követő naptól számított harminc napon belül a gyámhivatal végzéssel elrendeli a kapcsolattartás végrehajtását, akkor, ha megállapítja a kapcsolattartásra jogosult vagy kötelezett önhibáját a kapcsolattartás meghiúsulását érintően.

A Ket. 20. §-a szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni, a Ket. 50. §-a értelmében pedig a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.

Tekintettel arra, hogy a Gyszr. 9. § b) pontja szerint a gyámhivatal – a megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási hivatala – feladatkörébe tartozik, hogy intézkedjen a kapcsolattartásra vonatkozó bírósági vagy gyámhivatali határozat végrehajtásáról, a jelen ügyben az elsőfokú gyámhatóságnak kellett eljárni a panaszos kapcsolattartásra vonatkozó panaszai alapján.

A rendelkezésemre álló adatok szerint azonban a – 2014. június 30-a és 2015. március 3-a közötti időszakban benyújtott – kérelmek alapján az elsőfokú gyámhatóság – a panaszbeadvány benyújtásának időpontjáig – érdemi döntést nem hozott. Mindezek alapján megállapítom, hogy az elsőfokú gyámhatóság a panaszos kérelmének elbírálásával kapcsolatos mulasztása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, valamint a gyermeket érintően, a kapcsolattartás jogának sérelme okán, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való joga sérelmének közvetlen veszélyét eredményezte.

Figyelemmel arra, hogy a másodfokú gyámhatóság az elsőfokú gyámhatóságot, a 2015. május 22-én kelt végzésében az el nem bírált kérelmek vonatkozásában az eljárás lefolytatására utasította, felügyeleti jogkörében eljárva intézkedett a jogszabálysértő mulasztás felszámolása érdekében, további ombudsmani intézkedés megtétele nem szükséges.

Több korábbi jelentésemhez¹ hasonlóan a gyermeki jogok érvényesüléséért felelős ombudsmanként *ismételten fontosnak tartom felhívni a figyelmet a következőkre.* Ahogyan azt már fentebb, a kapcsolattartás intézményével összefüggésben kifejtettem, az Egyezmény és a jogszabályi előírások rögzítik a gyermek jogát a különélő szülővel való közvetlen és személyes érintkezéshez. A jogszabály a különélő szülőt nem csupán jogosítja, de kötelezi is a gyermekével való kapcsolattartásra. A gyermeket gondozó szülőt pedig kötelezi a zavartalan kapcsolattartás biztosítására. A Legfelsőbb Bíróság korábban elvi élel mutatott rá², hogy a házasság felbontásával nem szűnik meg a szülők közös felelőssége a gyermek sorsáért.

A házasság felbontása ennél fogva 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, gyermekével való meghitt viszonyt fenntartsa.

Álláspontom szerint a kapcsolattartás a különélő szülők közötti kommunikáció, a gyermek érdekében való együttműködés nélkül nem lehetséges. Az életvitelszerűen a gyermekkel együtt élő szülőt fokozott felelősség terheli a tekintetben, hogy a gyermek ne idegenedjen el másik szülőjétől.

A különélő szülő felelőssége pedig, hogy a kapcsolattartás jogát a gyermek fejlődését elősegítve gyakorolja. A gyermek fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy mindkét szülőjével megfelelő kapcsolatban legyen, ennek hiánya, a kapcsolattartási konfliktusok miatt folyamatos – olykor éveken át tartó – hatósági, bírósági eljárások akár az egész életére kiható mély lelki válságot okozhat. Mindez egyaránt érintheti a gyermek lelki egészségét, erkölcsi fejlődését a szociális készségeinek kialakulását.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának biztosítása elsődlegesen a szülők kötelezettsége.

Álláspontom szerint a felhívott alapjog érvényesülése szempontjából a szülők együtt- vagy különélése nem bír jelentőséggel, a családi élethez fűződő jog érvényesülését a szülők párkapcsolata megszűnését követően a szülő és a gyermek számára egyaránt biztosítani kell, amelyért a kapcsolattartásra jogosult és kötelezett szülő egyaránt felelős.

¹ Lásd az AJB-3774/2104. számú, AJB-5693/2104. számú jelentéseket.

² Lásd a 17. számú Irányelvet a gyermek elhelyezésével kapcsolatos szempontokról.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat*, hogy mérje fel, hogy a Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály munkatársainak jelenlegi létszáma elegendő-e a feladatellátáshoz, illetve vizsgálja meg a feladatellátáshoz mérten az ügyintézői létszám további növelésének lehetőségét;

- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály vezetőjét*, hogy a jövőben eljárásaik és döntéseik során fordítsanak kiemelt figyelmet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény ügyintézési határidőre vonatkozó szabályainak, és a bennük testet öltő eljárási garanciáknak maradéktalan betartására, illetve betartatására.

Budapest, 2016. január

Székely László sk.