



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-3312/2018. számú ügyben

Érintett szerv:

- Pest Megyei Kormányhivatal Szentendrei Járási Hivatala Gyámügyi és Igazságügyi Osztály

2018. október

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3312/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesanya a beadványában a Pest Megyei Kormányhivatal Szentendrei Járási Hivatala Gyámügyi és Igazságügyi Osztályának (a továbbiakban: gyámhatóság) az ideiglenes hatállyal nevelőszülőhöz helyezett gyermekeivel való kapcsolattartása ügyében folytatott eljárását sérelmezte. A panaszos kifogásolta, hogy a négy gyermeke 2018. február 9-én történt családból való kiemelése óta a gyámhatóság a két fiatalabb gyermeke szülői kapcsolattartását a panaszbeadványa benyújtásáig (2018. július 3.) kérése ellenére nem szabályozta.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, illetve a jogorvoslathoz, valamint az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joggal 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 gyámhatóság vezetőjétől – a releváns iratmásolatok megküldése mellett – tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) 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);
- 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 jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés).

Az alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, (a továbbiakban: Gyer.);
- 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

A rendelkezésemre álló iratok és információk alapján a *következő tényállás* rögzíthető. A 2002-ben, 2004-ben, 2010-ben és 2014-ben született gyermekek családból való kiemelésére a legnagyobb gyermek által előadottak alapján került sor. 2018. február 9-én a legidősebb gyermek iskolájának pszichológusától jelzés érkezett a *Dunakanyari Család- és Gyermekjóléti Intézményhez* (a továbbiakban: gyermekjóléti központ). A jelzés szerint a panaszos édesanya legidősebb gyermeke öngyilkossági szándékát fejezte ki, mert állítása szerint otthon őt és a testvéreit rendszeresen bántalmazzák. A jelzést követően a gyermekjóléti központ esetmenedzsere és szakmai vezetője azonnal kimentek az iskolába és az iskolapszichológus és a fejlesztőpedagógus jelenlétében a gyermekkel segítő beszélgetést folytattak. A gyermek a kezdeti elzárkózást követően megnyílt, és elmondta, hogy nem szeretne hazamenni, legszívesebben a „mennybe menne”, mert otthon fizikailag is lelkileg is bántalmazzák őket. Őt nem minden nap, de a két kisebb testvérét, a 13 éves enyhe értelmi fogyatékos öccsét és a 7 éves húgát naponta megveri a nevelőapjuk. Kérdésre elmondta, hogy édesanyjuk nem védi meg őket, időnként ő is bántalmazza a gyermekeit. A segítő beszélgetés alatt kiderült, hogy az iskola hosszú idő óta tudott a családban zajló bántalmazásról.

A család ismeretlen volt a gyermekjóléti központ előtt, jelzést egyik gyermek kapcsán sem kaptak, iratanyaggal az érintett családról nem rendelkeztek. A családsegítőnek a helyzetet alaposan kivizsgálni nem állt módjában, azonban a jelzés súlyosságára való tekintettel javasolták a gyermekek azonnali ideiglenes hatályú elhelyezését. A gyermekjóléti központ a bántalmazásra vonatkozó bejelentést a rendőrségen is megtette, a rendőrség kiskorú veszélyeztetésének gyanúja miatt nyomozást rendelt el. A gyámhatóság 2018. február 9-én mind a négy gyermeket ideiglenes hatállyal kiemelte a családból. A két idősebb gyermek lakásotthonba, a két fiatalabb pedig nevelőszülőhöz került. *A határozatok rendelkezése szerint az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartamára a szülők kapcsolattartásáról a gyámhatóság külön határozatban a későbbiekben rendelkezik.* Az ideiglenes hatályú elhelyezésről döntő határozat ellen a szülők nem nyújtottak be jogorvoslati kérelmet.

A rendelkezésre álló iratok szerint a gyámhatóság a panaszos édesanyját és a férjét 2018. február 12-én hallgatta meg. A szülők a súlyos bántalmazást tagadták, kérték az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetését, a gyermekek családba való visszahelyezését, és addig *a velük való kapcsolattartás szabályozását.* A Pest Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: szakszolgálat) 2018. február 14-én kelt átirata szerint *„a felmerült bántalmazásra tekintettel az ideiglenes hatályú elhelyezés idejére a kapcsolattartásra vonatkozóan nem teszünk javaslatot.”* A lakásotthonban nevelkedő két idősebb gyermek 2018. április 16-án kérte a gyámhatóságtól a szülői kapcsolattartás szabályozását. A gyámhatóság mindezek után pedig a szakszolgálattól javaslatot kért. A gyámhatóság a két idősebb gyermek kapcsolattartását a 2018. május 17-én kelt határozatával a javaslatnak megfelelően szabályozta.

A 2010-ben született gyermek különélő édesapja 2018. április 27-én kérte a gyermekével való kapcsolattartás szabályozását. A gyámhatóság 2018. május 2-án a szakszolgálattól az apai kapcsolattartásra vonatkozóan javaslatot kért. A szakszolgálat javaslatát a gyámhatóság 2008. június 4-én érkezett. A különélő édesapa kapcsolattartását a gyámhatóság a javaslatnak megfelelően a 2018. június 7-én kelt határozatával szabályozta. *Az édesanya és a férje 2018. május 14-én a gyámhatóságtól ismételtlen kérte a négy gyermekekkel való kapcsolattartásuk szabályozását.*

A gyámhatóság – a gyermekekről és a szülőkről készült igazságügyi pszichológusi vélemény, a gyermekjóléti központ, a szakszolgálat javaslata, az édesanya és a férje, valamint a három idősebb gyermek édesapjainak meghallgatását követően – *a gyermekek időszakos kapcsolattartását az édesanya és a férje háztartásában 2018. július 18-ától szeptember 31-ig engedélyezte.* Az igazságügyi pszichológiai vélemény a gyermekek családból való kiemelésére alapot adó súlyos bántalmazását nem igazolta (kiderült, hogy a három idősebb gyermek fenekére néhányszor rávert a nevelőapjuk), az édesanyját és férjét a gyermekek nevelésére alkalmasnak találta. A legidősebb gyermek időközben elmondta, hogy a súlyos bántalmazásra vonatkozó állítása valótlan volt. A gyámhatóság 2018. szeptember 1-étől mind a négy gyermeket visszahelyezte a családba.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint 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 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 hatóságokra 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 megállapításai kapcsán hivatkoznom kell arra, hogy 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 érvelést mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett 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 lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, XVI. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 57. § (5) bekezdésének, illetve 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, a jogorvoslatihoz való jog, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz 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 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 alkotmánybíróági 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 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 Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában – a korábbi gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivitást* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. E kötelezettség pedig az állam számára

azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa. A gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem *az államé, a társadalomé is*: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel).

A Gyermekjogi Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, amellyel Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekekkel foglalkozó és védelmüket biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény 9. cikk 1. pontja szerint a részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve, ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek legjobb érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha külön élnek és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz 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.

4. Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed *a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra* is. Lényeges, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás *nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán*. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintetteknek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Lényeges, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

III. Az ügy érdemében

A szülők a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről rendelkező határozatok ellen nem nyújtottak be jogorvoslati kérelmet, így az e tárgyban folytatott hatósági eljárás és döntés alapjogi szempontú vizsgálatára – hatásköröm hiányában – *nem volt lehetőségem*. Figyelemmel arra, hogy a két idősebb gyermek szülői kapcsolattartását a gyámhatóság időközben szabályozta, továbbá, hogy a panaszos édesanya kifejezetten a két fiatalabb gyermekével való kapcsolattartás szabályozatlanságát sérelmezte, *vizsgálatom a gyámhatóság e tárgykörben folytatott tevékenységére terjedt ki*.

A kérdés megítéléshez a kiindulópontot a Gyvt. jelenti. A Gyvt. 34. § (1) bekezdése szerint bentlakásos gyermekintézményben, befogadó szülőnél biztosított személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátásnál és gyermekvédelmi szakellátásnál a gyermek és szülője vagy más kapcsolattartásra jogosult hozzátartozója közötti folyamatos és időszakos kapcsolattartásáról kell rendelkezni. A kapcsolattartás megvalósulhat a gyermek tartózkodási helyén való meglátogatásával, illetve a gyermek elvitelének jogával és visszaadásának kötelezettségével, vagy felügyelt kapcsolattartás keretében, és levelezés, elektronikus levelezés, telefonkapcsolat, ajándékozás, csomagküldés útján. A Gyvt. 34. § (2) bekezdése szerint bentlakásos gyermekintézményben, befogadó szülőnél biztosított személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátás és gyermekvédelmi szakellátás során elő kell segíteni, hogy a kapcsolattartásra jogosult a gyermekkel kapcsolatot tartson fenn. Feltéve, hogy a szülő nem áll a gyermek vagy a gyermeket nevelő személy sérelmére elkövetett cselekmény miatt ideiglenes, megelőző távollattartás hatálya alatt, a gyermek súlyos bántalmazása miatt nem szüneteltették a szülő kapcsolattartási jogának gyakorlását. A Gyvt. 34. § (3) bekezdése kimondja továbbá, hogy a gyámhatóság a kapcsolattartásról a gyermek vér szerinti családjával, testvéreivel való kapcsolat fenntartása, a gyermek vér szerinti családjába való visszakerülésének elősegítése érdekében dönt. A kapcsolattartás formájának és gyakoriságának elbírálása során a gyámhatóság mindig mérlegeli a gyermekjóléti alapellátás vagy a gyermekvédelmi szakellátás igénybevételének okát, valamint a kapcsolattartásra jogosult magatartását és körülményeit.

A Gyvt. 34. § (6) bekezdése szerint a gyámhatóság az ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban elhelyezett, továbbá a nevelésbe vett gyermekekkel történő kapcsolattartásról hivatalból dönt.

Az átmeneti gondozásban részesülő, az ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban elhelyezett, valamint a nevelésbe vett gyermekekkel való kapcsolattartást a Gyer. szabályozza. A Gyer. 30/E. § (1)-(2) bekezdése szerint a kapcsolattartás szabályozása során figyelemmel kell lenni *a gyermek családi kapcsolatainak ápolásához való jogára, a gyermek véleményére, legjobb érdekére, a gyermekjóléti alapellátás, gyermekvédelmi szakellátás igénybevételének okára, a kapcsolattartásra jogosult magatartására, körülményeire. A kapcsolattartás rendezésére irányuló kérelmet el kell utasítani, ha a szülő a gyermek vagy a gyermeket nevelő személy sérelmére elkövetett cselekmény miatt ideiglenes megelőző távollattartás vagy megelőző távollattartás, továbbá a büntetőeljárásban elrendelhető távollattartás kényszerintézkedés hatálya alatt áll. A szülő kapcsolattartási jogának szüneteltetését kell elrendelni abban az esetben, ha a szülő a gyermeket súlyosan bántalmazta.*

A Gyer. 30/G. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha a gyermek ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban történő elhelyezéséről nem a gyámhivatal döntött, illetve, ha a gyámhivatal döntésének meghozatalakor nem állt rendelkezésre elegendő adat a kapcsolattartás rendezésére, *a gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezéstől számított tizenöt napon belül hivatalból dönt a gyermek szüleivel való kapcsolattartásáról.* A Gyer. 30/G. § (2) bekezdése szerint az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek érdekében a gyámhivatal dönt a gyermekek gondozási helyén történő meglátogatásáról, annak gyakoriságáról és időtartamáról, a gyermek biztonsága érdekében felügyelt kapcsolattartást rendelhet el, meghatározva a kapcsolattartás gyakoriságát, helyszínét, időtartamát, valamint kijelölve a felügyeletet biztosító szakembert, meghatározza a kapcsolat személyes találkozás nélküli fenntartásának módjait, szükség esetén gyakoriságát és időtartamát. A Gyer. 30/G. § (3) bekezdése szerint, ha a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére a szülő súlyosan bántalmazó magatartása miatt került sor, a gyámhivatal a gyermek érdekében

szünetelteti a kapcsolattartást az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatáról, illetőleg a nevelésbe vételről történő döntés véglegessé válásáig. A Gyer. 30/H. § (1) bekezdés a) pontja szerint a nevelésbe vétel elrendelésével, illetve felülvizsgálatával egyidejűleg – a gyermek és lehetőség szerint a szülő véleményét figyelembe véve – a gyámhivatal hivatalból rendezi – a gyermek szüleivel, nagyszüleivel, testvéreivel való kapcsolattartását.

A Gyvt. valamint a Gyer. fent hivatkozott rendelkezései szerint a gyámhatóság a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéstől számított 15 napon belül – hivatalból eljárva – köteles lett volna döntést hozni a szülői kapcsolattartás idejéről és módjáról. A rendelkezésre álló adatok és információk szerint a szülői kapcsolattartás rendezésére irányuló kérelem elutasítására alapot adó kizáró okok nem álltak fenn.

A legidősebb gyermek elmondásán kívül a gyermekjóléti központ munkatársa a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó jelzésében arra is utalt, hogy az iskolának huzamosabb ideje tudomása volt a gyermekek bántalmazásáról. Álláspontom szerint, ha az iskolának a szülők által alkalmazott jogilag meg nem engedett „nevelési módszerekről” (azaz a fizikai bántalmazásról) tudomása volt, de a pedagógusok megítélése szerint a bántalmazás nem minősült a gyermekek családból való kiemelését megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek, az iskola, mint a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagja akkor sem hagyhatta volna figyelmen a Gyvt. 17. § (2) bekezdésében foglalt jelzési kötelezettségét. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának, valamint az Egyezményben foglalt kötelezettségek érvényesülésére ugyanis a Gyvt. 6. § (5) bekezdése a gyermek minden fizikai bántalmazása kapcsán zéró toleranciát állapít meg. A jelzés pedig önmagában automatikusan hatósági intézkedést nem von maga után, de lehetőséget ad arra, hogy a szülők megfelelő nevelési módszerek alkalmazásához segítséget kapjanak (pl. esetkonferencia összehívása, családi csoportterápián való részvétel, pszichológusi segítség felajánlása).

A Gyer. a gyámhatóságot a nevelésbe vétel elrendelésével, felülvizsgálatával egyidejűleg kötelezi a gyermekvédelmi szakellátásba vett testvérek kapcsolattartásának rendezésére, a jogszabály azonban az ideiglenes hatállyal gyermekvédelmi gondoskodásba helyezett gyermekek estében sem zárja ki a testvérek kapcsolattartásának szabályozását. A rendelkezéseimre álló információk alapján a gyámhatóság a nevelőszülőnél nevelkedő két kisebb gyermek, valamint a külön gondozási helyre helyezett féltestvérek kapcsolattartásáról egyáltalán nem rendelkezett. Mindebből következően az édesanya és férje a két kisebb gyermekkel, a külön gondozási helyen nevelkedő testvérek pedig egymással közel fél évig semmilyen formában sem tarthattak kapcsolatot.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a gyámhatóság azáltal, hogy a szülői kapcsolattartásról hivatalból nem döntött és a panaszosok kérelmeit sem bírálta el, továbbá mellőzte a külön gondozási helyen nevelkedő féltestvérek kapcsolattartásának szabályozását a tisztességes eljárásához és a jogorvoslatához való joggal összefüggő súlyos visszásságot okozott. A gyámhatóság mulasztása egyúttal sértette az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, valamint nem felelt meg a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elvének sem.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal Szentendrei Járási Hivatalának vezetőjét, hogy Gyámügyi és Igazságügyi Osztály vezetőjének és munkatársainak figyelmét a jövőre nézve hívja fel a gyermekek kapcsolattartáshoz való jogának védelmét szolgáló, hivatkozott jogszabályi garanciák betartásának jelentőségére;
- 2) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a megyei, és a fővárosi kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályai útján –, gondoskodjon arról, hogy az ombudsmani jelentés tartalmát valamennyi elsőfokon és másodfokon eljáró gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó megismerhesse.

Budapest, 2018. október 10.

Székelny László

