



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-4636/2021. számú ügyben

A titkos menedékházban tartózkodó gyermek és a távollévő szülő
rendezetlen kapcsolattartásával összefüggésben

Előadó: dr. Filip Ildikó

Érintett szervek:

- Emberi Erőforrások Minisztériuma

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4636/2021. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesapa a gyermekével való kapcsolattartása ügyében fordult hozzám. Előadta, hogy a gyermeke és felesége egy titkos menedékházban tartózkodnak. A panaszos állítása szerint vele szemben távollattartást nem rendeltek el, és a kapcsolattartási jogát nem korlátozták vagy szüntették meg. Mindezek alapján a panaszos sérelmezte, hogy semmilyen formában nem tud gyermekével kapcsolatot tartani, nem gyakorolhatja szülői felügyeleti jogait.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A panaszos panaszbeadványában nem jelölt meg általam vizsgálható konkrét hatósági eljárást vagy döntést, hanem a jelenlegi jogi szabályozás, illetőleg annak hiánya miatt fennálló helyzetet sérelmezte, melynek következtében nem tud kapcsolatot tartani a titkos menedékházban tartózkodó gyermekével. A panaszügy tényeit, körülményeit alapul véve, az azzal kapcsolatos kérdések nyomán vizsgálatom során ezért *a titkos menedékházban tartózkodó gyermek és a távollévő szülő kapcsolattartásával összefüggő gyakorlati és jogi kérdéseket elemeztem.*

Az ügygel összefüggő átfogó kérdések kapcsán az Ajbt. 26. §-a alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért felelős államtitkárától (a továbbiakban: államtitkár) a titkos menedékházban lévő gyermek és a távollévő szülő közötti kapcsolattartásra vonatkozó gyakorlatról és jogi szabályozásról.

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].

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 Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távollattartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Hktv.);
- 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.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet).

A megállapított tényállás

A rendelkezésre álló iratok alapján a *következő tényállás rögzíthető*. A panaszos gyermeke és felesége egy családok átmeneti otthonában tartózkodtak, ahonnan a panaszos 2021. május 26-án hazavitte őket közös otthonukba. Másnap a rendőrségen meghallgatták az anyát és a gyermeket. A meghallgatást követően a rendőrség az Országos Kríziskezelő és Információs Szolgálat (a továbbiakban: OKIT) segítségével titkos menedékházba menekítette az anyát és a gyermeket. A panaszost 2021. május 27-én a rendőrség őrizetbe vette, 2021. május 29-től előzetes letartóztatásban van. A panaszossal szemben távollattartást nem rendeltek el, a gyermekével való kapcsolattartási jogát bíróság nem szabályozta, nem korlátozta, szüneteltette, vagy szüntette meg, a szülői felügyeleti jogot az anyával továbbra is együttesen gyakorolhatja. A panaszbeadványban leírt ügyön túlmutató, átfogó kérdések kapcsán a vonatkozó szabályozás és gyakorlat alaposabb megismerése érdekében tájékoztatást kértem az EMMI államtitkárától. A kapott tájékoztatás szerint a titkos menedékházak szakmai működését a *Szakmai protokoll családok átmeneti otthona keretében működtetett titkos menedékházak számára* című dokumentum szabályozza (a továbbiakban: Protokoll), amely az EFOP-1.2.5-16. számú, a Biztos Menedék címet viselő pályázat keretében készült.

A titkos menedékházba kerülést követően a konkrét hatósági és jogi lépések kezdeményezésével kapcsolatos döntés joga a bántalmazott személyt illeti meg, azonban arra kötelezni nem lehet. A titkos menedékházak által nyújtott szolgáltatások közül igénybe vehető jogi tanácsadás célja, hogy a bántalmazott megismerhesse helyzetének jogi aspektusait, dönthessen a további lépésekről. A jogi tanácsadás keretében a bántalmazott tájékoztatást, segítséget kap a feljelentés megtételéhez, bírósági, hatósági eljárások megindításához.

A tájékoztatás szerint, ha van szabályozott kapcsolattartás, akkor a gyermek és a szülő közötti kapcsolattartásnak a gyámhatósági, illetve a bírósági döntésben foglaltak szerint kell megvalósulnia. *Abban az esetben viszont, ha a távollévő bántalmazó szülő kapcsolattartáshoz való jogát korlátozó hatósági vagy bírósági döntés nem született, a kapcsolattartás joga a hatályos jogszabályok szerint megilleti a bántalmazót*. Ilyenkor a gyermek és a távollévő szülő közötti kapcsolattartásra az NM rendelet 73/B. § (3) bekezdése és az NM rendelet 22. § (6) bekezdése alapján az NM rendelet 22. §-a szerinti rendelkezések irányadóak azzal, hogy a kapcsolattartás helyszíne nem lehet titkos menedékház, krízisközpont vagy átmeneti szállás. Az általános szakmai gyakorlat szerint a kapcsolattartásra rendszerint a *kapcsolattartási ügyelet* szolgáltatást nyújtó család- és gyermekjóléti központban, vagy a kapcsolattartásra megfelelő feltételekkel rendelkező család- és gyermekjóléti szolgálatnál kerülhet sor.

Az államtitkár jelezte, hogy a titkos menedékház szakmai stábja és a szülő közösen értékeli a gyermek és a bántalmazó szülő közötti kapcsolattartás előnyeit és hátrányait, a kapcsolattartás megvalósulásának lehetséges formáit, és a szakemberek minden esetben felhívják a bántalmazott szülő figyelmét a kapcsolattartás rendezésére. A tapasztalatok alapján a szakemberek a felügyelt kapcsolattartást tekintik alapvető formának, ezt azonban a jogszabály alapján – a szülők erre vonatkozó megállapodásának hiányában – a gyámhatóság, vagy bíróság rendelheti el. Figyelembe véve az ellátott szülő és gyermek krízishelyzetét, továbbá a bántalmazó szülő magatartását, a bántalmazott szülővel való konfliktusos viszonyát, előfordul, hogy a kapcsolattartás a krízis rendezése előtt szakmailag nem javasolt.

Az államtitkár tájékoztatása szerint az EMMI Szociális és Gyermekjóléti Szolgáltatások Főosztálya vállalja, hogy összegyűjti és értékeli a titkos menedékház szolgáltatást nyújtó intézményeknek a titkos menedékházban tartózkodó gyermek és a távollévő szülője közötti kapcsolattartására vonatkozó tapasztalatait, és az ezzel összefüggő dilemmák pontosabb megvilágítása és feloldása érdekében, amennyiben szükségesnek látja, javaslatot tesz a kapcsolattartás gyakorlati szabályozására.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. 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. 51. § (9) bekezdése szerint titkos menedékházként kizárólag családok átmeneti otthona működhet, a családok átmeneti otthonát pedig a Gyvt. a gyermekjóléti alapellátások körében szabályozza. Ezentúl a Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. Mindezek alapján az ügyben érintett titkos menedékházakra valamint a kapcsolattartás szabályozására hatáskörrel rendelkező gyámhatóságokra kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

A beadvány nyomán alapvetően nem az egyedi ügyben eljáró közszolgáltatást végző szerv tevékenységét, döntéseit, illetve mulasztásait vizsgáltam, hanem a tevékenységükkel összefüggően a titkos menedékházban tartózkodó gyermek és a távollévő szülő kapcsolattartásának kérdéseit állítottam a vizsgálat fókuszába. Lényeges, hogy az egyedi ügyben bekövetkezett jogsérelmek orvoslására utólag ombudsmani eszközökkel nem lett volna eleve lehetőség. A panaszos nem konkrét hatósági eljárást illetően döntést sérelmezett, hanem azt, hogy a gyermeke titkos menedékházba kerülését követően kialakult egy olyan helyzet, amelyben elmondása szerint az apai kapcsolattartási jogát nem korlátozták, illetőleg nem szüntették meg, mégsem tud a gyermekével kapcsolatot tartani.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az alapvető jogok biztosa 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 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 alkotmánybírói 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 alkotmánybírói

határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, illetve a XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve és a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való joga tekintetében* nem hoz olyan releváns, koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, illetve az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában 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 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, kiszámíthatóan 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 alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.

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. Így 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 az 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 minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez.

Az Egyezmény 9. cikk 3. pontja szerint 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. Az Európa Tanács a gyermekekkel való kapcsolattartásról szóló 2003-as egyezménye ezzel összhangban hivatkozik a gyermek azon jogára, hogy mindkét szülőjével kapcsolatot tartson fenn. Az uniós jogban az Alapjogi Charta 24. cikk (3) bekezdése elismeri minden gyermeknek jogát arra, hogy *mindkét szülőjével kapcsolatot tartson fenn*. A joggyakorlat alapján a kapcsolattartásnak – ha az a gyermek legjobb érdekének megfelel – *rendszeresnek* kell lennie, lehetővé kell tennie a *személyes kapcsolat* kialakulását, *közvetlen kapcsolat* formájában kell megvalósulnia. Az *Emberi Jogok Európai Bírósága* számos ítéletében rámutatott arra, hogy a családi élet korlátozásait illetően a szülői kapcsolattartási jogok hatóság általi korlátozásakor sokkal alaposabb vizsgálatra van szükség, mint a szülői felügyeleti jog összefüggésében. A gyermek érdeke a családi kapcsolatok fenntartása, mivel e kapcsolatok megszüntetése a gyermek saját gyökereitől való elvágását jelenti. A Bíróság szerint az olyan radikális intézkedések, mint a kapcsolattartás teljes megszüntetése, csak kivételes körülmények között lehet igazolt és arányos.¹

III. Az ügy érdemében

Az egyedi panaszügy tényeit és körülményeit alapul véve igyekeztem a tárgykörrel összefüggő főbb kérdésekre kiterjedő módon feltárni a titkos menedékházban tartózkodó gyermek és a távollévő szülő kapcsolattartásával összefüggő gyakorlati és jogi kérdéseket.

Az irányadó nemzetközi standardok, így különösen a Gyermekjogi Egyezmény, és az arra épülő magyar jogi szabályozás is világossá teszi, hogy a mindkét szülővel való kapcsolattartás elsődlegesen a gyermeket megillető, meghatározott esetekben, feltételek mellett *korlátozható* jogosultság, másik oldalról a szülő esetében egyszerre jogosultság és kötelezettség is. A mindkét szülővel való kapcsolattartás biztosítása, előmozdítása, illetve végrehajtása továbbá az állam gyermekvédelmi kötelezettség keretében végzett kiemelt jogvédelmi feladata.

A *titkos menedékház intézményét, működését, az annak keretében nyújtott szolgáltatásokat* a Gyvt. rendelkezései rögzítik. A Gyvt. 51. § (10) bekezdése alapján a titkos menedékház befogadja a kapcsolati erőszak miatt krízisbe került, illetve otthontalanná vált bántalmazottat és gyermekét, illetve a Hktv. szerint bántalmazottnak minősülő személyt és azt a vele egy háztartásban élő személyt, akinek tartására jogszabály, szerződés vagy bírósági határozat alapján köteles. A titkos menedékház a Gyvt. 51. § (10) bekezdésében foglalt személy számára legfeljebb hat hónap időtartamra lakhatást biztosít, és szükség esetén biztosítja az étkeztetést, a ruházattal való ellátást, a mentálhigiénés ellátást, valamint segítséget nyújt az egészségügyi ellátáshoz való hozzáféréshez, valamint közreműködik – a gyermekjóléti szolgálattal együttműködve – a titkos menedékház szolgáltatást szükségessé

¹ Vö. Vojnity kontra Magyarország ítélet, 2013. 29617/07. számú kérelem.

tevő okok megszüntetésében, a család, az egyén helyzetének rendezésében, otthontalanságának megszüntetésében. Mindemellett a titkos menedékház segítséget nyújt a bántalmazás következtében kialakult pszichés sérülések kezelésében és jogi tanácsadással segíti a bántalmazott személy érdekeinek védelmét, és legfeljebb öt év időtartamra kiegészítő tevékenysége keretében a bántalmazott társadalmi reintegrációja érdekében félutasház-szolgáltatást nyújthat. Ezek a szolgáltatások elsősorban az OKIT vagy speciális esetben egyéb jelzőrendszeri tag jelzése alapján vehetők igénybe. A gyermekek kizárólag a bántalmazott szülő, vagy a gyám kérelmére, illetve beleegyezésével kerülhetnek az ellátásba.

A titkos menedékház egy olyan speciális intézmény tehát, amelyben sajátos formában jelenik meg az állam jogvédelmi kötelezettsége: súlyos krízis esetén a bántalmazott szülő mellett a gyermekek számára is képes lehet átmenetileg, időlegesen biztosítani azt a jogát, hogy biztonságos, bántalmazástól mentes környezetben éljenek. A titkos menedékházak működésének egyik legfontosabb alapelve az NM rendelet 73/B. § (2) bekezdése alapján az ellátottak biztonságának szavatolása, és ennek érdekében a tartózkodási hely titkosságának biztosítása. Az államtitkár tájékoztatása szerint a szakemberek a felügyelt kapcsolattartást részesítik előnyben a titkos menedékházban tartózkodó gyermek és a távollévő szülő között.

A kapcsolattartásra vonatkozó alapvető szabályokat a Ptk. rendezi. A Ptk. 4:178. § (1) bekezdése alapján a gyermeknek joga, hogy különélő szülőjével személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn. A Ptk. 4:178. § (2) bekezdése szerint a gyermekétől különélő szülő – ha a bíróság vagy a gyámhatóság eltérően nem rendelkezik – jogosult és köteles gyermekével kapcsolatot tartani. A Ptk. 4:180. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a kapcsolattartási jog magában foglalja a gyermekkel való személyes találkozást, a gyermeknek a lakóhelyéről vagy a tartózkodási helyéről rendszeresen, meghatározott időtartamra történő elvitelét, a gyermekkel időszakonként, elsősorban az oktatási szünetek és a többnapos ünnepek időszakában való huzamos együttléte, és kiterjed a kapcsolat személyes találkozás nélküli fenntartására.

A Ptk. 4:181. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében kapcsolattartásról a házassági vagy a szülői felügyelet rendezése iránti perben *a szülők egyezséget köthetnek*; egyezségük hiányában a kapcsolattartásról – kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból – *a bíróság dönt*. A Gyer. 29. § (1) bekezdése alapján, amennyiben házassági, a szülői felügyelet rendezése iránti per nincs folyamatban vita esetén bármelyik fél kérelmére a gyámhatóság dönt a kapcsolattartásról vagy annak megváltoztatásáról. Ha a bíróság vagy a gyámhatóság a Ptk. és a Gyer. által meghatározott esetekben szabályozta a kapcsolattartást, akkor a gyermek és a szülő közötti kapcsolattartásnak a gyámhatósági, illetve a bírósági döntésben foglaltak szerint kell megvalósulnia. *Abban az esetben azonban, ha a távollévő bántalmazó szülő kapcsolattartáshoz való jogát korlátozó hatósági vagy bírósági döntés nem született, a kapcsolattartás joga a hatályos jogszabályok szerint megilleti a bántalmazót.*

Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy a távollévő szülő kapcsolattartási jogának (és kötelezettségének) érvényesülése a gyermek és a bántalmazott szülő titkos menedékházban tartózkodása esetén akadályokba ütközik. Különösen abban az esetben merülhetnek fel aggályok, amikor a távollévő szülő neveléshez való jogának, ezzel összefüggésben kapcsolattartáshoz való jogának korlátozására nem került sor, vele szemben nincsen folyamatban rendőrségi vagy más intézkedés, nem áll ezek hatálya alatt, azaz a kapcsolattartáshoz való jogának gyakorlása jogi értelemben nem akadályozott. Jogállamban az ilyen helyzetekre olyan jogi megoldást kell találni, ami messzemenően figyelembe veszi az érintett krízishelyzetben lévő szülő és gyermek jogait, azok gyakorlását, ugyanakkor nem helyezi egyfajta *jogon kívüli térbe* a bántalmazó kapcsolattartáshoz való jogának gyakorlását (vagyis de facto nem lehetséges az egyébként de iure őt megillető jogok gyakorlása). A szülő jogának korlátozása ugyanis a gyermek kapcsolattartáshoz való jogát is korlátozza.

Rá kell mutatnom, hogy az említett *felügyelt kapcsolattartás* eszköze valóban alkalmas lehet arra, hogy a gyermek legjobb érdekének és jogainak védelme érdekében,

esetleg felmerülő potenciális veszélyeztetési helyzetben megoldást kínáljon. Lényeges, hogy elrendelésekor meg kell tartani a kontroll és személyes jelleg egyensúlyát: a megfelelő szakmaiságot biztosító személyi, illetve a tárgyi feltételek tudják a felügyelt kapcsolattartási forma célját elérni. Felügyelt kapcsolattartás abban az esetben alkalmazandó, ha a szülők között, illetve a kapcsolattartásra jogosult és a gondozó szülő között olyan mértékben megromlott a kapcsolat, hogy találkozásuk a minimálisra szorítandó, vagy teljesen elkerülendő. Alkalmazására akkor is sor kerülhet, ha a különélő szülő és a gyermeke között annyira megromlott a kapcsolat, hogy kapcsolatuk újjáépítése érdekében segítségre van szükség, illetve ha *a különélő szülő nem alkalmas arra, hogy a gyermekét hosszabb időn át felügyelje*, vagy a körülményei nem megfelelőek arra, hogy gyermekét vendégül lássa.

Mindezek értelmében a felügyelt kapcsolattartás nem más, mint egy átmeneti, a családi kapcsolat újjáépítését, illetve helyreállítását célzó, resztoratív jellegű kapcsolattartási forma. A hivatkozott szabályok alapján arra irányul, hogy a gyermek úgy élhessen a szülővel, illetve más személlyel való kapcsolattartás jogával, hogy közben a lehető legkisebb mértékben traumatizálja a szülők, illetve a gondozó szülő és a másik személy közötti személyes konfliktus, ne tegyék ki veszélyeztetett helyzetnek a kapcsolattartás során. Alkalmazásának a funkciója az, hogy megfelelő szakmaiság mellett hozzásegítse a kapcsolattartás résztvevőit, hogy *a szükséges idő elteltével, önállóan, felügyelet, asszisztencia nélkül élhessenek kapcsolattartási jogukkal*, azaz a fennálló konfliktushelyzetben, körülményekben egy *átmeneti* kontrollt követően egy rendszeres, minden szereplő számára elfogadható, a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő helyzet alakulhasson ki.²

A titkos menedékházak működésére vonatkozó *Protokoll* tartalmaz rendelkezéseket a titkos menedékházban tartózkodó gyermek és a távollévő szülő kapcsolattartására vonatkozóan is. A Protokoll tisztázza, hogy a távollévő szülő mely esetekben élhet a kapcsolattartási jogával, javaslatokat fogalmaz meg a kapcsolattartás előkészítése, lebonyolítása kapcsán. A Protokoll iránymutatást ad a titkos menedékházban dolgozó szakemberek számára.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a szakmai protokoll az intézmény eljárási gyakorlatával és szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos konkrét tevékenységek rendszerezett listája, melynek célja a szolgáltatás biztonságának és egyenletes színvonalának biztosítása. E definíciónak tartalmát tekintve eleget is tesz a Protokoll, szerepe szakmai szempontból nem vitatható. A Protokoll azonban belső szakmai szabályozó, nem minősül jogszabálynak, nem rendelkezik a jogszabályok normatív jellegével, jogalanyokra kötelezést nem tartalmazhat.

A vizsgálat feltárta, hogy jelenleg tehát nincs olyan speciális, az adott krízishelyzet kezeléséhez igazodó világos jogi szabályozás, amely – az irányadó törvényi szabályokkal összhangban – a titkos menedékházban akár hosszabb ideig is tartózkodó gyermek és a távollévő szülő közötti kapcsolattartását minden érintett számára egyértelműen rendezné.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a titkos menedékházban tartózkodó gyermek és a távollévő szülő kapcsolattartására vonatkozó speciális jogi szabályozás hiánya sérti a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának részét képező kapcsolattartáshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem bekövetkeztének veszélyét hordozza magában.

² Lásd az AJB-1587/2018. számú jelentést.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *javasolom az emberi erőforrásokért felelős miniszter* számára, hogy – az igazságügyi miniszterrel együttműködésben – tekintse át a titkos menedékház szolgáltatást nyújtó intézményeknek a titkos menedékházban tartózkodó gyermek és a távollévő szülője közötti kapcsolattartására vonatkozó gyakorlatát, ennek nyomán pedig kezdeményezze a hatályos jogszabályi rendelkezések kiegészítését a titkos menedékházban tartózkodó gyermek és a távollévő szülő közti kapcsolattartás rendezésére.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos