



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-3134/2022. számú ügyben

A Fejér Megyei Kormányhivatal Gárdonyi Járási Hivatalának egy nevelésbe vett gyermek gondozási helyének azonnali megváltoztatása tárgyában folytatott gyámügyi eljárásával összefüggésben

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

Érintett szerv:

- Fejér Megyei Kormányhivatal Gárdonyi Járási Hivatala

2022

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3134/2022. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

A panaszos nevelőszülő a nevelt gyermeke gondozási helyének azonnali megváltoztatását sérelmezve kérte a segítségemet. A panaszos tájékoztatása és a csatolt dokumentumok szerint a 2021. május 11-én született kislányt a Fejér Megyei Kormányhivatal Gárdonyi Járási Hivatalának Hatósági és Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: Gyámhivatal) 2021. május 19-én kelt határozatával – ideiglenes hatállyal – a panaszos gondozásába helyezte.

A Szent István Görögkatolikus Gyermekvédelmi Központ (a továbbiakban: Gyermekvédelmi Központ) vezetője 2021. december 21-én írásban tájékoztatta a panaszost, hogy tudomása szerint 2021. december 1-jén, *a folyamatban lévő örökbeadás alatt a gyermek és az édesanyja között kapcsolattartás valósult meg*. Az intézményvezető felhívta a nevelőszülő figyelmét, hogy a gyermek hosszú távú érdeke az örökbefogadó családnál való elhelyezése. A nevelőszülő feladata ennek elősegítése, ezért – az azonnali gondozási helyváltoztatás kezdeményezésének kilátásba helyezésével – nyomatékosan felhívta a figyelmét ennek betartására. A panaszos szerint a gyermek édesanyja 2021 novemberében élt először a kapcsolattartási jogával, a 2021. december 1-i kapcsolattartás, illetve az, hogy nem segítette elő az örökbefogadást, nem fedi a valóságot. A Gyámhivatal 2021. december 21-én írásban értesítette arról, hogy ha még egyszer „tiltott” kapcsolattartás történik, akkor megváltoztatják a gyermek gondozási helyét. A gyermeknek így ettől kezdve nem volt kapcsolattartása, a panaszos ügyelt arra, hogy a Gyámhivatal kérésének mindenben eleget tegyen. A Gyámhivatal 2022. július 20-án kelt határozatával elrendelte a gyermek gondozási helyének azonnali megváltoztatását. A panaszos sérelmezte, hogy egy hat hónappal korábbi eseményre hivatkozva változtatta meg a nevelt gyermek gondozási helyét a Gyámhivatal.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogával, valamint az érintett gyermeknek a gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése, valamint a 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a Gyámhivatal vezetőjétől – az ügyben készült valamennyi releváns irat másolatának csatolásával együtt – tájékoztatást kértem a beadványban foglaltakkal kapcsolatos jogi és szakmai álláspontjáról.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés);
- 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).

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek 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 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.);
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gysrz.);
- 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 rendelkezésemre álló dokumentumok alapján a *következő tényállás rögzíthető*. A gyermeket a Gyámhivatal a FE-04/IKT/824-10/2021. számú, 2021. május 19-én kelt határozatával, ideiglenes hatállyal a panaszozhoz helyezte. A határozat szerint a cselekvőképességét minden ügycsoport tekintetében korlátozó gondnokság alatt álló édesanya a gyermeket minden hónap 2. és minden hónap 4. szombati napján 10.00 órától 11.00 óráig látogathatta a Gyermekvédelmi Központ hivatalos kapcsolattartó helyiségében.

A Gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában az eljárást megindította. Az eljárás során megkereste a Gyermekvédelmi Szakszolgálatot, az anya tartózkodási helye szerinti Család- és Gyermekjóléti Szolgálatot, a nevelőszülői hálózat vezetőjét, a gyermekvédelmi gyámot, a nevelőszülőt, valamint meghallgatta az anya hivatásos gondnokát. A Család- és Gyermekjóléti Szolgálat javaslatában megfogalmazottak szerint az anya a saját édesanyjához nem költözhet, mivel a lakhatási feltételek ott nem megfelelőek a csecsemő számára. A Gyermekvédelmi Szakszolgálat – a Szakértői Bizottság szakvéleményére alapozva – *a gyermek nevelésbe vételére tett javaslatot*, a gondozási hely változatlanul hagyásával. Az egyéni elhelyezési tervben leírtak szerint a gyermek családi jogállása rendezetlen, apai elismerő nyilatkozat nem készült, az édesanya támogató rokoni kapcsolatok nélkül nem lesz képes gyermekéről soha gondoskodni. Az anya nem szeretne lemondani gyermekéről, de személyesen nem látogatja, hivatásos gondnokától telefonon érdeklődik a gyermeke felől, önállóan képtelen a gyermeke ellátására. A nevelőszülő nyilatkozata szerint a gyermek szépen fejlődik, az anyai kapcsolattartás a felülvizsgálatig nem valósult meg, mivel az anya Győr-Moson-Sopron megyében tartózkodott egy védett házban. Az anya gondnokának tájékoztatása szerint „az asszony egyedüli közlekedését nem lehet hagyni, mert elszökik, megbízhatatlan”. A gondnok nyilatkozata szerint a gondnokoltja 2021. augusztus 2-án a védett házból ismeretlen helyre távozott.

A Gyámhivatal az FE-04/IKT/824-31/2021. számú, 2021. augusztus 12-én kelt határozatával a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését fenntartotta az édesanyja szülői felügyeleti jogának megszüntetése ügyében elindított per jogerős befejezéséig. Az anya korábban megállapított kapcsolattartási jogát a Gyámhivatal változatlanul fenntartotta.

A gyermek anyai nagymama 2021. szeptember 6-án a Gyámhivaltól a nagyszülői kapcsolattartás szabályozását kérte. A gyámhivatal a nagyszülőt nyilatkozatra hívta fel a tekintetben, hogy milyen időben, formában és gyakorisággal kíván kapcsolatot tartani az unokájával. A nagyszülő a felhívásnak nem tett eleget, ezért a Gyámhivatal az eljárást

megszüntette. A nagyszülő az eljárást megszüntető végzéssel szemben keresetet nyújtott be a Veszprémi Törvényszékhez. A bírósági eljárás befejeztével – mivel annak során a nagyszülő megtette a hiányzó nyilatkozatot, a benyújtott beadványa elbíráható kérelmet tartalmazott – a Gyámhivatal ismét eljárást indított a nagyszülői kapcsolattartás szabályozására.

A gyermek gyermekvédelmi gyámja 2021. december 1-jén értesítette a Gyámhivatalt, arról, hogy a gyermek kapcsolattartása nem a határozatban foglaltak szerint valósult meg, ugyanis 2021. december 1-jén az anya annak ellenére találkozott a gyermekével, hogy erre az időpontra nem volt szabályozva a kapcsolattartás, valamint a nevelőszülő a nagyszülőnek is lehetővé tette a kapcsolattartást. A Gyámhivatal ezért a 2021. december 6-án kelt FE-04/IKT/684-46/2021. számú levelében felhívta a nevelőszülő figyelmét a helyes nevelőszülői magatartásra, majd a munkáltató 2021. december 21-én kelt levelében nyomatékosan felhívta ugyanerre a nevelőszülő figyelmét, kiegészítve azzal, hogy amennyiben nem működik együtt a szakemberekkel a gyermek érdekeinek megfelelően, akkor a gondozási hely azonnali megváltoztatását fogja kezdeményezni. A rendelkezésemre álló iratok szerint az anya 2021 novembere és 2022 januárja között négy alkalommal élt a kapcsolattartási jogával.

A Székesfehérvári Járásbíróság 2022. március 30-án a Gyámhivatalnak megküldte a 15. P.21.917/2021/2018. számú, 2022. február 14-én jogerőre emelkedett ítéletét, melyben a gyermek édesanyjának szülői felügyeleti jogát megszüntette. A Gyámhivatal 2022. április 4-én megkereste a Gyermekvédelmi Szakszolgálatot és a Fókusz Szociális Szolgálatot javaslatának elkészítése érdekében. A korábbi eljárásban, a Gyermekvédelmi Szakszolgálat 2021. június 14-én kelt javaslatában a gyermek nevelésbe vételére tett javaslatot. A Gyermekvédelmi Szakszolgálat 2022. április 14-én kelt javaslatában *fenntartotta a nevelésbe vételre tett javaslatát*, egyéni elhelyezési tervét, kiegészítve azzal, hogy a gyermek édesanyjának nem javasolt kapcsolattartást. A Gyámhivatal a FE-04/IKT/188-22/2022. számú, 2022. április 20-án kelt határozatával a gondozási helye változatlanul hagyásával a gyermeket nevelésbe vette, az anya számára kapcsolattartást nem engedélyezett, valamint *megállapította a gyermek örökbefogadhatóságának tényét*.

A nagyszülővel való kapcsolattartás szabályozására irányuló kérelmét a Gyámhivatal – a Gyermekvédelmi Szakszolgálat javaslatát is figyelembe véve – a 2022. május 5-én kelt FE-04/IKT/379-17/2022. számú döntésében elutasította, mivel a gyermek érdeke az, hogy az örökbefogadása mielőbb megvalósuljon, amelyet a nagyszülővel történő kapcsolattartás nem segítene elő. A nagyszülő a döntés ellen keresetet nyújtott be a Veszprémi Törvényszékhez 2022. május 26-án. *A keresetlevélben leírta, hogy a nevelőszülő több alkalommal biztosította az unokájával való kapcsolattartást*, telefonszámot cseréltek, a nevelőszülő fényképet küldött neki a gyerekről. A peres eljárás a jelentés írásba foglalásakor még folyamatban volt.

A Gyámhivatal 2022. július 13-án a gyermek gondozási helyének azonnali megváltoztatására irányuló eljárásban megkereste a Gyermekvédelmi Szakszolgálatot új gondozási hely javaslatra vonatkozóan, mivel a Gyámhivatal előtt zajló nagyszülői kapcsolattartás rendezése vonatkozásában a Veszprémi Törvényszék előtt korábban folyt és a folyamatban lévő jogorvoslati eljárásban *felmerült, hogy a kijelölt gondozási hely a gyermek érdekében ellentétes*. A Gyermekvédelmi Szakszolgálat a megkeresés kiegészítését kérte. Válaszában a Gyámhivatal a kérést azzal indokolta, hogy a nagyszülő által kezdeményezett kapcsolattartás rendezése, valamint a gyermek nevelésbe vétele ügyében folytatott eljárás során a Gyámhivatal tudomására jutott, hogy a gyermek és az édesanyja között a szabályozottól eltérően valósult meg kapcsolattartás, a gyermek és az anyai nagyszülő között annak ellenére valósult meg kapcsolattartás, hogy arról a Gyámhivatal nem rendelkezett.

A Gyermekvédelmi Szakszolgálat a Gyámhivatal által megküldött, kiegészített megkeresésre 2022. július 15-én kelt válaszában a gondozási hely azonnali megváltoztatására irányuló eljárás helyett *gondozási hely megváltoztatására irányuló eljárásra tett javaslatot*.

A Gyámhivatal a gyermekjogi képviselővel 2022. július 18-án egyeztetett az ügyben. A gyermekjogi képviselő egyetértett a Gyámhivatallal, álláspontja szerint is fennállt az gondozási hely azonnali változtatásának tényállása, mivel a gyermek örökbefogadható, és az örökbefogadási eljárás kigondozási szakasza megkezdődött, amelyben a nevelőszülő együttműködő magatartása elengedhetetlen. A gyermekjogi képviselő már azt is aggályosnak tartotta, hogy a nevelőszülő a nagymamának fotókat küldött a gyermekről, és telefonszámot cserélt vele. A gyermekjogi képviselő szerint e magatartás azért is aggályos, mert a nevelőszülő korábbi eljárása miatt a Gyermekvédelmi Központ vezetője már figyelmeztette őt.

A Gyámhivatal fenntartotta a gondozási hely azonnali megváltoztatására kért javaslatát. 2022. július 20-án a Gyermekvédelmi Szakszolgálat megküldte az újabb javaslatát, amelyben megjelölte a gyermek új gondozási helyét, és tájékoztatta arról a Gyámhivatalt, hogy a gyermek örökbefogadása folyamatban van. A Gyámhivatal 2022. július 20-án kelt, FE-04/IKT/911-8/2022. számú határozatával a gyermek gondozási helyének azonnali megváltoztatásáról döntött. A gyermek végül 2022. július 21-én került a Gyámhivatal által kijelölt nevelőszülő gondozásába.

Az újonnan kijelölt nevelőszülő 2022. július 28-án elektronikus levélben jelezte a Gyámhivatalnak, hogy a 14 hónapos gyermek hozzá kerülése óta csak minimális ételt hajlandó magához venni, nagyon megviselte a korábbi nevelőszülőjétől való azonnali hatállyal történő elválasztása, nem fogadja el az új nevelőszülőt, nagyon zaklatott, sír, nyugtalan, viselkedésében zavart, és depresszió jeleit mutatja. A nevelőszülő kérte, hogy a Gyámhivatal mielőbb helyezze a gyermeket a számára megfelelő nevelőszülőhöz. A nevelőszülő 2022. július 29-én ugyancsak elektronikus levélben tájékoztatta a Gyámhivatalt arról, hogy a gyermek állapota kismértékben javult, az éjszakát jól töltötte csendben aludt, reggel elfogadta tápszert és azóta is evett. A nevelőszülő már nem tartotta indokoltnak a gyermek gondozási helyének azonnali megváltoztatását, a gyermek mielőbbi örökbeadását tartotta a gyermek érdekében állónak.

Megkeresésemet követően a Gyámhivatal állásfoglalást kért az ügyben a nevelőszülő munkáltatójától. A Gyermekvédelmi Központ – többek között a 2022. augusztus 5-én tartott nevelőszülői tanácsadás alkalmán elhangozottakra is figyelemmel – arról tájékoztatta a Gyámhivatalt, hogy *a nevelőszülői tanácsadónak nincs tudomása arról, hogy a nagyszülő személyesen tartott-e kapcsolatot a gyermekkel.* A nevelőszülő a tanácsadót arról tájékoztatta, hogy telefonszámot cserélt a nagymamával, fényképeket küldött neki a gyermekről telefonon. A gyermeket korábban gondozó nevelőszülő a 2022. augusztus 5-ei tanácsadáson elmondta, hogy 2022. májusában küldött utoljára születésnap képet a gyermekről a nagyszülőnek.

A Gyámhivatal álláspontja szerint a gyermek hosszú távú érdeke, hogy örökbe fogadják őt és a sorsa így véglegesen, megnyugtatóan rendeződjön. A gyermek örökbe fogadhatóvá nyilvánítását, a szülő szülői felügyeleti jogának megszűnését követően a nevelőszülő feladata az örökbefogadás elősegítése: nem támaszthat igényt a gyermekre, valamint nem biztosíthat kapcsolatot a rokonokkal saját döntése alapján. A nevelőszülő felróható magatartása nem szolgálta a gyermek érdekeit akkor, amikor továbbra is fenntartotta a kapcsolatot a nagyszülővel, nyilvánvalóan annak érdekében, hogy a gondozására bízott gyermek vérszerinti családjával történő kapcsolatát támogassa. Mindezt annak ellenére tette, hogy tudomása volt a szakemberek álláspontjáról és a gyermek érdekében történő örökbefogadás elősegítésére vonatkozó törekvésekről. A nevelőszülő munkáltatójának és az örökbefogadás előkészítésével foglalkozó szakembereknek és a Gyámhivatalnak is egyértelművé vált, hogy a nevelőszülő erős érzelmi kötődése miatt nem tudta megfelelően figyelembe venni a gyermek érdekeit.

A Gyámhivatal szerint kétségesse vált, hogy a nevelőszülő képes és hajlandó eleget tenni a gyermek örökbe fogadó családjába való beilleszkedésének segítésére vonatkozó

kötelezettségének. A Gyámhivatal álláspontja szerint a gyermek „mindenek felett álló” érdekeit figyelembe véve járt el akkor, amikor a gyermek gondozási helyét megváltoztatta annak érdekében, hogy az örökbefogadási eljárás zökkenőmentesen megvalósuljon.

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 hatóságra kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

Az Ajbt. 18. § (3) bekezdése alapján *az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét, az Ajbt. 18. § (7) bekezdése szerint pedig az alapvető jogok biztosának eljárása kizárt olyan ügyben, amiben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult.*

Mindebből következően a fenti törvényi hivatkozások alapján a bírósági eljárások és döntések vizsgálatára nincs lehetőségem.

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 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 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 elvi élel mondta ki: „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített AB 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, XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében* nem hoz olyan jellegű koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során 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 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 időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhető*.

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 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 objektív intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki: az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapjogainak előmozdítása, érvényesülése, védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk az Egyezmény preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó, védelmét biztosító intézmények létesítésre, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény 3. cikke minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 19. cikk 1. pontja a részes államokat a gyermeket az erőszak bármely formájával szembeni védelemre kötelezi. Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

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.

III. Az ügy érdemében

Eljárásom során a Gyámhivatal sérelmezett eljárásának *alapjogi aspektusait, jogállami követelményeit* vizsgáltam. Kiemelt figyelmet szenteltem így annak, hogy az érintett *gyermek jogai és a legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elve* miként érvényesült.

1. A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését követő eljárásra a Gyvt. 73. § (1) bekezdésének a)-c) pontja az irányadó. Eszerint a gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezést követően – függetlenül attól, hogy arra mely szerv intézkedése alapján kerül sor – annak elrendelésétől számított 30 napon belül megszünteti az ideiglenes hatályú elhelyezést, ha annak okai nem állnak fenn, vagy 45 napon belül elrendeli a gyermek nevelésbe vételét. A gyámhatóság a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésnek elrendelését követő 60 napon belül pert indít az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránt.

A feltárt tényállás alapján a Gyermekvédelmi Szakszolgálat az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában indított eljárásban a gyermek nevelésbe vételére tett

javaslatot, a Gyámhivatal azonban *2021 augusztusában pert indított a szülői felügyeleti jog megszüntetése tárgyában*, az anya korábbi kapcsolattartási jogát azonban változatlanul hagyta.

A Gyer. 31. § (2) bekezdése szerint a gyámhivatal a már megállapított kapcsolattartási jogot a gyermek érdekében – kérelemre vagy hivatalból – korlátozza, ha a jogosított a jogával a gyermek vagy a gyermeket nevelő személy sérelmére visszaél. Visszaélésnek, felróható magatartásnak minősül az is, ha a jogosult *nem a bíróság vagy a gyámhivatal döntésének megfelelően él kapcsolattartási jogával*, vagy ha e kötelezettségének önhibájából hat hónapig nem tesz eleget. A Gyer. 31. § (3) bekezdése alapján a kapcsolattartási jog korlátozása során a gyámhivatal a kapcsolattartás már megállapított formájának, gyakoriságának vagy időtartamának megváltoztatásáról dönthet, valamint felügyelt kapcsolattartást rendelhet el.

Az anya az ideiglenes hatályú elhelyezésétől kezdve a szülői felügyeleti jog megszüntetése tárgyában indított perindításig *nem tartott kapcsolatot a gyermekkel*, az előzményi iratok alapján így a gyermek nevelésére nem volt alkalmas. Álláspontom szerint ugyanakkor a perindítással egyidejűleg indokolt lett volna az anya kapcsolattartási jogának (pl. levelezés, csomagküldés, telefonon való érdeklődés) korlátozását elrendelni a Gyámhivatalnak.

Mindebből következően megállapítom, hogy a gyámhatósági mulasztás hatásában alkalmas volt arra, hogy az érintett gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, továbbá nem érvényesült a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elve sem.

2. A Gyvt. a gyámhivatalt a szülői felügyeleti jog megszüntetése tárgyában perindításra és a gyermek nevelésbe vételére egyaránt felhatalmazza. A Ptk. vonatkozó rendelkezései szerint lehetőség nyílik a gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánítására is. A Ptk. 4:124. § (1) bekezdésének a)-b) pontja szerint ugyanis a gyámhatóság a nevelésbe vett gyermeket legfeljebb négy évre örökbefogadhatónak nyilvánítja többek közt, ha a szülőjének a szülői felügyeleti joga nem szűnt meg és a szülő önhibájából gyermekével *nyolc hónapja nem tart rendszeres kapcsolatot vagy három hónapon át semmilyen formában nem tart kapcsolatot*.

A Gysr. 7. § (2) bekezdés a) pontja szerint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró kormányhivatal az örökbefogadással kapcsolatban dönt a gyermek örökbe fogadhatónak nyilvánításáról. A Gyer. 37. § (2) bekezdése szerint az *örökbefogadhatónak nyilvánítás kérdésében a gyámügyi feladatkörében eljáró kormányhivatal* – ha nem indult a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti per – *oron kívül jár el*. A Gyer. 37. § (7a) bekezdése szerint az örökbefogadhatóvá nyilvánítási eljárásban – a kapcsolattartás megvalósulása tekintetében a Ptk. 4:124. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt *időtartamok vizsgálata során – a vizsgált időszakba a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének időtartamát is be kell számítani.*

Álláspontom szerint alapvető követelmény, egyben a gyermek jogait védő garancia, hogy az adott gyámhivatalnak minden esetben érdemben vizsgálnia és *mérlegelnie kell*, hogy a Gyvt. fent hivatkozott rendelkezéseiben rögzített lehetőségek közül, az eset körülményeit figyelembe véve, melyik felel meg az érintett gyermek legjobb érdekének.

A feltárt tényállás alapján a Gyámhivatal érdemben nem vizsgálta, hogy a jogszabályi lehetőségek közül a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti perindítással, vagy a gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánításával rendezhető-e mielőbb gyermek sorsa.

Megállapítom mindezek alapján, hogy a Gyámhivatal automatizmusa, az érdemi mérlegelés elmaradása alkalmas volt arra, hogy a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elvével és – a döntés következtében – az érintett gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.

3. A nevelőszülő kötelezettségeit a Gyvt. 55. §-a határozza meg. E szerint *a nevelőszülő – egyebek mellett, a működtető támogatásával – elősegíti a gyermek vér szerinti családjába való visszakerülését és ennek érdekében együttműködik a családdal, vagy ha ez nem lehetséges, illetve ez nem áll a gyermek érdekében, örökbefogadó családnál történő elhelyezését. A nevelőszülő a gyámhatóság határozata alapján biztosítja az általa nevelt gyermek kapcsolatát a kapcsolattartásra feljogosított szülőjével és közeli hozzátartozóival.* A nevelőszülő tehát kizárólag a gyámhivatali határozatban foglaltak szerint jogosult és köteles a határozatban nevesített hozzátartozó számára a kapcsolattartást biztosítani.

A feltárt tényállás szerint a nevelőszülő az anya és az anyai nagyszülő számára egy alkalommal, 2021. december 1-jén tette lehetővé a szabályozástól eltérő kapcsolattartást. A nevelőszülőt a meg nem engedett magatartása következményeire a Gyámhivatal és a munkáltatója akkor egyaránt figyelmeztette. Az anya a gyermek 2022. április 20-án történt nevelésbe vételéig találkozhatott volna a gyermekével, de kapcsolattartási jogával 2022 februárjától már nem élt, a nagyszülőnek kapcsolattartási joga nem volt.

A Gyámhivatal a nagyszülő 2022. május 26-án benyújtott keresetlevelében foglaltak alapján – miszerint nevelőszülő telefonszámot cserélt a nagyszülővel és fényképeket küldött neki a gyermekről – önmagában indokoltnak tartotta a gyermek gondozási helyének azonnali megváltoztatását és megkereste a Gyermekvédelmi Szakszolgálatot. A Gyermekvédelmi Szakszolgálat a gyermek gondozási helyének (nem azonnali) megváltoztatását javasolta.

A rendelkezésekre álló iratok és információk szerint – azon túlmenően, hogy a nevelőszülő a gyermekről fotókat küldött a nagyszülőnek – sem a gyermekjogi képviselő, sem a gyámhivatal nem győződött meg a nevelőszülő együttműködésének hiányáról az örökbefogadási eljárás kapcsán.

A Gyámhivatal csak a megkeresésemet követően kért tájékoztatást a nevelőszülő munkáltatójától. A munkáltató válasza szerint *a nevelőszülői tanácsadónak nem volt tudomása – a 2021 decemberi találkozón kívül – a nagyszülő gyermekkel való személyes kapcsolattartásáról, a rendelkezésre álló információk szerint pedig a nevelőszülő 2022 májusában küldött képeket a nagyszülőnek a gyermekről.*

Az gyermek gondozási helyének azonnali megváltoztatása tárgyában folytatott eljárás és döntés jogszerűsége megítélésének kiindulópontja a Gyvt. 80/B. § (1) és (3) bekezdése. A Gyvt. 80/B. § (1) bekezdés a)-b) pontja szerint a gyámhatóság a gyermek gondozási helyét hivatalból vagy kérelemre megváltoztatja, *ha azok a körülmények, amelyekre a gondozási hely meghatározására irányuló döntését alapozta, később lényegesen megváltoztak, vagy a kijelölt gondozási hely a gyermek érdekével ellentétes.* A Gyvt. 80. § (3) bekezdés értelmében a gyámhatóság – többek között – *a gyermek gondozási helyének azonnali hatállyal történő megváltoztatásáról azonnal végrehajtható határozatban dönt, ha a gyermek érdekét a gondozási helye súlyosan veszélyezteti.*

A rendelkezésekre álló információk alapján a panaszos – kétséget kizáró módon – gyámhivatali felhatalmazás hiányában tartott kapcsolatot a nagyszülővel és a kapcsolattartást szabályozó határozat nélkül küldött neki fényképeket a gyermekről. Álláspontom szerint a panaszos nevelőszülő ezen eljárása ugyan nem felelt meg a jogszabályoknak, *azonban nem minősíthető a gyermek érdekét súlyosan veszélyeztető magatartásnak, ebből következően nem adott alapot a gondozási hely azonnali megváltoztatására.*

Az NM rendelet 105. § (6) bekezdése szerint a nevelőszülő – az egyéni gondozási, nevelési terv alapján – elősegíti, hogy a gondozott gyermek sikeresen visszailleszkedjen vér szerinti családjába, illetve örökbe fogadó családjába beilleszkedjen. A nevelőszülő a gondozott gyermek örökbe fogadó családjába történő beilleszkedése érdekében a gyermek örökbefogadásának előkészítése során együttműködik a szakszolgálat munkatársaival.

Egyetértek a Gyámhivatal vezetőjének azon jogi és szakmai álláspontjával, miszerint a gyermek sorsának végleges, megnyugtató rendezését az örökbefogadása szolgálja. Nem vitatható az sem, hogy a gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánításához, – a szülő szülői felügyeleti jogának megszűnését követően – a nevelőszülő jogszabályi kötelezettsége az örökbefogadás elősegítése, ennek keretében pedig nem biztosíthat kapcsolatot a rokonokkal saját döntése alapján. *A feltárt tényállás alapján azonban az már nem volt igazolható, hogy a panaszos e lépéseivel a nevelt gyermek örökbefogadását akadályozni kívánta volna.* Rá kell mutatnom arra is, hogy az érintett gyermek születésétől kezdve a panaszosnál nevelkedett, hozzá kötődött, a számára addig biztonságot nyújtó, szeretett személytől való *azonnali elválasztás megviselte*, ami a jövőendő örökbefogadó családjába való beilleszkedését is nehezítheti.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Gyámhivatal a törvényi követelményeket figyelmen kívül hagyó, a gyermek gondozási helyét azonnal megváltoztató döntése sértette a jobbiztonság követelményét. Emellett alkalmas volt arra is, hogy a panaszos nevelőszülő tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon. Megállapítom azt is, hogy a döntés az érintett gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő súlyos visszásságot okozott, továbbá súlyosan sértette a legjobb érdekét képviselő eljárás elvét.

Intézkedésem

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

- 1) Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a belügyminisztert, hogy a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörben eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalok útján – a gyermekvédelmi szakellátásában élő gyermekek jogainak mind teljesebb körű érvényesülése érdekében – jelentésem tartalmát ismertesse valamennyi gyámhivatal vezetőjével;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a Fejér Megyei Kormányhivatal Gárdonyi Járási Hivatala Hatósági és Gyámügyi Osztályának vezetőjét, hogy
 - a) a jövőben a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését követő eljárása során fordítson fokozott figyelmet az érintett gyermek legjobb érdekének érdemi figyelembevételével, mérlegelésével történő döntéshozatalra;
 - b) a gyermek gondozási helyének azonnali megváltoztatásáról a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 80/B. §-a nyomán – a gyermek legjobb érdekének figyelembevételével – kizárólag akkor hozzon döntést, ha az adott gyermek érdekét a gondozási helye bizonyítottan súlyosan veszélyezteti;
 - c) adjon tájékoztatást az érintett gyermek örökbefogadásának tárgyában folytatott eljárás eredményéről.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos