

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4190/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatalának (a továbbiakban: járási hivatal), illetve ugyanezen hivatal gyámhivatalának eljárását sérelmezve kérte segítségemet.

A beadvány szerint a panaszos 2008-ban elvált a férjétől. Volt férjével kötött – a bíróság által jóváhagyott – egyezségük alapján az 1999-ben született közös gyermeküket ő nevelte. Az apa kérésére a gyámhivatal 2013 januárjában eljárást indított a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában. Figyelemmel arra, hogy az apa párkapcsolatban él a járási hivatal vezetőjével, mind az első, mind a másodfokon eljáró gyámhivatal kérte az ügyintézésből való kizárását, eljárásukat a döntésig felfüggesztették. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma a gyámhivatalhoz 2013. április 4-én érkezett végzésében a kizárásnak helyt adott. Az apa 2013. április 10-én kelt, a gyermek nem megfelelő felügyeletére vonatkozó írásbeli jelzésére az ügyintézésből kizárt gyámhivatal intézkedett.

A beadvány tartalmazta azt is, hogy az apa 2013. április 10-én értesült a panaszos április 5-e és 12-e közötti külföldi tartózkodásáról. Az apa az esti órákban meglátogatta fiát. Ekkor a gyermek felügyeletét ellátó házvezetőnővel is találkozott. 2013. április 11-én írásban és szóban is kérte a gyámhivatalt a körülmények vizsgálatára. Kérte továbbá, hogy ha a gyermek nincs megfelelő felügyelet alatt, fiát helyezték el nála.

A beadványt a gyámhivatal 2012. április 12-én iktatta. A panaszos sérelmezte, hogy a hatóság jegyzőkönyvet nem vett fel az apa kéréseiről és már 2013. április 11-én a délelőtti órákban telefonon érdeklődött a gyermek osztályfőnökénél. Ezen kívül a kizárást kérő első fokú gyámhivatal vezetője és ügyintézője a délutáni órákban a panaszos lakóhelyén helyszíni szemlét tartott, a gyermeket meghallgatták, az eljárási cselekményekről őt nem értesítették, hivatalos minőségüket nem igazolták. A gyermek úgy érezte, hogy az eljárás során meghurcolták, megalázták, megfélemlítették. A panaszos megítélése szerint a gyámhivatal a járási hivatal vezetőjének utasítására, részrehajlóan és elfogultan járt el.

A gyámhivatal a gyermek veszélyeztetettsége hiányában ideiglenes elhelyezése iránt eljárást nem indított, az ügyet 2013. április 15-én tájékoztató levéllel zárta le. A panaszos álláspontja szerint ezzel sérült a jogorvoslathoz fűződő joga.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját a sérelmezettek vizsgálatára és annak eredményétől függően a szükséges intézkedések megtételére kértem.

**Az érintett alapvető jogok**

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

– A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

– A 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 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**

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)

2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.)

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (a továbbiakban: Gyszr.)

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)

74/2011. (XII. 30.) KIM utasítás, a fővárosi és megyei kormányhivatalok Egységes Iratkezelési Szabályzatáról (a továbbiakban: KIM utasítás)

*(A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)*

### **A megállapított tényállás**

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociálpolitikáért felelős helyettes államtitkára a 11782-2/2013. számú, 2013. március 21-én kelt végzésében, a kecskeméti járási gyámhivatal vezetője által bejelentett kizárási kérelmet elbírálva, az eljárásból kizárta a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát. Ezzel egyidejűleg az első fokú gyámhivatal kizárási kérelmének elbírálására kijelölte Budapest Főváros Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát.

A fővárosi szociális és gyámhivatal BPC/020/0622/2013. számú, 2013. április 5-én kelt – az első fokú gyámhivatalnál 2012. április 12-én érkezett – végzésében az apai kapcsolattartás végrehajtása, illetve az apai kapcsolattartás korlátozása intézéséből a kecskeméti járási gyámhivatalt kizárta, eljárásra Budapest Főváros Kormányhivatala XIII. kerületi Gyámhivatalát jelölte ki.

Az apa 2013. április 10-én kelt írásbeli, a következő napon szóban is előadott kérelmét a gyámhivatal 2013. április 11-én érkezette, azt április 12-én iktatta.

A kérelem szerint az apa április 10-én szerzett tudomást arról, hogy gyermekét az anya külföldi utazása miatt április 5-e és 12-e között szülői felügyelet nélkül hagyta. Többszöri telefonon történt érdeklődésére fia elmondta, hogy édesanyja és annak élettársa előreláthatólag még két napig lesznek távol, ezért a bejárónő felügyel rá. Az apa este 8 órakor elment volt felesége és fia lakására. Kérésére a gyermek bemutatta neki a felügyeletét ellátó – az apa számára ismeretlen – személyt. Az apa a gyámhivaltól kérte a gyermek felügyeletének azonnali vizsgálatát, valamint a gyermek és a felügyeletét ellátó személy meghallgatását. Kérelme tartalmazta azt is, hogy „Amennyiben a (gyámhivatal) azt állapítja meg, hogy a gyermek nincs megfelelő felügyelet alatt, kérem, hogy a gyermeket családomba helyezze el, amíg az édesanya és annak élettársa haza nem érnek a külföldi útjukról.”

Az ügyintéző a jelzést követően telefonon megkereste a gyermek osztályfőnökét. Az osztályfőnök elmondta, hogy az anya külföldi tartózkodásáról nincs tudomása, arról őt a szülő nem tájékoztatta. A gyermek magatartásában semmi különöset nem tapasztalt. A fiú általában

egyedül közlekedik, ruházata, felszerelése, felkészültsége, a szokásokhoz hasonlóan rendben volt. Az osztályfőnök tudomása szerint a gyermek az iskolában ebédel, néhány délután kosárlabda edzésen vesz részt. Probléma esetén értesítendő személyek listája az osztályfőnök rendelkezésére áll.

A gyermek anyjának értesítését a gyámhivatal nem tartotta szükségesnek, mert az apa által felvázoltak alapján feltételezte, hogy a gondozó szülő külföldön nehezen érhető el, illetve a soron kívüli eljárásban való személyes közreműködése a távolságra való tekintettel nem megoldható.

A Kormány megbízott vizsgálata szerint az ügyintéző és a gyámhivatal vezetője április 11-én, 15 órakor érkeztek a gyermek lakóhelyére. A csengetés után a gyermek kérdésére, zárt ajtón keresztül felvilágosították őt arról, hogy a gyámhivataltól érkeztek. Miután a gyermek ajtót nyitott elmondta neki, hogy korábban (a gyermek gyámhivatali meghallgatása során) már találkoztak. A szemle lefolytatásához szükséges hatósági igazolvánnyal az eljárók – tekintettel arra, hogy annak elkészítése folyamatban volt – valóban nem rendelkeztek, de a korábbi ismeretségre tekintettel hivatalos minőségük nem volt megkérdőjelezhető. A bemutatkozást követően az ügyintéző megkérte a gyermeket, hogy egy beszélgetés erejéig tegye lehetővé, hogy az ingatlanba bemenjenek. A kérésnek a gyermek eleget tett, a nappali-konyha helyiségbe vezette őket. A gyámhivatal munkatársai a gyermeket életkorának megfelelően tájékoztatták az apa beadványának tartalmáról és mintegy 35-45 perc alatt, minél oldottabb és barátságosabb légkört teremtve, próbáltak a kérdéseikre választ kapni. A gyermek meghallgatását követően szemlét tartottak. *„A környezettanulmány elkészítésének oka a kiskorú körülményeinek és felügyeletének teljes körű tisztázása volt, továbbá a veszélyeztetettség esetleges fennállásának megvizsgálása”*. Az ügyintézők meglátása szerint megjelenésük, eljárásuk a gyermeknek *„lelki gyötrelmet, megalázást nem jelenthetett”*.

A gyermek jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozatában elmondta, hogy édesanyja múlt pénteken utazott el és a következő napon érkezik haza. A felügyeletét ellátó személy délután 4 óra körül érkezik hozzá és másnap reggelig vele marad, de telefonon bármikor el tudja őt érni. Édesanyja az elutazása előtt összeírta a teendőket és bevásárolt, telefonon minden este beszélnek.

A helyszíni szemléről felvett jegyzőkönyv tárgyaként a gyámhivatal *„... kk. ideiglenes hatályú elhelyezési ügye”* jelölte meg.

A gyermek nyilatkozatát tartalmazó, valamint a helyszíni szemlén készült környezettanulmányról készült jegyzőkönyv felvételét követően a gyámhivatal vezetője és ügyintézője az ingatlant 16 óra körül hagyta el, majd a bejárat előtt mintegy 20-25 percet várakoztak a gyermek felügyeletét ellátó személyre. Megérkezését követően tájékoztatták őt arról, hogy tanúként kívánják meghallgatni, majd engedélyt kértek és kaptak az ingatlanba való belépéshez. A jegyzőkönyv felvétele előtt – kérdésére – szóban tájékoztatták őt arról, hogy a kizárási kérelemmel kapcsolatos döntésről még nem értesültek.

A gyerek felügyeletét ellátó személy 2013. április 15-én idézés nélkül megjelent a gyámhivatalban és kérte a helyszínen készült jegyzőkönyv másolati példányát, továbbá az apa beadványa rá vonatkozó része megismerésének lehetővé tételét. Kérésének a hatóság eleget tett.

A gyermek felügyeletét ellátó személy korábbi nyilatkozatát kiegészítette azzal, hogy az apa április 10-i megjelenése nagyon felizgatta a gyermeket, olyan lelkiállapotba került, hogy nem tudott elaludni. Ő a szóban forgó estén találkozott az apával, bemutatkozott neki, kérdésére elmondta, hogy egész héten a gyermekkel van. Úgy gondolta, hogy sikerült megnyugtania a férfit a tekintetben, hogy gyermeke nem volt felügyelet nélkül. Az apa erre úgy reagált, hogy majd ő eldönti mikor nyugszik meg, és elköszönt.

A gyámhivatal BK-05C/005/147-17/2013. számú, 2013. április 15-én kelt levelében az apát tájékoztatta arról, hogy – az érintettek meghallgatása, valamint a helyszíni szemle alapján

– a gyermeket veszélyeztető hiányosságokat nem tapasztalt. „... a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezése ügyében nem indult eljárás hivatalunk előtt.”

A Kormány megbízott álláspontja szerint a „... szülő beadványában foglaltak megvizsgálása során a Járási Gyámhivatal a hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően, a kiskorú gyermek mindenek felett álló érdekét szem előtt tartva járt el. Az eset megvizsgálása során jogszabálysértést nem követtek el, az ügyfél magán- és családi életét, otthonát, jó hírnevét tiszteletben tartották. [...] A Gyámhivatal jogszabálysértést akkor követett volna el, ha a gyermek esetleges veszélyeztetettségére utaló, azonnali intézkedést kérő apai beadvány alapján nem vizsgálja meg haladéktalanul a gyermek körülményeit. Ez esetben a gyermek tényleges veszélyeztetettsége, esetleges károsodása esetén felmerülhetett volna a gyámhivatal felelőssége.” A gyámhivatal vezetője a helyszíni szemlét követően a távozás okáról – mint minden más esetben – tájékoztatta a kecskeméti járási hivatal vezetőjét, a kizárási kérelemre figyelemmel pedig kikérte a megyei kormányhivatal főigazgatójának álláspontját. A főigazgató a gyermek mindenek felett álló érdekeire tekintettel az azonnali intézkedéssel egyetértett. A kormányhivatal vezetője az ügyben a gyámhivatal vezetőjének utasítást nem adott.

## **A vizsgálat megállapításai**

### *I. A hatásköröm tekintetében*

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján a vizsgált szervek eljárására kiterjed a hatásköröm.

### *II. A vizsgált alapjogok tekintetében*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jobbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági 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.

*A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklaráálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.<sup>1</sup> 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 megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a 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.

*A jogorvoslathoz való jog* olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy, magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek 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. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>2</sup>

## *II. Az ügy érdemében*

A Ket. 34. § (1) bekezdése alapján – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – kérelmet a hatósághoz írásban vagy szóban lehet előterjeszteni. A törvény tehát lehetővé teszi a kérelem írásbeli benyújtását, ez esetben a jegyzőkönyv felvétele nem kötelező.

Az iratkezelési szabályzatról szóló KIM utasítás 30 §-ának (8) bekezdése szerint az iratokat a beérkezés napján, de legkésőbb az azt követő munkanapon iktatni kell.

<sup>1</sup> Vö. 21/1996. (V. 17.) AB határozat

<sup>2</sup> 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

*Mindebből következően az apa írásbeli kérelmének iktatása és a jegyzőkönyv felvételének mellőzése a vonatkozó jogszabályoknak megfelelt, alapvető joggal összefüggő sérelmet nem állapítottam meg.*

A Gyszr. 22. § (1) bekezdése kimondja, hogy – a jogszabályi feltételek fennállása esetén – bármely gyámhivatal köteles intézkedni a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése iránt. Erre tekintettel irreleváns, hogy az apa beadványának átvételekor a járási gyámhivatal tudomással bírt-e a kizárási kérelméről való döntésről.

A Ket. 29. § (1) bekezdése szerint a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni.

A 20. § (1) bekezdése alapján a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.

A hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. [Ket. 19. § (1) bek.] A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése a gyámhivatal feladat- és hatáskörébe tartozik. [Gyszr. 4. § a) pont]

A hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Tekintet nélkül a hatóság joghatóságára, valamint hatáskörére és illetékességére, hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. [Ket. 22. § (1) bek.]

A gyámhivatal csak a feladat- és hatáskörébe tartozó hatósági ügyekben, illetékességi területén járhat el. Ha hatáskörét és illetékességét megállapítja, köteles eljárni és annak eredményéhez képest – a jogorvoslati jogról, illetve annak kizárásáról szóló tájékoztatást tartalmazó – hatósági döntést hozni.

Ha az eljárás során derül ki, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, akkor a hatóság az eljárást megszünteti.

A Ket. 30. §-a alapján hatáskör és/vagy illetékesség hiányában a kérelem áttételének, illetve érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye.

Mindebből következően az apa beadványa, a vele való személyes beszélgetés, valamint a gyermek osztályfőnökétől kapott tájékoztatás alapján kellett volna döntenie a gyámhivatalnak az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában való eljárás megindításáról, vagy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról.

A Gyvt. meghatározása szerint a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. Az ideiglenes hatályú elhelyezésről – egyebek mellett – a gyámhatóság hozhat döntést. A Gyer. 96. § (1) bekezdése rendelkezik az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntés előtt meghallgatandó személyek köréről. (Szülő és más törvényes képviselő, a gondozó, a korlátozottan cselekvőképes személy és az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermek, továbbá minden esetben az, akivel szemben kötelezettséget kívánnak megállapítani, valamint – szükség szerint – a gyermek más közeli hozzátartozói). A meghallgatást akkor lehet mellőzni, ha az a miatt beálló késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.

Az ideiglenes hatályú elhelyezésnek tehát két együttes feltétele van, egyrészt a gyermek súlyos veszélyeztetettsége, másrészt az azonnali intézkedés szükségessége. Ebből

következően a döntés csak akkor lehet megalapozott, ha súlyos veszélyhelyzet és az azonnali intézkedés szükségessége között ok-okozati összefüggés áll fenn. Vagyis olyan súlyos, életveszélyes, helyrehozhatatlan következményekkel fenyegető helyzet miatt kell/lehet a gyermeket elhelyezni, amely helyzet úgy következett be, hogy felügyelet nélkül maradt, vagy ezt a helyzetet önmaga, illetve a családi környezet idézte elő.<sup>3</sup>

A Ket. az alapelvek között rögzíti a jóhiszemű eljárás elvét, a hatáskörrel való visszaélés tilalmát, az ügyféllel való együttműködés követelményét. A hatóságot az érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételével való eljárási kötelezettség terheli. A gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás a Gyermekjogi Egyezménynek és a Gyvt-nek egyaránt egyik meghatározó alapelve.

Az előzőekben idézett alapelvek alapján a gyámhivatal a gyermek veszélyeztetettségére utaló jelzéseket nem hagyhatja figyelmen kívül, azonnali intézkedést igénylő esetekben soron kívül kell eljárnia. Állásponatom szerint az apa beadványa alapján azonban nemhogy azonnali intézkedést igénylő helyzet, de a gyermek veszélyeztetettsége sem merült fel. A beadvány és az apa szóbeli előadása szerint a gyermek nem volt felügyelet nélkül, az apa a gyermeket veszélyeztető, sürgős, azonnali intézkedést igénylő rendkívüli eseményről nem számolt be, csupán azt írta, hogy a fia felügyeletét ellátó személyt nem ismeri.

Állásponatom szerint a gyermek érdekében állt, hogy az ügyintéző telefonon érdeklődött az osztályfőnöktől. A pedagógus intézkedésre okot adó eseményről nem számolt be, az pedig, hogy a gondozó szülő nem jelezte az iskolának az egy hetes külföldi tartózkodását, önmagában nem adott alapot további eljárási cselekményekre. A gondozó szülő telefonszáma – a korábbi eljárásokra tekintettel – a gyámhivatal előtt vagy ismert volt, vagy azt a gyermek osztályfőnökétől megtudhatta volna. Állásponatom szerint az anya feltételezhető nehéz elérhetősége miatt mellőzött értesítése megalapozottan nem indokolható.

Megállapítható, hogy a gyámhivatal az ügyben hatósági eljárást nem indított, de hatósági eljárási cselekményeket végzett (helyszíni bejárást tartott, környezettanulmányt készített, meghallgatta a gyermeket, tanúként a felügyeletét ellátó személyt). A hatóság a helyszíni szemlérelől készített jegyzőkönyv és a gyermek veszélyeztetettségének hiányát megállapító levele tárgyaként a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezését jelölte meg, vagyis az eljárás formális megindítása nélkül hatósági eljárást folytatott. Az ügyben jogorvoslattal megtámadható döntést azonban nem hozott, eljárását tájékoztató levéllel zárta le.

Megállapítom, hogy a gyámhivatal eljárásával hatáskörét túllépte, megsértette a jóhiszemű eljárás elvét, a hatáskörrel való visszaélés tilalmát, valamint az ügyféllel (a panaszossal) való együttműködés követelményét.

*Összességében a járási gyámhivatal eljárása visszásságot okozott a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való alapjoggal összefüggésben.*

*A panaszos azon állítása, mi szerint a gyámhivatal a járási hivatalvezető utasítására, részrehajlóan járt el, továbbá, hogy az eljárás a gyermek számára megalázó, ezáltal gyermeki jogokat sértő volt, valamint a kormány megbízott válasza közötti ellenmondás feloldására ombudsmani eszközökkel nem volt lehetőségem. Ezért e tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítást mellőztem.*

## **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem a *Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatal Járási*

<sup>3</sup> A gyermekvédelem nagy kézikönyve Complex 2011. 698. o.

*Gyámhivatala vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a Ket. alapelvei, továbbá a jelentésben hivatkozott jogszabályok szerinti ügyintézésre.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok**

#### **1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)**

2. § (1) A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el.
- (2) Az (1) bekezdésben foglaltak szerint eljáró szervezetek és személyek tevékenységük során együttműködnek a családdal és - jogszabályban meghatározottak szerint - elősegítik a gyermek családban történő nevelkedését.
5. § E törvény alkalmazásában [...] *gyámhatóság*: a fővárosi és megyei kormányhivatal szakigazgatási szerve, a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalának szakigazgatási szerve, a települési önkormányzat jegyzője, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző, *l) gyámügy*: a jogszabály által a gyámhatóság feladat- és hatáskörébe utalt ügyek köre, [...] *n) veszélyeztetettség*: olyan - a gyermek vagy más személy által tanúsított - magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza,
11. § (1) A gyermeki jogok védelme minden olyan természetes és jogi személy kötelessége, aki a gyermek nevelésével, oktatásával, ellátásával, ügyeinek intézésével foglalkozik.
14. § (1) A gyermekek védelme a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítésére, veszélyeztetettségének megelőzésére és megszüntetésére, valamint a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodásból kikerülő gyermek helyettesítő védelmének biztosítására irányuló tevékenység.
- (4) A gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedések: [...] *d)* az ideiglenes hatályú elhelyezés,
39. § (1) A gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.
40. § (2) A gyermekjóléti szolgálat - összehangolva a gyermekeket ellátó egészségügyi és nevelési-oktatási intézményekkel, illetve szolgálatokkal - szervezési, szolgáltatási és gondozási feladatokat végez. Tevékenysége körében a 39. §-ban foglaltakon túl [...] *f)* felkérésre környezetanulmányt készít,
72. § (1) Ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, gyámhatóság valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága (a továbbiakban: beutaló szerv) a gyermeket ideiglenesen *a)* a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél [...] helyezi el [...]
- (2) Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat.
128. § (1) A gyámügyi eljárásban meg kell hallgatni a szülőt és más törvényes képviselőt, a gondozót, a korlátozottan cselekvőképes személyt és az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermeket, továbbá minden esetben azt, akivel szemben kötelezettséget kívánnak megállapítani, valamint – szükség szerint – a gyermek más közeli hozzátartozóit. A meghallgatást mellőzni lehet, ha a meghallgatás miatti késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.

#### **2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)**

1. § (1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.



- (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el.
- (2a) A közigazgatási hatóság e törvény alkalmazása során az eljárásban érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételével jár el.
19. § (1) A hatóság hatáskörét - a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával - jogszabály állapítja meg. Jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú, továbbá ha az nem a 106. és 107. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot.
20. § (1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.
21. § (1) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az a hatóság jár el, amelynek illetékességi területén *a)* az ügyfél lakóhelye, tartózkodási helye, ennek hiányában értesítési címe (a továbbiakban együtt: laccím), illetve székhelye, telephelye, fióktelepe (a továbbiakban együtt: székhely) van [...]
22. § (1) A hatóság a joghatóságát - ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot -, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.
- (2) Hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat - az ügyfél egyidejű értesítése mellett - haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.
- (3) A hatóság – tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.
- (4) A hatóság az ideiglenes intézkedéséről szóló végzését közli az ügyféllel, valamint a joghatósággal és hatáskörrel rendelkező illetékes hatósággal, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedést.
29. § (1) A hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg.
- (2) A hatóság köteles a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha [...] *c)* életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást.
- (3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról *a)* a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől, *b)* a kérelemre indult eljárásban – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.
- (4) Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha *a)* az veszélyeztetné az eljárás eredményességét, *b)* az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy az eljárást megszünteti,
30. § A hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha [...] *b)* a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye, [...] *f)* a kérelem nyilvánvalóan nem az előterjesztésére jogosulttól származik [...]
31. § (1) A hatóság az eljárást megszünteti, ha *a)* a 30. § alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására, [...] *e)* az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn [...]

**149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)**

95. § (1) Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozza *a)* a gyermek súlyos veszélyeztetettsége, *b)* a gyermek által tanúsított olyan magatartás, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, szellemi, értelmi, érzelmi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat,
96. § (1) A beutaló szerv az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntése előtt meghallgatja a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeket, kivéve, ha a súlyos veszélyeztetettség a gyermek életét közvetlen veszélynek teszi ki.

**331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (a továbbiakban: GysZR.)**

1. § (1) A gyámhatóság feladat- és hatáskörét *a)* a települési önkormányzat jegyzője, *b)* a járási (fővárosi kerületi) gyámhivatal (a továbbiakban: járási gyámhivatal), *c)* a szociális és gyámhivatal gyakorolja.
4. § A járási gyámhivatal a gyermekek védelme érdekében *a)* elhelyezi a gyermeket ideiglenes hatállyal a különélő másik szülőnél, más hozzátartozónál vagy más alkalmas személynél, illetve nevelőszülőnél,

vagy – ha erre nincs mód – gyermekotthonban, fogyatékos személyek otthonában vagy pszichiátriai betegek otthonában, [...] n) dönt a gyermek védelembe vételéről és annak megszüntetéséről [...]

**74/2011. (XII. 30.) KIM utasítás, a fővárosi és megyei kormányhivatalok Egységes Iratkezelési Szabályzatáról**

30. § (1) A Kormányhivatalhoz érkező, illetve ott keletkező iratokat – e Szabályzatban meghatározottak kivételével – ha jogszabály másként nem rendelkezik, iktatással kell nyilvántartani.
- (8) Az iratokat a beérkezés napján, de legkésőbb az azt követő munkanapon kell beiktatni. Soron kívül kell iktatni és továbbítani a táviratokat, elsőbbségi küldeményeket, a rövid határidős iratokat, a hivatalból tett intézkedéseket tartalmazó „azonnal”, illetve „sürgős” jelzéssel érkezett iratokat. Ha az irat munkaidőn kívüli időben érkezik, azt a következő munkanapon iktatni kell és a tényleges érkezési, átvételi időpontot minden esetben rögzíteni kell.