



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

AJB-5831-5/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

Érintett szervek:

- Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerületi Hivatala Gyámügyi és Igazságügyi Osztálya
- Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat

2017. december

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5831/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesanya három (2008-ban, 2009-ben és 2016-ban született) gyermeke ideiglenes hatályú elhelyezése kapcsán folyamatban lévő gyámhatósági eljárás elhúzódását sérelmezve kérte a vizsgálatomat. A panaszos tájékoztatása és a csatolt dokumentumok szerint Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerület Hivatalának Gyámügyi és Igazságügyi Osztálya (a továbbiakban: gyámhatóság) 2017. április 12-én kelt, BP-20/004/1026-5/2017. számú határozatával a panaszos gyermekeit ideiglenes hatállyal gyermekotthonba helyezte. A panaszos élettársa és egyben a legfiatalabb gyermek édesapja ellen a Budapesti Rendőr-főkapitányság Nyomozó Főosztályának Gyermek- és Ifjúságvédelmi Osztálya – a panaszos két idősebb gyermekének sérelmére elkövetett szexuális erőszak bűntettének megalapozott gyanúja miatt – eljárást folytat.

A panaszos elmondása szerint az ideiglenes hatályú elhelyezésről döntő határozat ellen benyújtott fellebbezését az élettársa személyesen adta át a gyámhatóságon, azonban azt a másodfokú hatósághoz nem terjesztették fel. A csatolt iratok szerint az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában indult eljárás során a gyámhatóság a panaszost és az élettársát 2017. május 12-én meghallgatta. A panaszos sérelmezte, hogy az ügyben érdemi döntés a panaszbeadványa Hivatalomhoz való benyújtásig (2017. október 17-ig) nem született.

A panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a gyámhatóság vezetőjétől – az ügyben keletkezett valamennyi dokumentum másolatainak egyidejű megküldése mellett – tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés);
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés).

Az alkalmazott jogszabályok

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

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

I. A megállapított tényállás

Mivel a panaszos beadványában a jogorvoslati kérelme elvonását, továbbá a gyermekei ideiglenes hatályú elhelyezése felülvizsgálata tárgyában indult eljárás elhúzódását sérelmezte, a tényállásban a gyámhatóság által rendelkezésemre bocsátott iratanyagból csak a sérelmezett hatósági eljárásokkal összefüggő információkat rögzítettem. Mindezek alapján a szexuális abúzusra utaló jelzés 2017. április 11-én érkezett Pesterzsébet Önkormányzata Humánszolgáltató Intézménye Család-és Gyermekjóléti Szolgálatához (a továbbiakban: gyermekjóléti szolgálat). A gyermekjóléti szolgálat felvette a kapcsolatot a családdal, ahol a panaszos és az élettársa is tagadta az abúzust.

A gyermekjóléti szolgálat telefonon felvette a kapcsolatot a gyermek iskolájával. Az igazgató elmondása szerint a kislány elmesélte, hogy nevelőapja megfenyegette, ha a történetet elmondja valakinek, akkor „kitapossa a belét”. A jelzés tartalma, valamint a szülők a gyermekjóléti központnál tanúsított magatartása miatt feltételezhető volt, hogy a gyermekek a szülők általi ismételt bántalmazásnak lehetnek kitéve. A gyermekjóléti szolgálat szakembereinek megítélése szerint a szülők súlyosan veszélyeztetik a gyermekek fejlődését, az anya pedig elfogult az élettársával szemben. A szülők folyamatosan a gyermeket hibáztatták, a felajánlott megoldási lehetőséget nem fogadták el, illetve elutasították az együttműködést. Minderre figyelemmel a gyermekjóléti szolgálat a három gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére tett javaslatot.

A gyámhatóság a három gyermeket 2017. április 12-án kelt határozatával, ideiglenes hatállyal kiemelte a családból, a két idősebb lányt lakásotthonba, az akkor másfél éves kisfiút gyermekotthonba helyezte. Az ideiglenes hatályú elhelyezésre azért került sor, mert *felmerült annak gyanúja*, hogy a panaszos élettársa és a legfiatalabb gyermekének édesapja *szexuálisan bántalmazta* a panaszos legidősebb gyermekét. A beutalás indokára tekintettel a gyámhatóság a kapcsolattartást akként szabályozta, hogy a *szülők telefonon érdeklődhetnek* a gyermekekről.

2017. április 17-én a gyámhatóság feljelentést tett a szexuális abúzus ügyében. 2017. április 25-én a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: szakszolgálat) értesítette a gyámhatóságot a gyermekek nyilvántartásba vételéről, továbbá bekérte a születési anyakönyvi kivonatukat.

A gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről döntő határozat – fellebbezés hiányában – 2017. május 3-án jogerőre emelkedett. A gyámhatóság tájékoztatása szerint a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről döntő határozat ellen sem a panaszos, sem az élettársa nem nyújtott be jogorvoslati kérelmet. A gyámhatóság tájékoztatása szerint a panaszos élettársa *2017. május 5-én ügyfélfogadási időben személyesen megjelent* a gyámhatóság előtt és az ügyintézőnek elmondta, hogy tudja, hogy a jogorvoslati kérelem benyújtására rendelkezésre álló határidőt már túllépték egy-két nappal, de azért elhozta a fellebbezést. Az ügyintéző tájékoztatta arról, hogy *a fellebbezését határidőn túl is benyújthatja*. A panaszos élettársának több kérdése is volt az ügygel kapcsolatosan, amelyekre a válaszokat az ügyintéző megadta. A beszélgetést követően a panaszos élettársa elhagyta az épületet, a fellebbezést meg sem próbálta átadni. A gyámhatóság vezetője tájékoztatott arról is, hogy az ügyfelek részére a személyesen leadott iratok átvételéről *iratátvételi bizonylatot* adnak ki, vagy az eredeti példány másolatára az átvétel tényét rávezetik és azt az ügyfélnek az ügyintéző visszaadja. A fellebbezések átvételkor a gyámhatóság különös figyelmet fordít a fentiek betartására. Ilyen átvételt bizonyító iratot a panaszos nem csatolt a panaszbeadványához és az a gyámhatóság által rendelkezésemre bocsátott iratok között sem volt fellelhető.

2017. május 2-án a gyámhatóság a gyermekjóléti szolgálattól környezettanulmányt és a *gyermekek nevelésbe vételére* vonatkozóan javaslatot kért. 2017. május 4-én a gyámhatóság a szakszolgálattól a gyermekek nevelésbe vételére vonatkozóan javaslatot kért. 2017. május 12-én a gyámhatóság a panaszos és az élettársa részvételével *felülvizsgálati eljárást* tartott, továbbá

tájékoztatást kért a rendőrségtől. A szülők jegyzőkönyvi meghallgatásukkor emellett kérték a gyermekekkel való kapcsolattartás újraszabályozását.

2017. május 17-én a panaszos és az élettársa az ideiglenes hatályú elhelyezéssel kapcsolatos eljárást sérelmezve a gyámhatóságot a döntés felülvizsgálatára kérte. 2017. május 18-án a gyámhatóság a szülői kapcsolattartás szabályozására vonatkozóan javaslatot kért a szakszolgálattól. 2017. május 19-én, illetve május 23-án érkeztette a gyámhatóság a gyermekjóléti szolgálat javaslatát a gyermekek nevelésbe vételére, illetve a róluk készült pedagógiai (iskolai, lakásotthoni) véleményeket és a gyermekjóléti szolgálatnál keletkezett egyéb dokumentációt.

2017. május 24-én a gyámhatóság tájékoztatta a panaszost és az élettársát a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárás menetéről és – figyelemmel arra, hogy a 2017. május 17-én benyújtott panaszbeadványuk a gyermekjóléti szolgálat eljárását is sérelmezte – a panaszt megküldte az intézmény szakmai vezetőjének is. A gyámhatóság felhívta a szülők figyelmét arra, hogy amennyiben a lefolytatott eljárás jogszerűségét vitatják, felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére van tehetőségük. Ezzel a lehetőséggel a panaszos és az élettársa nem élt.

2017. május 26-án és május 29-én a gyámhatóság a szakszolgálatnak megküldte a gyermekek anyakönyvi kivonatát, valamint a gyermekjóléti szolgálatnál keletkezett iratokat. 2017. június 12-én a szakszolgálat a szülői *kapcsolattartás szabályozására vonatkozó javaslatát* megküldte a gyámhatóságnak. 2017. július 23-án a gyámhatóság újraszabályozta a panaszos két idősebb gyermekével való kapcsolattartását, továbbá a legkisebb gyermek vonatkozásában mindkét szülő kapcsolattartását. A külön gondozási helyen nevelkedő *testvérek kapcsolattartásáról nem született döntés*. A gyámhatóság 2017. július 14-én a szakszolgálattól tájékoztatást kért a szakértői vizsgálatról.

2017. július 31-én és szeptember 7-én a gyámhatóság a büntetőeljárásról érdeklődött a rendőrségtől. *A nyomozás állásáról azonban a többszöri megkeresés ellenére sem kapott írásos tájékoztatást*. A gyámhatóság információ szerint a Hivatalomnak adott válaszáig (2017. november 9.) *a büntetőeljárásban sem a gyermek szakértői vizsgálata, sem a panaszos élettársának kihallgatása nem történt meg*.

2017. szeptember 5-én és 13-án a gyámhatóság ismételt tájékoztatást kért a szakértői vizsgálat eredményéről. 2017. szeptember 22-én a szakszolgálat tájékoztatta a gyámhatóságot arról, hogy a Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság 2017. szeptember 14-én a gyermekek *nevelésbe vételére, együttes nevelőszülői elhelyezésére*, a két idősebb gyermek pszichológus általi megsegítésére tett javaslatot. A gyámhatóság 2017. október 18-án érkeztette a szakszolgálat – a gyermekek nevelésbe vétele ügyében 2017. november 6-án tartandó tervezési megbeszélésére vonatkozó – meghívóját. A Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság vizsgálati anyaga és véleménye, illetve az elhelyezési javaslat a Hivatalomnak adott válaszáig napjáig nem érkezett meg a gyámhatósághoz, ezért az érdemi döntés meghozatalára még nem kerülhetett sor.

A gyámügyi ügyintéző 2017. október 13-i feljegyzése szerint a két idősebb gyermeknek a gondozási helye érdeklődött az ügy állásáról, tájékoztatásuk szerint *„a gyermekek teljesen szét vannak esve”*. Az ügyintéző 2017. november 7-én rögzítette, hogy a Heim Pál Gyermekkórház tájékoztatása szerint a panaszos legidősebb gyermekét 2017 októberében magatartási problémák miatt kezelték, 2017 novemberében ugyanilyen okok miatt ismét kórházba vitték a kislányt.

A vizsgálat megállapításai

II. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A Gyszt. 1. § (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. A Gyvt. 95. §-a alapján a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatást biztosítása állami feladatnak minősül. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervekre kiterjed vizsgálati hatásköröm.

III. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, 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 az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a

jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak, előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető, kiszámítható módon szabályozott *korlátok között fejtik ki tevékenységüket*.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdeemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. Mindebből az is következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szervezeteknek kell választ adnia.

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 az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az ENSZ *Gyermekjogi Egyezményének* preambuluma 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 és védelmét biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezet biztosítására. *Az Egyezmény 3. cikke minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legfőbb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.* A Gyermekjogi Egyezmény 19. cikke alapján a részes államok megtesznek minden arra alkalmas intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás bármilyen formájától mindaddig, amíg szüleinek vagy valamelyik szülőjének, illetőleg törvényes képviselőjének vagy képviselőinek, vagy bármely más olyan személynek, akinél elhelyezték, felügyelete alatt áll.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybíróági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a

közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

IV. Az ügy érdemében

1. A fellebbezés benyújtása és a jogorvoslati jog sérelme tekintetében

A rendelkezésekre álló információk szerint a panaszos élettársa *tájékoztatást kapott az elkészített fellebbezés benyújtásának lehetőségéről*, de ezzel nem élt. A panaszos által csatolt, a gyámhatóságtól bekért iratanyag *nem igazolja, hogy a panaszos a sérelmezett döntés ellen jogorvoslati kérelmet nyújtott be.*

A panaszos állításával kapcsolatban, miszerint a gyermekei ideiglenes elhelyezésére vonatkozó határozat ellen benyújtott fellebbezését a gyámhatóság nem terjesztette fel a másodfokú hatósághoz utalnom kell arra, hogy az Ajbt. jogszabályi rendelkezései értelmében nem végezhetek olyan alakszerű bizonyítási eljárást, amely a bíróság, illetve más hatóság előtt lehetséges. *Mindebből következően a panaszos állítása és a gyámhatóságtól kapott információk és iratok közötti ellentmondás feloldására, ezzel összefüggésben alapjogi visszásság megállapítására nincs lehetőségem.*

2. Az elhúzódo gyámhatósági eljárás tekintetében

2.1 Figyelemmel arra, hogy a panaszos által sérelmezett, a gyermekei ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó döntés *első fokon emelkedett jogerőre, a jogorvoslati lehetőség elvonását pedig a vizsgálat nem igazolta*, így az ideiglenes hatályú elhelyezéssel kapcsolatban az Ajbt. szigorú hatásköri korlátai miatt érdemben *alapjogi vizsgálatot eleve nem folytathattam.* Érdemi vizsgálatom arra terjedt ki, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában folytatott eljárás során az eljáró gyámhatóságot és szakszolgálatot terheli-e alapjogsértő mulasztás.

A Gyvt. 73. § (1) bekezdése szerint, ha az ideiglenes hatályú elhelyezéssel magyar állampolgárságú gyermek érintett, a gyámhatóság – függetlenül attól, hogy az elhelyezésre mely beutaló szerv intézkedése alapján kerül sor, és hogy a döntést megfellebbezték-e – annak elrendelésétől számított 30 napon belül megszünteti az ideiglenes hatályú elhelyezést, ha annak okai nem állnak fenn. A gyermeknek a nevelésbe vételének elrendelésére, gondozási helyének meghatározására, a járulékos kérdésekről való döntésre *az ideiglenes hatályú elhelyezés elrendelésétől számított 35 nap áll a gyámhatóság rendelkezésére.* Ha az előzmények alapján indokolt a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránti perindítás, erre – az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett – az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló döntés elrendelését követő két hónapon belül van lehetőség.

A Gyer. 98. § (1) bekezdés a)-c) pontjaiban foglaltak alapján az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata során az illetékes gyámhivatal meghallgatja a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeket¹, környezettanulmányt készít vagy szerez be, kikéri mindazon szervek véleményét, amelyek a gyermekkel az ideiglenes hatályú elhelyezést megelőzően foglalkoztak.

¹ A gyámügyi eljárásban meg kell hallgatni a *szülőt és más törvényes képviselőt*, a gondozót, a korlátozottan cselekvőképes *gyermeket*, a cselekvőképeségében a gyámügyi eljárásban felmerülő jognyilatkozat tekintetében részlegesen korlátozott

A Gyer. 103. § (1) bekezdése szerint a gyámhivatal a gyermek gondozási helyének meghatározása során figyelembe veszi a gyermekvédelmi gyám, a gyermek gondozási helye, a vér szerinti családot gondozó család- és gyermekjóléti központ tájékoztatását, javaslatát, valamint az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményét is. A Gyer. 103. § (2) bekezdése a gyámhatóságot arra kötelezi, hogy *a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését* vagy a gyermek nevelésbe vételére irányuló eljárás megindítását követő öt napon belül, vagy a gyermek nevelésbe vételével egyidejűleg *megkeresse a gyermekvédelmi szakszolgálatot az elhelyezési javaslat és az egyéni elhelyezési terv elkészítése érdekében*, kivéve, ha ideiglenes hatályú elhelyezés esetén a gyermek másik szülőnél vagy más személynél történő elhelyezésének vizsgálata még folyamatban van.

A rendelkezésekre álló iratok szerint *a gyámhatóság a gyermekjóléti szolgálatot a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését követő 12. munkanapon a szakszolgálatot pedig a 14. munkanapon kereste meg.*

Megállapítható az, hogy a jogszabályban meghatározott eljárási cselekmények késedelmes megkezdése könnyen „dominóhatást” idézhet elő, azaz eleve magában hordozta annak veszélyét, hogy a gyermekek ügyében *az irányadó határidőben a gyámhatóság nem tud érdemi döntést hozni.*

Alláspontom szerint – különös figyelemmel azoknak a gyermekeknek a jogai védelmére, akik ideiglenes hatályú elhelyezés idejét gyermekvédelmi szakellátásban (nevelőszülőnél, lakás- vagy gyermekotthonban) töltik – *különös jelentősége van annak, hogy ez az ideiglenes, bizonytalan, jelentős traumát okozó helyzet minél rövidebb ideig tartson.* Mindez abban az esetben is így van, ha a gyermek legjobb érdekének megfelelő döntés meghozatala során a hatóságnak körültekintően kell eljárnia, széleskörű bizonyítási eljárást kell lefolytatnia, a jogszabályban meghatározott szervek javaslatait ki kell kérnie, illetve az előzményi dokumentumokat be kell szereznie.

Mindebből következően megállapítom, hogy a felülvizsgálati eljárás késedelmes megindítása önmagában a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő viaszasságot okozott, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézte elő, egyúttal pedig sértette az érintett gyermekek esetében legjobb érdeküknek megfelelő eljárást elvét.

2.2 A Gyvt. 82. § (9) bekezdése szerint, ha a megyei, fővárosi vagy az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság határidőn belül nem készíti el a szakmai véleményét, a gyámhatóság *megkeresi a szakértői bizottságot fenntartó szervet, hogy vizsgálja ki a mulasztás okát, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a szakmai véleménynek a gyámhatóság által újonnan kitűzött határidőre történő elkészítése érdekében.* A Gyvt. 82. § (10) bekezdése alapján a gyámhatóságnak nem kell megkeresnie a szakértői bizottságot fenntartó szervet, ha a szakértői bizottság arról tájékoztatja, hogy szakmai véleményét a gyermek engedély nélküli távolléte miatt nem tudta elkészíteni.

A Gyer. 103. (3)-(6) bekezdései szerint a gyermekvédelmi szakszolgálat a gyámhivatal megkeresését követően haladéktalanul intézkedik a megyei (fővárosi) gyermekvédelmi szakértői bizottságnál a szakmai vélemény elkészítése érdekében. Ha az illetékes megyei (fővárosi) *gyermekvédelmi szakértői bizottság nem tud 20 napon belül szakmai véleményt készíteni az elhelyezési javaslatához, azt a gyermekvédelmi szakszolgálat haladéktalanul jelzi a gyámhivatal számára.* Ez esetben a gyámhivatal *az illetékességi területén kívüli, más megyei (fővárosi) gyermekvédelmi szakértői bizottságot kér fel a szakmai vélemény elkészítésére, ha annak a megkereséstől számított 20 napon belüli elkészítését az újonnan felkért megyei (fővárosi) szakértői bizottság vállalja.* A gyámhatóság a felkérésről haladéktalanul tájékoztatja a gyermek elhelyezése kérdésében elhelyezési javaslatot és egyéni elhelyezési tervet készítő gyermekvédelmi szakszolgálatot és az újonnan felkért megyei (fővárosi) szakértői bizottság helye szerinti gyermekvédelmi szakszolgálatot.

A gyámhivatal, a gyermekvédelmi szakszolgálat és a gyermekvédelmi szakértői bizottság – ha technikai felkészültségük lehetővé teszi – *elektronikus levél útján* tartanak kapcsolatot. A felkért gyermekvédelmi szakértői bizottság a gyermek elhelyezése kérdésében elhelyezési javaslatot és egyéni elhelyezési tervet készítő gyermekvédelmi szakszolgálatnak küldi meg közvetlenül a szakmai véleményét, és erről értesíti a gyámhivatalt. A gyermekvédelmi szakszolgálat a megyei

személyt és *az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermekeket,* továbbá minden esetben azt, akivel szemben kötelezettséget kívánnak megállapítani, valamint – szükség szerint – a gyermek más közeli hozzátartozóit.

(fővárosi) szakértői bizottság *szakmai véleményének megérkezését követő 10 napon belül elkészíti az elhelyezési javaslatot*, az egyéni elhelyezési tervet, és azokat megküldi a gyámhivatalnak.

Megállapítható, hogy a *gyámhatóság mulasztott akkor, amikor nem kereste meg a gyermekvédelmi szakértői bizottság fenntartóját*. A szakszolgálat sem jelezte továbbá a gyámhatóságnak azt, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottság a szakmai véleményt nem tudja 20 napon belül elkészíteni. A szakszolgálat a gyámhatóság többszöri megkeresésére csak 2017. szeptember 22-én válaszolt, ekkor jelezte, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottság a gyermekek vizsgálatát elvégezte, *a javaslat 2017. szeptember 14-ére, a gyermekek ideiglenes hatályú beutalását követő 5 hónap múlva elkészült*.

A Gyvt. 72. § (1) bekezdés b) pontja alapján a 12. életévét be nem töltött gyermek esetén minden esetben *a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél helyezi el*, kivéve, ha egészségi vagy személyiségállapota, ön- és közveszélyes magatartása ezt nem teszi lehetővé vagy más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása.

Megállapítható, hogy a 12 év alatti testvéreket a Gyvt. hivatkozott garanciális szabálya ellenére külön gondozási helyre, gyermekotthonba, illetve lakásotthonba helyezte a gyámhatóság. Mindezek alapján együttes, nevelőszülői elhelyezésükre csak a gyermekvédelmi szakértői bizottság javaslata ismeretében, a nevelésbe vételüket követően van lehetőség. *A két idősebb gyermek a külön gondozási helyen nevelkedő testvérével az ideiglenes elhelyezés időtartama alatt (vagyis közel 7 hónap alatt) kapcsolatot nem tartott*. A legfiatalabb gyermek az ideiglenes hatályú elhelyezésekor még nem volt másfél éves, a hónapokig elhúzódó eljárás következtében *a testvérek valószínűsíthetően elszoktak egymástól*, a legkisebb gyermek feltehetőleg már el is felejtette a nővéreit. Mindebből következően a közös gondozási helyen a nevelőszülőre hárul majd a testvérek közötti kapcsolat újbóli kialakítása, megerősítése. A rendelkezéseimre álló iratok szerint a két idősebb gyermeket az elhúzódó, ideiglenes lakásotthoni elhelyezés *megviselte*, az idősebbik kórházi kerülésre is szorult.

Összességében megállapítom, hogy a gyámhatóság és a gyermekvédelmi szakszolgálat az eljárási határidő meg nem tartására vonatkozó jelzések hiánya, a gyermekvédelmi szakértői bizottság, majd pedig ezután a gyámhatóság elhúzódó eljárása az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott. Az eljárásban nem érvényesült a gyermekek legjobb érdekeinek megfelelő eljárás elve sem.

A jelentésemben feltárt alapjogi visszásságok hátterével összefüggésben megjegyzem, hogy a jelen, egyedi panaszbeadvány alapján konkrét ügyben folytatott vizsgálatom nem terjedhetett ki azoknak, a feltehetőleg rendszerszintű hiányosságra visszavezethető okoknak a feltárására, hogy mi indokolta pontosan *a gyermekek külön gondozási helyen való, intézményi elhelyezését*, továbbá milyen okokra vezethető vissza *a gyermekvédelmi szakértői bizottság elhúzódó eljárása*.

Ez idáig nem folytattam átfogó ombudsmani vizsgálatot a tekintetben, hogy a Gyer. jelentésemben hivatkozott, 2014. január 1-jén hatályba lépett 103. §-ának módosítását, valamint – a fentiekben ugyancsak hivatkozott Gyvt. 82. § (9) bekezdésének 2014. július 1-től hatályba lépését követően a gyermekvédelmi szakértői bizottság határidő mulasztása okán a gyámhatóságoktól, illetve a gyermekvédelmi szakszolgálatoktól összesen hány jelzés érkezett.

Nincsen információm arról sem, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottságok fenntartója a mulasztás okát hány esetben vizsgálata, és annak megszüntetése érdekében milyen intézkedéseket tett. Nem rendelkezem arra vonatkozóan sem adatokkal, hogy a gyámhatóságok hány esetben kértek fel az illetékességi területén kívüli, más gyermekvédelmi szakértői bizottságot a szakmai vélemény elkészítésére. E felkérés esetén gondoskodni kell a gyermekeknek a felkért és a vizsgálatot elvégezni tudó szakértői bizottság előtti megjelenéséről, kérdéses így, hogy mindezt az illetékes szakszolgálat személyi, tárgyi, anyagi feltételei lehetővé teszik-e. Jelentésem kapcsán utalnom kell arra is, hogy az AJB-6579/2013. számon *átfogó vizsgálatot folytattam az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzódása tárgyában*, a feltárt alapjogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében intézkedéseket tettem. Ajánlásaimat az emberi erőforrások minisztere elfogadta.

A konkrét panaszügy vizsgálati tapasztalatai nyomán mindazonáltal megfontolom, hogy szükséges-e gyermekjogi szempontból a kérdéskört tekintve *átfogó utóvizsgálat* indítása.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének hatékony megelőzése, így különösen az érintett gyermekek jogainak, illetve a legjobb érdekeiknek megfelelő eljárás elvének mind teljesebb körű érvényesülése érdekében

1. az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerületi Hivatala Gyámügyi és Igazságügyi Osztályának vezetőjét, hogy a jövőre nézve munkatársai figyelmét hívja fel a Gyvt. és a Gyer. vonatkozó garanciális szabályai betartásának jelentőségére,
2. az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat igazgatóját, hogy a jövőre nézve a munkatársai figyelmét hívja fel a Gyvt. és a Gyer. vonatkozó garanciális szabályai betartásának jelentőségére.

Budapest, 2017. december 5.

Székel László

