



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-595/2019. számú ügyben
(előzmények: AJB-1366/2018, AJB-195/2017.)

Előadó: dr. Tasi Katalin

Érintett szervek:

- Pest Megyei Kormányhivatal
- Pest Megyei Kormányhivatal Szentendrei Járási Hivatala
- Pest Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-595/2019. számú ügyben**

Az eljárás megindulása

Egy nevelőszülő fordult panaszbeadvánnyal Hivatalomhoz örökbefogadás megghiúsulása miatt. A panaszos előadta, hogy örökbe szeretne volna fogadni a nála nevelkedő gyermeket, és e kérelmét – még a gyermek jogerős örökbefogadhatóvá nyilvánítása előtt – bejelentette a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatnak (a továbbiakban: Pest Megyei TEGYESZ). A panaszos sérelmezte, hogy a gyermek gyermekvédelmi gyámja kezdetben még szóban támogatta az örökbefogadást, de álláspontját a gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánítását követően megváltoztatta. A Pest Megyei TEGYESZ más örökbefogadó családot keresett a gyermek számára annak ellenére, hogy a gyermek vér szerinti szülőjének kifejezett kérése volt az, hogy a gyermeket a nevelőszülő fogadja örökbe. A panaszos sérelmezte továbbá, hogy e nyílt örökbefogadás iránti kérelmüket elutasították. Az eljárással kapcsolatban számos egyéb kifogást is emelt.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján indítottam vizsgálatot, amely során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és a 21. § (2) bekezdése alapján megkerestem a Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét, a Pest Megyei TEGYESZ igazgatóját, valamint a Szentendrei és Ceglédi Járási Hivatalok vezetőit.

Az alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- az élethez és emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”* [Alaptörvény II. cikk];
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés];
- a tisztességes 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.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet);
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. Korm. rend. (a továbbiakban: Gyár.);
- a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony és a helyettes szülői jogviszony egyes kérdéseiről szóló 513/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet;

- a helyettes szülők, a nevelőszülők, a családi napközit működtetők képzésének szakmai és vizsgakövetelményeiről, valamint az örökbefogadás előtti tanácsadásról és felkészítő tanfolyamról szóló 29/2003. (V. 20.) ESzCsM rendelet

A megállapított tényállás

1. A *panaszos előadása szerint* a hozzá, mint nevelőszülőhöz 2015. február 3-án helyezték ki az ügyel érintett gyermeket, aki ekkor öt napos volt. A gyermek ettől fogva folyamatosan a panaszos háztartásában nevelkedett, a vérszerinti gyermekei testvérként szerették. A kialakult kötődés miatt a család úgy határozott, hogy ha a gyermek örökbefogadható lesz, kérelmezni fogják az örökbefogadást. A panaszos e szándékát a Pest Megyei TEGYESZ előtt írásban, a gyámhivatalnál az elhelyezési értekezleten pedig szóban bejelentette. Előadása szerint e szándékát a gyermek gyermekvédelmi gyámja és a nevelőszülői tanácsadó is szóban támogatta. A Pest Megyei Kormányhivatal Szentendrei Járási Hivatala (a továbbiakban: szentendrei gyámhatóság) 2016. szeptember 1-i, PE-14/GYAM/1752-19/2016. számú határozatában arról tájékoztatta a panaszost, hogy a gyermeket örökbeadhatónak nyilvánította. A nevelőszülő jelezte, hogy a határozatban nem minden adat helyes, de jelzését figyelmen kívül hagyták. 2016. szeptember 26-án írásbeli kérelmet nyújtott be, melyben kérte, hogy a gyermeket élettársával örökbe fogadhassa. E levelére nem kapott írásbeli választ, de előadása szerint telefonon elmondták neki, hogy nem támogatják az örökbefogadási szándékát.

2016 novemberében a gyermekvédelmi gyám közölte panaszossal, hogy a Pest Megyei TEGYESZ örökbefogadási csoportja talált egy megfelelő családot a gyermeknek. A panaszos ezt megdöbbenéssel vette tudomásul, mivel korábban beadott kérelmét nem utasították el, bízott annak elbírásában, elutasítás esetén fellebbezni szeretett volna. 2016. december 7-én ismét írásbeli kérelmet nyújtott be, melyben megismételte kérelmét a gyermek örökbefogadásával kapcsolatban, egyben pedig jelezte, hogy élettársával 2016. december 23-án összeházasodnak, így házastársként fogadhatnák örökbe a gyermeket. Bejelentette, hogy jelentkeztek örökbefogadói tanfolyamra, amely 2016. december 16-18-a között lesz, emellett azt kérték, hogy tűzzenek ki számukra mielőbbi pszichológiai alkalmassági vizsgálatot. Választ erre a levelére sem kapott, de informális úton visszajutott hozzá, hogy nem értik az értetlenkedését, mert a gyermek helye már megvan, és mivel ezt nem hajlandó tudomásul venni, az örökbefogadási eljárást meg fogják gyorsítani. Szóban azt közölték vele, hogy az örökbefogadni kívánó családban nevelkedik a gyermek testvére. A panaszos hangsúlyozta, hogy a gyermek csak féltestvér, akivel a gyermek még nem találkozott.

A panaszos későbbi levelében előadta, hogy 2016. december 6-án a Pest Megyei TEGYESZ központban zajló, a gyermeket érintő független pszichológiai vizsgálaton a pszichológus közölte vele, hogy a nevelőszülőként benyújtott örökbefogadási kérelmét alapvetően nem támogatják, mert így fél évig nem helyezhető ki hozzájuk másik gyermek. A panaszos szerette volna megtekinteni az elkészült pszichológiai szakvéleményt, de kérelmét elutasították.

Előadta továbbá, hogy idővel a gyermek vér szerint szülője (az édesanya) is kifejezte szándékát, hogy szeretné, ha gyermeke a panaszos családjában örökbefogadottként nevelkedne. Ezt többször is jelezték a gyámhatóságnak, illetve a Pest Megyei TEGYESZ számára, azonban a jelzéssel e szervek nem foglalkoztak. A vér szerinti szülő és a nevelőszülők között korábban is jó a volt a kapcsolat, kifejezetten törekedtek ennek megtartására. A panaszos előadta, hogy 2016. december 14-én értesült arról, hogy a leendő örökbefogadó család a nevelőszülő otthonában látogatná meg a gyermeket, de őt erről hivatalosan nem értesítették. Sérelmezte, hogy mindent csak szóban közölték vele, írásban semmire nem kapott választ. A gyermek gyámja és a tanácsadó korábban szóban számos alkalommal elmondták, hogy a nevelőszülői örökbefogadást támogatják, de írásban ezt a nyilatkozatot nem rögzítették. Szóban jelezték például azt, is, hogy előnyös lenne, ha összeházasodna élettársával, ezért határozták el, hogy házasságot kötnek.

A panaszos végül arról kért tájékoztatást, hogy a gyermek örökbeadására irányuló eljárás során köteles-e aláírni egy lemondó nyilatkozatot, hogy a gyermeket nem kívánja örökbe fogadni.

2. Tekintettel arra, hogy az ügyben érintett gyermeket a *szentendrei gyámhatóság* nyilvánította örökbeadhatóvá, a hivatalvezetőtől azzal kapcsolatban kértem tájékoztatást, hogy a panaszos örökbefogadásra irányuló szándékának bejelentését milyen módon válaszolták meg, továbbá tájékoztatást kértem a gyermek családi jogállásáról és családi körülményeinek alakulásáról.

Válaszában a hivatalvezető arról tájékoztatott, hogy a panaszos nevelőszülő pár és a gyermek vérszerinti szülője által 2016. december 19-én jegyzőkönyvben rögzített, a gyermek nyílt örökbefogadásának engedélyezésére irányuló személyes kérelmét a szentendrei gyámhatóság, mint az örökbefogadási ügyek intézésére a megyében kijelölt hatóság a PE-14/GYAM/38-1/2017 számú, 2017. január 2-i végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az elutasítás indoka az volt, hogy a gyermek részére a Pest Megyei Kormányhivatal Ceglédi Járási Hivatalának Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: ceglédi gyámhatóság) a PE-03C/GYAM/1231-5/2015. számú határozatával kirendelt gyermekvédelmi gyám az örökbefogadás iránti kérelmét nem támogatta.

A panaszosok 2017. január 23-ai keltezésű, 2017. február 8-án érkezett levelükben fellebbezést nyújtottak be, amelyet a hatóság, a rendelkezésre álló iratokkal együtt, a 2017. február 9-én kelt, PE-14/GYAM/38-6/2017 számú végzésével felterjesztett a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya számára (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság). Így a hivatalvezető a sérelmezett ügyben keletkezett iratokat továbbítani nem tudta számomra.

3. Megkeresésemben a *Pest Megyei TEGYESZ* igazgatójától a gyermek örökbeadásának ügyéről kértem részletes tájékoztatást, különös tekintettel a nevelőszülő nekik címzett beadványainak megválaszolására, illetve a gyermek családi körülményeinek ismertetésére.

Az igazgató jelezte, hogy a szakszolgálat nem tartozik a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény hatálya alá, nem jogosult kérelmeket elbírálni, sem határozatot hozni.¹ A nevelőszülőnek az örökbefogadási kérelmet nem a szakszolgálathoz, hanem az illetékes gyámhatósághoz kellett volna benyújtania az érintett szakellátott gyermek gyermekvédelmi gyámjával együttesen. Hangsúlyozta, hogy a nevelőszülői hivatás nem örökbefogadási célzatú, annak ellenére, hogy fontos és szükséges elem a gondozásba kerülő gyermekek kötődésének elősegítése. A gyermekvédelmi szakellátás szakembereinek, így a nevelőszülőnek is, jogszabályban előírt feladata a gyermek vérszerinti családjába, vagy – ha ez bármely okból nem lehetséges – örökbefogadó családba gondozása. Az örökbefogadó család alapesetben nem a gyermeknek a gondozási helyét biztosító nevelőszülő családja, mivel szakmailag ellentétes lehet a gyermek érdekével (pl. identifikáció, állandóság problematikái), továbbá a nevelőszülői státusz nem biztosíthat „előjogot” az örökbefogadás szempontjából, más potenciálisan alkalmas örökbefogadókkal szemben. Az örökbefogadások tekintetében általános tapasztalat, hogy a szakellátásban elhelyezett jól kötődő gyermekek örökbefogadásának sikerességét szolgálja a kialakított kötődési készségük, így a megfelelően tervezett és kivitelezett átgondozás nem okoz törést az életükben.

Az igazgató kifejtette továbbá, hogy a gyermekek örökbefogadásának előkészítése során nem csupán jogszabályok, hanem módszertani útmutató alapján is dolgoznak. A gyermekvédelmi törvény főszabályként rögzíti, hogy a lehetőségekhez képest a testvéreket együtt kell elhelyezni, ezt az elvet követik az örökbefogadások tekintetében is. Az érintett gyermek örökbeadhatóvá nyilvánítása után elkezdték a gyermek „illesztését” a potenciális örökbefogadó szülőkhöz, és a gyermek egyik vérszerinti testvérét már korábban örökbefogadó – és újra örökbefogadásra jelentkező és alkalmasnak nyilvánított – család, a felmerülő nehézségek ellenére is a válaszadás napjáig nyitottnak mutatkozott a gyermek örökbefogadására. Egyeztetést folytattak az illetékes gyámhivatallal, gyermekjogi képviselővel, a szakmai irányításért felelős szaktárcával, és arra a szakmai álláspontra jutottak, hogy *a gyermek legjobb érdeke a testvérel együtt nevelkedés.*

¹ 2018. január 1-től az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

A válaszban utalt arra is, hogy a panaszos az örökbefogadási szándékát *még örökbe nem fogadható gyermek tekintetében jelentette be*, amit sem a gyámhatóság, sem a szakszolgálat nem tudott kezelni, így a gyermek tekintetében megfogalmazódott szándéka nem volt rögzíthető. Az örökbefogadási csoport számára megküldött jelzését követően a csoportvezető tájékoztatta a gyermek gyermekvédelmi gyámját és a panaszos nevelőszülői tanácsadóját a fenti eljárásrendről, akik tudomása szerint ekkor erről tájékoztatást nyújtottak a panaszosnak.

4. A beérkezett válaszok alapján, és azok tartalmát is megküldve tájékoztatást kértem a másodfokon eljáró *Pest Megyei Kormányhivatal* vezetőjétől is. Megkeresésemben külön is kértem álláspontjának kifejtését arról, hogy a vérszerinti szülő, akinek szülői felügyeleti joga szünetel, tehet-e, és ha igen, milyen hatályú nyilatkozatot arra nézve, hogy gyermekét ki fogadja örökbe, kezdeményezhet-e nyílt örökbefogadást, és hogy ennek érvényességéhez szükséges-e a gyermek gyermekvédelmi gyámjának egyetértő, örökbeadást kezdeményező nyilatkozata.

A kormány megbízott válasza szerint a szentendrei gyámhatóság a PE-14/GYAM/1752-19/2016. számú, 2016. szeptember 1-én kelt és 2016. szeptember 29-én jogerőre emelkedett határozatával a kiskorú gyermeket örökbefogadhatónak nyilvánította. A gyermek gyermekvédelmi gyámja 2016. december 8-án kelt, a Pest Megyei TEGYESZ örökbefogadási csoportjának címzett levelében részletesen tájékoztatta az örökbefogadási csoportot a következőkről.

A gyermek 2015. február 3-án került a nevelőszülőhöz. A gyermek vérszerinti szülője (az anya) a gyermekkel nem tartott rendszeresen kapcsolatot, életvitelén, körülményein a nevelésbe vétel megszüntetése érdekében nem változtatott, mindezek alapján javasolta a gyermek örökbefogadhatónak nyilvánítását. A szentendrei gyámhatóság a gyermeket örökbefogadhatónak nyilvánította. A kiskorú jelenlegi gondozási helyén a gyermek érzelmi, hangulati állapota stabil, kötődése erős a nevelőszülői környezethez. A nevelőszülő 2016. szeptember 26-án tájékoztatta, hogy szeretné a gyermeket örökbe fogadni. Az ügyben 2016. október 20-án esetmegbeszélést tartottak. Az örökbefogadási csoport vezetőjének tájékoztatása szerint a gyermek vérszerinti testvérét örökbefogadó házaspár örökbefogadási szándékkal fordult a szakszolgálathoz. A 2016. december 7-én kelt pszichológiai szakvélemény szerint jelenleg nem látható olyan jel, amelynek alapján kötődési válság vagy súlyos traumatizáció bekövetkezésétől kellene tartani egy másik családba történő megfelelő átgondozás esetén, a gyermek legfőbb érdeke pedig a mielőbbi örökbefogadás a végleges sorsrendezés érdekében. A gyermek és a nevelőszülői család között erős kötődés figyelhető meg, de a pszichológiai szakvéleményt figyelembe véve, ha a gyermek testvérét örökbefogadó házaspár örökbefogadási szándékát továbbra is fenntartja, a gyermek vérszerinti testvérral közös örökbefogadói családban történő nevelkedése élvez elsőbbséget. Amennyiben pedig mindez nem valósulna meg és a nevelőszülő alkalmasnak bizonyul a gyermek örökbefogadására, a nevelőszülői család általi örökbefogadás is támogatható.

A nevelőszülő 2016. december 14-én, elektronikus úton benyújtott kérelmében előadta, hogy a háztartásában nevelkedő gyermeket szeretné örökbe fogadni. A szentendrei gyámhatóság 2016. december 16-án, elektronikus úton tájékoztatta a nevelőszülőt, hogy az örökbefogadására irányuló eljárása a gyermek gyermekvédelmi gyámjának írásos vagy személyes kérelmére indul. Így tehát ennek benyújtását követően kerülhet sor a személyes nyilatkozatok megtételére.

A szentendrei gyámhatóságon 2016. december 19-én a gyermek vérszerinti anyja személyesen kérelmezte, hogy gyermekét a vele együtt megjelent nevelőszülők nyílt örökbeadás keretein belül fogadja örökbe. A megjelent nevelőszülők is úgy nyilatkoztak, hogy a gyermeket örökbe kívánják fogadni. A gyermekvédelmi gyám 2016. december 28-án kelt írásbeli nyilatkozata szerint a vérszerinti szülő e szándékáról korábban egyáltalán nem volt tudomása.

A Pest Megyei TEGYESZ kiválasztotta a gyermek testvérét is nevelő örökbefogadó szülőpárt lehetséges örökbefogadó szülőként, ezt követően a gyermek kiközvetítése megtörtént. A gyermekvédelmi gyám az örökbefogadási csoportnak korábban megküldött álláspontját – mely szerint a gyermek vérszerinti testvérral közös örökbefogadói családban történő nevelkedése

élvez elsőbbséget – fenntartotta, a gyermek törvényes képviselőjeként a nyílt örökbefogadásra irányuló közigazgatási eljárás megindításához szükséges kérelmet nem kívánt benyújtani.

A szentendrei gyámhatóság a PE-14/GYAM/38-1/2017. számú, 2017. január 2-án kelt végzésével az örökbe fogadni szándékozó nevelőszülő-pár, valamint a vérszerinti szülő kérelmét, amely a gyermek nyílt örökbefogadására irányult, érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Ennek indoka az volt, hogy a kérelem nem az előterjesztésre jogosulttól származott. A nevelőszülők és a vérszerinti szülő az elsőfokú döntés ellen – a törvényes határidőn belül – fellebbezést nyújtott be.

A szentendrei gyámhatóság a fellebbezés benyújtását követően a PE-14/GYAM/38-5/2017. számú végzésével a PE-14/GYAM/38-1/2017. számú végzését a fellebbezés alapján kijavította. A fellebbezések benyújtását követően a szentendrei gyámhatóság felterjesztette az elsőfokú iratanyagot, mely 2017. február 15-én érkezett a másodfokú gyámhatósághoz.

A másodfokú gyámhatóság a fellebbezéseket és az iratanyagot megvizsgálta, amelynek eredményeként a PE/GYAM/293-7/2017. számú, 2017. március 13-án kelt döntésében az elsőfokú döntést megváltoztatta azzal, hogy a döntés formája határozat, mivel az ügyben a hatóság bizonyítási eljárást folytatott le, ezért a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának jogszabályi feltételei nem álltak fenn. Tekintettel azonban arra, hogy az örökbefogadás engedélyezése iránti kérelem egyoldalú volt, amelyet a szentendrei gyámhatóság tartalmilag helyesen állapított meg eljárása során, így a kérelem elutasításának volt helye.

A nevelőszülő által benyújtott panasszal kapcsolatban a kormány megbízott kifejtette, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján az örökbefogadás engedélyezése iránti eljárás az örökbe fogadni szándékozó személy és *a gyermek törvényes képviselőjének egyetértő, kölcsönös kérelmére indul*. A szentendrei gyámhatóság által felterjesztett iratokból megállapítható volt, hogy az örökbe fogadni szándékozó nevelőszülők és a gyermekvédelmi gyám *nem nyújtott be kölcsönös megegyezésen alapuló kérelmet*. Az örökbe fogadni szándékozó nevelőszülők egyoldalúan kinyilatkoztatták, hogy a gyermeket örökbe kívánják fogadni, ugyanakkor a gyermekvédelmi gyám nem kívánt a nyílt örökbefogadásra irányuló hatósági eljárás megindításához kérelmet benyújtani, mivel a nevelőszülők általi örökbefogadást nem tartotta a gyermek érdekében állónak. Tekintettel arra, hogy az örökbefogadás engedélyezése iránti eljárás megindításának feltétele az örökbe fogadni szándékozó személyek és a gyermek törvényes képviselőjének egyező kérelme - mely jelen eljárásban nem teljesült – az egyoldalú kérelem alapján az eljárás nem volt lefolytatható.

A nevelőszülő is lehet örökbefogadó szülő lehet, a Ptk. 4:127.§ (1) bekezdés b) pontja értelmében nincs szükség az örökbefogadáshoz annak a vérszerinti szülőnek a hozzájárulására, akinek nevelésbe vett gyermekét a gyámhatóság örökbefogadhatónak nyilvánította. Mivel a gyermeket a szentendrei gyámhatóság örökbefogadhatónak nyilvánította, örökbefogadáshoz nem szükséges beszerezni a vérszerinti szülő hozzájárulását. A kiskorú törvényes képviselője a vizsgált esetben *a gyermekvédelmi gyám*, aki jogosult az örökbefogadás iránti kérelmet előterjeszteni az eljáró hatóságnál. A vérszerinti szülő nem is tehetett érvényes jognyilatkozatot arról, hogy gyermekét ki fogadja örökbe. A kormány megbízott válasz alapján vizsgálatot folytatattak le a nevelőszülő panaszával kapcsolatban, amelynek eredményéről a panaszost a PE/SZOC/423-4/2017. számú, 2017. március 7-én kelt válaszukban tájékoztatta (ezt számomra is megküldte).

6. A tényállás megalapozott tisztázásához szükséges volt a ceglédi gyámhatóság által hozott, PE-03C/GYAM/1231-5/2015. számon iktatott határozat tartalmának megismerése, továbbá azon határozat megismerése, amelyben a gyermek elhelyezésekor a vérszerinti szülő láthatási jogát, a láthatás, kapcsolattartás részletezését, valamint az ezek elmulasztásával járó jogkövetkezményeket határozták meg, ezért mindezekről a hivatalvezető részletes tájékoztatását kértem.

Válaszában a hivatalvezető leírta, hogy 2014. december 28-án érkezett hivatalukhoz értesítés egy illetékességi területébe tartozó önkormányzat védőnői szolgálatától, hogy az ügyben érintett gyermek akkor még várandós édesanyja otthonába a gyermek nem adható haza, de maga az édesanya is úgy nyilatkozott, hogy a gyermeket örökbe kívánja adni. Az anyának ez a gyermeke a kilencedik, de a többi gyermekét sem ő gondozza. A védőnő értesítette a Ceglédi Kistérségi Szociális Szolgáltató és Gyermekjóléti Központ illetékes Területi Irodáját is, ahonnan 2014.

december 31-én érkezett a hivatalhoz a tájékoztatás a szociális válsághelyzetben lévő várandós anya ügyében. A ceglédi gyámhatóság kérte a Pest Megyei TEGYESZ-t, hogy a gyermeknek a gondozási helyére vonatkozó javaslatát tegye meg. A Pest Megyei TEGYESZ az E-144/2015. iktatószámú levelével tájékoztatta a hatóságot, hogy a 2015. január 28-án megszületett gyermek részére az ideiglenes hatályú elhelyezés idejére gondozási helyként nevelőszülőt – a panaszost – jelöli ki. A ceglédi gyámhatóság a PE/03C/GYAM/1231-5/2015. számú, 2015. február 2-án kelt határozatával a gyermeket ideiglenes hatállyal a nevelőszülőnél helyezte el.

A határozat a Pest Megyei TEGYESZ javaslatának megfelelően rendelkezett a vérszerinti szülő láthatási jogáról, a kapcsolattartásról és az ezek elmulasztásával járó jogkövetkezményekről. A határozatot a szülő 2015. február 13-án vette át. A ceglédi gyámhatóság 2015. február 16-án indított hivatalból eljárást az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata iránt. Ekkor kérte a Pest Megyei TEGYESZ igazgatójától a gyermek szakértői vizsgálatának elvégzését és a gondozási helyre vonatkozó javaslat megküldését. Megkereste a gyermekjóléti szolgálatot is javaslatétel céljából, hogy a gyermek érdekében az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetése vagy a nevelésbe vétel indokolt-e, valamint a vérszerinti szülőt meghallgatásra idézte.

2015. március 23-án érkezett a Ceglédi Kistérségi Szociális Szolgáltató és Gyermekjóléti Központ illetékes Területi Irodájának a gyermek nevelésbe vételére irányuló javaslata. 2015. április 17-én érkezett a gyámhatósághoz a Pest Megyei TEGYESZ elhelyezési javaslata, egyéni elhelyezési terve, valamint a Szakértő Bizottsági véleménye. A Pest Megyei TEGYESZ a gyermek nevelésbe vételét javasolta az akkori gondozási helyén, az érintett nevelőszülőnél. A 2015. május 4-én megtartott tárgyaláson a vérszerinti szülő nem jelent meg. A tárgyaláson felvett jegyzőkönyv szerint a családgondozó, a nevelési tanácsadó és a gyermekvédelmi gyám is egyetértett abban, hogy a testvéri kapcsolattartás későbbi időpontban kerüljön szabályozásra, miután eldőlt, hogy a gyermek örökbe fogadhatóvá lesz-e nyilvánítva. Így pedig a Pest Megyei TEGYESZ a testvéri kapcsolattartásra vonatkozóan módosította a gyermek egyéni elhelyezési tervét.

A Gyámügyi Osztály 2015. május 29-én kelt, PE-03/C/GYAM/1231-22/2015. számú határozatával megszüntette a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését és elrendelte a gyermek nevelésbe vételét, a gyermek gondozási helyeül a nevelőszülő háztartását jelölte ki. Döntésében a gyámhatóság megállapította, hogy a nevelésbe vétel ideje alatt a vér szerinti szülő szülői felügyeleti joga szünetel, továbbá a következők szerint szabályozta a vérszerinti szülő és a gyermek kapcsolattartását: „[személyes adatok] anya folyamatos kapcsolattartás keretében minden hónap 3. csütörtökén 09.00-10.00 óra között a Pest Megyei TEGYESZ Körzetközpont kapcsolattartó helyiségében (Cegléd, Népkör u. 45.) tarthat kapcsolatot gyermekével. A találkozáshoz szakember felügyelete nem szükséges. A szülő köteles kapcsolattartási szándékát vagy távolmaradását legkésőbb a kapcsolattartást megelőző napon 12.00 óráig [név] nevelőszülői tanácsadónak [mobiltelefonszám] előre jelezni. Az előre jelzett, elmaradt kapcsolattartás pótlására a következő héten csütörtökön, a fenti időpontban és helyszínen van lehetőség. Időszakos kapcsolattartás nem javasolt. Telefonos kapcsolattartás: a szülő minden hétfőn 17.00-18.00 óra között a nevelőszülői tanácsadótól [mobiltelefonszám] érdeklődhet a gyermek fejlődéséről.”.

A ceglédi gyámhatóság a határozatban tájékoztatást adott a kapcsolattartás elmulasztásának, akadályozásának jogkövetkezményeiről. Jelezte, hogy a gyámhatóság a nevelésbe vett gyermeket legfeljebb két évre örökbe fogadhatóvá nyilvánítja, ha a szülőjének szülői felügyeleti joga nem szűnt meg, és a szülő önhibájából a gyermekével egy éve nem tart rendszeres kapcsolatot vagy fél éven át semmilyen formában nem tart kapcsolatot, illetve életvitelén, körülményein nem változtat, és emiatt a nevelésbe vétel nem szüntethető meg, vagy lakó- és tartózkodási helyét az új lakó- és tartózkodási helyének hátrahagyása nélkül megváltoztatja, és az annak felderítésére irányuló intézkedések hat hónapon belül nem vezetnek eredményre.

A 2015. november 17-én hivatalból indított, nevelésbe vétel felülvizsgálata iránti eljárás során megállapítható volt, hogy az anya 2015. szeptemberig minden hónapban meglátogatta gyermekét, ezután azonban, 2016 júniusáig mindössze két alkalommal (2015 decemberében, 2016 áprilisában) volt kapcsolattartáson. A rendszertelen kapcsolattartás miatt a gyermekvédelmi gyám

2016. május 30-án kelt levelében javasolta a gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánítását. A ceglédi gyámhatóság az örökbefogadhatóvá nyilvánítási ügyet a 2016. június 21-i, PE-03/GYAM/2262-12/2016. számú végzésével a 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése alapján áttette az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szentendrei gyámhatósághoz. A szentendrei gyámhatóság PE 14/GYAM/1752-19/2016. számú, 2016. szeptember 1-jén kelt és 2016. szeptember 29-én jogerőre emelkedett határozatával a gyermeket két éves időtartamra örökbefogadhatónak nyilvánította, továbbá az örökbefogadhatónak nyilvánítás időtartamára a vérszerinti szülő kapcsolattartási jogának szüneteltetését rendelte el. A vér szerinti szülő 2017. március 22-i kérelmében gyermeke láthatásának visszaállítását kérte. A ceglédi gyámhatóság a kérelmet 2017. május 2-án kelt, PE-03/GYAM/431-7/2017. számú határozatával a szentendrei gyámhatóság PE-14/GYAM/1752-19/2016. számú jogerős határozatára tekintettel elutasította.

7. A 2016. december 21-én a Pest Megyei TEGYESZ központjában zajlott krízistanácsadási jegyzőkönyvből feltárható tények

A vér szerinti szülő nyílt örökbeadás iránti kérelmének bejelentését követően a Pest Megyei TEGYESZ központjában krízistanácsadás zajlott, amelyről a jegyzőkönyvet panaszos bocsátotta rendelkezésemre. Tájékoztatása szerint a jegyzőkönyvből nem kapott hivatalosan másolatot. Megjegyzendő – ahogyan arra a jegyzőkönyvben is felmerült adat – hogy a nevelőszülő és a vér szerinti szülő közösen, együttesen jelentek meg ez alkalommal a Pest Megyei TEGYESZ előtt.

A jegyzőkönyv tanúsága szerint az eseményen jelen volt az intézmény igazgatóhelyettese, az örökbefogadási csoportvezető, az örökbefogadási tanácsadó, egy pszichológus, a vér szerinti szülő, és a gyermekvédelmi ügyintéző. Az örökbefogadási csoportvezető tájékoztatta a szülőt, hogy 2015. március 15-étől megváltoztak a nyílt örökbefogadásra vonatkozó jogszabályok, mely szerint a vérszerinti szülőknek krízistanácsadást kell nyújtaniuk, és tudomására hozta, hogy a tanácsadáson elhangzottak nem kerülnek nyilvánosságra.² Annak megtörténtéről ugyanakkor igazolást kell küldeni a szentendrei gyámhatóság számára. Először tisztázták, hogy a gyermek tekintetében az apai jogállás betöltetlen, majd egy korábban, nyílt örökbefogadással örökbe adott gyermeke örökbeadásának körülményeiről kérdezte, kiemelve, hogy hogyan ismerkedett meg az örökbefogadó családdal. Tájékoztatta, hogy a korábban egy leánygyermekét örökbe fogadó család ismét jelentkezett, hogy a gyermek testvérét, a jelen ügyben érintett gyermeket örökbe fogadja.

Arra a kérdésre, hogy miért nem látogatta gyermekét, aki emiatt is vált örökbeadhatóvá, azt felelte, hogy összeomlott, depressziós lett, elsősorban kilátástalan anyagi helyzete miatt. Úgy nyilatkozott, hogy nem tudta, hogy a gyermek örökbeadhatóvá válik, ha ő – akár anyagi okok miatt is – nem látogatja, és ezt azzal indokolta, hogy a gyámhivatalban ezt neki nem mondták el. Elmondta, hogy tudomása szerint a gyermek beilleszkedett a családba, erősen kötődik a nevelőszülőhöz. Ezzel szemben a pszichológus arról tájékoztatta, hogy az egészen kicsi korú, 2-4 év körüli gyermekek nagyon jól tudnak illeszkedni az új családba is, és az abbéli félelem, hogy sérül a nevelőszülőtől való elszakadás miatt, elsősorban a nevelőszülő félelme, a gyermek rugalmasabb. Elmondták, hogy a nevelőszülői gondoskodásból örökbefogadó családhoz kerülő gyerekek az eddigi tapasztalatuk szerint nem szenvednek traumát. Tájékoztatták arról is, hogy jogszabályi kötelezettségük megkérdezni, hogy történt-e pénzmozgás a nevelőszülő és közöttük. A vér szerinti szülőt mindez nagyon érzékenyen érintette, de az örökbefogadási csoportvezető tájékoztatta, hogy az örökbefogadás feltétele, hogy az anyagi haszonnal nem járhat. Tájékoztatta, hogy idősebb gyermekének örökbefogadó családja fogadná örökbe ezt a gyermeket is, és hogy a már családban nevelkedő gyermeknek a tudomására hozták a kisebb testvér várható érkezését.

A csoportvezető nyomatékosította, hogy a vér szerinti szülő döntése, hogy a gyermek titkosan örökbeadható lett, mivel januártól nem látogatta, a szeptemberi, örökbefogadhatóvá nyilvánító döntés ellen sem fellebbezett, abba tehát belenyugodott. Kétkedéssel fogadta, hogy

² A személyhez fűződő adatok védelme, az ügy kiemelt szenzitivitása és a tanácsadáson elhangzottak titok-jellegére tekintettel a jegyzőkönyv tartalmának ismertetésekor csak az ügy szempontjából releváns momentumokat emelem ki.

ezek után decemberben önszántából a nevelőszülő család általi nyílt örökbefogadás ötletével áll elő. Mivel korábban már örökbe adott gyermeket, illetve titkos örökbefogadásra is sor került, a vér szerinti szülőnek tudnia kellett volna, hogy milyen következményei vannak annak, ha az örökbefogadhatóvá nyilvánító határozat ellen nem fellebbez, még akkor is, ha őt erről esetleg nem tájékoztatták. A vér szerinti szülő azon nyilatkozatára, mely szerint ő kezdeményezte a nyílt örökbefogadást, az intézményvezető helyettes a jegyzőkönyv szerint a következőt válaszolta: *„Én ezt nem hiszem el, ne haragudjon. A mi tudomásunk szerint a nevelőszülő kereste meg Önt, ez a mi feltételezésünk, onnantól kezdve, hogy megtudták folyamatban van egy illesztés, nem hiszem el. [...] Le fogjuk írni a szakvéleményben, hogy feltételezhető az, hogy a nyílt örökbefogadás nem az Ön kezdeményezésére indult, de mi a magunk oldaláról alá tudjuk támasztani, hogy a nevelőszülő örökbefogadási szándéka akkor vált nyilvánvalóvá, amikor kiderült, hogy van örökbefogadó család, ahol ráadásul vérszerinti testvér van.”*

A vér szerinti szülőt figyelmeztették: ellentmondásos nyilatkozatai a gyermeke életére vannak kihatással, álláspontjuk szerint *a gyermek jobb helyen lenne az örökbefogadás után, stabilabbak lennének a családi kapcsolatai, mint a számára átmeneti családi közeget nyújtó nevelőszülőnél.*

8. A vizsgálati jelentés megfogalmazásakor rövid úton tájékoztatást kértem a gyermek további sorsáról a gyermekvédelmi gyámtól. Tájékoztatása szerint a gyermek örökbefogadó családba történő illesztése sikertelen lett, mert azt megakadályozta a vér szerinti szülő által indított, apaság megállapítása iráni per kezdeményezése. E per első tárgyalásán sem a felperes, sem az alperes nem jelentek meg, de a megszüntetés tárgyában hozott végzés ellen fellebbezést nyújtott be a felperes, a vér szerinti anya. Az ismételt tárgyalást 2018. április 26-ára tűzte ki a Ceglédi Járásbíróság, ám az a bíró betegsége miatt elmaradt. A gyermekvédelmi gyám arról tájékoztatott, hogy az apaság megállapítása miatti per okán nem folytatták az örökbefogadási eljárást, a gyermek jelenleg is a nevelőszülő háztartásában nevelkedik, az elhelyezési értekezlet időpontja 2018. május 30-a.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat 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 Gyár. 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 szakszolgáltatás biztosítása állami feladat.

Mindezek alapján az ügyben érintett hatóságokra kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Ombudsmanként ezért

következésként támaszkodom az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal, alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, az egyes alapjogi tesztekre.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely 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 élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának léalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, II. cikkében, illetve XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jogállamiság elve, az élethez és emberi méltósághoz való jog, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Mindezek alapján az elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – *ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig* – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Érdemes kiemelni ugyanakkor azt is, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tiszteletes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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 Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen 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. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat *a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni*, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és az érthetősége. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*.

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kiemelte, hogy „a jogállamiság fontos eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 59., 65.] A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]. Nem állapítható meg ugyanakkor a jogállamiság és annak részét képező jogbiztonság sérelme pusztán amiatt, hogy az adott normaszöveg a jogalkalmazás során értelmezésre szorul: a jogbiztonság elvéből nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon [71/2002. (XII. 27.) AB határozat, ABH 2002, 417.]. A normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. Ha „egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen jogszabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.” [1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993. 607., 608.] Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság fogalmával összefüggésben a fentiekben túl azt is kiemelte, hogy a jogbiztonságnak „elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magtartás [...] előre kiszámítható legyen.” [72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995. 351., 357.]

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírósági gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.

3. 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. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekekről szóló Egyezményében is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai, szellemi érettségének hiányára, különös védelemre, gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

Az Egyezmény 1991-től a belső jog része, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. A jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettség pedig nem mellőzhető. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 20. cikke rögzíti, hogy *minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.*

A Gyermekekről szóló Bizottság az Egyezmény alkalmazásának monitorozása során arra a felismerésre jutott, hogy az érintett döntéshozók és jogalkalmazók sem a szakpolitikákban, sem a gyakorlatban gyakran nem veszik megfelelően figyelembe a családokat és gyermekeket érő kihívásokat, nehézségeket. A gyermekek jogai és a jogok alkalmazásának gyakorlata között fennálló jelentős eltérések felismerése arra ösztönözte a Bizottságot, hogy a 2005-ben megrendezett Általános vitanapját³ a *családjukon kívül nevelkedő gyermekek* témakörének szentelje. A vitanap eredményeként a Bizottság javaslatot tett, és felhívta a nemzetközi közösséget, a részes államokat, az ENSZ szakosított szervezeteit, a civil szervezeteket arra, hogy közösen dolgozzanak ki olyan nemzetközi szabályokat, amelyek szakértő útmutatást biztosítanak az államok és felelős szerveik számára a Gyermekekről szóló Egyezmény gyakorlati alkalmazásának elősegítése érdekében.

A szüleiktől elszakított gyermekek tekintetében a Bizottság *több ajánlásában kiemelte az egyéni bánásmód elvét.* Minden gyermek egyedi, és a szülőktől való elszakítást és az otthonon kívüli gondozásban való elhelyezést esetről esetre kell megfontolni. Nincsen olyan általános megoldás, amely minden helyzetre alkalmazható lenne. A Bizottság üdvözölte az „*Útmutató a gyermekek alternatív gondozásához*” című dokumentumot, amelyet az ENSZ Közgyűlése 2009. november 20-án, az Egyezmény létrejöttének 20. évfordulóján fogadott el. Az Útmutató ajánlást tartalmaz az alternatív gondoskodásba kerülés megelőzése vonatkozásában. *A gyermekeknek a családjuktól történő elválasztása megelőzésére tett erőfeszítések* részeként az egyes országoknak mindent meg kell tenniük azért, hogy megfelelő, kulturális szempontból is érzékeny *intézkedéseket hozzanak, hogy támogatást nyújtsanak azon családok számára, akik lehetőségeit, gondozási képességeit olyan tényezők korlátozzák.* Ilyen lehet valamilyen fogyatékoság, túlzott kábítószer, alkoholfogyasztás, a kisebbségi családokkal szembeni diszkrimináció. Mindent meg kell tenni, hogy megfelelő gondoskodást és védelmet biztosítsanak a különösen veszélyeztetett gyermekeknek, a gyermek, avagy a szülők bármilyen státuszával összefüggésben megnyilvánuló diszkrimináció ellen, beleértve a szegénységet is.

4. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja *a tisztességes eljárásról 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

³ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2012.htm>

⁴ [https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Alternat%C3%ADv+gondolkod%C3%A1s+a+gyermekekr%C5%91\]+%26%23x2013%3B%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf/adeddbf2-8c9b-47f8-ac70-4614a0ebfcd8;jsessionid=DBDEB125B452B3667DC7F97D73881032?version=1.0](https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Alternat%C3%ADv+gondolkod%C3%A1s+a+gyermekekr%C5%91]+%26%23x2013%3B%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf/adeddbf2-8c9b-47f8-ac70-4614a0ebfcd8;jsessionid=DBDEB125B452B3667DC7F97D73881032?version=1.0)

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 érdeme tekintetében

1. A nevelőszülő általi örökbefogadás alapjogi összefüggései nyomán

Jelen vizsgálat kapcsán is utalnom kell arra, hogy az *AJB-3481/2017. számú* átfogó jelentésében számos általános megállapítást fogalmaztam meg a nevelőszülői örökbefogadás vonatkozásában. A jelentés szerint a nevelőszülők képzése során nagy hangsúlyt fektetnek arra, hogy tudatosítsák, hogy a gyermekvédelmi gondoskodásba bekerült gyermekek útja – éppen a gyermek legjobb érdekének megfelelően – *nem egyirányú*. Ha a vér szerinti család helyzetbe hozható, akkor idővel meg kell kísérelni a gyermek visszagondozását, ha pedig a gyermek örökbeadható, elsődleges cél, hogy számára megfelelő örökbefogadót találjanak, aki *minél hosszabb ideig, nagykorúságának elérését követően is* gondoskodik a neveléséről, illetve *életéig tartó családi kötelezet* nyújtanak egymás számára. A nevelőszülői elhelyezés célja elsősorban *a gyermek átmeneti gondozása*, nevelése, amíg a gyermeket vissza nem tudják gondozni saját családjába, vagy ha ez nem lehetséges, akkor az új családjába. A gyermek nevelőszülői gondozása, nevelése elsősorban arra irányul, hogy a gyermek kiegyensúlyozottan fejlődjön, képes legyen integrálódni vér szerinti, vagy beilleszkedni az új, örökbefogadó családjába. Mindez alapvetően meghatározza azt a szakmai célt, amelyet a nevelőszülők kiválasztása, illetve felkészítése során szem előtt kell tartani.

A nevelőszülői alkalmasság nem feltétlenül jelenti azt, hogy a nevelőszülő örökbefogadó szülőnek is alkalmas. Éppen ezért abban az esetben, amennyiben az egyébként nevelőszülőként foglalkoztatott személy vagy pár örökbe kíván fogadni, akkor ugyanúgy részt kell venniük az örökbefogadásra való alkalmasság megállapítása iránti eljáráson. Álláspontom szerint nem kell evidenciának tekinteni, hogy egy örökbefogadásra alkalmasnak nyilvánított nevelőszülő bármilyen elsőbbséget élvezhet a gyermek örökbefogadása tekintetében a nála elhelyezett, nála nevelkedő gyermek esetében. Nevelőszülői örökbefogadás esetén különösen vizsgálni kell a családban nevelkedő egyéb gyermekek számát, státuszát, és e viszonyok hatását a gyermek, illetve gyermekek későbbi nevelkedésére, személyiségfejlődésére. Elképzelhető olyan helyzet is, amikor a konkrét esetben a gyermek legjobb érdekét a nevelőszülő által történő örökbefogadás szolgálja, azonban ezt minden egyes örökbeadásnál egyéniesítve kell vizsgálni. Összességében kijelenthető, hogy a nevelőszülői hivatás nem örökbefogadási célzatú, annak ellenére sem, hogy fontos és szükséges a gondozásba kerülő gyermekek kötődésének elősegítése.

Számos alkalommal felhívtam a figyelmet, hogy *a gyermek, a gyermek családban való nevelkedésének joga, illetve a legjobb érdekének védelme áll az örökbefogadási eljárások középpontjában* – a gyermeknek keresnek örökbefogadót, nem fordítva. Amint azt az Emberi Jogok Európai Bírósága kiemelte az E. P. kontra Olaszország ügyben: *„az örökbefogadás a gyermek családhoz juttatását jelenti, és nem egy család gyermekhez juttatását, és az államnak örködnie kell a felett, hogy az örökbefogadó személyek olyanok legyenek, akik minden téren képesek biztosítani a legkedvezőbb feltételeket a befogadáshoz. Amikor egy szülő és gyermek között családi kapcsolat létesül, különös fontosságot nyer a gyermek elsőbbséget élvező érdeke, amely a természeténél és súlyánál fogva a szülő érdekén is felülemelkedhet.”*⁵

A jelentés azt is rögzítette, hogy kifejezetten a nevelőszülői jogintézmény működése szempontjából is *diszfunkcionális volna az*, ha a nevelőszülő előnyt élvezhetne a nála nevelkedő gyermek örökbefogadása esetén. Nem kizárt, hogy az örökbefogadást gyorsítani kívánó

⁵ European Court of Human Rights decision in E.P v. Italy (Application no. 34558/97).

személyek így próbálnák „megelőzni” a nem nevelőszülő örökbefogadókat, előnyhöz jutni a náluk elhelyezett gyermek örökbefogadásakor. Másrészt *minderz a nevelőszülői rendszert is alapjaiban rengethetné meg*. Az örökbefogadási céllal nevelőszülőnek jelentkező személyek az eredményes örökbefogadás után vélhetően nem maradnának a rendszerben, amelynek pedig nagy szüksége van a jól felkészült nevelőszülők folyamatos munkájára. Mindemellett – az életviszonyok sokszínű alakulásának lehetőségére tekintettel – nem zárható ki, hogy egyes esetekben a nevelőszülő általi örökbefogadás egyéni mérlegelés után az adott gyermek legjobb érdekét szolgálja.

2. A gyermek örökbe fogadhatóvá nyilvánítása kapcsán meghozott határozattal kapcsolatban

A panaszos beadványa kiemelte, hogy a gyermeket annak ellenére nyilvánították örökbe adhatóvá, hogy a vér szerinti szülő utolsó kapcsolattartása és az örökbefogadhatóvá nyilvánítás között nem telt el hat hónap. Tényszerűen megállapítható, hogy a kapcsolattartási napló tanúsága szerint az utolsó kapcsolattartási alkalom, amelyen a vér szerinti szülő megjelent, 2016. április 14-e volt, a gyermeket pedig a szentendrei gyámhatóság 2016. szeptember 1-i határozatával nyilvánította örökbefogadhatóvá, és hogy e két időpont között tehát valóban nem telt el hat hónap.

Álláspontom szerint a hat hónapon belüli örökbefogadhatóvá nyilvánítás mindezek ellenére nem tekinthető alapjogi szempontból aggályosnak, jogsértőnek, ugyanis a jogszabályi rendelkezések értelmezése alapján nem minősül megkerülhetetlen, objektív követelménynek a hat havi kapcsolattartás elmulasztása, *a gyermek legjobb érdekét figyelembe véve kell ilyenkor is döntést hozni*.

A Gyer. 37. § (1) bekezdése szerint az örökbefogadhatónak nyilvánítás iránti eljárás során a gyámhivatal a nevelésbe vett gyermek örökbefogadását akkor segíti elő, ha a gyermek életkora, egészségi állapota és egyéb körülményei alapján örökbefogadására reális esély van. A Gyer. 37. § (3) bekezdés a) pontja értelmében, ha az örökbefogadhatónak nyilvánítás indoka az, hogy a szülő gyermekével önhibájából nem tart kapcsolatot és életvitelén, körülményein a nevelésbe vétel megszüntetése érdekében nem változtat, vagy *a szülő fél éven át gyermekével semmilyen formában nem tart kapcsolatot*, a gyámhivatal meghallgatja a szülőt, a gyermekvédelmi gyámot, a nevelőszülőt vagy a gyermeket gondozó gyermekotthoni alkalmazottat, és környezettanulmányt készít. A Gyer. 37. § (7) bekezdés a) pontja szerint pedig a gyámhivatal határozatában szabályozottól jelentősen eltér a kapcsolattartás akkor, amennyiben az örökbe fogadhatóvá nyilvánítás során vizsgált időszakban a kapcsolattartásra jogosult szülő önhibájából több alkalommal két hónapnál hosszabb ideig nem látogatja meg a gyermeket. A vizsgált időszakban a vér szerinti szülő 2015 márciusától 2015 decemberéig egyáltalán nem látogatta a gyermeket, illetve igazolható módon 2016 decemberétől 2016 áprilisáig ismételten 4 hónapon keresztül nem élt a kapcsolattartás lehetőségével.

Mindezek alapján jogszerű, indokolt, a gyermek érdekét szem előtt tartó, kellően alapos volt a gyermek örökbefogadhatóságának kezdeményezésével és annak megállapításával kapcsolatos eljárás.

A Ptk. kommentár szerint az *örökbefogadhatónak nyilvánítás intézményét* a Csjt. 1990 óta ismerte, bevezetését az indokolta, hogy az akkor intézeti neveltnek tekintett gyermekek, akiket szüleik nyilvánvalóan már nem fognak maguk nevelni, örökbefogadó családba kerülhessenek. Az örökbefogadhatónak nyilvánítás alapfeltétele, hogy a szülő önhibájából bizonyos magatartásokat elmulaszt. A Csjt. az önhiba fennállására kifejezetten nem utalt, a Ptk. azonban igen. Bár a szabály tartalmát tekintve nem változott, nyilvánvaló, hogy a szülőnek felróható magatartásról van szó. A Gyvt. 77. §-a határozza meg a nevelésbe vétel elrendelésének szabályait, így a nevelésbe vétel célját és azt, hogy milyen feltételek mellett veszi a gyámhatóság a gyermeket nevelésbe. Ha a gyermeket nevelésbe veszik, akkor nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban nevelkedik. A szülő mulasztásáról a Ptk. 4:124. § (1) bekezdés a)-b) pontja rendelkezik, a Gyer. örökbefogadhatónak nyilvánításáról szóló 37. §-a pedig rendezi a részletszabályokat. A Ptk. 4:124. § (1) bekezdés a) pontjában rögzített mulasztásnál *nyilvánvaló a szülői felróhatóság*, mivel a Ptk. 4:124. § (3) bekezdése értelmében a szülőt erre a joghátrányra a nevelésbe vétel elrendelésekor figyelmeztetik. A b) pontban foglaltak tekintetében *vélelmezhető a szülői önhiba*. A Gyer. rendezi azt is, hogy mely

esetekben kinek a véleményét kell kikérni a szülő-gyermek kapcsolat alakulásának tekintetében, illetve a kapcsolatuk alakulásáról. Ez utóbbi tekintetében jelentősége van a gyámhivatal által szabályozottól jelentősen eltérő kapcsolattartásnak, amely a Gyer. 34. § (7) bekezdése értelmében *például akkor valósul meg, ha több alkalommal két hónapig a szülő nem látogatja meg gyermekét.*

Megjegyzem, hogy a 3/2016. számú Polgári Jogegységi Döntés szerint is a Ptk. 4:124. § (3) bekezdése kifejezetten a 4:124. § (1) bekezdés a) pont alá tartozó esetben rendeli el az örökbefogadhatóvá nyilvánítás jogkövetkezményére történő szülői figyelmeztetést. A nevelésbe vételről rendelkező határozat pedig ennek a jogszabályi követelménynek megfelelt.

3. A nevelőszülői örökbefogadási kérelem elbírálása és az annak kapcsán nyújtott tájékoztatás vonatkozásában

A rendelkezésemre álló iratokból kiderül, hogy a nevelőszülő által benyújtott, általa kérelemnek nevezett kérést, jognyilatkozatot a Pest Megyei TEGYESZ jogszerűen értékelte.

A 2016. december 29-én a panaszosnak megküldött levelében helyesen hivatkozva a TEGYESZ, hogy a nevelőszülő 2016. szeptember 23-án egyrészt *még nem örökbefogadható gyermek tekintetében* nyilatkozott örökbefogadási szándékáról, mivel a gyermeket örökbe adhatóvá nyilvánító határozat akkor még nem volt jogerős (az szeptember 29-én emelkedett jogerőre). Másrészt, a jognyilatkozat egy olyan személytől érkezett, aki *a jogszabály erejénél fogva nem lehetett volna a gyermek örökbefogadó szülője*, mivel a jogszabály által megkövetelt eljárás (Gyer. 38-39.§) nem zajlott le. Többek között a nevelőszülő az örökbefogadáshoz a Pest Megyei TEGYESZ szükséges képzést sem végezte el.

A Pest Megyei TEGYESZ az örökbefogadni szándékozó jelentkezését így egy konkrét gyermek örökbefogadása céljából nem is értékelhette volna támogatólag, hiszen szakmai alapkövetelmény, hogy minden egyes örökbeadás esetében a gyermeknek legjobban megfelelő család kiválasztása a cél. Az örökbefogadás nem szolgáltatás abban az értelemben, hogy az örökbefogadásra jelentkezőket gyermekhez, főleg nem egy bizonyos gyermekhez hozzájuttassa.

A nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony és a helyettes szülői jogviszony egyes kérdéseiről szóló 513/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet 6/A. §-a rögzíti, hogy a nevelőszülő mely képzések elvégzését követően felel meg a Gyvt. 34. § (1) bekezdés f) pontja szerinti képesítési feltételeknek. Az egyik megfelelő képesítés így az Országos Képzési Jegyzékben szereplő *nevelőszülő szakképesítés*. A másik a helyettes szülők, a nevelőszülők, a családi napközis működtetők képzésének szakmai és vizsgakövetelményeiről, valamint az örökbefogadás előtti tanácsadásról és felkészítő tanfolyamról szóló 29/2003. (V. 20.) ESzCsM rendeletben meghatározott, a nevelőszülők számára szervezett központi oktatási programban megszerzett képesített *nevelőszülő képesítés*.

Kompetencia szintjén elvárt, hogy a képzés után a nevelőszülői örökbefogadás tekintetében értse meg a nevelőszülői, illetve az örökbefogadói család működési különbségeit, a gyermek jogi és családi státusa, biztonsága és kötődési lehetőségeit. Lényeges, hogy elfogadja és elkötelezetten támogassa a gyermekek érdekében az átgondozást és barátkozási folyamatot az örökbefogadói családba, a gyermekvédelmi szakemberekkel együttműködve felkészítse a gyermeket az örökbefogadásra. Mindezek mellett az elektronikus levél érkezését követően a nevelőszülői tanácsadó és a gyermekvédelmi gyám *tájékoztatták a nevelőszülőt az örökbefogadást megelőző eljárásról.*

A feltárt tényállás szerint a nevelőszülő 2016. december 7-én ismételt kérelmet nyújtott be a gyermek örökbefogadása iránt. Ebben arra hivatkozott, hogy a közeli jövőben, december 23-án házasságot kötnek élettársával, hogy a gyermeket házastársakként fogadhassák örökbe. A Pest Megyei TEGYESZ ennek kapcsán jogszerűen jutott arra az álláspontra, hogy az akkor már örökbefogadható gyermek tekintetében nem a megfelelő hatóságnál, továbbá az örökbefogadásra való alkalmasságukat megállapító határozat híján adták be kérelmüket. A rendelkezésemre álló iratokból kiderül, hogy ezen második kérelme után is részletes tájékoztatást kapott a nevelőszülő az örökbefogadás feltételeiről, amely a kérelem alakiságára és eljárásrendjére is kitért.

A nevelőszülő ügyféli jogai sem sérült: bár fellebbezés elnevezésű iratban kifogásolták a szakszolgálat tájékoztatását, *az valójában nem hatósági ügyben keletkezett határozat vagy végzés volt*, mivel a szakszolgálat nem hatóság, és nem jogosult kérelmet elbírálni és annak tárgyában döntést hozni.

Összességében megállapítom, hogy a Pest Megyei TEGYESZ eljárása a jogszabályoknak megfelelő volt, annak kapcsán nem merült fel, illetve nem igazolódott alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja.

4. A nyílt örökbefogadás iránti kérelem elbírálása, a krízistanácsadás indokoltsága kapcsán

A Gyvt. 62/B. § (1) bekezdése alapján a területi gyermekvédelmi szakszolgálat a nyílt örökbefogadás elősegítése érdekében a Gyvt. 69/A §-ban meghatározott szolgáltatást nyújtja. Ez a jelenleg vizsgált ügygel összefüggésben azt jelenti, hogy *amennyiben annak a feltételei fennállnak*, a gyermeket örökbe adni szándékozó vér szerinti szülő kérelmére, szándékának megfelelően – a nyílt örökbefogadások előmozdítása érdekében örökbefogadást elősegítő tevékenységet folytathat. Ennek keretein belül megállapodást köt azzal a vér szerinti szülővel és örökbe fogadni szándékozó személlyel, akik a megállapodás megkötése előtt már ismerik egymást és együtt kérik a nyílt örökbefogadást elősegítő szolgáltatást. *Amennyiben azonban tudomására jut az, hogy az örökbefogadás akár a felek, akár más közreműködő személyek számára haszonszerzéssel jár* (Gyvt. 69/D. § (3) bekezdés), akkor 5 napon belül írásban értesíti az örökbefogadásra való alkalmasságot megállapító, valamint az örökbefogadás engedélyezésére illetékes gyámhatóságot.

Az NM rendelet 148/B. § (1) bekezdése szerint is, a szakszolgálat a hozzá forduló válsághelyzetben lévő várandós anya és vér szerinti szülő, különösen a terhességét eltitkolni szándékozó várandós anya számára a Gyvt. 69/A. § (2) bekezdés a) pontja szerinti krízistanácsadást nyújt. A krízistanácsadás során követendő szakmai útmutató a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (NCSSZI) TÁMOP-5.4.1-12/1-2012-0001, „Szociális szolgáltatások modernizációja, központi és területi stratégiai tervezési kapacitások megerősítése, szociálpolitikai döntések megalapozása” kiemelt projekt megbízásából készült, és a témába illeszkedően a „*gyermekvédelmi gondoskodásban nem részesülő gyermek nyílt örökbefogadásának előkészítése kapcsán tartalmaz*” előírásokat a krízistanácsadás lefolytatásának mikéntjére.

Álláspontom szerint nem értékelte megfelelően a Pest Megyei TEGYESZ a jogi helyzetet, a hozzá nyílt örökbefogadási szándékkal forduló vér szerinti szülő, valamint a nevelőszülő jogait és lehetőségeit: ennek egyértelművé tételével megelőzhető volna a további problémákat. Rá kellett volna mutatnia, hogy egyrészt a nevelőszülő nem rendelkezett örökbefogadásra alkalmasságot megállapító határozattal – a panaszostól utóbb rendelkezésemre bocsátott információ szerint ezt 2018 őszén szerezte meg, és kifejezetten abból a célból, hogy az érintett gyermeket örökbe fogadhassa –, *azaz nem jelentkezhett volna örökbefogadónak.* A vér szerinti szülő, az anya szülői felügyeleti joga a gyermeke nevelésbe vétele óta szünetelt, így fel kellett volna ismerni, hogy a gyermeke tekintetében nem tehet érvényes, a nyílt örökbefogadást kezdeményező nyilatkozatot. Mindkét fél oldalán olyan hiba állt tehát fenn, amely alapján *a nyílt örökbefogadás létrejötte eleve lehetetlen volt.* A Pest Megyei TEGYESZ mindezek ellenére, a jogi feltételek hiányában is krízistanácsadást nyújtott a vér szerinti szülő számára.

Helyesen értékelte a nyílt örökbefogadásra irányuló kérelmet ezzel szemben a szentendrei gyámhatóság, amely észlelte, hogy az anya nyílt örökbefogadás iránti nyilatkozatot nem tehet, illetve, hogy a gyermek örökbefogadásának kezdeményezéséhez szükséges, Ptk. által megkövetelt, a törvényes képviselőtől, azaz a gyermekvédelmi gyámtól származó nyilatkozat hiányzik. Mindezek alapján jogszerűen utasította el a felek kérelmét. A hatóság a tájékoztatást a 2016. december 19-én lefolytatott meghallgatás jegyzőkönyvében is megadta (PE-14/GYAM/2495/2016.), és e kérelmet a szentendrei gyámhatóság a PE-14/GYAM/38-1/2017. számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A fellebbezést követően a másodfokú gyámhatóság az elsőfokú végzést megváltoztatta azzal, hogy határozati formát kellett volna használni, ugyanakkor helyesen állapította meg tartalmilag, hogy a kérelmet érdemben el kellett utasítani, mert az nem a jogosulttól származott. A Ptk. 4:120. §-ában és a Gyer. 40. § (1) bekezdésében foglalt egyező

kérelem hiányzott, ezért a kérelmet el kellett utasítani. A vérszerinti szülő helyzetét helyesen értékelve állapította meg a szentendrei gyámhatóság, hogy nem kezdeményezheti a nyílt örökbeadást, sőt, a Ptk. 4:127§ b) pontjában foglaltak szerint még a hozzájárulását sincs szükség kérni, mivel a gyermekét nevelésbe vették, és őt a hatóság örökbeadhatóvá nyilvánította.

Hangsúlyozom, hogy a gyermek törvényes képviselőjeként a gyermekvédelmi gyám akkor jár el helyesen, ha az örökbebefogadást kezdeményezésekor az a határozott meggyőződése, hogy az a kiskorú érdekében áll. A rendelkezéseimre álló iratokból kitűnik, hogy az akkor két esztendő, jól kötődő gyermek alkalmas lett volna az örökbebefogadásra jelentkező másik családba illesztésre.

Alláspontom szerint jogilag és szakmailag alátámasztható volt a gyermekvédelmi gyám azon érvelése, hogy a könnyen illeszthető, a nevelőszülői családból traumatizálódás nélkül kiemelhető és örökbebefogadó családban gondozható gyermek hosszú távú érdekét az szolgálta volna jelen esetben, ha őt örökbebefogadással, sorsának végleges rendezésével be örökbe tudták volna adni az erre alkalmas, erre jelentkező, és a gyermek féltestvérét már nevelő családba.

5. A krízistanácsadás során követett eljárással összefüggésben

Jelentésemben megállapítottam, hogy a krízistanácsadás szükségtelenül és indokolatlanul zajlott le, ugyanakkor nem mellőzhettem annak vizsgálatát, hogy a jegyzőkönyv tanúsága szerint az azon elhangzottakat alapjogi szempontból értékeljem. Rá kell mutatnom arra, hogy az azon résztvevő szakemberek számára világosnak kellett lennie annak, hogy a deprivált, súlyos válsághelyzetben lévő, alacsonyán iskolázott, jogi kérdésekben nyilvánvalóan eligazodni nem tudó vér szerinti szülővel szemben a helyzet ismerete kapcsán milyen „elvárhatóság” támasztható. A szakemberek tudomására jutó válsághelyzet (depresszió, levertség, kilátástalanság) esetén meg kell kísérelni a segítségnyújtást, felvenni a kapcsolatot az anya lakhelye szerint illetékes szociális és mentális szolgáltatást nyújtó szervezetekkel (családsegítő szolgálat, helyi körzeti orvos), értesíteni az ügyfél állapotáról, a segítő intervenció szükségességéről. Ha azonban felmerül a gyanú, hogy a vér szerinti szülő bármilyen, de főleg anyagi ellenszolgáltatásért kívánja a gyermeket a neki ismerős nevelőszülőnek örökbe adni, akkor erre megfelelő intézkedést kell tennie. Bűncselekmény gyanúja esetén a szakszolgálat munkatársainak nem maguknak kell feltárni a feltételezett pénzmozgást a vér szerinti szülő „vallomása” alapján, hanem *értesíteni* az erre hatáskörrel rendelkező rendőrséget.

Bár büntetőjogi szankcióval sújtott feljelentési kötelezettsége nincsen az eljáró szervnek vagy munkatársainak akkor, ha annak a gyanúja merül fel, hogy a gyermek megkísérelt nyílt örökbeadása mögött *ellenszolgáltatási* (akár pénzbeli, akár más jellegű) *elem is fellelhető*, a feljelentés tételi kötelezettsége elmulasztása ilyenkor munkajogi szankciót vonhat maga után.

A Pest Megyei TEGYESZ azzal, hogy a vér szerinti szülőt keresztkérdéseknek vetette alá, kvázi kihallgatását végezte el a pénzmozgással kapcsolatos kérdések feltevésekor a hatáskörén és a kompetenciáján kívül járt el. Nem hagyható az az elem sem figyelmen kívül, hogy mindez sérti a büntetőeljárás esszenciáját adó gyanúsított garanciákat. A vér szerinti szülő ugyanis nem részesült a kihallgatások előtt kötelezően megadandó tájékoztatásban, jogi kioktatásban, és kifejezetten nem kapott tájékoztatást arról, hogy nem köteles önmagára nézve terhelő vallomást tenni.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Pest Megyei TEGYESZ eljárása a krízistanácsadás során a vér szerinti szülő tisztességes eljárásához való jogával összefüggő visszaállást okozott.

6. Az örökbebefogadási eljárás megakadása és a vér szerinti szülő szerepe kapcsán

A vizsgált ügy kapcsán észleltem, hogy az érintett gyermek sorsára nézve is következményekkel járó jogi, alapjogi dilemma merült fel az örökbeadási eljárás akadályaitól kapcsolatban. Ezt erősítette az is, hogy jelentésem megfogalmazásakor, 2018 júliusában a Pest Megyei TEGYESZ munkatársa egyrészt jelezte, hogy a gyermek örökbeadásával kapcsolatos eljárás még mindig tart, másrészt aggodalmát fejezte ki, hogy *a jelenlegihez hasonló esetekben a gyermekek akár évekig nem adhatóak örökbe.*

A rendelkezésre álló iratokból kitűnik, hogy a vér szerinti szülő aktivitása megemelkedett a gyermeket örökbefogadhatónak nyilvánítása után. Először a nyílt örökbeadást kezdeményezte, majd – annak elutasítását követően – az apaság megállapítása iránti per kezdeményezett. Alapjogi biztосként nem rendelkezem olyan nyomozati eszközökkel és jogkörrel, ami alapján *az e mögött meghúzódó okokat vagy okot feltárhatnám vagy azonosíthatnám kétségeket kizáróan*. A két kezdeményezés hatása ugyanakkor nyilvánvaló: a gyermek örökbefogadó családba kerülését jelentősen akadályozták, illetve késleltették, késleltetik most is. Jogszerű és önmagában nyilvánvalóan nem kifogásolható az a cél, hogy a gyermek tekintetében *az apai jogállás is betöltött legyen*, az anyától sem lehet elvitatni azt a jogot, hogy apaság megállapítása iránt eljárást kezdeményezzen.

A *gyermek legjobb érdekének védelme szempontjából* az egymást keresztező eljárások során két nagyon fontos cél ütközhet azonban: az egyik cél nyilvánvalóan a gyermek származásának feltárása, vagyis hogy a gyermek apjának személye végre ismertté, a szülői státusz pedig betöltötté váljon. Ennek pozitív hozadéka lehet az is, hogy a gyermeke létéről esetleg eddig nem tudó apa alkalmas és képes a gyermek nevelésére, így a gyermek vérszerinti felmenőjéhez kerülhet. Bármely örökbefogadhatónak nyilvánított gyermek esetében azonban mindezzel párhuzamosan az is fontos érdek, hogy végleges családba kerüléssel a helyzete, és nemcsak jogi státusza, hanem élete, sorsa minél előbb rendeződni tudjon. Jogi kérdésként merül fel így az, hogy egy már jogerősen örökbefogadhatónak nyilvánított gyermek örökbefogadására irányuló eljárás során, már a gyermek konkrét családba illesztésekor *indokolt lehet-e*, illetve *kötelező-e* megszakítani a folyamatot önmagában azért, mert apaság megállapítása iránt eljárás kezdődött, a vér szerinti anya ennek érdekében pert indított a bíróság előtt, és ha igen, mi ennek a menete.

A *hatályos gyermekvédelmi szabályok alapján a gyermek jogerősen örökbeadható, ha az anyakönyvébe bejegyzett szülőjének szülői felügyeleti joga szünetel, és jogerősen örökbeadhatónak nyilvánították*. Ez azonban csak az egyik feltétele az örökbeadás realizálásának. A jelenleg vizsgált gyermek esetében az apai jogállás betöltetlen volt az örökbefogadhatóság megállapításakor.

Vizsgálandó az a kérdés, hogy létezik-e olyan jogszabályi hivatkozás, kötelező jellegű norma, amely alapján akár az örökbefogadást megelőző, akár az örökbeadásra irányuló gyámhatósági eljárást fel kellene függeszteni, vagy az apai státusz elbírálását előkérdéssé kellene nyilvánítani a jelenlegi vagy ezzel azonos esetben. Összefoglalva: az apaság megállapítása iránti eljárás megindítása tényének van-e jogi hatása az örökbefogadhatóvá nyilvánító jogerős közigazgatási határozatra, vagy az annak alapján zajló örökbeadási eljárásra.

A Gyvt. 128/B. § (1) bekezdése szerint, ha az örökbeadás engedélyezése az apaság, illetve az anyaság előzetes megállapításától függ, a gyámhatóság az örökbeadás engedélyezése iránti eljárást az apaság, illetve az anyaság megállapítása iránt folyamatban lévő per jogerős befejezéséig felfüggeszti. A jelenleg vizsgált esetben tehát, ha az örökbeadás iránti eljárást kezdeményezte volna a gyermekvédelmi gyám és az örökbefogadni kívánó szülő, azt a bírósági eljárás jogerős befejezéséig fel kell függesztenie az eljáró hatóságnak. Nem lehet eltekinteni a tudomásszerzés tényétől: a gyámhatóságnak, és a gyermekvédelemben munkálkodó valamennyi szervnek és személynek azon kell munkálkodnia, hogy az örökbeadás, ha már létrejött, minden elemében támadhatatlan és végleges legyen. Nyilvánvalóan, ha a gyermeket ennek ellenére örökbe adják, utóbb jogi kérdések sorozata merülhet fel: felbontható-e az örökbeadás erre tekintettel, illetve megállapíthatja-e a bíróság egy férfi apai státuszát, amennyiben korábban az hatósági eljárás (örökbeadás) eredményeként betöltött lett (örökbefogadó apa).

Az ügyben egyértelműen jogszerűen járt el a Pest Megyei TEGYESZ akkor, amikor a per tényére tekintettel a barátkozás folyamatát megszakította, ahogyan álláspontom szerint jogszerű lett volna a gyámhivatal azon döntése is, amely nyomán a per tényére tekintettel az örökbeadást nem engedélyezte volna.

Mindez azonban a jelenleg vizsgált esetben a gyermek végleges státusa rendezésének lehetőségét hosszabbíthatja meg nem kívánt mértékben.

A Pp. 466. § (1) bekezdése alapján az apaság megállapítása iránti per megindításához a gyámhatóság a gyermek törvényes képviselőjének ellátására eseti gyámot rendel ki, ha a perben gyermeke törvényes képviselőjeként az anya nem járhat el, vagy nem kíván eljárni.

Természetesen a bíróság nem mérlegelheti, hogy a megfelelő keresetlevél benyújtásával a perképes felperes által kezdeményezett eljárást – a kereseti kérelemben megfogalmazottakon túl – motiválhatja-e más. Az anyának joga van egymás után sorozatosan, akár több alkalommal is apaság megállapítása iránti pert kezdeményeznie, mindaddig, amíg ő a gyermek anyja. A gyermeknek pedig joga van származása megismeréséhez. *A gyermek vér szerinti apjának is joga van ahhoz, hogy az apai státuszát elismerjék:* nem zárható ki, hogy a kereset megismeréséig a gyermek létéről egyáltalán nem tudott, és az sem jósolható meg, hogy az apaság megállapítását követően hogyan viszonyul a gyermekhez: akarja-e, tudja-e, képes-e nevelni, gondozni.

Kifejezetten a vizsgált esethez hasonló eljárások kapcsán megjegyzendő – tiszteletben tartva az igazságszolgáltatás függetlenségét – hogy kiemelt érdek fűződik az eljárások gyors lefolytatásához (amely a vizsgálattal érintett esetben nem valósult meg), benne értve a gyermek törvényes képviselőjének, a gyermekvédelmi gyámnak az eljárási, de legalábbis tájékoztatáshoz való jogának érvényesülését. Lényeges annak a megítélése is az egyéni bírói mérlegelési jogkörbe tartozóan, hogy mikor észlelhető, illetve állapítható meg a *jóhiszeműség követelményének sérelme*.

7. A nevelésben lévő, örökbefogadhatóvá nyilvánított gyermek legjobb érdekének védelme

Általánosságban álláspontom szerint felvetheti a nevelőszülő alkalmatlansága megállapításának lehetőségét, továbbá indokolhatja a gyermek más nevelőszülőnél történő elhelyezését, hogy ha a nevelőszülő eljárás kezdeményezéssel, például nyílt örökbeadás iránti kérelem benyújtásával vagy más bizonyítható módon akadályozza, ellehetetleníti a gyermek örökbefogadó családba kerülését, ezzel pedig a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével ellentétes módon jár el. (Jelen ügyben a panaszos utóbb előadta, hogy az örökbefogadói tanfolyamot elvégezték, és várják, hogy kifejezetten a náluk nevelkedő, jelen ügyben érintett gyermeket örökbefogadhassák.)

Egy korábban jól „illeszhető” gyermek újabb évek elteltével ugyanis már valóban csak a nevelőszülő családjához kötődik: ekkor a kiemelés traumatizálhatja, ezért azt a szakszolgálat nem tudja szakmailag és jogilag indokolt módon kezdeményezni. Mindezzel pedig a gyermek legjobb érdekét figyelmen kívül hagyva a nevelőszülő eljárása hosszú távon megfoszthatja a gyermeket a végleges családba kerüléstől. Amíg a nevelőszülő nem rendelkezett örökbefogadói alkalmassági határozattal, a végleges sorsrendezés a gyermek esetében a nevelőszülői család vonatkozásában eleve kizárt volt, de abban az esetben sem garantált, hogy a nevelőszülőhöz kerül a gyermek, ha mindkét félnél fennáll az alkalmasság az örökbefogadásra: a korábban hangsúlyozottak szerint ugyanis korántsem biztos, hogy a nevelőszülő családjá a legalkalmasabb a gyermek örökbefogadására. A gyermek sorsában így az átmeneti állapot konzerválódik.

Hangsúlyoznom kell, hogy egy nevelésben lévő gyermek érzelmi és jogi szempontból is kiszolgáltatottabb helyzetben van egy örökbefogadott gyermekhez képest. A gyermek legjobb érdeke e kontextusban azt kívánja meg, hogy *családi kapcsolata örökbefogadó családjával a vérszerinti családban nevelkedő gyermekével azonosak legyenek, nagykorúsága után is biztonságot nyújtó stabil családi körben maradjon*. Mindez különösen akkor fontos, hogy ha az érintett gyermeknek van olyan vér szerinti családtagja, így különösen testvére, akivel egy családban tudna nevelkedni a jövőben.

Egy nevelőszülővel szemben mindenkor megkövetelendő az, hogy érzékelje mindezeket a szempontokat, tevékenysége során mérlegelje az érintett gyermek rövid és hosszú távú érdekeit. Mindehhez pedig a segítő szakembereknek minden támogatást meg kell adnia. Abban az esetben azonban, ha a nevelőszülő nem képes belátni a nála nevelkedő gyermek hosszú távú érdekeit, nem a számára megfogalmazott jogi és szakmai követelmények szerint (hazagondozás vagy örökbefogadás elősegítése) látja el a feladatát, akkor indokolt lehet felülvizsgálni az alkalmasságát.

Megállapítom, hogy a Pest Megyei TEGYESZ a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás kapcsán mulasztott akkor, amikor nem vizsgálta meg a nevelőszülő további nevelésre való alkalmasságát.

A már hivatkozott, AJB-3481/2017. számú jelentésben külön is felkérem az emberi erőforrások miniszterét arra, hogy a nevelőszülői képzés szakmai programjának felülvizsgálatakor nagyobb hangsúlyt kapjon az, hogy a nevelőszülőség alapvetően nem örökbefogadási célzatú, így további általános jellegű intézkedés megfogalmazását erre tekintettel nem látok indokoltnak.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében

- 1) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy küldje meg jelentésemet a megyei és fővárosi kormányhivatalok gyermekvédelmi-gyámhatósági területért felelős vezetői, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok vezetői, továbbá a gyermekvédelmi gyámok számára, illetve tegye elérhetővé a nevelőszülői hálózatok számára;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján *javasolom* a Pest Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat igazgatójának, hogy
 - a) ha a nyílt örökbefogadáskor a krízistanácsadás folyamán a résztvevő szakemberek részéről annak a megalapozott gyanúja merül fel, hogy anyagi ellenszolgáltatás húzódik meg az örökbefogadás kérelmezése mögött, akkor tegyen rendőrségi feljelentést;
 - b) hivatalból kezdeményezze a nevelőszülő alkalmasságának rendkívüli felülvizsgálatát az 513/2013. (XII.29.) kormányrendelet 6.§ (2) bekezdésének d) pontja alapján minden olyan esetben, ha a nevelőszülő az általa nevelt, jogerősen örökbefogadhatónak nyilvánított gyermek örökbefogadását akadályozza.

Figyelemfelhívásként és tájékoztatásul jelentésemet megküldöm a bírósági gyakorlatot érintő kérdések okán a Budapest Környéki Törvényszék elnöke, valamint a joggyakorlat-elemző csoportok munkájának jövőbeli segítése érdekében a Kúria elnöke számára.

Budapest, 2019. április 9.

Székegy László

