



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-617/2019. számú ügyben
(előzmény ügy: AJB 1040/2018.)

Előadó: dr. Tasi Katalin

Érintett szervek:

- Emberi Erőforrások Minisztériuma
- Fejér Megyei Kormányhivatal
- Fejér Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat
- Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat
- Kossuth Zsuzsa Gyermekotthon és Általános Iskola

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-617/2019. számú ügyben**

Az eljárás megindulása

Egy külföldi állampolgárságú házaspár azzal a panaszbeadvánnyal fordult hozzám, hogy nem kaptak megfelelő tájékoztatást, illetve a különböző magyar szervektől egymásnak ellentmondó tartalmú tájékoztatást kaptak két, általuk megismert, magyar állampolgárságú gyermek nemzetközi örökbefogadásának, illetve családba fogadásának lehetőségéről. Sérelmezték, hogy beadványaikra a megkeresett szervek késlekedéssel vagy egyáltalán nem válaszolnak, és emiatt sérült a gyermekek legfőbb érdeke. Előadták, hogy ugyan a gyermekeket nem fogadhatják örökbe a rájuk vonatkozó holland jogszabályok miatt, álláspontjuk szerint a családba fogadásnak teret kellene engedni, és ezt a Hágai Egyezmény értelmében a magyar jogszabályoknak is lehetővé kéne tenniük.

A panaszbeadványban foglaltak alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján indítottam vizsgálatot. Ennek során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem az emberi erőforrások miniszterét, a Fejér Megyei Kormányhivatal vezetőjét, illetve a Fejér Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: Fejér Megyei TEGYESZ), a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: Fővárosi TEGYESZ), a bicskei Kossuth Zsuzsa Gyermekotthon igazgatóját, valamint a Nevelő Otthonok Nemzetközi Szövetsége Magyarországi Egyesületének (FICE) elnökét.

Az alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés];
- 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 szülői felelősséggel és a gyermekek védelmét szolgáló intézkedésekkel kapcsolatos együttműködésről, valamint az ilyen ügyekre irányadó joghatóságról, alkalmazandó jogról, elismerésről és végrehajtásról szóló, Hágában, 1996. október 19-én kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 2005. évi CXL. törvény (Hágai Egyezmény);
- az Európai Unió Tanácsának 2003. november 27-i 2201/2003/EK Rendelete a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Brüsszel IIa.);
- 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. (XII.23.) Korm. rend. (a továbbiakban: Gyár.).

A megállapított tényállás

1. A panaszbeadvány tartalma

A panaszosok az állampolgárságuk szerinti országukban a gyermekekkel 2012-ben ismerkedtek meg egy nyaraláson. Ezt követően a gyermekek a szünidőt is külföldön a panaszosokkal töltötték. Idővel, mivel a gyermekek és panaszosok között kölcsönös szimpátia alakult ki, a panaszosok megkísérelték mindkét, majd később már csak az egyik gyermeket örökbe fogadni. A panaszosok előadása szerint 2014 óta folyamatosan levelezésben állnak különböző gyermekvédelmi szervekkel, találkoztak a gyermek gyermekvédelmi gyámjával is, de előrelépés a gyermekek magukhoz vétele ügyében nem történt. A panaszosok a beadvány megfogalmazásáig nem tudták, hogy az érintett gyermekek nem örökbe fogadhatók, arról azonban tudtak, hogy saját országuk nemzeti joga, a holland jog nem teszi lehetővé, hogy hatévesnél idősebb gyermeket örökbe fogadjanak. A házaspár azért fogalmazta meg a panaszbeadványát, hogy segítségével a gyermekeket – állításuk szerint egyező akaratukkal – tartósan külföldön tudnák nevelni. Előadták, hogy szerintük a Hágai Egyezmény nyomán ezt a magyar jogszabályoknak lehetővé kéne tenniük.

2013-ban megkeresték a gyermekeket nevelő intézményt, 2014-ben pedig magyar jogi képviselőt, ügyvédet fogadtak, aki *elmondásuk szerint* tájékoztatta őket az örökbefogadás lehetőségének kizártságáról, és arról, hogy a gyermekeknek gondoskodást nyújtó intézmény nem lesz együttműködő, mert ez „alapvetően pénzkérdés”. Sértelmezték, hogy a megkeresett szervek nem kellőképpen működnek velük együtt a gyermekek hozzájuk kerülése ügyében, miközben azt hangsúlyozták, hogy ez a gyermekek feltett akarata. Kifogásolták továbbá, hogy az illetékes magyar szervek nem veszik figyelembe az európai uniós előírásokat az ügy megítélésékor.

2. A megkeresett szervek válaszai

Klasszikus értelemben vett hatósági ügy a gyermekek örökbefogadása, az azt előkészítő eljárás kapcsán *nem indult*, így közigazgatási határozat sem született ez ügyben. A panaszosok által rendelkezésemre bocsátott iratokból az derült ki, hogy a gyermekek magukhoz vétele érdekében leveleztek hivatalos szervekkel, köztük az Emberi Erőforrások Minisztériumával és a Fejér Megyei TEGYESZ képviselőivel. Így vizsgálatomat – az érintett gyermekek státuszának, családi jogi helyzetének feltárása mellett – e *tájékoztatást kérő előzetes levelezésre* is kiterjesztettem.

2.1 A Fővárosi TEGYESZ igazgatója arról tájékoztattott, hogy a két érintett gyermek kijelölt gondozási helye a *bicskei Kossuth Zsuzsa Gyermekotthon* (a továbbiakban: gyermekotthon). A gyermekvédelmi gyámhatóságot a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartói döntése alapján a *Fejér Megyei TEGYESZ munkatársa* látja el 2014 óta. A Fővárosi TEGYESZ a szakszolgálati illetékesség alapján a gyermekvédelmi gyámhatóság kivételével a többi szakszolgálati feladatot látja el, azaz a gyermekek ügyében *mindkét szakszolgálatnál keletkezik információ*, amit együttműködve értelmeznek és a gyermekek gyermekvédelmi ellátásának megszervezésekor, valamint a gyámhivatal felé történő javaslattetelekkel együttesen értékelnek. A Fővárosi TEGYESZ 2016 óta tud a gyermekek szünidőikben történő hollandiai nyaralásáról. Egyik gyermek sem örökbefogadható, mindketten testvéreikkel együttes elhelyezésben élnek a gyermekotthonban, illetve a vérszerinti

rokonokkal kapcsolattartásuk van. Az illetékes gyámhivatal mindkét gyermek esetében 2017-ben döntött – a nevelésbe vételi felülvizsgálati eljárás után – a nevelésbe vétel fenntartásáról és a kijelölt gondozási hely fenntartásáról is. A holland házaspár a Fővárosi TEGYESZ felé egyetlen egy e-mailben elküldött angol nyelvű kérdést intézett 2016-ban, amely e-mailt megkeresésem kapcsán leltek fel levelezési rendszerükben, és azonnal tájékoztatták a házaspárt.

2.2 A *Fejér Megyei Kormányhivatal* kormány megbízottja a megkeresés nyomán megküldte számomra a gyermekotthon gondoskodásában lévő kk. L. Z. és kk. S. D. nevelésbe vett gyermekek örökbefogadhatóvá nyilvánítási ügyében keletkező közigazgatási iratokat. Tájékoztattam arról, hogy mindkét kiskorú gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánítási ügyében a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala (a továbbiakban: székesfehérvári gyámhatóság), a nevelésbe vételi ügyekben a Fejér Megyei Kormányhivatal Bicskei Járási Hivatala (a továbbiakban: bicskei gyámhatóság) járt el a vonatkozó illetékességi szabályoknak megfelelően. Tekintettel arra, hogy a kiskorú gyermekek gyámhatósági ügyében fellebbezést nem terjesztenek elő, a szóban forgó ügyekben a Fejér Megyei Kormányhivatal másodfokú gyámhatóságként eljárást nem folytatott. A kormány megbízott megállapította azt is továbbá, hogy a kiskorúak ügyében az örökbefogadhatóvá nyilvánítási ügy a gyermekek törvényes képviselőjét ellátó gyermekvédelmi gyám kérelmére indult. A hatóság mindkét gyermek örökbe fogadhatóvá nyilvánítási ügyében az eljárást megszüntette, mivel a gyermekvédelmi gyám a kérelmét visszavonta.

2.3 A gyermekeknek ellátást nyújtó *Kossuth Zsuzsa Gyermekotthon* igazgatója arról tájékoztattam, hogy a gyermekotthont az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztály Központi Hatósága (a továbbiakban: Központi Hatóság) kereste meg 2013. december 10-én azzal, hogy a holland házaspár két növendéküket, kk. L.Z.-t és kk. S.D.-t szeretné örökbe fogadni. Válaszban a gyermekotthon akkori igazgatója nem javasolta a gyermekek örökbeadását családi és testvéri kapcsolataik fenntartása és erősítése miatt. Mindkét gyermeknek egy-egy testvére ugyancsak a gyermekotthonban nevelkedik. Kk. L.Z. édesanyja és nagymamája is tiltakozott az örökbefogadás ellen. Úgy ítélték meg, hogy a gyermekek örökbefogadhatóvá nyilvánítása és esetleges örökbe adása esetén családi kapcsolataik a távolság miatt meglazulnak, elenyésznek. A két kiskorú egyébként ekkor nem volt örökbe fogadható, ehhez külön eljárásra lett volna szükség.

A kiskorúak gyámja 2015-ben mégis kezdeményezte az örökbefogadhatóvá nyilvánítási eljárást a székesfehérvári gyámhatóságnál. Ez az eljárás később végzéssel megszűnt, mivel a gyám a kérelmét utóbb visszavonta. A kérelem visszavonásának oka az volt, hogy egyrészt a holland házaspár nem volt a Központi Hatóság örökbe fogadni szándékozók listáján, másrészt „Hollandia a Hágai Egyezmény értelmében 6 éven felüli gyermeket nem fogad be”, és a növendékek akkor 13, illetve 14 évesek voltak. A gyermekek jelenleg sem örökbe fogadhatóak.

Ismételt, a hollandiai nyaralások lebonyolítására rákérdező megkeresésem kapcsán az igazgató tájékoztattam, hogy az intézmény növendékeinek Hollandiába való utazása régi keletű, annak kezdeteiről csak tudomása alapján tudott beszámolni, annak megszervezésében jogelődjei vettek részt. Elmondása szerint több mint harminc éve a FICE (Nevelő Otthonok Nemzetközi Szövetsége Magyarországi Egyesülete)¹ és egy holland alapítvány, a Stichting Vrienden Hongarije között jött létre a kapcsolat. Az utóbbi években a kiutazó gyerekek száma nem bővült, a korábban kialakult és a már meglévő és élő kapcsolatok alapján utaznak a gyerekek a családokhoz.

Jelezte, hogy minden esetben a gyámok – korábban a gyermekotthon vezetője, jelenleg gyermekvédelmi gyámok – engedélyezik a gyermekek hollandiai nyaralását. Amennyiben van szülői kapcsolattartás, akkor a szülő hozzájárulására is szükség van. A végső döntést arról, hogy egy gyermek nyaralhat-e külföldön, a hozzájárulások beszerzése után az intézmény és az alapítvány közösen hozza meg. Az utazás előtt rövid információcsere zajlott gyermekről és az őt

¹ Nevelő Otthonok Nemzetközi Szövetsége Magyarországi Egyesülete, a honlapján (www.fice.hu) található információ szerint 1948-ban az UNESCO támogatásával alapították, a családon kívüli nevelés – különösen a nevelőotthoni nevelés – minden progresszív törekvését felkaroló és népszerűsítő nemzetközi szakmai szervezet

fogadó családról, a kapcsolattartás az alapítvány magyarul tudó képviselőjével történt. A kapcsolat első időszakában külön busszal utaztak a gyerekek külföldre, magyarul tudó kísérőkkel. Napjainkban a kisszámú érintett okán már repülővel oldják meg az utazást, illetve esetenként előfordul, hogy személyesen jönnek a fogadó családok képviselői a gyerekekért. Ha a gyermek gyógyszereket szed, akkor azokat összekészítve, az utazó felnőttek átadva a szedésre vonatkozó instrukciót, került sor a kiutazásra. Minden gyerekre külön biztosítást kötnek a kint tartózkodás idejére. A külföldön lévő gyerekekkel a kapcsolattartás folyamatosan biztosított volt telefonon, illetve e-mailen keresztül, akárcsak a kapcsolattartó személlyel. A buszos utazások során minden esetben volt magyarul tudó kísérő. Mivel már évek óta nem mennek új gyermekek, csak azok, akiknek több éves a kapcsolatuk a fogadó személyekkel, családokkal, többnyire tudnak hollandul, de az értük jövő felnőtt nem mindig beszél magyarul. Az igazgató semmilyen dokumentumot nem tudott küldeni, amit azzal magyarázott, hogy *a kapcsolatok a szokásjogra épülnek.*

A válaszlevél alapján indokoltá vált a FICE megkeresése is, a hollandiai nyaralások körülményeiről, elsősorban a kapcsolat kialakulásáról és bonyolításáról szükséges információ megszerzése kapcsán. Válaszlevelében a FICE elnöke arról tájékoztatott, hogy egyesületük 1989. május 13-án alakult, és kezdte meg működését Magyarországon. Az elnök nyilatkozata szerint az egyesület nem volt és jelenleg sincs kapcsolatban a Stichting Vrienden Hongarije alapítvánnyal, így a megkeresésre nem tudott érdemi tájékoztatást adni.

2.4 A Fejér Megyei TEGYESZ válaszában jelezte, hogy a két kiskorú gyermek a gyermekotthonban nevelkedik, ami Fejér megyében működik ugyan, a vizsgálattal érintett időszakban azonban nem képezte részét a megyei ellátórendszernek, mivel fővárosi fenntartású intézmény volt, egészen a fenntartóváltásig. Ellátási területe is jobbra a főváros közigazgatási területére terjedt ki. A gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetésével a szakszolgálati feladatok közül a kiskorú gyermekek számára, az ellátottak egy része esetében az intézmény gyermekvédelmi gyámjait rendelték ki 2014. január 1-ét követően. Kk. S. D. esetében 2014. augusztus 19-étől, kk. L. Z. esetén 2014. november 20-a óta látja el a gyámi feladatokat azonos gyermekvédelmi gyám.

A Fejér Megyei TEGYESZ igazgatója nyilatkoztatta, és válaszához is csatolta az érintett gyermekvédelmi gyám nyilatkozatát, amelyből megállapította, hogy a kiskorúak 2012 óta töltötték az iskolai szüneteket Hollandiában az érintett házaspárnál. A házaspár 2013-ban fordult a magyar hatóságokhoz, majd a Központi Hatóság 57768-3/2013/GYERGYAM számú levelében tájékoztatást kért a gyermekek gondozási helyének vezetőjétől, a gyermekotthon igazgatójától 2013 decemberében. Az igazgató 2014. január 10-én kelt, 29-1/2014. és 50-1/2014. számú levelében arról tájékoztatta a Központi Hatóságot, hogy a gyermekek életében sokkal fontosabb a kiegyensúlyozott érzelmi nevelkedés, mint egy jobb, de bizonytalan jövőért elhagyni a családját.

2015 szeptemberében a gyermekek gyámját értesítette a holland házaspár ügyvédje, hogy Magyarországra érkeztek a kiskorúak örökbefogadási ügyében, és szeretnének egy megbeszélést az ügyvéd, a gyám, a gyermekek és a házaspár részvételével. A gyám a gyermekotthon vezetőjének és helyetteseinek 2015. szeptember 10-én írott elektronikus leveléből az derül ki, hogy a bicskei gyámhatóság osztályvezetőjével és a házaspár ügyvédjével volt már egy megbeszélés. A holland család 2015. szeptember 14-én érkezett Magyarországra, a találkozás megvalósult. Ekkor adta át a gyám részére az ügyvéd a meghatalmazását, hogy a házaspárt, mint örökbefogadó szülőket képviselje a hivatalok előtt, és átadta továbbá a gyám részére azon kérelmet is, amelyben kéri a nevezett két kiskorú esetében az örökbefogadási eljárás megindítását.

A gyermekvédelmi gyám 385/2015. számú, 2015. október 19-én kelt, valamint 281/2014. számú levelében kezdeményezte a bicskei gyámhatóságnál a két kiskorú örökbefogadhatóvá nyilvánítását. E levelek mellé becsatolta a családgondozói véleményeket, és kk. L. Z. esetében az anya nyilatkozatát. A gyermekek otthon nyújtó ellátását biztosító gyermekotthon véleményét nem tudta becsatolni, mert azt írásos megkeresésre sem küldték el. A gyám benyújtott kérelmét illetékesség hiánya miatt a bicskei gyámhatóság továbbította a székesfehérvári gyámhatóságokhoz, ahol az eljárás megindult. Az eljáró hatóság 2016 márciusában végzéssel kért tájékoztatást a Fejér

Megyei TEGYESZ-től arról, van-e reális esélye e két kiskorú örökbefogadásra. A tájékoztatás gyanánt az eljárást kezdeményező gyám megküldte a hatóságnak azon levelét, amelyben a 2015. október 19-én tett kezdeményezését az örökbefogadhatóvá nyilvánítás ügyében visszavonja. Ezt azzal indokolta, hogy tudomására jutott, hogy a holland család nem szerepel a Központi Hatóság nyilvántartásában, illetve hogy Hollandia 6 éven felüli gyermeket nem fogad be. Az eljáró gyámhatóság a gyám fenti leveleire a folyamatban lévő örökbe fogadhatóvá nyilvánítás iránti eljárást 2016. március 10-én kelt végzéseiével mindkét gyermek vonatkozásában megszüntette.

A holland házaspár még 2016. május 9-én e-mailben érdeklődött a gyámnál, amelyre a gyám 2016. május 10-én válaszolt. E levélváltás tárgya a családba fogadás jogintézménye volt és tájékoztatás kérése arról, hogy kitől kaphatnak tájékoztatást a családba fogadásról. A gyám a Fejér Megyei Kormányhivatalhoz irányította a családot. A gyermekek jelenleg *nevelésbe vett kiskorúak*, a gyermekvédelmi gyámságon túl az egyéb szakszolgálati feladatokat a Fővárosi TEGYESZ látja el.

2.5 Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkárától kapott tájékoztatás szerint, a házaspár 2013. november 13-án kelt megkeresésére 2013. december elején a Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztály intézkedett. A holland házaspár megkeresése az akkor 10-11 éves gyermekek tekintetében nevelőszülőként, gyámként, örökbefogadó szülőként való *tartós nevelésére vonatkozott, a nyári szünetekben kialakult jó ismeretség okán.*

Tájékoztatták a házaspárt arról, hogy megkeresték a gyermekotthont, mint a házaspár kérelmében érintett kiskorú gyermekek gondozási helyét, hogy róluk és a kialakult helyzetről tájékoztatást kérjenek. A gyermekotthon akkori (2014. január 10-i) álláspontja szerint a „holland házaspár önzetlen és bátor felajánlásának minden tisztelete mellett” csak a gyermekek nagykorúságakor javasolták a tartós külföldre költözést, addig a szünetek jelentős részét tölthetik a gyermekek a holland házaspárnál, kölcsönös igény esetén. A gyermekotthon hivatkozott a testvérekkel történő együttes nevelkedés és a családtagokkal történő rendszeres kapcsolattartás fontosságára is, mint a kiegyensúlyozott érzelmi nevelkedés feltételére. A gyermekotthon válasza után a házaspár *nem kapott e véleményről hivatalos tájékoztatást*, ugyanakkor elektronikus levélben a minisztérium ügyintézőjével tartották a kapcsolatot.

A Család-és Népesedéstudományi Főosztállyal történt levelezés alapján megállapítható, hogy *a holland házaspár és ügyvédjük is egyértelmű tájékoztatást kapott a minisztériumtól és gyermekotthontól is*, hogy az általuk kért örökbefogadás helyett *a családba fogadás intézménye lehetne esetleg a megoldás*. Jelezték, hogy a házaspár 2016. november 21-én, elektronikus úton megküldött levelét a szaktárca nem válaszolta meg, de a panaszos álláspontjuk szerint tisztában volt azzal, hogy milyen kérelem – családba fogadás – benyújtására lenne lehetősége. A válasz elmaradása okán nem történt meg a minisztérium részéről az egyértelmű és teljes körű írásos tájékoztatás arról, hogy pontosan melyik elsőfokú gyámhivatalnál milyen kérelmet lehet az ügyfélnek benyújtani a helyzet rendezése érdekében. 2016. november 21-ét követően nem történt újabb megkeresés a házaspár részéről a minisztérium egyik szervezeti egységéhez sem, így a válasz elmaradása és a házaspár további érdeklődése az ombudsmani megkeresés időpontjáig nem jutott a minisztérium tudomására.

Vizsgálatom során a nemzetközi nevelőszülőség intézménye gyakorlati tapasztalatainak, illetve magyarországi működésének feltárása céljából, továbbá mivel a panaszosok a Hágai Egyezményben foglaltak elmaradását sérelmezték a magyar jogrendszer tekintetében, szükségessé vált *az Emberi Erőforrások Minisztériumának ismételt megkeresése*. Második megkeresésemre ismételten a minisztérium szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkára válaszolt a nemzetközi nevelőszülőség gyakorlata tekintetében.

Álláspontja szerint a holland állampolgárok nevelőszülővé válása, szülői felelősség gyakorlása tekintetében *nem a Hágai Egyezmény az irányadó, hanem a Brüsszel IIa. Rendelet 56. cikke*. Utalt arra, hogy jellemzően *két esetben alkalmazzák a Brüsszel IIa. Rendelet 56. cikkét az európai gyakorlatban*. Egyrészt *a magatartási és nevelési nehézségekkel küzdő gyermekek* esetében, ha pedagógiai terápia céljából a megszokott környezetből kiemelve külföldre, nevelőszülőknél helyezik el. *Ilyen*

esetben a nevelőszülőt a gyermek származási országa által felhatalmazott szervezet alkalmazza, támogatja és ellenőrzi a tevékenységét. Ilyen gyakorlatot Németország, Luxemburg és Franciaország folytat.

Hazánkban nincsen külön jogszabályi felhatalmazás arra, hogy magyar állampolgárságú, illetve Magyarországon szokásos tartózkodási hellyel rendelkező kiskorút külföldön nevelőszülői tevékenységet végző személynél helyezzen el a gyámhatóság. Magyarország ugyanakkor fogadó ország a Brüsszel IIa. Rendelet 56. cikke alkalmazásával, amely lehetővé teszi, hogy például a német, a luxemburgi bíróság döntése alapján pedagógiai terápiában részesítsenek kiskorúakat Magyarországon, amely a felhatalmazott német szervezetek közreműködésével, az általuk alkalmazott nevelőszülőekkel valósul meg. A Központi Hatóság hozzájárulását adja a gyermek elhelyezéséhez és arról is tájékoztatást kér, ha a német, illetve luxemburgi állampolgárságú gyermek hazavitelére kerül sor. Mind a helyi rendőri szerv, mind a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal területileg illetékes szerve, továbbá az illetékes kormányhivatal és a Német Szövetségi Köztársaság nagykövetségének konzulátusa tájékoztatást kap a Központi Hatóság hozzájárulásáról. 2018. júniusi adatok szerint 28 német és egy fő luxemburgi állampolgárságú gyermeket gondoznak Magyarországon ilyen keretek között, a felhatalmazott német szervezet által alkalmazott nevelőszülőknél. Mivel az érintett német és luxemburgi állampolgárságú gyermekek nem a magyar gyermekvédelmi szakellátásban helyezik el, a magyar hatóságokat ellenőrzési és elhelyezési feladatok a Brüsszel II.a. Rendeletből fakadóan és más országok gyakorlata szerint sem terhelik.

A másik esetben a gyermek szokásos tartózkodási helye szerinti állam bírósága (hatósága) elhelyezi a gyermekét az állampolgársága szerinti külföldi országban működő nevelőszülőhöz (aki alatt hozzátartozót is értenek). Ez esetben tehát a bíróság célja, hogy a gyermek visszakerülhessen a származási országába, a megszokott környezetébe, amely az esetek többségében az állampolgársága szerinti államot jelenti. A Központi Hatóság közreműködik magyar állampolgárságú gyermekek Magyarországra történő hazatérésében, a gyermekek hozzátartozójuknál, vagy gyermekvédelmi szakellátásban történő elhelyezésében, együttműködve a külföldi és magyar hatóságokkal.

A magyar gyámhatóságok a Brüsszel IIa. Rendelet 15. és 20. cikkének, és a Gyer. 162. § (2) bekezdésének és 167/A. §-ának alkalmazásával járnak el a Magyarországon gyermekvédelmi szakellátásban részesülő, külföldi állampolgárságú gyermekek repatriálása során, ha a gyermeknek a származási országába, elsősorban saját családjába történő visszajuttatására lehetőség van.

A Gyvt. 66/D. § (7) bekezdése szerint a működtető azonnali hatállyal felmondja a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyt, ha a nevelőszülő külföldön létesít szokásos tartózkodási helyet. Emellett a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony és a helyettes szülői jogviszony egyes kérdéseiről szóló 513/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet 17. §-a kimondja, hogy a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony felmondását megalapozza különösen, ha a nevelőszülő előzetes bejelentés vagy a gyámhivatal engedélye nélkül 30 napnál hosszabb időre külföldre távozik anélkül, hogy ott szokásos tartózkodási helyet létesítene. Ennek oka, hogy a magyar szabályozás szerint a nevelőszülő nem önállóan, hanem a nevelőszülői hálózat, mint szakmai team tagjaként végzi tevékenységét, mely számára együttműködési kötelezettséget keletkeztet. Ennek keretében rendszeresen, saját háztartásában lehetővé kell tennie a nevelőszülői tanácsadó látogatását, a gyermek törvényes képviselőjével (gyermekvédelmi gyám), gyakran a vér szerinti szülőkkel és szükség esetén a gyermekjogi képviselővel való kapcsolattartását is. Mindezek megvalósítása a nevelőszülő külföldi tartózkodása esetén nem lenne lehetséges, ezért a nevelőszülői jogviszony fenntartását a külföldre költözés (külföldön tartózkodási hely létesítése) kizárja.

A panaszos holland házaspár esete a fentiekben ismertetett egyik kategóriába sem sorolható. Előfordult, és néhány magyar gyermekvédelmi intézményben gyakorlattá is vált, hogy gyermekek hosszabb szüneteiket – elsősorban nyári szünetet – engedéllyel külföldön, „pártfogó” családoknál tölthetik. Ilyen együttműködés keretében kerültek magyar állampolgárságú, gyermekotthonban nevelkedő kiskorúak az érintett házaspárhoz Hollandiába. Ez nem jelentette azt, hogy ők nevelőszülői feladatokat láttak el. Magyarországon tehát nincs jogszabályi felhatalmazás arra, hogy magyar állampolgárságú gyermeket akár külföldi állampolgárságú, akár külföldön szokásos tartózkodási hellyel rendelkező nevelőszülőhöz helyezzenek el, ezért erre kialakított protokoll sem létezik.

2.6 A rendelkezésekre bocsátott *iratokból továbbiakban kitűnő* egyéb, releváns adatok, tények a következők. 2015. május 8-i levelében panaszosok *ügyvédje* arról tájékoztatta ügyfeleit, hogy a gyermekotthon igazgatója meggondolta magát, és kk. S. D. örökbefogadhatóvá nyilvánítását mégis támogatja, a másik gyermekét azonban nem. A 2015. június 19-i levelében már nem az örökbefogadással, hanem nevelőszülőséggel bízott. 2015. augusztus 19-i levelében arról tájékoztatta ügyfeleit, hogy két találkozója volt a gyermekvédelmi gyámmal és munkatársával a bicskei gyámhivatalban, de mivel ekkor még a gyám nem ismerte a holland családot, az ügyvédtől előzetesen fotókat, lakhatási körülményekről, jövedelemről igazolást kért.

Az EMMI *munkatársa* elektronikus levélben 2016. május 27-i levelében a minisztérium ügyintézője tájékoztatta a házaspárt, hogy a családbafogadás nemcsak rokonok számára biztosított lehetőség, a családbafogadó személyéről a gyámhivatal dönt.

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. A gyermekvédelmi szakigazgatás központi szerve az Emberi Erőforrások Minisztériuma.

Mindezek alapján *az ügyben érintett egyes hatóságokra és közszolgáltatást végző szervekre* – a hatósági eljárásokat érintő előzetes, tájékoztatási eljárásukra is – *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 következetesen, zsinórmértékként támaszkodom az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal, alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, az egyes alapjogi tesztekre.

Ismét hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően 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 alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói 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 XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jogállamiság elve, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Mindezek alapján az elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – *ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig* – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Érdemes kiemelni, hogy immár külön rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz 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. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. 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. 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. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság fogalmával összefüggésben a fentiekben túl azt is kiemelte, hogy a jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye, hogy *a jogalkalmazói magtartás előre kiszámítható legyen.*

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. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezményében is, amely rögzíti, hogy a gyermekek, 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 létesítésre, 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 Gyermekjogi 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 vitanapját² 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 Gyermekjogi 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*”³ című dokumentumot, amelyet az ENSZ Közgyűlése 2009. november 20-án, az Egyezmény létrejöttének 20. évfordulóján fogadott el. Az Útmutató ajánlást tartalmaz az

² <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2012.htm>

³ <https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Alternat%C3%ADv+gondolkod%C3%A1s+a+gyermekekt%C5%91l+%26%23x2013%3B%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf/adeddbf2-8efb-47f8-ac70-4614a0ebfcd8;jsessionid=DBDEB125B452B3667DC7F97D73881032?version=1.0>

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.

3. 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 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 gyermek örökbe fogadhatóvá nyilvánítására irányuló eljárásokkal kapcsolatban

1.1 A Ptk. kommentár szerint az *örökbefogadhatónak nyilvánítás intézményét* a Csjt. 1990 óta ismerte, bevezetését az indokolta, hogy az akkor intézeti neveltek 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 nyilvánításról 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 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, 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, ha a vizsgált időszakban a kapcsolattartásra jogosult szülő önhibájából több alkalommal két hónapnál hosszabb ideig nem látogatja meg a gyermeket.

A jelen ügyben vizsgált esetben a gyermekvédelmi gyám az érintett gyermekek örökbefogadhatóvá nyilvánítása iránti eljárást abból a célból kezdeményezte, hogy őket a vele, és a gyerekekkel akkor már kapcsolatban álló holland állampolgárságú házaspár fogadhassa örökbe. A kezdeményezését úgy tette meg, hogy a gyermekek nevelését ellátó intézmény vezetője korábban kifejezetten nem javasolta az örökbefogadhatóság megállapítását.

A családi, rokoni kapcsolatok megléte önmagában nem jelenti az örökbefogadhatóvá nyilvánítás megindításának kizárását: erre formális megléte, de a gyermekkel való kapcsolattartás elégtelensége mellett is lehetőség van. A gyermeknek a nevelésbe vételekor a szülőnek ugyanis a kapcsolattartás elmulasztásakor számolnia kell azzal, hogy gyermekét örökbefogadhatónak nyilvánítják és örökbe is adják. Mindezen felül a nevelésbe vett gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánítására, vagy örökbeadására irányuló eljárás (titkos örökbe fogadás) esetén a szülőtől semmilyen nyilatkozat, állásfoglalás, vélemény nem kérhető. A nevelésbe vett gyermek szülője ugyanis egy quasi köztes helyzetben van: szülői felügyeleti joga szüneteltetése, de kapcsolattartási joga megléte mellett saját cselekményei, törekvései és lehetőségei alapján két irányba fordíthatja a helyzetet. Az első lehetőség, hogy alkalmassá teszi körülményeit, életvitelét arra, hogy a gyermekét a családjába visszagondozzák, a második, hogy elhanyagolja a gyermekével való kapcsolattartást, vagy az életvitelén, körülményein a gyermeke visszafogadása érdekében nem változtat, utóbbi esetben „kockáztatva” azt, hogy gyermekét más személy örökbe fogadja.

Az eljárás megindítása előtt mérlegelni kell a testvérkapcsolatok meglétét. A szülővel ellentétben ugyanis – aki akár önhibájából, akár önhibáján kívül átmenetileg nem képes gondoskodni gyermekéről – a gyerekek (kiskorú testvérek, féltestvérek) esetében mindig megdöntötlenül vélelmezni kell az önhiba hiányát. A gyermekek ugyanis semmilyen körülmények között nem tehetnek a helyzetükről, a felnőttek döntéseinek kiszolgáltatottak, azokat befolyásolni nem tudják. Épp ezért a vérszerinti családból őket kiemelő hatóságnak különös felelőssége, hogy az egymástól elszakított testvérek kapcsolatait – valós és erős kötődés esetén – óvja, azokat figyelembe véve járjon el. Ha a testvérek, féltestvérek a gyermekvédelmi szakellátásban fizikai, érzelmi közelségben nevelkednek, azt nagy súllyal kell értékelni a gyermekek örökbefogadhatóvá nyilvánítása során.⁴

A nevelésbe vétel fenntartásáról szóló 2017-ben hozott gyámhatósági határozat szerint kk. S. D. idősebb fiútestvérével (más irat szerint két testvérével) egy otthonban elhelyezve nevelkedik, tehát élő testvérkapcsolata van. Korábban az édesapjának volt biztosítva a kapcsolattartás joga, az édesanyja elhunyt. Az édesapa a határozat szerint nem élt a kapcsolattartás jogával, majd 2017 januárjában elhunyt. A gyermek ezt követően keresztszülőjével tart kapcsolatot. Hasonlóképp a nevelésbe vételének fenntartásáról rendelkező határozat szerint kk. L.Z. is a két testvérével együttesen elhelyezve nevelkedik egy otthonban. Mindkét szülője él, kapcsolattartásra jogosult az édesanya, aki külföldön él és nem tart kapcsolatot a gyermekével, és az édesapa is, aki pedig csak telefonon tart kapcsolatot a gyermekkel. A gyermek nagyszülőjénél alkalmanként két napot tölt.

A gyermekek és családjaik 2015-ben (azaz az örökbefogadhatóvá nyilvánításra irányuló eljárást megelőzően) jellemző kapcsolattartásáról a következő adatok lelhetők fel az iratanyagban.

⁴ Az AJB-1240/2018. számon folytatott, folyamatban lévő átfogó vizsgálatom során a testvérek örökbeadásával kapcsolatos gyakorlatot tekintem át.

Kk. L. Z. esetében a gyermekvédelmi gyám a gyermekotthon igazgatójának szóló levelében azt írta, hogy a gyermek édesapja több mint fél éve nem tart kapcsolatot a gyermekkel. Felkérte a gyermekotthont, hogy a kapcsolattartási napló másolatát számára küldje meg. Az iratokban e kérésre válasz nem található. Az apai kapcsolattartás feltárása érdekében megkereste az apa lakhelye szerinti gyermekjóléti szolgálatot, ahonnan 2015 októberében kapott választ. Eszerint az apa arról nyilatkozott, hogy szerinte a kapcsolattartások problémamentesek, az apa legutóbb húsvétkor találkozott a gyermekkel. Nyáron a hollandiai nyaralás, illetve kevés jövedelme miatt nem tudta a gyermeket meglátogatni. Nyilatkozott, hogy az életkörülményei javulása miatt a jövőben szorosabban szeretné a gyermekkel a kapcsolatot tartani. Az anyával való kapcsolattartás feltérképezése érdekében a gyám megkereste az anya lakóhelye szerinti gyermekjóléti szolgálatot. A szolgálat az anyát a lakhelyén felkereste, de ott csak az élettársát találta, aki azt az információt adta, hogy az anya külföldön vállalt munkát, ezért nem tud a gyermekével kapcsolatot tartani.

Az iratok tanúsága szerint már korábban volt egy megbeszélés a bicskei gyámhatóság osztályvezetője és a házaspár ügyvédje közt. 2015. szeptember 14-én a házaspár magyar ügyvédje és a gyermekvédelmi gyám a gyerekekkel találkoztak. A gyermekvédelmi gyám ezt követően 2015. október 19-i levelében kezdeményezte az örökbefogadhatóvá nyilvánítást. Az eljárás során áttételre, illetve hiánypótlási felhívásra került sor. Az eljárás további részében az illetékes Fejér Megyei TEGYESZ a gyermekvédelmi gyámot is nyilatkoztatta a gyermek kapcsolattartásának alakulásáról. Ennek során 2016. február 1-i levelében a gyermekvédelmi gyám a gyermek apjáról azt nyilatkozta, amely információt az apa lakhelye szerinti gyermekjóléti szolgálatról kapott, az ugyanezen a napon kelt, a TEGYESZ-től a székesfehérvári gyámhivatalnak küldött levélben az szerepelt, hogy a gyermek apjáról nincs információ. E levelet a TEGYESZ igazgatója írta alá.

Kk. S.D. örökbefogadhatóvá nyilvánításának kezdeményezésére irányuló – tévesen a bicskei gyámhatóságnak küldött – kérelmében a gyermekvédelmi gyám arról nyilatkozott, hogy a gyermek édesanyja 2009-ben elhunyt, az apáról pedig nem rendelkezik információval, mivel évek óta nem tartja gyermekével a kapcsolatot. Az apa korábbi lakhelye szerinti gyermekjóléti központ arról küldött tájékoztatást, hogy az apa korábban, már 2005-ben elköltözött.

1.2 A rendelkezésemre álló információk alapján mindkét esetben akkor lett volna csak indokolt az örökbefogadhatóvá nyilvánítás iránti eljárás megindítása, ha az minden tekintetben megfelel a Gyer. 37. § (1) bekezdésében foglalt alapvető rendelkezésnek.⁵ Az örökbefogadhatóvá nyilvánítás megindításának természetesen lehet az az oka, hogy a nevelésbe vételi határozatban meghatározott kapcsolattartás olyan fokban lehetetlenült, hogy a gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánítható.

Álláspontom szerint ez mindkét esetben az iratanyagból valószínűsíthető. *Kk. L. Z. esetén ugyan az édesapa kifejezte szándékát a kapcsolattartás mélyítésére, illetve érzékelhető volt, hogy törekedett élete megfelelő mederbe terelésére, de a ténylegesen megvalósult kapcsolattartás nem érte el a jogalkotó által meghatározott, minimális szintet. Másrészt azonban kérdéses, hogy a meglévő, jelentős testvérkapcsolatra tekintettel az örökbefogadhatóvá nyilvánítás jelentette-e a gyermekek legjobb érdekének érvényre juttatását. A meglévő testvérkapcsolatok ugyan nem minden esetben gátja az örökbefogadhatóvá nyilvánításnak, de az örökbefogadással kapcsolatos eljárás során a konkrét gyermek legjobb érdekét fokozottan figyelembe véve kell eljárni. Harmadrészt az örökbefogadhatóvá nyilvánítási eljárás jelen esetben a törvényi célját figyelmen kívül hagyva indult. A gyermek örökbefogadására mutató *reális esély ugyanis nem értelmezhető olyan módon, hogy egy konkrét gyermek örökbefogadására konkrét jelentkező család vagy személy van, tekintet nélkül annak örökbefogadói alkalmasságára és személyes joga szerinti lehetőségeire.**

⁵ Az örökbefogadhatóvá 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 – a gyermekvédelmi szakszolgálatnak és az országos örökbefogadást elősegítő szervnek a Gyvt. 141/F. § (2) bekezdése szerinti tájékoztatása alapján – reális esély van.

A gyermekvédelmi gyám eljárása összességében, és mindkét gyermek tekintetében álláspontom szerint aggályosnak tekinthető. Nehezen magyarázható a gyám eljárásában az, hogy az örökbefogadhatóvá nyilvánítás kezdeményezése előtt, az iratok tanúsága szerint kifejezetten az örökbefogadásról való egyeztetés miatt találkozott a holland házaspárral, és eljárási cselekményét ezután tette meg. Rá kell mutatnom arra, hogy még a látszata is kerülendő egy ilyen esetben, hogy a gyermekvédelmi gyám kifejezetten az ő érdekkörükben, szándékuknak megfelelően járjon el a gyermekek abból a célból történő örökbefogadhatóvá nyilvánítása ügyében, hogy később őket a megismert holland házaspár – a titkos örökbeadás szabályai szerint – örökbe fogadhassa.

2015. szeptember 14-i találkozásra elektronikus levélben a gyermekvédelmi gyám azért kérte el a gyerekeket a tanórától, hogy az ügyvéddel és a holland házaspárral is találkozzanak, a korábban megíúsult örökbefogadást sikeresen újra indítsák. Fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy mindez az eljárás a gyermek legjobb érdekének elve szempontjából ugyancsak kifogásolható: egy ilyen előkészítés nélküli találkozó az érintett gyermekek érzelmi életének kiegyensúlyozottságára negatív hatással lehet. A törvényes képviselő gyermekvédelmi gyámnak tisztában kellett lennie azzal, hogy a gyermekek akkor nem voltak örökbe fogadhatóak, de nem lehetett biztos abban, hogy valaha azok lesznek, és ha igen, ki lesz az örökbefogadó szülőjük.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a gyermekvédelmi gyám „előkészítő” eljárása és nyilatkozatai – még ha az ügyben rajta kívül álló okokból utóbb konkrét jogsérelemhez nem vezettek – önmagában alkalmasak voltak arra, hogy sértsék a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét és a jobbiztonság követelményét.

2. A nemzetközi örökbefogadás kizártságáról

A gyermekeknek a nemzetközi örökbefogadások során történő védelméről és az ilyen ügyekben történő együttműködésről szóló 1993-as *Hágai Egyezmény*⁶ célja olyan garanciák kidolgozása, amelyek biztosítják, hogy a nemzetközi örökbefogadások a gyermekek legjobb érdekeinek és a nemzetközi jog által elismert alapvető jogaik tiszteletben tartásával történjenek. A Hágai Egyezményt akkor kell alkalmazni, ha valamelyik szerződő államban (származási állam) szokásos tartózkodási hellyel rendelkező gyermeket egy másik szerződő államba (fogadó állam) átvitték, átviszik, vagy át fogják vinni, akár a származási államban történő, a fogadó államban szokásos tartózkodási hellyel rendelkező házaspárok vagy személy által való örökbefogadás után, akár a fogadó államban vagy a származási államban történő örökbefogadás céljából.

Magyarországon az egyezmény céljai megvalósulnak, és kidolgozott rendszer szerint működik a nemzetközi örökbeadás, a Hágai Egyezményben foglaltak a magyar jogba átültetve is érvényesülnek. A nemzetközi örökbefogadásra a Hágai Egyezmény 4. cikke szerint csak akkor kerülhet sor, ha a származási állam illetékes hatóságai megállapították, hogy a gyermek örökbefogadható, és hogy a gyermeknek a származási államban való elhelyezési körülményeinek megfelelő vizsgálatát követően megállapították, hogy az örökbefogadás a gyermek legjobb érdekeit szolgálja. Amennyiben meggyőződtek arról, hogy azokat a személyeket, intézményeket és hatóságokat, amelyek hozzájárulása szükséges az örökbefogadáshoz, és a gyermeket megfelelő mértékben kioktatták és tájékoztatták a hozzájárulásuk következményeit illetően, illetve a hozzájárulásaik megfelelnek az Egyezmény követelményeinek. Hasonlóképpen kritérium, hogy a fogadó állam illetékes hatóságai megállapítsák, hogy a leendő örökbe fogadó szülők az örökbefogadás feltételeinek megfelelnek és képesek az örökbefogadásra.

A Hágai Egyezményben foglalt elveknek és követelményeknek megfelel a hatályos magyar szabályozás, ezért ezzel kapcsolatban ombudsmanként megállapítást nem teszek. A vizsgált esetben sem a magyar állampolgárságú gyermekek, sem az örökbe fogadni kívánó holland állampolgárságú házaspár *nem felelt meg* a Hágai Egyezmény és a hatályos magyar jogszabályok követelményeinek, így a nemzetközi örökbefogadásra irányuló eljárás jogszerűen el sem kezdődhetett.

⁶ A Hágai Egyezményt Magyarország 2004-ben írta alá, és a 2005. évi LXXX. törvénnyel hirdette ki.

3. A panaszosnak nyújtott tájékoztatással kapcsolatban

Ahogy az korábban is hangsúlyoztam, a gyermekek örökbeadására, örökbefogadására irányuló konkrét hatósági ügy nem indult, az örökbefogadhatóság megállapítása iránti eljárás megszűnése miatt a szakszolgálat hatáskörébe tartozó hivatalos örökbefogadást megelőző eljárás sem zajlott. Mindezek okán az egyes állami szerveknek a panaszosokkal folytatott levelezését, és az ennek kapcsán a megfelelő tájékoztatás nyújtásának körülményeit vizsgálhattam.

A panaszosok külföldi állampolgárok, ügyük intézésének, a tájékoztatás kérések kezdeti időpontjainak legelejen így kevésbé igazodtak ki a magyar hatóságok hatáskörének és illetékességi területeinek tekintetében. Mindezt nyilvánvalóan nehezíti az is, hogy a kormányhivatal és a gyermekeket nevelő gyermekvédelmi intézmény honlapjainak idegen nyelvű változata nincs.

A Központi Hatóság 2013 decemberében megkereste a gyermekotthont, és tájékoztatást kért. A gyermekotthon igazgatója azonban ezt a megkeresést – a saját válasza szerint – mint a gyermekek örökbeadását megelőző eljárást tekintette, és hangsúlyozottan nem javasolta azt. Válaszlevelében az igazgató megírta, hogy a gyermekek nem örökbe fogadhatóak, örökbeadásukat egyébként sem javasolja. *E levelezés tartalmát a Központi Hatóság nem hozta panaszosok tudomására.*

Álláspontom szerint helyesen járt el a Központi Hatóság akkor, amikor a levelezés teljes tartalmának megismerését nem tette lehetővé, ahogyan akkor is, amikor a gyermekek státuszáról (a nem örökbe fogadható státuszról) kezdetben nem nyújtott panaszosoknak tájékoztatást. A panaszosok *érdeklődése* és az ezt követő *levelezés* azok tartalma alapján nem volt tekinthető sem panasznak, sem közérdekű bejelentésnek.

Rá kell mutatnom arra, hogy a nemzetközi örökbefogadás magyarországi szabályozásáról szóló részletes tájékoztatás nyújtása is elmaradt. Álláspontom szerint jelen ügyben elvárható lett volna, hogy a Központi Hatóság a hozzá forduló külföldi állampolgárságú személyeknek általános tájékoztatást nyújtson a nemzetközi örökbeadás magyarországi rendszeréről, kereteiről, feltételeiről, és különösen annak ultima ratio jellegéről. A Ptk. 4:129. § (2) bekezdése pontosan tartalmazza, hogy a gyermek külföldre történő örökbeadása – a rokonok és a szülő házastársa által történő örökbefogadás kivételével – örökbefogadhatóvá nyilvánított, nevelésbe vett gyermek esetén engedélyezhető, feltéve, hogy a nevelésbe vett, örökbefogadható gyermeket belföldön azért nem fogadták örökbe, mert *az örökbefogadása érdekében tett intézkedések nem vezettek eredményre.*

A vizsgálatom során tapasztaltam továbbá, hogy a minisztérium hivatalos honlapján a nemzetközi örökbeadás menetéről, azok szabályainak összefoglalásáról jelenleg sem magyar, sem idegen nyelven nem hozzáférhető egy általános, közérthető tartalmú tájékoztató. *Összességében jelen pillanatban a szabályozásról való megfelelő tájékozódás lehetősége e fontos tárgykörben egyáltalán nem biztosított.*

4. A minisztérium által javasolt családba fogadás kezdeményezése kapcsán

Megkeresésemre, illetve a panaszosoknak nyújtott államtitkári tájékoztatás szerint a gyermekek és panaszosok kapcsolata *a családba fogadás intézményével közelíthető*, mindezt pedig *az illetékes gyámhivatal előtt kell kezdeményezniük.* Álláspontom szerint a javasolt megoldás ismételten félrevezető panaszosok számára, tekintettel arra, hogy a családba fogadás intézményét egészen más jellegű életviszonyok átmeneti megoldására hívta életre a hazai jogalkotó, és annak kezdeményezése, ellenőrzése, fenntartása sem kompatibilis a hollandiai családba történő befogadással

A családba fogadás iránti kérelem előterjesztésére jogosult ügyfél csak a szülői felügyeletet gyakorló mindkét szülő vagy a szülői felügyeletet egyedül gyakorló szülő lehet. A Gyvt. 81. § (1a) bekezdése szerint a gyámhatóság – a nevelésbe vett gyermek feletti szülői felügyeleti jogot a nevelésbe vétel előtt gyakorló azon szülő kérelmére, akinek a szülői felügyeleti joga szünetel – a nevelésbe vett gyermek gyermekvédelmi gyámjának meghallgatásával, a nevelésbe vétel egyidejű megszüntetése mellett a Ptk. 4:187-189. §-ában foglaltaknak megfelelően hozzájárulhat ahhoz, hogy *a szülő egészségi állapota, indokolt távolléte vagy más családi ok miatt a gyermeket a szükséges ideig*

más, a szülő által megnevezett család átmenetileg befogadja, gondozza és nevelje, feltéve, hogy a nevelésbe vétel megszüntetése és a családbafogadás a gyermek érdekében áll.

A családba fogadás intézményét a konkrét esetre vetítve egyértelművé válik, hogy az az adott gyermek tekintetében⁷, és a külföldi család tekintetében is megvalósíthatatlan. Egyrészt, a kapott tájékoztatással ellentétben a holland házaspár nem kezdeményezheti az eljárást. Az eljárás során szükséges, külföldi család meghallgatása, környezettanulmány készítése, még ha meg is oldható nemzetközi jogsegély útján, az évenkénti felülvizsgálat realitását veszti. Engedélyezése a konkrét személyek és az érintett gyermek vonatkozásában pedig teljesen kiüresítené a jogintézményt, illetve céljával ellentétes eredményt szülne, és vélhetően elvesztené átmeneti jellegét is, tekintettel arra, hogy az érintett házaspár a végleges sorsrendezés (örökbefogadás) ellehetetlenülését követően, helyettesítő megoldásként kívánná a gyerekeket, illetve a jelenleg érintett egy gyermeket családjába fogadni, annak nagykorúsága eléréséig. Érzékelhető, hogy a családba fogadás intézményének, mint lehetséges megoldásnak a megnevezése, illetve annak megvalósulása esetén valójában nem másról, mint a gyermek legalább nagykorúságukig történő külföldi családhoz kerüléséről lenne szó. Ezzel a jogintézmény eredeti céljával ellentétes – különös tekintettel annak átmeneti jellegére – eredményre vezetne, és ha a lehetetlenült nemzetközi örökbefogadást, illetve következőkben tárgyalt nemzetközi nevelőszülőséget nem is kijátszó, de mindenképpen kikerülő megoldás.

A nemzetközi nevelőszülőség jogintézményének magyarországi helyzetével kapcsolatban

A panaszosok sérelmezték, hogy *Magyarországon nem érvényesülnek a Hágai Egyezmény rendelkezései*. A Hágai Egyezmény céljai között szerepel a szülői felelősségre *alkalmazandó jog* meghatározása. A Hágai Egyezmény 2. cikke szerint az Egyezmény alkalmazása során a „szülői felelősség” fogalma magában foglalja a szülői felügyeleti jogot vagy más, ehhez hasonló felügyeleti kapcsolatot, amely meghatározza a gyermek személyével és vagyonával kapcsolatban a szülők, gyámok vagy más törvényes képviselők jogait, lehetőségeit és felelősségét. A 3. cikk c) pont alapján 1. cikkben említett intézkedések különösen vonatkozhatnak a gyámság, gondnokság és hasonló intézményekre. A Hágai Egyezmény 33. cikk 1. bekezdés szerint, ha az 5-10. cikk alapján joghatósággal rendelkező hatóság a gyermek nevelősaládnál vagy intézményi gondozásban való elhelyezését, *kafala*⁸ vagy hasonló intézmény szerinti gondozásának biztosítását tervezi, és erre az elhelyezésre vagy gondozásba vételre egy másik Szerződő Államban kerülne sor, először konzultálnia kell ez utóbbi Szerződő Állam központi hatóságával vagy más illetékes hatóságával. E célból a javasolt elhelyezés vagy gondozásba vétel indokának megjelölésével jelentést kell továbbítani a gyermekről. A megkereső Államban csak akkor hozható határozat az elhelyezésről vagy gondozásba vételről, ha a megkeresett Állam központi hatósága vagy más illetékes hatósága, a gyermek legjobb érdekét figyelembe véve, az elhelyezéshez, gondozásba vételhez hozzájárult.

A hivatkozott Brüsszel IIa. Rendelet a Hágai Egyezményhez való viszonyát illetően megállapítható, hogy a Brüsszel IIa. Rendelet teljes körűen alkalmazandó, ha a gyermek valamely uniós ország területén rendelkezik szokásos tartózkodási hellyel. A nemzetközi nevelőszülőség, a Brüsszel IIa. Rendelet terminológiájával élve a gyermek másik tagállamban történő elhelyezését tehát a Brüsszel IIa. Rendelet alapján kell megítélni. A Brüsszel IIa. Rendelet 56. cikke szerint, ha a 8-15. cikk szerint joghatósággal rendelkező bíróság mérlegeli egy gyermek intézményi gondozásba vagy nevelőszülőknél történő elhelyezését, és ha az elhelyezésre egy másik tagállamban kerülne sor, úgy először konzultál ez utóbbi tagállam központi hatóságával, illetve joghatósággal rendelkező egyéb hatóságával abban az esetben, ha az említett tagállamban hatósági beavatkozás szükséges belföldi ügyekben a gyermekelhelyezéshez. Az elhelyezéssel kapcsolatos határozatot csak a kérelmező államban lehet meghozni, ha a megkeresett állam hatáskörrel rendelkező hatósága hozzájárult az elhelyezéshez. E konzultációs vagy beleegyezési eljárásokra a

⁷ Időközben a panaszosok csak kk. S.D. örökbefogadása, illetve családba fogadás iránti szándékát tartotta fenn.

⁸ lásd bővebben: <https://assets.hcch.net/docs/c822ef12-cea4-454d-8b32-a880d0c3d67c.pdf>

megkeresett állam nemzeti joga az irányadó. Ha a 8-15. cikk szerint joghatósággal rendelkező hatóság úgy határoz, hogy nevelőszülőknél helyezi el a gyermeket, és amennyiben erre az elhelyezésre egy másik tagállamban kerülne sor, és ez utóbbi tagállamban belföldi ügyekben nincs szükség hatósági beavatkozásra a gyermekelhelyezéshez, ennek megfelelően tájékoztatja ez utóbbi állam központi hatóságát, illetve joghatósággal rendelkező egyéb hatóságát.

Egyetértve az államtitkár válaszban foglaltakkal, Magyarországon jelenleg nincsen olyan jogszabályi felhatalmazás, amely megengedné, hogy egy magyar állampolgárságú, Magyarországon szokásos tartózkodási hellyel rendelkező kiskorút külföldön nevelőszülői tevékenységet végző személynél helyezzen el a gyámhatóság. A panaszosok tehát sem nevelőszülőként, sem örökbefogadó szülőként, sem családba fogadóként nem nevelhetik az érintett gyermeket.

A gyermekek külföldi nyaraltatásával kapcsolatban

A gyermekotthontól kapott tájékoztatás szerint több mint harminc éve a FICE és egy holland alapítvány, a Stichting Vrienden Hongarije között jött létre a gyermekek hollandiai nyaraltatását megalapozó kapcsolat. Ennek ellentmond a FICE igazgatójának válasza, mely szerint egyesület nem volt és jelenleg sincs kapcsolatban a Stichting Vrienden Hongarije alapítvánnyal.

Ezen ellenmondás feloldásához nem rendelkezem megfelelő eljárási eszközökkel, hiszen a válasz alapján nyaraltatások jelenleg szokásjogi alapon működnek, írásos megállapodás nélkül. A nyaralások – kevesebb számú gyermeket érintő – rendje kapcsán a dokumentálatlanság miatt a számon kérhetőség hiánya is aggasztó, különösen azonban az kifogásolható, hogy a gyermekek magyarul beszélő kontaktszemély nélkül kerültek huzamosabb ideig külföldre, így az őket esetlegesen érintő nehéz helyzetek, betegség, bántalmazás, hangulatingadozás esetén nem, vagy csak nehezen tudnak kapcsolatba lépni anyanyelvüket beszélő, azonnal elérhető felelős személlyel. A gyermekek a megszokott környezetükből kiemelve, az őket érő trauma esetén életkoruknál fogva, érdekérvényesítő képességük gyengébb szintje, illetve kiszolgáltatottságuk miatt különösen sérülékenyek: elengedhetetlen, hogy az azonnali segítségkérés fórumai rendelkezésre álljanak, erre fel legyenek készítve. Ez, értelmi képességeiben gyengébb gyermek esetén különösen fontos. Nem rendelkezem kellő információval a tekintetben, hogy a gyermekeket nyaralásuk során el látták-e megfelelő kommunikációs eszközzel (telefon, internet-hozzáférés), amellyel szükség esetén – a fogadó családok szándékától, esetleges befolyásától mentesen – segítséget tudnak kérni az állandó gondozó intézménytől vagy személytől.

Megállapítom mindezek alapján, hogy a gyermekotthonban nevelkedő gyermekek nyaraltatását érintő bizonytalan helyzet összességében alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.

Álláspontom szerint valamennyi gyermeket gondozó intézménytől mindenkor elvárt, hogy a nyaraltatások idején is teljes körű védelmet biztosítsanak a gyermekeknek, ezt pedig, kellő szabályozottság, írásban rögzített megállapodások keretei nélkül aligha biztosítható.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy

- 1) gondoskodjon arról, hogy a nemzetközi örökbefogadás menetére, feltételeire vonatkozó naprakész és közérthető tájékoztató anyag magyar és idegen nyelvű változata a minisztérium hivatalos honlapján minden érdeklődő számára elérhető legyen;

- 2) biztosítsa, hogy jelentésem valamennyi területi gyermekvédelmi szakszolgálat, gyermekvédelmi gyám és helyettes gyermekvédelmi gyám számára hozzáférhető legyen;
- 3) fontolja meg egy a gyermekvédelmi gyámok és helyettes gyermekvédelmi gyámok számára olyan képzés, szakmai egyeztetés megszervezését, amely az örökbefogadással, a nemzetközi örökbefogadással kapcsolatos szabályokat – esetgyakorlatokkal – tekinti át;
- 4) – valamennyi fenntartóval együttműködésben – tekintse át, hogy a gyermekvédelmi szakellátásban jelenleg milyen konkrét együttműködések, megállapodások és jogi háttér nyomán, mely garanciális szabályok betartása mellett kerülhet sor a gyermekek külföldi nyaraltatására.

Budapest, 2019. február 18 .

Székegy László

