



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1674/2021. számú ügyben
Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerületi Hivatala Gyámügyi
Osztályának eljárásával összefüggésben

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

Érintett szerv:

- Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerületi Hivatala Gyámügyi Osztály

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1674/2021. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

A panaszos nevelőszülő Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerületi Hivatala Gyámügyi Osztályának (a továbbiakban: gyámhatóság) elhúzódo eljárását sérelmezve fordult hozzám. A panaszos tájékoztatása és a csatolt iratok szerint a 2020 februárjában született kislányt a gyámhatóság 2020. március 30-án ideiglenes hatállyal a panaszosnál helyezte el. A panaszos sérelmezte, hogy a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének felülvizsgálata tárgyában a panaszbeadványa benyújtásáig nem született döntés.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a gyámhatóság vezetőjétől – az ügyben keletkezett releváns iratmások csatolásával együtt – részletes tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

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

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv);
- az általános közgazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, (a továbbiakban: Gyer.);
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.);

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján a *következő tényállás rögzíthető.*

A rendezetlen családi jogállású gyermeket a gyámhatóság 2020. március 30-án kelt határozatával, ideiglenes hatállyal a panaszos háztartásába helyezte. A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését az indokolta, hogy az anya elmondása szerint élettársa, a gyermek vér szerinti apja fizikailag és lelkileg bántalmazza őt, ezért a védőnőtől kért segítséget. A védőnő jelzésére a Krízis Központ védett otthonban helyezte el az anyát a csecsemővel együtt. Az anya a számára felkínált segítséget csak rövid időre vette igénybe, ott egy-két napig tartózkodott, majd visszatért az élettársához. Az anya a csecsemő táplálásával kapcsolatos iránymutatást, orvosi javaslatot nem fogadta el, ami a csecsemőnél egészségügyi problémákat okozott. Az édesanyát a szakemberek nem találták alkalmasnak arra, hogy a gyermekről önállóan gondoskodjon és a gyermek édesapján kívül mástól nem számíthatott segítségre.

Az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában a gyámhatóság eljárást indított. A gyámhatóság az első eljárási cselekményét a felülvizsgálat tárgyában 2020. április 14-én tette, ekkor bekérte a gyermek születési anyakönyvi kivonatának az adattartalmát, 2020. április 15-én pedig a Család- és Gyermekjóléti Központtól (a továbbiakban: Gyermekjóléti Központ) a gyerek jövő sorsának rendezése érdekében javaslatot kért. A rendelkezésre bocsátott iratok között azonban nem lelhető fel a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: Szakszolgálat) megkeresése a szakértői vélemény elkészítése érdekében. A Gyermekjóléti Központ 2020. április 23-án kelt válasza szerint *nincs olyan személy, aki alkalmas lenne a gyermek gondozására, nevelésére, ezért a gyermek nevelésbe vételét javasolták.*

A gyermek apja teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot tett, amelyet az anya 2020. április 27-én bemutatott a gyámhatóságnak, elmondta, hogy továbbra is a gyermek apjával él. Az anya ekkor előadta, hogy az édesapa nem bántalmazta őt, ezt csak azért állította, hogy segítséget kapjon a lakhatásának a megoldásához. Elmondta, hogy az apa szüleivel közös udvarban laknak, jó a kapcsolatuk, de a saját szüleitől nem kap tényleges segítséget. Az anyjától szokott tanácsot kérni, ez segítséget jelent a számára. *Nyilatkozata szerint szeretné a kislányt az édesapával együtt nevelni, ennek érdekében pedig vállalja az együttműködést.*

2020. május 13-án a gyermek apja jegyzőkönyvben úgy nyilatkozott, hogy korábban nem bántalmazta az édesanyát, továbbra is együtt laknak. Az apai szülőkkel mindkettőjüknek jó a kapcsolata. *Szeretné, ha nevelhetnék a gyermeket, vagy legalább ő nevelhetné, mint a gyermek apja, ennek érdekében pedig vállalja az együttműködést.*

2020. május 14-én a gyámhatóság javaslatot kért a Szakszolgálattól a gyermek gondozási helyére a gyermekvédelmi gyám és a helyettes gyermekvédelmi gyám személyére, valamint a kapcsolattartásra. A Szakszolgálat 2020. május 25-én érkezett válaszában ideiglenes gondozási hely kijelölésével (a panaszos nevelőszülő) a kislány nevelésbe vételére, továbbá az apai kapcsolattartásra tett javaslatot. A gyámhatóság tájékoztatást kért a Polgármesteri Hivataltól a rendszeres gyermekvédelmi kedvezménnyel kapcsolatban, továbbá nyilatkoztatta az anyai nagymamát és társhatóság útján az anyai nagyapát.

Az anyai nagymama 2020. május 18-án kelt jegyzőkönyvi nyilatkozata szerint a lánya egyedül nem lenne képes arra, hogy dolgozzon, lakást béreljen, ellássa a babát. Sok segítségre lenne ehhez szüksége, vagy egy olyan társra, aki segíti őt. Segítséget viszont nem kér senkitől, sodródik. Az anyai nagyapa írásban nyilatkozott arról, hogy a lányával több éve nem tartja a kapcsolatot, és körülményei miatt sem tudja vállalni a csecsemő nevelését, gondozását.

Tekintettel arra, hogy a szülők úgy nyilatkoztak, hogy maguk kívánják nevelni a gyermeket a gyámhatóság 2020. május 15-én kelt végzésével igazságügyi pszichológus szakértőt rendelt ki a szülők nevelési alkalmasságának vizsgálatára. A szakértő azonban a túlterheltségére hivatkozva határidő módosítást kért.

A gyámhatóság 2020. május 26-án kelt határozatával szabályozta az édesapa kapcsolattartását az édesanya kapcsolattartásával megegyezően.

A gyámhatósághoz 2020. augusztus 7-én érkezett igazságügyi pszichológus szakértői vélemény szerint [...] „*az édesanya nevelési alkalmassága személyiségjegyei alapján az átlagosnál gyengébb, de kora és élethelyzete miatt nevelésre, gondozásra még önállóan nem alkalmas. Az édesanya erősen kötődik, ragaszkodik a kislányhoz, nevelésére nagyon motivált. [...] Az édesapa pszichológiai szempontból nevelésre nem tekinthető jelenleg alkalmasnak. A szülők kölcsönös függésben élnek egymással. Az apa érzelmei azonban hűvösek. [...]*”

A Szakszolgálat Szakértői Bizottsága a gyámhatóságnál 2020. október 22-én érkezett véleményével a kislány nevelésbe vételére – lehetőség szerint a gondozási helye változatlanul hagyásával – tett javaslatot *a szülő nevelésére való alkalmatlansága miatt.*

2020. november 11-én a szülők megjelentek a gyámhatóságnál, és újabb nyilatkozatot tettek, mely szerint *kéri, hogy a kisgyermeket az apai nagyszülők családba fogadhassák.* Nyilatkoztak arról, hogy szeretnék elköltözni a nagyszülőkkel közös udvarból, terveik szerint ez 2020. november 30-ig megtörténik. Még aznap az apai nagyszülők is nyilatkoztak a gyámhivatalban, amely szerint az apai nagymama szeretné családba fogadni a kislányt, az apai nagypapa pedig hozzájárul ehhez.

A gyámhatóság tájékoztatása szerint *eddig az időpontig a nagyszülők családba fogadási hajlandóságának nem volt jele.* A Gyermekjóléti Központ, amely kapcsolatban állt a családdal, nem jelezte, hogy lenne a családban olyan személy, aki vállalná a kislány nevelését. A nagyszülők semmilyen módon nem léptek kapcsolatba a gyámhatósággal, a kapcsolattartás szabályozását sem kérték a gyermekkel, bár az anyával és a gyermekkel – mivel közös udvarban éltek – rendszeresnek mondható kapcsolatuk volt korábban.

2020. november 24-én a *gyámhatóság környezettanulmányt készített* a család lakóhelyén. A család egy közös udvaros házban él, amelyben több lakás található. A gyermek szüleinek lakrésze az udvarban egy utólag a házhoz épített épületben van. Ez a családlátogatás alkalmával üres volt, a szülők már elköltöztek. A nagyszülők lakása kb. 30 nm, szoba, konyha és fürdőszoba helyiségekből áll. A szoba galériázott, a galéria a velük élő gyermekük szobája. A galéria lépcsője nincs biztonságossá téve egy kisgyermek számára. A lakás felszereltsége elfogadható. Az udvarban láncon egy nagy testű kutya volt, a környezettanulmányt készítők érkezésekor a nagymama szólt, gyorsan menjenek be, addig feltartja a kutyát (a kutya ugatott, a láncot rángatta). Kérdésre, hogy el tud-e szabadulni a kutya, azt válaszolta, hogy igen.

A gyámhatóság környezettanulmányt és javaslatot kért a Gyermekjóléti Központtól is, amelyet 2020. december 4-én érkezett. Eszerint a nagyszülők által lakott ingatlan adottságai és a nagyszülők jövedelmi viszonyai alkalmasak a kislány gondozására, nevelésére. Ha kell, akkor hosszabb ideig is vállalják a gyermek felett a gyámságot. A vélemény nem tért ki arra, hogy a nagyszülők személyiségük alapján alkalmasak-e a gyermek családba fogadására, semmilyen kapcsolat a nagyszülők és a Gyermekjóléti Központ között korábban nem volt.

A gyámhatóság által készített környezettanulmány során tapasztalt hiányosságok miatt a *nagyszülőket ismét behívták a gyámhivatalba.* 2021. január 7-én a nagyszülők a korábban érzékelt hiányosságok, problémák vonatkozásában elmondták, hogy a kutyát rendszeresen szokták sétáltatni, minden este ki szokták vinni körülbelül egy órára, főleg a nagypapa, és rajta kívül a fiuk, aki együtt él velük. A többi időt kikötve tölti a kutya, mert félnek, hogy kiszökik az utcára, elcsavarog. Különböző barátságos kutya, a gyerekeket nagyon szereti, odamehetnek játszani vele, nem bánt senkit. Csak az idegenekkel viselkedik támadóan. Megvan az egészségügyi könyve, chipje is van.

A kislány kiságyát be tudják állítani a szobájukba, elfér, meg tudják oldani. Azért nem csinálták még meg, mert nem volt ott a kislány. A szülők nem adták oda a gyermeket egy alkalommal sem még, igaz kicsi volt akkor. Vállalják, hogy a szobában a galéria lépcsőjét biztonságossá teszik úgy, hogy gyerekajtót szerelnek fel. Jelezték, hogy szeretnék látogatni a kislányt addig is, amíg a nevelőszülőknél van.

Jegyzőkönyvi nyilatkozatukban előadták, hogy az anyával teljesen normális a kapcsolatuk, többször át is ment hozzájuk az anya, főleg amikor a kislány nagyon sokat sírt, és ők segítettek neki. Nem volt veszekedés az anya és a szülei között. A gyámhatóság javaslatot kért a

Szakszolgáltatótól a nagyszülői kapcsolattartásra, mely a hivatalomnak adott válaszáig nem érkezett meg.

2021. január 11-én és 21-én *a nevelőszülői hálózat a gyámhatóságot a gyermek sorsának rendezésére kérte*. A gyámhatóság hivatkozva arra, hogy a gyermek további sorsáról csak akkor hozhat döntést, ha a családbafogadására irányuló eljárás lezárul, arról tájékoztatta a hálózatot, hogy ha a kislány ellátása a nevelőszülőnél, nevelőszülői hálózatban akadályokba ütközik, akkor azt egyelőre a gondozási hely megváltoztatásával lehet megoldani.

A gyámhatóság 2021. január 13-án *igazságügyi pszichológus-szakértőt rendelt ki annak megállapítására, hogy a nagyszülők alkalmasak-e unokájuk családbafogadására*. Az igazságügyi szakértő 2021. január 29-én jelezte, hogy feladattörődés miatt a vizsgálatot csak 2021. áprilisában tudja elvégezni. A szakértői vélemény a hivatalomnak adott válaszáig nem érkezett meg a gyámhatósághoz.

A gyámhatóság vezetőjének tájékoztatása szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének felülvizsgálata tárgyában folytatott eljárás jelentős mértékű elhúzódását *a gyermekvédelmi rendszerben tapasztalható túlterheltség* (pl. a szakszolgálat szakvéleménye 6 hónap alatt készült el), a járványügyi helyzet, az igazságügyi szakértői vélemények elkészítéséhez szükséges hosszú idő, illetve a gyermek családba való visszakerülése érdekében az ügyfelek részéről újabb kérelem benyújtása okozta. A gyámhatóság vezetőjének álláspontja szerint az apai nagyszülők családbafogadás iránti kérelmének elbírálásáig nem lehet megalapozott döntést hozni az *ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatáról*. Mivel a nagyszülők nevelési alkalmasságának megállapításához szakértő kirendelése is szükségessé vált, ezért az eljárás lezárására a szakértői vélemény megérkezését követően lesz lehetőség.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A Gyszr. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. Mindezek alapján az ügyben érintett hatóságra kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira,

valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításai kapcsán hivatkoznom kell arra, hogy az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület elvi éllal mondta ki: „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű, 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, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, illetve 67. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

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

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni itt arra az alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

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 mindenkiel 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 rögzíti az Egyezmény preambuluma is: a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésre, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény 3. cikke alapelveként minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot *a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.*

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot.* Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

III. Az ügy érdemében

Vizsgálatom során a gyámhatóság eljárásának alapjogi aspektusait, jogállami követelményeit vizsgáltam. Kiemelt figyelmet szenteltem annak, hogy az érintett gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elve miként érvényesült. Amint már korábban számos alkalommal, ezúttal is vizsgáltam az eljárás időbeli elhúzódsának okait, körülményeit, következményeit.

Elöljáróban utalnom kell arra, hogy a gyermek a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító *saját családi környezetében történő nevelkedéshez való jogát a Gyvt. a gyermek alapvető jogaként deklarálja.* A Gyvt. 7. § (1) bekezdése szerint a gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A Gyvt. 73. § (1) bekezdésének a)-d) pontjai

rendelkeznek az ideiglenes hatályú elhelyezés *felülvizsgálatának időpontjairól*. Mindezek alapján a gyámhatóságnak az ideiglenes hatályú elhelyezés elrendelésétől számított 21, 30, 45, illetve 60 napon belül kell érdemben dönteni a gyermek további sorsáról.

A Gyer. 99. § (1) bekezdése szerint a nevelésbe vételre nem kerülhet sor, ha a veszélyeztetettség megszüntetése és a gyermek gondozása megfelelően biztosítható a különélő másik szülőnél vagy harmadik személynél történő ideiglenes elhelyezéssel, családbafogadással, a gyermek átmeneti gondozásával, valamint fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában történő elhelyezése útján. A Gyer. 99. § (2) bekezdése szerint, ha a nevelésbe vétel feltételei nem állnak fenn, a gyámhivatal a kérelem elutasításával, illetve az eljárás megszüntetésével egyidejűleg megkeresi a család- és gyermekjóléti központot a gyermekjóléti alapellátás keretében történő segítségnyújtás megszervezése érdekében, indokolt esetben elrendeli a gyermek védelembe vételét.

A Gyvt. 78. §-a rendelkezik a nevelésbe vétel elrendeléséről. A gyámhatóság – többek között – nevelésbe veszi a gyermeket, ha a gyermek számára *családbafogadó gyám rendelésére nem kerülhet sor, és a gyermek fejlődését családi környezete veszélyezteti*, és veszélyeztetettségét az alapellátás keretében biztosított szolgáltatásokkal, valamint a védelembe vétellel nem lehetett megszüntetni, illetve attól eredmény nem várható, továbbá, ha a gyermek megfelelő gondozása a családján belül nem biztosítható. A Gyvt. 77. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerint a nevelésbe vétel célja a gyermek otthon nyújtó ellátásának és törvényes képviselőjének biztosítása, amíg a gyermek családja képessé válik a gyermek visszafogadására, számára családbafogadó gyám rendelésére kerülhet sor.

A rendelkezésemre álló iratok és információk szerint a gyámhatóság a felülvizsgálati eljárás során az első eljárási cselekményét a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését követő *két hét múlva tette meg*. A gyámhatóság 2020. április 27-én értesült arról, hogy a gyermek édesapja teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot tett.

2020 májusának közepén a gyámhatóságnak a rendelkezésére állt a Szakszolgálat és a Gyermekjóléti Központ javaslata a kislány nevelésbe vételére vonatkozóan, valamint a szülők nyilatkozata arról, hogy gyermeküket szeretnék nevelni. Erre tekintettel a gyámhatóság 2020. május 15-én a szülők vizsgálatára *igazságügyi pszichológus szakértőt rendelt ki*.

Továbbá a gyámhatóság az anyai nagyszülőket nyilatkoztatta a tekintetben, hogy a szülők nevelésre való alkalmatlansága esetén vállalnák-e a kislány nevelését. Az apai nagyszülőktől erre vonatkozó nyilatkozatot azonban a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat megtételéről való értesülést követően nem kértek, a rendelkezésemre álló iratanyag szerint pedig a családbafogadás lehetőségéről sem tájékoztatták az anyai nagyszülőket.

A felülvizsgálati eljárásban a gyámhatóság arról dönt, hogy a gyermek visszakerülhet-e vér szerinti szüleihez, vagy a sorsa családbafogadással, esetleg harmadik személynél történő elhelyezésével rendezhető. Végző soron *a gyermek nevelésbe vételére csak e lehetőségek hiányában kerülhet sor*.

A gyámhatóság kétségtelenül csak a szakvélemények, jelen esetben a Szakszolgálat Szakértői Bizottságának és a kirendelt igazságügyi pszichológus véleményének ismeretében dönthetett megalapozottan arról, hogy a szülők alkalmasak-e a gyermek nevelésére.

A feltárt tényállás szerint az igazságügyi pszichológus szakértő véleménye 2020. augusztus 7-én, a szakszolgálat Szakértői Bizottságának véleménye pedig 2020. október 22-én – a nevelésbe vétel felülvizsgálatára nyitva álló határidőt jóval túllépve – érkezett a gyámhatósághoz. Egyik sem javasolta a gyermek vér szerinti szüleihez való visszakerülését.

Mindezekkel összefüggésben a gyámhatóság vezetőjének az eljárás jelentős elhúzódtását indokoló tájékoztatását tudomásul veszem. Álláspontom szerint a gyermek legjobb érdekét szolgáló döntés sok esetben a törvényben meghatározott határidőben valóban nem hozható meg, azonban *mindez nem jelentheti az eljárási határidők szabadon történő kezelését, ezzel az eljárás parttalanná válását*.

Indokolatlan és indokolhatatlan mulasztásként azonosítható, hogy a gyámhatóság a felülvizsgálati eljárás megindulását követően az első eljárási cselekményét mintegy két hét eltelte

után tette meg, továbbá, hogy a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatról való tudomásszerzést követően nem tájékoztatta a szülőket a gyermek apai nagyszülők általi családbafogadásának lehetőségéről. Álláspontom szerint nem elfogadható az eljárás azon eleme sem, hogy a családbafogadás kapcsán a gyámhatóság csak az amúgy is késedelmesen elkészült szakvélemények átvételét követő több hét múlva, a szülők és az apai nagyszülők kérelmének benyújtását követően indított eljárást, a gyermek további sorsának rendezése érdekében pedig érdemi döntést a beérkezett szakvélemények ismeretében nem hozott.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a gyámhatóság elhúzódo eljárása során elkövetett mulasztásaival sértette a jogbiztonság követelményét, és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, hatásában pedig alkalmas volt arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot is okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.

Az Ebtv. 42/F §-a alapján 2020. január 1-től a nevelőszülő a nevelésbe vett gyermek után jogosult a gyermekgondozási díjra. A gyámhatóság több, mint egy éve húzódo eljárása a nevelőszülőnek e jogosultságához való hozzájutására is hatással volt. Álláspontom szerint elfogadhatatlan a nevelőszülői hálózatnak a gyermek sorsának rendezésére irányuló kérelmére adott azon gyámhatósági válasz, amely a néhány hetes korától a nevelőszülőnél nevelkedő gyermek esetében a gyermek gondozási helyének megváltoztatását kínálja fel megoldásaként.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a gyámhatóságnak ez a válasza és ezzel összefüggő eljárása nem összeegyeztethető a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvével, hatásában pedig alkalmas arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot is okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerületi Hivatala Gyámügyi Osztályának vezetőjét, hogy a jövőben az *ideiglenes hatályú elhelyezésre* vonatkozó döntés felülvizsgálatára irányuló eljárási cselekményeit, a határozat meghozatalát, illetve az erről való értesülést követő napon haladéktalanul kezdje meg, eljárásai során a jogszabályi előírásokra tekintettel, azoknak megfelelően és határidőben, kellő körültekintéssel hozzon döntést.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos