

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7605/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györfly Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos apa 17 éves gyermeke ügyében kérte a segítségemet. A csatolt dokumentumok szerint a panaszos lányát, az őt nevelő édesanyja kizárta a lakásból, ezért 2013. május 8-án kérte Budapest Főváros Kormányhivatala XVII. kerületi gyámhivatalát (a továbbiakban: gyámhivatal), hogy a gyermeket ideiglenes hatállyal nála helyezze el. Sérlemzte, hogy kérelmét a gyámhivatal 2013. július 17-én elutasította, továbbá, hogy a döntést a másodfokon eljáró, Budapest Főváros Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) – annak csupán elnevezését megváltoztatva – érdemben helyben hagyta.

A panaszos tájékoztatott arról is, hogy a gyámhivatal a felettes szerve által elrendelt védelembe vételi eljárást 2013. november 6-ig nem indította meg.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást és az ügyben keletkezett dokumentumok másolatának megküldését kértem a gyámhivatal vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok

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

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

– A gyermek védelemhez való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (a továbbiakban: Csjt.)

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

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

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

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló iratok és információk szerint 2004 nyarán a bíróság a gyermeket – a szülők egyezségét jóváhagyva – az édesanya gondozásába helyezte, az apai kapcsolattartást szabályozta. Mindkét szülő új párkapcsolatban él, gyermekeik születtek.

2013. május 5-én a panaszos 17 éves lánya összeveszett az édesanyjával és közölte vele, hogy az édesapjával és annak új családjával akar élni. Az édesanyja felhívta telefonon a panaszost, és azt mondta neki menjen el a lányáért, vigye magával. Ezek után a lány összecsomagolt holmiját kidobta az ajtó elé és azt mondta neki, hogy kint várja meg az édesapját. A gyermek 20 percet várakozott az utcán, majd édesapja felvette az autójába.

Az apa az eseményekről – kérve a gyermek elhelyezésének módosítását – még aznap elektronikus levélben tájékoztatta a gyámhivatalt. A lány a következő napon bejelentést tett a rendőrségen. A rendőrség a jegyzőkönyvet megküldte az anya és a gyermek tartózkodási helye szerint illetékes XVIII. kerületi gyámhivatalnak. A XVIII. kerületi gyámhivatal 2013. május 27-én a XVIII. kerületi gyermekjóléti szolgálattól javaslatot kért a gyermek védelembe vételére vonatkozóan. Az eljárás megindításáról a szülőket értesítette.

A gyermekjóléti szolgálat visszajelzése szerint – tekintettel arra, hogy a gyermek lakcíme 2013. május 14-étől az apa XVII. kerületi lakcíme, továbbá, hogy a gyermek ténylegesen az apánál tartózkodik – illetékessége hiányában nem tud eljárni. Erre tekintettel a XVIII. kerületi gyámhivatal a gyermek védelembe vételi ügyét – a BP-18C/001/2493-9/2013. számú, 2013. június 7-én kelt végzésével – áttette a XVII. kerületi gyámhivatalhoz. 2013. május 8-án a panaszos és a lánya megjelentek a gyámhivatalban. A panaszos ragaszkodott az események és a gyermek hozzá való helyezésére vonatkozó kérelme jegyzőkönyvben való rögzítéséhez. Az ügyintéző a jegyzőkönyv tárgyaként a gyermek ideiglenes elhelyezését jelölte meg.

A gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a jegyzőkönyv felvétele előtt a panaszosnak szóban elmondták, hogy a gyermekelhelyezés megváltoztatásáról a bíróság jogosult dönteni. A gyámhivatal kizárólag súlyos veszélyeztetettség és az azonnali elhelyezés szükségességének együttes fennállása esetén határozhat a gyermek ideiglenes elhelyezéséről.

A hivatalvezető is arról informált, hogy a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó kérelmet tartalmazó jegyzőkönyv felvételére a panaszos kifejezett kérelmére került sor. Álláspontja szerint a jegyzőkönyv felvétele nem volt a gyámhivatal kötelessége

A gyermek édesanyja a gyámhivatal 2013. május 22-ére szóló idézésére nem jelent meg, magát nem mentette ki. A rendelkezésemre álló iratanyag között fellelhető a szülők 2013. május 9-ei elektronikus levelezése. E szerint az anya tudomásul vette lánya azon döntését, hogy az édesapjánál akar lakni. Az anya leírta azt is, hogy bízik a bíróság minél hamarabbi, a gyermekelhelyezés megváltoztatására vonatkozó döntésében. Kérte, hogy apa és gyermeke ne keresse vele a kapcsolatot. Tájékoztatta az apát arról is, hogy a gyermek alapítványi iskolájával a tanulmányi szerződést felbontotta, a tandíjat május 6-ától nem fizeti, de hozzájárul ahhoz, hogy a gyermek az apa által választott iskolába járjon. A gyámhivatal 2013. június 25-én mindkét szülőt hiánypótlásra hívta fel. A panaszostól azt tudakolta, hogy a gyermek továbbra is a háztartásában tartózkodik-e, továbbá, hogy a gyermek elhelyezés megváltoztatása tárgyában megindította-e a pert. Az anyától ugyancsak a per megindításáról, valamint arról érdeklődött, hogy továbbra is hozzájárul-e ahhoz, hogy a gyermek az apa háztartásában tartózkodjon. Ugyanezen a napon az anya jogi képviselője e-mailben tájékoztatást kért a panaszostól arról, hogy a gyermekelhelyezés megváltoztatása tárgyában nyújtott-e be keresetet.

A panaszos a gyámhivatalnál 2013. július 9-én iktatott hiánypótló nyilatkozata szerint a lánya változatlanul az ő háztartásába tartózkodik. Munkáltatója a gyermektartásdíjat továbbra is levonja a munkabéréből. Tudomása szerint az anya a gyermek után járó családi pótlékot felveszi, kapcsolatot nem tart a lányával, tartásához nem járul hozzá. A panaszos tájékoztatta a gyámhivatalt arról is, hogy azon kérésére, hogy a gyermek elhelyezésének megváltoztatására vonatkozó egyezséget az apa jogi képviselőjének irodájában írják alá, a gyermek anyja SMS-ben nemleges választ adott. Az írta, hogy az ügyvédhez nem áll módjában elmenni, majd a bíróságon találkozni.

A panaszos 2013. június 10-én pert indított az anya ellen gyermektartásdíj megszüntetése iránt, azonban a gyermek elhelyezés megváltoztatása iránt nem. Az anya 2013. július 10-én kelt – jogi képviselője útján továbbított válasza szerint –nem járul hozzá lánya édesapjánál való tartózkodásához, de a gyermekelhelyezés megváltoztatása iránt ő sem indított pert.

A gyámhivatal BP-17C-001/3007-8/2013. július 17-én kelt határozatával az apa kérelmét elutasította. A panaszos a döntés ellen jogorvoslati kérelmet nyújtott be.

A szociális és gyámhivatal a BPC-20/2806-3/2013. számú, 2013. augusztus 30-án kelt – a gyámhivatalnál szeptember 11-én érkezett – végzésével a határozat elnevezését végzésre módosította, a gyermek ideiglenes elhelyezésére vonatkozó eljárást megszüntette. Az indoklás szerint „*az ideiglenes hatályú elhelyezés iránti eljárást a gyámhivatal hivatalból folytatja le akkor is, ha annak szükségességére más szerv, vagy személy (jelen esetben az apa) hívta fel a figyelmet. Az apa beadványát ebben a vonatkozásban tehát nem kérelemként, hanem jelzésként kell a hivatalnak minősíteni, ami alapján vizsgálja a kiskorú veszélyeztetését.*” A másodfokú hatóság osztotta a gyámhivatal álláspontját a tekintetben, hogy „*a 17. életévét betöltött gyermek veszélyeztetettségét az anya nem valósította meg azzal, hogy „kitette az utcára”, mivel annak megtörténtét telefonon jelezte az apának*”. A felettes hatóság megítélése szerint az anya magatartása a gyermek egészséges érzelmi fejlődését mindenképpen érinti, ezért védelembé vételi eljárás lefolytatására utasította a gyámhivatalt. [...] „*Az, hogy jelenleg a szülői felügyeletet gyakorló szülő ... (az anya) és az ideiglenes hatályú elhelyezésnek a feltételei nem állnak fenn, nem akadályozza azt, hogy ténylegesen ... (a gyermek) hol tartózkodjon. Az pedig, hogy a szülői felügyeleti joggal rendelkező szülő miként gondoskodik gyermeke egészségéről, iskolájáról és neveléséről, már nem az apa (jogi) felelőssége, hanem az anyáé, akit ebben a vonatkozásban különböző kötelezettségek terhelnek, ezért szükséges vizsgálni, hogy a nem vitatottan veszélyeztetett gyermek veszélyeztetettségének megszüntetéséhez szükséges-e hatósági intézkedés.*”

A gyámhivatal 2013. október 2-án a gyermekjóléti szolgálattól a gyermek védelembé vételére vonatkozóan javaslatot kért. Az eljárás megindításáról a szülőket nem értesítette.

A hivatalomnak 2013. november 27-én megküldött dokumentumok között további iratok nem lelhetők fel. A gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a gyermek védelembé vételének szükségessége tárgyában indított eljárás folyamatban van.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

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

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján a gyámhivatal eljárására kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 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. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.].

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Mindebből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat] Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely – a materiális jogállam értékrendjének megfelelően – a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Ugyancsak az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése deklarálja. 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 Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A korábban hatályos Alkotmány 67. §-ában rendelkezett e jogról, annak címzettjeivel együtt, azaz, hogy a gyermeknek ezt az alkotmányos védelmet és gondoskodást a családtól, az államtól és végső soron a társadalomtól kell megkapnia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

Az Alkotmánybíróság egyik döntésében hivatkozta a 114/2010. (VI. 30.) AB határozatában a gyermekek védelmével kapcsolatos jogszabályok főbb vonásaival kapcsolatos megállapításait:

Eszerint a gyermekek védelmének alkotmányos alapja az Alkotmány 67. §, eszerint minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A védelem és gondoskodás – a 67. § (1) bekezdésében szereplő sorrend alapján – a család, az állam és a társadalom kötelessége. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert.

Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában. A szabályozás kereteit elsőként azok a – gyermekek jogairól megalkotott – nemzetközi egyezmények jelölik ki, amelyekhez Magyarország csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére, szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat, szabályozásbeli standardokat.¹

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből², valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenképp felett álló érdekének* érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenképp felett álló érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak, vagy a saját családban való nevelkedése a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztetettségével járna.

Az alkotmányos alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény³ alapelvei között kiemelten, nagy terjedelemben rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról, továbbá az államnak a családpótló ellátásokkal, a szülői gondoskodást helyettesítő védelemmel kapcsolatos kötelezettségeiről.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata értelmében, a „gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához”.

Míg az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogainak biztosítása kapcsán egyidejűleg szabta meg a család (szülők), valamint az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit, addig az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése csak a szülők gondoskodási kötelezettségét deklarálja.

¹ 434/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1452., 114/2010. (VI. 30.) AB határozat.

² Külön is érdemes kiemelni a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 18. cikkét, amely szerint biztosítani kell „*annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenképp felett álló érdekének kell vezetnie. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.*”

³ Lásd különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásáról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2. § (1)-(4) bekezdését, a 6. § (1)-(2) bekezdését, továbbá a 7. § (1)-(2) bekezdését.

Tekintettel arra, hogy az állam által aláírt nemzetközi szerződések jellemzően az érintett állam jogait és kötelezettségeit rögzítik, a gyermeki jogok biztosításával összefüggő állami kötelezettségek elsődleges forrása a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény lesz⁴.

III. Az ügy érdemében

A Ket. 39. § (2) bekezdése értelmében a szóbeli kérelmekről – az ügyfél kérelmére – a hatóság jegyzőkönyvet készít. Ebből következően a gyámhivatal nem mérlegelhetette, hogy a panaszos és a korlátozottan cselekvőképes gyermek együttes, a lány apához való helyezésére vonatkozó kérelméről vesz-e fel jegyzőkönyvet. A hivatkozott jogszabály alapján a jegyzőkönyve felvétele nem mellőzhető.

A Gyvt. 5. § n) pontja meghatározásában a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A Gyvt. 72. §-a szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. Az ideiglenes hatályú elhelyezésről – többek között – a gyámhatóság és a rendőrség hozhat döntést.

Az ideiglenes hatályú elhelyezésnek tehát két együttes feltétele van, egyrészt a gyermek súlyos veszélyeztetettsége, másrészt az azonnali intézkedés szükségessége. Ebből következően a döntés csak akkor lehet megalapozott, ha súlyos veszélyhelyzet és az azonnali intézkedés szükségessége között ok-okozati összefüggés áll fenn. Vagyis olyan súlyos, életveszélyes, helyrehozhatatlan következményekkel fenyegető helyzet miatt kell/lehet a gyermeket elhelyezni, amely helyzet úgy következett be, hogy felügyelet nélkül maradt, vagy ezt a helyzetet önmaga, illetve a családi környezet idézte elő.

Megállapítható, hogy ilyen súlyos azonnali intézkedést igénylő eset a jelzés idején – tekintettel arra, hogy a gyermek ekkor már a panaszos háztartásában tartózkodott – nem állt fenn.

A Csjt. 72/A. §-a alapján a gyermek elhelyezésének megváltoztatására a bíróság jogosult. Az elhelyezés megváltoztatását abban az esetben lehet kérni, ha azok a körülmények, amelyekre a bíróság a döntését alapította, utóbb lényegesen megváltoztak, és ennek következtében az elhelyezés megváltoztatása a gyermek érdekében áll. A pert a szülő, a másik szülő, a gyámhatóság és az ügyész indíthat. Ha a gyermek elhelyezése érdekében azonnali intézkedésre van szükség, a bíróság soron kívül, ideiglenes intézkedéssel határoz.

A Ket. az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A 30. § b) pontjának értelmében, ha a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének sincs helye a kérelmet a hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A döntés meghozatalára nyolc nap az irányadó határidő.

A törvény magyarázata szerint az ügyintézőnek az a dolga, hogy minden ügyiratot késedelem nélkül áttanulmányozzon annak érdekében, hogy hatásköri vagy illetékességi okból nem indokolt-e az áttétel, magyar szervnek van-e az ügyben joghatósága, nem kell-e az ügyfelet hiánypótlásra felhívni.

⁴ Lásd az 1991. évi LXIV. Törvényt az Egyezmény kihirdetéséről.

Ha a hatóság azt állapítja meg, hogy magyar hatóságnak nincs joghatósága vagy az adott hatóságnak nincs hatásköre, vagy nem illetékes és a kérelem áttételének nincs helye, vagy az áttételhez szükséges adatok hiányoznak és azok hivatalból nem állapíthatók meg, akkor a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül – végzéssel – elutasítja. Ha az eljárás során derül ki, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, akkor a hatóság az eljárást megszünteti.

A kérelem áttételének általában akkor nincs helye, ha az ügy elbírálása nem közigazgatási, hanem más, közhatalmat gyakorló szerv hatáskörébe tartozik. A kérelem áttételének általában akkor nincs helye, ha az ügy elbírálása nem közigazgatási, hanem más, közhatalmat gyakorló szerv hatáskörébe tartozik. Ilyen szerv a bíróság is, ugyanis az ügyfélnek szuverén joga eldönteni, hogy ügyével akar-e bírósághoz fordulni.

Ebből következően a gyámhivatal a jegyzőkönyv felvételét követő nyolc napon belül – a gyermekelhelyezés megváltoztatására vonatkozó perindítás lehetőségéről való írásbeli tájékoztatással – végzésben jogszerűen utasíthatta volna el az panaszos gyermeke ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó kérelmét. A perindítás lehetőségéről való szóbeli tájékoztatás az eljárási törvény értelmében nem volt elegendő.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a panaszos perindítási jogosultságról való szóbeli tájékoztatása, valamint a gyámhivatal – a gyermek ideiglenes elhelyezésével kapcsolatos – késedelmes döntése visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

A Csjt. a szülői felügyelet részjogosítványaiként jelöli meg gyermek gondozásának, nevelésének, vagyona kezelésének, valamint törvényes képviselőjének jogát és kötelességét. A Csjt. szerint a kiskorú gyermek szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll. A gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben való döntés kivételével szünetel a szülői felügyelete annak a szülőnek, akinek gyermeke a különélő másik szülőnél van elhelyezve, de szülői felügyeleti jogát a bíróság nem szüntette meg. A törvény értelmében a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésnek számít: a kiskorú gyermek nevének meghatározása, illetve nevének megváltoztatása, tartózkodási helyének kijelölése, továbbá iskolájának, valamint életpályájának megválasztása.

Álláspontom szerint azáltal, hogy a gondozó szülő a gyermeket a lakásból kizárta, a 17 éves lány döntését tudomásul véve a szülői felügyeleti jog körébe tartozó kötelezettségeket egészében a panaszosra hárította, gyermekével kapcsolatot nem kívánt tartani, tartásához nem járult hozzá és a tanulmányi szerződését felbontotta, mellyel a gyermek fejlődését veszélyeztette.

A Gyvt. 17. § meghatározza a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátók körét (védőnői szolgálat, házi orvos, köznevelési intézmények, rendőrség. stb.), valamint azon intézmények és személyek elnevezését, akik a gyermek veszélyeztetettsége esetén kötelesek jelzéssel élni. A gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén kötelesek hatósági eljárást kezdeményezni. Ilyen jelzéssel és kezdeményezéssel a jogszabály szerint bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet.

A Gyer. 84. § (1) bekezdése alapján a gyámhivatal a Gyvt. 17. §-ának (1)-(2) bekezdésében foglalt szervek, személyek jelzése, kezdeményezése, javaslata alapján köteles a védelembe vétel iránti eljárást hivatalból lefolytatni.

Mindebből következően megállapítható, hogy a gyámhivatal a gyermek veszélyeztetettségéről való tudomásszerzést követően védelembe vételi eljárást nem indított, és az e tárgykörben a XVIII. kerületi társhatóság által indított eljárást az iratáttételt követően nem folytatta.

A védelembe vétel ügyében a gyámhivatal csak a felettes erre való utasításának kézhezvétele után, hetek múlva kért javaslatot a gyermekjóléti szolgálattól, az eljárás megindításáról a szülőket – a Ket. 29. § (3) bekezdésének erre vonatkozó rendelkezése ellenére – nem értesítette.

Az értesítési kötelezettség törvényi szintű szabályozásának jelentőségét a törvény magyarázata taglalja. E szerint a jogintézmény bevezetését megelőzően az első fokú eljárásban az ügyfelek jogaikkal sok esetben azért nem tudtak élni, mert csupán az elsőfokú határozat kézbesítésekor értesültek az eljárásról. Erre tekintettel az ügyfél számára jelent fontos jogállami garanciát az eljárás megindításáról való értesítés.

Összességében azáltal, hogy a gyámhivatal a veszélyeztetett gyermek védelembe vétele tárgyában csak a felettes szerv utasítására indította meg az eljárást, továbbá, hogy az erről való értesítési kötelezettségét mellőzte visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, és sértette a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogának érvényesülését is.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala XVII. kerületi Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentőségére tekintettel – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a vonatkozó jogszabályi rendelkezések (Ket., Gyvt., Gyer.) maradéktalan betartására, a gyermek, „*mindenek felett álló*” (legjobb) érdekének megfelelő, valamint a Ket. alapelveit figyelembe vevő ügyintézésre.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.