



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-1587/2018. számú ügyben  
(Előzmény: AJB-3508/2017. számú ügy)

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

Érintett szervek:

- Emberi Erőforrások Minisztériuma
- Pest Megyei Kormányhivatal Nagykátai Járási Hivatala

2018. április

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1587/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

### **Az eljárás megindítása**

A Hivatalomhoz benyújtott beadványában a panaszos – jogi képviselője útján – ismertette, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) PE/GYAM/979-1/2016. számú, 2016. június 22-i határozatával helybenhagyta a nagyszülői kapcsolattartásról rendelkező PE-10C/GYAM/511-18/2015. számú elsőfokú határozatot. Eszerint a nagyszülő felügyelt kapcsolattartás keretében találkozhat unokáival, a kapcsolattartásra a gyámhatóság erre rendelt helyiségében kerülhet sor 2016. január 1-jétől minden hónap utolsó csütörtökén. A panaszos sérelmezte, hogy a határozat végrehajtására nem kerülhet sor, mert a gyámhatóság tájékoztatása szerint nem áll rendelkezésre a kapcsolattartás megvalósításához szükséges helyiség.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány kapcsán felmerült a jogállamiság elvével, a tisztességes eljáráshoz és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az ügyben vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján – az ügy iratmásolatainak megküldésével egyidejűleg – részletes tájékoztatást kértem az érintett megyei kormányhivatal vezetőjétől.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja külön kiemelt ombudsmani feladatként nevesíti a gyermekjogok védelmét. A panaszbeadványban foglaltak, így a *felügyelt kapcsolattartás személyi és tárgyi feltételeinek hiánya, nem megfelelő rendelkezésre állása* mind a kapcsolattartásra jogosultak, mind a gyermekek tekintetében természetes személyek nagyobb körét érintheti, a felmerült szolgáltatási probléma alapvető joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozza. Mindezek alapján az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az egyedi ügyben folytatott vizsgálatomat hivatalból kiterjesztettem a *kapcsolattartáshoz való jog érvényesülésének tárgyi és személyi feltételeinek országos és átfogó áttekintésére*, ennek során pedig valamennyi megyei és fővárosi kormányhivatal vezetőjétől tájékoztatást kértem.

### **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) 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);
- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);

- az egyes szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.);
- 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: Gyszt.);
- 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 megállapított tényállás

### 1. A konkrét panaszügy tekintetében

A hivatalvezető tájékoztatott arról, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal Nagykáta Járási Hivatala (a továbbiakban: gyámhatóság) a konkrét beadvánnyal összefüggésben a PE-10C/511-18/2015. számú, 2015. november 12-i határozatával szabályozta a kérelmező nagyszülő és a szülők gondozásában, nevelésében lévő unokái közötti kapcsolattartást felügyelt formában, a fokozatosság elve alapján felépített gyakorisággal és időtartamban. Az elsőfokú határozatot a szülők fellebbezését követően a másodfokú gyámhatóság a PE/GYAM/979-1/2016. számú, 2016. június 22-én kelt határozatával helyben hagyta.

A szülők a nagyszülővel való kapcsolattartástól teljes mértékig elzárkóznak, mivel véleményük szerint a megvalósuló kapcsolattartás veszélyeztetné gyermekeik egészséges lelki fejlődését. Így a másodfokú hatósági döntéssel szemben bírósági felülvizsgálati kérelemmel éltek, amely per a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon (a továbbiakban: bíróság) 9.K.28.161/2016 számon jelenleg is folyamatban van. Az elsőfokú gyámhatósági eljárás során egyértelműen megállapítható volt az, hogy ha a kapcsolattartást biztosítja is a gyámhatóság a kérelmező nagyszülő számára, az (egyelőre) csak felügyelt formában lehetséges.

2015. július 13-án kihirdették a Módtv.-t, amely a gyermekjóléti alapellátások rendszerét részben átalakítva, 2016. január 1-i hatálybalépéssel létrehozta a járásszékhely településeken működő *család- és gyermekjóléti központokat*. A Módtv. a Gyvt. e módosításával a járásszékhely településeken működő család- és gyermekjóléti központok *kötelező feladatává tette a kapcsolattartási ügyelet működtetését, vagyis a felügyelt kapcsolattartás biztosítását*. A Módtv. 21. § (1) bekezdése a Gyvt.-t a „Család- és gyermekjóléti központ” alcímmel és a 40/A. §-al egészítette ki, amely utóbbi 40/A. § (2) bekezdés ab) pontja tartalmazza a kapcsolattartási ügyelet működtetésének kötelezettségét.<sup>1</sup>

A gyámhatóság a 2015. november 12-i határozata e módosítás nyomán a nagyszülői kapcsolattartás helyszíneként *a nagykáta járásszékhellyel létrejövő család- és gyermekjóléti központ helyiségét*, a felügyelt kapcsolattartás feltételeinek biztosítására *a központot jelölte ki*, az első felügyelt kapcsolattartási alkalmat 2016. január 28-ában jelölte meg. A Gyvt. 40/A. § (2) bekezdése szerint *„a gyermekjóléti központ a gyermekjóléti szolgálatnak a 39. §, a 40. § (2) bekezdése és az Szt. 64. § (4) bekezdése szerinti általános szolgáltatási feladatain túl (...) ab) kapcsolattartási ügyeletet, ennek keretében közvetítői eljárást, ide nem értve a 62/E. § és a 132. § (6) bekezdése szerinti közvetítői eljárást, (...) lát el.”*<sup>2</sup>

A válasz hivatkozott a Gyer. 27. § (4b) bekezdésére, amely szerint felügyelt kapcsolattartás esetén a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult találkozására a – szakmai programja alapján kapcsolattartási ügyeletet biztosító – család- és gyermekjóléti központ kapcsolattartási ügyeletén, vagy pedig más, kapcsolattartással összefüggő tevékenységet nyújtó szolgáltató által biztosított.

<sup>1</sup> A 2015. december 23-án kihirdetett, az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2015. évi CCXXIII. törvényt is, ennek 19. §-a egészítette ki végül a Gyvt.-t a fenti, járásszékhelyen működő család- és gyermekjóléti központok feladatait meghatározó rendelkezéssel.

<sup>2</sup> A gyermekvédelmi közvetítői, támogatott közvetítői eljárások átfogó vizsgálatát lásd *AJB-75/2018.számú jelentésben*.

helyszínen, a kapcsolattartást felügyelő szakember jelenlétében és tanácsadása mellett kerül sor. A hivatalvezető hangsúlyozta, hogy *a kapcsolattartási ügyelet működtetése, a felügyelt kapcsolattartás biztosítása jellegéből adódóan csakis komoly szakmai, személyi és tárgyi feltételek megléte alapján történhet.*

A válasz szerint korábban – ha a gyermekjóléti szolgálat szakmai programja tartalmazta – a felügyelt kapcsolattartást *a gyermekjóléti szolgálat is biztosíthatta*, de a Gyvt. módosítása, illetve a Gyer.-t is módosító, az egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatásokkal összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 419/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet 2016. január 1-jei hatályba lépése mindezt már a központ feladatkörébe utalta.

A család- és gyermekjóléti központ, erre jogosult más szolgáltató által működtetett *kapcsolattartási ügyelethez vonatkozó részletes szakmai szabályokat az NM rendelet 22. §-a tartalmazza.*

A hivatalvezető hangsúlyozta, hogy arra korábban sem volt és jelenleg sincs jogszabályi lehetőség, hogy a felügyelt kapcsolattartás feltételeit gyámhivatal biztosítsa, illetve a gyámhivatal bocsásson rendelkezésre helyiséget és felügyeletet ellátó szakembert, pl. mediátort. Mindez a vonatkozó jogszabályok alapján kizárólagosan a szakmai programban foglaltak szerint korábban a család- és gyermekjóléti szolgálat, illetve most már a család- és gyermekjóléti központ, vagy az erre feljogosított és erre engedéllyel rendelkező más szakmai szolgáltató kompetenciája.

A járásban 2016. január 1-jével alakult meg a Nagykáta Család- és Gyermekjóléti Központ (a továbbiakban: központ), önálló szakmai egységként működtetve az Alapellátási Csoportot és a Járási Csoportot. A gyámhivatal így az elsőfokú döntés meghozatalakor a fenti jogszabályi környezet ismeretében joggal bízott abban, hogy a felügyelt kapcsolattartás feltételei biztosítottak lesznek, mivel *ezt megelőzően a járásban egy gyermekjóléti szolgálat szakmai programja sem tartalmazta a felügyelt kapcsolattartás biztosításának lehetőségét.* A központ a megalakulását követően azzal szembesült, hogy a felügyelt kapcsolattartás feltételeit nem tudják megteremteni, és jelen ügyszámban kapcsolódóan erről a 2016. szeptember 2-i levelükben is tájékoztatták a gyámhatóságot.

A központ ebben arról is tájékoztatta a gyámhatóságot, hogy a kapcsolattartási ügyellel kapcsolatos feladatellátáshoz szükséges *személyi és tárgyi feltételek anyagi okok miatt nem biztosítottak.* Nem lehetséges felügyelt kapcsolattartás biztosítása sem, amiről a fenntartó képviselőjében a polgármester levélben tájékoztatta a másodfokú gyámhatóságot. Az önkormányzat a központ megalakításával és működtetésével kapcsolatos központi költségvetési támogatást jelentős összeggel kiegészítette ugyan, de olyan mértékű plusz saját forrást már nem tudott biztosítani, amely a kapcsolattartási ügyellel járó költségeket is fedezte volna. A központ tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy a felügyelt kapcsolattartást nem tudják biztosítani. A hivatalvezető hangsúlyozta, hogy ez nemcsak panaszügy, hanem más ügyek kapcsán *jelentős problémát okoz.*

A fentiek okán az a nem várt helyzet alakult ki, hogy a határozat végrehajtásának technikai feltételei hiányoztak, de az elsőfokú döntést helyben hagyó másodfokú döntés közlésével a kapcsolattartás rendezésére vonatkozó határozat *jogerőssé és végrehajthatóvá vált.* A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben a bíróság a 9.K.28.161/2016/2. számú, 2016. november 30-án kelt, tárgyaláson kívül hozott végzésével a szülők, mint felperesek közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelmét el is utasította.

A hivatalvezető válaszában elismerte, hogy emiatt egy olyan feloldhatatlannak tűnő, jogellenes helyzet alakult ki, ahol *egy jogerős és végrehajtható határozat egyéb, kívülálló feltételek híján nem hajtható végre.* A gyámhivatalnak ugyanakkor nincs hatásköre arra, hogy a felügyelt kapcsolattartás biztosítását kikényszerítse. A gyermekvédelmi igazgatási bíróság kiszabása nem a gyámhivatal hatáskörébe tartozik, ez a kialakult vis maior helyzetet sem feltétlenül oldaná meg. Egy esetleges kapcsolattartás végrehajtására irányuló kérelemre indult hatósági eljárás eredménye is kétséges lenne, hiszen a kapcsolattartásra kötelezett önhibája sem lenne megállapítható.

A kialakult helyzetben felvetődött lehetőségként az is, hogy a központ helyett más járásszékhely településen működő család- és gyermekjóléti központot keres meg a gyámhivatal, hogy tudják-e biztosítani a felügyelt kapcsolattartást. A nagyszülő telefonon érdeklődött is, hogy mit tehet ebben a helyzetben, és a fenti lehetséges megoldási módról is tájékoztatást kapott. Nem hivatalos információk szerint azonban *valamennyi központ rendkívül szűkös kapacitásokkal rendelkezik,*

ahol gyakran még a saját járásukban sem feltétlenül tudják feladataikat maradéktalanul ellátni.

A hivatalvezető válaszában ez utóbbira példaként utalt egy olyan jelenlegi esetre, ahol a gyámhivatal az érintett kiskorút a fővárosban élő apánál helyezte el ideiglenes hatállyal, és ahol felügyelt kapcsolattartást lehet csak szabályozni az anya és a gyermek között, ugyanakkor az érintett kerületi központ az április végi megkeresésre arról tájékoztatta, hogy *a legelső kapcsolattartási alkalom a telítettségük miatt leghamarabb még így is csak július hónap legelején lehetséges.*

A járási hivatal vezetőjének álláspontja szerint arra, hogy a nagyszülői kapcsolattartás felügyelt formáját mellőzzék, nincs lehetőség; az előzmények alapján a gyermekek érdekében - legalább is az első időszakban - indokolt a felügyelt kapcsolattartás. Továbbá feltétlenül hangsúlyozni kívánta: az elsőfokú eljárás során alapos okkal fölmerült az is, hogy a gyámhivatal a nagyszülő kapcsolattartás rendezésére irányuló kérelmét elutasítja, mondván az a gyermekek érdekeivel ellentétes. Erre is figyelemmel, a kialakult helyzetben célszerűnek tűnik a bírósági felülvizsgálati eljárás és a bíróság döntésének bevárása, amely során akár az sem kizárt, hogy a bíróság a kapcsolattartás rendezésére vonatkozó határozatot hatályon kívül helyezi.

Figyelemmel az elsőfokú eljárás során feltárt tényállásra, ugyanakkor megállapítható az is, hogy a nagyszülői kapcsolattartás elmaradása nem okoz olyan mértékű érdeksérelmet a gyermekek számára, amely a fenti célszerűségi szempont figyelmen kívül hagyását indokolná. A gyámhivatal a bírósági döntést követően – ha az helyben hagyja a nagyszülői kapcsolattartást, - keresi majd meg a környékbeli család- és gyermekjóléti központokat a felügyelt kapcsolattartás biztosításának vonatkozásában, vagy folytat le – a bíróság döntésének függvényében – új eljárást, szintén, más úton is keresve a felügyelt kapcsolattartás biztosításának lehetőségét.

A hivatalvezető hangsúlyozta, hogy a felügyelt kapcsolattartás - család- és gyermekjóléti központ részéről fennálló - személyi és tárgyi feltételeinek hiányában egy olyan jogellenes helyzet alakult ki, amely feloldására hatósági eszközökkel nem rendelkeznek. Egyben a fent kifejtettek értelmében a gyámhivatalnak sincs lehetősége a felügyelt kapcsolattartás és annak feltételei (felügyeletet ellátó szakember, helyiség stb.) biztosítására. Ugyanakkor bíznak abban, hogy a Központ részéről a felügyelt kapcsolattartás feltételeit előbb-utóbb már biztosítani tudják majd, illetőleg, hogy a bírósági felülvizsgálati eljárás rövidesen lezárul és annak függvényében a jelenleg kialakult vis maior helyzet - akár új eljárás keretében is – rövidesen rendeződhet.

## **2. A személyi és tárgyi feltételrendszer kapcsán a kormányhivataloktól kapott válaszok**

A kapott válasz nyomán látókörombe került, feltárt probléma jellege túlmutathatott a járás és a hivatal keretein, ezért a hivatalbóli vizsgálatá váló kiterjesztése lehetővé tette számomra, hogy feltérképezzem, a tényállás során feltárt jogellenes helyzet országos szintű probléma-e.

Tájékoztatást kértem ezért valamennyi megyei és a fővárosi kormányhivatal vezetőjétől, hogy a jogszabályok módosításával keletkezett jogi kötelezettség biztosításának nehézségeiről, esetleges hiányosságairól, ezzel összefüggésben a kapcsolattartásra jogosultak és a gyermekek kapcsolattartáshoz fűződő jogának gyakorlati érvényesüléséről minél teljesebb képet kaphassak.

A kormány megbízottaktól a következő kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást:

- 1) Hány kapcsolattartási ügyelet működik az illetékességi területükön, ezek közül mennyi található – a jogszabályi kötelezettségnek megfelelően – a gyermekjóléti központokban, illetve hány gyermekjóléti szolgálat látja el e feladatot választottan?
- 2) Megfelelő számban rendelkezésre állnak-e az illetékességi területükön a kapcsolattartási ügyelet, különösen a felügyelt kapcsolattartás célját szem előtt tartó, gyermekbarát kapcsolattartási helyiségek, a szükséges képesítéssel rendelkező szakemberek?

**2.1 A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezetője** ismertette válaszában, hogy illetékességi területükön valamennyi család- és gyermekjóléti központban biztosított speciális ellátásként a kapcsolattartási ügyelet, amelyet fő szabályként a központok nyújtanak, egy esetben jelezte az intézmény, hogy a központon kívül a család- és gyermekjóléti szolgálat családsegítője látja el a felügyelt

kapcsolattartást. Jellemző tapasztalat, hogy a felügyelt kapcsolattartás során igyekeznek a szülők és a gyermekek időbeosztásához igazodni, azonban a kapcsolattartások többsége főként *hétvégére* esik, így *külön problémát jelent az intézményeknek a szakemberek részvételét, felügyeletét biztosítani*. Egy intézmény jelezte, hogy a kapcsolattartási ügyeletet a család- és gyermekjóléti központban dolgozó munkatárok *megbízási szerződéssel látják el*, mely egy évre szól. A többéves gyakorlat azt mutatja, hogy *a kapcsolattartási ügyeletet egy, maximum másfél évig tudják vállalni a dolgozók*. Több központ jelezte azt, hogy indokolt esetben, így például a szülő kérésére, vagy több gyermek kapcsolattartása esetén a család- és gyermekjóléti szolgálat helyiségében bonyolítják le a felügyelt kapcsolattartást. E tekintetben azonban probléma, hogy a család- és gyermekjóléti szolgálatok nem rendelkeznek felügyelt kapcsolattartásra kialakított kapcsolattartási helyiséggel.

A gyámhatóságok, egy kivételével elegendőnek tartják a központok által biztosított lehetőséget. *A megyeszékhely illetékességi területén a nagyszámú ügyekre tekintettel gondot jelent ugyanakkor az időpontok egyeztetése a központ kapcsolattartási ügyeletével. A gyermekbarát helyiségek kialakítása a család- és gyermekjóléti központok többségében megtörtént. Három központ azonban úgy nyilatkozott, hogy egyáltalán nincs ilyen helyiségük és a hatósági ellenőrzések tapasztalata szerint ilyen szoba kialakításának a fizikai feltételei sincsenek meg, illetve a helyiséget más funkcióra, például munkavégzésre is használják, de az is előfordul, hogy ugyan van külön helyiség, de annak műszaki feltételei (ablaktalan) nem felelnek meg a célnak.* A kormány megbízott kifejtette azt is, hogy sok esetben a család- és gyermekjóléti központ munkatársai adományokból származó játékokkal, eszközökkel tették gyermekek fogadására alkalmassá a helyiségeket, illetve saját munkájukkal (színes festés) járultak hozzá a barátságos közeg kialakításához, mert a család- és gyermekjóléti központok felállításához biztosított mintegy 2 millió forint központi támogatásból főként a *munkavégzés tárgyi feltételeit* igyekeztek megvalósítani. A gyermekvédelmi szakszolgálat a szakellátásban nevelkedő gyermekek esetében biztosítja a felügyelt kapcsolattartást a megye több pontján, mely esetekben a felügyeletet a gyermekvédelmi gyám biztosítja.

**2.2 Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjétől** kapott válasz alapján a *23 kerület mindegyikében működik kapcsolattartási ügyelet*. Valamennyi kapcsolattartási ügyelet a kerületi önkormányzatok által fenntartott család- és gyermekjóléti központban, kötelező feladatellátás keretében működik. A kapcsolattartási ügyeletek tárgyi és személyi feltételei a fővárosban alapvetően biztosítottak, a felügyelt kapcsolattartásokra gyermekbarát helyiségek rendelkezésre állnak. Problémaként említhető ugyanakkor, hogy a felügyelt kapcsolattartások általában *korlátozott időtartamban* (két hetenként két óra) biztosíthatók, *az elmaradt kapcsolattartások pótlása többnyire nem oldható meg, a kapcsolattartási helyiségek jelentős telítettsége miatt*. A területi gyermekvédelmi szakszolgálat épületében biztosítanak tárgyi és személyi feltételeket a gyermekvédelmi szakellátásban nevelt gyermek és szülője felügyelt kapcsolattartása esetén, illetve kapcsolattartási helyszínt is biztosítanak a nevelésbe vett gyermekek azon szülei, kapcsolattartásra jogosult rokonai részére, akik más módon nem tudnának a gyermekkel kapcsolatot tartani, például a fővárostól távol lagnak. A kormány megbízott szerint *még több kapcsolattartási helyiségre lenne szükség*, illetve bár a szakemberek száma megfelel a jogszabályi előírásoknak, de *nagyobb létszámra is lenne igény*.

**2.3 A Pest Megyei Kormányhivatal vezetője** ismertette, hogy a megye 18 járásából 17 család- és gyermekjóléti központjában és hét család- és gyermekjóléti szolgálatban biztosítanak kapcsolattartási ügyeletet. *Egy járásban a család- és gyermekjóléti központ nem biztosítja a kapcsolattartási ügyeletet, azonban három család- és gyermekjóléti szolgálat biztosít helyszínt a kapcsolattartásra*. E központ vezetője úgy nyilatkozott, hogy az intézmény költségvetéséből nem tudják finanszírozni a speciális szolgáltatást ellátó munkatársak illetményét, a tárgyi feltételek részben adottak.

Pest megyében a legtöbb család- és gyermekjóléti központ, illetve szolgálat esetében a tárgyi feltételek biztosítottak, valamennyi család- és gyermekjóléti szolgálat, a 18 központból 15 intézmény akadálymentesen megközelíthető, a fennmaradó 3 központi épület pedig részben akadálymentesített. Minden központ és szolgálat úgy nyilatkozott, hogy az intézmények

helyiségeinek bútorzata, felszerelési és berendezési tárgyai alkalmasak a gyermekek, fiatal felnőttek ellátására, berendezésük gyermekbarát. 15 intézmény helyiségei alkalmasak a „zsilipelésre” is.

A kapcsolattartási ügyelet ellátásához a személyi feltételeket a *központok megbízási szerződéssel*, a foglalkoztatottak bevonásával biztosítják, akik (kötetlen) munkaidejükben, illetve munkaidejükön kívül látják el feladataikat (jutalom, illetve pótszabadság ellenében). Három család- és gyermekjóléti központ a személyi feltételeket megfelelőnek ítélte meg, négy központ az igényeknek megfelelően alakítja a feladatban foglalkoztatottak számát. *Két intézmény fogalmazta meg, hogy súlyos létszámbiánnnyal küzdenek.* A kapcsolattartási ügyelet a központoknál hétköznap átlagosan 20 órában, *szombati napokon pedig átlagosan 3 órában biztosított.* *Vasárnaponként csak egy központnál tudják biztosítani a láthatásokat a kapcsolattartásra jogosultak számára.*

A szolgálatok hétköznaponként, néhány napon 1-2 órára biztosítanak kapcsolattartást a jogosultak számára. Ez alól kivétel az örkényi Esély Szociális Szolgálat, ahol a munkatársak és a tárgyi feltételek kapacitását meghaladó mértékben szabályozza a járási gyámhivatal a szolgálatnál a nevelőszülőknél nevelkedő gyermekek vér szerinti családjaival való kapcsolattartást. A hivatalvezető válasza kitért arra, hogy a központok a kapcsolattartási ügyelet hatékonyságát gátló problémaként jelezték, hogy *a szolgáltatást nyújtó intézmény nem szüntetheti meg az időpontot fél éves szünet után sem, azt fenn kell tartani*, helyszínt biztosítani, a kapcsolattartás idejében az azt biztosító személynek jelen kell lennie. Két központ és egy szolgálat fogalmazta meg kritikaként, hogy a hatóságokkal való egyeztetés hiányában a központok kénytelenek kapacitásukat túllépni.

A család- és gyermekjóléti központok összesített válaszában további problémaként fogalmazódott meg, hogy a kapcsolattartási ügyeleteken tapasztaltokról a központ által tett jelzést a gyámhivatal és a bíróság nem veszi figyelembe, mivel *a központ nem ügyfél* az eljárásban. Előfordult, hogy magyar nyelven nem beszélő ügyfél és kettős állampolgárságú gyermeke közötti kapcsolattartáskor a központ *nem tudott tolmácsot biztosítani.* A tárgyi feltételek elégtelenségével összefüggésben kiemelték azt is, hogy új játékok beszerzésére nincs költségvetési forrás, az adományként kapott játékok száma csekély, és azok több esetben hiányosak.

Javaslatként fogalmazódott meg, hogy *a kapcsolattartási ügyelet szakmai feltételéhez konkrétabb jogszabályi előírásokra, törvény által megszabott keretekre, kompetencia határok kijelölésére lenne szükség:* hiányzik a szakmai protokoll, módszertani útmutató. Az intézmények közötti partneri viszony fokozottabb kiépítésére is szükség lenne: a jelenlegi feltételek fennállása esetén a kapcsolattartást szabályozó hatóságnak érdeklődnie kellene előzetesen a kapcsolattartást biztosító intézmény szabad kapacitásáról. *Az előzetes időpontegyeztetés* sokat segítene a havi beosztások elkészítésében. A válasz szerint szükségesnek mutatkozik, hogy az ítéletet hozó bíróságok, illetve a végzést hozó gyámhivatalok közvetlenül a kapcsolattartás szabályozása előtt tájékoztassák az ügyfeleket arról, hogy még az *első láthatás előtt vegyék fel a kapcsolatot az intézményekkel*, valamint alkalmazzák a kapcsolattartás fokozatosságának elvét, azaz a rendszerből való kilépés elősegítését.

Az NM rendelet 22. § (2) bekezdés c) pontja szerint a központ a felügyelt kapcsolattartás felülvizsgálatára vonatkozó javaslatáról hivatalból tájékoztatja a gyámhivatalt. A központok javaslata szerint szükséges lenne kiegészíteni a bíróság tájékoztatásával akkor, ha a bíróság a kirendelő hatóság. A végzést, határozatot kötelezően *minden esetben a központnak is szükséges lenne eljuttatni*, mert többször előfordult, hogy csak a szolgáltatást igénybe vevőnek volt belőle példánya. Javaslatként fogalmazódott meg, hogy a végzésben, határozatban minden esetben jelöljék meg a kapcsolattartás *első alkalmát.* Szükségesnek tartanak, hogy a felügyelt kapcsolattartások során felmerült konfliktusok tisztázása, nyomon követése érdekében lehetőség legyen kamerarendszer kiépítésére, a látogatások rögzítése, utólagos megtekintése érdekében. Fontos volna továbbá a kapcsolattartási ügyelet ellátásakor a családon belüli erőszakkal érintett kapcsolattartások esetén a kapcsolattartást biztosító szakemberek személyi és jogi védelmének megteremtése.

**2.4 A Baranya Megyei Kormányhivatal vezetőjének válasza** szerint valamennyi család- és gyermekjóléti központjában biztosított a kapcsolattartási ügyelet. A rendszeres szakmai együttműködésnek és aktív szakmai kapcsolatnak köszönhetően a jelzőrendszeri tagok és a gyámhatóságok megfelelő

információval rendelkeznek a kapcsolattartási ügyelet igénybevételének lehetőségét illetően. Néhány központban a *faliújságon is kifüggesztették* a kapcsolattartási ügyelet igénybevételének módjáról és lehetőségeiről, a házirend és panasz benyújtásának lehetőségeiről szóló tájékoztatót.

Az intézmények a bírósággal és a gyámhatósággal az egyes esetek előtt telefonon egyeztetnek a kapcsolattartási ügyeletének kapacitásairól. Így a kapcsolattartási szabályozásokba az *egyeztetett kezdési időpont, időtartam, páros vagy páratlan heti ciklikusság kerül*, a kapcsolattartási helyszín rögzítése mellett. Az egyeztetéseknek köszönhetően a meglévő kapacitásokat maximálisan ki tudják használni. A vizsgált időszakban összesen *634 esetben* került sor felügyelt kapcsolattartás biztosításra, *793 esetben* pedig az intézmények biztosították a helyszínt a kapcsolattartáshoz.

A hivatalvezető kitért arra, hogy a kormányhivatal Hatósági Főosztálya Szociális és Gyámügyi Osztályának gyermekjóléti szolgáltatóknál végzett hatósági ellenőrzési tapasztalatai alapján megállapítható, hogy *a család- és gyermekjóléti központok nem minden esetben rendelkeznek megfelelő tárgyi feltételekkel* a mediáció, illetve a kapcsolattartás lebonyolítására. A tárgyi feltételek tekintetében az intézmények többségében rendelkezésre áll ugyan kapcsolattartásra kialakított helyiség, ezek *funkciójukat tekintve olykor más célt is szolgálnak*, illetve elhelyezkedésükből adódóan sem minden esetben nyújtanak megfelelő környezetet. A kapcsolattartási ügyeletek, valamint a felügyelt kapcsolattartások lebonyolítása során a tárgyi feltételek hiányosságai befolyásolják azok megvalósítását. *A személyi feltételek tekintetében* a kapcsolattartási ügyeleti feladatokra önkéntesen jelentkező munkatársak kijelölése során figyelembe veszik az intézmények a meglévő szakmai tapasztalatot, az állandóság biztosítása érdekében az adott kapcsolattartási ügy folyamatos vitelének segítségét, valamint a speciálisan keletkező problémák megoldásának képességét.

Szakemberhiány e területen jelenleg nem jellemző, azonban időszakosan a kijelölési elvek teljesülése problémákba ütközhet, például betegség, szabadságolások vagy a fluktuáció miatt. Ilyenkor a kapcsolattartási ügyelet ellátása során a felmerülő problémákat helyettesítéssel, az intézményben dolgozó szakemberek betanításával oldják meg. Van olyan központ, ahol kapcsolattartási ügyelet biztosításakor munkanapokon az intézményi ügyeletes szociális munkás látja el a kapcsolattartási ügyeletet is. Munkaszüneti napokon az ügyeletes kijelölésekor figyelembe veszik a kollégák egyéni igényeit, igyekeznek az önkéntesség elvének betartásával eljárni.

Egyes intézményekben a kapcsolattartási ügyeletet minden esetben az adott családdal foglalkozó, területileg illetékes *esetmenedzser* biztosítja. A megyeszékhely szerinti járásban illetékes intézményben zajló kapcsolattartásokról az intézményvezető által kijelölt szociális asszisztens külön nyilvántartást vezet. Egy kapcsolattartást összesen 2 fő segít, akik lehetőség szerint állandó párt alkotnak. A helyettesítés rendjéről az intézményvezető dönt. A kapcsolattartási ügyelet rendelkezik saját dokumentációval, amit minden alkalommal vezetnek a kapcsolattartást segítő munkatársak. Azon intézményekben, ahol mediátor végzettségű szakemberek biztosítják a kapcsolattartási ügyeletet, ott külön mediációs protokollt dolgoztak ki, vagy külön szakmai program készült a kapcsolattartási ügyelet működésének feltételeiről. Az egyik intézmény szakmai programjának része *a kapcsolatügyelet szakmai programja*, mely szerint az ügyfél nyilatkozik írásban, hogy az igényelt szolgáltatás tartalmáról és feltételeiről a tájékoztatót megkapta. Ezt követően egyezség születik a konfliktusban álló felek között az együttműködés kereteiről és sor kerül az első interjú felvételére. A kapcsolattartási ügyeleti naplóban rögzítik a kapcsolattartásra vonatkozó lényeges eseményeket. Külön házirend vonatkozik a kapcsolattartásra és a kapcsolatügyeletre.

Az előremutató, helyi szintű szakmai protokollok és programok mellett probléma, hogy *a szakemberek leterheltsége következtében a munkaidő alatti felügyelt kapcsolattartás lebonyolítása számos esetben okoz problémát, nem minden család- és gyermekjóléti központban biztosított a hétvégi kapcsolattartási ügyelet, felügyelt kapcsolattartás során az esetmenedzser vagy mediátor megfelelő díjazása, munkaidő-kedvezmény biztosítása. A szakszolgálat az ideiglenes hatállyal befogadó otthonban elhelyezett gyermekek tekintetében nem minden esetben tudja biztosítani felügyelt kapcsolattartás keretében az arra megfelelő helyiséget és szakembert.*

**2.5 A Békés Megyei Kormányhivatal** illetékességi területén *9 járási hivatal* található, ennek megfelelően *9 kapcsolattartási ügyelet* működik a járási hivatalok székhelyein lévő gyermekjóléti központokban,



ezen felül választhatóan 1 gyermekjóléti szolgálat lát el ilyen jellegű tevékenységet. A megyében a kapcsolattartási ügyelet, különösen a felügyelt kapcsolattartás célját szem előtt tartó, gyermekbarát kapcsolattartási helyiségek, valamint a szükséges képezéssel rendelkező szakemberek megfelelő számban rendelkezésre állnak, de általánosságban elmondható, hogy *az ügyfelek részéről növekszik az igény arra, hogy a kapcsolattartás helyszíne ne otthon, hanem külső, semleges helyszínen történjen.* A gyámhatóságok is indokoltnak tartják, hogy a hosszabb idő óta elmaradt kapcsolattartások pótlása – a fokozatosság érdekében – a gyermekjóléti központokban történjen. A kormány megbízott kiemelte, hogy szükséges a helyszínek bővítése, a szakemberszám és eszköz növelésének jövőbeli biztosítása érdekében jelezni, hogy a megnövekedett eljárások száma, illetve az intézkedési kötelezettségek növekedésével *a kapacitások bővítése elengedhetetlennek mutatkozik.* Kiemelést érdemel továbbá, hogy a kapcsolattartási ügyelet *általában munkanapokon és munkaidőben biztosított,* ugyanakkor a kapcsolattartások az esetek számottevő hányadában *hétvégére* esnek.

**2.6** A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal vezetőjétől kapott válasz szerint a megyében összesen 13 kapcsolattartási ügyelet működik, mindegyik jogszabályi kötelezettség alapján látja el feladatait. Ez a szám egyértelműen nem elégséges, illetve *kevés a felügyelt kapcsolattartást biztosító, gyermekbarát kapcsolattartási helyiség,* sok településen pedig e feladatot egyáltalán nem látják el vagy kizárólag munkaidőben vállalják annak biztosítását. A működő szolgálatok így folyamatosan túlterheltek, miközben gyakran eleve az ügyfelek lakóhelyétől távol működnek. A kapcsolattartási ügyeleteken a tárgyi feltételek megoldottak, viszont több kliens ellátását vállalni nem tudják.

**2.7** A Csongrád Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja arról számolt be, hogy a gyermekjóléti központokban kötelező jelleggel működnek a kapcsolattartási ügyeletek, ezen túl pedig egyes gyermekjóléti szolgálatok választottan látnak el ilyen irányú feladatot. A gyámhivatalok álláspontja szerint probléma, hogy a gyermekjóléti központok, szolgálatok *kizárólag munkanapokon és munkaidőben tudnak rendelkezésre állni.* Ezen időszakban az ügyfelek dolgoznak, a gyermekek pedig óvodában, iskolában vannak, ahonnan nem hiányozhatnak. A kapcsolattartásra jogosultak és a gyermekeknek nincsen lehetőségük a nyitvatartási időn túl, munkaidő után vagy hétvégén megvalósuló kapcsolattartásokra. A gyakorlat azt mutatja, hogy *növekszik azon ügyfelek száma, aki nem tudja gyermekét elvinni az otthonába, mert hajléktalan vagy lakáskörülményei alkalmatlanok a gyermek fogadására.* A gyámhivatalok többségének tapasztalatai szerint *a kapcsolattartási helyiségek száma, illetve a szakemberek száma is kevés.* A felügyelt kapcsolattartások során kiemelt figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy ugyanazon időpontban, ugyanabban a helyiségben több kapcsolattartásra ne kerüljön sor. A család- és gyermekjóléti központok nagy része elegendőnek tartja a szakemberek számát és megfelelőnek a kapcsolattartási helyiségeket, de van központ, ahol a kapcsolattartási helyiség *optimálisabb felszerelése,* az ehhez szükséges támogatás is szükséges lenne a nagy igénybevétel és leterheltség miatt. Hosszú évek tapasztalata alapján a felügyelt kapcsolattartás mindig egy igen komplex feladat, melyhez gyermekvédelmi kapcsolatügyi mediátori tapasztalattal rendelkező mediátor közreműködése szükséges. A járási hivatalok gyámhivatalai javaslatként fogalmazták meg a felügyelt kapcsolattartás és kapcsolattartási ügyelet *lehetőségeinek kiszélesítését,* szabályainak újra gondolását, valamint az azt lebonyolító szakemberek számának növelését.

**2.8** A Fejér Megyei Kormányhivatal illetékességi területén 8 járási szinten szervezett gyermekjóléti központ működik, ahol a jogszabályi kötelezettségnek eleget téve működik kapcsolattartási ügyelet. Nincs olyan gyermekjóléti szolgálat, amely önként vállalt feladatként látná el e feladatot.

**2.9** Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja arról adott tájékoztatást, hogy illetékességi területükön mind a 7 gyermekjóléti központban működik kapcsolattartási ügyelet. Kizárólag a központokban nyújtják ezt a szolgáltatást, a gyermekjóléti szolgálatok választottan nem látják el a feladatot. A járások illetékességi területén gyermekbarát kapcsolattartási helyiségek, valamint képezéssel rendelkező szakemberek megfelelő számban rendelkezésre állnak. Egy járási

hivatal jelezte, hogy *gátolja több párhuzamos kapcsolattartás biztosítását, azaz leszűkíti a kiadható időpontok lehetőségét, hogy egy településen csak egy helyiséget tudnak biztosítani erre a célra.*

**2.10** A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalt vezető kormánybizott válaszában azt rögzítette, hogy *mind a 10 gyermekjóléti központnál működik kapcsolattartási ügyelet, összesen 16 helyszínen, két központnál azonban csak munkaidőben érhető el ez a szolgáltatás. A gyermekjóléti szolgálatok közül egy látja el ezt a feladatot önként választottan. A gyermekjóléti központok tájékoztatása szerint a gyermekbarát kapcsolattartási helyiségek 2 központ kivételével rendelkezésre állnak. Egy központ jelezte, hogy szombati napokon több családnak is szükséges helyszínt biztosítaniuk, ezért más irodákat is igénybe vesznek erre a célra. Szintén egy gyermekjóléti központnál jelentett problémát az, hogy nincs elegendő, megfelelő képzéssel rendelkező szakemberük.*

**2.11** Heves megyében a kormány megbízott válasza értelmében csak egy központ jelezte, hogy nem rendelkezik a felügyelt kapcsolattartáshoz elegendő helyiséggel, ezért az adminisztrációs helyiségben is biztosítják azt, ami nem mondható épp gyermekbarátnak. További egy központ arról tájékoztatta a kormányhivatalt, hogy a gyerekbarát környezet adott, de az ügyfélterben tudták kialakítani az elfogadható körülményeket, több család egyidejű fogadása azonban már gondot okoz. A kormányhivatal vezetőjének válasza szerint illetékességi területükön *egy központ nem tudja biztosítani a megfelelő képzésű szakembert a jogszabályban foglalt feladat ellátásához.*

**2.12** A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal vezetője arról adott tájékoztatást, hogy a megyében összesen 9 család- és gyermekjóléti központ biztosítja a jogszabályi kötelezettségnek megfelelően a kapcsolattartási ügyelet működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket, melyek mind felszereltségben, mind szakképzettség tekintetében jó színvonalon állnak az ügyfelek rendelkezésére. A központok mellett négy család- és gyermekjóléti szolgálatnál, illetve a területi gyermekvédelmi szakszolgálat területi irodáiban nyújtanak lehetőséget a kapcsolattartási ügyelet működésére. A kapcsolattartási ügyelet kérdéskörével kapcsolatban több járási hivatal vezetője is problémaként jelezte azt, hogy *az ügyelet igénybevételére kizárólag hétköznap munkaidőben van lehetőség, mely komoly nehézséget jelent a kapcsolattartás rendezése során.*

**2.13** Komárom-Esztergom megyében a kormány megbízotti válasz alapján a 6 család- és gyermekjóléti központ mindegyikében működik kapcsolattartási ügyelet. A család- és gyermekjóléti szolgálatok közül egy sem végez választottan ilyen szolgáltatást. A gyermekbarát kapcsolattartási helyiségeket mindenhol kialakították, a kapcsolattartás biztosítására a szükséges képzéssel rendelkező szakemberek a megfelelő számban rendelkezésre állnak azon szolgáltatóknál is, ahol egyébként más feladatokkal összefüggésben felmerült a létszámbeli problémája. A család- és gyermekjóléti központok a szakellátásban nevelkedő gyermekek kapcsolattartására is biztosítanak helyszínt, felügyelt formában is. Az ideiglenes hatállyal elhelyezett, nevelésbe vett gyermekek kapcsolattartására Tatabányán is lehetőség nyílik, a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgálatnál. Az itt kialakított helyiség szintén gyermekbarát, a felügyeletet biztosító szakemberek is adottak. Bizonyos időszakokban azonban zsúfoltság tapasztalható, mivel a nem felügyelet mellett történő kapcsolattartások egy része is itt kerül lebonyolításra. A kormány megbízott kifejtette, hogy javaslatuk szerint *célszerű lenne az NM rendelet 22. §-ában konkrétan meghatározni, hogy a kapcsolattartási ügyelet mely napokon, hány órában, milyen időintervallumban kell minimálisan biztosítani a szolgáltatóknak.*

**2.14** A Nógrád Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízott beszámolt arról, hogy 7 kapcsolattartási ügyelet működik, ebből 6 gyermekjóléti központban, további egy pedig gyermekjóléti szolgálatnál. A kapcsolattartási ügyeleteken a felügyelt kapcsolattartásokhoz szükséges helyiségek rendelkezésre állnak, de *nem elegendő a megyében a szükséges képzéssel rendelkező szakemberek, felügyelők száma. Nehézséget jelent, hogy több helyen csak szombaton működik a kapcsolattartási ügyelet, ha nő a*

felügyelt kapcsolattartások száma, akkor azon a hétvégén nem tud új klienseket fogadni. A gyámhivataloknak a szabályozás előtt *informálódni kellett, hogy melyik szombaton van szabad kapacitás.*

**2.15** A *Somogy Megyei Kormányhivatal* illetékességi területén a válasz értelmében összesen *nyolc kapcsolattartási ügyelet* működik a járási székhelyeken található gyermekjóléti központokban, illetve igény szerint egyes szolgálatok által biztosított helyszínen is megvalósul a kapcsolattartási ügyelet. A kormány megbízott jelezte, hogy a gyermekbarát kapcsolattartási helyiségek, valamint a szükséges képesítéssel rendelkező szakemberek is a megfelelő számban rendelkezésre állnak.

**2.16** A *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője* tájékoztatást adott arról, hogy valamennyi járásközpontban, a gyermekjóléti központokban működik kapcsolattartási ügyelet. Nyíregyháza területén – figyelemmel az ügyek magas számára és elősegítve a pénteki és szombati napokra szabályozott kapcsolattartások gördülékeny lebonyolítását – két telephelyen is működik kapcsolattartási ügyelet. A Csengeri Járási Hivatal illetékességi területén pedig a gyermekjóléti központon túl további egy gyermekjóléti szolgálat is végez ilyen szolgáltatást. Jelenleg a 13 járási hivatal tájékoztatása alapján *nem egységesen biztosított* a kapcsolattartási ügyeleti szolgáltatás. Tíz járási hivatal számolt be arról, hogy az illetékességi területén működő kapcsolattartási ügyelet a felügyelt kapcsolattartás célját szem előtt tartó, gyermekbarát kapcsolattartó helyiséggel rendelkezik, továbbá a megfelelő számú és képzettségű szakember is rendelkezésre áll. A szakemberek között mediátor végzettségűek is vannak, ami elősegíti a színvonalas ellátás biztosítását. E kapcsolattartó helyiségek jól felszereltek és a szolgáltatást igénybe vevők számára könnyen megközelíthetőek. *Három járási hivatal azonban arról számolt be, hogy a kapcsolattartási ügyeleten működő helyiségek felszereltsége hiányos, a gyermekbarát környezet csak korlátozottan biztosított.* A berendezések cseréje és kiegészítése indokolt, hogy barátságosabb, intímebb környezetet biztosítson résztvevőknek, de a megfelelő számú és képzettségű szakemberek e kapcsolattartási ügyeleteken is rendelkezésre állnak.

**2.17** A kormány megbízott válasza szerint *Tolna megyében* járási hivatalonként egy, összesen hat kapcsolattartási ügyelet működik a család- és gyermekjóléti központokban. Több család- és gyermekjóléti központ jelezte, hogy *szükséges lenne több ilyen célra használható helyiség kialakítására.* A tárgyi feltételek pótlása, cseréje, fejlesztése érdekében pályázati vagy központi támogatásra lenne szükségük. A járási hivatalok válasza szerint sok esetben *komoly szakemberhiánnyal küzdenek.*

**2.18** A *Vas Megyei Kormányhivatal vezetője* kormány megbízott tájékoztatása szerint a legnagyobb kapcsolattartási ügyszámokkal rendelkező megyeszékhelyi járás kapcsolattartási ügyelete *komoly kapacitás problémákkal küzd jelenleg.* Álláspontja szerint maguk a tárgyi feltételek adottak, *viszont a megszorított ügyek számához képest nagyon kevés a szakember.* A megye többi járásaiban ugyanakkor mind a tárgyi, mind a személyi feltételek adottak, kapcsolattartási ügyelet a kötelezően kijelölt gyermekjóléti központokban kizárólag a járásszékhelyeken működnek.

**2.19** A *Veszprém Megyei Kormányhivatal vezetője* azt jelezte a számomra, hogy a megyében összesen 10 kapcsolattartási ügyelet működik a gyermekjóléti központok keretében. A személyi feltételek valamennyi kapcsolattartási ügyelet esetében biztosítottak. A tárgyi feltételek ugyanakkor *minőségileg eltérőek.* Egy család- és gyermekjóléti központ uniós forrás segítségével a korszerű, színes, gyermek- és családbarát szolgáltatói környezet, baba-tisztasági pontot, ivóvíz automatát, akadálymentes bejárat lehetőségét képes biztosítani. A további kapcsolattartási ügyeleteken is törekszenek a gyermekbarát kapcsolattartási helyiségek kialakítására.

**2.20** A *Zala Megyei Kormányhivatal* tájékoztatása alapján valamennyi család- és gyermekjóléti központ működtet kapcsolattartási ügyeletet, így azok 6 városban érhetőek el: Zalaegerszegen, Nagykanizsán, Keszthelyen, Lentiben, Letenyén és Zalaszentgróton. A kapcsolattartási ügyelet, különösen a felügyelt kapcsolattartás célját szolgáló személyi és tárgyi feltételeket a család- és

gyermekjóléti központ biztosítják. Minden járásszékhelyen rendelkezésre áll játszószoza, váró helyiség, az egyéni beszélgetésekre alkalmas helyiség, a játékok a gyermekek széles korosztályának megfelelőek. *A helyiségeket, egyéb felszerelést nem kizárólagosan a kapcsolattartási ügyelet feladatellátása során használják.* A válaszbán kiemelték, hogy *a személyi feltételek biztosítása a kevés szakképzett személy miatt esetenként aránytalan terhet ró a szakemberekre, a rendszeres hétvégi elfoglaltság miatt.*

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

A 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 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. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

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 Gysr. 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 hatóságokra a vizsgálati hatásköröm kiterjed.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény, az Ajbt. 37. §-a közvetlenül lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő egyes aggályokat.

### **II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói 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 és kiszámítható módon 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 alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés 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 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 a Gyermekjogi Egyezmény preambuluma: 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 3. cikkében foglalt meghatározó alapelv pedig minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez.

Az Egyezmény 3. cikkének 3. pontja pedig kifejezetten kiemeli, hogy a részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban. Szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a *kapcsolattartási ügyelet szolgáltatás kialakításának szükségessége* az Egyezmény 9. cikk 3. pontján alapul, miszerint a részes államok tiszteletben tartják a mindkét szülőjétől vagy ezek egyikétől külön élő gyermeknek azt a jogát, hogy *személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést tartsasson fenn mindkét szülőjével*, kivéve, ha ez a gyermek legjobb érdekeivel ellentétes.

Az Európa Tanács a gyermekekkel való kapcsolattartásról szóló 2003-as egyezménye ezzel összhangban hivatkozik a gyermek azon jogára, hogy mindkét szülőjével kapcsolatot tartson fenn. Az uniós jogban az Alapjogi Charta 24. cikk (3) bekezdése elismeri minden gyermeknek jogát arra, hogy *mindkét szülőjével kapcsolatot tartson fenn*. A joggyakorlat alapján a kapcsolattartásnak – ha az a gyermek legjobb érdekének megfelel – *rendszeresnek* kell lennie, lehetővé kell tennie a *személyes kapcsolat* kialakulását, *közvetlen kapcsolat* formájában kell megvalósulnia.

Az *Emberi Jogok Európai Bírósága* számos ítéletében rámutatott arra, hogy a családi élet korlátozásait illetően a szülői kapcsolattartási jogok hatóság általi korlátozásakor sokkal alaposabb vizsgálatra van szükség, mint a szülői felügyeleti jog összefüggésében. A gyermek érdeke a családi kapcsolatok fenntartása, mivel e kapcsolatok megszüntetése a gyermek saját gyökereitől való elvágását jelenti. A Bíróság szerint az olyan radikális intézkedések, mint a kapcsolattartás teljes megszüntetése, csak kivételes körülmények között lehet igazolt és arányos.<sup>3</sup>

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tiszteletes eljárás*hoz 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

A nemzetközi és európai gyermekjogi standardok egyértelművé teszik azt, hogy sérül a gyermek kapcsolattartáshoz való joga abban az esetben, ha az *elhúzódnó hatósági eljárás*, illetve a tárgyi-személyi feltételek hiánya, elégtelensége okán a kapcsolattartásra jogosult személy nem tud élni e jogával, ha emiatt folyamatosan megghiúsulnak a személyes találkozások. Míg a szülő, illetve más kapcsolattartásra jogosult személy esetében a kapcsolattartás joga egyszerre jog és kötelezettség, addig a gyermeket a kapcsolattartás minden esetben *jogként illeti meg*.

<sup>3</sup> Vö. Vojnity kontra Magyarország ítélet, 2013. 29617/07. számú kérelem.

A hatályos magyar jogszabályok mellett közvetlenül az Egyezményből is következik, hogy a kapcsolattartás biztosítása, előmozdítása, a végrehajtása, akár annak kikényszerítése a gyermekvédelmi kötelezettség keretében kiemelt állami feladat. A magyar jogban az állam nevében ennek a konkrét felelősei a *gyámhatóságok*, a jelen vizsgálatban taglalt, speciális kapcsolattartási forma, a felügyelt kapcsolattartás biztosításának címzettjei pedig – jogszabályi kötelezettségükönél fogva – a *család- és gyermekjóléti központok*.

A vizsgálat fókuszában az elrendelhető kapcsolattartási formák közül a kapcsolattartáshoz való jog, mint gyermeki jog oldaláról tekintve a *legérzékenyebb, legsérülékenyebb szabályozási területet*, a felügyelt kapcsolattartás megvalósulása állt. Egyértelmű, hogy a felügyelt kapcsolattartás eszköze alkalmas lehet arra, hogy a gyermek legjobb érdekének és jogainak védelme érdekében, esetleg felmerülő potenciális veszélyeztetési helyzetben a teljes tiltás helyett arányos megoldás legyen. Komoly ugyanakkor az állam és az általa kijelölt intézmények felelőssége abban, hogy ennek az elrendelésnek a kontroll és személyes jelleg egyensúlyát tartva a megfelelő szakmaiságot biztosító személyi, illetve a tárgyi feltételek tudják a felügyelt kapcsolattartási forma célját elérni.

Felügyelt kapcsolattartás abban az esetben alkalmazandó, ha a szülők között, illetve a kapcsolattartásra jogosult és a gondozó szülő között olyan mértékben megromlott a kapcsolat, hogy találkozásuk a minimálisra szorítandó, vagy teljesen elkerülendő. Alkalmazására akkor is sor kerülhet, ha a különélő szülő és a gyermeke között annyira megromlott a kapcsolat, hogy kapcsolatuk újjáépítése érdekében segítségre van szükség, illetve ha a *különélő szülő nem alkalmas arra, hogy a gyermekét hosszabb időn át felügyelje*, vagy a körülményei nem megfelelőek arra, hogy gyermekét vendégül lássa. A legtipikusabb alkalmazási formája a *különélő szülők közötti szabályozása*, ugyanakkor az egyéb jogcímen kapcsolattartásra jogosultak<sup>4</sup> esetében is elrendelhető.

Mindezek értelmében a felügyelt kapcsolattartás nem más, mint egy átmeneti, a családi kapcsolat újraépítését, illetve helyreállítását célzó, resztoratív jellegű kapcsolattartási forma. A hivatkozott szabályok alapján arra irányul, hogy a gyermek úgy élhessen a szülővel, illetve más személlyel való kapcsolattartás jogával, hogy közben a lehető legkisebb mértékben traumatizálja a szülők, illetve a gondozó szülő és a másik személy közötti személyes konfliktus, ne tegyék ki veszélyeztetett helyzetnek a kapcsolattartás során. Alkalmazásának a funkciója az, hogy megfelelő szakmaiság mellett hozzásegítse a kapcsolattartás résztvevőit, hogy a *szükséges idő elteltével, önállóan, felügyelet, asszisztencia nélkül élhessenek kapcsolattartási jogukkal*, azaz a fennálló konfliktushelyzetben /körülményekben egy átmeneti kontrollt követően egy rendszeres, minden szereplő számára elfogadható, a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő helyzet alakulhasson ki.

### **1. A felügyelt kapcsolattartás és a kapcsolattartási ügyelet jogszabályi keretei kapcsán**

A Gyer. 27. § (4a) bekezdése rögzíti, hogy a felügyelt kapcsolattartás elrendelésével a gyámhivatal arra törekszik, hogy a gyermek számára *biztonságos körülmények között* segítse elő a kapcsolattartásra jogosulttal a családi kapcsolat felépítését, helyreállítását. A Gyer. 27. § (4b) bekezdése szerint a felügyelt kapcsolattartás esetén a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult találkozására a – szakmai programja alapján kapcsolattartási ügyeletet biztosító – *család- és gyermekjóléti központ kapcsolattartási ügyeletén*, vagy más, kapcsolattartással összefüggő tevékenységet nyújtó *szolgáltató által biztosított helyszínen*, a kapcsolattartást felügyelő szakember jelenlétében és tanácsadása mellett kerül sor. A *kapcsolattartási ügyelet* az érintettek igényeinek megfelelően a kapcsolattartásra megfelelő feltételekkel rendelkező család- és gyermekjóléti szolgálatnál is biztosítható.

Mindennek megfelelően a *kapcsolattartási ügyelet* a szülő és a gyermek, valamint a kapcsolattartásra jogosult és a gyermek kapcsolatának ápolására, javítására, vagy újbóli kiépítésére kidolgozott *gyermekvédelmi szolgáltatás*. A célja, hogy érvényesítse a gyermek mindkét szülőjével, valamint kapcsolattartásra jogosult más hozzátartozójával való közvetlen kapcsolattartásának a

<sup>4</sup> A Ptk. 4:179 § (1) bekezdése szerint kapcsolattartásra jogosult más hozzátartozók a nagyszülő, a testvér és – ha a szülő és a nagyszülő nem él vagy a kapcsolattartásban tartósan akadályozva van, vagy a kapcsolattartási jogát önhibájából nem gyakorolja – a gyermek szülőjének testvére és szülőjének házastársa.

jogát. A kapcsolattartási ügyelet, mint gyermekvédelmi alapszolgáltatás keretében biztosítandó konkrét feladatokat az NM rendelet 22. §-a részletezi, miszerint:

- a) a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult szülő vagy más kapcsolattartásra jogosult személy számára a találkozásra, *együttlétre alkalmas semleges helyszín biztosítása*,
- b) biztosítja a felügyelt kapcsolattartást elrendelő szervvel történt előzetes egyeztetést követően a *felügyeletet ellátó szakember*, vagy lehetővé teszi más felügyeletet ellátó szakember jelenlétét,
- c) biztosítja az érintettek kérésére, valamint a gyámhivatal kezdeményezésére *gyermekvédelmi közvetítői eljárást* (mediáció), melynek célja a felek közötti konfliktusok feloldásának segítése, közöttük megállapodás létrehozása, és annak mindkét fél részéről történő betartása, és
- d) biztosítja a konfliktuskezelő szolgáltatást vagy az önálló szakmai módszertani programmal *rendelkező* kapcsolatügyi szolgáltatást.<sup>5</sup>

A jogszabály ezeken túl *két speciális esetben is lehetővé teszi a központok számára kapcsolattartási ügyelet ellátását*. Egyrészt a család- és gyermekjóléti központ a nevelőszülői hálózat működtetőjével, a gyermekotthonnal kötött külön megállapodás alapján a szolgáltatást a nevelőszülőnél, a gyermekotthonban elhelyezett gyermek és a kapcsolattartásra jogosult vér szerinti szülő vagy más kapcsolattartásra jogosult személy között is biztosíthatja. Másrészt az NM rendelet 22.§ (5) és (6) bekezdése alapján titkos menedékházban, a kapcsolati erőszak áldozatait fogadó krízisközpontban és az emberkereskedelem áldozatait fogadó átmeneti szálláson élő szülő gyermekére – ha a külön élő szülő kapcsolattartásra jogosult – a kapcsolattartási ügyelet szabályai irányadóak azzal, hogy a kapcsolattartás helyszíne nem lehet a titkos menedékház, krízisközpont és átmeneti szállás.

## **2. A konkrét panaszügyben feltártak és a hatóságok eljárása tekintetében**

A tényállás alapján a nagykátaai járásban 2016. január 1-jével megalakult a központ, amely önálló szakmai egységként működteti az Alapellátási Csoportot és a Járási Csoportot. A gyámhatóság az elsőfokú döntés meghozatalakor joggal bízhatott abban, hogy a felügyelt kapcsolattartás feltételei biztosítottak, *ezt megelőzően a járásban egy gyermekjóléti szolgálat szakmai programja sem tartalmazta a felügyelt kapcsolattartás biztosításának lehetőségét*. A központ azonban már a megalakulását követően azzal szembesült, hogy a felügyelt kapcsolattartás feltételeit nem tudják megteremteni, erről pedig a 2016. szeptember 2-i levelükben tájékoztatták a gyámhatóságot.

A központ tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy a kapcsolattartási ügyelettel kapcsolatos feladatellátáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételek anyagiak hiányában nem biztosítottak, amelyről a fenntartót képviselő polgármester levélben tájékoztatta is a másodfokú gyámhatóságot. A rendelkezésre álló információk szerint a központ megalakításával és működtetésével kapcsolatos központi költségvetési támogatást az önkormányzat jelentős összeggel kiegészítette, de olyan további forrást már nem tudott biztosítani, ami a kapcsolattartási ügyelettel járó költségeket is fedezte volna. *A központ a fentiek alapján tájékoztatta a gyámhatóságot, hogy a felügyelt kapcsolattartást nem tudják biztosítani*. Az ügyben a határozat végrehajtásának technikai feltételei tehát nem voltak meg, annak ellenére, hogy az elsőfokú döntést helyben hagyó másodfokú döntés közlésével a kapcsolattartás rendezésére vonatkozó határozat *jogerőssé és végrehajthatóvá vált*.

A hivatalvezető elismerte, hogy *egy olyan feloldhatatlan és jogellenes helyzet alakult ki, ahol egy jogerős és végrehajtható határozat egyéb, kívülről álló feltételek híján nem hajtható végre*.

A tényállásból jól látható, hogy a felügyelt kapcsolattartás 2015. november óta nem valósulhatott meg. Felvetődött lehetőségként ugyan, hogy a központ helyett más járásszékhely

<sup>5</sup> A definíciók pontos használata érdekében kiemelendő, hogy a *kapcsolatügyi* az NM rendelet 22. § d) bekezdése szerint a *kapcsolattartási ügyelet keretén belül* biztosítható önálló szakmai módszertani programmal rendelkező kapcsolatügyi, konfliktuskezelő szolgáltatás. A jogszabályi kötelezettség tehát a *kapcsolattartási ügyelet fenntartására vonatkozik*, a plusz szolgáltatási elemeket magában foglaló kapcsolatügyi fenntartására nem, amely tükröződik a kormányhivatalok megadott adataiban: elenyésző számban biztosítanak kapcsolatügyi ellátást jelenleg hazánkban.



településen működő család- és gyermekjóléti központot keres meg a gyámhivatal, hogy tudják-e biztosítani a felügyelt kapcsolattartást, de ezt a megkeresett intézmények kapacitás hiányában nem tudták vállalni. A központ jelzései ellenére tehát sem a gyámhatság, sem pedig a felügyeleti szerv részéről nem történt olyan határozott, a megfelelő szakmaiságot is magában foglaló intézkedés, amely a jogellenes helyzetet – akár csak ideiglenesen is – orvosolhatta volna.

A fenti eset kapcsán nem bír relevanciával, hogy az adott ügyben felmerült annak jogi lehetősége is az elsőfokú eljárásban, hogy a nagyszülő kapcsolattartásra vonatkozó kérelmét a gyámhatóság elutasítja. A hivatalvezető jelezése alapján egyrészt *rendszerszinten, az illetékességi területükön elrendelt valamennyi további felügyelt kapcsolattartás esetén újból megismétlődhet a jogellenes helyzet.* Másrészt a hatóságok, illetve szolgáltatók oldaláról az ügyön túlmutató körülmények, a tárgyi hiányosságok és személyi feltételek súlyos elégtelenségének fennállása nem befolyásolhatja a gyámhatóságot a kapcsolattartás szabályozása tárgyában hozott döntéseinek meghozatalában.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy a vizsgált ügyben az a kialakult helyzet, amely miatt a jogerős és végrehajtható, felügyelt kapcsolattartásról való döntés technikai okok miatt egyáltalán nem hajtható végre és ennek megoldására, pótlására ésszerű időn belül nem történik megfelelő intézkedés a jogbiztonság és a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás követelményével, valamint a kapcsolattartásra jogosult panaszos tisztességes eljárásához való jogával és a gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő súlyos visszásságot okozott.*

### **3. A felügyelt kapcsolattartás személyi, illetve a tárgyi feltételei tekintetében**

A konkrét panaszügyben feltártak és a látókörömbe került problémák azt valószínűsítették, hogy nem egyedi, hanem valószínűleg országos szinten fennálló hiányosságokról és nehézségekről van szó, ezért az egyes kormányhivatalok vezetőit felkértem, hogy az illetékességi területükön működő kapcsolattartási ügyeletek *személyi és tárgyi feltételeiről* adjanak részletes tájékoztatást.

A panaszüggyel érintett járási hivatalon kívül több kormányhivatal jelezte, hogy a tárgyi feltételekre fordítható finanszírozás hiányában jelenleg nem tud eleget tenni a jogszabályban foglalt kötelezettségnek. Bács-Kiskun megyében 3 központ, Pest megyében a konkrét panasszal érintett központ tartozott ebbe a körbe. A válaszokból kiderült, hogy komoly kapacitásbeli problémákkal küzdenek azon megyékben, ahol valamennyi család- és gyermekjóléti központban biztosított a kapcsolattartási ügyelet szolgáltatási intézménye. A leterheltség oka az egyre növekvő számú igénybevételi szándék, illetve az a trend, hogy a bíróságok és a gyámhatóságok a felügyelt kapcsolattartást egyre nagyobb számban ítélik szükségesnek és rendelik el.

Szinte valamennyi megyei kormányhivatal megerősítette helyben a kapcsolattartási ügyeletek személyi feltételeinek hiányát, különösen *Pest, Csongrád, Hajdú-Bihar, Heves, Nógrád, Tolna és Vas megyében* számoltak be a kormányhivatalok jelentős *szakemberhiányról* az illetékességi területükön.<sup>6</sup> Súlyos nehézséget okoz, hogy számos központban csupán a felügyelt kapcsolattartásról szóló döntés keltétől számítva jelentős késedelem mellett tudnak csak időpontot biztosítani az első kapcsolattartási alkalomra, az esetlegesen elmaradt kapcsolattartások pótlására pedig egyáltalán nincs, vagy csak további jelentős késedelem mellett van mód. *Mindez álláspontom szerint pedig a tárgyi és a személyi feltételek jelenlegi súlyos és elfogadhatatlan elégtelenségét tükrözi.*

Egy Veszprém megyében megvalósult, uniós forrásból finanszírozott kapcsolattartási ügyelet kivételével szinte valamennyi kapcsolattartási ügyelet *szerény felszereltséggel* működik. Több esetben *az ügyfélfogadási térben zajlanak a felügyelt kapcsolattartási alkalmak*, műszakilag alkalmatlan, szűkös, ablaktalan helyiségben. Több központ is arról számolt be, hogy a helyiségek gyermekbarát

<sup>6</sup> Az NM rendelet 22. § (1) bekezdése b) pontja kizárólag arról rendelkezik, hogy a központ biztosítja a felügyelt kapcsolattartást elrendelő szervvel történt előzetes egyeztetést követően a felügyeletet ellátó szakembert, vagy lehetővé teszi más felügyeletet ellátó szakember jelenlétét. Az NM rendelet 22. § (3) bekezdése külön képesítési követelményt csupán a kapcsolattartási ügyeleten mediációt lefolytató szakember tekintetében támaszt. A felek hatósági eljárást mellőző kezdeményezése esetén gyermekvédelmi közvetítést az a személy végezhet, aki a szociális továbbképzések rendszerében minősített konfliktuskezelő vagy mediációs programon képzésben részesült, illetve az ilyen program tréner. A minősített programon képzésben részesültnek kell tekinteni azt a személyt is, akiről a programot minősítő személy, illetve szervezet igazolja, hogy minősített programon szerzett tanúsítványt.

jellegét csak eseti adományokból biztosított játékokkal, a munkatársak önkéntesen vállalt színes falfestéseivel igyekeztek megvalósítani. A tárgyi feltételek hiánya, azok korlátozott, nem megfelelő rendelkezésre állása gátat szab annak, hogy a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult személy valóban *minőségi időt tölthessen el együtt*. Mindez pedig álláspontom szerint a felügyelt kapcsolattartás kiüresedéséhez, diszfunkcionális működéséhez vezet, ahol a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult személy közötti érzelmi-kommunikációs kapcsolat felépítésére tett szakmai törekvések meghiúsulhatnak, a segített, illetve felügyelt kapcsolattartás nem tudja elérni a célját.

Rá kell mutatnom ennek kapcsán arra, hogy a kapcsolattartási ügyelet *minimum tárgyi feltételei jogszabályi szinten nem rendezettek*. A vonatkozó jogszabály szűkszavúan arról rendelkezik, hogy „a központ biztosítja a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult szülő vagy más kapcsolattartásra jogosult személy számára a találkozásra, *együttlétre alkalmas semleges helyszínt*.”

Határozott álláspontom a tekintetben, hogy elengedhetetlen a kapcsolattartási ügyeletek tárgyi feltételeire vonatkozó és számon kérhető minimumszabályok kialakítása, így különösen a helyiségek számának, illetve a minimális alapterületének, felszereltségének, az ügyféltértől való elkülönítettségének egyértelmű és pontos meghatározása annak érdekében, hogy a kapcsolattartási ügyeletek megfelelően tudják ellátni jogszabályi feladataikat. A részletszabályok kidolgozása egy olyan jogi minőségbiztosítási alapot jelentene, amelyre ráépíthető a jogi-szakmai felülvizsgálati szempontok kidolgozása, illetve a szakmai ellenőrzések lefolytatása. Jelen pillanatban országos szinten a pontos szabályozottság hiányában a gyermekjóléti központok kapcsolattartási ügyeletein szignifikáns eltérések mutatkoznak a gyermekbarát helyiségek rendelkezésre állásában.

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a kapcsolattartási ügyelet tárgyi feltételeinek megfelelően részletező jogi szabályozás hiánya, valamint a személyi és a tárgyi feltételek elégtelensége miatt a felügyelt kapcsolattartásokra vonatkozó jogerős és végrehajtható határozatokban foglaltak esetlegesen valósulhatnak meg, a kapcsolattartási alkalmak pótlása pedig nehézkes. Mindez álláspontom szerint a jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljárásból való joggal, a kapcsolattartásra jogosult és a gyermek kapcsolattartáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

#### **4. A hétvégén biztosítható kapcsolattartási időpontok tárgyában**

A vizsgálat feltárta, hogy valamennyi kapcsolattartási ügyelet szakemberei számára problémát jelent a *hétfégi elérhetőség* biztosítása. Eközben azonban az a helyzet is egyértelművé vált, hogy a kapcsolattartások legideálisabb megvalósulási ideje – ahogyan a folyamatos kapcsolattartások esetében is – az esetek többségében a hétfégi időpontokra esne a kapcsolattartásra jogosultak munkarendje, a távol lakó jogosultak jelentős utazási ideje, a gyermekek tankötelezettségének teljesítése, egyéb iskolán kívüli elfoglaltsága, időbeosztása miatt. A hétfégi beosztás biztosítása azonban szakemberhiány miatt nehézségekbe ütközik a szolgáltató központoknál, a beérkezett válaszok megerősítették, hogy egyáltalán nem vagy csak korlátozottan tudják a hétfégi láthatások felügyeletét, segítségét megoldani. A munkáltatók számára gondot okoz továbbá a szakemberek *hétfégi rendelkezésre állásának ellentételezése*, a megfelelő díjazás (pl. hétfégi munkavégzés esetén érvényesíthető ágazati pótlék beszámításának lehetősége, munkaidő-kedvezmény) biztosítása.

A gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve magában foglalja azt a követelményt, hogy a felügyelt kapcsolattartás lehetőségét lehetőleg olyan módon kell biztosítani, hogy az az érintett gyermekek iskolai oktatási, pihenése és szabadideje számára a leoptimálisabb legyen. A kapacitás korlátokra tekintettel ugyan nincs lehetőség a szolgáltatás hétfégi időpontban való biztosítására, de mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a jelenlegi súlyos akadályokat felszámolják. Mindezek alapján megállapítom, hogy a kapcsolattartási ügyelet részletszabályainak kidolgozása során *a hétfégi kapcsolattartási alkalmak tekintetében is olyan minimum követelményeket kell meghatározni*, amely világosan rögzíti, hogy mely napokon, pontosan mennyi óra időtartamban, milyen lehetséges ellentételezés mellett teremthető meg a felügyelt kapcsolattartás.

## **5. A felügyelt kapcsolattartást biztosító szolgáltató javaslattételi lehetőségének szerepéről**

A felügyelt kapcsolattartás intézményével összefüggésben szeretném kiemelni, hogy mivel a kapcsolattartási ügyelet keretében a kapcsolattartásra jogosult személlyel (így a szülővel vagy más családtaggal) való találkozás egy veszélyeztetett vagy konfliktusos helyzethez (gyanújához) kapcsolt szükségszerűen mesterséges jellegű és külső kontrollhoz kötött helyzet, így mind gyermekjogi, mind pedig szakmai szempontból fontos, hogy egy célhoz kötött *átmeneti* időszakra szóljon, ahogyan azt a hatályos jogszabályi rendelkezések is egyértelművé teszik.

A Gyer. 27. § (4b) bekezdése lehetőséget teremt arra, hogy a felügyelt kapcsolattartás eredményeként, a szolgáltató javaslatára a felügyelt kapcsolattartás helyszínén megvalósulhat a szakember *jelenléte nélküli találkozás* a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult között, kivéve, ha ezt a lehetőséget a gyámhivatal döntése kizárta. E rendelkezés biztosítja a *fokozatosság elve alapján* a felügyelt kapcsolattartásból való átvezetést az önállóan megvalósuló kapcsolattartások felé.

Mindennek megvalósulása érdekében a jogalkotó további garanciaként meghatározta a felügyelt kapcsolattartás szükségességének *felülvizsgálatára vonatkozó részletszabályokat*, miszerint a gyámhivatal a felügyelt kapcsolattartást biztosító szolgáltató javaslatára felülvizsgálja a felügyelt kapcsolattartást. A felülvizsgálat eredményeként – ha a kapcsolattartásra jogosult és a kapcsolattartásra kötelezett között nem jött létre egyezség – a gyámhivatal dönt a gyermek érdekében a kapcsolattartás *elvitel vagy meglátogatás* formájában való gyakorlásáról, a kapcsolattartás (további) *korlátozásáról*, megvonásáról, vagy a felügyelt kapcsolattartás fenntartásáról.

Az NM rendelet 22. §-a mindezzel összefüggésben pontos határidővel megjelölt *tájékoztatási kötelezettséget* is előír a gyermekjóléti központok számára, miszerint a család- és gyermekjóléti központ a felügyelt kapcsolattartás elmaradása esetén annak elmaradásáról öt napon belül, megvalósulásáról, az ott történekről, a szülő vagy más kapcsolattartásra jogosult személy és a gyermek kapcsolatának alakulásáról, a felügyelet fenntartásának szükségességéről felkérésre, felülvizsgálatára vonatkozó javaslatáról hivatalból tájékoztatja a gyámhivatalt.

A kapcsolattartási forma *céljának, időszakos, átmeneti jellegének megőrzése és biztosítása* érdekében kiemelten fontos tehát, hogy a felügyelt kapcsolattartást biztosító *szolgáltatók* megtegyék a javaslataikat, rendszeresen éljenek a jogszabály nyújtotta lehetőséggel. Szükség van arra is, hogy a *gyámhatóságok* e javaslatokat – amelyek alátámasztására, igazolására szolgál a felügyelt, segített kapcsolattartásról készített dokumentáció – a megfelelő súllyal kezeljék, mérlegeljék. Sikeresen megvalósuló kapcsolattartások esetén ennek megfelelően döntsenek az elvitel és a meglátogatás formájú kapcsolattartásról, ellenkező esetben a kapcsolattartás korlátozásáról, megvonásáról.

A megkeresésemre adott kormányhivatali válaszok többsége azt erősítette meg, hogy noha a központok közvetlen információkkal rendelkeznek a kapcsolattartásra jogosult és a gyermek kapcsolatának alakulásáról, továbbá arról objektív, szakmai mérce alapján javaslatot tudnak megfogalmazni, a gyámhatóságok a szolgáltatók javaslatait *nem megfelelő súllyal* veszik figyelembe.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy nem egyeztethető össze a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével, a felügyelt kapcsolattartás átmeneti jellegének biztosítását és innen az ésszerű időn belül való továbblépés lehetőségét akadályozza a hatékony együttműködés hiánya, különösen pedig az a jelenlegi gyakorlat, hogy ha a gyámhatóságok nem fordítanak kellő figyelmet, nem építenek hatékonyan azon javaslatokra, amelyek az érintettekkel közvetlen kapcsolatban álló szolgáltatóktól, a család- és gyermekjóléti központoktól érkeznek.*

## **6. A felügyelt kapcsolattartást elrendelő gyámhatóság, illetve bíróság, valamint a szolgáltató központok hatékonyabb együttműködésének szükségességéről**

A beérkezett válaszok megerősítették abban, hogy az *intézmények közötti intenzívebb szakmai partneri viszony* elengedhetetlen feltétel: a jelenlegi helyzetben a kapcsolattartást szabályozó hatóságnak érdeklődni szükséges döntése előtt a kapcsolattartást biztosító intézmény szabad kapacitásáról. Az együttműködési kötelezettségből is következő *előzetes időpont egyeztetés* sokat segíthetne a havi beosztások elkészítésében. Indokoltnak mutatkozik továbbá, hogy az ítéletet hozó *bíróságok* és a

végzést hozó *gyámhivatalok* közvetlenül a kapcsolattartás szabályozása előtt minden esetben tájékoztassák az ügyfeleket arról, hogy az *első láthatás előtt vegyék fel a kapcsolatot az intézményekkel.*

Álláspontom szerint az első felügyelt kapcsolattartási alkalmat megelőző *előkészítő alkalom,* beszélgetés szükségszerűségéről minden esetben megfelelő részletességgel kell a kapcsolattartásra jogosultat tájékoztatni. Ennek legkönnyebben megvalósítható formája lehetne a kapcsolattartást elrendelő határozat, döntés kiegészítése a felügyelt kapcsolattartás biztosító szolgáltató központ, a családsegítő-gyermekjóléti szolgálat elérhetőségével, az előzetes bejelentkezési kötelezettségre való felhívással. Komoly segítséget jelentene a kapcsolattartást biztosító szolgáltató központtól távol élő személy esetében, hogy minderre *telefonon is legyen lehetőség,* hogy a kapcsolattartási ügyelet munkatársai elő tudjanak készülni a szükséges adminisztratív feladatokkal. A *jogosult számára is jelentőséggel bír,* hogy a felügyelt kapcsolattartásról *minél részletesebb tájékoztatást kapjon,* hogy a gyermekkel való minőségi idő eltöltésére minél teljesebben fel tudjon előzetesen készülni.

*Fontos kiemelnem, hogy a jelenlegi gyakorlat szerint az első kapcsolattartási alkalommal kerül sor a megállapodás megkötésére, a házirend ismertetésére, átnyújtására, így csökken a gyermekkel való kapcsolattartásra fordítható idő, ezzel mindenképp sérül a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult kapcsolattartási joga.*

Átgondolásra érdemes továbbá, hogy a felügyelt kapcsolattartást elrendelő végzést, határozatot a kapcsolattartást biztosító intézménynek is eljuttassák, mert megint csak az eljárást nehezítheti el, hogy ha arról csak a szolgáltatást igénybe vevőnek van példánya. Indokolt lehet az is, hogy a végzésben, határozatban minden esetben jelöljék meg a kapcsolattartás első alkalmát.

Mindezek a szolgáltatók által is ismertetett tapasztalatok, konkrét javaslatok is arra mutatnak rá, hogy a kapcsolattartási ügyelet témakörében szükségessé vált a *vonatkozó jogszabályi előírások felülvizsgálata és kiegészítése.* A meglévő tapasztalatokat beépítve azt követheti a pontos kompetencia határok kijelölése a felügyelt kapcsolattartás területén is, amely a szakemberek számára irányadó *szakmai protokoll, módszertani útmutatók kidolgozását is magában foglalja.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy soron kívül tegye meg a szükséges intézkedéseket a panaszos ügyében a felügyelt kapcsolattartási alkalmak pótlása és azok jövőbeli biztosítása érdekében;
- 2) az Ajbt. 37. §-a alapján *megfontolásra javasolom* az emberi erőforrásokért felelős miniszter számára, hogy kezdeményezze a hatályos jogszabályi rendelkezések kiegészítését a kapcsolattartási ügyelet biztosításának alapvető tárgyi feltételeire, az alkalmak pótlására, valamint a hétfégi kapcsolattartás biztosítására vonatkozó minimumszabályokkal;
- 3) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel és a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve –
  - a) tekintse át a család- és gyermekjóléti központok kapcsolattartási ügyeletei személyi és tárgyi feltételeinek rendelkezésre állását,
  - b) a felülvizsgálat nyomán tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a felügyelt kapcsolattartás a jogszabályban foglalt célját lehetővé tevő alapvető feltételek, illetve az ahhoz szükséges költségvetési források az illetékes családsegítő és gyermekjóléti központok számára minden megyében rendelkezésre álljanak;

- 4) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy az egységes gyakorlat elősegítése érdekében – a szükséges jogszabály-felülvizsgálatot követően – intézkedjen egy külön kapcsolattartási ügyeletekre vonatkozó szakmai módszertani útmutató elkészítéséről, kiadásáról, valamennyi családsegítő és gyermekjóléti központ számára történő elérhetőségről;
- 5) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a megyei és a fővárosi kormányhivatalok vezetőit annak biztosítására, hogy az irányításuk alá tartozó gyámhatóságok
- a) a felügyelt kapcsolattartás elrendelésekor, illetve azok időtartama alatt fokozottan működjenek együtt a család- és gyermekjóléti központokkal, legyenek tekintettel a jogintézmény átmeneti jellegére és a központok által megtett szakmai javaslatokra,
- b) a felügyelt kapcsolattartást elrendelő határozataik indokolása során mindig adjanak figyelemfelhívó tájékoztatást a kapcsolattartásra jogosult számára a felügyelt kapcsolattartást biztosító szolgáltató központ, a családsegítő-gyermekjóléti szolgálat elérhetőségéről, hívják fel a figyelmet az előzetes bejelentkezési kötelezettségre.

Budapest, 2018. április 18.

Székely László

