



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-877/2024. számú ügyben

a Pest Vármegyei Kormányhivatal Budakeszi Járási Hivatala
Gyámügyi Osztályának családbafogadás
ügyében folytatott eljárásával összefüggésben

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

Érintett szerv: Pest Vármegyei Kormányhivatal Budakeszi Járási Hivatal
Gyámügyi Osztály

2024.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-877/2024. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

A panaszos a gyermekei ügyében folytatott gyámhatósági eljárásokat sérelmezve fordult hozzám. A beadványában foglaltak szerint a Pest Vármegyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatalának Gyámügyi Osztálya a panaszos 2021 októberében született gyermekét 2022-ben ideiglenes hatállyal kiemelte a családból, majd 2022. április 12-én az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetése mellett a gyermek apai nagyszülők általi családbafogadásáról döntött. A családbafogadást követően az illetékes gyámhivatal a Pest Vármegyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalának Gyámügyi Osztálya (a továbbiakba: érdi gyámhivatal) lett, amely hatóságtól a panaszos 2022. december 7-én a családbafogadás megszüntetését kérte. Az érdi gyámhivatal kizárását követően 2024 januárjától az ügyben a Pest Vármegyei Kormányhivatal Budakeszi Járási Hivatalának Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: budakeszi gyámhivatal) lett az illetékes hatóság. A panaszos sérelmezte, hogy a beadványának Hivatalunkhoz való benyújtásáig (2024. február 6.) az ügyben érdemi döntés nem született.

A panaszos második gyermeke 2023. július 2-án született, akit a kórházból nem vihetett haza annak ellenére sem, hogy tudomása szerint a gyámhivatal nem hozott döntést a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről vagy nevelésbe vételéről.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, valamint az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A körülmények feltárása érdekében az Ajbt. 25. §-a alapján a Pest Vármegyei Kormányhivatal Budakeszi Járási Hivatalának vezetőjétől – az ügyben keletkezett releváns iratmásolatok csatolásával együtt – részletes tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- A 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 jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye;
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.).

A megállapított tényállás

A rendelkezésekre álló iratok és információk alapján a *következő tényállást tártam fel.*

Az érdi gyámhivatal 2023. április 19-én a panaszos idősebb gyermeke családbafogadási ügyében felülvizsgálati tárgyalást tartott. A tárgyaláson a szülők elfogadták a tájékoztatást arról, hogy igazságügyi orvos-pszichológus szakértői vélemény nélkül a gyámhivatal nem fogja megszüntetni a családbafogadást. A gyermek édesapja ekkor úgy nyilatkozott, hogy „Ha ez az egyetlen módja, hogy [...] ne kerüljön vissza a szakellátásba, akkor visszavonom a kérelmem a szakértői vélemény elkészültéig.” A családbafogadás felülvizsgálata a továbbiakban hivatalból folyt.

Az érdi gyámhivatal 2023. május 11-én elrendelte a szülők igazságügyi orvos-pszichológusi vizsgálatát. A vizsgálatra 2023. szeptember 25-én került sor, annak eredményét az érdi gyámhivatal 2023. december 5-én kapta meg. E szerint a panaszos jelenleg gyermeknevelésre alkalmatlan, az édesapa nevelési készsége és képessége az átlagosnál gyengébb színvonalú, gyermeknevelésre kizárólag segítséggel alkalmas. Az érdi gyámhivatal az eljárásból való kizárása miatt az iratanyagot 2024. január 2-án megküldte az ügyintézésre kijelölt a budakeszi gyámhivatalnak.

A budakeszi gyámhivatal 2024. január 29-ére tárgyalásra idézte a szülőket és a családbafogadó gyámot. A tárgyaláson a panaszos akként nyilatkozott, hogy ha a gyermekei nem adhatóak haza, akkor kéri az apai nagyszülő általi családbafogadást.

Az édesapa jogi képviselője útján 2024. január 31-én megküldött nyilatkozata szerint, ha a hatóság úgy dönt, hogy a bölcsődei beiratkozással együtt sem hazaadhatóak a gyermekek, akkor a családbafogadás megszüntetése iránti kérelmüket a szülők visszavonják.

A budakeszi gyámhivatal az eljárás során beszerezte az Érdi Család- és Gyermejkölési Központ javaslatát az idősebb gyermek családbafogadása ügyében. A budakeszi gyámhivatal két szakügyintézője 2024. február 6-án környezettanulmányt készített az apai nagyszülőnél. A környezettanulmány elvégzésekor a hatóság megállapította, hogy az idősebb gyermek körülményeiben kifogástalan helyen nevelődik, a nagyszülei felelősségteljes, szeretettel teli környezetet alakítottak ki számára. A környezettanulmány készítésekor a nagyszülők elmondták, hogy a kisebb unokájuk nevelését, gondozását is vállalják.

Az idősebb gyermek családbafogadása ügyében a budakeszi gyámhivatal 2024. február 21-ére idézte a szülőket és a családbafogadó gyámot. A tárgyaláson a szülők és az apai nagyszülő a gyermek családbafogadásának fenntartását kérték.

A budakeszi gyámhivatal a 2024. május 23-án kelt határozatával a panaszos idősebb gyermekének családbafogadását fenntartotta.

A panaszos kisebbik gyermeke 2023. július 2-án született. A családdal foglalkozó gyermekjóléti szolgálat 2023. július 3-án kelt véleményében a gyermek szülőkhöz való hazaadását nem javasolta, a gyermek nevelésbe vételére tett javaslatot. Az eljárásra akkor illetékes érdi gyámhivatal a gyermek nevelésbe vétele ügyében eljárást indított, majd 2023. augusztus 17-én az eljárásból való kizárását kérte. A Pest Vármegyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya 2023. szeptember 15-én kelt végzésével a budakeszi gyámhivatalt jelölte ki a kisebb gyermek nevelésbe vételi eljárásának lefolytatására.

A budakeszi gyámhivatal az eljárás lefolytatását követően a szülők kérelmére gyermekük apai nagyszülő általi családbafogadásához PE-02/GYAM/18-11/2024. számú 2024. február 26-án kelt határozatával hozzájárult, és ezzel egyidejűleg a nevelésbe vételi eljárást megszüntette.

A határozat ellen a szülők jogi képviselőjük útján 2024. április 3-án keresetet nyújtottak be, a bírósági eljárás a jelentés írásba foglalásakor folyamatban volt.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére. 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. § (7) bekezdése szerint az ombudsman nem járhat olyan ügyben, amelyben a határozat ellen közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint hatóság alatt érteni kell a közigazgatási szervet. 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 gyámhivatalra, mint közigazgatási szervre 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 országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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 alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető, kiszámíthatóan szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó

kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni itt arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*, eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, illetve a döntéseiket a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Elvként érvényesül tehát a pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés, amelynek megvalósítása szoros összefüggésben áll a jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, valamint az emberi méltóság alkotmányos elveivel.

A tisztességes ügyintézés követelménye nem csupán *a jogszabályok megtartásával azonos, bár ez mindenképpen szükséges feltétele annak. A fair eljárás azonban ennél többet is jelent, az írott eljárási alapelvek megtartása mellett az olyan szabályokat, mint az udvarias ügyintézés*, de szorosan összefügg ez a szabály az észszerű időn belül történő döntés követelményével is. 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.

3. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.* A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. *A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.* A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az objektív intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki: az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapjogainak előmozdítása, érvényesülése, védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk az Egyezmény 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. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó, védelmét biztosító intézmények létesítésre, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

III. Az ügy érdekében

A rendelkezéseimre álló információk és iratok szerint a szülők kisebbik gyermekük családbafogadásához hozzájáruló gyámhatósági döntés bírói felülvizsgálatát kérték, így a folyamatban lévő perre tekintettel a budakeszi gyámhivatal ezen eljárásának vizsgálatára nincs jogszabályi felhatalmazásom. Mindezekre tekintettel a beadványban megfogalmazott sérelmek

kapcsán a panaszos idősebb gyermeke családbafogadásának felülvizsgálata tárgyában indult gyámhivatali eljárás időbeli elhúzódásának okait és körülményeit vizsgáltam.

Az ügyintézési határidőket az Ákr. 50. §-a határozza meg. Az Ákr. 50. § (1) bekezdése szerint, ha törvény eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik, a (2) bekezdés c) pontja szerint pedig az ügyintézési határidő teljes eljárásban hatvan nap. Az Ákr. 50. § (4) bekezdése alapján pedig az ügyintézési határidőn belül a döntés közlése iránt is intézkedni kell.

A rendelkezésekre álló iratok szerint a budakeszi gyámhivatal az ügy iratait 2024. január 2-án érkezett. Az ügyben 2024. január 29-én és február 21-én tárgyalást tartott, az eljárás során beszerezte az Érdi Család- és Gyermejkölési Központ javaslatát, környezettanulmány folytatott. Az áttanulmányozott iratok alapján tehát a budakeszi gyámhivatalnak az érdemi döntés meghozatalához 2024. február 21-én minden szükséges információ, szakvélemény, javaslat a rendelkezésére állt, az ügyben érdemi döntést azonban csak 2024. május 23-án hozott.

A fentiekben kifejtett, a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – megállapítom, hogy a budakeszi gyámhivatal késedelmes eljárása a jogbiztonság követelményébe ütközik, és a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A feltárt körülmények szerint az eljárás során a gyermek mindvégig az őt családbafogadó gyámként nevelő nagyszülőknél nevelkedett, a családbafogadás fenntartása a gyermek legjobb érdekének figyelembevételével és érvényesítésével történt, az előzőekre figyelemmel álláspontom szerint összességében a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga nem sérült.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* a Pest Vármegyei Kormányhivatal Budakeszi Járási Hivatalának vezetőjét, hogy hívja fel a gyámügyi osztály vezetőjének és munkatársainak a figyelmét az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben meghatározott eljárési határidők betartásának jelentőségére.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos