



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-5156/2020. számú ügyben
Budapest Főváros Kormányhivatala XIII. Kerületi Hivatala Hatósági
Főosztály Gyámügyi és Igazságügyi Osztályának, valamint
Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi
Főosztályának eljárásával összefüggésben

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

Érintett szervek: Budapest Főváros Kormányhivatala XIII. Kerületi Hivatala
Hatósági Főosztály Gyámügyi Osztálya
Budapest Főváros Kormányhivatala

2020.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5156/2020. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesanya Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának (a továbbiakban: másodfokú gyámhivatal)¹ elhúzó eljárását sérelmezve fordult a biztoshoz. A panaszbeadvány és a csatolt dokumentumok szerint a panaszos 2005-ben született gyermekét Budapest Főváros Kormányhivatala XIII. Kerületi Hivatala Hatósági Főosztályának Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: XIII. kerületi gyámhivatal) 2020. február 12-i határozatával, ideiglenes hatállyal befogadó otthonba helyezte. A panaszos a határozat ellen 2020. március 4-én fellebbezéssel élt. A panaszos sérelmezte, hogy a XIII. kerületi gyámhivatal nem tájékoztatta a családbafogadás lehetőségéről, továbbá, hogy a másodfokú gyámhivatal a panaszbeadványa benyújtásának időpontjáig nem bírálta el a fellebbezését.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a másodfokú gyámhivatal 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 gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés);
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, (a továbbiakban: Gyer.).

¹ A 2020. március 1-jét követően indult ügyekben a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal a gyámhivatalnak a gyermekvédelmi és gyámügyi hatósági ügyekben nem gyakorol másodfokú hatósági jogkört (Gyszr. 13. § c) pont).

A megállapított tényállás

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

A XIII. kerületi gyámhivatal a gyermek részére 2013. október 22-én – mivel az édesanyja előzetes letartóztatásban volt – az anyai nagynénjét rendelte gyámul. A gyermek 1 évig volt a nagynénjénél. A gyermek iskolája 2018. február 8-án, április 4-én és május 31-én tájékoztatta a gyámhivatalt arról, hogy a gyermek 2017. december 1-étől nem jár iskolába, a család pedig a tartózkodási helyként megjelölt XII. kerületi címen nem található. A XII. kerületi gyámhivatal minderre tekintettel 2018. június 11-én védelembe vételi eljárást indított.

A XII. kerületi gyermekjóléti központ 2018. június 12-én, majd július 3-án arról tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy anyát és gyermekét a megjelölt laccímen nem találják, a címre küldött térítvénye levél „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza a gyermekjóléti központhoz. A panaszost és a gyermekét keresték egy a panaszos által megadott XIII. kerületi, majd egy érdi laccímen, a nővére váci laccímen, de egyik helyen sem találták.

A váci gyermekjóléti központ 2018. július 26-án kelt a tájékoztatása szerint a gyermek nagynénje úgy nyilatkozott, hogy a panaszos 2014-ben – a szabadulását követően – elvitte tőle a gyermeket, azóta nem tartják a kapcsolatot. *Amennyiben a hatóság látókörébe kerül a család és a gyermek elhelyezésére ismételen sor kerül, úgy ő vállalná a gyámságát.*

Az Oktatási Hivatal Köznevelési Nyilvántartási Főosztályának 2018. október 8-án kelt tájékoztatása szerint a gyermek 2018. szeptember 5-étől egy visegrádi általános iskola tanulója. Az iskola 2018. november 13-án kelt levelében jelezte, hogy elutasította a panaszos azon kérelmét, hogy gyermeke tankötelezettségét magántanulói státuszban teljesítse. A gyermekről továbbra sem tudnak semmit, a szülő az egyeztetett időpontokban nem jelent meg.

A gyámhivatal ezt követően megkereste a gyermek apjának lakóhelye szerint illetékes gyámhivatalt. A megkeresett hatóság 2018. november 16-án meghallgatta a gyermek apját, aki elmondta, hogy a gyermek és az anya tartózkodási helyéről nincs tudomása, több mint tíz éve nem tud és nem is akar tudni róluk semmit. Ezt azzal indokolta, hogy tudomására jutott nem ő a gyermek vér szerinti édesapja.

A panaszos 2018. december 6-án – előzetes telefonos egyeztetés alapján – megjelent a gyámhivatalban. Tájékoztatása szerint gyermekével csak addig tartózkodik Sóskúton, ameddig albérletet talál a fővárosban, melyről értesíti majd a gyámhivatalt. A panaszos a gyámhivatalnak benyújtott egy 2018. december 5-én kelt „Értesítés beiratkozásról” megnevezésű iratot, mely azt igazolta, hogy a gyermek azon a napon a fővárosban egy IX. kerületi iskolába iratkozott be.

A XIII. kerületi gyámhivatal 2018. december 7-én *feljelentést tett kiskorú veszélyeztetése tárgyában.* A IX. kerületi iskola igazgatója a 2019. február 1-jén határozatával megszüntette a gyermek tanulói jogviszonyát. Az indokolás szerint 2018. december 4-én a gyermek együttműködési szerződést kötött az iskolával, majd később elérhetlenné vált.

Az érdi gyámhivatal megkeresésére a gyermekjóléti központ 2019. szeptember 30-án azt jelezte, hogy a gyermek nem tartózkodik a sóskúti címen, így a gyermeknek a védelembe vétele tárgyában javaslatot tenni így nem tudnak. A családsegítő a panaszossal telefonon tudta csak felvenni a kapcsolatot. A második telefonbeszélgetéskor a panaszos azt mondta, hogy Újpesten laknak, az ottani gyermekjóléti központtal felvette a kapcsolatot, és a gyermekét másik iskolába íratta. Egy idő után a család már nem volt elérhető telefonon sem. Az újpesti gyermekjóléti központ arról számolt be, hogy a panaszos által megadott laccímen és a környékén a családot nem ismerik. A panaszos bejelentett lakóhelye a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményi XIII. kerületi Átmeneti Szállása (a továbbiakban: hajléktalan szálló), azonban a panaszosról nem volt semmilyen információjuk.

Az újpesti gyermekjóléti központ álláspontja szerint azonnali intézkedés indokolt a gyermek ügyében. A család nem együttműködő, a pontos lakóhelyüket megállapítani nem lehet. A beszerzett információkból arra lehet következtetni, hogy a panaszos a munkája miatt nem tudja stabilan iskolába járatni a gyermeket és a folyamatos felügyeletéről is csak úgy tud gondoskodni, ha viszi magával, ezért kéri a magántanulói státusz engedélyezését. Nincs lehetőség a családi körülmények és a gyermek helyzetének feltárására, mivel a gyermekkel egyetlen alkalommal sem sikerült találkozni. A panaszos vándorló életmódot folytat, melybe a gyermeket is bevonja. A gyermek tankötelezettségét nem teljesíti, nem látható, hogy egyáltalán részesül-e bármilyen egészségügyi ellátásban. *Minderre tekintettel a gyermek nevelésbe vételére, ideiglenes hatályú elhelyezésére tettek a szakemberek javaslatot.*

A XIII. kerületi gyámhivatal több ízben telefonon felvette a kapcsolatot a panaszossal és az anyai nagyszülővel. A panaszos ígéretet tett arra, hogy bemegy a gyámhivatalba, bemutatja a bérleti szerződését, valamint a gyermek iskolába való beíratásáról szóló igazolást. Az anya a megbeszélte időpontokban nem jelent meg. A nagyszülő telefonált, hogy a panaszos beteg és második időpontot kért. Telefonon azonban csak a nagyszülőt lehetett elérni.

A panaszost a XIII. kerületi gyámhivatal idézte a bejelentett lakcíméről (hajléktalan szálló), de az idézést tartalmazó küldemény „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza a gyámhivatalba. A megkeresésre a hajléktalan szálló 2020. január 27-én válaszolt, e szerint sem a gyermek, sem a panaszos nem tartózkodik a szállón, a nyilvántartásukban nem szerepelnek. Az apát a gyámhivatal megkeresésére ismét meghallgatta a lakóhelye szerinti hatóság. Az apa ismét úgy nyilatkozott, hogy a gyermek nevelését nem kívánja vállalni.

A XIII. kerületi gyámhivatal 2020. február 12-én meggyőződött arról, hogy a gyermek nincs beíratva semmilyen oktatási intézménybe, az utolsó bejegyzés a KIR személyi nyilvántartásban „jogviszony státusza: megszűnt” „jogviszony vége: 2019. 02. 01.” „megszűnés jogcíme: tanulmányait saját döntése alapján megszakította, (nem tanköteles/vendégtanuló)”. A KIR nyilvántartásában kilenc iskola szerepelt, ahol a gyermek hosszabb, rövidebb ideig tankötelezettségét teljesítette iskolai pályafutása során, de gyakorlatilag 2017. december 1-től nem jár iskolába.

A XIII. kerületi gyámhivatal a BP-13/04/00011-23/2020. számú, 2020. február 12-én kelt határozatával a gyermeket ideiglenes hatállyal a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat II. számú Befogadó Otthonába helyezte és – tekintettel a gyermek ismeretlen helyen való tartózkodására – a rendőrséget a gyermek tartózkodási helyének felkutatására, megtalálása esetén a befogadó otthonba való szállítására kérte. A panaszos a határozat ellen 2020. március 4-én fellebbezést nyújtott be.

A panaszos időközben a főváros VI. kerületében létesített településszintű lakcímet. A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének felülvizsgálata ügyében illetékessé vált Budapest Főváros Kormányhivatal VI. Kerületi Hivatalának Gyámügyi Osztályánál (a továbbiakban: VI. kerületi gyámhivatal) a gyermek anyai nagynénje 2020. június 24-én megjelent és úgy nyilatkozott, hogy a gyermeket családjába fogadja. Így a VI. kerületi gyámhivatal 2020. június 24-én kelt végzésével a panaszost nyilatkozattételre hívta fel. A panaszos a 2020. július 31-én felvett jegyzőkönyvi nyilatkozata szerint a fellebbezését a másodfokú gyámhivatal még nem bírálta el, és addig, amíg nem kaphatja vissza a gyermekét, hozzájárul, hogy a gyermek nagynénje nevelje. A gyermek egyetlen napot sem töltött a befogadó otthonban.

A másodfokú gyámhivatal a jogorvoslati kérelemről további bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül, a rendelkezésére álló iratok alapján döntött és a BP-0506/191-2/2020. számú, 2020. szeptember 8-án kelt határozatával a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó döntést megsemmisítette. A másodfokú gyámhivatal határozatának indoklása szerint: *„A másodfokú gyámhivatal fellebbezési eljárása során megállapította, hogy kiskorú [...] veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében Budapest Főváros Kormányhivatala XIII. Kerületi Hivatala Gyámügyi és Igazságügyi Osztálya a szükséges intézkedéseket már*

megette. Azáltal, hogy a gyermek 2017. december 1. napjától kezdődően nem járt iskolába a család a gyámhatóságok és a családsegítő szakemberek számára gyakorlatilag elérhetetlen volt, továbbá **nem volt minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy a gyermek mindennapi ellátása, a róla történő gondoskodás megfelelő módon zajlik-e, olyan mértékű és súlyú veszélyeztetése a gyermeknek, amely a hatóság részéről azonnali beavatkozást igényel.** Az anya által utóbb, a hatóság döntésének kézhezvételét követően benyújtott bizonyítékai már csak az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata során értékelhetőek. A II. fokú gyámhatóság a fellebbezés alapján az ideiglenes hatályú elhelyezés jogalapját, az eljárás törvényességét vizsgálja. Hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés a későbbiekben megszüntethető-e, az I. fokú gyámhatóság eljárásának eredményétől függ.”

A panaszos 2020. október 20-án Hivatalalom Panaszirodája által telefonon felvett jegyzőkönyvi nyilatkozatában – egyebek mellett – elmondta, hogy 2020. október 8-án a VI. kerületi gyámhivatal hivatalvezető-helyettese telefonon kereste meg a gyermek nagynénjét délután 5 óra körül. A hivatalvezető-helyettes azt kérte tőle, hogy a családba fogadás lezárása érdekében vigye be a hivatalba a panaszos gyermekét. Ennek a gyermek nagynénje nem tett eleget, mert a panaszos tudomása szerint gyerekeivel együtt a rendőrség körözési listáján vannak (a panaszos kiskorú veszélyeztetése miatt, gyermeke pedig eltűntként). A panaszos telefonon kereste 2020. október 14-én a gyámhivatal hivatalvezető-helyettesét a másodfokú határozat kapcsán, hogy tisztázza annak jogkövetkezményeit. A hivatalvezető-helyettes ekkor is azt kérte panaszostól, hogy a gyermek nagynénje menjen be a gyerekekkel a hivatalba, hogy előtte nyilatkozzon arról, hogy kivel szeretne élni. A gyermek nagynénje ennek 2020. október 16-án eleget is kívánt tenni, ám az aznapi telefonos megkeresésnél kiderült, hogy a hivatalvezető-helyettes szabadságon volt, így megghiúsult a nyilatkozattétel.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

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

A 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 kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos 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 alapvető jogok biztosja 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.

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

A testület elvi élel mondta ki: „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű, terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami 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 alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen

alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

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

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

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybíróági 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

1. Eljárásom során az ügyben első fokon eljáró XIII. kerületi, valamint a másodfokon eljáró fővárosi gyámhivatal eljárásának *alapjogi aspektusait, jogállami követelményeit* vizsgáltam. Kiemelt figyelmet szenteltem annak, hogy az érintett *gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elve* miként érvényesült. Amint már korábban számos alkalommal, ezúttal is vizsgáltam *gyámhivatali eljárás időbeli elhúzódásának* okait, körülményeit, következményeit.

Az ideiglenes hatályú elhelyezésre vonatkozó döntéssel összefüggésben utalnom kell arra, hogy a Ptk. 4:187. § (1) és (2) bekezdése szerint a szülői felügyeletet közösen gyakorló szülők vagy a szülői felügyeletet gyakorló szülő kérelmére – a különélő másik szülő meghallgatásával – a gyámhatóság hozzájárulhat ahhoz, hogy a szülő egészségi állapota, indokolt távolléte vagy más családi ok miatt a gyermeket más, általa megnevezett család átmenetileg befogadja, gondozza és nevelje, feltéve, hogy a családbafogadás a gyermek érdekében áll. A gyámhatóság pedig ennek nyomán a családbafogadáshoz akkor járul hozzá, ha a családba fogadó szülő személyisége és körülményei alapján alkalmas a gyermek gondozására, nevelésére, a gyámság ellátására, és e feladatok ellátását maga is vállalja.

A Gyvt. 72. §-a szerint az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy *testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges*. Ekkor a beutaló szerv (a vizsgált esetben a XIII. kerületi gyámhivatal) a gyermeket azonnal végrehajtható határozatával ideiglenesen a nevelésére alkalmas, *azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél helyezi el*. A gyermek nevelőszülői gondoskodásba való, vagy intézményi elhelyezésére csak az előzőek hiányában van lehetőség.

Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, *elhanyagolása*, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy *testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat*. A Gyer. 96. § (1) bekezdése rendelkezik az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntés előtt meghallgatandó személyek köréről. Ezek a szülő és más törvényes képviselő, a gondozó, a korlátozottan cselekvőképes személy és az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermek, *minden esetben az, akivel szemben kötelezettséget kívánnak megállapítani, valamint szükség szerint a gyermek más közeli hozzátartozói*. A meghallgatást akkor lehet mellőzni, ha az amiatt beálló késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel járna.

Az ideiglenes hatályú elhelyezésnek *tehát két együttes feltétele van*, egyrészt a *gyermek súlyos veszélyeztetettsége*, másrészt az *azonnali intézkedés szükségessége*. Ebből következően a döntés csak akkor lehet megalapozott, ha súlyos veszélyhelyzet és az azonnali intézkedés szükségessége között *ok-okozati összefüggés áll fenn*. Vagyis olyan súlyos, életveszélyes vagy más helyrehozhatatlan következményekkel fenyegető helyzet miatt lehet a gyermekeket elhelyezni, amely helyzet úgy következett be, hogy felügyelet nélkül maradtak, vagy ezt a helyzetet önmaguk, illetve a családi környezet idézte elő.²

A feltárt tényállás szerint a panaszost és a gyermekét 2018 júniusa és 2019 szeptembere között hat – a panaszos által megadott, illetve a bejelentett – lakcímen keresték, a gyermek pedig 2017 decemberétől nem járt iskolába. A panaszos egyetlen alkalommal, 2018. december 6-án jelent meg a gyámhivatalban, de a gyermeket akkor sem vitte magával, így őt a hatóság sem ekkor sem ezt követően nem tudta meghallgatni. *Összességében a panaszos semmilyen módon nem működött együtt a gyámhatósággal, a gyermekjóléti szolgálatokkal, a hivatalok számára elérhetetlen volt, vándorló életmódja miatt a gyermek a tankötelezettségét nem teljesítette*.

A váci gyermekjóléti központ 2018. július 26-án kelt tájékoztatása alapján a gyámhivatalnak tudomása volt arról, hogy a gyermeket a panaszos nővére korábban már nevelte, azt a gyermek elhelyezése esetén ismét vállalná. Mindennek ellenére a gyámhivatal a panaszost a családbafogadás lehetőségéről nem tájékoztatta, a gyermek nagynénjének a meghallgatásáról a lakóhelye szerint illetékes társhatóság megkeresése útján nem intézkedett.

Alláspontom szerint a gyermek családbafogadása, - annak lehetőségéről és feltételeiről való tájékoztatást követő szülői kérelem, valamint a gyermek nagynénjének a gyermek nevelésére való alkalmassága és hajlandósága miatt a panaszos meghallgatása, és az ellene

² A gyermekvédelem nagy kézikönyve Complex 2011. 698. o.

kiskorú veszélyeztetése miatt tett feljelentéssel egy időben – már 2018 decemberében indokolt volt. Családbafogadás hiányában a gyámhivatalnak – a különélő apa nyilatkozatának ismeretében – vizsgálnia kellett volna a gyermek más hozzátartozónál, illetve személynél való elhelyezésének lehetőségét. A gyámhivatal annak ellenére, hogy tudomása volt a gyermek nagynénjének szándékáról, a Gyvt. által rögzített sorrendiség figyelmen kívül hagyásával a gyermek ideiglenes hatályú befogadó otthonba helyezéséről csak 2020. február 12-én döntött.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a XIII. kerületi gyámhivatal eljárása sértette a jogbiztonság követelményét, illetve a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét, hatásában pedig alkalmas volt arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot is okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.

2. A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése tárgyában indult felülvizsgálati eljárásakor hatályos jogszabály, a Gyvt. 73. § (1) bekezdése szerint a gyámhivatalnak – a határozat ellen benyújtott fellebbezéstől függetlenül – *a döntést felül kellett vizsgálnia.* A Gyvt. 73. § (1) bekezdésének a)-d) pontjai rendelkeznek *a felülvizsgálati időpontokról.* A hivatkozott jogszabályhely alapján a gyámhivatalnak az ideiglenes hatályú elhelyezés elrendelésétől számított 21, 30, 45, illetve 60 napon belül kell érdemben dönteni a gyermek további sorsáról.

Az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló döntése ellen benyújtható fellebbezéséről, valamint a fellebbezés elbírásának határidejéről a Gyer. 97/A. §-a rendelkezik.³ Eszerint a Gyvt. 72. § (1) bekezdése szerinti beutaló szerv által hozott ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat elleni fellebbezés 8 napon belül nyújtható be, kivéve, ha az ügyészség, a bíróság vagy fellebbezés esetén a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal döntött a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről.

Az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat elleni *fellebbezést a beutaló szerv székhelye szerint illetékes gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal bírálja el 20 napon belül.* Ha a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezés elleni fellebbezés elbírálásának eredményeként *az első fokú határozatot megsemmisíti, ezzel egyidejűleg rendelkeznie kell a gyermeknek a szülő vagy a gyám részére történő kiadásáról. Az ideiglenes hatályú elhelyezés nem semmisíthető meg, ha a gyermek a szülő vagy a gyám részére nem adható ki.* Az Ákr. 119. § (3)-(6) bekezdése szerint, ha a hatóság a megtámadott döntést nem vonja vissza, illetve a fellebbezésnek megfelelően azt nem módosítja, javítja vagy egészíti ki, a fellebbezést a hatóság az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően felterjeszti a – jogszabályban kijelölt – másodfokú hatósághoz.

A fellebbezést a másodfokú hatóság bírálja el, amely a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást megvizsgálja. A másodfokú hatóság eljárása során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz. A másodfokú hatóság a döntést helybenhagyja, a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti. Ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést.

A másodfokú gyámhatóság döntése kapcsán elsődlegesen ki kell emelni, hogy a másodfokú gyámhivatal *az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló döntés ellen benyújtott fellebbezés elbírálására irányadó 20 napos határidőt többszörösen túllépve, a fellebbezés benyújtását követő mintegy fél év múlva döntött.* A folyamatban lévő másodfokú eljárásra tekintettel így az elsőfokú gyámhivatal a felülvizsgálati eljárásra irányadó határidőben érdemi döntést nem tudott hozni. A másodfokú határozat indoklása szerint az első fokon eljárt gyámhivatal a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében a szükséges

³ Tekintettel arra, hogy a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről a gyámhivatal 2020. február 12-én kelt határozatával döntött, a fellebbezést a másodfokon eljáró gyámhivatalnak a Gyer. 2020. február 29-éig hatályos hivatkozott rendelkezése alapján kellett elbírálnia.

intézkedéseket megtette. A másodfokú gyámhivatal annak ellenére semmisítette meg az első fokú döntés, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés jogalapját és törvényességét nem vitatta. A határozat megsemmisítésével egyidejűleg a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése megszűnt, így a panaszos a gyermek felett a szülői felügyeleti jogát teljeskörűen gyakorolhatja.

Mindezek alapján álláspontom szerint nem értelmezhető a másodfokú határozat indoklásának az a mondata, mi szerint [...] „*hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés a későbbiekben megszüntethető-e, az I. fokú gyámhatóság eljárásának eredményétől függ*”.

A panaszos gyermekének ügyében illetékessé vált VI. kerületi gyámhivatal ugyanis – mivel a másodfokú gyámhivatal a BP-13/04/00011-23/2020. számú, 2020. február 12-én kelt, a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről szóló első fokú döntést megsemmisítette – az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában indult eljárásban már nem hozhat döntést. A gyermek sorsának rendezéséről csak egy másik hatósági eljárásban (családbafogadás, ideiglenes hatályú elhelyezés, nevelésbe vétel) lehet dönteni.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a másodfokú gyámhivatal eljárása, illetve jogértelmezése a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, sértette a jogbiztonság követelményét, illetve a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét, hatásában pedig alkalmas volt arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot is okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.

Jelen vizsgálatom kapcsán utalnom kell arra, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya késedelmes eljárásával összefüggésben folyamatosan érkeznek panaszbeadványok a Hivatalomhoz. Figyelemmel arra, hogy az AJB-5917/2020. számú jelentésben Budapest Főváros Kormányhivatala kormány megbízottját a késedelmes eljárásokból eredő alapjogi sérelem megszüntetése érdekében intézkedés megtételére kértem a jelen egyedi panaszügy vizsgálata alapján jelentésemben a késedelmes eljárás tekintetében a felügyeleti szerv felé külön intézkedést nem teszek.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem*

- 1) *Budapest Főváros Kormányhivatala XIII. Kerületi Hivatala Hatósági Főosztálya Gyámügyi Osztályának vezetőjét*, hogy a jövőben az ideiglenes hatályú elhelyezésre vonatkozó döntését a Gyvt. 72. § (1) bekezdésének a) pontjában és a (2) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén, a Gyvt. 72. § (1) bekezdésének aa) és b) pontjában foglalt sorrendiség figyelembe vételével haladéktalanul hozza meg.
- 2) *Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét*, hogy a még folyamatban lévő másodfokú eljárások során a jogszabályi előírásoknak megfelelően és határidőben hozzon döntést.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos