

A KAPCSOLATTARTÁSI ÜGYEK VIZSGÁLATA

■ MI AZ OKA A JOGSZABÁLYOK VÉGREHAJTHATATLANSÁGÁNAK?

2003. június 20-án az Egészségügyi, Szociális- és Családügyi Minisztérium Gyermekek- és Ifjúságvédelmi Főosztálya elrendelte a kapcsolattartási ügyek országos vizsgálatát.

A vizsgálat indoka az volt, hogy az utóbbi időben egyre több olyan ügy került a Minisztériumba felügyeleti vizsgálat céljából, amelyek hosszú évek óta folyamatban vannak, és a kapcsolattartásra jogosult szülők a gyámhatóságok segítségével sem tudnak élni törvény adta jogaikkal. A Főosztály ezért felkérte valamennyi megyei gyámhivatal vezetőjét, hogy végezzen vizsgálatot az illetékességi körébe tartozó gyámhivataloknál a kapcsolattartási ügyek végrehajtási területén. A vizsgálat során figyelmük különösen arra terjedjen ki, hogy a gyámhivatalok a kapcsolattartásra jogosult bejelentését, jelzését követően mennyi időn belül intézkednek, milyen végrehajtási intézkedéseket alkalmaznak, folyamatos-e a végrehajtás, milyen összegű végrehajtási bírságokat adnak ki, és a kiszabott végrehajtási bírságok behajtása megtörténik-e. Végeredményben arra szertettek volna választ kapni, hogy az esetleg eredménytelen végrehajtásokért milyen mértékben tehető felelőssé a gyámhivatalok, és mennyire okai az eljárások sikertelenségének egyéb körülmények.

■ A KAPCSOLATTARTÁS JOGSZABÁLYI HÁTTERE

A kapcsolattartás jogát az 1952. évi IV. törvény, a Családjogi törvény (Csjt.) szabályozza. 92. § (1) bekezdése szerint „A gyermeknek joga, hogy külön élő szülőjével személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn. A gyermekétől külön élő szülő joga és kötelessége, hogy gyermekével kapcsolatot tartson fenn, vele rendszeresen érintkezzen. A gyermeket nevelő szülő vagy más személy köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani.” A szülőnek joga van a gyermekével kapcsolatot tartani akkor is, ha szülői felügyeleti joga szünetel. Kivételesen indokolt esetben azt a szülőt is fel lehet jogosítani a kapcsolattartásra, akinek a szülői felügyeleti jogát a bíróság megszüntette, vagy akinek szülői felügyeleti joga azért szűnt meg, mert hozzájárult gyermeke ismeretlen személy által történő örökbefogadásához, de az örökbefogadásra nem került sor. Az első esetben a bíróság, míg a második esetben a gyámhivatal dönt.

A kapcsolattartásról a szülők meg egyezésének hiányában a gyámhivatal dönt. Ha házassági, vagy gyermekelhelyezési per van folyamatban, a döntés joga a bíróságot illeti meg, és a bírói ítélet jogerőre emelkedésétől számított 2 éven belül a döntés bármilyen megváltoztatását is a bíróságtól kell kérni. Ha a szülők külön élnek, de nincs közöttük folyamatban házassági bontó per vagy

gyermekelhelyezési per meg kell, hogy egyezzenek a gyermek elhelyezéséről és ilyenkor a gyermeket nem nevelő szülő kérheti a gyámhivaltól a kapcsolattartás szabályozását.

A kapcsolattartásra vonatkozó bírói határozat végrehajtásáról a gyámhivatal gondoskodik. A kapcsolattartásra vonatkozó eljárási szabályokat egyrészt az 1957. évi IV. törvény – Államigazgatási eljárásról szóló törvény –, és a 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.) tartalmazza.

Amennyiben a kötelezett – gyermeket gondozó szülő – önhibájából nem tesz eleget a kapcsolattartást szabályozó határozatnak a gyámhivatal figyelmezteti magatartása következményeire. Ismétlődés esetén végrehajtási bírságot lehet kiszabni akár folytatólagosan is. Az egyszerre kiszabható bírság összege 100.000,- Ft lehet. Ezen kívül indokolt esetben elrendelhető a karhatalmi végrehajtás. A végrehajtás során a gyámhivatal igénybe veheti a kapcsolatügyelet közreműködését is, védelembe veheti a gyermeket. Ha a gondozó szülő a gyermeket folyamatosan a másik szülő ellen neveli és a végrehajtási intézkedések ellenére sem tesz eleget a kötelezettségének, vele szemben helye lehet a gyermekelhelyezés megváltoztatása iránti per indításának is. A per megindítására a másik szülő jogosult, de felléphet a gyámhivatal is.

■ A LEFOLYTATOTT VIZSGÁLATOK ÖSSZEĞZŐ MEGÁLLAPÍTÁSAI

A megyei gyámhivatalok vizsgálatuk során megközelítőleg 1500 kapcsolattartási ügy vizsgálatát végezték el. Általánosságban megállapítható, hogy a vizsgált időszakban (2001-2003) a gyámhivatalok által szabályozott kapcsolattartások száma némileg emelkedett, míg a végrehajtási ügyek száma enyhe csökkenést mutat. 2001-ben 7616, míg 2002-ben 7771 ügy indult, illetve 2001-ben 849, míg 2002-ben 718 végrehajtási eljárásban kellett eljárni. Jóval magasabb számú azokban az ügyekben a végrehajtási kérelmek száma, ahol a kapcsolattartást a válóper, vagy a gyermekelhelyezési per során a bíróság szabályozta. 2001-ben 2029, míg 2002-ben 1895 végrehajtási ügy indult a gyámhivataloknál.

Szinte valamennyi megyei gyámhivatal jelezte, hogy a végrehajtási ügyek intézése során a legtöbb gond a bírósági szabályozásokkal van. A bíróságok a kapcsolattartást a gyermekelhelyezés során csak egy eldöntendő részkérdésként kezelik, és hajlanak arra, hogy különösebb vizsgálat nélkül jóváhagyják a szülők által megkötött egyezségeket.

Nem fordítanak azonban gondot arra, hogy a kapcsolattartás szabályozása meg-

feleljen a 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 30. § (1) bekezdésében foglaltaknak. A legtöbbször hiányzik az elmaradt kapcsolattartások pótlásának szabályozása, valamint az ügyfelek figyelmeztetése arra, hogy a várhatóan elmaradó kapcsolattartásokról előzetesen lehetőleg írásban kötelesek egymást értesíteni. Gyakran nem tájékoztatják az ügyfeleket jogaikról és kötelezettségeikről sem. Az ilyen hiányos bírói határozatok azt eredményezik, hogy a gyakorlatban kivitelezhetetlen a határozatok végrehajtása, és az ügyfelek hiába fordulnak a gyámhivatalhoz, mert ha a bíróság valamely kérdésben, amelyet a jogszabály előír, nem határoznak két éven belül a gyámhivatal ezt nem pótolhatja, hanem újra a bírósághoz kell fordulni. Ugyancsak nehézséget okoz a pontatlan, félreérthető megfogalmazás, mert ezeket sem tudja a gyámhivatal végrehajtatni. 2004. januárjában levélben fordultunk a Legfelsőbb Bíróság Elnökéhez, akit felkértünk arra, hogy hívja fel a bíróságok figyelmét helytelen gyakorlatuk megváltoztatására.

A gyámhivatalok által szabályozott kapcsolattartási határozatok ezzel szemben pontosabbak, részletezőbbek. Mindez érthető, hiszen a végrehajtás a gyámhivatalok feladata, ezért igyekeznek a szabályozást úgy megfogalmazni, az ügyfeleket jogaikra és kötelezettségeikre vonatkozóan úgy kioktatni, hogy az számukra a majdani végrehajtást megkönnyítse. Másrészt pedig a gyámhivatalok nagyobb tapasztalattal rendelkeznek a végrehajtási szabályozásban.

A végrehajtási eljárások általában a jogosult írásbeli vagy szóbeli kérelmére indulnak. A szóbeli kérelmek általában részletesek. Tartalmazzák a kapcsolattartás legfontosabb szabályait, az elmaradt kapcsolattartások pontos időpontjait, az esetleges tanúk adatait. Az írásbeli kérelmekkel azonban több a gond. Ezekben az ügyfelek általában csak elnagyolt bejelentéseket tesznek és az eljárás gyors megkezdése így nem elérhető. Nem csatolják a kapcsolattartást szabályozó bírói határozatot, nem jelölik meg az elmaradt időpontokat, nem jelölnék meg tanúkat, csak általában panaszzolják be a gyermeket gondozó szülőt, gyakran arról, hogy már hosszú ideje nem biztosítja számukra a kapcsolattar-

tást. Az ilyen kérelmek esetében nehezebb a bizonyítás, gyakran hiánypótlásra kell felhívni az ügyfeleket, ami csökkenti az amúgy is szűkre szabott 30 napos eljárási határidőt.

A következő lépés a tényállás tisztázása, amely elsősorban az ügyfelek meghallgatását jelenti. A bizonyítást egyszerűen idézi be, vagy hívja meg és tárgyalás keretében történik a meghallgatásuk. Ilyenkor rögtön reagálni lehet az egymásnak ellentmondó nyilatkozatokra. Ebben a vonatkozásban általában helyes a gyámhivatalok eljárási gyakorlata. Abban a tekintetben sincs probléma a felmérések szerint, hogy az eljárások megindulását követően az első intézkedéseket (idézés kibocsátása) általában a kérelem beérkezésétől számított 4-5 napon belül teszik meg a hivatalok.

Természetesen akadnak olyan esetek, amikor pl. az ügyfél a hiánypótlási felhívásra nem válaszol, vagy az idézésre nem jelenik meg. Ez utóbbi esetben megállapítható, hogy a gyámhivatalok nem élnek azokkal a lehetőségekkel, amelyeket az államigazgatási eljárási törvény lehetővé tesz számukra, vagyis az önhibájából mulasztó ügyfelet bírságot lehet, illetve aki ismételten igazolatlanul mulaszt, azt karhatalom útján elő lehet vezetetni.

A bizonyítási eljárások általában az ügyfelek meghallgatásával folytatódnak, illetve felszólítják az ügyfeleket bizonyítékok becsatolására, melyek orvosi igazolások a gyerek betegségéről, igazolások a munkahelyi vagy iskolai elfoglaltságokról stb. Amennyiben szükséges lehetőség van tanúk meghallgatására is. A tényállás megállapítása után amennyiben a kérelem megalapozott, vagyis a kapcsolattartás elmaradása a kötelezettnek felróható, a gyámhivatal mérlegelési körébe tartozik, hogy milyen végrehajtási eszközzel él. A rendelkezésre álló eszközök a figyelmeztetés, a végrehajtási bírság, a karhatalom igénybevétele, illetve a gyermekelhelyezés megváltoztatása iránti per megindítása.

A vizsgált ügyek közel 50 %-ában a

figyelmeztetés elegendő volt az ügy befejezésére. 2003. február 15-ig eltérő volt a gyámhivatalok gyakorlata abban a vonatkozásban, hogy a figyelmeztetést levélben vagy határozatban közölték-e az ügyfelekkel. 2003. február 15-től már kötelező a határozat hozatala és ez a tény nagyobb nyomatékot adhat ennek az intézkedési fajtának. A gyámhivatalok általában helyesen éltek a figyelmeztetés lehetőségével, és ha szükséges volt a következő intézkedésük már a bírság kiszabása volt. Elég gyakran előfordult azonban, hogy a figyelmeztetést többször is megismételték, jól lehet már az első után komolyabb szankciót kellett volna alkalmazni. E módszer alkalmazása helytelen, hiszen az ismétlődő figyelmeztetések komolytalanná teszik az eljárást, és nem ösztönzik az ügyfeleket az önkéntes jogkövetésre.

A következő végrehajtási intézkedés a végrehajtási bírság kiszabása. A bírság alkalmazása során megállapítható, hogy a gyámhivatalok egy része idegenkedik a gyermeket gondozó szülő komolyabb összegű megbüntetésétől, amely részben érthető. Az államigazgatási eljárási törvény 100.000,- Ft-ít terjedő ismételt bírságolást tesz lehetővé. Az egy alkalommal kiszabható bírság összege a gyámhivatal mérlegelésétől függ. Figyelembe kell venni a megbírságot személy vagyoni és szociális körülményeit, a mulasztás súlyosságát. Általánosan elfogadott nézet a jogalkalmazók között azonban az, hogy az emelkedő végrehajtási bírság nem oldja fel a szülők között kialakult ellentétet, hanem inkább elmérgesíti a helyzetet, arról nem beszélve, hogy rontja a gyermeket nevelő szülő anyagi lehetőségeit.

A másik tapasztalható probléma, hogy a kiszabott bírságok többségét a gyámhivatalok nem hajtatták be, illetve nem követelik meg a jegyzőtől, hogy a behajtásról folyamatosan tájékoztassa őket.

A jegyzők pedig nem fektetnek kellő figyelmet erre a feladatra. A be nem hajtott bírságok – melyek között szerepelnek alacsony összegű (1.000-2.000,- Ft) bírságok is – komolytalanná teszik

a végrehajtást.

A vizsgálat alapján megállapítható, hogy a gyámhivatalok egyáltalán nem alkalmazzák a karhatalmi végrehajtást, mert a gyermek érdekével ellentétesnek tartják, valamint nem élnek a gyermekelhelyezés megváltoztatása lehetőségével sem. Megjegyzendő, hogy az esetek többségében a per indításnak nincsenek is meg a feltételei, hiszen a kapcsolattartásra jogosult gyakorta rosszabb körülmények között lakik és él, mint az aki a gyermeket neveli, tehát eleve reménytelen lenne a gyermekelhelyezés megváltoztatása, arról nem beszélve, hogy a kapcsolattartásra jogosult ügyfelek ezt maguk nem is kérik.

A végrehajtás során megkíséreljük szélesíteni a gyámhivatalok lehetőségeit. A gyámhatósági eljárási rendelet ma már lehetővé teszi, hogy kezdeményezzék a szülők számára az ún. közvetítő (mediációs) eljárás igénybevételét, ahol pszichológus szakember segítségével rendezhetik a szülők problémáikat, elsősorban a gyermek érdekében. Szorgalmazzuk a gyámhatóságoknál, hogy gyakrabban éljenek a védelembévitel, mint gyermekvédelmi intézkedés lehetőségével, hiszen a különélő szülőt gyermekétől elzáró (apa vagy anya) tulajdonképpen e magatartásával veszélyezteti gyermekét és a védelembévitel a kirendelt család gondozó folyamatos jelenlétével ezt a helyzetet próbálja feloldani. Ugyancsak szorgalmazzuk, hogy kíséreljék meg az ügyfelek problémáit a gyermekjóléti szolgáltatások munkatársainak segítségével rendezni.

Természetesen minden megyében megtalálható az a két-három évek óta tartó ügy, ahol a gyámhatósági tevékenység eredménytelen. A szülők ezekben az ügyekben kompromisszumra képtelenek, gyakran megszakítottak egymással mindenféle kommunikációt és a közöttük kialakult viszony oly annyira elmérgesedett, hogy a gyámhivatal által kiszabott legmagasabb összegű bírság is kevés az ügy megoldására. Ezekben az ügyekben szinte folyamatosan folyik a végrehajtási eljárás, sok esetben évekre visszamenően kellene az elmaradt kapcsolattartásokat pótolni, a be nem fizetett bírságokat ellenőrizni, de ezekben az ügyekben a szülők sem segítik a kiszol-

gáltatott helyzetben lévő ügyintézők feladatát. Ezek az ügyek, amelyek azért az összes kapcsolattartási ügyszám képest minimális számban fordulnak elő, azonban gyakran olyan megvilágításba kerülnek, mintha a gyámhivatal lenne az oka a helyzet kialakulásának.

Természetesen előfordulnak itt is ügyintézői mulasztások, azonban meglátásunk szerint, ha az ügyfelek nem élnek a kötele-ségükkel, melyet az államigazga-tási eljárási törvény a számukra is előír, ti. hogy együttműködni kötelesek nemcsak egymással, hanem a hatósággal is, akkor hiábavaló azt várni, hogy ezekben az ügyekben majd a gyámhatóság fog rendet teremteni.

A kapcsolattartások országos vizsgálatának eredményét és a tapasztalatokat 2003. decemberében az elmúlt év utolsó megyei gyámhivatali értekezletén ismertettük a gyámhivatal vezetőkkel. Az értekezleten felmerült a vizsgálatban tapasztaltakon kívül a gyermekvédelmi gondoskodásban nevelkedő gyermekek kapcsolattartásának problémája is. Gyakori, hogy a gyámhivatalok az intézményben vagy a nevelőszülőnél élő gyermekek kapcsolattartását az „intézet házi-rendje szerint” mondattal szabályozzák. Az 1952. évi IV. törvény (Csjt.) 92. § (2) bekezdése szerint a szülőnek joga van gyermekével kapcsolatot tartani akkor is, ha a szülői felügyeleti joga szünetel. A kapcsolattartás szabályozásának eljárási szabályaiban nincs különbség a családban nevelkedő vagy az átmeneti nevelt gyermekek között. Ugyanúgy meg kell határozni mindkét esetben a kapcsolattartás gyakoriságát és időtartamát, a gyermek átadásának és visszaadásának helyét, idejét és módját, az elmaradt kapcsolattartások pótlásának rendjét illetve a kapcsolattartás elmaradására vonatkozó előzetes értesítési kötelezettséget (Gyer. 30. §).

A szabályozásnál természetesen figyelemmel kell lenni a gyermekekre speciális élethelyzetére, de a részletes szabályozás ettől függetlenül nem maradhat el.

ÖSSZEFOGLALÁS

1. A kapcsolattartási ügyek végrehajtása során a gyámhivatalok döntő többsége az anyagi és az eljárásjogszabályok helyes alkalmazásával jár el. Az ügyintézési határidőket általában önhibájukon kívül lépik túl.

2. A végrehajtási ügyek jelentős részében akadályozzák a hatékony végrehajtást a pontatlan, hiányos bírói határozatok, végzések. Ezért felhívjuk a megyei gyámhivatal vezetők figyelmét, hogy ahol még nem tették meg, ott keressék a bíróságokkal kapcsolatot és tisztázzák mi az, ami a bírói döntésekből hiányzik és akadály a gyámhatósági végrehajtásnak. A megyei gyámhivataloknak fel kell hívni az elsőfokú gyámhivatalok figyelmét arra, hogy a végrehajtási intézkedéseket következetesen, folyamatosan alkalmazzák. Továbbra is éljenek a végrehajtási bírságolás eszközével és fokozottabban ügyeljenek oda a kiszabott bírságok behajtására.

3. Az eddigi gyakorlatnál hatékonyabban éljenek a kiskorúak védelembévitelével, gyakrabban vonják be a mediációs közvetítői lehetőségekbe az ügyfeleket.

4. Azokban az ügyekben, amelyekben valamennyi igénybevett végrehajtási eszköz eredménytelen volt, és a gyermeket gondozó szülő semmilyen hatósági eljárásra nem változtat magatartásán, fontolják meg a büntetőfeljelentés megtételét kiskorú gyermek veszélyeztetése miatt a Btk. 195. § (1) bekezdése alapján. Hívják fel a kapcsolattartásra jogosult szülő figyelmét arra, hogy lehetőségük van eljárást kezdeményezni a másik szülő ellen nem vagyoni kár megtérítése iránt.

Dr. Forgács László

ÉRTESÍTÉS

A Család Gyermek Ifjúság Egyesület 2004. április 29-én 13 órakor közgyűlést tart.

Napirendi pontok:

1. A közhasznúsági jelentés elfogadása
2. Egyebek