

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4971/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A Dunántúli Napló 2014. október 2-án megjelent „*Disznók mellett éltek a gyerekek, a szüleik kínozták őket*” című cikkéből értesültem arról, hogy egy Baranya megyei kistelepülésen élő gyermekeket a szüleik kínozták és szexuális tárgyként tekintettek rájuk. A sajtóhír szerint a gyermekeket 2013 májusában a gyermekjóléti szolgálat javaslatára kiemelték a családból és nevelőszülőkhöz helyezték. A gyermekek a velük történeteket elmondták a nevelőszülőnek, aki feljelentést tett, a szülők 2014 márciusától vannak előzetes letartóztatásban.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdése a gyermeki jogok védelmére kötelezi az alapvető jogok biztosát.

Tekintettel arra, hogy a sajtóhír alapján felmerült a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján – a vonatkozó dokumentumok egyidejű bekérése mellett a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) vezetőjét a családot gondozó gyermekjóléti szolgálat tevékenységének, valamint a gyámhivatal eljárásának vizsgálatára kértem fel.

Az érintett alapvető jogok

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

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

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

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

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (a továbbiakban: Gyszr.),

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NMr.)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló iratok és információk alapján a következő tényállás rögzíthető.

1. A gyermekek édesanyját a gyámhivatal 1999-ben, 16 éves korában átmeneti nevelésbe vette. A nevelésbe vételt a gyámhivatal 2000 októberében szüntette meg, ugyanis a lányt jövendő anyósa családjába fogadta.

A fiatalok összeházasodtak, 2001-ben, 2002-ben, 2003-ban 2004-ben, 2006-ban és 2008-ban gyermekeik születtek. A házaspár 2004 őszen született kisfia 8 hónapos korában, fertőzés következtében elhunyt.

A családot a gyermekjóléti szolgálat alapellátásban 2005. augusztus 1-jétől gondozta. A családgondozó 2005 októberében – az akkor a családban élő 3 gyermek elhanyagolására, a család anyagi problémáira, továbbá lakhatási körülményeire tekintettel – védelembe vételi javaslatot tett. Az ügyben a jegyző 2005. december 8-án tárgyalást tartott. A tárgyaláson a szülők nem jelentek meg. A családgondozó, a védőnő és az óvónő javaslatára a jegyző a gyermekeket 2006. január 4-én védelembe vette.¹ A védelembe vétel éves felülvizsgálata tárgyában indított eljárás során a családgondozó esetkonferencia összehívására tett javaslatot.

A 2006. december 5-én megtartott esetkonferencia résztvevői javaslata alapján a gyermekek védelembe vételét a jegyző 2006. december 13-án kelt határozatával megszüntette. A családot ezt követően a gyermekjóléti szolgálat az alapellátás keretében gondozta tovább. A gyermekek ismételt védelembe vételére – a családgondozó javaslatára – 2008. október 1-jén került sor. A védelembe vétel oka a lakás higiénés állapota, a gyermekek fejtevéssége, továbbá az volt, hogy az apa több alkalommal a gyermekek előtt bántalmazta a feleségét. A családgondozó 2010. január 25-én jelezte, hogy a családban baleset történt, az egyik gyermek égési sérüléseket szenvedett. A jegyző még ezen a napon eljárást indított a védelembe vétel felülvizsgálata tárgyában.

A felülvizsgálat során megállapítást nyert, hogy a szülők a házba a vizet bevezették, áramtartozásukat rendezték, a gyermekek azonban továbbra is elhanyagoltak, tetvesek. A jegyző a 2010. április 26-án kelt határozatával a gyermekek védelembe vételét fenntartotta. A családgondozó 2010. június 2-án javasolta a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését. A szolgálatához ugyanis jelzés érkezett arra vonatkozóan, hogy a gyermekek több hete a kukából étkeznek. A családgondozó látogatásakor a hűtőszekrény teljesen üres volt, élelmiszert a lakásban nem talált, rendetlenség és kosz volt. Az óvoda és az iskola is több alkalommal jelezte, hogy a gyermekek koszosak, tetvesek. A feljegyzés szerint a családgondozó által vitt ruhákat a szülők elégették. A jegyző a gyermekeket 2010. június 7-én ideiglenes hatállyal édesapjuk testvéréhez helyezte.

Az ideiglenes hatályú elhelyezést felülvizsgáló gyámhivatal a házaspár négy gyermekének ideiglenes hatályú elhelyezését 2010. július 7-én megszüntette, a gyermekeket szüleikhez visszahelyezte. A környezettanulmány szerint a szülők a lakást rendbe tették (bevakolták, kifestették, az ablakokat beüvegezték, bebútorozták, a víz és áramellátás volt a lakásban). A családgondozó és a védőnő erre tekintettel – utolsó esélyként – javasolta a gyermekek, védelembe vételének fenntartása melletti hazaadását. A gyámhivatal a szülők kérésének helyt adva hozzájárult legidősebb gyermekük apai nagyszülő általi családba fogadásához. A jegyző a családba visszahelyezett négy gyermeknek a védelembe vételét 2010. szeptember 21-én kelt határozatával fenntartotta, a családba fogadott gyermeknek a védelembe vételét megszüntette. A szülők kérésére a gyámhivatal 2011 márciusában megszüntette legidősebb gyermekük családba fogadását és öt szüleikhez visszahelyezte.

2012-ben a családgondozó a családot hetente látogatta, a velük foglalkozó szakemberekkel havonta konzultált. A három legidősebb gyermek speciális szakiskolába került, hét közben kollégiumban voltak.

2012 márciusában a 2003-ban született gyermek iskolája esetjelző lapot küldött a gyermekjóléti szolgálatnak a fiú igazolatlan hiányzásai miatt. A családgondozó a jelzést követően felkereste a családot, intézkedéseiről visszajelző lapot küldött, és kérte az iskolát jelezze, hogy a gyermek eleget tesz- e tankötelezettségnek.

¹ A védelembe vétel 2012. december 31-éig a települési önkormányzat jegyzőjének feladatkörébe tartozott. (Gyvt. 68. § (1) bekezdés, hatályos 2012. december 31.)

A házaspárnak 2012 augusztusában újabb gyermeke született. A gyermekek védelembe vételének felülvizsgálatára az ügyben 2013 januárjától illetékes gyámhivatal indított eljárást 2013. január 24-én. A hatóság a 2013. február 20-án kelt határozatával a hat gyermeknek a védelembe vételét fenntartotta. 2013 januárjában a család egyik leánygyermekének iskolája jelezte a gyermek többszöri tetvességét, továbbá azt, hogy gyakran koszosan és ápolatlanul jár iskolába, 2013 februárjában a 2003-ban született fiú igazolatlan mulasztásáról ismét jelzést küldött az iskola. A családgondozó írásban jelezte vissza az iskolának intézkedéseit.

A védőnő javaslatára a gyámhivatal 2013. május 8-án a gyermekeket ideiglenes hatállyal nevelőszülőhöz helyezte. A gyermekek családból való kiemelését az indokolta, hogy a szülők az alapvető higiéniai és biztonsági elvárásokat sem tartották be. A család disznója a házban élt, a gyermekekkel együtt aludt, a lakásban és az ágyban üritett. A szomszédok jelzése szerint a család romlott húst fogyaszt, a 11 éves kislány még nem ágytisztá, kivizsgálása érdekében a szülők nem közreműködők, az iskolás gyermekek igazolatlanul mulasztanak. A gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését követően a családgondozó szóban jelezte, hogy a család lakókörnyezetében bántalmazásról is beszéltek. Erre tekintettel a gyámhivatal kérte, hogy a szakértői vizsgálat a bántalmazásra is terjedjen ki. A rendelkezésemre álló iratok szerint *a gyermekek családból való kiemeléséig bántalmazásukról semmiféle jelzés nem érkezett*, a velük kapcsolatban álló szakemberek (családgondozó, pedagógusok, gyámügyi ügyintézők) bántalmazás jegyeit nem észleltek rajtuk, arról tudomásuk nem volt. A gyámhivatal a gyermekeket 2013. július 8-án átmeneti nevelésbe vette. A szakértői vélemény szerint a gyermekek folyamatos elhanyagolásról és rendszeres bántalmazásról, a szülők alkoholizálásáról számoltak be a vizsgálat során, ezért a szülők elleni vizsgálat indítása javasolt. A gyámhivatal kiskorú veszélyeztetése büntette alapos gyanúja miatt feljelentést tett a szülők ellen. A rendőrség az eljárást megindította. A gyermekek először 2013 novemberében mondták el nevelőszülőjüknek, hogy szüleik szexuálisan is bántalmazták őket. A nevelőszülő az ügyben rendkívüli gyámi beszámolót nyújtott be gyámhivatalnak, intézkedést, valamint a kapcsolattartás szüneteltetését kérte. A gyámhivatal az eseményekről való tudomásszerzést követően feljelentést tett, ezzel egyidejűleg elrendelte a szülők kapcsolattartási jogának egy évi szüneteltetését. A szülők 2014 márciusa óta előzetes letartóztatásban vannak. Az ügyész a vádiratot a bíróságra benyújtotta, a bíróság az első tárgyalást 2015 januárjára tűzte ki. 2014. október 14-én az anya újabb gyermeket szült, a kislány nevelőszülőhöz került.

2. Megkeresésemre adott válaszában a szociális és gyámhivatal vezetője arról is tájékoztatót, hogy az ügyben az Emberi Erőforrások Minisztériuma Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya vizsgálat lefolytatását rendelte el. A vizsgálat a járási gyámhivatal és a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai (védőnő, gyermekorvos, pedagógusok, gyermekjóléti szolgálat) tevékenységének és felelőségének feltárására irányult.

A szociális és gyámhivatal az ügyben *koordinációs értekezletet* hívott össze. Az értekezleten a szociális és gyámhivatal vezetője, alapellátási szakreferense, ügyintézője, a kollégista gyermekek iskolájának igazgatója, gyermekvédelmi felelőse, osztályfőnökei, a speciális iskolába járó gyermekek osztályfőnökei és az óvodavezető vett részt. A körzeti védőnő írásbeli tájékoztatás szerint 2014 januárjában került a körzetbe, erre tekintettel az ügyben nem tudott érdemben nyilatkozni. A koordinációs értekezleten elhangzottak szerint a pedagógusok előtt a gyermekek elhanyagolása, a család nem megfelelő körülményei ismertek voltak, azt folyamatosan jelezték a gyermekjóléti szolgálatnak, a gyermekeken bántalmazás jeleit azonban sohasem észlelték. Az egyik kollégista gyermek osztályfőnöke elmondta, hogy a családlátogatás során tapasztaltak szörnyűek voltak, a család nem emberhez méltó körülmények között élt. Többször előfordult, hogy a kollégiumba visszaérkező gyermeket átöltöztették. Az óvodavezető elmondta, hogy a család minden gyermeke hozzájuk járt.

A gyermekek ragaszkodóak, beszédesek voltak, az anya örömmel fogadta a nevelési tanácsokat. A gyermek bántalmazására utaló jeleket sem az óvónők, sem az intézménybe hetente látogató pszichológus nem tapasztalt. A gyermekeket ápolatlanságuk miatt gyakran megfürdették, átöltöztették. Az óvoda kapcsolata a hatóságokkal rendszeres volt. Az értekezleten elhangzottak és az iratanyag áttekintését követően a szociális és gyámhivatal a *jelzőrendszer tagjai tekintetében mulasztást nem állapított meg.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. 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. 94. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata. A Gysr. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási (kerületi) gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal gyakorolja. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervekre kiterjed vizsgálati hatásköröm.

A vizsgálat elrendelésének indokoltságával összefüggésben lényeges kiemelni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

II. A vizsgált alapjogok és elvek 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 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. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. 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 alkotmánybírói 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 azt mondta ki, 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, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme 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 alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

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

2. *A gyermek a 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 – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – 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 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.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában (Indokolás [26]-[27]) – a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel).

A Gyermekjogi Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, amellyel Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekekkel foglalkozó és védelmüket biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. A jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettség pedig nem mellőzhető. A Gyermekjogi Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. A Gyermekjogi Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

III. Az ügy érdemében

1. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének egyik meghatározó alapelve a gyermek „*mindenek felett*” álló (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás. Az Egyezményben részes államok egyik kötelezettsége azon alapelv elismertetése, miszerint a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. A részes államoknak ezt alapul véve segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

A Gyvt. fogalom meghatározása szerint a *gyermekjóléti szolgáltatás* olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.

A kialakult veszélyeztettség megszüntetésére irányuló családgondozói feladatokat az NMr. 16-18 §-ai rögzítik. Az NMr. 18. § (4) bekezdése szerint a gyermekjóléti szolgáltatnak az eset összes körülményeinek feltárása után mérlegelnie kell, hogy a kialakult veszélyeztettség megszüntethető-e az önként igénybe vehető alapellátásokkal, vagy a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó, illetve egyéb hatósági intézkedés kezdeményezésére van-e szükség.

A gyermekjóléti szolgálat a veszélyeztettség mértékének megfelelően javasolhatja a gyermek védelembe vételét, családból való kiemelését.² A szolgálat a védelembe vételre akkor tehet javaslatot, ha előzetesen megkísérelte a veszélyeztetett gyermek alapellátás keretében való segítségét, de az a gyermek vagy a szülő megfelelő együttműködésének hiánya miatt nem vezetett eredményre.³ A javaslattétel előtt a szolgálat – lehetőség szerint – esetkonferenciát hív össze.

A gyerek védelembe vételére akkor kerül sor, ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható. Jogszabály a védelembe vétel évenkénti – hivatalbóli – felülvizsgálatát kötelezővé teszi, felülvizsgálatra vonatkozó kérelem benyújtására azonban bármikor lehetőség van. Ha a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztettségét megszüntetni nem lehet, a gyermek érdekében a gyermekvédelmi gondoskodás más módját kell választani.

Megállapítható, hogy a gyermekjóléti szolgálat *a családot 2005 őszétől 2013 májusáig alapellátásban, vagy védelembe vétel keretében gondozta*. A 2008. október 1-jén elrendelt védelembe vételt a jegyző hivatalból nem vizsgálta felül. A felülvizsgálati eljárást a jegyző csak a családgondozó egyik gyermek sérülésére vonatkozó jelzését követően indította meg.

A gyermekek 2010. június 7-én elrendelt és 2010. július 7-én megszüntetett ideiglenes hatályú elhelyezését követően a jegyző a családba visszakerült négy gyermek vonatkozásában a védelembe vételt fenntartotta. *Ezt követően a védelembe vétel felülvizsgálata tárgyában a jegyző eljárást nem indított*. Az ügy felülvizsgálatát a 2013 januárjától illetékes gyámhivatal végezte el.

A Gyvt. 2009. szeptember 1-jétől hatályos 68. § (5) bekezdése szerint a települési önkormányzat jegyzője haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt a szükséges intézkedések megtétele céljából, ha a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztettségét megszüntetni nem lehet, és alaposan feltételezhető, hogy segítséggel sem biztosítható a gyermek családi környezetben történő megfelelő gondozása, nevelése vagy a védelembe vétel már két éve fennáll és a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztettségét nem sikerült megszüntetni.

A hatályos szabályozást kialakító törvénymódosítás részletes indoklása szerint a módosítás az értesítési kötelezettség előírásával a gyermekjóléti és gyermekvédelmi rendszer egymásra épülését, az alrendszerek együttműködését kívánta elősegíteni. *A vizsgált esetben látható, hogy a gyermekek veszélyeztettségének mértékét a velük foglalkozó szakemberek időközönként másként ítélték meg*. Hol elegendőnek tartották az alapellátásban való gondozást, majd a hatósági intézkedéssel elrendelt védelembe vételt, majd a gyermekek ideiglenes hatályú családból való kiemelését tartották célravezetőnek.

² Lásd Gyvt. 39. § (4) bekezdés

³ Lásd NM rendelet 20. § (2) bekezdés

Ombudsmanként annak a kifejezett gyermekvédelmi szakmai alapú megítélésére, hogy a meghozott döntések vagy azok elvetése minden esetben a gyermekek veszélyeztetettségének mértékéhez igazodtak, illetve a legjobb érdekeiknek megfelelőek voltak, *nem terjed ki a hatásköröm.*

A tényállás alapján ugyanakkor álláspontom szerint a jegyzői gyámhivatal mulasztása szerepet játszhatott a megelőző gyermekvédelmi intézkedések késlekedésében. A két éven belüli eredménytelen védelembe vétel utáni értesítési kötelezettség ugyan nem von maga után feltétlenül más, súlyosabb gyermekvédelmi intézkedést (például ideiglenes hatályú elhelyezést, nevelésbe vételt), de annak világos célja az addig megtett intézkedések áttekintése, a gyermek legjobb érdekét szolgáló döntés meghozatalának elősegítése.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a jegyzői gyámhatóság az értesítési kötelezettségét elmulasztotta, amivel visszasságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, egyúttal előidézte a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelme bekövetkeztének a közvetlen veszélyét is.

Tekintettel azonban arra, hogy a jegyző védelembe vételi hatásköre 2012. december 31-én megszűnt, így pedig a feladatot, valamint a védelembe vett gyermekek iratanyagait 2013. január 1-jétől a járási gyámhivatalok vették át *a jegyzői gyámhatósággal szembeni ombudsmani intézkedés okafogyottá vált.*

2. Az ügy kapcsán utalnom kell arra, hogy az *AJB-1963/2014.* számú jelentésemben felkértem az emberi erőforrások miniszterét, fontolja meg, hogy országos célellenőrzés keretében vizsgálja felül a gyermekvédelmi alapellátás keretében két éven túl fenntartott védelembe vételek indokoltságát. A miniszter válaszában arról tájékoztatót, hogy a védelembe vételek indokolatlan elhúzódása nem ismeretlen probléma a szaktárca számára. Egyetértett a két éven túl fennálló védelembe vételi eseteket vizsgálatának indokoltságával, valamint szükségesnek tartotta a gyakorlati végrehajtás tapasztalatainak összegezését és a további feladatok áttekintését.

Minderre tekintettel a szaktárca a 2015. évi – megyei, fővárosi kormányhivatalok szociális és gyámhivatalai számára összeállítandó – országos hatósági ellenőrzési tervbe e célvizsgálat is nevesíteni kívánta. Erre figyelemmel az eset által ismételten felvetett rendszerszintű problémák kapcsán újabb intézkedést nem kívánok tenni, ugyanakkor a célvizsgálat fontosságára ismételten ráirányítja a figyelmet.

3. Lényeges kiemelni, hogy az *AJB-7903/2013.* számú jelentésben megfogalmazott ajánlásom alapján 2014 májusára elkészült „*A gyermekvédelmi észlelő-és jelzőrendszer működtetése kapcsán a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektorsemleges egységes elvek és módszertan*” (a továbbiakban: módszertani útmutató) című dokumentum. A szakminisztérium a módszertani útmutatót – többek között – a szociális és gyámhivatal vezetői részvételével tartott értekezleten bemutatta és egyúttal felkérte a hivatalvezetőket arra, hogy területükön azt ismertetessék, terjesszék.

Érdeklődésemre a szociális és gyámhivatal vezetője elmondta, hogy a 2014. június 26-án tartott vezetői értekezleten a módszertani útmutatót a járási gyámhivatal vezetőivel ismertették, az anyagot az első fokú gyámhivataloknak és a gyermekjóléti szolgálatok vezetőinek elektronikus úton továbbították. A hivatalvezető tájékoztatót, hogy a 2014. december 2-ára a járási gyámhivatal vezetői számára összehívott értekezleten ismételten felhívja a figyelmet a módszertani útmutató jelentőségére, ismertetésének fontosságára.

Az áttanulmányozott dokumentumok alapján, továbbá az ügyel kapcsolatban összehívott koordinációs értekezleten rögzítettek szerint a gyermekek családból való kiemeléséig fizikai, lelki, és szexuális bántalmazásukról nem volt tudomásuk a velük kapcsolatban álló pedagógusoknak, szociális munkásoknak, hatóságoknak.

Az *AJB-2227/2010.* számú jelentésemben részletesen foglalkoztam a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód egyes aspektusaival, melynek során kiemeltem, hogy a *gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztettségének megelőzése, vagyis minden olyan tényező feltárása és kiküszöbölése, amely a gyermek testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.* A veszélyeztettség felismerése, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése különösen fontos a gyermekkel való rossz bánásmód eseteinek feltárásában, mivel az akár a gyermek életét vagy testi épségét is veszélyeztetheti közvetlen vagy közvetlenül. A jelzőrendszer megfelelő érzékenysége azért is fontos, mert a rossz bánásmód különböző eseteiben magas a látencia.

A Gyvt. 6. § (5) bekezdése alapján a gyermeknek joga van az emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal –, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez.

Amint azt a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek ellen elkövetett szexuális bántalmazás problémakörére fókuszáló vizsgálatomat lezáró, *AJB-2031/2011.* számú jelentésemben kifejtettem, a bántalmazás különböző formái közül az egyik legnehezebben tárgyalható és kezelhető a szexuális abúzus kérdésköre. Nyilvánvalóan nehézséget okoz az emberek többségének – így a gyermekekkel foglalkozó szakembereknek is – hogy beszéljenek e problémáról. Mindemellett, elfogadhatatlan, hogy a szakemberek egyöntetű álláspontja szerint még mindig nem sikerült olyan elfogadó környezetet és közállapotot teremteni, amelyben a gyermekek pszichoszexuális fejlődési szükségleteinek megfelelően mindazokat az ismereteket és készségeket elsajátíthatnák, amelyek egyrészt megvédenék őket egy esetleges szexuális bántalmazástól és/vagy annak titokban maradásától, másrészt biztosítanák, hogy a gyermekek felnőve kiegyensúlyozott módon, egészséges, ép testtudattal, fizikai integritásuk ismeretében foglalkozzanak saját szexualitásukkal.

A szexuális bántalmazás olyan cselekmény, amely *ritkán kap nyilvánosságot*, gyermekekkel szemben pedig – éppen azok védtelensége, gyenge érdekérvényesítő képessége, és az ezekből következő kiszolgáltatottsága miatt – különösen *magas a látencia.* (A szexuális bántalmazásnál egyébként is alapvetően magas a rejtve maradás az áldozat büntudata, szégyene, önvádja és környezet reakciójától való félelem miatt).

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) által megfogalmazott definíció szerint „szexuális bántalmazás körébe tartozik minden olyan cselekmény, amelynek során valamely szexuális aktivitásba bevonnak egy gyermeket, ha a gyermek életkoránál, fejlettségénél fogva nem tekinthető felkészültnek, érettnak erre, illetve ha ez a magatartás ellenkezik az adott ország törvényeivel, az elfogadott társadalmi normákkal. A szexuális visszaélés megvalósulhat gyermek és felnőtt, gyermek és gyermek között, ha a gyermek kora és fejlettsége alapján feltételezhetően bizalmi vagy hatalmi viszonyban van a bántalmazottal, és e cselekmény az elkövető igényeinek kielégítésére irányul.”

A becslések szerint Európában az emberek *10-20 százaléka* éli át a szexuális abúzus valamilyen formáját gyermekkorában, amely előfordulásának gyakorisága természetesen nagy eltéréseket mutat az egyes országokban.

A veszélyeztettséget észlelő és jelzőrendszer működtetése, a nem állami szervek, valamint magánszemélyek részvételének elősegítése a megelőző rendszerben a gyermekjóléti szolgáltatás feladata.⁴

Ennek érdekében a szolgálat olyan észlelő- és jelzőrendszert működtet, amely lehetővé teszi a gyermekeket általában veszélyeztető okok feltárását, valamint az egyes gyermek veszélyeztettségének időben való felismerését.⁵

⁴ Gyvt. 39. § (3) bekezdés a) pont

⁵ NMr. 14. § (2) bekezdés

Mindebből következően ismételten, elvi élel kell rámutatnom arra, hogy a gyermek Gyvt.-ben rögzített, tág értelemben vett bármilyen bántalmazással szembeni védelemhez fűződő joga érvényesülése érdekében fokozott figyelmet kell fordítani a megelőzésre, továbbá a bántalmazás jeleinek lehető legkorábbi időben való felismerésére. A preventív védelem érdekében a bántalmazás bármely formájának első felismerését követően a gyermek részére haladéktalanul, szakmai együttműködésen alapuló segítséget kell nyújtani. Elengedhetetlen, hogy a vonatkozó szakirodalmat és módszertani segédleteket a gyermekkel foglalkozó szakemberek ismerjék és használják. Ennek hiányában súlyosan, akár helyrehozhatatlanul sérül a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának minimuma, továbbá nem érvényesül kellő súllyal és módon a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve.

Intézkedésem

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajb. 31. §-a alapján felkérem a *Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy illetékességi területén mérje fel, hogy a gyermekjóléti szolgálatok a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló módszertani útmutatót a gyermekvédelmi észlelő és jelzőrendszer mely szereplőivel, milyen módon ismertették meg, és amennyiben hiányosságokat tapasztal tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.