

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-295/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

Sajtóhírek alapján¹ értesültem arról, hogy egy Zala megyei kistéleplésen édesanyja és nevelőapja éveken keresztül bántalmazta az asszony 2004-ben született gyermekét. A beszámolók szerint a kisfiú bántalmazását az óvoda már 2010-ben jelezte, a gyámhatóság a gyermeket azonban csak 2013-ban vette védelembe. A gyermeket a gyámhatóság 2014 nyarán ideiglenes hatállyal az édesapjánál helyezte el, az ügyészség az édesanya és a nevelőapa ellen vádat emelt. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban jelzettek alapján felmerült az érintett gyermeknek a gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: 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 Zala Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) a családot gondozó gyermekjóléti szolgálat tevékenységének, valamint az ügyben illetékes gyámhatóság eljárásának vizsgálatára kértem. A vizsgálat keretében a Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatal vezetőjét (a továbbiakban: járási hivatalvezető) felkértem annak a vizsgálatára, hogy a gyermek kezelőorvosa észlelt-e a gyermekeken bántalmazásra, elhanyagolásra utaló nyomokat. Kérem azt is, hogy válaszukhoz csatolják az ügyben keletkezett dokumentumok másolatát, továbbá, hogy a lefolytatott vizsgálatok terjedjenek ki arra is, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai eleget tettek-e a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 17. § (2) bekezdésében foglalt jelzési és együttműködési kötelezettségüknek.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos követelmények

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a tisztességes eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés);
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés).

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény;
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv.(Gyvt.);
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.);
- az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény;
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.);
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012 évi C. törvény (Btk.);

¹ http://tenyek.hu/belfold/191102_verték-kitepték-a-hajat-es-eheztték-a-kisfiut.html, <http://mklu.hu/hnlp14/wp-content/uploads/sajto1/2015/10/2015-10-29-zala-jav.pdf>, <http://zaol.hu/hirek/verték-sanyargattak-a-gyerekekut-okos-akarov-lenni-akkor-talan-nem-bantanak-mondta-a-kisfiu-1735341>

- a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról szóló 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet (továbbiakban: Kr.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet;
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gyszr.).

A megállapított tényállás

A járási hivatalvezető és a másodfokú gyámhatóság által lefolytatott vizsgálat és a rendelkezésemre álló információk alapján a következő tényállás rögzíthető.

A járási hivatalvezető tájékoztatása szerint a gyermeket orvosi vizsgálatra minden esetben az édesanyja kísérte. A vizsgálatok során a házi orvos elhanyagolásra, bántalmazásra utaló nyomokat nem észlelt. A járási szakfelügyelő a védőnő ellenőrzéséről készült feljegyzése szerint a védőnő az óvodában, illetve otthonában találkozott a gyermekkel, ekkor bántalmazásra utaló jeleket nem látott. A bántalmazás gyanújának időpontjában a védőnő éppen szülési szabadságon volt, így a körzetet helyettes védőnő látta el.

A másodfokú gyámhatóság vezetőjének vizsgálata szerint a gyermek édesapjának alkoholproblémái miatt a családot – előző lakhelyükön – 2004 szeptemberétől az alapellátás keretében gondozta a gyermekjóléti szolgálat. A szülők élettársi kapcsolata 2006 nyarán megszűnt. Anya és gyermeke 2007 nyarán költöztek Zala megyébe, ettől kezdve az anya új élettársával együtt nevelte a kisfiút. A gyermek 2007 szeptemberétől a helyi óvodába járt.

A lakóhelyük szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat, az óvoda 2010. november 23-án kelt a gyermekről készült pedagógiai jellemzése alapján került kapcsolatba a családdal. A jellemzés szerint a gyermek az ágyába vizelt, dadogott, onanizált. A jellemzés utalt rá, hogy a szülőknek túlzott elvárásai vannak a gyermekkel szemben, alulértékelik őt, megítélésük szerint a nevelőapa szigorú büntetési módszereket alkalmazott. Az óvoda a szülőknek a pozitív megerősítéssel való nevelést, a nevelési tanácsadó felkeresését, illetve az ágybavizelés okainak kivizsgálását tanácsolta. Az ágybavizelés kapcsán a vizsgálat szervi okot nem talált, a dadogást logopédiai terápiával jórészt sikerült megszüntetni, ami azonban „a családban zajló konfliktus esetén” enyhébb formában, de előjött. A pedagógiai vélemény utalt arra is, hogy a szülő-gyermek kapcsolat rendezéséhez szükséges az anya lelkiállapotának helyreállítása.

A gyermekjóléti szolgálat a pedagógiai jellemzés alapján kiállította a gyermek „T” jelölésű törzslapját, továbbá a gyermekjóléti alapellátásban részesülő gyermekekről kitöltendő „IX. számú adatlap”, ezen iratokon kívül a *gyermekjóléti szolgálat egyéb dokumentációjából nem állapítható meg, hogy történt-e gondozás, ha igen, milyen* Az iratanyagban nem volt fellelhető a Gyvt. 33. § (3) bekezdés a) pontja szerinti szülői nyilatkozat sem.

Az *óvoda esetjelzését* – ami a gyermek rendszeres bántalmazásáról számolt be, továbbá utal a testi fenyítés mellett a játék, a levegőzés és étel megvonására, lelki terrorra – a *gyermekjóléti szolgálat 2011. május 23-án iktatta*. A jelzés szerint a nevelőapa a gyermeket lehülyézte, alulértékelt, az óvodából hazatérve csak a szobában lehetett a kisfiú, állnia vagy tanulnia kellett. Az esetjelzés beszámolt a gyermek félelméről is, amelyek körében szerepel a veréstől való félelem, ha elmondja az otthoni bánásmódot. A jelzés a gyermeken látható külsérelmi nyomokat tüntet fel, „karmolás, szorítás helye”. Az óvónők az anyát tájékoztatták arról, hogy a jelzést gyermekjóléti szolgálatnak továbbítják és javasolják az esetkonferencia összehívását. A jelzés alapján a gyermekjóléti szolgálat 2011. június 6-án esetkonferenciát tartott, amelyen jelen volt a gyermek édesanyja, nevelőapja, két fő óvodapedagógus, a gyermekjóléti szolgálat szakmai vezetője és a családgondozó, a gyámügyi ügyintéző.

A gyermekjóléti szolgálat dokumentációjában azonban nem lelhető fel az esetmegbeszélés jegyzőkönyve, vagy arra vonatkozó emlékeztető.

Az édesanya által aláírt „nyilatkozat1 – együttműködési megállapodás” és „GYSZ-1” számú *esetfelvételi lapon* szerepel, hogy a gyermekjóléti szolgálat az óvodai jelzést követően, 2011. május 24-én felvette a kapcsolatot a családdal, és 2011. június 6-án esetkonferenciát tartottak. Az esetkonferencián a szakemberek egyetértettek abban, hogy a családnak egyéb segítségre van szüksége, pszichológus bevonása indokolt, amit a szülő elfogadott.

2011. június 8-án a gyermekjóléti szolgálat a jelzést tevő óvodát tájékoztatta, hogy addig, amíg a szülők gyermekjóléti alapellátás keretében együttműködnek, a szakemberek segítségét igénybe veszik, nem tartják indokoltnak a hatósági intézkedés kezdeményezését.

A másodfokú gyámhivatal álláspontja szerint a szülő – bár az együttműködéséről a nyilatkozatot aláírta² – nem volt együttműködőnek tekinthető. Tekintettel arra, hogy a veszélyeztetettség megszüntetése a szülő együttműködésével nem volt biztosítható, gyermekvédelmi intézkedés (védelembé vétel) kezdeményezésére lett volna szükség.

A hivatalvezető megítélése szerint nem jutott érvényre a Gyvt. 17. § (2) bekezdésének b) pontja szerinti rendelkezés sem, miszerint a Gyvt. 17. § (1) bekezdése szerinti személyek kötelesek „hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén”. A hatósági eljárásban lett volna ugyanis lehetőség a bántalmazással (annak súlyával) összefüggő tényállás (pl. szakértő útján való) tisztázására. Véleménye szerint valószínűsíthető, hogy *a problémát egyszerűen a gyermekjóléti szolgálat szakemberei „alulértékelték”*. Hosszú ideig az anya és a nevelőapa személyét olyan, a gyermekkel szemben fokozott elvárásokat támasztó, szigorúbb nevelési módszert alkalmazó szülőként értékelték, akik a gyermek olyan szintű veszélyeztetését nem okozták, amivel összefüggésben a hatósági intézkedés kezdeményezése indokolt lett volna. A hatósági eljárás kezdeményezésének mellőzése szerinti mulasztás – függetlenül attól, hogy a gyermek veszélyeztetettségével összefüggésben a Gyvt. 17. § (2) bekezdés a) pontja szerint jelzéssel éltek a gyermekjóléti szolgálat felé – megállapítható a gyermek bántalmazását észlelő jelzőrendszeri tagok (így az óvoda) részéről is. A hivatalvezető álláspontja szerint, az óvoda felelősségét enyhíti, hogy a jelzést megtették.

A második óvodai jelzést követően összehívott esetkonferencián jelen volt az elsőfokú gyámhatóság képviselője is, aki a gyermek bántalmazásáról értesült, de feljelentést nem tett.

A gyermekjóléti szolgálat dokumentációja szerint 2012-ben a családgondozó telefonon, vagy személyes családlátogatás útján havi rendszerességgel kapcsolatot tartott a családdal. A 2012. szeptember 26-án készített környezettanulmány szerint a családon belül problémát nem észleltek, „a gyermeknek szüleivel való kapcsolata jó”.

A másodfokú hatóság vezetőjének megítélése szerint *a gyermekjóléti szolgálat által, alapellátás keretében elvégzett gondozás módszerei nem voltak alkalmasak a gyermek (nemcsak fizikai, hanem lelki) bántalmazásával összefüggő problémák további fennállását, azok megszűnésének megállapítására*. A dokumentáció szerint a családgondozó kizárólag a szülőkkel tartott kapcsolatot, amikor a szülő azt lehetővé tette. Az iratok között nincs arra utaló feljegyzés, ami azt támasztotta volna alá, hogy a gyermeket kísérték volna figyelemmel akár a pszichológiai megsegítésével, az óvodánál, később az iskolánál való érdeklődéssel.

A 2013. január 23-án kelt féléves helyzetértékelésben is az szerepel, hogy a „rendszeres konzultáció és családgondozás megvalósult”, az a gyermekbántalmazással kapcsolatban problémát nem jelzett.

² Lásd: Gyer. 82. § (6) bek a) pont A szülő nem tekinthető együttműködőnek, ha megfelelő segítség és figyelmeztetés ellenére a) nem teszi meg a gyermek érdekében szükséges intézkedéseket,

A gyermekjóléti szolgálat az alapellátás keretében való családgondozás további fenntartását is azért javasolta, hogy „az együttműködés látszólagos, a szülő mindig valamilyen okra hivatkozással igyekszik kibújni a találkozások elől”.

A gyermek iskolájának – a gyermekjóléti szolgálatnál 2013. május 21-én iktatott – esetjelzése szerint az iskolában a gyermek karján „kék-lila zúzódásokat észleltek, majd a póló levételét követően „további zúzódások tűntek fel”. „Az arcon egyetlen kisebb zúzódás látszott”. A jelzés alapján a gyermekjóléti szolgálat – a 2013. június 5. napján kelt visszajelzés szerint – az anyával többször, telefonon és személyesen is próbálta felvenni a kapcsolatot, de az eredménytelen maradt. A 2013. július 22-én kelt féléves helyzetértékelés szerint a család együttműködése és a gondozási tervben meghatározott feladatok nem valósulnak meg, indokolt a gyermek „azonnali” védelembe vétele.

Az iskolának küldött – 2013. augusztus 2-án kelt – visszajelzés utal arra, hogy 2013. július elején családgondozó váltásra került sor. Az új családgondozó telefonon többször is felvette a kapcsolatot az anyával, de személyes találkozás nem jött létre. Az anya telefonon elmondta, hogy a gyermek és a nevelőapja kapcsolata konfliktussal teli, azonban a gyermek a nyarat az édesapjánál tölti. Az esetvisszajelző lapon szerepel, hogy a tanév kezdetekor javasolják esetmegbeszélés összehívását, illetve a gyermeknek a védelembe vételét.

A gyermekjóléti szolgálathoz 2013. május 21-én érkezett – a gyermek testén észlelt bántalmazási nyomokra vonatkozó – iskolai esetjelzést követően csak jelentős késlekedéssel, *2013. október 22-én kerül sor hatósági eljárás (védelembe vétel) kezdeményezésére.* A javaslatot a gyámhatóság 2013. november 12-én iktatta.

2013. november 5-ére a gyermekjóléti szolgálat esetmegbeszélést hívott össze. Az esetmegbeszélésen a családgondozón kívül jelen volt az anya, a védőnő, és az iskola képviselője. Az esetmegbeszélésről emlékeztető készült, a jelenlévő jelzőrendszer tagok a gyermeknek a védelembe vételét javasolták. A gyermekjóléti szolgálat dokumentációja körében fellelhető „látogatási jegyzék” szerint 2013-ban az anya és a családgondozó közötti személyes kapcsolatra – a tárgyaláson kívül – összesen két alkalommal került sor. 2013. augusztus 2-án a családgondozó találkozott az anyával. Az ekkor készült feljegyzés szerint az anya elmondta, hogy az élettársa bántja a gyermeket. *Büntetőeljárás azonban sem a védelembe vétel lefolytató gyámhatóság, sem a gyermekjóléti szolgálat nem kezdeményezett.*

A másodfokú hatóság vezetőjének álláspontja szerint „kiskorú veszélyeztetése” bűncselekmény gyanúja a rendelkezésre álló információkból megállapítható volt.

A gyámhatóság 2013. december 4-én kelt határozatával a gyermeket védelembe vette, a védelembe vétel felülvizsgálati határidejeként 2014. június 30-át jelölte meg.

Az iskola – a gyermekjóléti szolgálatnál 2014. március 24-én iktatott – jelzése szerint a gyermek az osztályfőnökének panaszkodott az otthoni helyzetét illetően. A kisfiú elmondta, hogy gyakran bepisil éjszaka, ilyenkor a nevelőapja kimosatja vele a lepedőjét. Az iskola azt kívánta jelezni, hogy „a családon belüli problémák valójában nem szűntek meg”.

A jelzés alapján a gyermekjóléti szolgálat kezdeményezte a védelembe vétel rendkívüli felülvizsgálatát, illetve – a beszerzett környezettanulmányban foglaltak alapján – javasolta a gyermek vér szerinti apjánál való elhelyezését. Kezdeményezésének indokául azt jelölte meg, hogy „az egyéni gondozási-nevelési tervben felsorolt feladatok nem valósultak meg, a gyermeket veszélyeztető körülmények továbbra is fennállnak”. A gyermekjóléti szolgálat a gyámhatóságnak megküldte az iskolai esetjelző lapot, a helyzetértékelésben utalt rá, hogy „az osztályfőnök, a gyermekvédelmi felelős, és a családgondozó is úgy ítéli meg, hogy „a korábban észlelt érzelmi- és fizikai bántalmazás továbbra is fennáll” [...] „egészséges testi-lelki fejlődéséhez jelenlegi környezetében nincsenek meg a szükséges feltételek” [...] „valószínűsíthető, hogy a tettlegesség ténye változatlanul fennáll” [...] „(a gyermek) a Mentálhigiénés Központban is megemlíti az otthoni problémákat: gyakran kap büntetést, pofont is”.

A gyámhatóság a védelembé vétel felülvizsgálatáról, a védelembé vétel fenntartásáról 2014. április 29-én kelt határozatával döntött. A határozat szerint a védelembé vétel következő felülvizsgálati határideje 2014. június 30.

Az ügyben feljelentés megtételére ekkor sem került sor. Az elsőfokú gyámhatóság osztályvezetőjének az ügygel kapcsolatos tájékoztatása szerint a védelembé vétel elrendelését követően sem kaptak olyan jelzést, ami – megítélése szerint – megalapozta volna a büntető feljelentés megtételét, „a pszichiátriai gondozó vizsgálata sem tárt fel olyan súlyos bántalmazásra utaló jegeket, amely a védelembé vételnél súlyosabb intézkedést indokolt volna”. *A másodfokú hatóság vezetőjének álláspontja szerint azonban a felülvizsgálatkor rendelkezésre álló, a fentiekben részletezett állítások megalapozták a büntetőfeljelentés megtételét.* A másodfokú hatóság vezetője utalt a Zalaegerszegi Járási Ügyészség jelzésében foglaltakra is, miszerint „nem a gyámhivatal, hanem a büntetőügyben eljáró hatóságok feladata annak tisztázása és bizonyítása, hogy a gyermeket bántalmazzák-e, vagy sem”.

A másodfokú hatóság vezetője megállapította, hogy a gyermek veszélyeztetettsége mértékének, az anyai családban való nevelhetőségének megítéléséhez, a szükséges feladatok meghatározásához, továbbá a gyermekjóléti szolgálat által a 2014. március 28-án kelt irattal kezdeményezett rendkívüli felülvizsgálati eljárásban a gyermek személyiségével kapcsolatos körülmények megítéléséhez, a tényállás tisztázása érdekében indokolt lett volna, hogy az első fokú gyámhatóság a gyermekjóléti szolgálatnál fellelhető teljes körű dokumentációt megismerje, a Gyvt. 132. § (1) bekezdése szerinti³ bizonyítást lefolytassa.

A Zalaegerszegi Járásbíróság a gyermek édesapja által, a gyermekelhelyezés megváltoztatása iránt indított perben a 2014. június 25-én kelt és ugyanakkor jogerőre emelkedett végzésével jóváhagyta a szülők egyezségét, miszerint a gyermek a vér szerinti apánál került elhelyezésre. A Zalaegerszegi Járásbíróság bírása hivatalból tett feljelentést a gyermek édesanyja és nevelőapja ellen kiskorú veszélyeztetése és más bűncselekmény miatt.

A másodfokú gyámhatóság vezetője tájékoztatott az általa megtett intézkedésekről:

- A gyermekjóléti szolgálat vezetőjének megküldte a vizsgálata megállapításait tartalmazó dokumentumot – a Gyvt. 17. § (4) bekezdése szerint – hatósági eljárás kezdeményezésére vonatkozó intézkedés elmaradásával érintett személy tekintetében a fegyelmi felelősségre vonás megindítása céljából.
- Nyomatékosan felhívta az intézményvezető figyelmét, hogy a továbbiakban minden esetben szerezzenek érvényt a jogszabályban meghatározott – a gyermek bántalmazása esetében fennálló – hatósági eljárás kezdeményezésére vonatkozó kötelezettségnek,
- A megye illetékességi területén működő gyermekjóléti szolgálatokat felkérte, hogy az esetet szakmaközi megbeszélésen – a fentiekben részletesen leírt megállapítások figyelembe vételével – dolgozzák föl.
- Felkérte a gyermekjóléti szolgálatokat arra, hogy a Gyvt. 17. § (1) bekezdése szerinti jelzőrendszeri tagok figyelmét nyomatékkal hívják fel a Gyvt. 17. § (2)-(3) bekezdésében meghatározott kötelezettségükre, a jelzési és együttműködési kötelezettség nem teljesítése Gyvt. 17. § (4) bekezdése szerinti jogkövetkezményeire.
- Az ügyben eljáró elsőfokú gyámhatóság vezetője részére ugyancsak megküldte a megállapításokat tartalmazó iratot, azzal, hogy a hatósági eljárások során fokozott figyelmet fordítson a gyermek bántalmazása esetében a hatóság feljelentési kötelezettségének teljesítésére.

³ Ha az ügyben a gyermek személyiségével kapcsolatos jelentős tény vagy körülmény megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, a gyámhatóság *a)* megkeresi a nevelési tanácsadót, szakértő és rehabilitációs bizottságot, pszichiátriai szakellátó intézményt vagy családvédelemmel foglalkozó szervet, vagy *b)* szakértőt rendel ki.

- Egyúttal felhívta a hivatalvezetőt arra, hogy a tényállás tisztázása során valamennyi, az ügyben értékelendő körülményt vizsgáljanak, beleértve az előzményi iratokat is, szükség esetén pedig éljenek a Gyvt. 132. § (1) bekezdésében meghatározott bizonyítás lehetőségével.
- Az eset tanulságaira figyelemmel felhívta a Zala Megyei Kormányhivatal valamennyi gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási hivatala vezetőjének, valamint az illetékességi területünkön működő valamennyi gyermekjóléti szolgálat intézményvezetőjének figyelmét a jogszerű eljárások lefolytatása érdekében a szükséges intézkedések megtételére, továbbá arra, hogy a jogszabályokban meghatározott kötelezettségeknek szerezzenek érvényt.

Végül a másodfokú hatóság vezetője a Zala Megyei Kormányhivatal illetékességébe tartozó járási hivatalok és a gyermekjóléti szolgálatok részvételével – a más jelzőrendszeri tagok bevonásával – megrendezésre kerülő szakmai nap keretében szakmai előadások segítségével kívánja nyomatékossítani a jogszerű eljárást.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör 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. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A Gyvt. 94. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata. A Gyszt. 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 gyakorolja. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdés b) pontja szerint pedig egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervek hatóságnak minősülnek az Ajbt. értelmében, így rájuk kiterjed vizsgálati hatásköröm.

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 alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek 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 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 ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszett alkotmánybírósági 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, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében, illetve Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 57. § (1) bekezdésének és az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, a 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. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár 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 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 alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. Mindebből az is 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.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke 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 és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást

4. *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 köteleességét 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 Egyezmény preambuluma 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 államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. A részes államok kötelezettsége annak elismertetése, hogy a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. Így segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, szolgálatok létrehozásáról.

III. Az ügy érdemében

1. Kiindulópontként rögzíteni szükséges, hogy a Gyvt. 17. §-ában foglaltak szerint az egészségügyi szolgáltatást nyújtók (különösen a védőnői szolgálat, a házi orvos, a házi gyermekorvos) a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaiként a gyermek veszélyeztetettsége esetén kötelesek jelzéssel élni a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó szolgálatonál.

A gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén pedig hatósági eljárást kell kezdeményezniük.

A járási hivatalvezető vizsgálata, valamint a rendelkezésemre álló iratok és információk alapján a védőnő és a gyermek háziornosa a gyermek bántalmazási nyomokat nem tapasztalt. Ebből következően az egészségügyi szolgáltatókat a jelzési és együttműködési kötelezettség tekintetében mulasztás nem terheli, tevékenységükkel összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásság nem állapítható meg.

2. A Gyvt. 33. § (2) bekezdése szerint a személyes gondoskodást nyújtó ellátás esetén az ellátás megkezdésekor az ellátásra jogosult gyermeket és törvényes képviselőjét, illetve a fiatal felnőttet – egyebek mellett – tájékoztatni kell az ellátás tartamáról és feltételeiről, az intézmény által vezetett, reá vonatkozó nyilvántartásokról. A Gyvt. 33. §(3) bekezdés a) pontja akként rendelkezik, hogy az ellátásra jogosult gyermek törvényes képviselője, illetve a fiatal felnőtt – ha az ellátás igénybevételéről nem kötöttek megállapodást, köteles a (2) bekezdésben meghatározott tájékoztatás megtörténtéről nyilatkozni. Az NM rendelet 15. § (2) bekezdése alapján az eszmegbeszélésen elhangzottakról feljegyzést kell készíteni.⁴

A gyermekjóléti szolgálatnál vezetett nyilvántartások, adatlapok, nyilatkozatok alapján követhető nyomon a szakmai segítségnyújtás lépései, a gyermek érdekében tett intézkedések, továbbá azok alapján végzi ellenőrző munkáját a felügyeleti szerv, és adott esetben az alapjogi biztos is. Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogszabályokban meghatározott dokumentáció vezetésének mellőzése nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével, továbbá a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz, mivel az alapjog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

3. Osztom a másodfokú hatóság vezetőjének véleményét, miszerint az óvoda 2011. májusi jelzése alapján indokolt lett volna kezdeményezni a hatósági eljárást (védelembé vételt). Egyetértek azzal, hogy a hatósági eljárásban lett volna mód a bántalmazással (annak súlyával) összefüggő tényállást megfelelően tisztázni. A gyermek legfőbb érdekei érvényesülését segítő családgondozáshoz álláspontom szerint sem elegendő, ha a szociális szakember csak a szülőkkel tart kapcsolatot, a gyermek állapotát nem kíséri figyelemmel, őt nem hallgatja meg.

Megállapítom, hogy a védelembé vételi eljárás kezdeményezésének mellőzése, csak a szülőkre kiterjedő „családgondozás” a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott, valamint súlyosan sértette a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét.

4. A rendelkezésemre álló információk szerint a gyermekjóléti szolgálathoz 2013. május 21-én érkezett – a gyermek testén észlelt bántalmazási nyomokra vonatkozó – iskolai esetjelzés után csak jelentős késedelemmel, 2013. október 22-én került sor a védelembé vétel kezdeményezésére. Ezzel összefüggésben megállapítom, hogy a késedelem a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság helyzetet eredményezett, a szolgálat mulasztása továbbá a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben is visszásságot okozott.

5. A Btk. 208. § (1) bekezdése szerint a kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy, aki e feladatából eredő kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi, erkölcsi, érzelmi fejlődését veszélyezteti, büntetett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Osztom a másodfokú hatóság vezetőjének álláspontját abban a tekintetben is, miszerint a „kiskorú veszélyeztetése” bűncselekmény gyanúja gyermekjóléti szolgálathoz 2013. május 21-én érkezett – a gyermek testén bántalmazási nyomokra utaló – iskolai jelzése alapján megállapítható lett volna.

⁴ Hatályos: 2015. december 31-ig

A Be. 171. § (2) bekezdése szerint a hatóság tagja és a hivatalos személy, továbbá, ha külön törvény előírja, a köztisztviselő köteles a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt – ha az elkövető ismert, annak megjelölésével – feljelenteni. A feljelentéshez csatolni kell a bizonyítási eszközöket, ha ez nem lehetséges, a megőrzésükről kell gondoskodni. A Gyvt. 17. § (4) bekezdése alapján a gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén a gyámhatóság büntetőeljárást kezdeményez. A Gyszr. 8. § (2) bekezdésének a) pontja alapján a gyermek veszélyeztetése miatt a gyámhivatal feljelentést tesz.

Mindebből következően megállapítom, hogy a vizsgált ügyben a feljelentés elmulasztása állandósította és súlyosbította a gyermek veszélyeztetett helyzetét, ezáltal pedig súlyos visszásságot okozott a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy a feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszás helyzetet teremtő gyakorlat és hiányosságok kiküszöbölése érdekében szükséges intézkedéseket a Zala Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetője vizsgálatát követően megtette, így *ezen túl ajánlás megfogalmazását nem látom indokoltnak.*

Jelentéssel a gyermekek védelmére hivatott és köteles hatóságok és szolgáltatók figyelmét kívánom felhívni a gyermek legfőbb érdekét szolgáló eljárási kötelezettségük betartására.

Budapest, 2016. február

Székely László sk.