

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-273/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

Sajtóhírek alapján¹ értesültem a bicskei Kossuth Zsuzsa Gyermekotthonban (a továbbiakban: Gyermekotthon) elkövetett szexuális bántalmazás gyanújáról.

A vizsgálatom megindítása kapcsán utalnom kell arra, hogy az *AJB-3091/2012. számon e tárgyban a biztos már folytatott vizsgálatot*. Kiemelendő, hogy 2012-ben a Gyermekotthon igazgatója ellen – az intézmény fenntartójának jelzése alapján – rendőrségi eljárás indult. A büntetőeljárás során a tanúként meghallgatott gyermekek törvényes képviselőjét a Gyermekotthon igazgatóhelyettese látta el. A rendőrség az igazgató ellen folytatott nyomozást 2012 nyarán megszüntette, mivel a nyomozás alapján nem lehetett megállapítani bűncselekmény elkövetését. A vizsgálat feltárta, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát sértette, hogy a velük foglalkozó szakemberek nem, vagy késve jelezték a gondjakra bízott gyermekeket érintő szexuális bántalmazás gyanúját. A biztos az emberi erőforrások miniszterét kérte, hogy hívja fel a gyermekvédelmi szakellátásban dolgozók figyelmét a gyermekvédelmi törvényben foglalt jelzési és együttműködési kötelezettség teljesítésének a jelentőségére. A miniszter az ajánlásnak a szociális és gyámhivatalok útján eleget tett, a gyám és a gyámolt gyermekek közötti érdekellentét feloldását a gyermekvédelmi gyám jogintézményének bevezetésében látta.

A jelentésben a biztos megállapította továbbá, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga közvetlen veszélyét idézi elő, ha a tanúként meghallgatásukkor törvényes képviselőjüket a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított intézményvezetővel munkajogi függőségi viszonyban álló személy látja el. Az ombudsman a legfőbb ügyészt jelentése – különös tekintettel annak a gyermekek törvényes képviselőjének ellátásával összefüggő megállapítására – az irányítása alá tartozó nyomozó- és a nyomozás törvényességi felügyeletét ellátó ügyészi szervekkel való ismertetésére kérte. A legfőbb ügyész az ajánlást elfogadta.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Tekintettel arra, hogy a sajtóhírek alapján felmerült az érintett gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az ügyben az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – utóvizsgálatot indítottam.

Az ombudsmani vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (a továbbiakban: OBDK) főigazgatóját,² illetve a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: fővárosi szakszolgálat), valamint Fejér Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: Fejér megyei szakszolgálat) igazgatóját.

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).

¹ <http://444.hu/2016/10/06/arra-gondoltam-hogy-mihamarabb-legyen-vege-eveken-at-molesztalhatta-a-gyerekeket-a-bicskei-gyermekotthon-igazgatoja> és <http://www.origo.hu/itthon/20161006-nem-jol-mukodott-a-gyerekevedelmi-rendszer-a-bicskei-gyermekotthonban.html>

² Az OBDK 2017. január 1-jei hatállyal az Emberi Erőforrások Minisztériumába olvadt be és a 381/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet alapján 2017. január 1-jétől az Emberi Erőforrások Minisztériuma önálló szervezeti egységként Integrált Jogvédelmi Szolgálatként (IJSZ) működik tovább.

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló, 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.).

A megállapított tényállás

1. Az *OBDK főigazgatójától* elsőként az iránt érdeklődtem, hogy az *illetékes gyermekjogi képviselő* tett-e bármilyen intézkedést a Gyermekotthon igazgatója ellen indult büntetőeljárás megszüntetését követően a gyermekek jogainak fokozottabb védelme érdekében (pl. gyakoribb látogatás, jogtudatosítás, tájékoztatás arról, hogy ha bántalmazás éri a gyermekeket, kihez fordulhatnak). Választ vártam arra a kérdésre is, hogy érkezett-e a gyermekjogi képviselőhöz bármilyen, a gondozott gyermekek szexuális bántalmazására vonatkozó jelzés a gyermekotthon igazgatója ellen indult büntetőeljárás megszüntetését követően, ha igen, akkor az érintett gyermekek védelme érdekében mit tett a gyermekjogi képviselő.

A főigazgató tájékoztatása szerint az OBDK a gyermekjogi képviselők tevékenységére vonatkozóan 2013-ban meghatározta azokat a *minimumkövetelményeket*, amelyek alapján a tevékenységüket kötelesek ellátni. A minimum követelmények értelmében a gyermekotthonok látogatását a gyermekotthoni típusok szerint differenciálták. Így a „normál” gyermekotthonokban 3 havonta, a különleges gyermekotthonokban 2 havonta, a speciális gyermekotthonokban pedig havonta kell fogadóórát tartani. A Gyermekotthonban a válaszadás idején, 2016. november 16-án a gyermekjogi képviselő külföldi munkavállalása miatt helyettesítéssel látták el a feladatot. A *korábbi gyermekjogi képviselővel* az OBDK felvette a kapcsolatot. Elmondása és a havi beszámolóiból levonható következtetés szerint az intézménnyel rendszeresen tartott kapcsolatot, az OBDK által meghatározott intézménylátogatási kötelezettségének eleget tett. A gyakoriságról elmondható, hogy azt a kötelező minimum felett teljesítette. A gyakori látogatások azért történtek, mert a gyermekjogi képviselő észlelte, hogy az intézmény vezetőségével a kommunikáció nehezebb, a megtett észrevételek közvetítése lassan adaptálódott. A gyermekek tényleges megszólítása is hosszabb időt vett igénybe, mint más intézményben, így a gyermekjogi képviselő gyakoribb jelenlétet tartott fontosnak, azonban *a gyermekek részéről bántalmazásra vonatkozó panasz nem érkezett*.

A tájékoztatás szerint 2016. december 1-jén Fejér megyében megkezdte tevékenységét az új gyermekjogi képviselő, aki a Gyermekotthonban fokozottabb mértékben lesz jelen. Az OBDK kiemelten fontosnak tartja a gyermekek körében a jogtudatosítást, ennek érdekében az elmúlt években és a jövőben is többféle programot szervez a gyermekek számára, valamint különböző kiadványokkal is igyekszik a gyermekek jogismeretét javítani. E programokban és kiadványokban a gyermekek bántalmazása, illetve a megelőzés kérdésköre kiemelt terület.

2. A *fővárosi szakszolgálat igazgatójától* tájékoztatást kértem arról, hogy ki volt a Gyermekotthonban élő gyermekek gyámja a Gyermekotthon igazgatója ellen még 2011-ben indult büntetőeljárás megszüntetését követően. A válasz szerint a büntetőeljárás megszüntetését követően a gyámi feladatokat az intézmény két igazgatóhelyettese látta el. A feladatokat tőlük a 2014. január 1-jét követően a kirendelt gyermekvédelmi gyámok vették át.

Megkeresésemben az iránt is érdeklődtem, hogy mikor, milyen ütemezésben rendelték ki a gyermekvédelmi gyámokat a Gyvt. 84. § (1) bekezdésének³ 2014. január 1-jei hatályba lépését követően a gyermekotthonban gondozott gyermekek részére.

³ A Gyvt. 84. § (1) A gyámhatóság a gyermek részére gyermekvédelmi gyámot rendel, ha *a)* ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben helyezte el a gyermeket, és pert indított a szülői felügyelet megszüntetése iránt, *b)* a gyermek szülei hozzájárultak a gyermek ismeretlen személy által történő örökbefogadásához, *c)* a gyermek szülei ismeretlen helyen tartózkodnak, a gyermek a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény, valamint a menedéjogról szóló törvény szerint kísértő nélküli kiskorúnak minősül vagy a szülők bármilyen más okból nem gyakorolják szülői felügyeleti jogukat, és egyik esetben sem lehetséges családbafogadó gyám kirendelése, *d)* nevelésbe vette a gyermeket.

A tájékoztatás szerint a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) 2013. december 20-án kelt főigazgatói tájékoztatója alapján a volt fővárosi fenntartású gyermekotthonok megyéiben 2014. január 1-jétől a gyermekvédelmi gyámi teendőket nem a fővárosi szakszolgálat gyermekvédelmi gyámjai, hanem annak a gyermekvédelmi szakszolgálatnak a gyámjai látják el, amelyik megyében az intézmény található. A gyermekvédelmi gyámok kirendelése igazodott az adott gyermekek gyámhivatali felülvizsgálatának időpontjához.

A fővárosi szakszolgálat adatai szerint a Gyermekotthonban élő gyermekek számára az első gyermekvédelmi gyám kirendelések 2014 januárjában megtörténtek és túlnyomó többségében 2014. év végéig felmentették a korábbi gondozói gyámokat. Voltak azonban 2015 évre áthúzódó esetek is, 11 gyermek – köztük négy testvér – volt érintett. Kirívó volt azonban egy, még 2013-ban Bicskére gondozási helyváltással került fiú esete, akinek végül csak 2015. december 17-én rendeltek gyermekvédelmi gyámot.

Az adatszolgáltatás idején, 2016. november 30-án a Gyermekotthonban nevelkedő gyermekek közül fővárosi gyámja csak azoknak volt, akinek testvérei a fővárosi ellátórendszerben élnek a Ptk. 4:227. § (2) bekezdése⁴ és Gyvt. 84. § (2) bekezdése⁵ alapján, illetve szükséglet szerinti ellátásuk gondozási helyként, a Gyermekotthonba kerültek gondozási hely váltásuk során. 2014-ben két, 2015-ben nyolc és 2016-ban 16 gyermek gyámja volt a fővárosi szakszolgálat munkatársa. Az adatszolgáltatáskor 73 gyermek állt gyermekvédelmi gyámság alatt, közülük 47-nek a Fejér megyei szakszolgálat, 26-nak pedig a fővárosi szakszolgálat jelölt gyámot.

A szakszolgálatok vezetőjétől is választ vártam arra is, hogy tettek-e bármilyen intézkedést a gyermekotthon igazgatója ellen indult büntetőeljárás 2012-es megszüntetését követően a gyámi gondozói tanácsadók, a gyermekvédelmi gyámok a gyermekek jogainak fokozottabb védelme érdekében. A gyermekotthon igazgatója ellen indult büntetőeljárás 2012-es megszüntetése után a fővárosi szakszolgálat gyámi-gondozói tanácsadói követték azt a gyakorlatot, hogy a Bicskén élő gyermekeket a jogszabály előírásánál, azaz a kéthavonként történő személyes kapcsolatfelvételnél gyakrabban, havonta látogatták meg a gondozási helyükön.

Végül a megkeresésemben az iránt is érdeklődtem, hogy érkezett-e a gyámi-gondozói tanácsadókhoz, vagy gyermekvédelmi gyámokhoz a gyermekotthon igazgatója ellen indult büntetőeljárás 2012-es megszüntetését követően bármilyen, a gondozott gyermekek szexuális bántalmazására vonatkozó jelzés, ha igen, akkor az érintett gyermekek védelme érdekében mit tettek a gyámi-gondozói tanácsadók, illetve a gyermekvédelmi gyámok.

Az igazgató válasza szerint a vizsgált időszakban sem gyámi-gondozói tanácsadói, sem gyermekvédelmi gyámi intézkedésre okot adó, a gondozott gyermekek szexuális bántalmazására vonatkozó jelzés nem érkezett a szakszolgálathoz.

3. A Fejér megyei szakszolgálat igazgatója tájékoztattott, hogy arról, hogy a Gyermekotthon igazgatója ellen szexuális bántalmazás gyanúja miatt korábban büntetőeljárás volt folyamatban sem a kirendelt gyámoknak, sem a szakszolgálat vezetésének nem volt tudomása. Így a gyermekvédelmi gyámok a gyermeki jogok fokozottabb védelme érdekében intézkedéseket nem tehettek. Tudakozódtam arról is, hogy a gyermekvédelmi gyámok mikor szereztek tudomást a gyermekeket érintő szexuális bántalmazás gyanújáról, illetve mit tettek az értesülést követően. A válasz szerint a Gyermekotthonban négy, a Fejér megyei szakszolgálat alkalmazásában álló gyermekvédelmi gyám lát el gyámi feladatokat. Közülük ketten a sajtóból szereztek tudomást a Gyermekotthonban történt bántalmazásról. Az egyik gyámnak a gyámoltja mondta el, hogy a barátja szexuális bántalmazás miatt feljelentette az igazgatót. A gyám ezekről az eseményekről a szakszolgálat igazgatóját, az igazgató pedig az SZGYF-et értesítette.

⁴ A Ptk. 4:227. § (2) bekezdése alapján a gyámhatóság – a gyermekvédelmi gyámság kivételével – rendszerint minden kiskorú részére külön gyámot rendel. Azonos helyen nevelkedő testvérek részére gyámul ugyanazt a személyt kell kirendelni, ha az a kiskorúak érdekével nem ellentétes.

⁵ A Gyvt. 84. § (2) bekezdése alapján a gyámhatóság a gyermek számára – gondozási helyétől függetlenül – a területi gyermekvédelmi szakszolgálat javaslata alapján gyermekvédelmi gyámot rendel. A gyermek gondozási helyének megváltozása esetén a gyámhatóság kizárólag akkor rendelhet ki másik gyermekvédelmi gyámot a gyermek részére, ha az új gondozási helyen a gyámság ellátása másként nem biztosítható.

Mivel a gyámoltja elmondása szerint a szexuális bántalmazással más gyermek is érintett volt, az érintett gyermek gyámjánál jelzéssel élt. Az érintett gyermek gyámja 2016. szeptember 22-én felkereste a gyermeket az intézményben, gyermekkel való beszélgetést követően 2016. szeptember 23-án feljelentést tett.

4. Végezetül *mindhárom megkeresett szerv vezetőjét* arra kértem, hogy szíveskedjenek megosztani mindazon észrevételeiket, javaslataikat és az esetleges rendelkezésére álló olyan adatokat, amelyeket hivatalból elrendelt utóvizsgálatom eredményessége szempontjából fontosnak tartanak.

4.1 A fővárosi szakszolgálat igazgatója a közelmúlt gyermekekkel, gyermekvédelemmel kapcsolatos történései, jogalkotói, jogalkalmazói döntései, a sajtóban széles nyilvánosságot kapott kritikái miatt *rendszerbeli, személyi és szemléletbeli akadályozó tényezőkre hívta fel a figyelmemet.*

Az igazgató súlyos problémának értékeli a gyermekvédelmi rendszer átalakításával együtt járó, *nagyfokú és elbűzödő bizonytalanságot.* Példaként említette *a gyermekjogi képviselők szervezetének többszöri átalakítását.* A fővárosi a megyei gyermekvédelmi szakszolgálatoknál a feladatellátás módosulása – éppen a gyermekvédelmi gyámság bevezetése okán – a megszűnő és újonnan létrejövő munkakörök kialakítása, finanszírozása, munkatársak átképzése, felvétele, kiképzése mind-mind extrém időt, energiát igényelt a gyermekvédelmi intézményvezetőktől, középvezetőktől és munkatársaiktól. Ilyen körülmények között következett be a gyermekek körüli „jogvédelmet biztosító hármasság” (a gyámhivatal, a gyermekvédelmi gyám, a gyermekjogi képviselő, valamint a teljes körű ellátást nyújtó gyermekotthon) szakmai elbizonytalanodása, szakmai újrafogalmazódása és az új kompetencia szintek kialakulása.

Az igazgató – hangsúlyozva, hogy magyar jogszabályi környezetet, ideértve a nemzetközi, Európa Tanácsi és Európai Unió szabályozás magyar jogrendbe történő átültetését megfelelőnek és elégségesnek tartja – kifejtette álláspontját a gyermekvédelmi szakellátásban élő és bántalmazásban, különösen szexuális bántalmazásban érintett gyermekek ellátása tekintetében.

Tájékoztatása szerint a jogvédelemmel foglalkozók számos tanulmányt, értelmezést tettek hozzáférhetővé a jogalkotó és a jogalkalmazó számára, annak érdekében is, hogy differenciált megközelítéssel elérhetővé váljon a gyermekvédelem gyermekjogi szempontú precíziós művelése. Lehetőség van tehát arra, hogy a jogalkotó e jogelvékkel összhangban álló rendelkezéseket hozzon, a jogalkalmazók (a gyermekügyekben döntést hozók és a gyermekekkel foglalkozó szakemberek) pedig megfelelő gyermekjogi ismeretekkel rendelkezzenek és a gyermekjogi értékek áthassák a gyermekvédelmi hatósági, pedagógiai és szociális munkát is.

Az intézményvezető tapasztalatai szerint Magyarországon a jogkereső polgárok számára, ideértve a gyerekeket is, egyre szélesebb körben ismert és talán egyre gyakrabban meg is tapasztalt a „nemzetközi és európai gyermekjogi rezsím”, s annak három pilléren felépülő rendszere, *a védelemhez, az ellátáshoz és a részvételhez kapcsolódó gyermeki jogok rendszere.*

Az igazgató álláspontja szerint joggal várható el, hogy senkinek ne legyen kétsége afelől, hogy a szakellátásban élő gyermekek speciális védelemre, ellátásra tarthatnak igényt, s a róluk való döntéshozatal velük együtt, a legjobb érdekükben történik. Nyilvánvaló, hogy ami a gyermek oldaláról jog, az a felnőtt világ számára egyben kötelezettség. Mindezek figyelembevételével a gyermekjogokról való gondolkodásnak differenciáltabban és egyre tudatosabban kellene jelen lennie a szakellátók munkájában. 2014. január 1-jét követően előfordult, hogy azoknak a gyermekeknek, akiknél a gyámváltás még nem történt meg, nem volt gyermekvédelmi gyámja, de gyakorlatilag gyámi tanácsadója sem. Az átmeneti időben ugyanis a gyámi-gondozói tanácsadói, a gyermekvédelmi gyámi munkakört is betöltő munkatársaknak mérlegelniük kellett, hogy a gyámi-gondozói tanácsadói, vagy gyermekvédelmi gyámi feladatra fognak koncentrálni, hiszen e tevékenység elmaradása okán a gyermekek közvetlen ellátása is jelentősen sérülhetett, sőt a gyám hiánya veszélyhelyzetet is kialakíthatott.

Az igazgató a gyermekek bántalmazásának megelőzését, felismerését és a bántalmazást elszenvedett gyermekek hatékony ellátását a fenti, rendszerbeli gátló tényezők mellett, a személyi és szemléletbeli akadályozó faktorokra is felhívta a figyelmemet.

A személyi és részben a tárgyi feltételek hiányát, valamint a szakellátásban dolgozó munkatársak számára elérhető *szakmai-módszertani támogatás elégtelenségét* tartotta szükségesnek kiemelni.

Az igazgató megítélése szerint a leglényegesebb minőségjavító szempontként tartható számon a szakellátók biztos *szakmai személyisége*. *Ha elégtelen létszámban, alulmotivált felnőttek dolgoznak a gyerekekkel, akkor a legkorszerűbb gyermekjogi beavatkozások vélhetőleg elmaradnak.* Amennyiben a gyermek és kamasz lélektant nem ismerő, e témában képzetlen munkatársak foglalkoznak a gyermekekkel, a bántalmazások rejtve, a gyermekek pedig magukra maradnak. Álláspontja szerint halaszthatatlan *a rendszerbeli, a személyi és szemléletbeli akadályok következetes vizsgálata, helyzetelemzések, szükséglet felmérések készítése, terepmódszertan felállítása, újrászervezése.*

Sürgős feladatnak tartja *a gyermekvédők kiválasztásának, képzésének, továbbképzésének - szakmai életpályamodelljének a kidolgozását.* Ezzel párhuzamosan a gyermekvédelemben dolgozók felé egyértelmű elvárásokat kell támasztani, számukra kiszámítható, tervezhető kereteket kell biztosítani, rendszeresen értékelést kell számukra munkájukkal kapcsolatban nyújtani. A fővárosi szakszolgálat saját szervezeti keretei között jelenleg azon dolgozik, hogy kimunkáljon egy *olyan komplex programot, aminek segítségével a szexuális bántalmazásban érintett gyermekekkel kapcsolatba kerülő, a gyermekvédelem és a köznevelés területén dolgozók szakszerű esetkezelését kívánják támogatni.* A program két fő pillérét a *képzések és a célzott prevenció alkotja.* A fővárosi szakszolgálat jelenleg három akkreditált továbbképzési programmal rendelkezik, melyek mindegyike a legmagasabb minősítésű tanfolyam:

- Szakellátásba került, fizikailag, szexuálisan bántalmazott gyermekek hatékony ellátása;
- Gyermekvédelmi gyámok továbbképzése;
- A gyermekvédelmi vezetők vezetői kompetenciáinak fejlesztése.

Az igazgató javasolja mindhárom program *azonnali elindítását* és a következő évben folyamatosan elérhetővé tételét az ország szakemberei számára.

Lényeges feladat a *célzott prevenció koncepció* bevezetése a bántalmazások megelőzésére a szakellátásban. Az igazgató véleménye szerint a szakellátás teljes hálózatát – az intézményes és a nevelőszülői ellátást is ideértve – azonnal meg kell segíteni abban, hogy tudatosan és szakszerűen legyen képes kezelni a gyerekek bántalmazásával kapcsolatos helyzeteket. A koncepció kétirányú: a gyermekeket segíti abban, hogy felismerjék és szóvá tegyék a bántalmazást, továbbá a terepen dolgozó munkatársak számára nyújt megoldásokat. A kidolgozás alatt álló koncepció hatékonyan és gyorsan bevezethető módszertani ajánlasként működhet az ország szakellátó helyein.

4.2 A Fejér megyei szakszolgálat igazgatójának megítélése szerint a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetése megfelelően szolgálja a gyermeki jogok védelmét. Vannak azonban rendezetlen kérdések, amelyek szabályozása feltétlenül szükséges lenne, hogy kvalifikált és elhivatott szakemberek töltsék be ezt a munkakört és minimálisra csökkenjen a fluktuáció.

Az igazgató szerint ilyen intézkedés a *helyettes gyám jogintézménye bevezetése* a gyám szabadsága, betegsége idejére.⁶ Emellett fontos volna a gyámok pihenőnapokon, esti, éjszakai órákban, a ledolgozott napi 8 órán, vagy heti 40 órán túli munkavégzésének az ellentételezése, a gyermekvédelmi gyámok szakmai továbbképzése, szupervíziója és anyagi megbecsülése.

A vizsgálat megállapításai

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.

⁶ A Gyvt. 2017. január 1-jén hatályba lépett 90. §-a tartalmazza a helyettes gyámra vonatkozó rendelkezéseket.

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 95. §-a alapján az otthont nyújtó ellátás biztosítása állami feladat. Ebből következően a gyermekvédelmi szakellátás intézményei közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

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 tesztek.

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 érveléssel azt mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített 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, és az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, és Alkotmány 67 § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való 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 indoklásában 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.

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 Alkotmánybíróság 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 és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok 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 ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. A jogállamot tehát 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 megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikke (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.

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 környezetet biztosítására.

Az *Egyezmény* minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legfőbb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. *Az Egyezmény 19. cikkének 1. és 2. pontjai szerint*, az *Egyezményben* részes államok megtesznek minden törvényhozási, közigazgatási, szociális és nevelési (védelmi) intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is – bármilyen formájától. A védelmi intézkedések olyan hatékony eljárásokat foglalnak magukban, amelyek a rossz bánásmód eseteiben hozzájárulnak a cselekmény felismeréséhez, bejelentéséhez, a jelentés illetékes helyre juttatásához, vizsgálatához, kezeléséhez és az esetek figyelemmel kíséréséhez (szükség szerint magukba foglalják a bírói beavatkozással kapcsolatos eljárást is).

Az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló *Egyezménye* (a továbbiakban: Lanzarote-i *Egyezmény*)⁷ kiemelt céljai a gyermekek szexuális kizsákmányolásának és szexuális zaklatásának megelőzése és leküzdése, illetve a szexuális kizsákmányolás és a szexuális zaklatás gyermekáldozatai jogainak védelme.

⁷ A Lanzarote-i *Egyezményt* Magyarország 2015. július 2-án, a 2015. évi XCII. törvénnyel hirdette ki.

A Lanzarote-i Egyezmény 18. cikke alapján *szexuális zaklatásnak minősül* – többek mellett – szexuális cselekmény folytatása gyermekkel kényszer, erőszak vagy fenyegetés alkalmazásával, vagy elismert bizalmi helyzettel, tekintéllyel vagy a gyermek befolyásolásával történő visszaéléssel. A Lanzarote-i Egyezmény 11. cikke értelmében mindegyik Fél hatékony szociális programokat alakít ki és multidiszciplináris rendszereket hoz létre, hogy a szükséges támogatásban részesítse az áldozatokat, azok közeli hozzátartozóit és a gondozásukért felelős személyeket.

A Lanzarote-i Egyezmény 6. cikke rögzíti, hogy mindegyik Fél megteszi a szükséges jogalkotási vagy más intézkedéseket a gyermekek védelmével és jogaival kapcsolatos *tudatosság növelése céljából* azon személyek körében, *akik rendszeres kapcsolatban állnak a gyermekekkel* az oktatási, az egészségügyi, a szociális védelem, az igazságszolgáltatás, a büntetőeljárás területén, a sporttal, a kultúrával és a szabadidős tevékenységekkel összefüggésben. Mindegyik Fél megteszi a szükséges jogalkotási vagy más intézkedéseket, hogy *az említett személyek megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek* a gyermekek szexuális kizsákmányolásáról és szexuális zaklatásáról, e cselekmények *felismerésének módjairól* és a *gyanú bejelentésének lehetőségéről*. A belső jogával összhangban mindegyik Fél megteszi a szükséges jogalkotási vagy más intézkedéseket, hogy minden olyan szakma gyakorlásának, amelyeknek része a gyermekekkel való rendszeres kapcsolat, *legyen feltétele, hogy a jelentkezőket nem ítélték el gyermekek szexuális kizsákmányolásával vagy szexuális zaklatásával összefüggő cselekményekért*.

Az ügy érdemében

1. Kiindulópontként rögzítenem kell, hogy az Egyezménnyel összhangban a gyermekvédelmi törvény is alapvető gyermeki jogként deklarálja *a gyermek erőszakkal szembeni védelemhez való jogát*. A Gyvt. 6. § (5) bekezdése szerint a gyermeknek joga van emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal –, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez. Az Egyezmény 29. cikke emellett a részes államok kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogtudatosságának növelését, és a gyermek oktatásának egyik céljaként, hogy a tudatukba vésődjenek az emberi jogok és alapvető szabadságok, valamint az ENSZ Alapokmányában elfogadott elvek tiszteletben tartása. A Lanzarote-i Egyezmény idézett cikkelyei emellett egy széleskörű állami kötelezettségcsomagot nevesítenek a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni fokozott védelme érdekében.

Az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) hatvanhetedik ülészakán (2014. szeptember 1–19.) elfogadott, Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó záró észrevételeiben üdvözölte Magyarország figyelemfelkeltésre irányuló programjait, és ezeken belül a gyermekek jogait érintő kampányait. A Bizottság ugyanakkor *aggódmát fejezte ki amiatt, hogy ezek a programok nem terjednek ki a gyermekekkel és gyermekek érdekében dolgozó szakemberek mindegyikére*, magukra a gyermekekre, a szülőkre és a szélesebb nyilvánosságra, illetve, hogy nem elég hatékonyak. A Bizottság javasolta, hogy a részes állam folytassa és fokozza a gyermekekkel és gyermekek érdekében dolgozó szakemberek, maguk a gyermekek, a szülők és a szélesebb nyilvánosság körében az Egyezményben és fakultatív jegyzőkönyveiben foglalt rendelkezésekkel kapcsolatos figyelemfelkeltő tevékenységét abból a célból, hogy ezek az erőfeszítések *az érintettek szemléletében pozitív változást eredményezzenek*.

A rendelkezésekre álló információk szerint a Gyermekotthon igazgatója ellen indult büntetőeljárás megszüntetést követően mind a gyermekjogi képviselő, mind a gyámi-gondozói tanácsadók *az előírtnál gyakorabban tettek látogatást az intézményben*. A dokumentálható fokozott figyelem dacára az is kiderült, hogy a gyermeki jogok védelméért hivatalból felelős személyek előtt azonban az érintett gyermekek ennek ellenére nem nyíltak meg, a szexuális bántalmazásról nem számoltak be, arra vonatkozóan *még csak utalást sem tettek*. A rendőrségi eljárás megindulását így az eredményezte ebben az esetben, hogy az érintettek közül ketten feljelentést tettek, illetve ennek nyomán mások a gyermekvédelmi gyámjukhoz fordultak, valamint ketten a nevüket, arcukat is vállalva a nyilvánossághoz fordultak az őket ért sérelmek, jogsértő cselekmények miatt.

Előrelépésként értékelendő, hogy 2012. évhez képest a gyermekvédelmi gyámság, illetve a helyettes gyermekvédelmi gyámi tisztség bevezetésével jogintézményi oldalról hatékonyabban lehet felismerni azon tüneteket és problémákat, amelyek mögött szexuális bántalmazás, zaklatás valószínűsíthető a gyermekvédelmi szakellátásban a dolgozók vagy más gyerekek részéről. Dicsérendő az is, hogy a Fejér megyei szakszolgálat, illetve a gyermekvédelmi gyámok a sajtóból való tudomásszerzést követően azonnal intézkedtek az ügy megfelelő kivizsgálása érdekében.

A vizsgálattal összefüggésben utalnom kell arra, hogy 2014-ben, AJB-2601/2014. számon hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam a gyermekek, ezen belül pedig a fogyatékkal élő és a nemzetiségekhez tartozó gyermekek általános és speciális jogainak megismertetését biztosító jogtudatosító tevékenység helyzetének monitorozására. A jelentésben megállapítottam, hogy a gyermekeket megillető általános, valamint speciális jogaikkal kapcsolatos kérdésekben való jogtudatosításának, az információkhoz, a jogérvényesítési eszközökhöz való hozzáférhetőségének helyzete *a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz mivel hosszú távon, hatásában alkalmas az alapjogsérelem közvetlen veszélyének előidézésére.* A visszásság megelőzése okán az emberi erőforrásokért felelős miniszterhez fordultam.

Az AJB-2456/2015. számú egyedi ügyben folytatott, valamint az AJB-130/2016. számú az EMMI Kalocsai Gyermekotthona működésének vizsgálatát lezáró jelentésem, valamint a jelenlegi hivatalból indított utóvizsgálatom is igazolta a hivatkozott jelentés megállapításait. *Ugyanis a jogismeret, a jogérvényesítési utak ismerete a családban és a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedők esetében egyaránt előfeltétele annak, hogy a gyermek bizalommal fordulhasson a jogai védelmére hivatott és köteles szervezetekhez, illetve személyekhez, vagy akár számára hiteles személyekhez (pl. tanár, orvos vagy védőnő).*

2. A megkeresett szakszolgálatok igazgatóinak észrevételeit, javaslatait, valamint a rendezetlen kérdésekkel kapcsolatos figyelemfelhívásukat köszönettel fogadtam. Magam is támogatandónak tartom különösen a Fejér megyei szakszolgálat igazgatójának a gyermekvédelmi gyámok továbbképzésére, szupervíziójára, valamint anyagi megbecsülésére vonatkozó javaslatait.

A gyermekvédelmi gyámságot érintő észrevételek kapcsán utalnom kell arra, hogy 2014-ben AJB-1380/2014. számon *a gyermekvédelmi rendszer átalakítását alapjogi szempontból átfogó jelleggel vizsgáltam.* A vizsgálat a gyermekvédelmi gyámság intézményének bevezetésével kapcsolatos tapasztalatokra, a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő, kiemelten pedig a fogyatékkal élő gyermekek jogainak érvényesülésére terjedt ki. A jelentés ajánlásai nyomán a gyermekvédelmi gyámságra vonatkozó végrehajtási tapasztalatok ismeretében *a szaktárca szükségesnek tartotta az intézmény működésének monitorozását,* ehhez kapcsolódóan a gyermekvédelmi gyámság megerősítését szolgáló *szakmai anyag elkészítését.* Az EMMI a monitorozó-támogató munkacsoport létrehozására a SZGYF-et kérte fel. A szakmai munkacsoport tagja volt Hivatalom delegáltja is.

2015-ben Jász-Nagykun-Szolnok megyében tartottam általános, több helyszínt, illetve hatóságot is érintő alapjogi szempontú vizsgálatot. Minderre figyelemmel a megyei látogatásom keretében a *Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Gyermekvédő Intézet és Gyermekotthonban* rendeltem el helyszíni ellenőrzést. Ennek során a gyermekvédelem speciális kérdéseiben jártas *megyei szakembereket* kértem *konzultatív tanácskozásra.* A tanácskozás célja elsődlegesen a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesülésének ellenőrzése, továbbá a szaktárca monitorozó-támogató munkacsoport munkájának segítése volt. Az említett konzultatív tanácskozást lezáró *AJB-1435/2015. számú jelentésben* a visszásságok megelőzése érdekében több ajánlást tettem. Utalnom kell arra, hogy a hivatkozott jelentéseimben tett intézkedések megvalósulását *utóvizsgálat keretében ellenőrizhetem.*

3. Alapjogi szempontból is osztom a fővárosi szakszolgálat igazgatójának álláspontját mi szerint a személyi és a tárgyi feltételek, valamint a gyermekvédelmi szakellátásban dolgozó munkatársak számára elérhető *szakmai-módszertani támogatás hiányában,* képzetlen, vagy nem megfelelően képzett, nem jól kiválasztott szakdolgozókkal a gyermek bántalmazásának megelőzése, felismerése, a bántalmazást elszenvedett gyermekek hatékony kezelése nem lehetséges.

Magam is sürgős feladatnak tartom tehát a gyermekvédők kiválasztásának, képzésének, továbbképzésének, illetve szakmai életpályamodelljének a kidolgozását. Egyetértek azzal is, hogy ezzel párhuzamosan a gyermekvédelemben dolgozókkal szemben világos, egyértelmű elvárásokat kell támasztani, számukra kiszámítható és tervezhető kereteket kell biztosítani és rendszeresen értékelést kell számukra munkájukkal kapcsolatban nyújtani.

Összességében álláspontom szerint a feladatra nem megfelelően felkészített és kiválasztott munkatársak, a személyi és a tárgyi feltételek, a gyermekvédelmi szakellátásban dolgozók munkatársak számára elérhető szakmai-módszertani támogatás, valamint életpálya modell kidolgozásának jelenlegi hiánya a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, mivel a jogsérelem közvetlen veszélyét állandósítja az intézményekben.

Intézkedéseim

A feltárt alapjogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajb. 31. §-a alapján az emberi erőforrások miniszterének *javasolom*, hogy

- 1) a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek jogtudatosításának, jogérvényesítésének növelése érdekében tegye lehetővé, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma Integrált Jogvédelmi Szolgálatának gyermekjogi kiadványai életkorának megfelelően minden gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekhez eljusson, azokat megismerhessék, valamint támogassa e kiadványok folyamatos aktualizálását és fejlesztését;
- 2) a Jogvédelmi Szakszolgálat által szervezett jogtudatosítási programokon lehetőség szerint – életkorának megfelelően – minden gyermekvédelmi szakellátásban élő (ideértve a gyermekvédelmi nevelőszülőknél nevelkedőket is) gyermek részt vehessen.

Budapest, 2017. március

Székely László sk.