

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1963/2014. számú ügyben**

Előadók: dr. Györffy Zsuzsanna  
dr. Bene Beáta  
dr. Kozicz Ágnes  
dr. Tóth László

**A vizsgálat megindítása**

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (4) bekezdése rögzíti hivatalból indított eljárási jogosultságomat. A hivatkozott jogszabályhely szerint a hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására *vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat*. E törvényi felhatalmazás alapján ebben az évben Békés megyében tartottam általános, több helyszínt érintő alapjogi szempontú vizsgálatot. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (OPCAT) kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) hatályba lépésének eredményeként hazánkban nemzeti megelőző mechanizmusként 2015. január 1-től az alapvető jogok biztosa fog eljárni. A Jegyzőkönyv 4. cikke szerint minden részes állam köteles lehetővé tenni a látogatásokat a nemzeti megelőző mechanizmus keretében, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló bármely helyen, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól. A látogatások célja az, hogy szükség esetén megerősítsék az említett személyek védelmét a kínzással és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetésekkel szemben.

A Jegyzőkönyv alkalmazásában a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el. Fentiekre tekintettel jelen vizsgálat a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására való felkészülést is szolgálta.

A vizsgálat előzménye a 2003. évi – ugyancsak Békés megyében folytatott – általános ombudsmani vizsgálat volt, amelynek során a magyarbánhegyesi Általános Iskola, Szakiskola, Diákotthon és Gyermekotthon körülményeit, továbbá az intézményben tanuló, illetve a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek jogainak érvényesülését monitorozta az ombudsman.<sup>1</sup>

Az intézményt azóta átszervezték, jelenlegi fenntartója a Békés Megyei Intézményfenntartó Központ, azonban továbbra is ellátja a gyermekvédelmi feladatokat és a fogyatékossgal élő személyek számára nyújt különböző szolgáltatásokat. Erre tekintettel a Békés Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ Gyermekvédelmi Intézményegységének, két különleges ellátást is nyújtó lakásotthonában<sup>2</sup> rendelttem el helyszíni vizsgálatot 2014. április 8-ára. A vizsgálat elsődlegesen a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesülésére, valamint a Gyermek jogairól és a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmények gyakorlati megvalósításának ellenőrzésére irányult. Vizsgálatom során áttanulmányoztam a lakásotthonok alapító okiratát, működési engedélyét, szakmai programját és házirendjét. Mindezen kívül az időben utolsó fenntartói, valamint szociális és gyámhivatali ellenőrzések jegyzőkönyveinek rendelkezésemre bocsátását is kértem.

<sup>1</sup> Lásd: OBH-3159/2003. számú jelentés

<sup>2</sup> Magyarbánhegyes, Jókai u. 23. és Alkotmány u. 44.

### **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)
- A testi és lelki egészséghez való jog: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*” (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés)
- A fogyatékossgal élő személyek védelme: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés)

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek 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 (továbbiakban: Gyvt.)
- 1998. évi XXVI. törvény, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról (a továbbiakban: Fot.)
- 2007. évi XCII. törvény, a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről
- 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: NM rendelet)
- 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról

### **A megállapított tényállás**

#### *Az előzmények*

A magyarbánhegyesi Általános Iskola, Szakiskola, Diákotthon és Gyermekeotthon a 2003. évi vizsgálat idején 58 gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermeknek és utógondozott fiatal felnőttnek nyújtott teljes körű ellátást hat lakásotthonban. A lakásotthonok kialakítását még a Gyvt. 1997. november 1-jei hatályba lépése előtt, 1995-ben megkezdték. A gyermekeotthon lakásotthoni kiváltása 2001 januárjára megvalósult.

A vizsgálat idején öt lakásotthonnak ideiglenes működési engedélye volt. Ennek az volt az oka, hogy a Gyvt. hatálybalépése előtt elkészült lakásotthonoknál nem tudták figyelembe venni az NM. rendelet lakásotthon személyi és tárgyi feltételeire vonatkozó rendelkezéseit. Volt olyan lakásotthon, ahol az éjszakai nevelőnek nem volt külön szobája, vagy az étkező helyiség egy légtérben volt a hálókamerával. Magyarbánhegyes kis település, így az itt kialakított lakásotthonokban problémát jelentett, hogy szakképzett nevelőket, gyermekfelügyelőket nem minden esetben, illetve nem a jogszabály által előírt létszámban tudtak alkalmazni.

A vizsgálat idején az ötfős szakmai létszám helyett átlagosan hárman dolgoztak egy-egy lakásotthonban.

Az utógondozói ellátás igénybevételére a Magyarbánhegyestől 20 km-re lévő pusztaföldvári lakásotthonban volt lehetőség.

### *1. Az intézmény kialakítása, személyi és tárgyi feltételei, a vizsgálat tapasztalatai*

A lakásotthonok Magyarbánhegyes központjában elhelyezkedő egy-, illetve kétszintes, felújított (hőszigetelt, energiahatékony) kerttel, udvarral rendelkező épületek. Az Alkotmány utcai lakásotthonban az engedélyezett férőhelyek száma tíz fő (ebből négy férőhelyre fogyatékossgal élő gyermek helyezhető). A vizsgálat idején nyolc gyermek volt elhelyezve az intézményben. Közülük négy fő (3 középsúlyos és egy enyhe fogyatékossgal élő) speciális általános iskolában, illetve szakiskolában tanul Gyulán, csak a hétvégéket töltik az otthonban. A hétközben is az intézményben tartózkodó négy gyermek (3 lány és 1 fiú) középfokú tanulmányokat folytat. Minden gondozott gyermek 12 éven felüli.

A Jókai utcai lakásotthonban ugyancsak tíz fő az engedélyezett férőhelyek száma, jelenleg hét, ugyancsak 12 év feletti gyermeket gondoznak. Közülük hárman a helyi általános iskolában tanulnak, a negyedik a helyi szakiskolába jár. Ketten Gyulán, egy gyermek pedig Orosházán tanul. Mindkét, 18. év alatti gyermeket ellátó lakásotthon három hálószoba van, az NM. rendeletben előírt 12 négyzetméter lakótér biztosított. Nappali szoba, konyha és étkező, fürdőszoba, illemhelyiség mindkét házban van. A helyszíni vizsgálat idején azonban a Jókai utcai házban az egyik wc használhatatlan volt.

A lakásotthonok a mindennapi életvitelhez szükséges bútorokkal és berendezési tárgyakkal felszereltek. A bútorok állapota megfelelő, a gondozottak személyes tárgyaikat és ruháikat külön szekrényben tartják, igény szerint bezárhatják. Az otthonosság, az állandóság érzetét csökkentik a Jókai utcai ház egyik hálószobájában elhelyezett emeletes ágyak, valamint a ház egyik hálószobájában fotelágyakon alszanak a gyermekek. A délutáni tanulásra a nappali szobákban van lehetőség. A lakásotthonokban dolgozók képzése és létszáma megfelel az NM. rendelet előírásainak. A fejlesztő pedagógus teljes munkaidőben dolgozik. Az intézmény megbízási szerződéssel foglalkoztat együttesen havi 5 óra időtartamban pszichológust és pszichiátert. A szakemberek közösen tartanak a gyermekek részére egyéni és csoportos foglalkozásokat. 2013-ban uniós TÁMOP pályázattal lehetőség volt heti gyakoriságú programok szervezésére (pl. agressziókezelés, kommunikáció háztartási ismeretek, varrás). 2013-tól változó létszámban közfoglalkoztatottak is dolgoznak az intézményben. A vizsgálat idején két fiatalember az udvari, javítási munkákban, öten a háztartási teendőkben, egy fő pedig az adminisztratív munkákban segítette a szakdolgozókat. A házirendet és a gyermekjogi képviselő nevét, elérhetőségét mindkét lakásotthonban jól látható helyen kifüggesztették. A gyermekek általában több évig tartózkodnak az intézményben, ritkán fordul elő egy éven belüli sikeres hazagondozás. A szökés nem jellemző, az elmúlt években egy gyermek szökött meg rendszeresen. Ő hosszabb időre és külső segítséggel távozott az intézményből. A kábítószer fogyasztás nem, de a dohányzás problémát jelent. Az Alkotmány utcai utógondozó otthonban a vizsgálat idején öt (18-21 év közötti) fiatal felnőtt élt. Az ellátottak közül négyen a helyi speciális szakiskolában tanulnak, egy fő pedig Orosházán szociális ápolói képzésben vesz részt.

### *2. Az intézmény hatályos dokumentumai*

A lakásotthonok határozatlan időre szóló működési engedéllyel rendelkeznek, szakmai programjukat és házirendjüket a fenntartó 2013. október 29-én hagyta jóvá. A házirend tartalmazza az NM. rendelet 112. §-ában előírtakat. Az intézmény hatályos dokumentumai alapjogokat sértő rendelkezéseket nem tartalmaznak.

### *3. A tankötelezettség teljesítése*

Az intézményben a lakásotthonban elhelyezett gyermekek és az utógondozásban részesülő fiatal felnőttek egyaránt tanulnak. A fogyatékossgal élő gyermekek speciális oktatásban részesülnek, a lakásotthonban teljes munkaidőben foglalkoztatott fejlesztőpedagógus segíti őket.

#### *4. A kapcsolattartás*

A gyámhivatali határozat szerinti kapcsolattartás megvalósulása változó. A szülők többsége e tekintetben nem együttműködő és nem is motiválható. A szakmai vezető példaként említette azt a szülőt, aki gyermekével kezdetben úgy tartott kapcsolatot, hogy a fiú kívánságára drága csomagokat állított össze, de nem látogatta meg őt. A szakmai vezető arra kérte az anyát, hogy tekintsen el a csomagküldéstől, aki ezt követően élt a személyes kapcsolattartás lehetőségével. Végül a fiút sikerült hazagondozni.

A vér szerinti szülőkkel való kapcsolattartást az intézmény támogatja. A szakmai program szerint „*a családi kapcsolatokon túl támogatandó a gyermek számára fontos és érdekében álló kapcsolatok ápolása*”. A szakmai vezető fontosnak tartja a serdülőkorban lévő gyermekek párkapcsolatát. Ennek érdekében kedd és csütörtök délután van lehetőség a fiúk és lányok lakásotthonon belüli találkozására.

#### *5. A szabadidő*

A gyermekek szabadidejükben a település sportpályájára mehetnek, többen játszanak a helyi focicsapatban is. A hétfégi mérkőzésekre – szurkolóként – a többiek is elkísérik őket. Az érdeklődők a művelődési ház könyvtárába járhatnak. Esténként társasjátékoznak, televíziót nézhetnek és szeretnek kártyázni. Az intézménynek egy számítógépe van, amelyet időbeosztással használhatnak, az azonban a helyszíni látogatás idején nem működött. A szakmai vezető elmondása szerint azokhoz az iskolai feladatokhoz, amelyek megoldásához nélkülözhetetlen a számítógép a gyermekek az ő laptopját használhatják, és nyomtatásra is van lehetőség. Az iskolai szünetek idején a gyerekek táborozni mennek, de szerveznek számukra egy napos kirándulásokat is.

#### *6. A gyámi feladatok ellátása, a gyermeki jogok érvényesítésének segítése*

A gyermekek gyámja a szakmai vezető volt, a feladatot egyes gondozottak tekintetében most is ellátja. Jogszabályváltozás miatt 2014. január 1-jétől a gyámi feladatokat gyermekvédelmi gyámok veszik át. A gyámváltás folyamatban van, a helyszíni vizsgálat idejéig négy gyermek részére rendeltek ki a gyámhivatalok gyermekvédelmi gyámot. A gyámváltást segíti, hogy a feladatot az intézmény korábbi gyámi-gondozói tanácsadója veszi át. Az új gyám ismeri a gyermekeket, 2-3 hetente személyes látogatást tesz az intézményben.

A gyermekjogi képviselői feladatokat 2014 januárjától ellátó személy egy hónapja bemutatkozó, ismerkedő látogatást tett a lakásotthonokban.

#### *7. Étkeztetés*

Az étlaptervet – a gyermekek javaslatainak figyelembe vételével – a lakásotthon vezetője állítja össze, a szakmai vezető hagyja jóvá. Savanyúságot a munkatársak által megtermelt zöldségekből készítenek. A gondozottak segítenek a szomszédoknak gyümölcsöt szedni, ezért megkapják a termés egy részét, amelyet frissen fogyasztanak, lefagyasztják, vagy befőzik. Az ebédet a gyermekfelügyelők készítik.

A lakásotthonokban csoportgazdálkodást folytatnak. A szakmai program szerint a működtető intézmény pénztárából a tárgyó elején felvett díjból gazdálkodnak. A működtető intézmény a tárgyévben igazgatói utasításban rögzíti a lakásotthonokban elhelyezett gyermekek/ fiatal felnőttek egy főre eső havi ellátási díját (2014-ben 23.000 Ft) Az ellátási díjból finanszíroznak minden kiadást, kivéve az épület karbantartását, felújítását, a nagyobb berendezési és felszerelési tárgyak vásárlását. A lakásotthonok közüzemi számláinak kifizetése központi átutalással történik. Tanszert a gyermek családi pótlékából veszik. „Nagy bevásárlás” kéthetente van, a napi szükségleti cikkeket a település kisboltjában szerzik be.

Az áttanulmányozott, négy hétre vonatkozó étlap szerint tejet vagy kakaót szombaton és vasárnap reggelire kapnak a gyermekek. Ezen időszak alatt további egy hétköznapon volt reggelire tej. Joghurtot hetente egyszer kapnak. Gyümölcs (alma, narancs, banán) heti két, legfeljebb három alkalommal, nyers zöldség (uborka, paprika, retek) pedig elvétve szerepel az étlapon. Tízóráira, uzsonnára a gyermekek többször kapnak nápolyit, popcorn-t, kekszet, de előfordul, hogy csak nyalóka a tízórai. Ebédre mindig levesből és második fogásból álló meleg ételt főznek, hetente egy, illetve két alkalommal főzelék kerül az asztalra. Gyakran van tésztaféle (milánói makaróni, krumpliszusza, grízes tészta, tésztaköret). Vacsorára pl. virslit, pizzát, szendvicset, tejbedarát kapnak a gyermekek, de előfordult, hogy a ropiból álló uzsonna után héjában főtt burgonya volt a vacsora.

#### *8. Az egészségügyi ellátás*

A településen van házi orvos és fogorvos. Szakrendelésre Mezőkovácsházára, Orosházára, Gyulára és Szegedre viszik a gyermekeket.

#### *9. Ellenőrzés*

A Békés Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala az intézmény működési engedélyben foglaltaknak megfelelő működését 2013. április 9-én ellenőrizte, az éves ellenőrzés kitűzött időpontja a helyszíni vizsgálatot követő napokra esett. Fenntartói ellenőrzés az elmúlt években nem volt.

#### *10. Szupervízió*

Szupervízióra nincs lehetőség, a munkatársak csapatépítésként közös programokat szerveznek, eszmegbeszéléseket igény szerint tartanak.

#### *11. Problémák, felvetések*

A szakmai vezető súlyos problémának tartja, hogy a gyermekek sokszor hosszú éveken keresztül tartó eredménytelen védelembe vétel után, kamaszkorban kerülnek a gyermekvédelmi szakellátásba, amikor iskolai lemaradásuk, valamint egyéb, súlyos hátrányaik már nem korrigálhatók. Tapasztalatai szerint a gyermekjóléti szolgálatok – a gyermekek hazagondozására irányuló – családgondozói feladatokat nem látják el, illetve nem tudják ellátni. Gondot jelent, hogy az oktatási intézmények – vélhetően arra is visszavezethetően, hogy a megfelelő fejlesztéshez nincsenek meg a személyi és/vagy tárgyi feltételek – a gyermekek tanulási problémáit (pl. dyslexia, dysgráfia) későn jelzik a gondozó intézménynek.

### **A vizsgálat megállapításai**

#### *1. A hatásköröm tekintetében*

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közzolgáltatást végző (a továbbiakban: hatóság) szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A hivatkozott szakasz (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) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

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

## *II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében*

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság (AB) alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 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 léalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 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 alkotmánybírói 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. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.]

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 alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

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.

*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 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. Ez az alaptétel megtalálható a Gyermekjogi Egyezmény Preambulumában is, amely 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.

A korábban hatályos Alkotmány a 67. §-ában rendelkezett e jogról, annak címzettjeivel együtt, azaz, hogy a gyermeknek ezt az alkotmányos védelmet és gondoskodást a családtól, az államtól és végső soron a társadalomtól kell megkapnia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is 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). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

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 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

*Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében a testi és lelki egészséghez való jog* érvényesülése, mint államcél az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem nélkülözheti a nemzetgazdaság mindenkor teherbíró képességének mértékét. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Az 56/1995. (IX. 15.) alkotmánybírósági határozat szerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az AB szerint a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

#### *A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékosokkal élők védelme*

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek*



jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a *hajléktalanok*, a *fogyatékossgal élő személyek*, az *idősek*, a *betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek*, a *fogvatatottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

### **Az ügy érdemében**

A lakásotthonok helyszíni vizsgálata során a gyermeki jogok érvényesülésére, valamint a Gyermek jogairól és a Fogyatékossgal Élő Személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmények gyakorlati megvalósításának ellenőrzésére fókuszáltam, de az észlelt hiányosságok más alapvető jogot is érintettek.

1. A Gyvt. a nevelésbe vett gyermek jogai között külön nevesíti az életkorához, egészségi állapotához, fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodó *állandóságot*, *érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátást*. Álláspontom szerint a fotelágy nem tekinthető állandó fekhelynek, mindennapos használata nemcsak a gyermek otthonosság, állandóság érzetét csökkentheti, de rendszeres éjszakai alvásra való használata egészségügyi kockázattal is járhat.

*Mindebből következően megállapítom, hogy a fotelágy állandó fekhelyként való használata veszélyezteti a gyermekek testi egészséghez fűződő jogának érvényesülését.*

2. A Gyvt. 53. § (1) bekezdése szerint a gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben a gondozott gyermekek számára teljes körű ellátást kell nyújtani. A 45. § (1) bekezdése alapján a teljes körű ellátás keretében gondoskodni kell a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról.

Az NM. rendelet 76. § (1) bekezdése szerint a gondozott gyermek számára naponta, az életkornak megfelelő, legalább ötszöri – legalább egy alkalommal meleg – az egészséges táplálkozás követelményének megfelelő étkezést kell biztosítani, az energia- és tápanyagbeviteli, illetve étel-miszer-felhasználási ajánlásokat tartalmazó jogszabályban foglaltaknak megfelelően. A napi ötszöri étkezésre fordított költség összege naponta nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 2,4%-ánál (684 Ft/fő/nap).

A hivatkozott jogszabály a lakásotthonokban lehetővé teszi működtető által rendelkezésre bocsátott havi ellátmányból való csoportgazdálkodást.<sup>3</sup>

A vizsgált lakásotthonokban csoportgazdálkodás folyik, 2014-ben a havi ellátmány gondozottanként 23.000 Ft. A szakmai program szerint – az épület karbantartását, felújítását, a nagyobb berendezési és felszerelési tárgyak vásárlása kivételével az ellátmányból kell minden kiadást finanszírozni.

---

<sup>3</sup> NM. rendelet 125/A. § (1) bekezdés

Az NM. rendelet vonatkozó rendelkezései szerint a napi ötszöri étkeztetésen túlmenően a gyermek teljes körű ellátása keretében biztosítani kell – többek között – a mindennapos tisztálkodáshoz, testápoláshoz szükséges feltételeket, tisztálkodási és testápolási szereket. Az ellátást nyújtónak kell gondoskodnia a gyermek kapcsolattartásához szükséges eszközök (jegy, bérletet az utazáshoz, postai költségeket a levelezéshez és a telefonáláshoz) rendelkezésére állásáról a szabadidős tevékenységekhez szükséges és indokolt költségekről.<sup>4</sup>

A jogszabályban meghatározott napi ötszöri étkezésre meghatározott minimális összeg 31 napos hónapra vetve 22.204. Ft. Álláspontom szerint a havi ellátmányból fennmaradó 796 forintból a gyermekek egyéb, a teljes körű ellátáshoz tartozó kiadás nem fedezhető.

Utalni szeretnék arra, hogy az elmúlt években végzett hazai táplálkozás-egészségügyi vizsgálatok eredményei alapján az *AJB-560/2010.* számú ombudsmani jelentés megállapította, hogy a közétkeztetés sem minőségében, sem mennyiségében nem felel meg az egészséges táplálkozás követelményeinek. A jelen ügyben érintett lakásotthonokban nyújtott étkeztetés sem felel meg ezen követelményeknek (kevés tejtermék, zöldség és gyümölcs, szénhidrátalapú élelmiszerek, popcorn, ropi).

*Ebből következően megállapítom, hogy a fenntartó által megállapított havi ellátmányból a gondozott gyermekek jogszabályban meghatározott teljes körű ellátása – különös tekintettel a gyermekek egészséges táplálkozása – nem biztosítható, ami az egészséghez, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben okoz visszásságot.*

Fel kívánom hívni az intézmény és a fenntartó figyelmét, hogy 2014. szeptember 1-jétől hatályba lép a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet, amely számos, az egészséges étrendre vonatkozó követelményt fogalmaz meg, így az étrendben biztosítani kell az egészséges táplálkozáshoz szükséges mennyiségben és gyakoriságban a tejből és tejtermékből, zöldségből, gyümölcsből és húsból készült ételféleségeket.

3. A Gyvt. az intézmény fenntartóját kötelezi a szakmai munka eredményességének, a szakmai program végrehajtásának, valamint a gazdálkodás szabályszerűségének és hatékonyságának ellenőrzésére és évente egy alkalommal való értékelésére.<sup>5</sup> A feltárt tényállás szerint ezen kötelezettségének a fenntartó nem tett eleget.

*Erre tekintettel megállapítom, hogy a jogszabályban rögzített fenntartói kötelezettség elmulasztása visszásságot okoz a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben, továbbá sérti a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez fűződő jogát is.*

4. A szupervízió olyan speciális szakmai személyiségfejlesztő módszer, amelynek alkalmazása nélkülözhetetlen a segítő foglalkozásúak, köztük a szociális területen személyes gondoskodást végző szakemberek hivatásgondozásában, saját mentálhigiénijében, szakmai továbbképzésében. A szupervízió fókuszában a szakmai személyiség áll, ami azt jelenti, hogy a személyiségfejlesztés a szakmai kontextus keretei között zajlik. Előfordulhat, hogy a segítő helyzetben a személyes érintettség miatti bevonódás akadályozza munkát, elakadást okoz. A szupervízió segíti a problémákra való rálátást egy külső szemszögből.

A vizsgált lakásotthonokban dolgozóknak nincs lehetősége szupervízión való részvételre.

*Mindebből következően megállapítom, hogy a hiányosság a szakdolgozók egészséghez fűződő, valamint a gondozott gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő.*

<sup>4</sup> NM. rendelet 78. § a) pont, 79. § (2) és 80. § (2) bekezdés

<sup>5</sup> Gyvt. 104. § (1) bek. e)

5. A védelembe vétel célja a gyermek családban való nevelésének a hatósági intézkedéssel való segítése. A gyermeket a gyámhatóság<sup>6</sup> védelembe veszi, ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható. Az eljáró hatóság a gyermek védelembe vételével egyidejűleg családgondozót rendel ki, a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedéseket tesz. A kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a gyermekkel és családjával végzett szociális munkával a gyermekjóléti szolgálatnak elő kell segítenie a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását.

A védelembe vétel indokoltságának évenkénti felülvizsgálatára a Gyvt. a gyámhatóságot kötelezi. A gyámhatóság – kérelemre bármikor, hivatalból legalább évente – felülvizsgálja a védelembe vétel indokoltságát. Ha a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni nem lehet, és alaposan feltételezhető, hogy saját családjában való további nevelkedése segítséggel sem biztosítható, továbbá ha a védelembe vétel már két éve fennáll és ezen hatósági intézkedéssel sikerült a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni, a gyámhatóság köteles a gyermek legjobb érdekét szolgáló intézkedéseket megtenni (családbafogadás, ideiglenes hatályú elhelyezés, nevelésbe vétel).

A szakirodalom szerint a kisgyermekkorai szocializáció, a tanulási folyamatban való elmaradások a kamaszkorban gyermekvédelmi szakellátásba vett gyermekek estében nem, vagy csak nehezen/részben pótolhatók.

*A gyermekek indokolatlanul hosszú ideig – formálisan – fenntartott védelembe vétele tekintetében több korábbi ombudsmani jelentés<sup>7</sup> állapította meg a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszasságot. A jelen vizsgálat során kapott információk alapján az alapjogot sértő gyakorlat továbbra is fennáll.*

6. A családjából kiemelt gyermek visszahelyezése érdekében a gyermekjóléti szolgáltatás feladata a családgondozás biztosítása. A gyermeknevelési körülményeinek megteremtése, javítása, a szülő és a gyermek közötti kapcsolat helyreállítása érdekében a család együttműködik az otthont nyújtó ellátást, illetve a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatást végző intézménnyel.<sup>8</sup>

A szakmai vezető vér szerinti családot érintő családgondozás hiányára vonatkozó problémafelvetése nem ismeretlen a biztosok gyakorlatában. A gyermekjóléti alapellátást átfogóan vizsgáló korábbi ombudsmani jelentések<sup>9</sup> megállapították, hogy a szakellátásban nevelkedő gyermek visszagondozására irányuló alapellátási feladatok többnyire háttérbe szorulnak, vagy elmaradnak.

A Gyvt. 2014. január 1-jétől hatályos rendelkezése szerint<sup>10</sup> a gyermekvédelmi gyám feladata a szülőkkel, más hozzátartozókkal való kapcsolattartás figyelemmel kísérése, szükség esetén elősegítése. A gyermekvédelmi gyámnak a gyermekjóléti szolgálattal kell együttműködnie a gyámolt vér szerinti családja helyzetének megismerése érdekében.

*Figyelemmel arra, hogy a gyermekvédelmi gyámi feladatokat a szakszolgálatoknak 2015. január 1-jétől kell kötelezően önálló munkakörben ellátni, az együttműködés gyakorlati megvalósítása, hatékonysága ezt követően vizsgálható. Ezért erre vonatkozóan külön megállapítást nem teszek.*

<sup>6</sup> 2012. december 31-éig a jegyzői hatáskörben eljáró gyámhatóság, ezt követően a járási gyámhivatal

<sup>7</sup> Lásd OBH 6015/2008. számú. és AJB 7903/2013. számú jelentések

<sup>8</sup> Gyvt. 39.§ (5) bekezdés a) pont

<sup>9</sup> OBH 4226/2006. és OBH 5158/2007. számú jelentések

<sup>10</sup> Gyvt. 86.§ (1) bekezdés c) és e) pont.

### **Intézkedéseim**

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében.

1/ az Ajb. 31. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét, fontolja meg, hogy* országos céllenőrzés keretében vizsgálja felül a gyermekvédelmi alapellátás keretében két éven túl fenntartott védelemben vételek indokoltságát;

2/ az Ajb. 31. §-a alapján felkérem a *Békés Megyei Intézményfenntartó Központ igazgatóját, hogy*

a/ gondoskodjon a vizsgált intézmény minden gondozottja részére állandó fekvőhely beszerzéséről, valamint olyan havi ellátmány megállapításáról, amellyel a gondozott gyermekek teljes körű ellátása – különös tekintettel az egészséges táplálkozás szempontjai figyelemvételével való étkeztetés – biztosítható;

b/ vizsgálja meg, biztosítható-e az intézmény dolgozói számára a szupervízió való részvétel lehetősége;

c/ a jövőben teljes körűen tegyen eleget a Gyvt. 104. § (1) bekezdésének e) pontjában foglalt éves ellenőrzési kötelezettségének.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.