

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6659/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Nagy-Megyery Linda

A vizsgálat megindulása

A sajtóhírekből¹ értesültem arról, hogy Kisvárdán, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában működő Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Gyermekvédelmi Központ XI. számú Lakásotthonban nevelkedő gyermekek a beszámolók szerint folyamatosan zavarják, zaklatják a szomszédokat, az utca lakóit, kisebb lopásokat, rongálásokat követnek el. A tudósítások szerint a Lakásotthonban dolgozók nem tudnak, illetve nem is akarnak megfelelő módon fellépni az ott elhelyezett, nem egyszer nehéz egzisztenciális helyzetben lévő családi háttérrel rendelkező fiatalokkal szemben. Az érintettek állítólagos elmondása alapján hiába jelezték a problémákat, fordultak a nevelőkhöz, az intézményhez, majd a fenntartóhoz, teljesen tehetetlenek a helyzet megoldása kapcsán, a hatóságok segítségére nem számíthatnak. Tekintettel arra, hogy a Lakásotthon működése kapcsán felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, illetve a gyermekek gondoskodásához és védelméhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés a) pontjára és az Ajbt. 18. § (4) bekezdésére figyelemmel hivatalból indítottam vizsgálatot a probléma hátterének feltárása és elemzése érdekében. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) b) pontja és (2) bekezdése alapján megkeresésemben részletes tájékoztatást kértem a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivaltól, mint másodfokú gyámhivaltól, az illetékes gyermekvédelmi képviselő tapasztalatainak, álláspontjának megismerése érdekében pedig az Országos Betegjogi, Gyermekjogi, Ellátottjogi és Dokumentációs Központ főigazgatójától.

Az érintett alapvető jogok

- 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)

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekjogi Egyezmény);
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet;
- a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X.24.) Korm. r. (Sznr.)

A megállapított tényállás

1. A kormány megbízott nevében a Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály vezetője a megkeresésemre az alábbi választ adta. Az Sznr. 36. § (1) a) pontjában foglaltak alapján a működést engedélyező szerv az otthont nyújtó ellátás, utógondozói ellátás és területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás esetén legalább évente hivatalból ellenőrzi, hogy az engedélyes a jogszabályokban és a szolgáltatói nyilvántartásban foglaltaknak megfelelően működik-e.

¹ Lásd: <http://mno.hu/belfold/rettegesben-tartott-utca-1359073>

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézményekben három fenntartó, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, a Szent Lukács Görög Katolikus Szeretetszolgálat és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ működtet. A Főosztály, működést engedélyező szervként 2016. évi munkaterve alapján a rendes ellenőrzés iránti eljárást az összes engedélyes esetében megindította. A Lakásotthon működésének ellenőrzése érdekében a működést engedélyező szerv hivatalból indított eljárást a 2016. július 6-án kelt SZ/113/01708-1/2016. számú végzéssel. A rendes ellenőrzés iránti eljárás során a fenntartói adatszolgáltatás kérése és iratanyag vizsgálat mellett a Főosztály munkatársa az Sznyr. 36. § (4) a) pontjában foglaltaknak megfelelően helyszíni ellenőrzés keretében helyszíni bejárás útján tájékozódott a működési körülményekről, feltételeiről. A felhívással érintett engedélyes, a Lakásotthon vonatkozásában a helyszíni ellenőrzésre 2016. augusztus 26-án került sor. Az intézmény szolgáltatói nyilvántartás hatályos adatai szerint 12 férőhellyel működik, a helyszíni ellenőrzés időpontjában *12 fő ellátott gondozását (3 lánygyermek és 9 fiúgyermek) biztosították*, azonban ebből 1 fő tartósan szökésben volt, ezáltal 10 fő nevelésbe vett kiskorú, 1 fő utógondozói ellátott gondozását látták el. Az ellenőrzési jegyzőkönyv alapján a Lakásotthon által nyújtott szolgáltatás 2016. december 31-ig szóló ideiglenes hatályú bejegyzése az Sznyr. 41. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltakon alapul. A Lakásotthonban a gyermekek közvetlen gondozását, felügyeletét ellátó szakembereket megfelelő létszámban voltak foglalkoztatták, de az „*egyéb szakemberek*” tekintetében nem teljesültek a határozatlan idejű bejegyzés jogszabályi előírásai *a pszichológus szakember és a gyermekvédelmi ügyintéző megfelelő óraszámában történő alkalmazásának hiánya miatt*. A fenntartó szervezeti integrációt hajtott végre, ennek megfelelően kérelmezte a szolgáltatói nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítását. A kérelemnek megfelelően a működést engedélyező szerv a 2016. július 1-jétől megvalósult szervezeti integrációt a szolgáltató nyilvántartásban átvezette és rendelkezett róla.

Az ellenőrzési jegyzőkönyv szerint az „*egyéb szakemberek*” tekintetében a *létszámbiány megszűnt*, teljes munkaidőben foglalkoztatott a szakmai vezető, a pszichológus, fejlesztőpedagógus és a gyermekvédelmi ügyintéző, *de továbbra sem állnak fenn a határozatlan időre szóló bejegyzés feltételei*, *2 fő gyermekfelügyelő munkakörben foglalkoztatott dolgozó ugyanis nem rendelkezik a szükséges képesítéssel*.

A jegyzőkönyv rögzíti, hogy a fenntartó köteles a határozatlan idejű bejegyzés feltételeinek biztosítása érdekében szükséges intézkedéseket tenni a bejegyzés hatályának lejártát megelőzően, kezdeményezni a szolgáltatói nyilvántartás bejegyzett adatok módosítását. Ha a fenntartó nem igazolja a határozatlan időre szóló bejegyzés feltételeit, a Sznyr. 41. § (2) bekezdés a) pontja alapján az ideiglenes hatályú bejegyzés hatálya egyszer, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható.

Az ellenőrzés során hiányosságok merültek fel a dolgozói munkaruha biztosítása, a gyermekek megfelelő textíliával történő ellátása – 3 váltás ágynemű – és a „*Gyermekeink védelmében*” elnevezésű adatlap rendszer egy-egy adatlapja tekintetében. A kapott tájékoztatás alapján a megállapítások kapcsán a Főosztály az Sznyr. 40. § (1) bekezdés ga) alpontja alapján felszólítással élt. A Főosztály az Sznyr. 39. §-a alapján ellenőrzés lefolytatása céljából megkereste az illetékes népegészségügyi feladatkörben eljáró járási hivatalt, amelynek Népegészségügyi Osztálya az ellenőrzés során közegészségügyi-járványügyi hiányosságot nem állapított meg.

A módszertani feladatokat ellátó intézményrendszer átalakítását követően, az Sznyr. 2015. szeptember 1-jétől hatályos 20. § és 37. §-aiban foglaltak alapján a rendes ellenőrzések lefolytatása során, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) által fenntartott intézmények esetében is lehetővé vált *a szakmai működés ellenőrzése érdekében az illetékes módszertani intézmény szakértőként történő kirendelése*. A szakmai várakozások szerint a fenti jogszabályváltozás a szolgáltatók által is érzékelt, több éve fennálló hiányállapotot (pl.: a módszertani szakmai segítségnyújtás, tapasztalatcsere, jó gyakorlatok továbbítása, erősítése) kívánt orvosolni.

A rendes ellenőrzés lefolytatása során a Főosztály a Lakásotthon tekintetében a szakmai programban foglaltak megvalósulása és a szolgáltatások szakmai megfelelőségének kérdésében szakértőként rendelte ki a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalt (NRSZH), amely azonban a jelentés elkészültéig időpontjáig nem küldte meg a szakértői véleményét.

A főosztályvezető kiemelte, hogy az intézmény előzményi iratai alapján megállapítható, hogy a Kormányhivatalhoz, mint működési engedélyező szervhez nem érkezett lakossági panasz a Lakásotthon tekintetében. A Kormányhivatal részletes, irányított tájékoztatásnyújtásra hívta fel az SZGYF Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kirendeltségét (a továbbiakban: Kirendeltség).

A Kirendeltség igazgatója részletes tájékoztatást adott a sajtóhírekben megjelent lakossági panaszról. A Lakásotthon működésével kapcsolatban a Kirendeltséghez lakossági panasz több alkalommal (2013-ban, 2014-ben és 2015-ben), de *kizárólag a lakásotthon szomszédságában élő házaspár részéről érkezett, melyben kérte a fenntartótól a lakásotthon megszüntetését, hiszen az a többi szomszédot is zavarja.* Ezt követően felkeresték a többi szomszédot, akik írásban is megerősítették, hogy jó szomszédi viszonyt ápolnak a lakásotthonban élőkkel. A Kirendeltség ezt követően 2014. május 8-án tájékoztatta a panaszosokat, hogy a problémák miatt felvetődött a polgármesterrel való megbeszélésen az ingatlancsere lehetősége. Ez azonban nem járt sikerrel, mert az önkormányzatnak nem volt olyan épülete, ami megfelelt volna egy lakásotthon kritériumainak.

Az ismételt panasz és vizsgálat eredményeként a *Lakásotthon belső udvarát hullámpalával kerített körbe, a panaszos szomszéd felőli oldalt 1,50 m magas nádfonattal emelték meg.* A Lakásotthonban élő gyermekek számára új szabály lépett életbe, miszerint délután 14:00 és 16:00 óra között nem tartózkodhatnak az udvaron, biztosítva a panaszos házaspár gyermekeinek délutáni pihenését, a nyári szünetben a nevelésbe vett gyermekek programját kifejezetten a panaszosokkal egyeztetve alakítják ki. Az intézményvezető új gyermek beutalásánál figyel arra, hogy lehetőleg enyhébb magatartászavarral küzdő gyermekek kerüljenek elhelyezésre. 2014 nyarán egy négyes testvérpár került a lakásotthonba, akik közül az egyik fiú kifejezetten vulgáris beszédű. Így a Lakásotthon dolgozói igyekeznek a gyermekek érdekeit figyelembe véve eljárni, jó példát mutatni nekik.

2015-ben a panaszos házaspár a Főigazgatóságon tett panaszt, amelyben leírták, hogy már 1997-ben tiltakoztak a fenntartói jogokat gyakorló szervnél a Lakásotthon létrehozása ellen. A Kirendeltség ekkor tájékoztatta a Főigazgatóságot a fenti intézkedésekről. A Főigazgatóság pedig értesítette a panaszosokat is és informálta őket, hogy a fenntartó a jogszabályban előírt szakmai létszámminimum felett *egy fő szakember alkalmazását biztosítja.*

A panaszosok ezt követően a médiához fordultak és a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárt is megkeresték a Lakásotthon áthelyezhetőségének vizsgálatát kérve. A Kirendeltség ekkor tájékoztatta a Főigazgatóságot a megtett intézkedésekről, amelynek értelmében a Lakásotthon áthelyezhetősége kérdésében ismét felkereste a polgármestert, de az önkormányzatnak továbbra sincs megfelelő ingatlana.

A Kirendeltség munkatársai ezután a helyszínen tájékozták a gyermekek magatartásáról, a gyermekvédelmi gyámokkal személyesen beszéltek a munkatársak, akik beszámoltak arról, hogy *feljűük nem érkezett jelzés.* A pszichológus beszámolt róla, hogy *a gyermekek részéről nem merült fel a panaszos házaspárral kapcsolatos konfliktus.* A Kirendeltség mediátort vont be, aki felvette a kapcsolatot a panaszosokkal, de személyes találkozásra nem került sor.

2016. augusztusban újabb cikk jelent meg, amely kapcsán a Főigazgatóság tájékoztatást kért a Kirendeltségtől. Kérte, hogy „amennyiben a hangadó, illetve a történéseket a háttérből irányító személyek beazonosíthatóak, és az intézményvezető véleménye szerint kiemelésük a közösségből elősegítheti a helyzet mielőbbi megfelelő rendezését, akkor az intézményvezető haladéktalanul kezdeményezze a fiatalok gondozási helyének megváltoztatását.

A Főigazgatóság megkeresése alapján a Kirendeltség által tervezett intézkedések a következők:

- A lakásotthonban élő 1 fő 17 éves fiú magatartásproblémás gyermek esetében a gondozási hely módosításának kezdeményezése, úgy, hogy a gondozási hely módosítása az érintett gyermek esetében nem járna iskolaváltással.
- A lakásotthonban élő gyermekek létszámának mielőbbi 10 főre csökkentése.

A működést engedélyező szerv áttekintette, hogy a lakásotthonban élő gyermekek követtek-e el az elmúlt időszakban büntetőjogi felelősségre vonás alapját képező cselekményt. A helyszíni ellenőrzés időpontjában 1 fő esetében volt folyamatban büntetőeljárás. Az általa elkövetett bűncselekmények azonban nem érintették a környék lakóit.

Egy másik gondozott pártfogói felügyelet alatt áll, vele rendszeresen tartja a kapcsolatot, a házirendet betartja. A működést engedélyező szerv áttekintette a lakásotthonban élő három különleges szükségletű gyermek ellátását is, velük pszichológus, pszichiáter és fejlesztőpedagógus foglalkozik.

A fenntartó 2015-ben az integráció előtt a gyermekvédelmi szakellátás szolgáltatásainak fejlesztése, a tárgyi feltételek javítása és a szakmai munka színvonalának emelése érdekében több tárgyi eszközzel ruházta fel a Lakásotthont. Az integrációt követően fejlesztő eszközöket is beszerettek. A működést engedélyező szerv a rendes ellenőrzés iránti eljárás során tett megállapítások tekintetében az Sznyr. 40. § (1) bekezdés ag) alpontja alapján felszólítással kíván élni, továbbá a lakásotthon szomszédságában élő családdal való konfliktusmentes egymás mellett élés érdekében támogatja a fenntartó férőhelyszám csökkentő szándékát, a megemelt szakmai létszám folyamatos biztosítását, továbbá resztoratív technikák alkalmazását.

2. A *gyermekjogi képviselő beszámolója szerint* a lakásotthon szomszédságában élő családdal kialakult konfliktus régóta fennáll. A gyermekjogi képviselő megjegyezte, hogy amikor a panaszos még egyedülálló volt, a lakásotthon számára volt teher az onnan érkező hangoskodás, lárma, az éjszaka távozó vendégek zaja. A szomszéd házasságkötését és gyermekvállalását követően fordult meg a helyzet és kezdtek ellenséges érzelmeket táplálni a lakásotthon lakói iránt. Azt a dolgozók is elismerték, hogy voltak olyan események is, például a gyermekek udvari játéka közbeni hangos kiabálás, veszekedés vagy a szomszédba átrepülő labda, amelyeket a jogosan tehetek szóvá.

A gyermekjogi képviselő szerint a sajtóban elég egyoldalúan bemutatott hangos, trágár szavakkal kísért incidens a dolgozók és a gyermekek szerint egybehangzóan a szomszéd támadó és provokáló magatartásának következménye volt. A gyermekek nem tagadták, hogy illetlen, durva szavak is elhangoztak, azonban a felvételtől csak az ő általuk mondottakat játszották le, a szomszéd és a felesége által kiabáltak nem kerültek bemutatásra. A lakásotthon lakói sértőnek, bántónak és erősen túlzónak érzik a sajtóban megfogalmazott állításokat. A gyerekek ezek után még inkább kerülik a találkozást a szomszédokkal, nem az udvaron, hanem a távolabb eső foci pályán és parkban töltik a szabadidejüket. A régóta a környéken lakók elmondása szerint az utóbbi időben nem volt valódi konfliktus, éppen a Lakásotthon lakóinak magatartása miatt.

A gyermekjogi képviselő összegzése alapján a Lakásotthon személyi és tárgyi feltételei megfelelnek a Gyvt., valamint az NM rendelet minimális követelményeinek. A Lakásotthon határozatlan időre szóló működési engedélye alapján a Kormányhivatal éves ellenőrzéseinek tapasztalatai is ezt támasztják alá. Az otthonban folyó szakmai tevékenység az alapfeladatok ellátását biztosítja, a nevelésbe vett kiskorúak otthont nyújtó ellátása és az utógondozói ellátás – a gondozó tevékenység céljait és feladatait szem előtt tartva – is biztosított. A Lakásotthon működését szabályozó dokumentumok megfelelőek. Mind a dolgozók, mind a gondozott gyermekek kötődnek a Lakásotthonhoz. Az összetartozás érzését, illetve az egymásra utaltságot csak erősítették a negatív sajtótudósítások.

A gyermekjogi képviselő szerint megállapítható, hogy a sajtóban megjelent hírek korábban történt eseményről számoltak be, amely az ominózus eset óta nem ismétlődött meg. A gyermekjogi képviselő a kialakult helyzetre való tekintettel a továbbiakban is fokozott figyelemmel kíséri a lakásotthonban élő gyermekek jogainak maradéktalan érvényesülését.

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. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

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

A területi gyermekjóléti szolgálatok, valamint a gyermekotthonok az alapvető jogok biztosa hatáskör értelmezése alapján közszolgáltatónak, minősül, ezért eljárásuk vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján az alapvető jogok biztosának hatáskörbe tartozik.

II. A vizsgált alapjogok és alkotmányos 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 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 Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2 § (1) bekezdése és a 67. § (1) bekezdése szövegével, akkor megállapítható, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, 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 határozatok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, 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 klauzultát, 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.

A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.

2. A *gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog illeti, 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 mindenkiel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket.

Ezt az alaptételt látjuk a Gyermekek Jogairól Szóló ENSZ Egyezmény preambulumban 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. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államként 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 3. cikke továbbá alapelveként valamennyi, gyermekekkel kapcsolatba kerülő állami intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 3. cikk 3. pontja szerint a részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.

Utalnom kell arra is, hogy a szülői gondoskodást mellőző gyermekek védelme érdekében fogadta el az *Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1698. (2005) számú ajánlását* az intézetben élő gyermekek jogairól. Az ajánlás feladatként határozza meg az intézetben nyújtott oktatás, ellátás minőségének javítását, a nem megfelelő intézetek bezárását, illetve hogy a gyermeket úgy kell a családnál elhelyezni, hogy az jobb alternatívát jelentsen számára, mint az intézeti nevelés.

III. Az ügy érdekében

A vizsgálatom hivatalból történő megindításának alapját egy olyan sajtóhír képezte, miszerint a kisvárdai Lakásotthonban élő gyerekek rendre zavarják a szomszédokat, akiknek erre irányuló panaszaira a dolgozók, illetve a hatóságok nem reagáltak megfelelően. A gyermekek jogainak védelméért külön is felelős ombudsmanként minden ilyen helyzetet vagy jelzést komolyan kell vennem, mivel egy ilyen eset az érintett, gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő, kiszolgáltatott gyermekek jogai szempontjából is problémát jelent, az adott településen komoly feszültség forrása lehet. Az eddigi vizsgálati tapasztalataim alapján nem egyszer ugyanis akut intézményi mulasztások, hiányosságok, szakmai hibák és problémák állnak egy ilyen helyzet kialakulása és eszkalálódása mögött.

A Kormányhivatal, valamint az OBDK főigazgatójának egybehangzó válasza, valamint a vizsgálatom során rendelkezésemre bocsátott iratmások alapján megállapítottam azt, hogy a Lakásotthon működése, eljárása kapcsán nem áll fent olyan körülmény, amely megalapozottan felvetné a jogállamiság elvével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúját.

Hangsúlyoznom kell, hogy ombudsmanként nem tisztem és feladatomban azt megvizsgálni, hogy a beszámolókat szerint provokatív magatartást tanúsító panaszos szomszéd házaspárt vagy erre válaszul igen durva kifejezéseket használó Lakásotthonban nevelkedő gyermekeket terheli-e a komolyabb felelősség a sajtóhírből kiemelt vita kapcsán. Az alapkérdés ugyanis az, hogy hogyan lehet a kialakult helyzetet minél előbb hatékonyan és méltányosan orvosolni. Látható ugyanakkor, hogy a Lakásotthon működése kapcsán egyáltalán nem beszélhetünk arról, hogy az ott nevelkedő gyermekek „zavarják a közösség nyugalma”: panasz ugyanis csak egyetlen házaspártól érkezett.

Megállapítható továbbá, hogy a Lakásotthonban a Kormányhivatal, illetve az SZGYF ellenőrzései és vizsgálataival által feltárt hiányosságokra, így a hiányzó szakemberekre, valamint egyes munkatársak szakképesítésének hiányára) sikerült megoldást találni. Külön is kiemelendők és példaértékűnek tartom *a kialakult konfliktusos rendezése érdekében már megtett intézkedéseket* (mediátor bevonása, az elvált szülő kerítés nádfonallal való megerősítése), valamint a tervezetteket (férőhelyek csökkentése, illetve az előírtnál több szakember alkalmazása). Végül jelezni kell azt is, hogy a rendelkezésemre álló információk szerint, a 2016 augusztusában megjelent sajtóhírből említett komolyabb konfliktus egy 2013-as esetet ismertet, ami nem ismétlődött meg, továbbá a házaspáron kívül mindenki jó kapcsolatot ápol a Lakásotthon dolgozóival illetve lakóival.

A vizsgált ügy tanulságai okán ismét fel kell hívnom a figyelmet *a sajtó és média fokozott felelősségére*. Egyfelől kiemelten fontos, hogy mielőbb fény derüljön a gyermekvédelmi rendszer és intézmények működési hibáira, gondjaira, problémáira. Másfelől a médiának a tájékoztatásakor megkülönböztetett figyelemmel kell lennie az érintett, kiszolgáltatott gyermekek jogainak fokozott védelmére. A gyermekvédelmi rendszert, intézményeket érintő, vélelmezett vagy valóságselemléket tartalmazó, de általánosító, sejtető, egyoldalú, a környezetből kiragadott tudósítások akadályozzák a rendszer jobbítását, a sérelmek hatékonyabb megelőzését. Fennáll mindezek alapján a veszélye annak, hogy egy olyan torzított kép kerül a nyilvánosság elé, amely érdemi, teljes helyzetelemzés hiányában komoly kárt okozhat az érintett gyermekeknek és szakembereknek egyaránt.

A megtett, illetve a megtenni kívánt intézkedésekkel *egyetértek*, ezekre, illetve a helyzet rendeződésére tekintettel további kezdeményezést nem kívánok tenni. A legfontosabbnak azt tartom, hogy a Lakásotthon rendeltetésének megfelelően, nyugodt körülmények közt működjön, amihez ugyanakkor egy türelmesebb és megértőbb társadalmi közegre is szükség van.

Jelentésemet így elsődlegesen *a szakmai és széles értelemben vett nyilvánosság számára szóló figyelemfelhívásnak szánom*, különösen, mivel az egyes gyermekvédelmi intézmények, de különösen az érintett, stigmatizált gyerekek nincsenek ténylegesen olyan helyzetekben, hogy álláspontjukat hatékonyan megismertetessék, hogy az őket ért kritikára érdemben válaszolhassanak.

Budapest, 2016. december

Székely László sk.