



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-3444/2022. számú ügyben

A Heves Megyei Gyermekvédelmi Központ Mónosbéli Gyermekotthonában tett
ombudsmani látogatással összefüggésben

*Előadók: dr. Györffy Zsuzsanna
dr. Filip Ildikó*

Érintett szerv: Heves Megyei Gyermekvédelmi Központ Mónosbéli
Gyermekotthona

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3444/2022. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése rögzíti a hivatalból indított eljárási jogosultságomat. A hivatkozott jogszabályhely szerint a hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Mindebből következően – panasz és ombudsmani előzmény nélkül is – kiemelten fontosnak tartom a bentlakásos intézményekben (a gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben, idősek otthonaiban, fogyatékosokat ellátó intézményekben) élők helyzetének, körülményeinek monitorozását.

Mindezek érdekében 2022. augusztus 31-én a Heves Megyei Gyermekvédelmi Központ Mónosbéli Gyermekotthonában munkatársaimmal (a továbbiakban: Gyermekotthon, Lakásotthon) személyesen tettem látogatást.

A látogatás tapasztalatai alapján készült, a gondozott gyermekekre, és az ő jogaikra gyakorolt hatás szempontjain alapuló, szűkebb fókuszú vizsgálatról készült alábbi jelentés a látogatáson jelen lévő vezetők által elmondottakat, továbbá a Gyermekotthonban élők körülményeinek megtekintése alapján levont következtetéseket és megállapításokat tartalmazza.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- *Az oktatáshoz való jog:* „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország e jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) XI. cikk (1)-(2) bekezdés];
- *A gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelméhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés];

Az alkalmazott jogszabályok

- Alaptörvény
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény, (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, (a továbbiakban: Gyvt.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet)

A megállapított tényállás

A látogatás alkalmával az intézmény vezetője, a Heves Megyei Gyermekvédelmi Központ igazgatója, valamint a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Heves Megyei Kirendeltségének képviselője fogadott, valamint bemutatták az intézményben folyó munkát.

1. A Gyermekotthonról

A Bükki Nemzeti Park területén található, Egertől 20 km távolságra lévő, Heves Megyei Gyermekvédelmi Központ Mónosbéli Gyermekotthona 2022. július 25-étől 48 fős gyermekotthonként és egy 10 fős lakásotthonként működik.

A Gyermekotthonban és a Lakásotthonban a gyermekek 1-4 ágyas szobákban vannak elhelyezve. Minden csoporthoz tartozik egy tágas nappali/étkező/konyha, zuhanyozó és nemenkénti mosdó. A lakásotthoni részt a közelmúltban újították fel, a gyermekotthoni rész tisztasági festését 2022 őszére tervezik.

2. Létszámadatok

A látogatás idején a Gyermekotthonban 44 gyermek és 4 utógondozott fiatal felnőtt élt, közülük 6 fő javítóintézetben, 1 fő pedig büntetés-végrehajtási intézményben volt, a Lakásotthonban 9 gyermeket helyeztek el.

A dolgozói létszám a Gyermekotthonban és Lakásotthonban is megfelel a vonatkozó jogszabály előírásainak. Az intézménynek főzőkonyhája van, ahol élelmezésvezető, szakács és két kisegítő dolgozik. A karbantartói munkakör a látogatás idején betöltetlen volt.

3. Oktatás, foglalkoztatás

A Gyermekotthonból 30 gyermek általános iskolába járt (3 fő alsó tagozatos, 27 fő felső tagozatos). Középiskolai tanulmányokat 9 gyermek folytatott (6 fő gimnazista, 3 fő szakközépiskolás), nem volt tanulói jogviszonya 5 fő 16. életévét betöltött ellátottnak. Ők vagy az intézmény körüli karbantartási munkákban segédkeztek, vagy közmunkaprogramban vettek részt.

A Lakásotthonban élők közül hét gyermek általános iskolás (3 fő alsó, 4 fő felső tagozatos), 2 fő középiskolás volt.

4. Kapcsolattartás

A gyermekek hozzátartozóikkal való kapcsolattartása a gyámhivatali határozatban foglaltak szerint zajlott. Az intézmény házirendje szerint a gyermekek vasárnaponként 10-12 óra között látogathatók, naponta 18 órától hívhatók telefonon. Egy gyermek szülője van büntetés-végrehajtási intézményben, őt vitték kapcsolattartásra, de a bv. intézettel egyeztetve interneten is tartott a gyermek a szülővel kapcsolatot. Két bántalmazott gyermek esetében rendelt el felügyelt kapcsolattartást a gyámhivatal.

5. Engedély nélküli távollétek

A Gyermekotthonba elhelyezett 44 fő 18 év alatti gyermek közül 23 fő engedély nélkül volt távol, akik közül többen már a gondozási helyre érkezést megelőzően megszöktek. Van, aki kapcsolattartásról nem érkezett vissza, vagy engedély nélkül hagyja el az intézményt. A Lakásotthonban élők közül 2 fő volt engedély nélkül távol.

6. Költségek

A költségekre vonatkozó kérdésre a Gyermekvédelmi Központ vezetője elmondta, hogy 2022 augusztusát megelőzően sem számítottak lakossági fogyasztónak, így a havi gázszámlájuk addig is 6-9 millió forint között volt. Figyelemmel arra, hogy korábban is piaci áron vásárolták a gázt, különösebb áremelkedésre a jövőben nem számítanak. A futballpálya mögött vannak napkollektorok, ezzel tudnak takarékoskodni, de a havi villanyszámla így is 100 ezer forint körül van.

A megállapított napi ételmezesi költség 684 Ft/fő. A napi ételmezesi költséget 2022 májusában a fenntartó 50 ezer, az ezt követő hónapokban pedig 65 ezer forinttal egészítette ki. Egy pékségtől rendszeresen kapnak adományokat, nem csupán pékárut, hanem tartós élelmiszereket, tisztító és mosószereket is.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, és az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében *hivatalból eljárást* folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság 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) bekezdésének 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.

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 országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az

Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi 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 XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, a XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány a 67. § (1) bekezdésének valamint 70/F § (1)-(2) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. *Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését többek között az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatással biztosítja. Az Alaptörvény szerint az ismeretbővítés, a magasabb szintű szakmai, tudományos oktatásban való részvételhez kellő tanulás lehetőségét a középfokú oktatás korlátozásmentes és ingyenes elérhetőségével ösztönzi.*

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből eredő intézményvédelmi kötelezettség összetett követelményrendszerrel támaszt az állammal szemben az alapjogok érvényesülésére. Magában foglalja a szabályozási kötelezettséget, adott esetben az anyagi támogatási kötelezettséget, a meglévő vagy az alapjog-érvényesülés szempontjából az Alaptörvény által megkívánt intézményes formák védelmét (s egyben tartózkodást a működés tartalmi befolyásolásától). Mindezek nyomán *fennáll az állam kötelezettsége az oktatáshoz való jog gyakorlásának lehetőségét biztosítani az intézményi struktúra létrehozásával, fenntartásával. Az Alkotmánybíróság 3046/2013. (II. 28.) AB határozata kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, illetve az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával több ízben foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben fenntartja. Hangsúlyozta, hogy a mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése,*

a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása.

2. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.* A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megilleti, 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 objektív intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki: az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapjogainak előmozdítása, érvényesülése, védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk az 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, 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 legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 19. cikk 1. pontja a részes államokat a gyermeknek az erőszak bármely formájával szembeni védelmére kötelezi. Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

III. Az ügy érdemében

1. A létszámadatok vonatkozásában

A gyermekotthonok és a lakásotthonok elhelyezési feltételeiről és létszámairól az NM rendelet rendelkezik. Az NM rendelet 124. § (1) bekezdése és 125. § (1)-(2) bekezdései szerint a *gyermekotthonnak* legalább 12, de legfeljebb 48 fő gyermek ellátására alkalmasnak kell lennie. A *lakásotthon* olyan gyermekotthon, ahol önálló lakásban vagy családi házban történik a gondozott gyermek, fiatal felnőtt elhelyezése. A lakásotthonban legfeljebb 12 gondozott gyermek, fiatal felnőtt helyezhető el.

A gyermekotthon és a lakásotthon szakmai irányszámait és létszámminimum normáit az NM rendelet 1. számú mellékletének II. pont 2. és 2/a pontja tartalmazza. A jogszabály előírása szerint a gyermekotthonban (maximum 48 férőhely, maximum 12 gyermek/csoport) 1 fő intézményvezetőt, 1 fő gyermekotthon-vezetőt, gyermekcsoportonként 1 fő nevelőt, 1 fő gyermekvédelmi asszisztent, 3 fő gyermekfelügyelőt kell alkalmazni, azzal, hogy ha a nevelők száma magasabb, a gyermekfelügyelők és a gyermekvédelmi asszisztensek száma csökkenthető, de a csoportonként alkalmazott szakdolgozók száma 5 fő alá nem csökkenhet. A gyermekotthonokban 40, illetve 48 gyermekre 1 fő pszichológus vagy pszichológiai tanácsadót, 1 fő növekedéskügyi előadót vagy gyermekvédelmi ügyintézőt, 1 fő gyógypedagógust, fejlesztő pedagógust vagy nevelőt kell alkalmazni.

A vezetők tájékoztatása szerint az ellátott gyermekek száma és a gyermekek ellátását végző alkalmazotti létszám a Gyermekotthonban és Lakásotthonban egyaránt megfelel a fenti jogszabály előírásainak.

2. A tankötelezettség és a gyermekek oktatáshoz fűződő jogának érvényesülése tekintetében

A gyermekek tankötelezettségéről az Nkt. 45. § (1) bekezdése rendelkezik: Magyarországon – az e törvényben meghatározottak alapján – minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni. Az Nkt. 45. § (3) bekezdése szerint a tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló a 16. életévét betölti. Az NM rendelet 84. § (4) bekezdés ad) pontja alapján az ellátást nyújtó gondoskodik arról, hogy a gondozott gyermek hozzájusson a korának és képességeinek megfelelő oktatáshoz, szakképzéshez, továbbá a tanulmányi lemaradásai megszüntetéséhez szükséges segítséghez, illetve azokhoz a feltételekhez, amelyek biztosítják tehetsége, képességei megfelelő kibontakoztatását.

A helyszíni látogatáson előadott információk alapján a Gyermekotthonban és a Lakásotthonban az ellátást nyújtó minden tanköteles korú gyermek esetén gondoskodik az általános, vagy középiskolába járás feltételeinek megteremtésében.

3. A gyermekek kapcsolattartásával összefüggésben

A Gyvt. 9. §-a a nevelésbe vett gyermek kapcsolattartáshoz való jogát a gyermek különleges jogaként nevesíti. A Gyer. 30/H §-a alapján a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek a gyámhivatali határozatban szabályozottak szerint tarthatnak kapcsolatot a hozzátartozóikkal.

Az intézmény vezetőjének tájékoztatása szerint a gondozott gyermekek számára a Gyermekotthon és a Lakásotthon a gyámhivatali határozatban foglaltaknak megfelelően biztosítja a hozzátartozóikkal való kapcsolattartás lehetőségét.

4. A gyermekek étkeztetése kapcsán

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 étkeztetést kell biztosítani, a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló miniszteri rendeletben foglaltaknak megfelelően. A napi ötszöri étkezésre fordított költség összege naponta nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 2,4%-ánál.

A fenntartó a Gyermekotthonban és a Lakásotthonban a jogszabályban előírt minimumösszegben állapította meg a napi ételmezési költségre fordítható összeget, amelyet 2022-ben – a látogatás idejéig – két alkalommal további összeggel is kiegészített.

IV. A látogatás tapasztalatainak összegzése, intézkedés

Tevékenységem során különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával megkülönböztetett figyelmet fordítok a gyermekek jogainak védelmére. Az előzőekre figyelemmel személyesen győződtem meg a Gyermekotthonban és Lakásotthonban nevelkedő gyermekek ellátásának körülményeiről. A látogatásom keretében kapott tájékoztatások alapján a Gyermekotthonban és a Lakásotthonban a gyermekvédelmi rendelkezéseknek mind az ellátásban részesülő gyermekek száma, mind az ellátásukat biztosító személyi feltételek megfeleltek, a tanköteles korú gyermekek számára a meglátogatott intézmény biztosította az iskolába járáshoz szükséges feltételeket, az étkeztetésre fordítható napi keretösszeg a jogszabályi minimumnak megfelelt. Mindezekre figyelemmel, a látogatásom során szerzett tapasztalataim alapján, a

Gyermekotthon és a Lakásotthon tekintetében alapvető jogokkal összefüggő visszásságot nem tártam fel, *intézkedést nem teszek, jelentésemet figyelemfelhívásnak szánom.*

Egyben köszönöm a Gyermekotthon és a Lakásotthon valamennyi alkalmazottjának a gyermekvédelemben való elkötelezett helytállásukat és a gyermekek jogainak biztosítása érdekében tett erőfeszítéseiket, amellyel a gyermekek családja helyett az állami felelősség vállalás keretében biztosítják a gyermekek felnőtté válásához szükséges feltételeket a gyermekek életkorának megfelelően.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos