

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-746/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

### **A vizsgálat megindítása**

Hivatalomhoz állampolgári bejelentés érkezett az Éltes Mátyás Általános és Speciális Szakiskola, Kollégium és Gyermekeotthon Fecskefészek Lakásotthona (a továbbiakban: lakásotthon) működésével kapcsolatban. A panaszbeadvány szerint az intézményben élő nagyobb fiúk a kisebbeket rendszeresen bántalmazzák, fizikailag és szexuálisan zaklatják, valamint dohánycikkeket adnak el nekik. A panaszbeadvány állítása szerint a lakásotthon nevelői az említettek cselekményekről tudnak, de ennek ellenére nem tesznek ellene semmit, sőt emellett a gondozottakkal durva hangon beszélnek.

Tekintettel arra, hogy a beadványban jelzettek alapján felmerült az intézményben élő, gondozott gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának (a továbbiakban: gyámügyi és igazságügyi főosztály) vezetőjét a lakásotthon működésének, különös tekintettel a panaszban jelzett kifogások vizsgálatára kértem. Megkeresésemben a főosztályvezetőt – az ügyben keletkezett dokumentumok másolatának egyidejű megküldése mellett – arra is kértem, hogy tájékoztasson vizsgálatára eredményéről, továbbá az ügyben megtett vagy megtenni kívánt intézkedéseiről.

### **Az érintett alapvető jogok**

- az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (Alaptörvény II. cikk);
- 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)

### **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 (a továbbiakban: Gyvt.).

### **A megállapított tényállás**

A gyámügyi és igazságügyi főosztály által lefolytatott vizsgálat és a rendelkezésemre álló információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A lakásotthonban különleges és kettős szükségletű (különleges és speciális szükségletű) gyermekeket gondoznak. A vizsgálat keretében az ügyintéző meghallgatta a gyermekeotthon vezetőjét, a lakásotthon szakmai vezetőjét és dolgozóit, a gondozott gyermekeket, a gyermekvédelmi gyámokat, a gyermekjogi képviselőt, a dohányzás tekintetében pedig megkereste a népegészségügyi szolgálatot.

A vizsgálat szerint előfordult, hogy egy idősebb, kettős (különleges és speciális) szükségletű gyermek fizikailag fenyegette a kisebbeket, ő azonban 2014 novemberétől előzetes letartóztatásban van. A vizsgálat a szexuális bántalmazást teljes mértékben kizárta.

A meghallgatott dolgozók nem ismerték el, hogy durva hangon beszélnének a gyermekekkel és a gondozottak sem mondtak rosszat a velük foglalkozó felnőttekről.

Az egyik gyermekvédelmi gyám azonban úgy nyilatkozott, hogy a személyes látogatásaikor nagyon gyakran tapasztalja, hogy a felnőttek durva hangnemben beszélnek a gyermekekkel. Megítélése szerint a szakdolgozók nem igazán tolerálják a gyermekek fogyatékoságát, akkor sem tartózkodnak a durva hangnemtől, ha a gyermekvédelmi gyám ott van.

*A főosztályvezető jelezte válaszában, hogy mindezek alapján szükségesnek tartja a dolgozók kiégésének megelőzését annak érdekében, hogy a türelmetlenség, a gyermekkel szembeni intolerancia ne váljon megszokottá. Erre figyelemmel javasolta, hogy a képzések alkalmával részesítsék előnyben a kiégés elleni, a mentálhigiénés és konfliktuskezelő tréningeken való részvételt, adott esetben ezek kötelezővé tételét is szükségesnek tartja.*

*A gyámügyi és igazságügyi főosztály által lefolytatott vizsgálat feltárta azt is, hogy nemcsak a gondozott gyermekek, hanem a szakdolgozók személye is folyamatosan változik. A főosztályvezető véleménye szerint állandó team kialakítására kell törekedni. A gyermek állandóság és biztonságérzete érdekében megtiltotta a csoportok összevonását, továbbá hangsúlyozta, hogy kerülendő a gyermekek egyik gondozási helyről a másikra helyezése.*

A válasz tartalmazza, hogy a lakóotthon területén belüli dohányzási tilalmat betartják, a szakdolgozók azonban a kimenők alatti dohányzást sem ellenőrizni, sem tiltani nem tudják. A gyerekek egy része már úgy érkezik az intézménybe, hogy dohányzik, ha hazamegy, otthonról hozza a cigarettát, sok esetben együtt dohányzik a szüleivel.

A kimenők ideje alatt pedig a zsebpénzükből veszik (nagykorút kérnek meg a vásárlásra) a dohányárut. Megkínálják egymást cigarettával, de az nem fordult elő, hogy pénzért adták-vették volna egymás között.

*A gyámügyi és igazságügyi főosztály vezetője válaszában arról tájékoztatott, hogy mindezek alapján az intézmény vezetőjének és munkatársainak javasolta, hogy a gyermekek életkorának és értelmi képességeinek megfelelően többször mutassanak be filmeket, demonstrációt a dohányzás ártalmairól. A prevenció mellett – tekintettel arra, hogy a probléma intézményi szintű – fontosnak tartja a leszoktatást. Álláspontja szerint az intézmény vezetőjének olyan szakemberhez kell fordulnia, aki a gyermekek dohányzásról való leszoktatását megfelelő módszerek megismertetésével segíti.*

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

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

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

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

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

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi 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 létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

**1.** Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.* A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.

**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 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 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. 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.

Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi 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 belső jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja pedig a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

Az Egyezmény 19. cikk 1. pontja alapján a részes államok megtesznek minden arra alkalmas törvényhozási, közigazgatási, szociális és nevelési intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is – bármilyen formájától mindaddig, amíg szüleinek vagy valamelyik szülőjének, illetőleg törvényes képviselőjének vagy képviselőinek, vagy bármely más olyan személynek, akinél elhelyezték, felügyelete alatt áll.

Az Egyezmény 24. cikk 3. pontja szerint a részes államok megtesznek minden alkalmas, hatékony intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék a gyermekek egészségére káros hagyományos szokásokat.

### **III. Az ügy érdemében**

1. Az Alaptörvényben, valamint a Gyermekjogi Egyezményben nevesített alapjogok védelméből kiindulva a Gyvt. 6. § (5) bekezdése törvényi szinten is tartalmazza a gyermek emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással, fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez fűződő jogát. A gyermek ennek megfelelően nem vethető alá kínzásnak, testi fenyegetésnek és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, illetve bánásmódnak.

Tekintettel arra, hogy a gondozott gyermekek esetleges egymás közötti szexuális bántalmazására, a legsúlyosabb jogsértésre vonatkozó állítást a gyámügyi és igazságügyi főosztály által lefolytatott vizsgálat nem támasztotta alá, ebben a vonatkozásban a gyermekek alapvető jogával összefüggő visszásságot sem állapítottam meg.

*Megállapítom ugyanakkor, hogy a vizsgálat által feltárt, a szakdolgozóknak a gondozott gyermekek fogyatékoságát nem toleráló, durva hangnemben folytatott kommunikációja, azaz verbális agressziója önmagában alkalmas arra, hogy az érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek emberi méltóságához, valamint a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez fűződő jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezzen.*

2. Az Egyezményben foglaltakkal is összhangban a Gyvt. 6. § (4) bekezdése tételesen is kimondja, hogy a gyermeknek joga van az egészségére káros szerek ellen védelemhez, ebbe a körbe pedig a dohányzás egyértelműen besorolható.

Az alapvető jogok biztosának korábbi vizsgálati tapasztalatai, így különösen az AJB-6732/2012. számú jelentésben foglaltak szerint a gyermekvédelmi intézményekben a dohányzás problémát jelent, prevencióról csak a kisebb gyermekek esetében lehet szó, ugyanis a 10 év feletti gyermekek közül sokan már úgy érkeznek az intézménybe, hogy függőségük kialakult.

*A gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek esetében a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joguk érvényesítése állami feladat, erre figyelemmel a velük foglalkozó szakemberek felelőssége és kötelessége – egyebek mellett – a dohányzás káros következményeire való figyelemfelhívás, a prevenció, valamint függőség kialakulása esetén a leszokáshoz való segítségnyújtás (különös tekintettel az esetleges kortárs, illetve az otthoni környezetre). Minderre tekintettel *osztom a főosztályvezető azon szakmai álláspontját, hogy a gyermekek dohányzásról való leszoktatásához külső szakember segítsége szükséges.**

### **Intézkedésem**

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

*Jelentésemet elsődlegesen társadalmi-szakmai figyelemfelhívásnak is szánom, külön felhívom ugyanakkor a gyermekotthon vezetőjének a figyelmét arra, hogy az alapvető jogok biztosa a felügyeleti szerv intézkedéseinek végrehajtásáról utóvizsgálat keretében is meggyőződhet.*

Budapest, 2015. május

Székely László sk.