



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-88/2017. számú ügyben  
Előzmény: AJB-6122/2016.

Érintett szerv: Emberi Erőforrások Minisztériuma  
Belügyminisztérium  
Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság

2017.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB 88/2017. számú ügyben**

előadó: dr. Kozicz Ágnes

## 1. Az eljárás megindítása, előzmények

A Mental Disability Advocacy Centre (a továbbiakban: MDAC) elnevezésű civil szervezet az állami fenntartású gyermekvédelmi intézményekben bekövetkezett halálesetek kivizsgálásával kapcsolatos beadvánnyal fordult hozzám, amelyben a tárgykörrel kapcsolatos állásfoglalásomat kérte.

Tekintettel arra, hogy a beadványban leírtak alapján felmerült az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság, illetve az Alaptörvényben deklarált fogyatékkal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a gyermekek védelemhez való joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § a) és b) pontja, illetve (2) bekezdése alapján tájékoztatást kaptam a *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) főigazgatójától*, és a *szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkártól*.

## 2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljárásból való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *A kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód tilalma* [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”
- *A fogyatékkal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]
- *A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga:* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés] „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

### 3. Alkalmazott jogszabályok

- A Gyermek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországin kihirdette a 1991. évi LXIV. törvény; a továbbiakban: CRC)
- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény; a továbbiakban: CRPD);
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: OPCAT)
- Az ENSZ Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottságának 6. éves jelentése (a továbbiakban: Megelőzési Albizottság 6. éves jelentése)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.)
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről 1/2000. (I.7.) SzCsM (a továbbiakban: 1/2000. SzCsM. rendelet)
- A halottvizsgálatról és a halottakkal kapcsolatos eljárásról szóló 351/2013. (X.4.) Kormányrendelet (a továbbiakban: 351/2013. Korm. rendelet)
- Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság – a szociális, valamint gyermek- és ifjúságvédelmi intézményekben bekövetkező rendkívüli eseményekkel kapcsolatos intézkedésekről és a jelentés rendjéről szóló 29/2015. (XII. 16.) szabályzata

### 4. A megállapított tényállás

A beadvány szerint az MDAC munkatársai gyermekjogi projektjük keretében egy intézménylátogatás alkalmával szereztek tudomást egy 13 éves fiú intézményben bekövetkezett haláláról. A gyermek halála ügyében nem történt vizsgálat, az intézmény elmondása alapján az ilyenkor szokásos protokollt követték. Ez az ügy hívta fel az MDAC munkatársainak figyelmét arra a problémakörre, hogy *amennyiben az állami fenntartású intézményben a haláleset kapcsán az orvos természetes halált állapít meg, az intézménynek és más hatóságnak nincs kivizsgálási kötelezettsége.*

A rendőrség által, közigazgatási hatósági eljárás keretein belül lefolytatott vizsgálatra csupán rendkívüli halál esetén kerül sor. Az Eütv., illetve a 351/2013. Korm. rendelet alapján mindazonáltal rendkívüli halálesetnek minősül többek között a fogvatartott elhalálása. A beadványozó arra hivatkozott, hogy a nemzetközi jog és a magyar nemzeti megelőző mechanizmus jogértelmezése alapján *a pszichiátriai intézmények és a szociális ellátást nyújtó intézmények – fogyatékosok otthona, gondozóháza, pszichiátriai betegek otthona, illetve a gyermekvédelmi szakellátás otthon nyújtó ellátásai, pl. gyermekotthon – fogvatartási helynek minősülnek.*

Az MDAC aggályosnak tartja, hogy a hatályos jogi rendelkezések és a gyakorlat alapján az ilyen intézményekben nem kerül sor a haláleseteknek egy automatikus, és független szerv által lefolytatott, érdemi és hatékony vizsgálatára. Az MDAC álláspontja szerint a vonatkozó hazai jogi szabályozás nem felel meg a nemzetközi jogi előírásoknak és joggyakorlatnak sem.

## 5. Az ügyben érintett szervek válaszai

### 5.1. Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) tájékoztatása

Az SZGYF főigazgatója arról tájékoztatott, hogy intézményeikben az ellátottak halála esetén az 1/2000. SzCsM rendelet előírásai, valamint az ellátott rendkívüli halála esetén a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságnak a szociális, valamint gyermek- és ifjúságvédelmi intézményekben bekövetkező rendkívüli eseményekkel kapcsolatos intézkedésekről és a jelentés rendjéről szóló 29/2015. (XII. 16.) szabályzata alapján járnak el.

A főigazgató kitért arra is, hogy 2015-ben 4042 fő hunyt el az SZGYF fenntartású szociális intézményekben, így ezekben az esetekben a nemzetközi jog vonatkozó szabályai és a gyakorlat alapján rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárást kellene lefolytatni. Ennek kapcsán a főigazgató javasolta az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárságának a Belügyminisztériummal való kapcsolatfelvételt az intézményekben történő halálesetek kivizsgálásához szükséges protokoll kialakítása, valamint a jogszabály-módosítás kezdeményezése érdekében.

Megfontolásra javasolta továbbá a főigazgató az OPCAT 4. cikk 2. pontjában<sup>1</sup> definiált „fogvatartási hely” kiterjesztett, tág értelmezésének felülvizsgálatát. Álláspontja szerint a szociális ellátást nyújtó intézményekben az ellátottakat minden esetben önkéntesen, megállapodás aláírásával veszik fel, ellátotti jogviszonyuk indokolás nélkül felmondható, az ellátottak az intézményt szabadon elhagyhatják, a házirendben szereplő megkötések csupán a lakók nyugalmának biztosítása érdekében tartalmaznak előírásokat. Az ellátottak nem engedélyt kérnek az intézmény elhagyására, hanem bejelentik távozásukat. A SZGYF alá tartozó intézményekben a felvétel kizárólag kérelemre indul, nem bírói, közigazgatási vagy más hatósági, és nem orvosi utasításra történik. Véleménye szerint a „fogvatartási hely” szociális szolgáltatást nyújtó intézményekre kiterjesztett értelmezése indokolatlanul nagy terhet róna a közigazgatási hatósági eljárást végző általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és intézmények működésére.

### 5.2. Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkár válasza

Az államtitkár tájékoztatása szerint az OPCAT 4. cikk 2. pontja valamint a Megelőzési Albizottság 6. éves jelentése 67. bekezdése alapján a bentlakásos, szociális szakosított ellátást és gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézmények meghatározott köre (speciális gyerekotthon) és a javítóintézetek fogvatartási helyeknek minősülnek. A fogvatartott elhalálása az Eütv. 218. § (1) bekezdés bd) alpontja alapján rendkívüli haláleset, így az Eütv. 218. § (4) bekezdés alapján rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárást kell lefolytatni, a kormányrendeletben meghatározottak alapján hatósági boncolást kell elrendelni.

Leszögezte, hogy az Eütv. és végrehajtási rendeletei alapján folytatott eljárásokkal kapcsolatban a szociális és gyermekvédelmi intézményrendszer szakmai felügyeletét ellátó szervezeti egységek nem rendelkeznek kompetenciával. Véleménye szerint az Eütv. és végrehajtási rendeletei kapcsán a szociális és gyermekvédelmi intézmények vonatkozásában részletes válasz csak az egészségügyi szakterület álláspontjának megismerését követően adható, amely nem áll rendelkezésére.

Kitért arra is, hogy az intézményekben bekövetkezett halálesetek kivizsgálását illetően jelenleg eltérő eljárásrendet követnek attól függően, hogy a szolgáltató, az intézmény állami vagy nem állami fenntartású, az intézmények a működésének szabályozására, valamint arra tekintettel is, hogy a Szt. vagy a Gyvt. hatálya alá tartozó intézményről van-e szó, valamint kis- vagy nagykorú érintett-e az egyes eseményekben.

<sup>1</sup> OPCAT 4. cikk 2. pont értelmében a jelen 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.

Az SZGYF valamennyi saját fenntartású intézményében bekövetkezett rendkívüli eseményről – ideértve az ellátott halálát – és annak kivizsgálása érdekében tett intézkedésekről elektronikus úton hivatalból értesíti az Államtitkárságot, mint irányító szervezet. *Amennyiben az érintett szakfőosztályok a rendkívüli esemény kivizsgálása érdekében további intézkedést tartanak indokoltnak, a rendkívüli esemény jellegétől függően a Szociálpolitikaért Felelős Helyettes Államtitkár kéri fel az SZGYF főigazgatóját további információk rendelkezésre bocsátása, szükség esetén konkrét intézkedések megtételére és/vagy a rendkívüli eseménnyel érintett szolgáltató, intézmény telephelye szerint illetékes működést engedélyező szervezet – a fővárosi, megyei kormányhivatal gyámügyi és igazságügyi főosztályát – hatósági ellenőrzés, célvizsgálat elvégzésére.*

Az SZGYF tájékoztatása szerint az általa fenntartott intézményekben követett gyakorlat szerint az ellátott személy halála esetén az egészségügyi szolgáltatót, az elhunyt törvényes képviselőjét, hozzátartozóját az intézmény értesíti. *Az egyházak felé nem történik információátvitel.*

A Gyvt. hatálya alá tartozó – gyermekvédelmi szakellátást nyújtó – szolgáltatók, intézmények (továbbá az Szt. hatálya alá tartozó ápolást- gondozást nyújtó intézmények) esetében irányadó, hogy az ott elhelyezett, nevelésbe vett kiskorúak törvényes képviselőjét gyermekvédelmi gyám látja el, függetlenül az intézmény fenntartójának típusától (állami, egyházi, civil).

A gyermekvédelmi gyám a területi gyermekvédelmi szakszolgálat (TEGYESZ) közalkalmazottjaként tevékenykedik, amely intézmény kizárólag állami (SZGYF) fenntartásban működik. A gyermekvédelmi gyámok a TEGYESZ-en keresztül tájékoztatják az SZGYF-et a nem állami fenntartásban működő intézményben bekövetkezett rendkívüli eseményről is, amelyről az SZGYF főigazgatója az általa fenntartott intézményekhez hasonlóan értesíti az Államtitkárságot. *A nem állami fenntartású intézmények esetében a SZGYF vizsgálatot nem végez, ilyen esetekben – a rendkívüli esemény jellegétől függően – az EMMI a fővárosi, megyei kormányhivatal gyámügyi és igazságügyi főosztályát kéri fel hatósági ellenőrzés, célvizsgálat elvégzésére.*

Az SZGYF 2015-ben összesen 194 rendkívüli eseményről adott tájékoztatást a gyermekvédelmi szakellátásban élő kiskorúak vonatkozásában, amelyből 15 volt halálesettel kapcsolatos. Ebből 2 esetben öngyilkosság, 3 esetben vízbefulladás, 5 esetben baleset, 2 esetben akut betegség, 3 esetben pedig krónikus, veleszületett betegség következtében hunyt el a gyermek. *Az intézményfenntartó a nem betegség miatt bekövetkezett haláleseteket minden esetben kivizsgálta és a gyermek gondozása, felügyelete terén felmerülő mulasztás esetében a feylelmi felelősségre vonás, illetve az egy ügyben érintett nevelőszülő esetében a nevelőszülői alkalmasság soron kívüli felülvizsgálata eszközével élt.*

A nagy sajtónyilvánosságot kapott, a gyermekek sérelmére elkövetett, halállal végződő bántalmazási illetve elhanyagolási ügyeknek az eddiginél alaposabb kivizsgálása érdekében az Államtitkárság 2016 februárjában kezdeményezte a „Gyermekeink Biztonságáért” Ágazatközi Munkacsoport felállítását. A Munkacsoport célja és feladata több érintett szakterület bevonásával annak vizsgálata, hogy a gyermekek bántalmazása, elhanyagolása ügyében az érintett jelzőrendszeri tagok, a gyermekek ellátását, ügyeinek intézését biztosító személyek, szervek, szervezetek a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése, megszüntetése érdekében, illetve a gyermek ellátása során hatályos jogszabályok, valamint egyéb szakmai szabályozókban foglaltaknak megfelelően jártak-e el. Feladata továbbá, hogy segítséget nyújtson az ágazatban dolgozó szakemberek számára, szükség esetén jogszabály-módosítási javaslatot tegyen.

Az államtitkár válaszában megerősítette, hogy a szociális, gyermekjóléti-gyermekvédelmi, valamint fogyatékoságügyi szakterületek részéről az intézményes ellátásban bekövetkezett halálesetek kivizsgálása a jogszabályi rendelkezések és az érintett szervek önkéntes együttműködése alapján történik. Mindemellett azonban *indokoltnak tartja a vélelmezett nem természetes halál körülményeinek kivizsgálására vonatkozó kötelezés jogszabályba történő beépítése lehetőségének megvizsgálását. Álláspontja szerint mind a fogyatékossgal élő felnőttek, mind a gyermekek ápolását, gondozását, ellátását végző bentlakásos intézményekben fontos a bekövetkezett halálesetek független kivizsgálása, függetlenül a haláleset egyéb körülményeitől.*

## 6. A vizsgálat megállapításai

### 6.1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, hatóság 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.

Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére. Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

*A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.*

### 6.2. Az alapvető jogok tekintetében

A 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 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 alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglalt felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel 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.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az

egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróóság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

### **6.2.1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróóság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróóság 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 alkotmánybíróági 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.<sup>2</sup> A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

### **6.2.2. Az emberi méltósághoz való jog**

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 alkotmánybíróági 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 egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>3</sup> A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>3</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>4</sup> Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

### **6.2.3. A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga**

A gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződésé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. 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 gyermek 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 Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermekek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

### **6.2.4. A kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód tilalma**

Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. E cikkhez hasonló szabályokat tartalmaznak az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3-4. cikkei, amely szerint: Senkit nem lehet kínzásnak vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni (3. cikk). A 4. cikk pedig a rabszolgaság, illetve kényszermunka tilalmát fogalmazza meg. A korábbi Alkotmányban e rendelkezés kapcsán szerepelt a hozzájárulás nélküli orvostudományi kísérletek végzésének a tilalma. Az Alaptörvény e rendelkezéseket egyesíti. A kínzás, kegyetlen, embertelen bánásmód alkotmányi szinten történő tilalmának magyarázata a mai európai demokráciákban alapvetően nem a középkori jellegű személyi büntetések alkalmazásának az elkerülése. A strasbourgi esetjogot áttekintve az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkébe ütköző magtartások a következő fő típusokba sorolhatók:

- iskolákban, büntetés-végrehajtási intézetekben alkalmazott testi fenyítések;
- kiadatás, kiutasítás tilalmának garantálása olyan országokba, ahol kínzás, kegyetlen megalázó bánásmód, illetve büntetés alkalmazása merülhet fel;
- egyes bánásmódok erősen hierarchizált szervezet esetében, mint a fegyveres szervezetek;
- szervezetek, intézmények, ahol az intézmény jellege, rendje folytán nyílhat alkalom a cikk megsértésére (ilyenek az elmeógyógyintézetek vagy a büntetés-végrehajtási intézetek).



### **6.2.5. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal 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, fogyatékossg, 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 alkotmánybíróági 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 ítéhető 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 Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*. Az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybíróági esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

### **6.2.6. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése**

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen a CRPD által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

A CRPD 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy

számára, a fogyatékoság alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében;

b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékosággal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;

d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezménnyel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezménnyel összhangban tevékenykedjenek;

e) minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;

f) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékosággal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;

g) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékosággal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;

h) hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékosággal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékosággal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.

3. A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékosággal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékosággal élő személyeket, ideértve a fogyatékosággal élő gyermekeket is.

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékosággal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződésai, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

5. Jelen Egyezmény rendelkezései mindenféle korlátozás vagy kivétel nélkül a szövetségi államok valamennyi részére vonatkoznak.

### 6.3. Az ügy érdeme tekintetében

#### 6.3.1. Jogi alapvetés, a konkrét eljárás és az eljárásjogi szabályozás

Az Alaptörvény II. cikke szerint „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz; a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” Az Alkotmánybíróság a 22/2003. (IV. 28.) határozatában kimondta, „[a]z élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; 'az emberi élet' általában - következőképp az emberi élet mint érték - a védelem tárgya.”<sup>5</sup>

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének<sup>6</sup> alkalmazásában „a szabadságelvonnás 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.” A Jegyzőkönyv 4. cikk 2. pontjának értelmezése és a Megelőzési Albizottság 6. éves jelentésében rögzített vonatkozó álláspontja alapján szabadságelvonnást jelent minden olyan környezetben való elhelyezés, amelyet az illető önként – akár bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására, vagy a jogalkalmazási gyakorlat, lásd. házirend, alapján – nem hagyhat el. Ezek alapján egyértelműen fogva tartási helynek minősülnek a gyermekvédelmi szakellátás otthon nyújtó ellátásai, valamint a fogyatékossgal élő személyek számára ápolást, gondozást nyújtó tartós bentlakásos intézmények.<sup>7</sup>

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár, mint az SZGYF irányító szerve, osztotta azon álláspontot, hogy az OPCAT 4. cikk 2. pontja valamint a Megelőzési Albizottság 6. éves jelentése 67. bekezdése alapján a bentlakásos, szociális szakosított ellátást és gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézmények meghatározott köre (speciális gyerekotthon) és a javítóintézetek „fogvatartási hely”-nek minősülnek. Véleménye szerint indokolt a vélelmezett nem természetes halál körülményeinek kivizsgálására vonatkozó kötelezés jogszabályba történő beépítésének lehetőségének megvizsgálása. Hangsúlyozta azt is, hogy mind a fogyatékossgal élő felnőttek, mind a gyermekek ápolását, gondozását, ellátását végző bentlakásos intézményekben fontos a bekövetkezett halálesetek független kivizsgálása.

Ezzel szemben az SZGYF főigazgatója az OPCAT 4. cikk 2. pontjában definiált „fogvatartási hely” kiterjesztett, tág értelmezésének felülvizsgálatát javasolta, álláspontja szerint ugyanis ezen jogalkalmazási gyakorlat indokolatlanul nagy terhet róna a közigazgatási hatósági eljárást végző általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és intézmények működésére.

Álláspontom szerint, az államot az élethez való jog kapcsán terhelő objektív intézményvédelmi kötelezettségének nem szabhat korlátokat a halálesetek kivizsgálásában érintett szervek felételezett túlterheltsége, de ezen megközelítés semmi esetre sem képezheti gátját a tárgykörben indítandó szakmai diskurzus érdemi kezdeményezésének és folytatásának sem.

Erre utal az a kvázi „különleges” eljárási mechanizmus, „egyedi intézkedés” lehetőség is, amely szerint az SZGYF valamennyi saját fenntartású intézményében bekövetkezett halálesetről és az

<sup>5</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 303.

<sup>6</sup> Kihirdette a 2011. évi CXLIII. törvény

<sup>7</sup> E kérdéskörben lásd részletesen az AJB-372/2015. számú ügyben készített jelentésnek a Nemzeti Megelőző Mechanizmus vizsgálati hatáskörének megalapozását (2-3. oldal).

annak kivizsgálása érdekében tett intézkedésekről elektronikus úton hivatalból értesíti az Államtitkárságot, mint irányító szervet. Itt fontosnak tartom kiemelni, hogy az SZGYF 29/2015 (XII.16) számú szabályzata alapján a megyei kirendeltségnek különösen „az eltartottak, illetve gondozottak rendkívüli halálesté” esetében áll fenn tájékoztatási kötelezettsége a központi szerv felé. A szabályzat ugyanakkor nem határozza meg a „rendkívüli halálesté” fogalmát, ismérveit, körülményeit, valamint azt sem, hogy kinek a feladat- és hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy a bekövetkezett halálesté rendkívüli-e. Ebből következően a szabályzat alapján a kirendeltségnek nem áll fenn tájékoztatási kötelezettsége, amennyiben úgy ítélik meg, hogy a halálesté nem rendkívüli.

Amennyiben – az SZGYF értesítése alapján – az érintett szakfőosztályok a rendkívüli esemény kivizsgálása érdekében további intézkedést tartanak indokoltnak, a rendkívüli esemény jellegétől függően a Szociálpolitikáért Felelős Helyettes Államtitkár kéri fel az SZGYF főigazgatóját további információk rendelkezésre bocsátása, szükség esetén konkrét intézkedések megtételére és/vagy a rendkívüli eseménnyel érintett szolgáltató, intézmény telephelye szerint illetékes működést engedélyező szervet – a fővárosi, megyei kormányhivatal gyámügyi és igazságügyi főosztályát – hatósági ellenőrzés, célvizsgálat elvégzésére. Ehhez kapcsolódóan fontos ugyanakkor azt is rögzíteni, hogy a szociális, gyermekjóléti-gyermekvédelmi, valamint fogyatékosügyei szakterületek részéről az intézményes ellátásban bekövetkezett halálestéek kivizsgálása a jogszabályi rendelkezések és az érintett szervek önkéntes együttműködése alapján történik.

További aggodalomra ad okot, hogy az intézményekben bekövetkezett halálestéek kivizsgálását illetően jelenleg eltérő eljárásrend az irányadó tekintettel a szolgáltató, az intézmény fenntartójának típusára (állami vagy nem állami), az intézmények működésének szabályozására, valamint különös tekintettel arra is, hogy a Szt. vagy a Gyvt. hatálya alá tartozó intézményről van-e szó, valamint kis- vagy nagykorú érintett-e az egyes eseményekben. Ennek kapcsán az államtitkár tájékoztatása nem tért ki arra, hogy az Szt. hatálya alá tartozó azonban nem SZGYF fenntartású intézményekben bekövetkezett rendkívüli esemény, esetlegesen halálesté esetében mi a követendő eljárásrend, míg a Gyvt. hatálya alá tartozó nem állami fenntartású szolgáltatóknál és intézményekben a gyermekvédelmi gyámok a TEGYESZ-en keresztül értesítik az SZGYF-et, amely ugyan ez esetben vizsgálatot nem végez, de a rendkívüli esemény jellegétől függően a tárca – az SZGYF értesítése alapján – hatósági ellenőrzést, célvizsgálatot rendelhet el.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a jelenleg a gyermekvédelmi és a szociális bentlakásos intézményekben bekövetkezett halálestéek esetében követendő többféle eljárás rend differenciál az ellátott személyek között attól függően, hogy az ellátást nyújtó intézmény állami vagy nem állami fenntartású-e, az az Szt. vagy a Gyvt. hatálya alá tartozik-e, valamint, hogy az érintett ellátott személy nagy- vagy kiskorú-e. Kérdéses és ebből fakadóan esetleges az is, hogy az államtitkárság és a feladat- és hatáskörükben érintett szakfőosztályok mely esetekben és milyen szempontok alapján tartják indokoltnak további intézkedés megtételét, amely a kapott tájékoztatás alapján további információk bekérése, szükség esetén konkrét intézkedések megtétele és/vagy a rendkívüli eseménnyel érintett szolgáltató, intézmény telephelye szerint illetékes működést engedélyező szerv hatósági ellenőrzésre, célvizsgálat elvégzésére való felkérése lehet.

A beadványozó ugyan egy gyermekvédelmi intézményben tapasztalt halálesté körülményeinek kivizsgálása kapcsán élt jelzéssel, azonban beadványában jelezte azt is, hogy aggályosnak tartják, hogy a hatályos jogi szabályozás és gyakorlat alapján a nemzetközi jog és az OPCAT gyakorlat alapján fogvatartási helynek minősülő fogyatékos személyek ápoló gondozó otthonaiban, pszichiátriai betegek intézményeiben nem kerül sor a halálestéeknek automatikus, és független szerv által lefolytatott, érdemi és hatékony vizsgálatára.

Tekintettel a „fogvatartási hely” fogalmának a vonatkozó nemzetközi gyakorlatban való tág értelmezésére<sup>8</sup>, valamint a szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár,

<sup>8</sup> A Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága (a továbbiakban: SPT) a 60. éves jelentésének 67. bekezdésében kifejtette, hogy a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti

illetve az SZGYF főigazgatójának tájékoztatására - amelyek alapján a gyermekvédelmi intézményeken kívül a fogyatékos személyek számára ápolást gondozást nyújtó szociális intézményekben is adekvát kérdés a halálesetek objektív, vagyis a szociális intézményrendszer szereplőitől, így például a fenntartótól független kivizsgálása -, a vizsgálat megállapításait az OPCAT gyakorlat alapján „fogvatartási helynek” tekintendő szociális szakosított ellátást nyújtó intézmények meghatározott körére, így a fogyatékos személyek és a pszichiátriai betegek ápolását és gondozását végző szociális bentlakásos intézményeire is kiterjesztve teszem.

### 6.3.2. Az élethez való jog – alkotmányjogi jogképesség – az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége

Az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.<sup>9</sup>

Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.<sup>10</sup>

Az alkotmány vagy az alkotmányjog a jogképességet az emberi minőséghez kapcsolja, ebben az értelemben az alkotmányjogi jogképesség általános és egyenlő: minden ember jogképes. Az általános jogképesség vagy a jogképesség általánosságának az elismerésével – mondja az Alkotmánybíróság – egy hosszú történelmi folyamat céljai nyertek egyetemes elismerést: minden ember nemcsak természetes állapotát, hanem jogállását tekintve is egyenlő lett. A minden embert megillető jogképesség kizárja a rabszolgaságot, s mivel nemcsak általános, de egyenlő is, kizárja a jogképesség különböző terjedelmén alapuló (például rendi) különbségeket is. [64/1991. (XII.17.) AB hat.]<sup>11</sup>

Egyfelől a jogképesség általánosságát, másfelől az alapjogok címzettjei tekintetében tehető különbségtételt<sup>12</sup> az *egyenjogsági teszt* „köti össze”, amely az alapjogok valamennyi címzettjére alkalmazandó;<sup>13</sup> ezt rögzíti az Alaptörvény a XV. cikk (2) bekezdésében, miszerint 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 alapjogok címzettjei első sorban a *természetes személyek*; ennek kapcsán az élet keletkezésével és megszűnésével kapcsolatos kérdések merülnek fel, amelyek közül az utóbbi, vagyis az élet megszűnése, a halál kapcsolódik jelen vizsgálat tárgyához, így a jelentés a magzat jogi védelmére nem tér ki.<sup>14</sup>

---

„fogvatartási helyek” fogalmát tágan kell értelmezni, amely magában foglalja többek között a pszichiátriai intézményeket és a szociális ellátást nyújtó intézményeket is. Az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentésűjének időközi jelentése (63/175., 28 July 2008, 75. pont) arra hívta fel az egyes államok nemzeti megelőző mechanizmusait, hogy rendszeresen ellenőrizzék azon intézményeket, ahol fogyatékosággal élő személyek tartózkodhatnak, mint például a szociális ellátást nyújtó intézményeket. Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottság által 2008. január 24-i 2. számú Általános Kommentár 2. cikk Résztes államok végrehajtásáról 15. bekezdése hangsúlyozza, hogy a Résztes államoknak meg kell tiltaniuk és előzniük, orvosolniuk kell a kínzást és rossz bánásmódot többek között olyan intézményekben, amelyek gyermekek, idős, mentálisan beteg és fogyatékosággal élő személyek számára nyújtanak ellátást.

<sup>9</sup> Alaptörvény I. cikk (1)-(2) bekezdések

<sup>10</sup> Alaptörvény II. cikk

<sup>11</sup> Sári János – Alapjogok, Alkotmánytan II. 2005, Budapest, Osiris Kiadó, 46. oldal

<sup>12</sup> Az Alaptörvény a jogok címzettjeit különbözőképpen határozza meg – különbséget tesz a mindenkire, a magyar állampolgárokat, Magyarország területén tartózkodó külföldit stb. megillető jogok között.

<sup>13</sup> Sári János – Alapjogok, Alkotmánytan II. 2005, Budapest, Osiris Kiadó, 47. oldal

<sup>14</sup> Az Alaptörvény II. cikkéhez fűzött Kommentár értelmében a II. cikk a két legfontosabb emberi jogot, az emberi élethez és emberi méltósághoz való jogot rögzíti. Lényeges eltérés van a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény szövegezése között. A korábbi Alkotmány az emberi élethez való jogot említette elsőként, amelyet az ember veleszületett jogaként határozott meg. Ez azt jelentette, hogy az élethez való jog feltétele, mint ahogyan a jogképessége is, hogy az élve születéstől kezdődik. Az Alaptörvény szerint ezzel szemben a magzat esetében az élethez való jog a fogantatástól kezdődik, és az Alaptörvény által elsőként kiemelt jog az emberi méltóság, amelyet sérthetetlenként nevez meg.

*Az alkotmányjogi jogképeség a halállal szűnik meg. (...) A halál bekövetkezését orvosi vizsgálattal kell megállapítani.*<sup>15</sup> Bizonyos – első sorban a személyhez fűződő – jogok „túlélnek” a személyt. Ezek azonban már nem az elhunyt személyt illetik meg, hanem annak hozzátartozóit. A halál bekövetkezése után csak a hozzátartozók kegyeleti érzései sérülhetnek, ennek következtében csak ők kerülhetnek felperesi pozícióba. [BH 1980, 377.]<sup>16</sup>

*A kegyeleti jog gyakorlását számos tételes jogi előírás biztosítja a magyar jogrendszerben, ezek közül kiemelhetőek a Polgári Törvénykönyv személyiségvédelmi előírásai. A Ptk. 2:50. §-a rendelkezik a kegyeleti jogról: kimondja, hogy meghalt ember emlékének megsértése miatt bírósághoz fordulhat a hozzátartozó vagy az, akit az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített. A Ptk. nem a kegyeleti jog alanyainak teljes körét határozza meg, csupán azokat, akik a törvény értelmében bírói úton érvényesíthetik ezeket a jogosultságokat. Tág értelemben a kegyeleti jog általános jogosultjai alatt érthetünk mindenkit, akinek az emlékezetében az elhunyt tovább él, például barátot, ismerőst, munkatársat, tanárt vagy tanítványt. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a polgári jogi szabályozás azon megoldása, amely a kegyeleti jogot a hozzátartozók személyiségi jogaként rendeli védeni, látszólag ellentétben áll azzal, hogy a kegyeleti jog alkotmányjogi értelemben az elhunyt általános személyiségi jogának a megjelenése. Az Alkotmánybíróság szerint az elhunyt személy már nem lehet képes jogai védelmére, így a jog a hozzátartozók által a halottról őrzött és védett személyiségkép megsértését, mint a hozzátartozó személyiségi jogát védi. A kegyeleti jog, mint a hozzátartozók személyiségi joga a törvényi szabályozás szintjén – az intézményvédelemből kiindulva – csupán visszatükrözi a személyiségi jog egy speciális, post mortem érvényesülését [997/B/2005. AB határozat]. A kegyeleti jog a gyakorlatban a túlélők törvényi személyiségi jogaként biztosítja a holtak emlékének méltó megőrzéséhez, valamint az elhunyt iránti érzések tiszteletéhez fűződő jogot.*

*Az Alkotmányban rögzített emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti jog érvényesülésének vizsgálatakor azonban hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában az élethez és az emberi méltósághoz való jogot az alkotmányos alapjogok hierarchiájának élére helyezte. [23/1990. (X. 31.) AB határozat]*<sup>17</sup>

*A fentiek alapján megállapítható, hogy a panaszbeadvánnyal érintett alanyi kör, vagyis a halálesettel érintett személyek alkotmányjogi jogképesége halálukkal megszűnt, így esetükben – a kegyeleti jog bizonyos vonatkozásain kívül – a személyükkel összefüggő alapvető jogra irányuló ombudsmani vizsgálat nem folytatható.*

*Emellett fontosnak tartom rögzíteni, hogy valamennyi – a behatárolt intézményi körben bekövetkezett – haláleset objektív, vagyis a szociális ellátórendszer szereplőitől független vizsgálata olyan preventív és egységes jogvédelmi mechanizmus kialakítását, folytatását jelenti, amely egyben a tartós, bentlakásos ellátást, szolgáltatást nyújtó intézményekben ellátott személyek tekintetében az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének lényegi tartalmát képezi. Az élethez való jog intézményvédelmi oldalához hozzátartozik, hogy az államnak az emberi életet védenie kell. A generális prevenció, a halálesetek minimalizálása érdekében szükséges, hogy a hatóságok részletesen, szakmai alapon vizsgálják ki a bekövetkezett halálesetek okát, hogy szükséges-e bárkit felelősségre vonni vagy védelmi intézkedéseket bevezetni. Ezek elmaradása esetén az állami intézményvédelmi kötelezettség nem érvényesül.*

A közelmúltban ugyanis több ombudsmani jelentés<sup>18</sup> is feltárta, hogy számos nagy létszámú bentlakásos intézményben meglehetősen elhanyagolt személyi és tárgyi feltételek uralkodnak, több esetben életveszélyes ellátási körülményeket rögzítettek már a fenntartói vizsgálatok jegyzőkönyveiben is. *Az e területen folytatott ombudsmani tevékenység során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszajelzések is indokolják, hogy – mind az ellátott személyek, mind pedig az őket ápoló és gondozó személyzet érdekeit is szem előtt tartva – egyrészt az ellátott személyek élethez való jogához kapcsolódó*

<sup>15</sup> Az Eütv. 217. §-a értelmében a halál bekövetkezését halottvizsgálattal kell megállapítani. A halottvizsgálat minden olyan körülményre kiterjed, amely a halál a) bekövetkezése tényének, b) bekövetkezése módjának (természetes módon bekövetkezett vagy nem természetes halál), c) okának megítéléséhez szükséges.

<sup>16</sup> Sári János – Alapjogok, Alkotmánytan II. 2005, Budapest, Osiris Kiadó, 48. oldal.

<sup>17</sup> AJB-2741/2015. számú jelentés

<sup>18</sup> AJB-257/2017. számú jelentés, AJB-1195/2017. számú jelentés

*állami intézményvédelmi kötelezettségre vonatkozó kiemelt figyelemmel, illetve a preventív jogvédelmi mechanizmus alapján, másrészt pedig szakmai szempontú prevenció jelleggel, különösen nagy jelentőséggel bír – mind a fogyatékossgal élő személyek, mind a gyermekek ápolását, gondozását, ellátását végző – a bentlakásos ellátást, szolgáltatást nyújtó intézményekben bekövetkezett halálesetek körülményeinek objektív vizsgálása.*

Mindezekre tekintettel megállapítható tehát, hogy a bentlakásos, szociális szakosított ellátást és a gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézmények meghatározott köre fogvatartási helynek minősül – a Jegyzőkönyv 4. cikk 2. pontjának értelmezése és a Megelőzési Albizottság 6. éves jelentésében rögzített vonatkozó álláspontja alapján –, valamint az Eütv., illetve a 351/2013. Korm.rend. alapján rendkívüli halálesetnek minősül a fogvatartott elhalálozása; így álláspontom szerint a vonatkozó szabályzatok alapján csupán az állami fenntartású intézmények esetében követendő kvázi „különleges” eljárási mechanizmus, valamint a fenntartók alapján differenciáló eljárás mód és intézkedések nem biztosítják azon kereteket, amelyek között az állam a preventív jogvédelmet fókuszba helyezve a szociális és gyermekvédelmi intézményrendszer átfogó szintjén valamennyi ellátott személy élethez való joga kapcsán az objektív intézményvédelmi kötelezettségét teljesíthetné.

*Az ügy érdeme tekintetében, a fentebb rögzítettek alapján megállapítom, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet és a jogalkalmazási gyakorlat az érintett gyermekek és fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével és a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRC, valamint CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.*

## 7. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeli bekövetkezésük elkerülése érdekében az Ajbt. 37. § -a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy – az érintett minisztériumok és szakemberek bevonásával – a jelentésben tett megállapításokra figyelemmel fontolja meg egy olyan munkacsoport felállítását, amelynek feladata az állami és nem állami fenntartású szociális és gyermekvédelmi intézményekben bekövetkezett halálesetek objektív vizsgálatát biztosító jogszabályi keretek és szakmai protokollok kidolgozása.

Budapest, 2017. augusztus 3.

