



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-3868/2021. számú ügyben

A Pest Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Monori Gyermekotthonában a COVID-19 helyzetre tekintettel tett látogatással összefüggésben

*Előadók: dr. Györffy Zsuzsanna
dr. Bukor Liza
dr. Kelemen Dóra*

Érintett szerv: Pest Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Monori Gyermekotthona

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3868/2021. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése rögzíti hivatalból indított eljárási jogosultságomat. A hivatkozott jogszabályhely szerint a hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására *vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.*

A COVID-19 járvány az egész világnak, így hazánknak is nagy kihívást jelent. Minderre tekintettel kiemelt feladatommak tekintetem a bentlakásos intézményekben (gyermekotthonokban, idősek otthonában, fogyatékosokat ellátó intézményekben) élők napi tevékenységének monitorozását. Mindezek érdekében a Pest Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Monori Gyermekotthonában (a továbbiakban: Gyermekotthon) 2021. június 2-án munkatársaim helyszíni látogatást tettek.

A látogatás a veszélyhelyzetből fakadó felkészülés biztosítása, valamint a gondozott gyermekek, a szakdolgozók és a látogatást végzők tagjainak a vírusfertőzéssel szembeni védelme érdekében előre bejelentett módon történt. A látogatás alatt a résztvevők maszkot viseltek.

A COVID járványhelyzet, illetve a megelőzésnek az ellátott gyermekekre, és az ő jogaikra gyakorolt hatás szempontjain alapuló, szűkebb fókuszú vizsgálatról készült alábbi jelentés az intézmény vezetője által elmondottakat, a gyermekotthonban élők körülményeinek megtekintése, továbbá a bekért dokumentumok alapján levont következtetéseket és megállapításokat tartalmazza.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- *A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- *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.” [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés];
- *A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés];
- *A testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, (a továbbiakban: Gyvt.);

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény, (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, (a továbbiakban: 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

Az alapvető jogok biztosának munkatársait a Gyermekotthon vezetője fogadta, valamint bemutatta az intézményben folyó munkát, illetve beszámolt a járványügyi intézkedésekről.

Munkatársaim a helyszínen a következő iratok másolatának rendelkezésre bocsátását, illetve adatokat kérték:

- Hatósági Bizonyítvány,
- Működési engedély,
- Alapító okirat,
- Szakmai Program,
- Házi rend,
- Fenntartói és egyéb ellenőrzési anyag 2020-as évben és 2021 májusának végéig,
- Rendkívüli események dokumentációja 2020-as évben és 2021 májusának végéig,
- A COVID-19 járványügyi helyzettel kapcsolatos tájékoztatók.

Munkatársaim az intézmény vezetőjétől és fenntartójától írásbeli adatszolgáltatást, illetve tájékoztatást kértek a dolgozói és gondozotti létszámadatokról, illetve a következő kérdésekről:

- A járványhelyzet idején a munkatársak szokásos munkaidő beosztásában volt-e változás?
- Hány munkatársnak szűnt meg a munkaviszonya a 2020-as évben és 2021 májusának végéig? Hány új belépő volt abban az időszakban?
- A helyszíni vizsgálat idején volt-e szökésben gyermek?
- Változott-e a protokoll az engedély nélküli eltávozások esetében az egészségügyi veszélyhelyzet alatt? Ha igen, miben?

1. A Gyermekotthonról

A 2013. óta működő 16 férőhelyes Gyermekotthon Budapesttől 25 km-re található Pest Megyében, nem messze a monori városközponttól. A Gyermekotthonban az emeleti szinten egy 8 fős leány, a földszinten egy ugyancsak 8 fő befogadására alkalmas fiúcsoporthoz működik. A helyszíni látogatás idején 14 gyermek gondozási helye volt a Gyermekotthon, közülük ketten tartósan szökésben voltak.

Az otthon családi házas környezetben található, parkosított udvar, kert áll a gyermekek rendelkezésére. A Gyermekotthont a múlt évben, ősszel újították fel, a szobákat a gyermekek kérése szerinti színekkel festették. Az emeleti szinten a lányok lakóterében két szoba van, a szobák előtt a közös térben kanapé, televízió áll rendelkezésre. A fürdőszobában két zuhanyzó, két mosdókagyló és egy mosdó található. A földszinten a tágas előtérből nyílik a tanulószoba és a társalgó, a fiúk számára két 4 fős lakószobát és vizes blokkot alakítottak ki.

A vizes blokkok mindkét szinten rendezettek, rendszeresen fertőtlenített helyiségek. A földszinten található még két nevelői szoba, az étkező, a konyha és a kamra is. Itt helyezték el a „Panasz és ötletládát”, az emeletre vezető lépcsőfordulóban pedig a dicsőségfal tábla látható.

A Házirendet és a gyermekjogi képviselő elérhetőségét jól látható helyen kifüggesztették.

A terasz és az udvar tágas, jól felszerelt, a szabadidős tevékenységeknek ad helyet. Lehetőség van kertészkedésre, sportolásra, van csocsó, és ping-pong asztal. A gyermekotthon vezetőjének tájékoztatása szerint a fenntartó az elhasználódott bútorok cseréjéről, az épület karbantartásáról gondoskodik. Van anyagi lehetőségük arra is, hogy az udvar díszítésére palántákat, facsemetéket vegyenek.

Élelmiszerre napi 1000 Ft/fő összeget fordíthatnak. Az élelmiszer raktár nagyon jól felszerelt, tartós élelmiszerek, konzervek, kolbász, szalonna volt a polcokon. Az egyik mélyhűtő láda tele volt fagyasztott hússal. Az intézményvezető elmondása szerint a hentesárut, a friss zöldséget és gyümölcsöt a közeli hentesnél és zöldségesnél szerzik be. Mindösszesen négy gyermek ebédel az iskolában, a többiek a gyermekotthonban fogyasztják el a gyermekfelügyelő által főzött ebédet. A következő heti étlapot – a gondozottak kívánságait figyelembe véve – a gyermekekkel együtt állítják össze. *Az intézmény vezetője nagyon fontosnak tarja, hogy a kamaszkorú gyermekek elegendő mennyiségű és jóízű ételleket fogyasszanak.* Ha a gyermekek két étkezés között megéheznek, az egyik konyhai hűtőszekrényben találnak sajtot, felvágottat, amiből fogyaszthatnak.

Az intézmény vezetőjének megítélése szerint szükség lenne egy olyan munkatársra, aki az adminisztratív tevékenységeket leveszi a válláról.

2. Oktatás

A gyermekek többsége a közeli iskolákban tanul. A járványhelyzet miatti online oktatás tárgyi és személyi feltételei adottak voltak az intézményben. Szükség szerint pszichológus segítségét is igénybe vehették heti egy alkalommal. A gyermekek számára azonban idegen volt a kialakult helyzet és a tanulmányi előmenetelüket akadályozta, és különösen problémás volt a felzárkózás a tanulási nehézségekkel küzdő gyermekek számára. A gyermekotthon vezetője elmondta, hogy több gyermek visszaélt a helyzettel, „ellógták” a tanulást, többeknek romlott a tanulmányi eredménye.

3. Kapcsolattartás

A kapcsolattartásra jogosult hozzátartozókkal, a gyermekvédelmi gyámokkal és a gyermekjogi képviselővel a korlátozások idején a gyermekek telefonon és interneten tudtak kommunikálni. A személyes találkozásokra az udvaron, a fedett teraszon került sor.

Az intézményvezető elmondása szerint problémát jelent, hogy a gyermekvédelmi gyámok fluktuációja jelentős. A helyszínen megtekintett dokumentáció szerint a gyámokkal a telefonos kapcsolattartás működik, szükség szerint elérhetőek, így ha például orvosi beavatkozások elvégzéséhez való hozzájáruláshoz, szülővel való kapcsolattartás engedélyezéséhez, vagy táborozáshoz kell a hozzájárulásuk. *Személyesen azonban nem látogatja minden gyám a gyámoltját, amelynek az intézményvezető szerint az egyik oka az lehet, hogy egy gyermekvédelmi gyámnak a törvényi követelmény ellenére túl sok gyermek gyámságát kell ellátnia. A Gyvt.-ben meghatározott 30 gyermek/gyám létszám követelmény nem valósul meg, egy gyermekvédelmi gyám a gyakorlatban akár 50 gyermek gyámságát is ellátja, területileg egymástól távol lévő pontokon, amely a személyes kapcsolattartást jelentősen megnehezíti.* Az intézményvezető kiemelte, hogy van olyan gyermekvédelmi

gyámjuk is, akivel naprakész a kapcsolat. A helyszínen megtekintett dokumentáció alapján 2021 januárjától 6-7 gyermekkel tartják a gyámok rendszeresen a kapcsolatot, átlagosan körülbelül havonta-kéthavonta látogatják a gyermekeket. Egy gyermeket januártól gyakran látogat a gyámja. (Előfordult olyan eset, hogy a gyámot egy orvosi beavatkozáshoz való hozzájárulás miatt nem érték el telefonon sem, azonban a helyzet rendeződött.)

A gyermekjogi képviselő heti rendszerességgel, többnyire bejelentés nélkül tesz látogatást az intézményben.

Nyolc gyermek kapcsolattartását szabályozta a gyámhivatal, közülük öten kéthetente találkozhatnak a szüleikkel. Két gyermek számára havonta van lehetőség szülői kapcsolattartásra, egy gyermek pedig a nagyszülőjével találkozhat havi rendszerességgel. A kapcsolattartások fele tekinthető rendszeresnek.

4. A dokumentumelemzés tapasztalatai

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumokat áttekintettem, jelentésem tényállásában a vizsgálat szempontjából releváns információkat és adatokat rögzítettem.

4.1. A Gyermekotthon alaptevékenysége, a gyermekek ellátási szükséglete, csoportbeosztása, a bekerülési ideje, körülményei, az intézményben eltöltött ideje, a kikerülés helye

Az intézmény fenntartója 2021. július 1-től a Szeged-Csanádi Egyházmegye, működtetője a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató. A Gyermekotthon alaptevékenysége a gyermekvédelmi szakellátás keretében otthont nyújtó ellátás, valamint utógondozói ellátás biztosítása 16 férőhelyen. A gyermekotthon alkalmas különleges, valamint speciális szükségletű gyermekek integrált ellátására. Ellátási területe Pest megye, a szolgáltatás időtartama határozatlan.

Az adatszolgáltatás szerint a helyszíni látogatás idején a Gyermekotthonba 3 lány és 11 fiú volt elhelyezve. Közülük ketten különleges, a többiek átlagos szükségletűek, ketten tartós szökésben vannak. A gyermekek átlagosan 3-5 évet töltenek a gyermekotthonban, egy gyermek azonban már 10 éve él itt. Hét gyermek másik gyermekotthonból, négy a saját családjából, három pedig nevelőszülőktől érkezett ide. A nagykorúság elérése, vagy a nevelésbe vétel megszüntetése esetén jellemzően a családjukhoz mennek haza a gyerekek, de volt olyan lány, aki házasságot kötött.

4.2 A dolgozói létszámadatok, képzettség, fluktuáció

Az intézmény teológus végzettségű vezetője 2019 szeptemberétől dolgozik az intézményben, nevelői beosztásban. A Gyermekotthonban öt gyermekvédelmi felügyelő és egy gyermekvédelmi asszisztens dolgozik. Négynek közülük gyermekvédelmi felügyelői, kettejüknek gyermekvédelmi asszisztensi végzettsége van. Két gyermekvédelmi felügyelő 2002 óta, egy 2007 óta, ketten pedig 2010-től kezdődően dolgoznak a Gyermekotthonban. A gyermekvédelmi asszisztens munkaviszonya 2019-ben kezdődött. 2020 januárjától a helyszíni látogatás időpontjáig 2 dolgozó távozott az intézményből.

4.3 A Gyermekotthon Házirendje

A Házi rend szövegezése a gondozott gyermekek életkorához igazodik. Tartalmazza a gyermekotthon belső életének rendjét, a gyermekek jogai gyakorlásának és kötelességei teljesítésének szabályait, a napirendből adódó feladatokat, a viselkedési szabályokat, a kapcsolattartás rendjét, a panaszjog érvényesítésének módját, valamint az érdek-képviselői fórum véleményezési és egyetértési jogának gyakorlására vonatkozó előírásokat.

4.4. A szabadidős programok

A Gyermekotthon a gyermekek számára számos szabadidős programlehetőséget kínál. A születésnapok, névnapok megünneplése mellett, különös figyelmet fordítanak az egyházi ünnepek megtartására is. A karácsonyt, a húsvétot és a pünkösdöt tematikus napokkal ünneplik, amelyek során a közös időtöltés mellett az intézményben fontosnak tartják a gyermekek ismereteinek bővítését is. Az udvar jó adottságai kapcsán a szabadtéri programok széles választéka áll a gyermekek rendelkezésére, a közös kertészkedés mellett gyakoriak a hétvégi bográcsozások, sütögetések, amelyek során a gyermekek aktívan szerepet vállalnak. A kültéri programok közé sorolható a kisebbek játszótér, a csoportos kirándulások, továbbá az egyéb sportprogramok (pl.: foci, asztalitenisz). Rossz időjárás esetén gyakoriak a társasjátékos esték, a sakk és kártya bajnokságok, az ország-város vetélkedők és a fejlesztő játékok, mint például a sudoku.

4.5. A rendkívüli események

2020 januárjától a látogatás időpontjáig rendkívüli esemény a gyermekotthonban nem történt.

4.6. Az ellenőrzési anyagok

A Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: Kormányhivatal) a Gyermekotthonban 2020. szeptember 24-én helyszíni ellenőrzést folytatott. Az ellenőrzési eljárás során a Kormányhivatal jogsértéseket állapított meg, melyeket 2020. szeptember 24-én a PE/SZOC/1249-40/2020. számú jegyzőkönyvben rögzített. A fenntartó és a képviselője a jegyzőkönyv tartalmával egyetértett, azt aláírásával hitelesítette.

A Kormányhivatal a PE/SZOC/1660-2/2020. számú, 2020. november 10-én kelt határozatával a fenntartót figyelmeztetésben részesítette, egyúttal 30 napos határidőtűzéssel felhívta a jogsértések megszüntetésére. A fenntartó 2020. december 11-én kelt nyilatkozatával, valamint a vonatkozó dokumentumok csatolásával igazolta a jogsértések megszüntetését.

Minderre figyelemmel a Kormányhivatal a hatósági eljárást a PE/SZOC/1660-5/2020. számú, 2020. december 22-én kelt végzésével lezárta.

A Gyermekotthon működtetője az intézményben 2021. március 9-én a késő esti órákban (23.00 órakor) az intézményben rendkívüli főigazgatói ellenőrzést tartott. A feltárt hiányosságok kiküszöbölését 2021. március 26-án a helyszínen ellenőrizte.

4.7. Járványügyi intézkedések, a járványhelyzet alatti engedély nélküli távozások, túlórák

Munkatársaim az intézménybe a testhőmérséklet mérése és a mért adatok rögzítését követően maszkban léphettek be.

A Gyermekotthonban megbetegedés nem volt, az emeleten kialakított izolációs szoba használatára sem került sor. A védekezéshez szükséges tárgyi feltételeket – különösen maszk, gumikesztyű, fertőtlenítő szerek, kézfertőtlenítő – a fenntartó a járvány kritikus hullámai alatt folyamatosan biztosította. A járványügyi biztonsági intézkedésekre a személyes figyelmeztetésen túl plakátok is felhívták a gyermekek figyelmét. A lakásotthon munkatársai között az oltási kedv megosztott volt. Körülbelül a dolgozók 70%-a élt az oltási lehetőséggel.

Az összezártság miatt nőtt a kortárs agresszió, ezt helyben pedagógiai módszerekkel igyekeztek kezelni.

Ha a gyermek a járványhelyzet miatt elrendelt karantén idején az engedély nélküli távozását követően kerül vissza a Gyermekotthonba a kijelölt karantén szobában kell tartózkodnia. A munkatársak szokásos munkaidejében a veszélyhelyzet idején nem volt változás.

A Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató az általa működtetett intézmények részére Eljárásrendet dolgozott ki, amely tartalmazza a járványhelyzet idején beszerzendő eszközöket, a kapcsolattartás szabályait, a megelőzés érdekében teendőket, ismerteti a COVID-19 megbetegedés tüneteit, pozitív PCR teszt levétele esetén követendő hatósági intézkedéseket, az oktatási, digitális oktatási feladatokat. Az Eljárásrendet folyamatosan ismertették a szakdolgozókkal és a gyermekkel.

A működtető 2021. január 1-től 2021. május 31-éig az Alföld Ambulance Kft.-vel megbízási szerződést kötött a járványhelyzetből eredő egészségügyi feladatok ellátására.

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 visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból eljárást* folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

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

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az 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 érvelést 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 XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, a XV. cikk (5) bekezdésében, a XVI. cikk (1) bekezdésében, XX. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány a 67. § (1) bekezdésének, 70/A. §-ának, 70/D. § (1)-(2) 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 B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan az Alkotmánybíróság arra felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. 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. 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.

2. 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 követelményrendszert 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 állami 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: 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.

3. 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 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 gondoskodásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó, védelmét biztosító

intézmények létesítésre, 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 gyermeket az erőszak bármely formájával szembeni védelemre kötelezi. Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

4. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése, mint államcél az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem nélkülözheti a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességének mértékét. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Az 56/1995. (IX. 15.) AB határozat szerint a testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

III. Az ügy érdemében

1. A gondozott gyermekek oktatásával összefüggésben

A gyermekek tankötelezettségéről az Nkt. 45. § (1) bekezdése rendelkezik. E szerint Magyarországon – a törvényben meghatározottak szerint – minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni. A 2019. szeptember 1-jétől hatályos Nkt. 45. § (5) bekezdése értelmében a tankötelezettség alapvetően iskolába járással teljesíthető.

A látogatás idején a Gyermekotthonban élők már iskolába járással tettek eleget a tankötelezettségüknek, online oktatás elrendelése alatt a tananyag elsajátításához a feltételek adottak voltak.

2. A gyermekek kapcsolattartása tekintetében

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.

A Gyvt. 84. § (6) bekezdése szerint a gyermekvédelmi gyám egyidejűleg legfeljebb harminc gyermek gyámságát láthatja el.

A Gyvt. 86. § (1) bekezdése rendelkezik a gyermekvédelmi gyám a gyermek gondozásával, nevelésével összefüggő feladatairól. A Gyvt. 86. § (1) bekezdésnek a) és b) pontja szerint a gyámnak a kirendelését követően legfeljebb tizenöt napon belül személyesen kell találkoznia a gyermekkel. Ezt követően *legalább havonta egy alkalommal, a hatodik életévét be nem töltött gyermek esetén legalább kéthetente fel kell keresnie a gyermekeket.* A gyám kötelessége, hogy a gyermek számára telefonon elérhető legyen, illetve – a gyermek kérésére – a gondozási helyén vagy semleges helyen való találkozás lehetővé tétele.

A Gyvt. 11/A. § (1) bekezdése szerint a gyermekjogi képviselő ellátja a gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő gyermek e törvényben meghatározott jogainak védelmét, és segíti a gyermeket jogai megismerésében és érvényesítésében, valamint kötelességei megismerésében és teljesítésében. A gyermekjogi képviselő kiemelt figyelmet fordít a különleges vagy speciális ellátást igénylő gyermek védelmére. Gyvt. 11/A. § (3a) bekezdése alapján a gyermekjogi képviselő jogosult az általa kezdeményezett időpontban a gyermekkel személyesen, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató vezetőjének, illetve munkatársának – ideértve a nevelőszülőt is – jelenléte nélkül találkozni. A gyermek gondozási helyének biztosítania kell a gyermek és a gyermekjogi képviselő zavartalan kapcsolattartásának körülményeit.

A rendelkezésemre álló iratok és információk szerint a járványhelyzet alatt elrendelt korlátozások idején a gyermekek a kapcsolattartásra jogosult hozzátartozóikkal, a gyermekvédelmi gyámokkal és a gyermekjogi képviselővel telefonon és interneten tudtak kommunikálni. A személyes találkozásokra az udvaron, a fedett teraszon került sor.

A járványügyi korlátozások elrendelése előtt és az azt követő időszakban a gyermekek a gyámhivatali határozatban foglaltak szerint tarthatnak kapcsolatot a hozzátartozóikkal, a gyermekjogi képviselő pedig rendszeresen felkeresi az intézményt. *A gyermekvédelmi gyámok egy része azonban nem tett eleget a Gyvt.-ben meghatározott személyes találkozást előíró kötelezettségének.*

3. A személyi feltételek kapcsán

A gyermekotthon létszámminimum normáit az NM rendelet 1. számú mellékletének II. 2. pontja tartalmazza. Eszerint a legfeljebb 48 férőhelyes gyermekotthonban 1 fő intézményvezetőt kell alkalmazni. Egy gyermekcsoportban maximálisan 12 fő helyezhető el. Csoportonként 2 fő nevelőt, 1 fő gyermekvédelmi asszisztent és 2 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 képesítési előírásokat az NM rendelet 2. számú melléklete rögzíti.

A 16 férőhelyes Gyermekotthon két 8 fős csoporttal működik. A rendelkezésre álló adatok szerint a foglalkoztatottak száma nem felel meg az NM rendelet létszámnormáinak, a munkatársak szakképzettsége azonban eleget tesz a jogszabályban foglaltaknak. A szakdolgozók döntő többsége hosszú ideje dolgozik az intézményben.

4. A Házi rend tekintetében

Az NM rendelet 112. § (1) bekezdése szerint a gyermekotthon belső életének rendjét, a gyermek, fiatal felnőtt jogai gyakorlásának és kötelességei teljesítésének szabályait a házi rend tartalmazza. A házi rendben kell megállapítani különösen a napirendből adódó feladatokra, a gyermek, fiatal felnőtt viselkedésére, továbbá a gyermekeknek, fiatal felnőtteknek egymással, valamint a gyermekotthon dolgozóival szemben tanúsítandó magatartására, a gyermeknek, fiatal felnőttnek a hozzátartozókkal, illetve más személyekkel történő kapcsolattartására, a látogatás rendjére, az intézetből történő eltávozás és visszatérés rendjére, a panaszjog érvényesítésének módjára, az érdekképviseleti fórum véleményezési és egyetértési jogának gyakorlására vonatkozó előírásokat. A NM rendelet 112. § (1) bekezdésének 2018. február 1-jétől hatályos f) pontja szerint a Házi rendnek tartalmaznia kell az irányított tevékenység nélküli szabad levegőn tartózkodás biztosítására vonatkozó előírásokat is.

Az NM rendelet 112. § (2) bekezdése szerint a házirendet az igazgató a nevelőtestület, valamint a gyermekönkormányzat véleményének figyelembevételével és az intézményben működő érdekképviselői fórum egyetértésével hagyja jóvá.

Az NM rendelet 112. § (3) bekezdésének előírásának megfelelően a házirend egy példányát a gyermekotthonban jól látható helyen ki kell függeszteni.

A Gyermekotthon Házirendje az irányított tevékenység nélküli szabad levegőn tartózkodás biztosítására vonatkozó előírásokat nem tartalmazza.

5. Védőfelszerelés, tisztító-, fertőtlenítő szerek rendelkezésre állása, elkülönítés lehetősége

A Gyermekotthonban az esetlegesen fertőzöttek számára kialakítottak egy karantén szobát, annak használatára azonban nem volt szükség. A védekezéshez szükséges tárgyi feltételeket, különösen maszkot, gumikesztyűt, fertőtlenítő, és kézfertőtlenítő szert, a fenntartó a járvány kritikus hulláma alatt folyamatosan biztosította. A járványügyi biztonsági intézkedésekre a személyes figyelmeztetésen túl plakátok is felhívták a gyermekek figyelmét. A Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató az általa működtetett intézmények részére a megbetegedés megelőzésére, a járványhelyzet kezelésére Eljárásrendet dolgozott ki, a járványhelyzetből eredő egészségügyi feladatok ellátására pedig egészségügyi szolgáltatóval megbízási szerződést kötött.

Összességében elmondható, hogy a működtető a járványhelyzet megkívánta szükséges lépéseket megtette.

A szűkebb fókuszú vizsgálatra tekintettel a gyermekvédelmi gyámok túlterheltsége, személyes látogatási kötelezettségük elmulasztása, az elégtelen személyi feltételek, valamint a Házirend hiányosságai kapcsán alapjoggal összefüggő megállapítást és ombudsmani intézkedést nem teszek, jelentésemet figyelemfelhívásnak szánom. Ennek keretében a gondozott gyermekek jogainak érvényesülése érdekében a Pest Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat vezetőjének figyelmét felhívom a gyermekvédelmi gyámok a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 86. § (1) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt kötelezettségük teljesítésére.

Az intézményt működtető Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató főigazgatójának figyelmét ugyancsak felhívom arra, hogy a gyermekvédelmi szakellátásban folyó színvonalas szakmai munka előfeltétele a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 1. számú mellékletében rögzített létszámminimum normáinak biztosítása. Továbbá felhívom a hivatkozott rendelet Házirend tartalmára vonatkozó előírások betartásának jelentőségére is.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Az AJB-3868/2021. számú jelentés képmelléklete



1. kép. Fogadóter



2. kép. Központi nevelőszoba



3. kép. Karantén szoba



4. kép. Étkező



5. kép. Udvar