

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám: AJB-3292-11/2017
Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna
Melléklet: Jelentés

Fekete-Búzás Eszter
igazgató

Bólyai Gyermekotthoni Központ

Budapest
Bólyai u. 11.
1023

Tisztelt Igazgató Asszony Úr!

Tájékoztatom, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazásom alapján a Bólyai Gyermekotthoni Központ Húvösvölgyi Gyermekotthona (1021 Budapest, Húvösvölgyi út 165.) működésével kapcsolatban – hivatalból – vizsgálatot folytattam. A vizsgálat eredményét összefoglaló jelentésemet – szíves tájékoztatásul – mellékelten megküldöm.

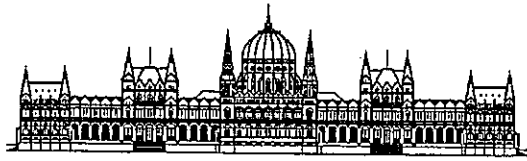
A vizsgálatához nyújtott segítségét köszönöm, arra a jövőben is számítok.

Budapest, 2017. 12. 05.

Üdvözlettel:

Székely László





**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-3292-9/2017. számú ügyben

Érintett szerv: Bólyai Gyermekotthoni Központ Hűvösvölgyi
Gyermekotthona

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3292/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A Hivatalomhoz a Bólyai Gyermekotthoni Központ Hűvösvölgyi Gyermekotthonának (a továbbiakban: Gyermekotthon)¹ jogsértőként bemutatott működése kapcsán érkezett beadvány.

A beadványban jelzettek alapján felmerült a jogállamiság elvével és a Gyermekotthonban élő gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján a kialakult helyzet megalapozott megismerése érdekében hivatalból vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján – lehetőség szerint valamennyi, a Gyermekotthonban nevelkedő gondozott gyermek meghallgatásával egyidejűleg – az Emberi Erőforrások Minisztériuma Integrált Jogvédelmi Szakszolgálat vezetőjét (a továbbiakban: jogvédelmi biztos), valamint Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) vezetőjét a beadványban jelzett problémák alapos vizsgálatára kértem.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

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

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.).

A megállapított tényállás

1. A beadványban a panaszosok beszámoltak arról, hogy a 2016. decemberi igazgatóváltás óta a csoportokban dolgozó munkatársak nem kapják meg előre a munkabeosztásukat. A munkabeosztáson nincsen rajta a kötelezően ledolgozandó óraszám, ezért több szakdolgozó úgy véli, hogy bére nem felel meg az általa ledolgozott óraszámnak. Előfordult az is, hogy a dolgozók nem kapnak jelenléti ívet és a szabadságok vezetése is önkényes módon történik.

A beadvány azt is tartalmazta, hogy az igazgató a csoportok nevelőit állandóan váltogatja, így nincs lehetőség a gyermekekkel kapcsolatos ügyek átadására. Volt rá példa, hogy a csoportba beosztott nevelőt a gyermekek alig ismerik és az is, hogy felsőfokú végzettségű munkatársakat osztanak be délelőtti ügyeletre. A panaszbeadvány szerint az igazgató a dolgozókat és a gondozott gyermekeket egyaránt fenyegeti (pl. elbocsájtás, gondozási hely megváltoztatása, a baba-mama csoport bezárása), emiatt mindenki feszült, nagy a fluktuáció, ez év februárjában elment a

¹ A Gyermekotthon 2016. július 1-től a Bólyai Gyermekotthoni Központ telephelyeként működik.

pszichológus munkatárs is, a státuszát azóta sem sikerült betölteni. Az intézményben sok a rongálás, lopás, növekedett a gyermekek közti agresszió. Megszűntek a korábban jól működő szakkörök (roma klub, foci, dob szakkör, „Húvi bazár”), csak ritkán vannak olyan programok, amelyekkel a gyermekek hasznosan tölthetnék el a szabadidejüket. A beadványban foglaltak szerint a Gyermekotthonban nem folyik csoportgazdálkodás, ha élelmiszeradományt kapnak, az igazgató az ellátmányból gyermekenként 250 forintot levont, csökkentették a szemetes kukák számát is, így az udvart előnti a szemét. Az utógondozotti ellátásban részesülő fiatalok akkor is csak érkezési jegyet kapnak, ha nincs bevételük. A beadványozók sérelmezték, hogy az igazgatótól szakmai segítséget nem kapnak, sőt nem csak a szakdolgozókkal és a gondozott gyermekekkel, hanem a gyermekek iskolájának dolgozóival is arrogáns, kioktató hangnemben beszél.

2. A gyermekjogi képviselő tapasztalatairól az *Integrált Jogvédelmi Szolgálatot vezető jogvédelmi biztos* adott részletes tájékoztatást. Válasza szerint a gyermekotthonban nevelkedő gyermekek és fiatal felnőttek meghallgatása érdekében a területileg illetékes gyermekjogi képviselő 2017. május 18-án és május 19-én előre be nem jelentett intézménylátogatást tartott. Látogatása során a gyermekjogi képviselő valamennyi csoportot felkeresett és beszélt a gyerekekkel, illetve az utógondozói ellátást igénybe vevő fiatal felnőttekkel, a Gyermekotthon dolgozóival és szakmai vezetőivel.

Az elhangzottak, valamint a gyermekjogi képviselő személyes tapasztalatai alapján *minden csoportban csoport-gazdálkodás folyik*. Az élelmiszer adományból történő 250 forintos levonással kapcsolatban a gyermekek még kérdésre sem tudtak válaszolni a gyermekjogi képviselőnek. A szakkörök, szabadidős programok kapcsán pedig *egymásnak ellentmondó válaszokat kapott* a gyermekjogi képviselő. Egyrészt a gyerekek elmondták, hogy nincsenek programok, szakkörök, továbbá, hogy megszűnt a focicsapat. A jogvédelmi képviselő ugyanakkor találkozott olyan fiatallal is, aki azt mesélte, hogy ő tagja a „Húvi” focicsapatnak, amelynek új edzője van, a csapat tehát továbbra is működik, csak „gyengébb” lett, mert sok játékos nagykorú lett és elment. A gyermekek beszámoltak gyermeknap programról és túrákról is. A gyermekjogi képviselő kérdésére a szakmai vezető felsorolta a működő szakköröket, megmutatta a program-naptárat és a nyári táborozások tervét is. Ezek szerint minden gyermek legalább két táborba megy a nyáron.

Az udvaron korábban játszótér és – a nágyobbaknak – kültéri „kondi gépek” voltak elhelyezve, amelyek leszereltek. A gyermekjogi képviselő a leszerelés okáról és az így kieső szabadidős lehetőség pótlásával kapcsán *nem kapott megnyugtató választ*, ezért ezzel összefüggésben írásban fordult a Gyermekotthoni Központ igazgatójához.

A jogvédelmi képviselő kérdésére *a nagyobbak is megerősítették, hogy előfordul az intézményben rongálás, lopás, egymás közti agresszió*. Elmondásuk szerint ilyen korábban is megtörtént és most sem fordul elő többször, mint korábban. A gyermekek a jogvédelmi képviselő kérdésére sem számoltak be olyan esetről, amikor felnőtt bántalmazta volna őket. Az igazgató fenyegetőzéséről sem direkt, sem indirekt kérdésre nem beszéltek. Ezzel szemben *az egyik nevelő módszereit, hangnemét sérelmezték*, azonban ellene panaszt nem kívántak tenni. A gyermekek elmondásai alapján a szakmai egység vezetője a probléma orvoslása érdekében külön csoportgyűlést hívott össze. Az összehívandó csoportgyűlés eredményéről a gyermekjogi képviselő tájékoztatást kért a szakmai vezetőtől. A jogvédelmi képviselő a baba-mama csoportban külön is rákérdezett arra, hogy fenyegették-e őket a csoport bezárásával, beszélt-e ilyen lehetőségről nekik bárki is, azonban a *kérdésekre nemleges választ kapott*, továbbá a szakmai vezető is a csoport fejlesztéséről beszélt.

A gyermekjogi képviselő kérdésére a gyerekek nem erősítették meg, hogy gyakran változtatnák a nevelőket. Elmondásuk szerint a többségük „régóta” a csoporttal van, és amikor problémájuk adódik, akkor tudnak kitől segítséget kérni. A jogvédelmi képviselő megfigyelése és tájékoztatása alapján a gyerekek *a két hónapja ott dolgozó felnőttet már régóta ott dolgozónak tekintik*. Az alkalmazottak és a szakmai vezető a gyermekjogi képviselőnek elmondták, hogy *több betöltetlen állásbely van, ezért gyakran kell behettesíteni*. Szerintük elsősorban pénzügyi okokból mentek el a kollégák, a meghirdetett állásbelyekre alig van jelentkező, és az újak közül is sokan a próbaidőt sem töltik ki. A bérek emelkedését segíthetné elő a „váltott műszak” miatt járó pótlék, de a

fenntartó nem engedélyezte az ilyen beosztások készítését. A Gyermekotthonban munkatársainak egy része sérelmezte, hogy *a központi konyha megszűnése óta nekik kell főzni és ez többletfeladatot jelent.*

A megkeresésben foglaltak alapján 2017 februárjában a Gyermekotthonból *elment a pszichológus*, amely státusz a gyermekjogi képviselő 2017. májusi látogatásáig *nem volt betöltve*. A gyermekjogi képviselő tudomása szerint ugyanakkor az intézménynek van pszichológusa.

Az utógondozói ellátást érintő kérdések tekintetében a gyermekjogi képviselő a fiatal felnőttekkel történő beszélgetése során megállapította, hogy a fiatalok közül egy lány a kiskorúakkal közös csoportban (pszichiáteri javaslatra, illetve kiskorú testvére is ebben a csoportba került elhelyezésre), 8 fő pedig az utógondozói csoportban van. A fiatal felnőttek a jogvédelmi képviselő kérdésére elmondták, hogy valóban étkezési jegyet kapnak. A kiskorúakkal közösen elhelyezett fiatal azt is elmondta, hogy ő maga kérte („harcolta ki”) az étkezési jegyeket, mivel – elmondása szerint – a csoportban készített ételt a többiekétől eltérő időbeosztása miatt gyakran nem tudta elfogyasztani. Egy másik lány arról számolt be, hogy ő kevesebb étkezési jegyet kap, mint a többiek, de azért, mert az iskolai étkezés miatt csökkentették az összeget.

A fiatalok egybehangzóan azt állították, hogy *„ruhapénzt”, illetve ruházatot nem kapnak*. A gyermekjogi képviselő által feltett, a ruházati problémákra vonatkozó konkrét kérdésre a szakmai vezető azt a választ adta, hogy június elején kapnak ilyen pénzt a fiatalok. Ez a kérdés ugyanakkor már 2017 januárjában is felmerült, amikor a Bolyai Gyermekotthoni Központ intézményeit érintő problémák miatt a gyermekjogi képviselő egyeztetést kezdeményezett az intézmény vezetőivel. Az egyeztetésen a jogvédelmi képviselő kifejtette, hogy a kialakított gyakorlat nem jogszerű.

Az ellátási körülményekkel kapcsolatban a gyermekjogi képviselő azt tapasztalta, hogy a 3-as épületben *a vízszblokkok állapota nem minden esetben megfelelő*, van olyan csoport ahol *10 gyerekre mindössze egy darab használható zuhanyzó jut*, a korábban megrongált ajtó pótlása, javítása is elmaradt.

A gyermekjogi képviselő látogatása során az udvar rendezett volt, azonban az 1-es épület bejáratánál található kukáknál, illetve 3-as épület mögött *nagy mennyiségű hulladékot* halmoztak fel. Az intézmény dolgozói a jogvédelmi képviselő kérdésére elmondták, hogy a lomok a költözés, illetve selejtezés során keletkeztek, amelyek jelenleg az elszállításra várnak. A szakmai vezető elmondása szerint 14 konténernyi lomot már korábban elszállítottak. Állítása szerint az üzemeltetési szolgálat felé már jelezte a problémát, de nem tudta megmondani, hogy ténylegesen mikor szállítják el a szemetet. A gyermekjogi képviselő jelezte a szakmai vezető felé, hogy mind egészségügyi-, mind pedig baleset-veszélyességi okokból nem megfelelő a lomok udvaron történő tárolása, továbbá a probléma kapcsán jelzéssel élt a Gyermekotthoni Központ igazgatója felé.

A meghallgatások eredménye alapján a gyermekjogi képviselő a gondoskodáshoz és a védelemhez való jog maradéktalan érvényesülése érdekében *a továbbiakban is fokozott figyelmet fordít a Gyermekotthonban élő gyermekek és fiatal felnőttek ellátására*, valamint az ellátás körülményeire.

3. A másodfokú gyámhatóság vezetőjének címzett, 2017. április 11-én postázott megkeresésem – általam ismeretlen okok miatt – *2017. szeptember 8-án érkezett a hatósághoz*. A megkeresés kézhezvételét követően a másodfokú gyámhatóság – az évi rendes intézményi ellenőrzés keretében – a beadványban foglaltakat *2017. október 11-én kivizsgálta*, a beadványt fenntartói ellenőrzésre a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság számára is megküldte.

A Gyermekotthon vezetője és a meghallgatott munkatársak elmondták, hogy 2016 második félévében, illetve 2017 első negyedében valóban *jelentős mértékű volt a fluktuáció*. Összesen 43 főt érintett, akik közül több dolgozó munkaviszonya intézményen belüli áthelyezéssel szűnt meg. *A jelentős mértékű fluktuáció a szociális szektorban jellemző általános munkaerő-piaci hiánnyal, a szakmailag felkészületlen, pályakezdő vagy nagyon minimális gyakorlati idővel rendelkező munkatársak jelentkezősével magyarázható, illetve azzal, hogy az új kollégák nehezen tudták integrálódni a csoportok életébe.*

Előfordul, hogy létszámihiány miatt egy szakdolgozó több műszakos munkarendet is ellát. Az intézményvezető folyamatosan törekszik a jelentős elvándorlás megállítására, azzal, hogy az új kollégák szakmai felügyelet, mentor irányítása alatt dolgoznak. Az új munkatársakat pszichológus

koordinátor segíti, számukra *konfliktuskezelő tréninget* szerveznek. Az intézmény tervei között szerepel, a jól teljesítő munkatársak, egyszeri, nagyobb pénzzel való jutalmazása.

A pszichológus státuszt *időközben betöltötték*. A másodfokú gyámhatóság vizsgálata idején hétfőtől péntekig, váltott műszakban két pszichológus dolgozott a Gyermekotthonban és az intézmény a Vadaskert Gyermekpszichiátriával is jó kapcsolatot ápol.

A Gyermekotthon munkatársainak tájékoztatása szerint *néhány jelentősebb szakkör valóban megszűnt*, aminek oka a szakkört vezető kollégák más intézménybe való távozása, vagy nyugdíjba vonulása volt. A megszűnt szakkörök helyett azonban a munkába álló kollégákkal, önkéntesekkel *új szakkörök alakulnak* (pl. ökölvívás, film és kézműves klub, tehetséggondozás, felzárkóztatás). A szabadidő hasznos eltöltése érdekében rendszeresek a mozi és színházlátogatások, a nyári táboroztatások (2017 nyarán a gyermekek összesen 16 tábor közül választhattak). Kezdeményezés indult továbbá a korábban jól működő „Húvi-bazár” újbóli megrendezésére is.

A csoportgazdálkodás hiányára vonatkozó jelzést a másodfokú gyámhatóság vizsgálata nem igazolta, az ellenőrzést végző a csoportgazdálkodási és zsebpénz és ruházati nyilvántartásban hiányosságot nem talált.

Az intézményen belüli lopásokról és rongálásokról 2015 óta vezetnek nyilvántartást a gyermekotthonban. *Ez alapján 2017-ben nem volt több lopás és a rongálás, mint az előző 2 évben. A gyermekek egymás közötti agressziója és tárgyak megrongálása jellemző. A helyzet javításához az intézmény pszichológusait, a Pasaréti Református Egyház önkéntesait, a Vadaskert Kórház dolgozóit próbálnak segítséget nyújtani. Rongálás esetén a kárért a gyermek a zsebpénzével felel.*

Az ellenőrzés idején az intézmény udvara tiszta, rendezett volt. Egy hátsó, használaton kívüli melléképület előtti 3 szeméttárolónál azonban némi zsúfoltságot, rendetlenséget, a kukák mellett a földön szeméttel találtak. A szakmai egységvezető helyettese ezt a hétfégi lomtalansággal igazolta. *Az ellenőrzést végzők a szeméttárolók környékének rendbetételére felhívták az intézmény vezetőjét.*

A beadvány azon része kapcsán, hogy az intézmény igazgatója a munkatársakkal és a gondozott gyermekekkel arrogáns, kioktató hangnemben beszél a másodfokú gyámhatóság arról tájékoztatott, hogy a 2016. július 1-jétől bekövetkezett integrációt követően hat, korábban önállóan működő gyermekotthon Bolyai Gyermekotthoni Központként, *egy igazgató vezetésével működik tovább*. A korábban önálló gyermekotthonok szakmai egységként, szakmai vezetővel dolgoznak tovább. Mivel a jelzésből nem derült ki egyértelműen, hogy panasz melyik vezető ellen irányult, illetve a jelzést tevő konkrét eseményt nem nevesített, időpontot nem jelölt meg, így a panasz e része nem is képezhetette az érdemi vizsgálat tárgyát.

4. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Budapesti Kirendeltsége (a továbbiakban: fenntartó) a beadványban megfogalmazottak vizsgálatához egyrészt a Bolyai Gyermekotthoni Központ igazgatójának tájékoztatását kérte, másrészt az intézmény 2017. január 1-je és augusztus 31-e között *lekönyvelt kiadásait vizsgálta*, harmadrészt a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat adatszolgáltatását és a Fővárosi Gyermekvédelmi Intézmények Üzemeltetési Szervezetének adatszolgáltatását vette figyelembe.

A kapott válasz szerint a munkaügyi panaszok háttérével kapcsolatban a fenntartói vizsgálat feltárta, hogy 2016 végétől 2017 első félévéig *három vezető távozott a Gyermekotthonból*. A vezetői távozások óhatatlanul növelték a fluktuációt, a fenntartó által vizsgált időszakban 9 nevelő és több középfokú végzettségű munkatárs jogviszonya szűnt meg. *Az igazgató folyamatosan pótolta a hiányzó munkatársakat, a nehézségek ellenére biztosította a szükséges szakellátói létszámot, de ez a magas fluktuáció szükségessé tette a nevelők más csoportokba való helyettesítését, adott esetben délelőtti szolgálatra beosztását illetve az új munkatársi csoportok szervezését.*

Elsődleges szempontnak mindig a csoportok gördülékeny működését, a növendékek megfelelő ellátását tekintették. Igyekeztek figyelembe venni a munkatársak teherbírását, az egyenlő feladatosztást, emellett azonban a munkatársak egyéni kéréseire, egyéni igényeire nem minden esetben tudtak tekintettel lenni. *A fluktuáció okán a beosztások módosítására sajnálatos módon havonta akár több alkalommal került sor. Az igazgató 2016. július-szeptember hónap között három igazgatói utasítást adott ki a beosztások megfelelő elkészítésére, a hiányosságok pótlására. Sajnos a*

csoporthoz kiadott beosztásokat a munkatársak gyakran felelőtlenül kezelték, azt elvitték, illetve eltették.

A fenntartóhoz 2017 februárjában bejelentés érkezett, ennek okán felhívta az igazgatót, hogy a beosztásokat és a módosított beosztásokat a panaszok megelőzéseként *dokumentált módon adják át a munkatársak részére*. Az igazgató a 2017. márciusi beosztásoknál és azt követően már eszerint járt el. Az igazgató a jelenléti ívek vezetése során hasonló problémát tapasztalt, mint a beosztások kezelését tekintve, ugyanis a jelenléti íveket is felelőtlenül kezelték, elvitték, illetve eltették. A fenntartói ellenőrzéskor *már az intézmény székhelyén gyűjtötték össze a csoportok jelenléti íveit*.

Az igazgató tájékoztatása szerinti *a szabadságok kiadása mindig tervezetten történik*, a beosztások tartalmazták a szabadnapokat, azt azonban *nem a megfelelő nyomtatványon adminisztrálták*. A munkavállalói fegyelem fokozása érdekében az igazgató 2017. október 5-én ismételt három igazgatói utasítást adott ki a beosztások kezelése, a jelenléti ívek kezelése és a hiányzásjelentés tárgykörökben. Az igazgató önellenőrzés keretében a munkaügyi csoporttól kérte a 2017. január-augusztus hónapok tekintetében *a jelenléti ívek és az elszámolt munkaidő egyezőségének felülvizsgálatát*.

A kapott válasz alapján a pszichológusi állást betöltötték, az egyéb munkakörök betöltése pedig folyamatos. A munkatársak továbbképzési igényét minden esetben támogattak, térítésmentes továbbképzésen kilenc fő vett részt. 2016-ban dropprevenciós pályázat keretén belül tréningeket, belső képzéseket és egyéni konzultációkat valósítottak meg.

A Gyermekotthonban a csoporttervezetek havi rendszerességgel, a csoportvezetői értekezletek heti-kétheti rendszerességgel valósulnak meg. A szakmai vezetők törekednek az információk pontos átadására, a szervezési feladatok megbeszélésére, a növendékekkel kapcsolatos információk megosztására, állapotuk feltérképezésére. Az értekezleteken az intézmény pszichológusa folyamatosan részt vesz. A szakmai vezetők számára heti-kétheti rendszerességgel kerülnek megszervezésre vezetői értekezletek. 2017 júniusától *pszichológus koordinátor* rendszeresen jelen van a Gyermekotthon életében: a szakmai vezetők számára vezetői coach beszélgetést biztosít, a munkatársak számára már *2 alkalommal került csoportonként egy-egy napos tréning megszervezésre*, ezzel segítve a csapatmunkát, az új munkatársak beilleszkedését.

A Szakszolgálat tájékoztatása szerint *nem mutat szignifikáns elérést a Gyermekotthon által kezdeményezett gondozási hely váltások száma*, a 2016. január 2-a és június 30-a között három gyermek gondozási helyének megváltoztatását kérték, 2016. július 1-je és december 31-e között nem kértek gondozási hely megváltoztatását, 2017. január 1-e és június 30-a között két gyermek gondozási helyének megváltoztatását kérték a gyermekvédelmi gyámok egyetértésével. A fenntartó szerint mindebből következően „nehezen értelmezhető az igazgatói fenyegetettség megélése”.

A beadványban említett baba-mama csoport folyamatosan működik. A Gyermekotthon rendkívüli eseményeinek elemzése *nem támasztja alá a beadványban felrótt kortárs-agresszió növekedését*. A Fővárosi Gyermekvédelmi Intézmények Üzemeltetési Szervezetének adatszolgáltatása szerint *nem mutatható ki a rongálások számának jelentős emelkedése* összességében sem az elmúlt évben.

Az igazgató a 2017-es szabadidős programokról (táborok, szakkörök, túrák, színházi és egyéb programok) részletes tájékoztatást adott, amely a beadványban foglaltakat nem igazolták. A gyermekotthoni programokon túl a gondozott gyermekeknek minden esetben lehetővé teszik, hogy az iskolai szervezésű programokon, táborokon, kirándulásokon részt vehessenek, egyéni táborba a tanév végén elmehessenek. *Az intézmény hatályos csoportigazgatói szabályzattal rendelkezik, hiányosságot a fenntartó nem tapasztalt*. A fenntartói ellenőrzések során nem tapasztalták az udvar szemetességét. Az igazgató nem a kukák számát csökkentette, hanem a szelektív hulladékgyűjtést szorgalmazta.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos 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) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 95. §-a alapján az 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 alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi 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 élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről-esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikkében és Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú

alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybírói 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 szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybírói több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybírói a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzult, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybírói szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé 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 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, hogy a *kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni itt arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

2. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.* A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek 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 állami köteletségét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezmény preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és után. Az Egyezmény 1991-től a magyar jog része, részes államként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

III. Az ügy érdemében

1. Előljáróban utalnom kell arra, hogy az Ajbt. hatásköri szabályai eleve *tételesen kizárják számomra a munkáltatói jogkörben hozott döntések vizsgálatát azok tartalmától függetlenül*. Így a Gyermekotthon vezetőjének munkatársai munkabeosztásával, a szabadságuk kiadásával, valamint a jelenléti ív vezetésével kapcsolatos intézkedéseinek *alapjogi szempontú vizsgálatára nem volt lehetőségem*.

Figyelemmel azonban arra, hogy panaszbeadványban sérelmezett munkáltatói döntések – különös tekintettel a szakdolgozók munkabeosztása – akadályozhatja a gyermekek jogainak érvényesülését, *a vizsgálatra felkért szervek ezzel összefüggő megállapításainak rögzítését nem mellőzhettem*. Kiemelendő mindezekkel összefüggésben az, hogy a munkáltatói jogkörben feltárt hiányosságok (munkabeosztások, jelenléti ívek, szabadságok vezetése) kiküszöbölése érdekében a fenntartó, illetve a Bólyai Gyermekotthoni Központ igazgatója intézkedett.

A hatáskörömet meghatározó jogszabályi rendelkezések értelmében *nem végezhetek olyan alakszerű bizonyítási eljárást*, amely a bíróság, illetve más hatóság előtt lehetséges. Így az intézmény vezetőjének a munkatársakkal, a gondozott gyermekekkel való esetlegesen arrogáns, illetve kioktató hangnemű megszólásával kapcsolatban a beadványban foglaltak és a vizsgálatot folytató szervek által közöltek közötti ellentmondás feloldására nincs lehetőségem.

A vizsgálatok nem igazolták a beadványnak a szabadidő hasznos eltöltésének, valamint a csoportgazdálkodás hiányára, a baba-mama csoport megszüntetésére, az adományok kezelésére és az utógondozottak részére juttatott étkezési jegyekre vonatkozó jelzéseket. Az intézményen belüli lopások, illetve rongálások tekintetében a kapott válaszok alapján megállapítható, hogy azok száma a beadványban jelzett időszakban nem emelkedett.

2. A beadványnak a Gyermekotthon dolgozóinak *jelentős fluktuációjára vonatkozó jelzését* a vizsgálat igazolta, a pszichológusi státuszt azonban sikerült betölteni. A Bólyai Gyermekotthoni Központ igazgatója a fluktuáció mérséklése érdekében intézkedéseket tett. A gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárás kapcsán kiemelendő a Gyvt. 9. § (1) bekezdés a) pontja, amely alapján a gyermek joga az állandóságot, az érzelmi biztonságot nyújtó gondozásban, nevelésben való részesülés.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Gyermekotthon munkatársainak jelentős fluktuációja miatt csorbult az érintett gyermekek állandósághoz és érzelmi biztonsághoz fűződő joga, amely alkalmas arra, hogy a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárást sértse, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelmének közvetlen veszélyét jelentse.

3. A kapott válaszok nyomán – bár kirívó esetről nem kaptam tájékoztatást – *a gondozott gyermekek közötti agresszió korábban, valamint a beadványban jelzett időszakban valóban tapasztalható volt*. Ismét hangsúlyoznom kell ennek kapcsán, hogy *a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek esetében a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joguk érvényesítése állami feladat*, így a velük foglalkozó szakemberek kötelessége a kortárs-agresszió megelőzése, csökkentése pedagógiai, pszichológiai módszerekkel, külső szakemberek segítségének (pl. agressziókezelés, érzékenyítő programok) igénybevételével. *Az ilyen esetek csökkentése érdekében ugyanakkor a Gyermekotthon vezetősége előremutató intézkedéseket tett.*

4. A beadvány a Gyermekotthon udvarának *szemetességére* vonatkozó állítását a vizsgálat részben igazolta, annak megszüntetése érdekében a másodfokú gyámhatóság vezetője intézkedett.

Összességében a komplex, többirányú vizsgálat a beadványban jelzett problémák többségét nem igazolta, a feltárt visszás helyzet kiküszöbölése érdekében pedig a szükséges intézkedéseket a Bólyai Gyermekotthoni Központ igazgatója megtette. Mindeerre tekintettel ezen túl ombudsmani intézkedés megtételét nem látom indokoltnak.

Budapest, 2017. december 5.

Székegy László



