



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-689/2018. számú ügyben
(Előzmény szám: AJB-5879/2017.)

Érintett szerv:

- Emberi Erőforrások Minisztériuma

2018. május

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-689/2018. számú ügyben
(Előzmény szám: AJB-5879/2017.)**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

Egy édesanya kérte segítségemet a gyermekét egy békéscsabai nyári táborban ért baleset kapcsán. A panaszos beadványában előadta, hogy gyermeke 2017 augusztusában nyári gyermektáborban vett részt, ahol a védőfelszerelés nélküli trambulín használata közben súlyos sérülést szenvedett. A gyermek lába a trambulín védőhálóval nem fedett rugói közé csúszott, ahol a csavartakaró elem hiánya miatt az ott lévő csavarok jobb talpából egy darabot kiszakítottak. A helyszínen a táboroztató munkatársa egészségügyi felszerelés hiányában a gyermek lábát konyharuhával kötözte be. A gyermek a baleset következtében többszörös kórházi traumatológiai ellátásra szorult, a talpát több öltéssel kellett összevarrni, fájdalmai a gyógyulás alatti hetekben és az iskolakezdést követően is fennálltak. A panaszos sérelmezte, hogy a baleset kapcsán a gondatlan táboroztató felelőségének a megállapítását a jelenlegi hiányos jogi szabályozás nem teszi lehetővé, mely kiskorú gyermekek jogait és érdekeit veszélyezteti. Véleménye szerint a gyermeknek a nyári táborokban is joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján részletes megkereséssel fordultam az Emberi Erőforrások Minisztériumának közigazgatási államtitkárához. A megkeresésemben a szaktárca érintett államtitkárságainak bevonásával egy közösen kialakított állásfoglalást kértem a panaszbeadványban megfogalmazott szabályozásbeli aggályok ügyében.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (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 tisztességes hatósági eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. 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);
- az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (a továbbiakban: Eht.);
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.);
- a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a járási hivatal népegészségügyi feladatai ellátásáról, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 385/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 385/2016. Korm. rendelet);
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 06.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 152/2014. Korm. rendelet);
- a szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló 239/2009. (X. 20.) Korm.

rendelet (a továbbiakban: 239/2009. Korm. rendelet);

- az egyes nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshelyek üzemeltetésének egészségügyi feltételeiről szóló 37/2007. (VII. 23.) EüM-SZMM együttes rendelet (a továbbiakban: EüM-SZMM rendelet);
- a nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshely-szolgáltatásról szóló 173/2003. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 173/2003. Korm. rendelet);
- a játszótéri eszközök biztonságosságáról szóló 78/2003. (XI. 27.) GKM rendelet (a továbbiakban: GKM rendelet);
- a tanuló ifjúsági üdulésének és táboroztatásának egészségügyi feltételeiről szóló 12/1991. (V. 18.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet).

A megállapított tényállás

1. Az *édesanya* panaszbeadványában részletesen előadta, hogy a táboroztató állítása szerint a trambulín védőfelszerelése aznap reggel szakadt el, és annak használatát az „ÁNTSZ” aznap reggel így engedélyezte. A szülő kérdésére később a hatóság ezt nem erősítette meg. Az édesanya a baleset kapcsán bejelentéssel élt Békés Megyei Kormányhivatal Békéscsabai Járási Hivatalának Népegészségügyi Osztálya (a továbbiakban: járási népegészségügyi hatóság) felé és feljelentést tett az ügyészségen. Az édesanya megosztotta velem a tábor szervezője által közösségi oldalára feltett felvételeket, amin látható, hogy a trambulín a szükséges védőfelszereléssel a baleset előtt nem rendelkezett.

A baleset kapcsán a rendőrség megvizsgálta, hogy a táboroztató magatartása alkalmas-e foglalkozás körében elkövetett gondatlan veszélyeztetés vétség törvényi tényállásában foglaltak megállapítására. A rendőrség a nyomozást megszüntette, és határozatában rögzítette, hogy a baleset vonatkozásában a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény szabályai nem alkalmazhatóak. A sérült nem szervezett munkavégzéssel összefüggésben szenvedett balesetet és álláspontjuk szerint *a nyári tábor szervezését kizárólag az NM rendelet szabályozza*. A rendőrség 2017 októberében az eljárást büncselekmény hiányában megszüntette, mivel a tényállásban szereplő cselekmény vonatkozásában *a tábor szervezőjét büntetőjogi felelősség nem terhelte*.

A járási népegészségügyi hatóság *a táborban helyszíni ellenőrzést tartott a bejelentést követő 6. napon*, ahol megállapította, hogy a tábor szervezője az NM rendeletnek megfelelően *a táboroztatást bejelentette*. A trambulínt megtekintették, ami ekkor már rendelkezett a rugókat takaró oldalsó, szivacsos védőburkolattal. A tábor területén azonban nem volt elkülönítve elsősegélynyújtó doboz és a tábor területe nem volt leválasztva a további magánterülettől. A népegészségügyi hatóság ez utóbbiak tekintetében figyelmeztette a tábor szervezőjét, aki a hiányosságokat pótolta.

2. Az *EMMI közigazgatási államtitkára a válaszában* utalt a gyermektáboroztatással kapcsolatos feltételeket meghatározó jogszabályokra. Hangsúlyozta, hogy a gyermektáborok működtetésének alapvető feltétele *a megfelelő higiénés körülmények biztosítása*, amit az NM rendelet és az EüM-SZMM rendelet szabályoz. Ezek pontosan meghatározzák a táboroztatás *közegészségügyi feltételeit*, amely kiterjed az elhelyezés alapvető feltételeire, az ivóvíz biztosítására, az illemhely, a mosakodási lehetőség kialakítására, a meleg vizes zuhanyozási lehetőség, a szennyvíz-elhelyezés biztosítására, a helyiségek tisztántartására, fertőtlenítésére. Tartalmazzák továbbá a táborozásban résztvevők egészségügyi alkalmasságára, egészségügyi ellátására vonatkozó szabályokat, a táborhelyek élelmezés és táplálkozás-egészségügyi szabályait. E két jogszabály alapján a tanulók táboroztatása *bejelentés-köteles tevékenység*, amelyet a tábor nyitása előtt legalább 6 héttel írásban kell megtennie a tábor szervezőjének a tábor helye szerint illetékes kormányhivatal népegészségügyi feladatkörében eljáró járási hivatalánál. Ha pedig a táborozás vándortábor jellegű tevékenység, a szervezőknek a kiindulási pont szerint illetékes járási hivatalt kell értesíteniük.

Az egészségügyi államigazgatási szerv népegészségügyi tevékenysége keretében végzett feladatait az Eht. és a 385/2016. Korm. rendelet határozza meg. Az egészségügyi államigazgatási szerv népegészségügyi tevékenysége során, a gyermekek táborozásával kapcsolatban a 173/2003. Korm. rendeletet; az EüM-SZMM rendeletet; a 239/2009. Korm. rendeletet és az NM rendeletet

alkalmazza. Az egész évben folyamatosan üzemelő táborokat a 173/2003. (X. 28.) Korm. rendelet 19. § (7) bekezdése alapján a népegészségügyi feladatkörében eljáró járási hivatal minden év március 31-ig, az adott évben bejelentett, időszakosan üzemelő táborokat *a bejelentést követően működés közben ellenőrzi*. A hatósági ellenőrzés a tábornak helyet adó építmények az Országos Településrendezési és Építési Követelmények (OTÉK) szerinti állékonyságára, szilárdságára, a tűzbiztonságára és a használati biztonságára, továbbá a higiénia és az egészségvédelem, a környezetvédelem, az energiatakarékosság és a hővédelem, a nedvesség elleni védelem és a vagyonvédelem minősítési követelmények megfelelőségére terjed ki.

A közigazgatási államtitkár jelezte, hogy a népegészségügyi feladatkörükben eljáró járási hivatalok ellenőrzési jogköre *csak az építményekre terjed ki, a játszótéri eszközök tekintetében intézkedési jogkörrel nem rendelkeznek*. Az EüM-SZMM rendelet 1. számú melléklet II/3. pontja kimondja, hogy játszótér elhelyezésére (telepítésére), illetve használatára *a külön jogszabályban előírtakat kell alkalmazni*. A játszótéri eszközök biztonságosságára, valamint az üzemeltető kötelezettségeire vonatkozó előírásokat a GKM rendelet tartalmaz, a rendelkezések betartását a fogyasztóvédelmi feladatkörben eljáró járási hivatal ellenőrzi. A GKM rendelet szerint játszótér az a külső vagy belső tér, amelyet játszótéri eszközök elhelyezésére (telepítésére), azok használatára létesítettek, függetlenül attól, hogy a létesítés építésügyi hatósági engedély hatálya alá tartozik-e vagy sem.

A GKM rendelet 1. § (2) bekezdés előírásai alól kizárólag *a saját, családi célra kialakított játszótéri eszközök mentesülnek*. Az államtitkár véleménye szerint a gyermektáborban felállított játszóeszköz nem családi célú, így a tábor területén elhelyezett játszótéri eszközök tekintetében a táborszervezőnek is be kell tartania a biztonságos üzemeltetési, valamint rendszeres ellenőrzítetési kötelezettségre vonatkozó előírásait. Így a GKM rendelet 7. §-a értelmében a játszótéri eszközt a használati és kezelési útmutató előírásait figyelembe véve kell felszerelni, illetve üzemeltetni és karbantartani, annak időszakos ellenőrzését az üzemeltetőnek az időszakos ellenőrzés végzésére engedéllyel rendelkező szervezettel *négyévenként* kell elvégeztetni. Továbbá, ha a játszótéri eszköz bármely okból balesetveszélyessé válik, az üzemeltetőnek haladéktalanul intézkedni kell az eszköz használatának megakadályozása és annak egyidejű kijavítása vagy lebontása érdekében.

A közigazgatási államtitkár felvetette az egyedi ügy kapcsán *a gyermektáborok játszótétereinek biztonságossága* érdekében azoknak a gyermektáboroknak a fogyasztóvédelmi ellenőrzését, ahol játszótéri eszközök is használatban vannak. Egyben felhívta a figyelmet arra is, hogy mivel a játszótérek biztonságának kérdése *nem népegészségügyi, hanem fogyasztóvédelmi kérdés*, ezért a népegészségügyi feladatkörében eljáró járási hivatalnak nincs hatásköre a kérdésben: az előírások betartását a fogyasztóvédelmi feladatkörben eljáró járási hivatal ellenőrzi. Véleménye szerint a játszótéri eszközök biztonsága szempontjából irreleváns, hogy az egy nyári tábor keretében vagy attól függetlenül üzemel-e, tekintettel a GKM rendeletben foglalt előírásokra. E rendelet hatálya ugyanis csak a saját és családi célra létesített játszótéri eszközökre nem terjed ki, így *a releváns jogszabály a GKM rendelet, mely részletesen tisztázza, hogy hogyan kell forgalomba hozni, felszerelni, üzemeltetni és ellenőrizni egy játszótéri eszközt, és hogy ez kinek a felelősségi körébe tartozik*.

A szaktárcától az Egyezmény 3. cikkében foglaltak érvényesülése kapcsán is tájékoztatást kértem, hogy a jogalkotás miként biztosítja a táborozó gyermekek biztonságát, egészségét, valamint milyen személyi, szakképzettségi feltételeket és ellenőrzési követelményeket támaszt az előbbiek érvényesülése érdekében az állam. Az államtitkár jogi álláspontja szerint a gyermekek táborozására vonatkozó jogszabályok megfelelőek, a vonatkozó jogszabályok a gyermekek táboroztatásával kapcsolatban személyi, illetve szakképzettségi feltételeket nem írnak elő a tábor tematikájának megfelelő végzettségen kívül. Mindez ugyanis *a táborok számának csökkenésével járna, jelentősen nehezítve a szülők helyzetét* gyermekeik napközbeni felügyeleti lehetőségeinek szűkítésével, másrészt a fokozott kötelezettségek nehezítenék a szolgáltatók mostani helyzetét.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt.

határozza meg. az Ajbt. 18. § (4) bekezdésére, amely értelmében az ombudsman vizsgálatot folytathat természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára.

Tekintettel arra, hogy a nyári táboroztatás évről évre nagyszámú gyermek részvételével zajlik, a gyermekek akár több egymást követő táborban is részt vesznek, ezért hatásköröm megállapításánál az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontjára is figyelemmel indítottam vizsgálatot.

Rögzítenem kell, hogy a panaszbeadvány alapját képező egyedi sérelem az Ajbt. 18. §-a alapján *hatóságnak nem minősülő szervnél következett be: a tábor üzemeltetőjének tevékenységével összefüggésben hatásköröm hiányát kell megállapítanom.* A tábor működésének ellenőrzése azonban az Ajbt. 18. §-a alapján hatóságnak minősülő szervek hatáskörébe tartozik, így az ő eljárásuk vizsgálatára a hatásköröm fennáll. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint ugyanis a biztoshoz bárki fordulhat, ha hatóság tevékenysége vagy mulasztása az alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A fentiek alapján tehát a gyermekek nyári táboroztatásával kapcsolatos szabályozás, annak a közigazgatási hatóságok által történő ellenőrzése az ombudsman kiemelt figyelmét igénylő kérdéskör, melyet a visszássággal érintett személyek jelentős számán túl a gyermekek kiemelt védelmének kötelezettsége is alátámaszt, így az ombudsman vizsgálati jogosultsága a szabályozásra, valamint az abban érintett *ellenőrző szervekre* kétséget kizáróan kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulásától zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely 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 kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, illetve a XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének, szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így pedig az elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés

megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti *a tisztességes hatósági eljárásról való jogot*.

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*. 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*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, az egyik legfontosabb alapkövetelmény *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. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, *szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására*. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

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. 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. Így 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 intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki*: az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapjogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezmény preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 3. cikke rendelkezik továbbá *a gyermek legjobb érdekének védelme elvéről*, melyet a részes államoknak minden, a gyermeket érintő döntésük során elsődlegesen figyelembe kell venniük. Az államok további kötelezettsége ebből fakadóan a gyermekek jogait és érdekeit megfelelően védő szabályozás megalkotása, melynek ki kell terjednie különösen azon helyzetekre, ahol a szülők nem tudják biztosítani gyermekük megfelelő védelmét; az államnak megfelelő védőhálót kell létrehoznia, biztosítva a gyermek védelmét minden körülmények között. Egyezmény 18. cikke a részes államok számára ír elő cselekvést, miként megtesznek minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy a dolgozó szülők gyermekei számára biztosítsák olyan szolgáltatások és gyermekőrző intézmények igénybevételének jogát, amelyekre jogosultak.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja *a tisztességes eljárásról való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tétel, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény 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. 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.

III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében

1. A nyári gyermektáboroztatás egészségügyi feltételei kapcsán

1.1 A táborozásra vonatkozó szabályok ismertetése előtt előkérdésként szükséges tisztázni, hogy a táborozás milyen formában valósul meg, ettől függ ugyanis az adott táborozásra alkalmazandó jogszabály. A gyermektáboroztatás lehet *üzleti és nem üzleti célú*, valamint *szálláshely-szolgáltatással* együtt nyújtott, vagy *szálláshely szolgáltatás nélkül* napközbeni ellátásra korlátozott.

A *szálláshely-szolgáltatási* tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló 239/2009. (X. 20.) Korm. rendelet üzleti, kereskedelmi megközelítésű, az egyes kereskedelmi szálláshelyekre (szálloda, panzió, kemping, üdülőház és egyéb közösségi szálláshely) vonatkozó szolgáltatási, bejelentési, valamint nyilvántartási követelményeket és ezek hatósági ellenőrzését rögzíti.

A *nem üzleti célú, közösségi szálláshely-szolgáltatás* feltételeit a 173/2003. Korm. rendelet rögzíti, e csoportba tartozik pl. a bivakszállás, a nomádtáborhely, a diákotthon vagy átmeneti tartózkodást biztosító szálláshelyként a gyermek- és ifjúsági tábor is, ha a tábor szálláshely szolgáltatásként működik. A 173/2003. Korm. rendelet tartalmazza a szálláshely-szolgáltatással kapcsolatosan a *szálláshely kialakításának feltételeit*, a névfeltüntetés szabályait, a szállás minősítését, az ármegállapítást, a szolgáltatást igénybevevő és a szolgáltató közötti szerződés, a szolgáltató nyilvántartásával kapcsolatos szabályokat, a szálláshely hatósági ellenőrzését meghatározó rendelkezéseket. A *nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshelyek üzemeltetésének egészségügyi feltételeit* az EüM-SZMM rendelet szabályozza, amely kiterjed a táborozás megkezdését 6 héttel korábban megelőző bejelentési kötelezettségre, a táborozó egészséges állapotáról szóló nyilatkozat szükségességére, továbbá a jogszabály mellékletei rögzítik a szálláshelyek üzemeltetésének egészségügyi feltételeit, az ételmezés- és táplálkozás-egészségügyi előírásokat, valamint azt is, hogy a játszótéri eszközökre a külön jogszabályban foglaltak az irányadóak.

Lényeges, hogy *az NM rendelet valamennyi táborozási formára kiterjedő hatállyal rögzíti azok egészségügyi feltételeit*. Így a *napközbeni ellátást biztosító, szálláshellyel nem rendelkező közösségi célú létesítményekre is*, amelyek csak a tanév vége és a következő tanév kezdete között működnek tartósan, és ahol a tanuló ifjúság szervezett foglalkoztatása történik. Az NM rendelet 2. § (1) bekezdése – a korábban már hivatkozott kormányrendeleti előírásokkal párhuzamos szabályozása mellett – *szintén bejelentési kötelezettséget ír elő a táborozást szervezők számára*. A bejelentést a táborozás helyének és időpontjának, a táborozásban részt vevők számának megjelölésével – *a tervezett tábor, illetve üdülő megnyitása előtt legalább 6 héttel* a népegészségügyi feladatkörében eljáró járási hivatalnál kell megtenni. Az NM rendelet 4. §-a az EüM-SZMM rendelethez hasonlóan *egészségügyi nyilatkozat beszerzését* írja elő a táborozótól, az NM rendelet 5. §-a az *orvosi ellátás* követelményét rögzíti 300 fő felett. Ennél kisebb helyen a szervezőknek csupán a táborvezetőket kell arról tájékoztatni írásban, hogy - szükség esetén a nap bármely szakában – hol biztosítható a táborozók orvosi ellátása. Az NM rendelet 5. §-a rendelkezik még a létszámnak megfelelő *elsősegélynyújtó felszerelés biztosításáról* és a kiképzett elsősegélynyújtó jelenlétéről a táborozás teljes időtartama alatt. Továbbá arról a feladatról is, hogy a betegek elkülönítésére betegszobát (elkülönített helyiséget) kell kialakítani.

Az NM rendelet *a csak napközis táborokra vonatkozó közegészségügyi feltételeket* az alábbiak szerint határozza meg: E táborokban biztosítani kell a táborozók szabadtéri mozgásának, sportolásának a lehetőségét. A kisebb létszámú táborozás során gondoskodni kell az *ivóvíz minőségű víz biztosításáról*, valamint a *csapadék és a keletkező szennyvíz elhelyezéséről*. Az ivóvíz minőségű vizet a vándortábor jellegű táboroztatás során is biztosítani kell. A táborban a táborozók számára legalább *egy illemhelyet és kézmosási lehetőséget* kell kialakítani. Ezek számát minden 20 férőhely után egy illemhellyel és kézmosási lehetőséggel kell bővíteni. A táborban a *mosakodási lehetőséget* is biztosítani kell. Konyhát az üdülő vagy tábor területén is a vonatkozó előírások szerint lehet csak

létesíteni. Kisebbségi létszámú táborozás (pl. sátoztábor, vándortábor) esetén a konyha ponyvatetős is lehet, de az alapvető higiénés előírásokat ilyen esetben is be kell tartani. Biztosítani kell az élelmiszerek hűtött tárolását, ennek hiányában csak tartósított élelmiszert vagy az elkészítést közvetlenül megelőzően vásárolt nyersanyagot szabad felhasználni. Ételmaradékot tárolni tilos.

A táborozás során gondoskodni kell a helyiségek rendszeres és hatékony takarításáról, továbbá a hulladék megfelelő tárolásáról és rendszeres elszállításáról. Biztosítani kell továbbá az egészségre káros rovarok és rágcsálók irtását, ezt azonban úgy kell megszervezni, hogy a táborozók egészségét, valamint a környező élővilágot az irtás ne veszélyeztethesse. A gyermektáborok működtetésének közegészségügyi feltételeivel kapcsolatos hatáskört a 385/2016. Korm. rendeletben foglaltak alapján a járási hivatal, az egészségügyi államigazgatási szerv gyakorolja.

1.2 A feltárt tényállás szerint egyedi ügy panaszosának gyermeke napközis táborban vett részt. Az egyedi ügyben eljáró járási népegészségügyi hatóság erre a táborozási formára az NM rendeletet jelölte meg eljárásának alapjául, erre hivatkozással ellenőrizte a tábor területét és tekintette meg a trambulint. A hatóság ezt követően megállapította, hogy a tábor a szervező a jogszabályban foglaltaknak megfelelően bejelentette, intézkedett az elsősegélynyújtó doboz pótlása, az egészségügyi elérhetőségekről való tájékoztató elhelyezése, a táborterület elkerítése érdekében. Egyben rögzítette, hogy a helyszíni ellenőrzéskor a trambulín a szükséges védőfelszereléssel rendelkezett.

Az előzőekben részletesen feltárt jogszabályi rendelkezések ismeretében álláspontom szerint a csak napközbeni ellátást biztosító gyermektáborokra vonatkozó közegészségügyi követelményeket az NM rendelet állapítja meg. A szaktárca által hivatkozott további jogszabályok szálláshely-szolgáltatás nyújtásának hiányában azonban jelen esetben nem alkalmazhatók.

A szülőnek megküldött helyszíni ellenőrzéséről készült értesítésben foglaltak alapján megállapítható, hogy járási népegészségügyi hatóság a vizsgálatát az NM rendeletben foglaltakra hivatkozással folytatta le. A bekövetkezett balesettel összefüggésben azonban a hatósági ellenőrzés nem tért ki arra, hogy a táboroztató az NM rendelet 5. § (3) bekezdésében rögzítetteknek megfelelően a táborozás teljes időtartama alatt biztosította-e a kiképzett elsősegélynyújtó jelenlétét, valamint azt a kérdést sem érintette eljárása során, hogy a táborban volt-e elkülönített betegszoba, vagy helyiség.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az egészségügyi hatóság helyszíni vizsgálata során mulasztott azokkal, hogy a hatáskörébe tartozó és a gyermek balesetével kapcsolatba hozható körülményeket csak részlegesen tárta fel, mindezzel pedig a panaszos szülő tisztességes eljárásához való jogával összefüggő visszásságot okozott.

2. A gyermektáborban üzemeltetett játszótéri eszközökkel összefüggésben

A panaszos gyermekének balesetét játszótéri eszköz okozta, így figyelemmel voltam a játszótéri eszközök biztonságát meghatározó GKM rendeletre. Ennek a hatálya – a saját, családi célra kialakított kivétel – valamennyi játszótéren elhelyezett játszótéri eszközökre kiterjed. A GKM rendelet meghatározza a játszótér, a játszótéri eszköz és üzemeltető fogalmát. Játszótér az a külső vagy belső tér, amit játszótéri eszközök elhelyezésére (telepítésére), azok használatára létesítettek, függetlenül attól, hogy a létesítés építészeti hatósági engedély hatálya alá tartozik-e vagy sem. A játszótéri eszköz pedig a játszótéren elhelyezett olyan eszköz, beleértve az alkotórészeket és a szerkezeti elemeket is, amelyet gyermekek játék céljára egyedül vagy csoportosan használnak. Az üzemeltető az a természetes vagy jogi személy, aki a játszótéri eszközzel rendelkezni jogosult, vagy akit a játszótéri eszközzel rendelkezni jogosult annak üzemeltetésére feljogosított.

A játszótéri eszközt új létesítés, nagyjavítás, csere vagy helyváltóztatás esetén használatba venni a GKM rendelet 3. § (3) bekezdése értelmében a kijelölt szervezet által végzett, a biztonságossági követelményeknek való megfelelést, valamint a megfelelési nyilatkozat vagy a megfelelési tanúsítvány meglétét ellenőrző vizsgálatot követően lehet. A GKM rendelet 7. §-a rögzíti azt is, hogy a játszótéri eszközt a használati és kezelési útmutató előírásait figyelembe véve kell felszerelni, üzemeltetni, karbantartani, valamint a játszótéri eszköz időszakos ellenőrzését, amit az üzemeltetőnek az időszakos ellenőrzés végzésére engedéllyel rendelkező szervezettel négyévenként kell elvégeztetni. Ha a játszótéri eszköz balesetveszélyessé válik, az üzemeltetőnek haladéktalanul

intézkedni kell az eszköz használatának megakadályozása és annak egyidejű kijavítása vagy lebontása érdekében. Az üzemeltető *további kötelezettségeiként* írja elő a rendelet, hogy a játszótér és játszótéri eszköz létesítését, telepítését és ezek állapotával kapcsolatos változásokat *30 napon belül köteles bejelenteni* a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörét gyakorló járási hivatalnak.

A *fogyasztóvédelmi hatóság eljárását* az Ftv. rendelkezései állapítják meg. Az Ftv. 45/A. § (2) bekezdése alapján a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a külön jogszabályban fogyasztóvédelmi rendelkezésként meghatározott rendelkezések betartását, és – ha a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik – eljár azok megsértése esetén. Az Ftv. 46. § (6b) bekezdése alapján, ha a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és megfelelő határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel kötelezi annak megszüntetésére, ha pedig a határidő eredménytelenül telt el, vagy annak alkalmazása kizárt, a hatóság új eljárásban megállapítja a hatáskörébe tartozó egyéb jogkövetkezményt. Továbbá, ha a hatóság az adott jogszabálysértés tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel, a hatóság a jegyzőkönyv vagy feljegyzés jogszabálysértésre vonatkozó információkat tartalmazó részének megküldésével kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

A fogyasztóvédelmi hatóság 2017-ben átfogó vizsgálatot folytatott a játszótéri eszközök biztonságával kapcsolatosan. Vizsgálati jelentésében az alábbiakat rögzítette. „Az ellenőrzések során tapasztaltak alapján elmondhatjuk, hogy a legtöbb esetben a szükséges anyagi források hiánya miatt maradnak el az időszakos ellenőrzések, de hivatkoztak már a nem kielégítő személyi feltételekre, vagy éppen a felelőségek tisztázatlanságára is. Emellett *a felügyelők továbbra is találkoztak olyan üzemeltetőkkel, akik – a folyamatos hatósági ellenőrzés ellenére – még mindig nincsenek tisztában a játszótérek üzemeltetési feltételeit meghatározó jogszabályi környezettel*”¹

A feltárt tényállás szerint a panaszolt eset során a táborban található játszótéri eszközt a helyszíni ellenőrzésekor a járási népegészségügyi hatóság megtekintette, azt *rendben lévőnek találta*. Az eljáró járási népegészségügyi hatóság eljárásakor nem észlelte, hogy a játszótéri eszközök biztonságát érintő hatáskörrel a járási hivatal egy másik szervezeti egysége, a *fogyasztóvédelmi hatóság* rendelkezik hatáskörrel. Mindez független attól, hogy a helyszíni vizsgálat alkalmával a játszótéri eszköz láthatóan rendelkezett a szükséges védőfelszereléssel.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a népegészségügyi hatóság e gyakorlatával is a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

3. A gyermekek jogainak és legjobb érdekének² védelme a gyermektáborokban

A nyilvánosan fellelhető adatok szerint 2015-ben a gyermek- és ifjúsági táborok az előző évhez képest 13%-kal több éjszakát, az összes vendégéjszaka 29%-át realizálták.³ 2016-ban az üdülők mellett a gyermek- és ifjúsági tábor volt a legelterjedtebb, az országban 235 ilyen típusú szálláshely működött 20 ezer férőhellyel, valamint a második legnépszerűbb szállástípus a gyermek- és ifjúsági tábor volt, ahol az összes vendégéjszaka 28%-át realizálták.⁴

A *napközis táborok működése kapcsán* egyáltalán nem találhatóak ugyanakkor sem a szolgáltatókra, sem az igénybevevőkre vonatkozó nyilvánosan elérhető összesített adatok. A nyilvános adatok közvetve azt mutatják, hogy a gyermekeket érintő táboroztatás a turizmusnak jelentős szeletét adja, *a magánszolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokat jelentős számú gyermek veszi igénybe*. Minderre tekintettel vizsgáltam a széles értelemben vett időszakos gyermekfelügyelet keretében *a gyermekek számára szervezett foglalkozást biztosító szolgáltatásokra* vonatkozó szabályokat.

¹ Lásd: <http://fogyasztovedelem.kormany.hu/jelentesek>

² Az Egyezmény eredeti angol nyelvű szövegében szereplő jogi formula, a „the best interest of the child” (BIC) magyar nyelven szakmailag megalapozottabban és pontosabban interpretálható a „gyermek legjobb érdekéeként”.

³ Vö. Központi Statisztikai Hivatal Magyarország 2015 című 2016-ban kiadott kiadványa.

⁴ Jelentés a turizmus és vendéglátás 2016. évi teljesítményéről, KSH

A gyermekeket érintő tárgykörökben a gyermek legjobb érdekének biztosítása a legfőbb vezérelv, mely a jogalkotó számára egyértelműen meghatározza a szabályozás kiindulópontját. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, az Egyezményben foglaltakkal összhangban a gyermekek érdekeinek védelmét holisztikus szemlélettel szükséges megközelíteni, melynek középpontjában a gyermek legjobb érdeke áll. Ebből levezethető az egyes szak jogágak harmonikus összhangjának szükségessége az átfogó és következetes védelmi rendszer biztosítása érdekében.

Az Egyezmény 3. cikke értelmében a részes államok arra kötelezték magukat, hogy a gyermek számára, figyelembe véve szülei, gyámjai és az érte törvényesen felelős más személyek jogait és kötelezéseit, biztosítják a jólétéhez szükséges védelmet és gondozást, e célból meghozzák a szükséges *törvényhozási* és közigazgatási intézkedéseket. Az Egyezmény 3. cikke azt is rögzíti, hogy a részes államok gondoskodnak arról, hogy *a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése* megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a *biztonság és az egészség területén*, valamint ezek *személyzeti létszámával és szakértelmével*, továbbá *a megfelelő ellenőrzés meglétével* kapcsolatban. A gyermek legjobb érdekének, mint az Egyezmény 3. cikkében foglalt garanciális jelentőségű alapelvnek átfogóan, *minden a gyermekeket potenciálisan érintő közbatalmi jellegű intézkedés – így a jogalkotás – során* érvényesülnie kell. A gyermekközpontú védelmi rendszer érdekében *aktív jogalkotói tevékenységre* van szükség egy koherens és hézagmentes jogi szabályozás kialakítása érdekében. Az Egyezmény 4. cikke szerint a részes államok tiszteletben tartják a szülőknek azt a felelősségét, jogát és köteletségét, hogy a gyermeknek az Egyezményben elismert jogai gyakorlásához, illetve képességei fejlettségének megfelelően, iránymutatást és tanácsokat adjanak. Elsődlegesen tehát a szülők közös felelőssége a gyermek legjobb érdekeinek biztosítása, azokban a helyzetekben azonban, ahol a szülő ellenőrzési körén kívül esik gyermeke *szükségeinek és biztonságának garantálása* az állam köteles megfelelő – jogalkalmazási és jogalkotási – intézkedéseket tenni a gyermek védelme érdekében.

A Gyermekjogi Bizottság az Egyezmény átfogó végrehajtási intézkedéseiről szóló 5. számú Kommentárjának⁵ 42-44. bekezdése rögzíti, hogy a magánszektor szolgáltatások nyújtására, intézmények működtetésére és hasonló tevékenységekre történő felhatalmazása nem csökkenti az állam azon kötelezettségét, hogy a joghatósága alá tartozó összes gyermek részére biztosítsa az Egyezményben megfogalmazott valamennyi jog elismerését és végrehajtását

Az Egyezmény 3. cikke megállapítja, hogy *a gyermek legfőbb érdekének elsődleges szempontként kellene szerepelnie minden, gyermekeket érintő intézkedés során, akár közintézmény, akár magán szervezet hajtja azt végre*. Az Egyezmény 3. cikke megkívánja, hogy az illetékes hatóságok (azaz a megfelelő törvényi hatáskörrel rendelkező testületek) megfelelő szabályokat állapítsanak meg, különösen az egészség területén, valamint a személyzet létszámára és szakértelmére vonatkozólag. Szigorú ellenőrzést kíván meg, hogy ezek megfeleljenek az Egyezmény előírásainak. A Gyermekjogi Bizottság javasolja, hogy *állandó ellenőrzési mechanizmust* vagy folyamatot vezessenek be annak biztosítására, hogy minden állami és nem-állami hivatal tiszteletben tartsa az Egyezményt.

A Gyermekjogi Bizottság 16. számú Kommentárja⁶ is hangsúlyozza az állam azon kötelezettségét, hogy hozzon létre *egy olyan jogi feltételrendszert*, mely az állami és magánvállalkozások tevékenysége során megfelelően biztosítja a gyermekek érdekeinek védelmét. A gyermekek sajátos függő helyzetben vannak, jogaik sérelme esetén pedig jogorvoslati lehetőségeikben jelentősen korlátozottak, mely fokozottan érvényesül magánvállalkozások szolgáltatásainak igénybe vétele során. A gyermek mindenekfelett álló érdekének feltétlenül érvényesülnie kell minden, a vállalkozásokat érintő szabályozás, hatósági és bírósági eljárás során, így különösen a gyermekek számára közvetlenül szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások tekintetében. E kommentár értelmében az Egyezmény alapján az állam felelős a gyermekeknek okozott sérelemért, amennyiben nem alkot megfelelő, a felelősségre vonást biztosító jogszabályi környezetet.

⁵ Vö. General comment No. 5. (2003) on General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5, 27 November 2003.

⁶ Vö. General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, CRC/C/GC/16, 17th April 2013.

Az Egyezmény 4. cikke alapján a részes államok kötelesek meghozni minden olyan intézkedést, amely az Egyezményben foglalt jogok érvényesüléséhez szükséges. Az Egyezmény 4. cikkéhez szorosan kapcsolódó elvárást fogalmaz meg az Egyezmény 18. cikke, amely szerint a részes államoknak meg kell tennie minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy a dolgozó szülők gyermekei számára *biztosítsák olyan szolgáltatások és gyermekőrző intézmények igénybevételének jogát, amelyekre jogosultak*. Az Egyezmény 18. cikke a dolgozó szülők gyermekei számára ír elő szolgáltatásokat (pl. a kisebb gyermekek napközbeni ellátása, a nagyobb gyermekek iskola utáni felügyeletének biztosítása). Az Egyezmény 24. cikke, 28. cikke és 23. cikke pedig az *egészségügyi és oktatási szolgáltatásokra, a fogyatékossággal élő gyerekek számára biztosítandó szolgáltatásokra* térnek ki. Így az Egyezmény 18. cikke által vázolt *szolgáltatások körébe* tartoznak az olyan közösségi kezdeményezések, mint a baba-mama központok, játszócsoportok, játékkölcsönzők és ifjúsági klubok. A jó minőségű napközbeni ellátás biztosítása *állami felelősség*.⁷ A *napközbeni kisgyermeknevelés és gondozás, ellátás (day care, early childhood education and care)* lehet bölcsőde, óvoda, családi napközi, vagy bármely más forma, általában iskoláskor előtt álló gyermekeknek. A fogalom egyre inkább *integrált értelemben használható*, ahol nem különböztetik meg életkor szerint a gyerekeknek nyújtott támogatást, *kiterjesztik a későbbi iskola utáni, hétvégi, szünidei szolgáltatásokra*: ezek célja nagyrészt megegyezik a koragyerekkori ellátásokkal, ha formailag és tartalmában is eltérhet azoktól.⁸

Figyelemmel voltam az Egyezmény 19. cikkében foglaltakra is, amely szerint *a gyermeket védeni kell a fizikai vagy érzelmi erőszak minden formájától*. A részes államoknak meg kell tenniük minden intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is – bármilyen formájától addig, amíg szüleinek, törvényes képviselőjének, vagy más olyan személynek, akinél elhelyezték, felügyelete alatt áll. E védelmi intézkedések szükség szerint olyan *hatékony eljárásokat* foglalnak magukban, amelyek a gyermek és gondviselői számára szükséges szociális programok létrehozását teszik lehetővé, a fentebb leírt rossz bánásmód eseteiben hozzájárulnak a cselekmény felismeréséhez, bejelentéséhez, a jelentés illetékes helyre juttatásához, vizsgálatához, kezeléséhez és az esetek figyelemmel kíséréséhez, szükség szerint pedig magukban foglalják a bírói beavatkozással kapcsolatos eljárást is.

A szülők munkavégzésük alatt gyakran kénytelenek gyermekük felügyeletét másra, így az időszakokra szervezett foglalkoztatást kínáló *szolgáltatókra* bízni azokban az időszakokban, amikor a gyermek nem vesz részt intézményesített ellátásban, nem jár bölcsődébe, vagy az óvoda szünetet tart, illetve az iskolában évközi vagy nyári szünet van. Ez idő alatt a szülő gyermekét, ha elérhető a gyermekvédelmi rendszer kötelékébe tartozó ellátási forma napközbeni gyermekfelügyeletre vagy alternatív napközire (játszóteri programot, játszóházat, klubfoglalkozást nyújtó szolgáltatóra) bízhatja.⁹ A szülőnek arra is lehetősége van emellett, hogy egy magánszolgáltató által szervezett szálláshely-szolgáltatással együtt járó vagy anélküli napközis táborba küldje gyermekét. Mindkét szektor, az állami és a magán is a gyermekek számára időszakos szervezett foglalkozást nyújt.

A (nyári) gyermektáborokkal szemben támasztott követelményeket jelentésem 1. és 2. pontjaiban ismertetett hazai jogszabályok egészségügyi, kereskedelmi, fogyasztóvédelmi és építésügyi tekintetében határozzák meg. Az állami gyermekvédelmi szolgáltatási rendszerhez kapcsolódó ellátások során, így a napközbeni gyermekfelügyelet, illetve az alternatív napközi esetén érvényesülnek egészségügyi és építésügyi feltételek, ugyanakkor *külön feltételeket is találunk*.

A Gyvt. 44/B. § (5) bekezdése alapján napközbeni gyermekfelügyelet keretében szolgáltatást az a nagykorú, cselekvőképességet érintő gondnokság, támogatott döntéshozatal hatálya alatt nem álló, büntetlen előéletű személy biztosíthat, aki a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló miniszteri rendeletben *meghatározott feltételek teljesítése alapján alkalmas a gyermek napközbeni ellátására*. Feltétel, hogy a napközbeni gyermekfelügyelet szolgáltatást nyújtó

⁷ Lásd Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához, 174. oldal

⁸ Lásd Kommentár szöszedet.

⁹ Vö. 15/1998. NM rendelet 51/Q. §.

személyek képesítési előírásait meghatározó *miniszteri rendeletben előírt tanfolyamon eredményesen részt vegyen és mindkét feltétel teljesülése esetén* ne álljon fenn vele szemben a Gyvt. 15. § (8) bekezdésében meghatározott kizáró ok (a törvényben rögzített bűncselekményt elkövetője volt korábban).

Az *alternatív napközbeni ellátás körébe tartozó foglalkozások vezetését* a NM rendelet 51/S. § (1) bekezdése értelmében felsőfokú végzettségű szociális vagy mentálhigiénés szakember, valamint a fejleszteni kívánt képesség tekintetében tréning-, illetve csoportvezetésre jogosultságot szerzett személy láthatja el. Az NM rendelet 51/S. § (4) bekezdése azt is rögzíti ugyanakkor, hogy nem tartozik az alternatív napközbeni ellátások közé az azon intézmények által biztosított ellátás, amelyeknek kötelező alapfeladata szabadidős programok szervezése. Másrészt pedig ezek a feltételek nem vonatkoznak – az elnevezésüktől függetlenül – *azon időszakos gyermekfelügyeletekre, amelyekhez nem kapcsolódik gyermekjóléti, gyermekvédelmi tevékenység, így különösen, amit a kereskedelmi, vendéglátó-ipari üzletben, kulturális intézményben biztosítanak a szülő tehermentesítése érdekében.*

Rá kell mutatnom, hogy a (nyári) táboroztatást végző személyekre nézve képesítési, alkalmazási feltételeket vagy éppen kizáró okokat rögzítő rendelkezéseket a hatályos jogszabályok nem írnak elő a magánszektor szereplői (cégek, vállalkozások, magánszemélyek) által a gyermekek számára nyújtott szolgáltatás esetén. A magánszektor szereplőinek szolgáltatásait igénybevevő gyermek számára a jelenlegi környezetben tehát jelenleg bárki, bármilyen képzettséggel (vagy a nélkül), bármilyen előélettel kínálhat nyári tábort szolgáltatást. Így kizárólag a szülőre hárul annak a felelőssége, hogy kellő gondossággal felmérje és felismerje a táboroztató által kínált szolgáltatás színvonalát.

A szaktárca a kérdésemre megerősítette azt, hogy a vonatkozó jogszabályok a táborok tekintetében személyi és szakképzettségi feltételeket nem írnak elő. A táborok tematikájának megfelelő végzettségen kívül továbbá az államtitkári válasz értelmében nem is lenne célszerű egyéb szakképzettséget támasztani a „magántáborok” esetében, mert mindez vélelmezhetően csökkentené a táborok számát és a vállalkozók és szolgáltatók helyzetét nehezítené.

Az *AJB-1005/2017. számú jelentésemben* korábban kifejtettem azon állásponthoz, miszerint a szülő, illetve a rábizott gyermekek vonatkozásában *minden más személy is fokozott gondossággal köteles eljárni a gyermek védelmének érdekében.* A nyári gyermektáborok funkciója, rendeltetése: a gyermekek napközbeni felügyeletének biztosítása a szülő vagy a szülők távollétében. Állásponthoz szerint az irányadó kiemelt gondossági kötelelem *minimumának* a gyermek felügyeletét átmenetileg biztosító gyermek táboroztató vonatkozásában is szükségképpen érvényesülnie kell. Nem vitatom, hogy a szülők is *felelősséggel tartoznak* a nyári (magán) táborok kiválasztása során, amellyel csak akkor tudnak élni, ha ezek a minimumkövetelmények rögzítettek és megismerhetőek. Így állásponthoz szerint elvárható, hogy a jogalkotó nem csak az állami, hanem *a magánszektor szereplőinek szolgáltatásai esetében is biztosítsa* a gyermekek legjobb érdekének védelmében *az alapvető személyi, tárgyi és biztonsági szempontokat.*

Nem osztom a szaktárca azon véleményét, hogy a magánszolgáltatókkal szemben támasztott követelmények a magánszektor szereplőinek piaci helyzetét nehezítenék, a szülők választási lehetőségeit korlátoznák, mert az időszakos gyermekfelügyelet középpontjában nem a szolgáltatók érdekei, hanem az azt igénybe vevő gyermekek biztonságának védelme áll. Ez jóval több, mint egyszerű piaci fogyasztóvédelmi vagy minőségbiztosítási kérdés.

Állásponthoz szerint a gyermekek számára biztosított nyári táborok működési feltételeinek meghatározásakor a kiindulópontot mindenképpen *a nyári táborokat igénybe vevő gyermekek alapvető szükségleteinek biztosítása jelenti.* Mindez független attól, hogy a szülők munkavégzésük időtartama alatt a gyermekeik időszakos felügyeletét az állam által biztosított gyermekvédelmi ellátások keretében működő szolgáltatóra vagy az államtól függetlenül magánszolgáltatóra bízják.

Mindezt a célt egy olyan *követelményrendszer* teremtheti meg, amely figyelembe veszi minden téren a gyermekek testi, lelki és szellemi fejlődésének biztosítását, ehhez pedig a jogi szabályozás hozzárendeli a szükséges képzettségi és alkalmassági feltételeknek megfelelő személyeket, a gyermekek biztonságát garantáló alapvető egészségügyi és tárgyi követelményeket. Végül ezzel összhangban biztosítja a gyermekek védelmét az erőszak minden formájától és egyben megteremti a szolgáltató által nyújtott szolgáltatással szemben az érdemi jogorvoslat igénybevételét a szolgáltatás igénybevételével összefüggő esetleges garanciák hiánya esetén.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a vonatkozó szabályozás különbséget tesz azonos tartalmú és funkciójú szolgáltatások – a napközis, vagy szálláshely-szolgáltatással együtt nyújtó gyermekfelügyelet – között, aszerint, hogy az az állami szolgáltatás és a gyermekvédelmi rendszer keretében nyújtott gyermekfelügyeletről, így alternatív napközi ellátásról vagy a magánszektor valamely szereplője által biztosított, a gyermekek szervezett foglalkoztatását kínáló nyári gyermektáborról van-e szó. Az alapvető szemléletbeli különbség a gyermekekkel foglalkozó személyekre előírt követelményekben, jogorvoslati lehetőségekben, valamint a gyermekvédelmi rendszer garanciáiban egyértelműen megállapítható.

Gyermekjogi szempontból aggályos, hogy a magánszektor szereplői által a gyermekek számára biztosított nyári táborozási szolgáltatás tekintetében hiányoznak azok az egyértelmű garanciális rendelkezések, amik a gyermekek legjobb érdekeit megfelelően biztosítanák. A konkrét ügy kapcsán és általánosságban is meghatározó jelentőségű a balesetek hatékony megelőzése, mivel utólag, a felelősségre vonás esetében sem lehet magukat a jogsérelmeket érdemben orvosolni.

Így különösen problémás a megfelelő, minimális személyi feltételek előírásának hiánya, továbbá azon szabályok megalkotásának elmaradása, amelyek révén biztosított lehet a gyermekek tényleges védelme az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás, az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is – bármilyen formájával szemben, valamint a szolgáltatással szemben igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek.

Nem tartom ombudsmanként elfogadhatónak azt, hogy jelenleg a nyári „táboroztatás” fontos, kifejezetten a gyermekek testi-lelki épségét garantáló feltételei teljes mértékben a profitorientált szolgáltatók belátására, mérlegelésére vannak bízva. Léteznek olyan civil-szakmai kezdeményezések, amelyek segítséget nyújthatnak a szülőknek a tematikusan meghatározott, biztonságos táborok kiválasztásához, azonban szükséges az állami szerepvállalás is. A fennálló aggályokra, problémás körülményekre pedig a szakmai szereplők is folyamatosan felhívják a figyelmet.¹⁰

A szakjogági jogszabályok a gyermektáboroztatás egyes aspektusai körében megfelelően védik jelenleg is a gyermekek érdekeit, azonban ez a védelem nem tekinthető teljeskörűnek.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a nyári szünetben a gyermekek számára egy magánszolgáltató által szervezett szálláshely-szolgáltatással együtt járó vagy anélküli napközis tábor szervezése kapcsán a hatályos szabályozás hiányos, indokolatlanul tagolt, a gyermekjogi megközelítés és szempontrendszer hiánya, illetve eshetőségessége pedig alkalmas arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának, valamint az Egyezmény 3. és 18. cikke alapján a gyermek legjobb érdekének védelmére vonatkozó állami kötelezettség ellátását állandóan és közvetlenül veszélyeztesse.

Intézkedéscím

A jelentésemben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *megfontolásra javasolom* az emberi erőforrások minisztere számára a magánszektor szereplőinek a nyári gyermektáborozásra, napközis ellátásra vonatkozó feltételrendszer vonatkozó szabályozásának komplex felülvizsgálatát a gyermekek biztonságát szavatoló feltételek, a kiszámíthatóság és az egyértelműség, illetve a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás hatékonyabb biztosítása érdekében;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a fogyasztóvédelemért felelős innovációs és technológiai miniszternél, hogy a magánszektor szereplői által a nyári napközis ellátást, szolgáltatást biztosító táborok játszótéri eszközeinek biztonságával kapcsolatos átfogó, az egész országra kiterjedő fogyasztóvédelmi ellenőrzést folytasson le;

¹⁰ Lásd például a Kapocs a Gyermekekért Közhasznú Nonprofit Kft. rövid összefoglalóját a jelenlegi helyzetről: <http://kapocs.eu/cikkek-irasok/milyen-a-jo-tabor>

- 3) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Békés Megyei Kormányhivatal Békéscsabai Járási Hivatalának vezetőjénél, hogy
- a) a népegészségügyi, valamint a fogyasztóvédelmi hatósági hatáskörökben eljáró egyes szervezeti egységei közötti hatásköri-vizsgálati határokat egyértelműen tisztázza;
 - b) tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy a népegészségügyi hatóság a táborozásra vonatkozó valamennyi egészségügyi előírás megtartását ellenőrizze az eljárása során.

Budapest, 2018. május 30 .

Székelny László

