



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

Az alapvető jogok biztosa,
mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus

JELENTÉSE
az AJB-704/2016. számú ügyben

Előadók: dr. Zeller Judit
dr. Fliegauf Gergely
dr. Rostás Rita
dr. Izsák Gábor

A látogatás helyszíne: Zita Speciális Gyermekotthon, Kaposvár

2016. február

Jelentés
az AJB-704/2016. számú ügyben

Előadó: dr. Zeller Judit

Az eljárás megindulása

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése 2002. december 18-án fogadta el a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét.¹ A Jegyzőkönyv 1. cikke értelmében, annak „*célja egy olyan rendszer létrehozása, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek – a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából – olyan helyszínekre látogatnak el rendszeresen, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól*”. A Jegyzőkönyv 3. cikke alapján – az 1. cikkben megfogalmazott cél megvalósítása érdekében – valamennyi „*részes állam belföldi szinten létrehoz, kijelöl vagy fenntart egy vagy több látogató testületet (a továbbiakban: nemzeti megelőző mechanizmus) a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása érdekében*”. A Jegyzőkönyv 4. cikke értelmében az államnak a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásait bármely, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló helyen lehetővé kell tennie, ahol embereket valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával a személyes szabadságuktól megfosztják vagy megfoszthatják (a továbbiakban: fogvatartási helyek).

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (6) bekezdése értelmében Magyarországon az alapvető jogok biztosa látja el a Jegyzőkönyv 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: NMM) feladatait. E feladatok teljesítése során az alapvető jogok biztosa beadvány és alapvető joggal összefüggő visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálja a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot a 4. cikk szerinti fogvatartási helyeken.² A Jegyzőkönyv 20. cikkének e) pontja alapján a nemzeti megelőző mechanizmus a felkeresni kívánt helyeket és a meghallgatni kívánt személyeket szabadon kiválaszthatja.

Mindezekre tekintettel az NMM látogatásának helyszínéül a Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság telephelyeként működő Zita Speciális Gyermekotthon (a továbbiakban: Gyermekotthon) jelölte ki, amelyet a következő szakmai indokok támasztanak alá. A gyermekek életkoruknál, fejlettségükönél fogva különösen kiszolgáltatott helyzetben vannak a felnőtt társadalommal, nem ritkán egymással szemben. Önálló jog- és érdekérvényesítési képességük csekély, ezért egyértelműen a társadalom egyik leginkább sérülékeny csoportját³ alkotják. Még erőteljesebb ez a kiszolgáltatottság a családjuktól elválasztott, gyermekvédelmi szakellátásban gondozott gyermekek esetében. Ezért az NMM látogatásainak egyik kulcseleme a gyermekek helyzetének feltárása. A speciális gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek szükségleteiknél fogva sajátos gondoskodást igényelnek, a vonatkozó jogszabályok az ilyen típusú gyermekotthonokra külön

¹ Magyarországon kihirdette a 2011. évi CXLIII. törvény

² Ld. az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 2. § (6) bekezdését, valamint a 39/B. § (1) bekezdését.

³ Ld. pl. az Európai Unió Bizottságának 2013 február 20-i ajánlása: Investing in children: breaking the cycle of disadvantage C(2013) 778 végleges (2) preambulumbekzdését

követelményeket írnak elő. A speciális gyermekotthonban lehetőség van továbbá a gyermeket személyes szabadságától megfosztani, amely lehetőség egyértelműen a NMM különös figyelmét indokolja.

Hatáskör

A Jegyzőkönyv 4. cikk 2. bekezdése szerint szabadságelvonást jelent minden olyan környezetben való elhelyezés, amelyet az illető *önként nem hagyhat el*. A fogva tartás e hagyományostól eltérő értelmezésének egyértelműen megfelelnek a gyermekvédelmi szakellátás otthont nyújtó ellátásai. A gondozási helyet ugyanis *kötelező erejű bírósági vagy hatósági határozat* határozza meg,⁴ az otthont nyújtó intézmény elhagyása esetén pedig az ellátást nyújtó megkeresi az illetékes rendőri szervet az engedély nélkül eltávozott gyermek felkutatása érdekében.⁵ A gyermeket tehát – engedély nélküli távozás („szökés”) esetén – végső soron *rendőri szerv juttatja vissza* gondozási helyére.

Mindezek alapján *a Zita Speciális Gyermekotthon a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási hely, ahol szabadságuktól megfosztott személyek tartózkodnak.*

Az érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elve:* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- *az alapvető jogok tiszteletben tartásához és védelméhez való jog:* „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.” [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés];
- *a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma:* „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani.” [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés];
- *a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog:* „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.” [Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés];
- *a magánélet tiszteletben tartása:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét [...] tiszteletben tartsák.” [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés];
- *a hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a nők és férfiak egyenjogúsága:* „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. [...] A nők és férfiak egyenjogúak” [Alaptörvény XV. cikk (1) és (3) bekezdés];
- *a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés];
- *a testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés];
- *a tisztességes ügyintézéshez való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];
- *a jogorvoslathoz való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés].

⁴ Vö. Gyvt. 78-79. §§

⁵ 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 86. §

Az alkalmazott jogszabályok, állásfoglalások, iránymutatások

Nemzeti jogforrások

- *2011. évi CXI. törvény* az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.)
- *2004. évi CXL törvény* a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)
- *1997. évi XXXI. törvény* a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)
- *2013. évi CCXL. törvény* a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (a továbbiakban: Bvtv.)
- *2015. évi XCII. törvény* az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló Egyezménye kihirdetéséről, valamint ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról
- *2011. évi CLXXIX. törvény* a nemzetiségek jogairól (a továbbiakban: Nektv.)
- *149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet* a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)
- *37/2014 (IV. 30.) EMMI rendelet* a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról (a továbbiakban: EMMI rendelet)
- *15/1998. (IV. 30.) NM rendelet* a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)
- *60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet* a pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól (a továbbiakban: ESzCsM rendelet)
- *1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet* a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: SzCsM rendelet)

Nemzetközi források

- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény (kihirdette az *1988. évi 3. törvényerejű rendelet*, a továbbiakban: CAT)
- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (kihirdette a *2011. évi CXLIII. törvény*, a továbbiakban: OPCAT)
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (kihirdette az *1991. évi LXIV. törvény* a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (kihirdette az *1993. évi XXXI. törvény*, a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye)
- A gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló, a gyermek jogairól szóló a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv (kihirdette a *2009. évi CLXI. törvény*, a továbbiakban: Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv)
- Az Európa Tanács Egyezménye a gyermekek védelméről a szexuális kizsákmányolás és a szexuális bántalmazás ellen (kihirdette a *2015. évi XCII. törvény*)
- A kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság sztenderdjei. CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015 (a továbbiakban: CPT sztenderdek)

- A kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság 1998. január 1-től december 31-ig tartó tevékenységéről szóló 9. általános jelentése CPT/Inf (99) 12. (a továbbiakban: CPT 9. általános jelentése)
- A kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság 2013. augusztus 1-től 2014. december 31-ig tartó tevékenységéről szóló 24. általános jelentése CPT/Inf (2015) 1. (a továbbiakban: CPT 24. általános jelentése)
- Az ENSZ Közgyűlése által elfogadott A/RES/64/142 sz. határozat az alternatív gondoskodásban lévő gyermekekre vonatkozó útmutatóról (a továbbiakban: alternatív gondoskodásról szóló útmutató)
- Juan E. Méndez, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője A/HRC/28/68. számú jelentése (a továbbiakban: Méndez jelentés)
- Az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága hatvanhetedik ülészakán (2014. szeptember 1–19.) elfogadott, Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó záró észrevételek. CRC/C/HUN/CO/3-5 (2014. október 14., a továbbiakban: Záró észrevételek)
- Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 1929. ülésén (2014. szeptember 10.) elfogadott, a Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített időszakos jelentésre adott záró észrevételek. CRC/C/OPSC/HUN/CO/1 (2014. november 3.)
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról (az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, 2010. november 17.) és annak magyarázata (a továbbiakban: Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás)
- Az Európai Bizottság 2013. február 20-i ajánlása: Investing in children: breaking the cycle of disadvantage, C(2013) 778 végleges

A látogatás módszere

Az alapvető jogok biztosa több esetben folytatott már a gyermekvédelmi szakellátást, illetve gyermekotthoni működést érintő egyedi és átfogó vizsgálatot,⁶ és állapított meg a jogállamisággal, illetve a gyermeki jogokkal összefüggő visszasságot. Mivel az NMM alapvető feladata a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése, ezért jelen látogatás keretében a korábbi vizsgálatoktól eltérő célokkal és módszerekkel folytatta le a kiválasztott intézményben tett látogatást. A Jegyzőkönyv 20. cikke alapján az NMM számára lehetővé kell tenni

- a felkeresni kívánt helyek és a meghallgatni kívánt személyeket *szabad kiválasztását*,
- a fogva tartott személyekkel való *bánásmódra*, valamint fogva tartásuk *körülményeire* vonatkozó *valamennyi információhoz való hozzáférést*,
- a fogvatartási hely *létesítményeihez és helyiségeihez való hozzáférést* és
- a szabadságuktól megfosztott személyek, valamint az érdemi információt szolgáltatni képes más személy tanúk nélküli, *személyes magánmeghallgatását*.

A látogatások *bejelentés nélküliek*, ami biztosítja, hogy az NMM a látogatás során az érintett intézmény mindennapos működéséről, a fogva tartás körülményeiről, valamint a fogvatartottakkal való bánásmód általános jellegéről valós információt kapjon.

A Zita Gyermekotthonban tett látogatás keretében a következő módszerekkel került sor az intézmény ellenőrzésére:

1. dokumentumok bekérése,
2. elhelyezés körülményeinek megfigyelése (intézménybejárás során),

⁶ A látogatott intézmény tekintetében ld. pl. az AJB 545/2013. sz. jelentést

3. személyes meghallgatások a gyermekekkel, a gondozó személyzet tagjaival és az intézmény vezetésével.

A látogatás során az NMM összesen 24 személyt hallgatott meg:

- az intézmény szakmai vezetőjét,
- 11 személyt az intézmény személyzetéből (köztük csoportvezetőket, gyermekfelügyelőket és gyermekvédelmi asszisztenseket), továbbá 3 gyámat és a gyermekjogi képviselőt, valamint
- 12 gyermeket.

A személyes meghallgatások félig strukturált interjúk formájában, előzetesen kidolgozott, iránymutatásként szolgáló kérdéssor alapján valósultak meg.

A látogatás időpontja: 2015. június 25-26.

A látogatás résztvevői

A látogatás vezetője: dr. Zeller Judit jogász, pszichológus
A látogatás résztvevői: dr. Fliegauf Gergely pszichológus
dr. Rostás Rita pszichológus, pedagógus
dr. Izsák Gábor jogász, pedagógus

A látogatás helyszíne

A Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság telephelyeként működő Zita Speciális Gyermekotthon egyetlen helyszínen funkcionál, épülete Kaposvárott, a Kanizsai u. 79. sz. alatt található. Az NMM látogatása a Gyermekotthon területére (az épületre és az azt körülvevő kertre) terjedt ki.

Tényállás és megállapítások

1. Az intézmény alapadatai, korábbi ellenőrzések eredményei

A Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság telephelyeként működő Zita Speciális Gyermekotthon szolgáltatói nyilvántartásban való bejegyzése – a Gyvt. 161/V. § (6) bekezdése alapján – a Somogy Megyei Kormányhivatal SOC/05/1091/2014. számú határozatával történt meg, a bejegyzés határozatlan időre szól. Az intézmény fenntartója a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF), a Gyermekotthon ellátási területe Somogy és Baranya megyére terjed ki. Az intézményben rendelkezésre állnak az NM rendelet 111-112. §-aiban előírt dokumentumok: a nevelőtestület által elfogadott szakmai program és a házirend egyaránt 2013. február 15-e óta hatályos.

A Gyermekotthon egyetlen épületben működik, összesen 32 fő befogadására alkalmas. A gyermekeket – az irányadó NM rendeletben foglaltak alapján – négy, egyenként 8-8 fős csoportba osztják, nemek szerint elkülönítve. A látogatás idején a Gyermekotthon 30 gyermekről gondoskodott, három fiú és egy leány csoport keretei között. A csoportok feltöltöttsége változó, a látogatás idején azonban egy csoportban a gyermekek száma meghaladta az NM rendelet által előírt létszámot. Ebben a csoportban hivatalosan 11 főt helyeztek el, igaz, a látogatás idején ténylegesen csupán ketten tartózkodtak az intézményben, a többiek szőkésben vagy javítóintézetben voltak.

Az intézmény legutóbbi hatósági ellenőrzését a Somogy Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala végezte 2014. november 6-án. Az ellenőrzés megállapította, hogy két csoport létszáma – egyik esetben 3 fővel, másik esetben 2 fővel – magasabb, mint az NM rendelet által előírt maximális létszám. Az ellenőrző szerv ezért figyelmeztette a fenntartót, hogy ne lépje túl a jogszabályban meghatározott létszámot. Az ellenőrzés más hiányosságot

nem tárt fel, az intézményt személyi és tárgyi feltételek tekintetében is megfelelőnek minősítette.

Az NM rendelet 126. § (5) bekezdése alapján a speciális gyermekotthonban összesen legfeljebb 40 fő, de csoportonként legfeljebb 8 fő helyezhető el úgy, hogy az egyes csoportokon belül csak azonos nemű gyermekek lehetnek. Az intézmény alapadataiból kiderül, hogy befogadási összlétszáma és a gyermekek nemének megfelelő elhelyezés tekintetében megfelel az előírtaknak, a csoportlétszám azonban egy esetben meghaladja a jogszabályi előírást. Emiatt már korábbi ellenőrzés során is figyelmeztették a fenntartót. Az ENSZ alternatív gondoskodásról szóló útmutatója kifejezetten kiemeli, hogy az intézményi gondozást nyújtó helyszíneknek kicsiknek, kis számú gyermeket ellátónak kell lenniük.⁷ Ez a gyermekek sajátos szükségletei, probléma-profilja miatt különösen fontos a speciális ellátást nyújtó intézmény, illetve annak csoportjai esetében. Még abban az esetben is, ha a gyermekek egy része huzamosabb ideig nem tartózkodik ténylegesen az intézményben, felmerülhet, hogy az engedély nélküli távozásból olyan létszámban térnek vissza, hogy annak révén a csoport létszáma meghaladja az előírt 8 főt.

Mindezekre tekintettel az NMM megállapítja, hogy az intézmény egyik gyermekcsoportjának túltelítettsége visszásságot idéz elő a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Ezen felül az, hogy a fenntartó figyelmen kívül hagyta a Somogy Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala által adott figyelmeztetést, és nem csökkentette a túltelített csoport létszámát, visszásságot idéz elő az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével kapcsolatban.

2. Az ellátottak köre és gondozási helyük meghatározása

A szakmai program szerint a Gyermekotthon ellátandó alaptevékenységeként a Gyvt. 58. § (1) bekezdés szerinti otthont nyújtó ellátást biztosít a Gyvt. 53. § (2) bekezdés b) pontja szerinti, súlyos disszociális tüneteket mutató gyermekek számára. Az ellátandó célcsoportot a szakmai program úgy jellemzi mint „*disszociális viselkedészavarral*” élő gyermekeket. A Gyermekotthon tehát – szakmai programja szerint – a speciális szükségletű gyermekek Gyvt. által meghatározott három csoportjából csak egyetlen csoportra fókuszál. Célként határozza meg, hogy a szociális normákat megszegő magatartásminták helyett új értékeket és új magatartásmintákat alakítson ki a gyermekekben, fejlesztve szociális készségeiket, intellektuális és érzelmi-indulati életüket.

A szakmai vezető elmondása alapján a látogatás idején a 30 gyermek közül 9 fő volt engedély nélkül távol, vagyis szökésben. Két további gyermek az Emberi Erőforrások Minisztériuma Rákospalotai Javítóintézetében és Speciális Gyermekotthonában javítóintézeti nevelését töltötte. A legfiatalabb gyermek 13, a legidősebb egy hónap híján 18 éves volt. A legrégebben bekerült gyermek valamivel több mint 3 éve élt az intézményben, a legtöbben 1-2 éve voltak a Gyermekotthonban (ld. 1. táblázat). Az egyik szakember elmondása szerint ritka, hogy egy gyermek nem tölti ki a Gyvt. által – alapesetben – két évben maximalizált gondozási időt, holott ez sok esetben indokolatlanul hosszú. A gyámhivatalok azonban általában nem partnerek abban, hogy a gyermek gondozási helyét a két év eltelte előtt megváltoztassák.

⁷ Vö. az alternatív gondoskodásról szóló útmutató 123. pontjával.

Bekerülés éve	Fő
2012	3
2013	6
2014	14
2015	5

1. táblázat

A megkérdezett szakemberek szerint problémát jelent, hogy az intézmény lányokat és fiúkat egyaránt befogad. Ez egyrészt önmagában feszültségforrás, másrészt megnehezíti a csoportok minél előnyösebb összetételének kialakítását. Így ugyanis kevesebb a variációs lehetőség, ha fiúkat el kell különíteni egymástól, lányok esetében pedig ezt meg sem lehet valósítani, holott erre olykor szükség lenne.

Az intézmény 28 beutaló határozatot bocsátott az NMM rendelkezésére, amelyekkel összefüggésben a következő megállapítások tehetők. A gyámhivatali határozatok közül két gondozási hely megváltoztatására irányuló határozat rendelkező része – a Gyer. kifejezett rendelkezése ellenére⁸ – nem rögzíti az érintett gyermek speciális szükségletét, egy esetben még a határozat indokolása sem szól erről. Kiemelést érdemel, hogy két gyermek esetében a határozat kifejezetten pszichoaktív szer használatát jelöli meg a speciális szükséglet elsődleges indokaként. Két határozat kapcsán merül fel a szülők anyagi helyzetének kérdése, az egyik határozat az átmeneti nevelésbe vétel indokát abban jelöli meg, hogy a „szülők körülményei nem voltak alkalmasak a gyermek nevelésére”, a másik a szülők lakáskörülményeivel indokolja, hogy a gyermek családba való visszavezetése, „hazagondozása” nem lehetséges. Az egyik dolgozó véleménye szerint gyakran előfordul, hogy a gyermekek szociális okok miatt kerülnek az intézménybe. Ehhez hozzáfűzhető, hogy az intézmény megkérdezett szakemberei közül többen is problémának látták, hogy a gyámhivatalok döntései sokszor nagyon rigidek, kevésbé veszik figyelembe a gyermek helyzetének változásait, például a szülők életkörülményeinek javulását, a gyermeket ilyen esetben is az intézményben tartják. Két határozat utal arra, hogy az érintett gyermek prostitúció áldozatává vált.

Az ellátottak köre és elhelyezésük tekintetében az NMM – korábbi jelentéseihez hasonlóan – ezúttal is a Gyermekjogi Egyezményre tekintettel teszi meg elvi megállapításait. A Gyermekjogi Egyezmény 9. cikkének értelmében a „részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve, ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek mindenek felett álló érdekében szükséges.” Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának Záró észrevételei szorgalmazzák, hogy Magyarország gondoskodjon arról, hogy a gyermekeket ne szakíthassák el szüleiktől szegénység miatt. Az ENSZ alternatív gondoskodásról szóló útmutatója megállapítja, hogy a szegénység és a rossz szociális helyzet, illetve az ezeknek betudható körülmények önmagukban soha nem szolgálhatnak okként a gyermek családból való kiemelésére. A szegénységre és a rossz szociális helyzetre jelzésként kell tekinteni, amelyek azt mutatják, hogy a családnak támogatásra van szüksége.⁹ Ezeket a Strasbourg-i Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) ítélezései gyakorlata¹⁰ és az Európai Bizottság hátrányos helyzetre vonatkozó ajánlása¹¹ is megerősíti. A Gyvt. – már

⁸ Gyer. 105/A. § (7) bekezdés a) pont

⁹ Vö. az alternatív gondoskodásról szóló útmutató 15. pontjával

¹⁰ Wallová and Walla v. the Czech Republic, Judgement of 26 October 2006, no. 23848/04; R.M.S. v Spain, Judgement of 18 June 2013, no. 28775/12

¹¹ Európai Bizottság: Investing in children: breaking the cycle of disadvantage, C(2013) 778 végleges

1997. november 1-jei hatálybalépése óta – a gyermeki jogok között szerepelteti azt az elvet, hogy a gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.¹² Ezzel szemben a gyámhivatali határozatok arra utalnak, hogy a vér szerinti szülők – elsősorban lakhatási – körülményei igenis megalapozzák azt, hogy a gyermek a gyermekvédelmi szakellátásban maradjon.

Mindezekkel összefüggésben megállapítható, hogy a gyermek szüleitől pusztán anyagi okok miatt való elszakítása a CAT keretei között értelmezve kimeríti az embertelen vagy megalázó bánásmód kategóriáját. Emellett az ilyen intézkedés egyértelműen megvalósítja a Gyermekjogi Egyezmény 9. cikkében biztosított szülővel való nevelkedés jogának sérelmét, valamint visszásságot okoz az Alaptörvény III. cikkének (1) bekezdésben biztosított embertelen bánásmód tilalmával, valamint a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Ezen kívül felveti az Alaptörvény L) cikkének (1) bekezdésében biztosított család védelmével kapcsolatos visszásság veszélyét is.

3. Rossz bánásmód

a. Rossz bánásmód a személyzet részéről

Az interjúk azt tükrözik, hogy az intézmény valamennyi munkatársa jól ismeri a gyermekeket. A gyermekek viszonya a nevelőkhöz és gyermekfelügyelőkhöz igen változatos képet mutat, de alapvetően pozitív. Abban szinte valamennyi gyermek egyetértett, hogy problémáikat jelezhetik nevelőik felé, akik a jelzésekre figyelmet fordítanak. A legtöbben azt is megerősítették, hogy a nevelők pozitívan viszonyulnak a gyermekekhez – legalábbis nem ők a kezdeményezők az agresszív viselkedés vagy kommunikáció tekintetében. Több gyermek jelezte azonban, hogy ha egy gyermek agresszív vagy neveletlen, akkor hasonló modorra számíthat több nevelő részéről is, a verbális agresszió tehát reakcióként megjelenik a nevelők részéről is. Ezt az intézmény dolgozója is megerősítette. Egyetlen gyermek számolt be arról, hogy a nevelők „kokit” adnak, illetve azt is elmondta, hogy az egyik gyermekfelügyelő fizikai agresszióval fenyegette.

Tekintettel arra, hogy a gyermekek és a gondoskodást biztosító személyzet kapcsolata alapvetően jó, ezzel összefüggésben az NMM nem tesz megállapításokat.

b. Gyermekek közötti erőszak

A gyermekek közötti erőszak nem ritka az intézményben. A verbális agresszió mindennapos, de verekedés is előfordul, fiúk és lányok között egyaránt. Az egyik gyermek elmondása alapján „*ütni kell, hogy elfogadjanak*”, mert mindenkit piszkálnak, aki új vagy nem áll ki magáért. A tettegességre gyakran nem az intézmény falain belül kerül sor, hanem a napi kimenő ideje alatt. Egymás cukkolása, szekálása rendszeres, ezt nem minden gyermek tudja jól kezelni. Több dolgozó is jelezte, hogy súlyos probléma, amikor egy-egy olyan gyermek kerül vissza a Gyermekotthonba, aki időközben büntetés-végrehajtási intézményben is volt. Ezek a gyermekek ugyanis gyakran hoznak olyan agresszív viselkedésre vonatkozó tapasztalatokat és módszereket magukkal,¹³ amelyeket aztán a többiekkel szemben alkalmaznak. „*Ők terrorban tartják a többieket.*” – hangzott el egy gyermekfelügyelő részéről. Egy másik dolgozó említette, hogy 2014-ben négy javítóintézeti nevelését letöltött

¹² Gyvt. 7. § (1) bekezdés

¹³ A fiatalok közötti erőszak különböző formáira vonatkozóan ld. az alapvető jogok biztosa mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus AJB-1423/2015. számú ügyben tett jelentését.

gyermek került egy csoportba, ekkor nagyon gyakori volt a verekedés és verbális agresszió, de „*a hangadót hála isten sikerült elvitetni*” (feljelentést tettek ellene, mert megtámadott valakit). Ez a gyermek a többieket is terrorizálta, akik ezt jelezték a nevelőknek, a szembesítésnél azonban már nem mertek ellene vallani. Sok növendék kifejezetten felnevezte a büntetés-végrehajtásból kikerült fiúkra. Ezzel a kihívással a gyermekfelügyelők nehezen birkóznak meg, legtöbbször azt szeretnék, ha az érintett gyermekeket más intézménybe helyeznék.

Az intézményben az elmúlt időszakban egyetlen szexuális abúzust felvető ügy volt, amelynek során az egyik fiú arra kényszerített egy másikat, hogy őt orálisan kielégítse, illetve análisan közösüljenek. Az ügyben rendőrségi feljelentés történt, igaz, csak három héttel a cselekmény után. Ezzel egy időben vették fel az orvosi látteleletet is, amely akkor már nem szolgált érdemi információval. A sértett gyermek később visszavonta az abúzusra vonatkozó állítását. Az eset után a csoportvezető egy ideig jobban ellenőrizte, hogy mi zajlik a két fiú között, és a többi felnőtt is jobban figyelt.

A gyermekek és a gyermekfelügyelők egyaránt elmondták, hogy a gyermekfelügyelők nem hagyják a fizikai agressziót, beavatkoznak, szétszedik a verekedőket. Ha a helyzet súlyosabb, megkeresik a rendőrséget is, feljelentést tesznek. A gyermekek közötti súlyos konfliktusok megoldására további lehetőség, hogy az áldozatot szükség esetén „*átmenekítik*” másik csoportba. A dolgozók hangsúlyozták, hogy a közvetlenül a gyermekekkel foglalkozó munkatársaknak különös figyelmet kell fordítani az áldozat típusú személyekre, és a domináns, agresszív típusú személyekre is. Nélkülözhetetlen a kockázatfelmérés és a kockázatelemzés.

A CPT sztenderdek egyértelműen rögzítik, hogy a fogvatartási helyek személyzetének gondoskodási kötelezettsége („*duty of care*”) magába foglalja annak felelősségét, hogy a gondoskodásban részesülőket megvédjék az egymás közötti erőszaktól. A CPT ennek kulcsát egyrészt a fogvatartottak és a személyzet közötti bizalmi légkör kialakításában és a megfelelő kommunikációban, másrészt a fogvatartottak megfelelő elhelyezésében, a csoportok összetételének helyes kialakításában látja.¹⁴ Ezek a megoldások – a körülményekhez igazítva – a gyermekvédelmi intézményekben is sikerrel alkalmazhatók. A CPT szerint a személyzeti állomány tagjainak észre kell venniük a „*bullying*” jeleit – ideértve a fizikai és szexuális bántalmazást, szóbeli sértést, zsarolást és lopást –, továbbá megfelelően kell reagálniuk és proaktív magatartást kell tanúsítaniuk annak érdekében, hogy megelőzzék az effajta incidensek előfordulását.¹⁵ Az ENSZ alternatív gondoskodásról szóló útmutatója szerint a gyermekek számára hatékony védelmet kell biztosítani a bántalmazás, az elhanyagolás és a kizsákmányolás minden formája ellen, függetlenül attól, hogy azok a gondozók, társaik, vagy harmadik személy részéről valósulnak meg.¹⁶ Annak érdekében, hogy ez megtörténhessen, speciális képzést kell biztosítani a gyermekekkel foglalkozó szakembereknek, amely segíti őket a gyermekbántalmazással, a gyermekek elhanyagolásával, kizsákmányolásával, illetve a gyermek elhagyásával jellemezhető, vagy ezzel fenyegető helyzetek feltárásában, meghatározásában, és az ilyen eseteknek az illetékes hatóságok felé történő jelzésében.¹⁷

A büntetés-végrehajtásból visszatérő gyermekek problémájával összefüggésben említést érdemel az ENSZ különleges jelentéstevőjének megállapítása, amely szerint a fogvatartási helyeken megfelelően el kell különíteni azokat a gyermekeket, akik összeütközésbe kerülnek a törvénnyel azoktól, akik sajátos gondozási szükségletük miatt

¹⁴ Vö. a CPT sztenderdek 27. pontjával

¹⁵ 24. általános jelentésének 121. pontja

¹⁶ Alternatív gondoskodásról szóló útmutató 13. pont

¹⁷ Alternatív gondoskodásról szóló útmutató 46. pont

vannak adott intézményben.¹⁸ Ez részben igaz lehet azoknak a gyermekeknek az esetében is, akik hosszabb-rövidebb időt töltöttek már a büntetés-végrehajtásban. Amellett, hogy ezeknek a gyermekeknek a társadalomba való reintegrációja egyértelműen szorgalmazandó, figyelembe kell venni a környezetükben élő többi gyermek szükségleteit is. A Fővárosi Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálat Speciális Ellátás Módszertani Munkacsoportjának tanulmánya¹⁹ (a továbbiakban: Módszertani Munkacsoport tanulmánya) javaslatként fogalmazza meg, hogy a speciális ellátás meghosszabbítása az előzetes letartóztatást követően ténylegesen egyéni mérlegelés kérdése legyen, továbbá kiemeli, hogy a javítóintézeti elhelyezés után többnyire indokolatlan a fiatalokat a speciális ellátás keretei közé visszaszorítani.²⁰

Egyértelműen pozitív irányba mutat az intézménynek az a gyakorlata, amely igyekszik feltérképezni a konfliktushelyzeteket, a potenciális áldozatokat és agresszorokat, továbbá kezdeményezi a rendőrség eljárását, amennyiben a növendékek közötti erőszakra derül fény. *Mindazonáltal a növendékek közötti erőszak megelőzése és megfelelő időben történő felderítése érdekében mind az intézmény szintjén, mind rendszerszinten további lépések megtétele indokolt.*

A Gyermekotthonban elhelyezett lány növendékek közötti erőszak kezelésének lehetőségeit az is jelentősen befolyásolja, hogy az intézmény csupán egyetlen leány csoportot működtet. Ennek eredményeként ugyanis a lányok esetében sem a másik csoportba való áthelyezés, sem az elkövető és áldozat egymástól való elkülönítése nem alkalmazható.

A jelenlegi helyzet a lánygyermekek esetében veszélyezteti a CAT keretei között értelmezett embertelen bánásmód tilalmát, továbbá az Alaptörvény III. cikkének (1) bekezdésben biztosított embertelen bánásmód tilalmával, az Alaptörvény XV. cikk (2) és (3) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával és a férfiak és nők egyenjogúságának garanciájával, valamint a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasságot okoz.

c. Roma gyermekek hátrányos megkülönböztetése

Az intézmény – a hatályos adatkezelési és adatvédelmi előírásoknak megfelelően²¹ – nem tart nyilván a nemzetiségre vonatkozó adatokat, ennek ellenére a dolgozók megítélése szerint a roma gyermekek aránya kb. 90%. A megkérdezett gyermekek nem számoltak be rasszista megnyilvánulásokról vagy diszkriminációról. Az egyik interjúalany – egy dolgozó – részéről azonban több alkalommal elhangzottak nyíltan xenofób, rasszista illetve megalázó kijelentések a roma gyermekek vonatkozásában a vele folytatott beszélgetés során.

Az intézmény dolgozóinak és növendékeinek viselkedése nem utalt arra, hogy az előítéletes gondolkodásmód, illetve ennek szóban vagy hátrányos megkülönböztetésben való megnyilvánulása általánosan jelen lenne az intézményben. A nyíltan vállalt előítéletes beszéd azonban aggodalomra ad okot, még abban az esetben is, ha az csupán egyetlen dolgozó esetében merült fel.

Ahogy azt az alapvető jogok biztosa az AJB-373/2015. számú jelentésében is megállapította, az etnikai alapú sztereotípiák „bármely megnyilvánulása – így a diszkriminatív beszéd formájában való megjelenése is – megalázó, fenntartja a társadalmi

¹⁸ Méndez jelentés 76. pont

¹⁹ A Speciális Ellátás Módszertani Munkacsoportjának tanulmánya a speciális ellátásról. Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálat, Budapest 2011

²⁰ Módszertani Munkacsoport tanulmánya 21-22. o.

²¹ Vö. Nektv. 11. § (1)-(2) bekezdés és 13. § (2) bekezdés

egyenlőtlenséget, generálja az előítéletek megjelenését, illetve az igazságtalan élethelyzetek újratermelődéséhez vezet.”²² Ennek következményeként az ilyen megnyilvánulások veszélyeztetik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesülését.

4. A személyes szabadság korlátozása

Az intézmény szakmai programja tartalmaz ugyan a személyes szabadság korlátozására vonatkozó rendelkezéseket, amelyek azonban mind a biztonsági elkülönítő, mind a nevelési felügyelet alkalmazása tekintetében csupán a jogszabályi szöveg megismétlését jelenti, vagyis nem rögzít további részletszabályokat vagy garanciákat. A dolgozók elmondása szerint az intézményben a gyermekek személyes szabadságát nem korlátozzák, hiszen „*az intézmény nem zár*”. A szakmai vezető kifejtette, hogy a szabályozás és az eljárás bonyolultsága miatt – különösen abban az esetben, ha a gyermek közvetlenül veszélyeztető magatartása miatt haladéktalanul orvosi vizsgálatot is kell végeztetni – a személyes szabadság korlátozására egyáltalán nem kerül sor. A biztonsági elkülönítő használatát egy jogász végzettségű kolléga – épp a felmerülő jogi és szakmai felelősség, valamint az adminisztrációs nehézségek miatt – kifejezetten nem javasolta.

A biztonsági elkülönítő a Gyermekotthon épületének alsó szintjén, az egyik csoport folyosóján található, zárható ajtaján – ami csupán szokványos beltéri ajtó – rácsosított ablak. Az elkülönítő két egybenyíló helyiségből áll. Ezek közül az egyik mintegy 2x2,5 méteres, benne ágy, asztal és szék található, a világítást két sor üvegtégla adja, a szellőzését egy kis kerek szellőző biztosítja. A falra szerelt fűtőtestet rács védi, ám ennek egyik sarkát kivágták és kifeszítették, feltehetően annak érdekében, hogy a radiátor hőfokszabályozója hozzáférhető legyen. Emiatt azonban a rácsnak e része balesetveszélyes. A másik helyiség az elkülönítő kb. 1,5x1,5 méteres mosdója, ahol egy zuhanytálca, valamint fémből készült mosdótálca és WC található. A falra szerelt lámpa rácsosított. Az elkülönítő mennyezetén beázás nyomok láthatók. A mosdó közepén a látogatás idején egy láthatóan használatban lévő mosógép is volt – amely azt igazolja, hogy a helyiséget tényleg nem eredeti rendeltetésének megfelelően használják.

A biztonsági elkülönítő használaton kívülségét a gyermekek is megerősítik. Ritka kivétel, hogy egy-egy gyermeket azért küldenek a helyiségbe, hogy konfliktus vagy probléma esetén rövid ideig egyedül lehessen. Fontos azonban, hogy ilyenkor a helyiség ajtaját nem zárják, a gyermek tehát bármikor kijöhet.

Ezzel szemben, a személyes szabadság más típusú megvonásával kapcsolatban az a kép rajzolódik ki az interjúkból, hogy az igenis létező jelenség az intézményben. A gyermekek többsége említést tett az ún. „izolációs időszakról”, amelyre a befogadás után került sor, és amelynek során – egy héttől akár egy hónapig terjedő időtartamban – nem hagyhatta el a Gyermekotthon területét. Két gyermek arról is beszámolt, hogy az izolációs időszakban nem tarthattak személyesen kapcsolatot hozzátartozóikkal, kizárólag telefonon és levélben érintkezhetek velük. Mindemellett egy nevelő levelében a következőket írta az érintett gyermek iskolájának: „*Ezúton szeretném kérni, hogy (gyermek neve) növendékünk tanulói jogviszonya ne szűnjön meg az elkövetkezendő 30 napban, míg intézményünk házirendje értelmében fent nevezett gyermek szabadságát korlátozzuk!*” A látogatás során a levéllel összefüggésben feltett kérdésre az NMM munkatársai azt a választ kapták, hogy az érintett kolléga valószínűleg helytelenül értelmezte a személyes szabadság korlátozását, ilyenről nem volt szó ténylegesen az adott esetben.

²² AJB-373/2015. sz. jelentés 2. pont

a. Az intézmény gyakorlatával összefüggő megállapítások

A Gyermekotthonban található biztonsági elkülönítő állapotát értékelve megállapítható, hogy az nem alkalmas közvetlenül veszélyeztető magatartást tanúsító gyermek elhelyezésére. Az ajtó könnyen kitörhető, a fűtőtest rácsa pedig egyértelműen balesetveszélyes. Tekintettel arra azonban, hogy valamennyi információ arra utal, hogy az intézményben az elkülönítő nincs használatban, erre vonatkozó megállapítást az NMM nem tesz.

Az ún. „*izolációs időszak*”, bár a gyermekotthon dolgozói nem így értelmezik, egyértelműen a gyermek személyes szabadságának súlyos korlátozását valósítja meg, hiszen időtartama alatt a gyermek az intézmény területét – akár több hétig – nem hagyhatja el. A Gyvt. előírja, hogy ha a gyermek személyes szabadságának korlátozása előreláthatólag negyvennyolc órát meghaladóan szükséges, a speciális gyermekotthon vezetőjének kötelezettsége kezdeményezni a gyámhatóságnál a gyermek *nevelési felügyeletének* elrendelését.²³ Amennyiben tehát a gyermek izolációjára van szükség, ezt a gyámhatósági intézkedést a vezetőnek legkésőbb 48 órányi szabadságelvonás után kezdeményeznie kellene. A Gyermekotthon gyakorlatában azt a szabadságelvonást, amely de facto a nevelési felügyeletet elrendelését indikálná, de jure nem így értelmezik, ezért a szabadságelvonás során nem érvényesülnek azok a garanciák sem, amelyeket a Gyvt. a nevelési felügyelettel összefüggésben megállapít. Az említett garanciák nyilvánvalóan abban az esetben sem tudnak érvényesülni, ha az intézmény dolgozói nincsenek tisztában azzal, hogy az általuk alkalmazott intézkedés a személyes szabadság korlátozásának minősül vagy sem, illetve nem tudják, hogy a szabadság korlátozásához 48 órát meghaladóan a gyámhatóság határozata szükséges.

Az a gyakorlat, amelyben a vezető a személyes szabadság 48 órát meghaladó korlátozása esetén nem kezdeményezi a nevelési felügyelet elrendelését, visszásságot eredményez az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésben biztosított szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal, a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Az a tény, hogy a dolgozók nem ismerik az általuk alkalmazott intézkedések jogi minősítését és szabályait, veszélyezteti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogállamiságból eredő jogbiztonság gyakorlati érvényesülését.

b. A személyes szabadság korlátozásával összefüggő elvi megállapítások

A biztonsági elkülönítő használaton kívüliségével és a dolgozók azon megjegyzéseivel kapcsolatban, amelyek szerint az elkülönítő használata, továbbá a nevelési felügyelet elrendelése a jogi és szakmai iránymutatások hiánya miatt nem megvalósítható, indokolt a továbbiakban az elkülönítő alkalmazásának és a nevelési felügyelet elrendelésének jogi és szakmai kereteit áttekinteni. Az alapvető jogok biztosa korábbi jelentéseiben²⁴ már foglalkozott a speciális gyermekotthonokban megvalósuló (vagy lehetséges) személyes szabadság korlátozásával. Ezekben a jelentésekben megállapította, hogy a személyes szabadság gyermekotthonbeli korlátozásának jogi szabályozása nem megfelelő, a szakemberek számára sem egyértelmű, ezért nehezen alkalmazható. Bár időközben mind a Gyvt. mind az NM rendelet idevágó szabályait módosították,²⁵ az intézményben tapasztaltak

²³ Gyvt. 81/B. § (1) bekezdés

²⁴ Ld. pl. az AJB-3012/2012. sz. és az AJB-4883/2009. sz. jelentéseket

²⁵ Vö. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek és egyes kapcsolódó törvényeknek a nevelőszülői jogviszony és a speciális ellátás átalakításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCV. törvénnyel, valamint a szociális ágazatba tartozó miniszteri rendeleteknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő és egyéb módosításáról szóló 19/2014. (III. 13.) EMMI rendelettel

mégis azt mutatják, hogy a személyes szabadság korlátozásával összefüggő jogszabályi háttér gyakorlatban való alkalmazhatósága még mindig problémás, a szakemberek számára is nehézkes, bonyolult, a jogszabályi keretek továbbra sem egyértelműek. A gyakorlati szakemberek által felvetett problémák mellett – az NMM meglátása szerint – a speciális gyermekotthonban gondozott gyermekek személyes szabadsága korlátozásának jogi szabályozása továbbra is elégtelen. A szabályozás nem rögzít megfelelő garanciákat, ami több alapjog érvényesülését közvetlenül veszélyezteti. A szabályozási hiányosságok feltárásánál az NMM tekintetbe vette azokat a szabályokat, amelyek a nem gyermekvédelmi intézményben megvalósuló fogva tartás, szabadságkorlátozás esetén irányadók. Az NMM kiindulópontja ugyanis az, hogy a gyermekek személyes szabadságának gyermekvédelmi intézményben megvalósuló korlátozására nem vonatkozhatnak enyhébb garanciális szabályok, mint egyéb, az OPCAT keretei között értelmezett fogvatartási helyeken – így tipikusan egészségügyi, szociális vagy büntetés-végrehajtási intézményekben – megvalósuló szabadságelvonásra. Ezt alátámasztja a Gyermekjogi Egyezmény, amelynek értelmében a részes államok hatóságainak alapvető kötelezettsége, hogy a „*gyermeket törvénytelenül vagy önkényesen ne fosszanak meg szabadságától*”, illetve, hogy „*a szabadságától megfosztott gyermekkel emberségesen és az emberi méltóságnak kijáró tisztelettel, életkorának megfelelő szükségleteinek figyelembevételével bánjanak*”.²⁶

ba. Egészségi vagy pszichés állapot miatti szabadságkorlátozás, biztonsági elkülönítés

A közvetlen veszélyeztető magatartás miatti szabadságkorlátozásra, különösen a biztonsági elkülönítő alkalmazására (biztonsági elkülönítésre) vonatkozó jelenlegi jogszabályi keretek igen felszínesek, azokból számos szabályozási – elsősorban garanciális – elem hiányzik.

A Gyvt. a gyermekotthon területe elhagyásának tilalma, a kijelölt helyiségben tartózkodás kötelezettsége, illetve a biztonsági elkülönítés indikációjával kapcsolatban kimondja, hogy ezek akkor alkalmazhatók, „*ha a gyermek egészségi vagy pszichés állapota következtében saját vagy mások életét, egészségét közvetlenül veszélyeztető magatartást tanúsít és ez csak teljes körű ellátásának azonnali, zárt körülmények közötti felügyeletével vagy biztonsági elkülönítéssel hárítható el*”,²⁷ emellett általánosságokat határoz meg az elrendelő vezető értesítési kötelezettségével és a panaszjoggal összefüggésben. Ennél részletesebb szabályokat az NM rendelet sem rögzít, és egyik vonatkozó jogszabály sem írja elő, hogy akár szakmai protokollban, akár az intézményi dokumentumokban kéne meghatározni az elkülönítés részletszabályait. Amennyiben ezt a szabályozási megoldást összevetjük a pszichiátriai betegek elkülönítésére irányadó ESzCsM rendelettel, látható, hogy ez utóbbi kifejezetten előírja, hogy a pszichiátriai intézetnek részletes eljárásrendet kell kialakítania a *korlátozó intézkedések* elrendelésének és alkalmazásának szabályairól, amely magában foglalja az elrendelés részletes szabályait, az alkalmazás maximális időtartamának meghatározását, a megfigyelés, a feloldás, az értesítés szabályait, továbbá a panaszjog gyakorlásának pontos kereteit.²⁸ Az ESzCsM rendeletben meghatározott fizikai korlátozást megvalósító intézkedések közé sorolható a Gyvt. szerinti *biztonsági elkülönítéssel egy tekintet alá vehető elkülönítés is*.²⁹ Hasonló módon, az SzCsM rendelet – amely utal az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV törvényre, ezáltal közvetetten az ESzCsM rendeletre is

²⁶ Gyermekjogi Egyezmény 37. cikk b) és c) pont

²⁷ Gyvt. 81/A. § (5) bekezdés b) pont

²⁸ Vö. az ESzCsM rendelet 5. § (5) bekezdésével

²⁹ Az ESzCsM rendelet 1. § (1) bekezdés a fizikai korlátozást a következők szerint határozza meg: „a pszichiátriai beteg szabad mozgásának megtagadása, illetve mozgási szabadságának testi kényszerrel, fizikai és mechanikai eszközökkel, berendezésekkel való korlátozása, így különösen [...] az elkülönítés...”

– is rögzíti, hogy a korlátozó intézkedés – így például az elkülönítés alkalmazásával összefüggésben a szolgáltatást nyújtónak részletes eljárásrendet alakít ki a házirendben. Az eljárásrend tartalma azonos az ESzCsM rendeletben előírtakkal.³⁰

További problémát vet fel kifejezetten a biztonsági elkülönítés Gyvt. által meghatározott maximális időtartamának és felülvizsgálatának kérdése. Bár a Gyvt. és az NM rendelet egyaránt előírják, hogy a gyermekotthon biztonsági elkülönítést elrendelő vezetőjének haladéktalanul gondoskodnia kell a gyermek orvosi vizsgálatáról, illetve egészségügyi ellátáshoz való hozzájutásról,³¹ a Gyvt. mégis lehetővé teszi, hogy a vezető a biztonsági elkülönítést akár 24 óra időtartamban is fenntartsa. Így előfordulhat, hogy bár az orvos értesítése megtörtént, a tényleges orvosi vizsgálat valamilyen oknál fogva késedelmet szenved, ami miatt a gyermek akár 24 órán keresztül is a biztonsági elkülönítőben marad. A helyzetet súlyosbítja, hogy sem a Gyvt., sem az NM rendelet nem írja elő, hogy a gyermek állapotát rendszeresen ellenőrizni kellene. A 24 órában maximalizált biztonsági elkülönítés időtartama, továbbá a rendszeres ellenőrzés hiánya jogilag és szakmailag egyaránt megkérdőjelezhető. A magyar szabályozást áttekintve megállapítható, hogy büntetés-végrehajtási intézetben az ön- vagy közveszélyes magatartást tanúsító elítélt elkülönítése legfeljebb hat óra időtartamú lehet, és annak szükségességét kétóránként felül kell vizsgálni.³² Pszichiátriai intézetben a kiskorúval szemben alkalmazott elkülönítés felülvizsgálatát először legkésőbb 2 óra elteltével, majd folyamatosan 2 óránként kell elvégezni.³³ Ezek a garanciák a speciális gyermekotthonban elhelyezett gyermekeket a hatályos szabályok szerint nem illetik meg, holott a biztonsági elkülönítés lényegében azonos a büntetés-végrehajtásban vagy az egészségügyben, illetve a szociális intézményekben alkalmazott módszerrel.

A biztonsági elkülönítés kapcsán meg kell említeni, hogy a CPT sztenderdjei egyértelműen kimondják: a napokban mérhető elkülönítés eredményessége nem igazolható, így annak alkalmazása időben csak rendkívül korlátozottan megengedhető.³⁴ A sztenderdek utalnak arra is, hogy a korlátozó intézkedéseket (amelyek közé az elkülönítés is egyértelműen besorolható) lehetőség szerint vissza kell szorítani. Ameddig azonban alkalmazásban vannak, részletes iránymutatásoknak, protokolloknak kell szabályozniuk

- az ilyen intézkedések elrendelését (külön kitérve arra, hogy milyen konkrét esetekben alkalmazhatók),
- a korlátozással elérni kívánt célokat,
- a maximális időtartamot és a rendszeres felülvizsgálat szükségességét,
- az emberi kapcsolatok fenntartásának lehetőségét,
- a személyzet különös gondosságának szükségességét,³⁵

Indokolt rögzíteni azt a CPT követelményt is, hogy a korlátozás nem alkalmazható büntetésként.³⁶ Az NMM korábbi jelentésében³⁷ is utalta arra, hogy a CPT a kiskorúak magánzárkára emlékeztető körülmények közötti elhelyezését kifejezetten aggályosnak ítélte,³⁸ emellett arra is rámutatott, hogy az erőszakos és/vagy agitált magatartást tanúsító fiatalok biztonsági elkülönítőben való elhelyezése hangsúlyozottan *kivételes* intézkedés, ami *csupán*

³⁰ ESzCsM rendelet 101/A. § (2) bekezdés

³¹ Gyvt. 81/A. § (6) bekezdés, NM rendelet 126/A. § (4) bekezdés

³² Bvtv. 146. § (5) bekezdés

³³ ESzCsM rendelet 5. § (8) bekezdés

³⁴ CPT sztenderdek 47-48. pont

³⁵ CPT sztenderdek 49. pont

³⁶ CPT sztenderdek 48. pont

³⁷ AJB-366/2015. sz. jelentés

³⁸ CPT 9. általános jelentés 35. pont

néhány óra időtartamban megengedett, és soha, semmilyen körülmények között nem alkalmazható büntetésként.³⁹

Az NM rendelet kimondja, hogy amennyiben a gyermek magatartása a biztonsági elkülönítőben 24 órán belül nem rendeződik, kezelését fekvőbeteg-intézményben kell folytatni.⁴⁰ Arról azonban nem rendelkezik, hogy mi történjen abban az esetben, ha a gyermeknek egészségi vagy pszichés állapota következtében közvetlen veszélyeztető magatartása miatt korlátozták a szabadságát, ám ez nem a biztonsági elkülönítőben, hanem más módon (intézmény elhagyásának tilalma, meghatározott helyiségben való tartózkodás kötelezettsége) – akár 48 óra időtartamban – valósul meg. A Gyvt. erre az esetre nevelési felügyelet elrendelését írja elő, aminek alkalmazása azonban hosszadalmas eljárás eredménye, holott a veszélyeztető magatartás azonnali beavatkozást igényelhet. Problémás a szabályozás fogalomhasználatának következetlensége is: míg a Gyvt. 81/A. § (5) bekezdése – a szabadságkorlátozás kapcsán – még közvetlen veszélyeztető magatartást említ, addig a 81/B. § (1) bekezdése – a nevelési felügyelet kapcsán – már csupán veszélyeztető magatartást határoz meg a 48 órán túli szabadságkorlátozás szükségességekor. Az NMM megítélése szerint az időtartam hosszának kivételével a CPT iránymutatásoknak kell érvényesülnie a kijelölt helyiségben tartózkodás és az otthon elhagyása tilalmának esetében is.

A gyermekotthon területe elhagyásának tilalmára, a kijelölt helyiségben tartózkodás kötelezettségére, továbbá a biztonsági elkülönítő alkalmazására irányadó szabályok hiánya, illetve a rendelkezésre álló szabályok tartalma, továbbá az említett intézkedések hatályos szabályok alapján történő esetleges alkalmazása a CAT keretei között értelmezett kegyetlen, illetve megalázó bánásmódot valósít meg, ami visszásságot okoz az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében rögzített kényszer tilalmával, a IV. cikk (1) bekezdésben rögzített szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal, a gyermek XVI. cikk (1) bekezdésben biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, továbbá a XX. cikk (1) bekezdésben biztosított egészséghez való joggal összefüggésben. Az, hogy a jogi szabályozás gyermekotthonban elhelyezett gyermekek számára nem határoz meg olyan biztosítékokat, amelyeket a hasonló helyzetben lévő, büntetés-végrehajtásban, egészségügyi, illetve szociális ellátórendszerben fogva tartottak számára garantál, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz.

bb. A nevelési felügyelet

A nevelési felügyelet elrendelésére vonatkozó eljárással összefüggésben elsősorban az eljárási határidőkkel és a bírósági felülvizsgálattal kapcsolatosan tehető megállapítások. A nevelési felügyelet elrendelése iránt indult eljárásban a gyámhatóság a speciális gyermekotthon vezetője általi kezdeményezésétől számított nyolc napon belül határoz,⁴¹ a határozathozatal előtt azonban kikéri az illetékes gyermekvédelmi szakértői bizottság véleményét.⁴² A szakértői bizottság a véleményt 3 munkanapon belül küldi meg a gyámhivatalnak.⁴³ Miután a Ket. 33. § (3) bekezdés j) pontja értelmében az ügyintézési határidőbe a vélemény elkészítésének ideje nem számít bele, az eljárás tényleges időtartama ennivel hosszabb.⁴⁴ Mindezek után a gyámhatóság a határozatát – annak közlésétől számított három napon belül küldi meg felülvizsgálat végett a bíróságnak, amely pedig nem peres

³⁹ CPT sztenderdek 129. pont

⁴⁰ NM rendelet 126/A. § (5) bekezdés

⁴¹ Gyvt. 81/B. § (7) bekezdés

⁴² Gyvt. 81/B. § (5) bekezdés

⁴³ NM rendelet 126/B. §

⁴⁴ Bár a Gyvt. a szakértői bizottság véleménye esetében következetesen a „szakmai vélemény” megjelölést alkalmazza a „szakértői vélemény” megjelölés helyett, a vélemény tartalmát, eljárásban betöltött szerepét és gyakorlati megítélését tekintve határidők vonatkozásában egy tekintet alá vehető a szakértői véleménnyel.

eljárásban, a határozat megküldésétől számított tizenöt napon belül határoz a nevelési felügyelet fenntartásáról vagy megszüntetéséről.⁴⁵ A határidőket figyelembe véve mindez azt jelenti, hogy a gyermek szabadsága akár 13 napon keresztül is korlátozható anélkül, hogy erről bármilyen jogerős hatósági döntés születne. Ezen felül akár további 15 nap (vagyis összesen 28 nap) is eltelhet addig, amíg ügyéről független, pártatlan bíróság tisztességes eljárás keretei között határozatot hozna.

A Gyvt. kifejezetten kimondja, a nevelési felügyelet intézménye a személyes szabadság korlátozását valósítja meg, függetlenül a felügyelet esetleges pedagógiai céljaitól. Ezt figyelembe véve a nevelési felügyelet az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikk 1. bekezdésének d) pontjában meghatározott körbe – kiskorú őrizetbe vétele – tartozik, így vonatkozik rá az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikk 4. bekezdésében deklarált általános ún. „*habeas corpus*” elv. Ennek lényege, hogy a szabadságától bármilyen esetben (vagyis nem csupán bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja nyomán) megfosztott személynek lehetősége legyen arra, hogy őrizetbe vételéről⁴⁶ a bíróság rövid határidőn belül döntsön. A „rövid határidő” fogalmának meghatározása az EJEB jogértelmezésének tárgya, amely akár esetről esetre változhat. Az EJEB következetes gyakorlata szerint amennyiben a szabadságtól való megfosztást eleve bíróság rendelte el, akkor a „rövid határidő” enyhébben értelmezendő, hosszabb időtartamot is lefedhet.⁴⁷ Amennyiben a szabadságtól való megfosztás közigazgatási hatóság határozatának eredménye, a „rövid határidő” fogalma inkább a – bűncselekmény alapos gyanúja miatt őrizetbe vett személy bíróság elé állításakor irányadó – „*haladéktalanul*” fogalmához közelít.⁴⁸ Ez a kategória pedig az előzőnél jóval rövidebb időtartamot jelent. A Shcherbina kontra Oroszország ügyben az EJEB kimondta: az, hogy az őrizetbe vételtől a bírósági döntés meghozataláig 16 nap telt el, megvalósította az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikk 4. bekezdésének sérelmét.

Az a körülmény, hogy akár 28 nap is eltelhet a szabadságtól való megfosztás és a bíróság nevelési felügyeletről szóló határozatának meghozatala között egyértelműen sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikkének 4. bekezdését, továbbá visszásságot idéz elő az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal összefüggésben.

5. A kapcsolattartás és az izoláció összefüggései

A rendelkezésre álló beutaló határozatokat áttekintve megállapítható, hogy azok – a gyermek gondozási helyének azonnali megváltoztatásáról szóló döntéseket kivéve – minden esetben rögzítik a gyermek és szülője vagy más hozzátartozója kapcsolattartásának rendjét. A telefonon és levélben történő kapcsolattartás – néhány kivétellel – korlátlanul megengedett, és az intézményben megfelelően meg is valósul. Egyetlen kivétellel valamennyi beutaló határozat a Gyermekotthon területén megvalósuló folyamatos kapcsolattartást határoz meg, időszakos kapcsolattartás csupán néhány gyermek esetében megengedett. Szintén néhány esetben fordul elő az, hogy a gyámhatóság az egyik vagy másik szülővel való kapcsolattartást nem engedélyezi. Egyetlen határozat sem határoz meg azonban olyan időszakot, amelynek során a gyermek egyáltalán nem tarthat folyamatos kapcsolatot egyik szülőjével vagy hozzátartozójával sem. Ezzel szemben az előző pontban leírt „izolációs időszak” során a személyes kapcsolattartás is tilos.

⁴⁵ 81/C. § (1)-(2) bekezdés

⁴⁶ Az EJEE által alkalmazott őrizet fogalma nem azonos a magyar jogban szereplő őrizetbe vétel fogalmával, annál jóval tágabb. Az EJEE 5. cikk (1) bekezdésének d) pontja kifejezetten ide sorolja a kiskorú nevelési felügyeletét.

⁴⁷ Ld. Shakurov v. Russia, Judgement of 5 June 2012, no. 55822/10

⁴⁸ Vö. Shcherbina v. Russia Judgment 26 June 2014, no. 41970/11

A látogatás tapasztalatai szerint az izolációs időszak jelentősége kettős: egyrészt – valamennyi esetben – a gyermek személyes szabadságának korlátozását jelenti,⁴⁹ másrészt a gyermek kapcsolattartási jogának korlátozását is jelentheti. Ez utóbbi vonatkozásában hangsúlyozandó, hogy a Gyvt. 7. § (4) bekezdése szerint a gyermeknek a szülő felügyeleti joga megszűnése esetén is joga van – a vér szerinti család beleegyezése mellett – a kapcsolattartáshoz. A Gyvt. 34. § (2) bekezdése előírja, hogy a gyermekvédelmi szakellátás során elő kell segíteni, hogy a gyermekkel szülője vagy más kapcsolattartásra jogosult hozzátartozója – meghatározott kivételektől eltekintve – kapcsolatot tartson fenn. A 34. § (6) bekezdése előírja, hogy az ideiglenes hatállyal gyermekotthonban elhelyezett, továbbá a nevelésbe vett gyermekkel történő kapcsolattartásról a gyámhatóság hivatalból dönt, a kapcsolattartást tehát a gyámhivatal határozata alapozza meg.⁵⁰ A határozat kötelező erejű, így amennyiben nem rendelkezik arról, hogy a gyermek meghatározott ideig – vagy akár határozatlan ideig – nem tarthat kapcsolatot adott hozzátartozójával vagy hozzátartozóival általában, az otthont nyújtó ellátást biztosító intézménynek nincs felhatalmazása arra, hogy kapcsolattartás jogát korlátozza.

A CPT sztenderdek kifejezésre juttatják, hogy a külvilággal való kapcsolattartás elősegítése mindenképpen előnyös az érzelmileg gyakran deprivált, szociális készségek terén fejlődést igénylő gyermekek tekintetében. A sztenderd javasolja, hogy az intézmények tegyenek meg minden erőfeszítést annak érdekében, hogy a gyermeknek lehetősége legyen kapcsolatot tartani családjával.⁵¹ (Ezt nyilvánvalóan korlátozhatja az, ha a gyermek mindenek felett álló érdekével ellentétes a kapcsolattartás, aminek megállapítása azonban a gyámhivatal feladata és hatásköre.) A Méndez jelentés következtetései között említi, hogy a gyermek esetében a kínzás és általában a rossz bánásmód elleni egyik fontos biztosíték a szülőkkel telefonon és levélen keresztül, valamint személyesen megvalósuló kapcsolattartás. A kapcsolattartás megvonása sohasem lehet fegyelmezési eszköz.⁵²

Mindezek alapján a vizsgált intézmény kapcsolattartást korlátozó gyakorlata felveti a Gyermekjogi egyezmény 9. cikk 3. bekezdésének sérelmét, továbbá visszásságot okoz az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal, a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, továbbá – tekintettel arra, hogy az intézmény a gyámhivatali határozatot az izoláció alkalmazásakor figyelmen kívül hagyja – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben.

6. Tárgyi feltételek

a. Épület, helyiségek

A Gyermekotthon telkén az U-alakú épület egyik szárában a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat, másik szárában pedig a Gyermekotthon közösségi helyiségei, továbbá az egyes csoportok közös és a gyermekek saját szobái találhatóak. Az épületet nagy füves, fás terület veszi körül, és az udvaron egy focipályát is kialakítottak. Az épület Gyermekotthont befogadó részének állaga rendkívül leromlott (ezzel szemben a TEGYESZ épületrészét felújították); kívülről a vakolat nagy felületeken levált, az alsó szinten vízesedés, máshol beázás nyoma is fellelhető.

⁴⁹ A személyes szabadság korlátozása tekintetében ld. a jelentés 4. pontját

⁵⁰ NM rendelet 87. § (1) bekezdés

⁵¹ CPT sztenderdek 122. pont

⁵² Méndez jelentés 77. pont

A Gyermekotthon épületrésze egy közös helyiségekhez vezető folyosóból, valamint a négy csoport lakrészeiből áll. Ezek a területeken valamennyi ablak rácsosított. A közösségi tér a csoportok lakrészeitől ráccsal elválasztott, a csoportok lakrészeit zárható bejárati ajtó különíti el egymástól és a többi épületrésztől. (A gyermekek kérésére azonban kinyitják az ajtót, hogy egyik csoportból a másikba mehessenek barátaikhoz.) A közösségi helyiségek közül az edzőszoba biztosít benti sportolási lehetőséget, a berendezésből ítélve inkább a fiúk számára. Egy-egy csoport részlegéhez a gyermekek hálószobáin kívül társalgó jellegű közösségi helyiség, valamint számítógéppel, internet-csatlakozással ellátott szoba, sportszerraktár, élelmiszerraktár, gyermekfelügyelői szoba, konyha, étkező és fürdő tartozik. A lakrészekben a gyermekeket háromágyas szobákban helyezik el, amelyek egyenként 24 m²-esek. Minden gyermek saját ágygal, ruhás- és éjjeli szekrényvel rendelkezik. A szobák berendezése puritán, néhol kifejezetten szegényes, ám többségében praktikus. A gyermekek maguk díszíthetik fel hálójukat poszterekkel, apróbb tárgyakkal. Néhány szobában új bútorok is találhatóak, ám a legtöbb helyen a berendezés inkább elhasznált állapotú. Ugyanez igaz a konyhák és étkezők állapotára is. Két csoportban épp festés zajlott a hálószobákban. A helyiségekben több helyen rongálás, gyújtogatás nyomait lehetett látni, emellett előfordult beütött, átlukadt ajtó, hiányzó villanykapcsoló, kiszakadt és leragasztott konnektor, letépett ablakkilincs, lyuggatott, foltos matrac, törött szekrény és fiók. Egy helyen villanyvezeték lógott ki a falból. Egy-egy csoport lakrészén külön WC és fürdő van a gyermekfelügyelő, illetve a gyermekek számára. A szaniterhelyiségek állapota változó, az egyik csoportban nemrég újították fel, ez jó állapotú, a többi azonban kifejezetten elhasznált.

A Gyermekotthon épületét megfigyelő kamerákkal szerelték fel. A kamerák a folyosókra, az ebédlőre, a bejáratokra és a kertre néznek, de a gyermekek életterét nem érintik. A kamerák elhelyezésekor a gyermekjogi képviselő véleményét is figyelembe vették.

Az épület és a csoportok számára kijelölt lakótér kialakítása, a helyiségek száma és nagysága, továbbá a gyermekek elhelyezése megfelel az NM rendelet 124-126. §-ában, valamint 6. sz. mellékletében foglalt előírásoknak. A tárgyi feltételek összességében megfelelnek a jogszabályi feltételeknek, valamint a CPT által elfogadott sztenderdeknek is.⁵³ A természetes fény és szellőzés megfelelően biztosított. A Gyermekotthonban nem valósul meg az egyszemélyes elhelyezés, ám a hálóhelyiségek létszáma (3 fő) nem veti fel a fokozott erőszak és kizsákmányolás veszélyét. A beázás és vizesedés azonban problémás: egészségügyi kockázatot hordoz, a törött kilincsek, a sérült bútorok és a kilógó vezetékek balesetveszélyesek lehetnek.

Az NMM felhívja a figyelmet arra, hogy az épület és a berendezés egészségügyi kockázatot hordozó, illetve balesetveszélyes állapota visszásságot okoz a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való joggal, továbbá a XX. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséghez való joggal összefüggésben.

b. Élelmezés

Az intézmény egyes csoportjai külön-külön maguk oldják meg az étkeztetést. Három csoport 3 hétre vonatkozó heti menüjét áttekintve, illetve szem előtt tartva az országos tisztifőorvos rendszeres étkezést biztosító, szervezett élelmezési ellátásra vonatkozó táplálkozás-egészségügyi ajánlását, amely a látogatás idején is vonatkozott a Gyermekotthonra, valamint figyelembe véve, hogy az ajánlás tartalma időközben rendeleti

⁵³ CPT sztenderdek V. 3. b. pont

keretet is nyert,⁵⁴ és 2015. szeptember 1-jétől a Gyermekotthon által is alkalmazandó, az étkezésre vonatkozóan az alábbi megállapítások tehetők.

Az egész napos étkeztetés előírásainak megfelelően a Gyermekotthon biztosítja a három fő- és két kísétkézést a gyermekek számára. Az étlap alapján nem állapítható meg, hogy biztosított-e az előírt napi kalóriamennyiség. Az étlapon az egyes ételekben található allergének sincsenek feltüntetve.

Egyértelmű azonban, hogy a négy csoport egyikében sem biztosított az előírt napi 4 adag zöldség vagy gyümölcs, amelyből legalább egy adag nyers formában adandó. Az egyik csoport esetében 10 napos időintervallumot vizsgálva 3 olyan nap is előfordult, amikor nyers zöldség vagy gyümölcs egyáltalán nem került a gyermekek asztalára, e 3 napon felül is volt több olyan nap, amelyen a zöldség kizárólag savanyúság formájában volt hozzáférhető. Valamennyi vizsgált csoportban előfordult olyan nap, amelyen a gyermekek uzsonnára kizárólag nápolyit, kekszet, mi több, nyalókát(!) kaptak, holott az ajánlás szerint kísétkézésként is kizárólag olyan édesség adható, amely legalább 1/3 részben tartalmaz gyümölcsöt vagy tejterméket. A naponta előírt tejtermék-adási ajánlás sem teljesült a vizsgált csoportok étrendjében.

A gyermekek étrendje az előírtakhoz képest szegényes, nem felel meg az időközben jogszabályi keretet is nyert táplálkozás-egészségügyi előírásoknak, ezért a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, továbbá az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében garantált egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

7. Oktatás és szabadidő

A Gyermekotthonban nincs belső iskola, amelynek keretei között az oktatási feladatokat elláthatnák, így a gyermekek külső iskolába járnak. Az iskoláztatással összefüggő problémák kétirányúak: egyrészt sok gyermek esetében felmerül a kinti osztályközösségbe való beilleszkedés, integráció nehézsége, valamint a tanulói kötelezettségek megszegése, aminek gyakran az a kimenete, hogy a gyermekeket kizárják az iskolából. A beilleszkedést az sem segíti, hogy a Gyermekotthonban élőket a város összes iskolájában kifejezetten „a Zitások”-ként tartják számon, ami igen erőteljesen stigmatizáló megjelölés. Egyöntetű vélemény, hogy a városi oktatási intézmények nem szívesen fogadnak „Zitás” gyermekeket. Másrészt a gyermekek igen gyakran egyáltalán nem motiváltak a tanulásra. Mivel az iskolába szabadon és egyedül járnak, előfordul, hogy épp onnan távoznak engedély nélkül, vagy reggel el sem érnek az iskoláig. Végül a legtöbben magántanuló státuszt kapnak. A Gyermekotthonban délelőtt a gyermekfelügyelők foglalkoznak a gyermekekkel, a délutáni kötelező tanulóidő 14.00-16.00 óráig tart.

A gyermekek szabadidős külön programjairól az NMM munkatársai a teljes 2014. évre vonatkozóan kaptak kimutatást. Ebből megállapítható, hogy az egyes csoportoknak felajánlott szabadidős programok száma nem kiegyenlített. A legszegényesebb programkínálatú csoportban az év 5 hónapjában (január, március, április, július és augusztus), egy kicsit gyakoribb programokat szervező csoportban az év 3 hónapjában (január, március, április) egyáltalán nem volt a gyermekeknek szervezett szabadidős tevékenység. Egy csoportban az év egy hónapjában (április) nem volt felkínált program, végül egyetlenegy olyan csoport volt, amely valamennyi hónapra legalább egy programot szervezett.

A gyermekek és a dolgozók elmondása szerint a heti rendszeres programok elsősorban – illetve a program jellegéből adódóan inkább kizárólag – a fiúknak szólnak. Ezek a birkózás

⁵⁴ 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról

és a szumo. A lányoknak korábban zumbát szerveztek, de „*velük nehezebb, ők nem voltak kitartóak, sokszor nem vesznek részt a programokon*” – kommentálja az egyik szakember. A dokumentumok tanúsága szerint heti rendszeres szabadidős tevékenységet a hét négy napján délután 14.00 és 16.00 óra között biztosítanak kondi, foci és bokszfoglalkozás formájában. A megkérdezett szakemberek véleménye szerint több külön foglalkozás kéne a tartalmas és jól strukturált szabadidő-eltöltés megvalósulása érdekében.

Az NMM korábbi, gyermekeket érintő jelentésében is kiemelte: a CPT sztenderdjei hangsúlyozzák, hogy bár a mindennapok céltalansága minden személyre káros hatást gyakorol, sokszorosan igaz ez a gyermekek és fiatalok esetében, mivel nekik különösen nagy szükségük van mind a fizikai aktivitásra, mind az intellektuális stimulációra. Ez elsősorban az oktatás biztosításával, valamint rekreációs és egyéb szabadidős tevékenységek szervezésével valósítható meg.⁵⁵ Ezt erősíti meg a Méndez jelentés is, hozzátéve, hogy a lányok foglalkoztatása, a nekik felajánlott programok változatossága semmi esetre sem hanyagolható el a fiúkkal szemben.

A Gyermekotthonban a szabadidő strukturálása, programokkal való gazdagítása a mindennapokban kevésbé biztosított. A heti négy foglalkozás nem feltétlenül elégíti ki a gyermekek igényeit, különös tekintettel arra, hogy valamennyi tipikusan a fiúkat célozza. Egy csoport kivételével a szabadidős külön programok száma is rendkívül csekély.

Az előbbi megállapítások felvetik a Gyermekjogi egyezmény 31. cikkének sérelmét, valamint visszásságot valósítanak meg a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Az továbbá, hogy a lánynövendékek számára kínált heti rendszeres foglalkozások az intézményben gyakorlatilag hiányoznak, visszásságot okoz az Alaptörvény XV. cikk (2) és (3) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával és a férfiak és nők egyenjogúságának garanciájával összefüggésben.

8. Egészségügyi ellátás, mentálhigiéné, szexuális nevelés

a. Orvosi ellátás és pszichés támogatás

Az intézményben orvos státusz nincs, egy szakápolót foglalkoztatnak. A lányokhoz védőnő és nőgyógyász jár. A pszichiátriai ellátást – amely leginkább a megfelelő gyógyszerek felírását jelenti – a Somogy Megyei Kaposi Mór Oktató Kórház Pszichiátriai és Addiktológiai Centrumának Gyermek és Ifjúsági Szakrendelése végzi. Egyebekben a gyermekek kijárnak a körzeti háziorvoshoz, ahová leggyakrabban a szakápoló kíséri el őket. Ha a gyermekek egészségügyi problémát jeleznek, legtöbbször még aznap eljutnak az orvoshoz. A gyermekeknek kifejezetten jó a kapcsolata a szakápolóval, ezért rendszerint hamar jelzik problémáikat. A szakápoló végzi a gyógyszerek kiadását is, orvosi előírás szerint. A rendszeresen gyógyszert szedő gyermekek közül a legtöbben pszichiáter által felírt viselkedési zavarok kezelésére alkalmazott szert kapnak.

A gyermekek intézményen belüli mentálhigiéné ellátását egyetlen pszichológus végzi, aki csupán egy éve dolgozik a Gyermekotthonban, ám jelentős tapasztalata van a gyermekvédelmi alap- és szakellátásban lévő gyermekek támogatása terén. Nagy elköteleződést mutat feladata iránt. A Somogy Megyei Kormányhivatal Szociális- és Gyámhivatala által 2014-ben lefolytatott hatósági ellenőrzés dokumentumainak tanúsága szerint a Gyermekotthon 2014-ben egy második pszichológust is foglalkoztatott, utóbbit megbízási szerződéssel. Ilyen pszichológusi foglalkoztatás jelenleg nincs az intézményben. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi pszichológus rövid időn belül távozik, elmondható, hogy a

⁵⁵ CPT sztenderdek 107. pont

mentálhigiénés szakemberek fluktuációja igen nagy. Ezt párhuzamba állítva a gyermekek fluktuációjával (és szökéseivel), megállapítható, hogy tartósabb, hosszabb terápiára – legyen az akár szupportív, akár feltáró célzatú – szinte alig van lehetőség, holott erre nagy szükség lenne. A pszichológus elmondása szerint nagyon jól érzékelhetők a gyermekeket terhelő traumák, a bántalmazás és a stressz jelei. Az intézményben pszichológiai csoportfoglalkozások is vannak, pl. művészetterápia és drámapedagógia.

Az egészségügyi ellátással összefüggésben megállapítható, hogy az egészségügyi személyzet hozzáférhetősége megfelelő, a gyermekek probléma esetén kellő időben eljutnak az egészségügyi szolgáltatókhoz. A pszichológusi támogatás biztosítása azonban fejlesztésre szorul, már csak azért is, mert a pszichológusi létszám nem felel meg az NM rendelet 1. sz. mellékletében előírtaknak. A pszichológusi támogatás fejlesztését indokolja, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba kerülő gyermekek nagy része traumatizált, bántalmazott, elhanyagolt gyermek, emellett a családból való kiemelés maga is jelentős pszichés megterhelést jelent. A speciális gyermekotthonban elhelyezett gyermekek esetében a Gyvt. szerint épp a pszichés vagy disszociális tünetek, illetve a pszichoaktív szer használata alapozza meg a speciális gondozási szükségletet, ami nélkülözhetetlenné teszi gondozásuk során a pszichológusi közreműködést.

Az NMM megállapítja, hogy az intézményben tapasztalható pszichológusi létszámihiány a gyermekeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogának közvetlen veszélyét idézi elő.

b. Önsértés és öngyilkosság

Az elmúlt időszakban – 2010 óta – sem öngyilkossági kísérlet, sem befejezett szuicidium nem volt. Önsértés és önkárosítás azonban előfordul, nem figyelemfelhívó, hanem feszültséget, pszichés terheket levezető magatartásként. Főleg a lányok esetében jellemző a falcolás, felületes sérülések ejtése a karon és a combon. Ez feltétlenül pszichés támogatást, odafigyelést igényel.

c. Alkohol- és drogabúzus

Az interjúk során több dolgozó is jelezte, hogy a kábítószer igen súlyos probléma az intézményben, elsősorban a „biofü” és a dizájner drogok. A gyermekotthonban lakó gyermekek különösen veszélyeztetettek ebből a szempontból. Ha valamilyen droghoz hozzáférnek, azt általában ki is próbálják, csekély a veszélyérzetük, a leggyakrabban nem is tudják, mit vesznek be. A helyi drogkereskedelem célpontjai nem ritkán kifejezetten a szakellátásban lévő gyermekek: „*A dilerek úgy gondolkoznak, hogy ha bejön egy új anyag, akkor először a Zitásokon kell kipróbálni.*” – hangzott el az egyik dolgozó részéről. Súlyosbítja a problémát, hogy anyagi okok miatt a gyermekek leginkább azokat a szereket használják, amelyek a legolcsóbbak, könnyen elérhetőek, ám a leginkább károsak vagy kockázatosak. Mivel a kimenőkre a gyermekek legtöbbször önállóan, felnőtt kíséret nélkül mehetnek, gyakran nem hozzák be az intézménybe a szert, hanem máshol veszik be. A gyermekek elmondása szerint azonban az is előfordul, hogy bekerül a drog a Gyermekotthonba.

Addiktológiai centrumba az elmúlt évben 5-6 gyermeket kellett szállítani. A dolgozók elmondták, hogy a droggal szemben nem tudnak hatékonyan fellépni, leginkább kéri a gyermekeket, ne használjanak tiltott szereket. A drogprevenciót az INDIT Közalapítvánnyal való együttműködés biztosítja, amelynek keretében a gyerekek prevenciós foglalkozásokra járnak.

Az NMM megállapítja, hogy a pszichoaktív szerek használata egyértelműen súlyos probléma, ennek kezelése azonban csak részben valósítható meg az intézményen falai között.

Egyértelműen üdvözlendő az INDIT Közalapítvánnyal megvalósult együttműködés, a hatékony megelőzés és beavatkozás azonban a Gyermekotthon körülvevő intézményi környezet, állami szervek feladata is.

d. Szexualitás, fogamzásgátlás, terhesség-megszakítás

A Gyermekotthonban különeműek közötti szexuális kapcsolatra nincs lehetőség, mivel a fiúkat és a lányokat szegregáltan helyezik el. Azonos neműek között azonban előfordulhat szexuális kapcsolat. Mind a dolgozók, mind a gyermekek beszámoltak erről két fiúnövendék tekintetében. Ezzel összefüggésben nem merült fel az erőszak problémája, ám a nevelők mégis helyesebbnek látták a nevelési eszközökkel való fellépést, így a két fiút külön csoportba tették. Az érintett fiúkkal szemben diszkrimináció vagy ellenséges viselkedés nem merült fel sem a dolgozók, sem a többi gyermek részéről.

Mivel a növendékek számára a fogamzásgátló szerek vagy módszerek alkalmazása nem előírás, időről időre előfordul nem tervezett várandósság. A legutóbbi ilyen eset néhány hónappal a látogatás előtt történt, a terhesség vetéléssel végződött.

A fogamzásgátlás lehetővé – ám nem kötelezővé – tétele jó gyakorlatként értékelhető az intézmény részéről. Az azonos neműek közötti szexuális kapcsolattal összefüggésben az interjúk azt mutatták, hogy a kérdés több gyermeket foglalkoztat. A dolgozók ezzel szemben az elkülönítéstől mint problémamegoldásról eltekintve igyekeznek tudomást sem venni a jelenségről. *Ezzel összefüggésben az NMM jelezni kívánja, hogy a gyermekek szexuális nevelése mind a fogamzásgátlás, illetve a nemkívánatos terhesség megelőzése, mind a párkapcsolatok, illetve szexuális kapcsolatok tekintetében kiemelkedően fontos. Erre akár egyéni, akár csoportos foglalkozások keretében indokolt sort keríteni, amelyek keretében megbeszélhetők az egyéni élmények, de helyesbíthetők a téves ismeretek, illetve megelőzhetők az esetleges előítéletek is.*

9. Személyi feltételek

A vezetők szerint a látogatás idején összesen 38-an dolgoztak a Gyermekotthonban. A Gyermekotthonban dolgozó egyetlen pszichológusra 4 csoport jut, egyenként 8-8 gyermekkel. A gyermekekkel legközvetlenebb kapcsolatot ápoló munkatársak (nevelők, gyermekfelügyelők, gyermekvédelmi asszisztensek) száma csoportonként 6-7 fő. A munkatársak fele férfi, ami mindenképpen pozitívként értékelhető a többségében kamaszkorú fiúk ellátását biztosító közegben.

Az időbeosztást tekintve a pedagógusok két műszakban (8.00-14.00 óráig és 14.00-20.00 óráig) látják el a feladatukat, éjszaka és hétvégenként a nevelők, gyermekvédelmi asszisztensek és gyermekfelügyelők vannak a gyermekekkel. A korábbi ügyeletes pedagógusi rendszer fenntartására – arra, hogy hétvégeken is legyen szolgálatban pedagógus – nem volt lehetőség. Az intézményben 7 olyan gyermekfelügyelő is dolgozik, akiket az intézmény a „Roma emberek képzésbe ágyazott foglalkoztatása a szociális és gyermekjóléti ellátórendszerben” elnevezésű TÁMOP pályázat keretében foglalkoztat. Mivel a pályázat 2015. szeptember 16-ig teszi lehetővé munkájukat, 16 hónap után az intézmény kénytelen nagy részüktől megválni.

A szakmai vezető véleménye szerint a szakmai létszám – hiába felel meg a jogszabályi előírásoknak – összességében túl alacsony, és a férfiak száma is kevés. Különösen az éjszakai műszakokba, hétvégre és a portára kéne férfi munkaerő. A szabadságolások nehezen megoldhatók, az egyéni fejlesztéshez, kifejezetten az egyes gyermekek igényeihez illeszkedő neveléshez nem elég a szakember. Nehézséget okoz, hogy a továbbképzésre való jelentkezés lehetősége csekély, szupervízió gyakorlatilag nincs.

A szakmai létszám alapvetően megfelel az NM rendeletben előírtaknak, azzal, hogy a rendelet 3 csoportonként írja elő egy fő pszichológus alkalmazását, így az előírások alapján még egy pszichológust kéne alkalmazni valamilyen formában. A munkateher mindazonáltal indokolná több személy foglalkoztatását, annak, hogy ez nem valósul meg, feltehetően elsősorban anyagi akadályai vannak. Bár a munkatársak között viszonylag magas a férfiak aránya, mégis problémaként jelentkezik a férfi munkaerő hiánya.

A dolgozók folyamatos képzése, a kiegészítés, a stresszkezelés és a szupervízió nem megoldott. Az alapvető jogok biztosa a speciális gyermekotthonok vizsgálatáról szóló általános jelentésében már rögzítette, hogy „a szupervízió olyan speciális szakmai személyiségfejlesztő módszer, amelynek alkalmazása nélkülözhetetlen a segítő foglalkozásúak, köztük a szociális területen személyes gondoskodást végző szakemberek hivatásgondozásában, saját mentálhigiéniájában, szakmai továbbképzésében.”⁵⁶

Az NMM megállapítja, hogy a dolgozók szupervíziójának hiánya a gondozott gyermekeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

10. Fegyelmezés és biztonság

a. Engedély nélküli távozás – „szökések”

A látogatás idején 9 gyermek, vagyis a növendékek több mint egynegyede volt „szökésben”. Az engedély nélküli eltávazások oka – a dolgozók szerint – elsősorban az, hogy a gyermekek szeretnének együtt lenni a családjukkal. A gyermekek legtöbb esetben maguktól visszajönnek, ha mégsem, akkor a Gyermekotthon értesíti a rendőrséget. A dolgozók elmondása szerint az engedély nélküli távozást a napi kimenő megvonásával szankcionálják. A kimenő-megvonás időtartama egy naptól akár egy hétig is terjedhet. Az igazgató elmondása szerint ilyenkor a gyermek nincs bezárva az intézménybe, csupán egyedül nem mehet ki. Felnőtt kísérettel, felügyelet mellett ilyenkor is eltávazhat a Gyermekotthonból. Más kérdés, hogy a szakmai létszám miatt ezekben az esetekben nem mindig tudnak felnőtt kíséretet biztosítani, így előfordul, hogy a gyermek ténylegesen nem tud kimenni.

Az NMM álláspontja szerint a gyermekek engedély nélküli távozásának ilyen magas aránya aggodalomra ad okot, és feltétlenül jelzés értékű. Amennyiben a gyermekek nagy arányban és/vagy sorozatosan távoznak engedély nélkül az intézményből, akkor feltehető, hogy az intézmény általában vagy adott gyermek tekintetében diszfunkcionálisan működik: nem képes megfelelő gondozási környezetet biztosítani.

A gyermek – különösen többszöri – szökése egyértelműen a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésbe lépését indokolja, mivel a távozás ideje alatt a gyermek vagy a gondozására – a gyámhatóság határozata alapján – alkalmatlannak minősített családi környezetbe, rosszabb esetben számára még inkább veszélyeztető helyre történik. Utóbbi esetben az engedély nélkül távozott gyermek különösen veszélyeztetett, hiszen könnyen bűncselekmény áldozatává, esetleg maga is bűnelkövetővé válhat. A bűncselekmény áldozatává válása kapcsán kiemelés érdemel a jelentés következő, 10. b. pontjában tárgyalt gyermekprostitúció kérdésköre.

Az NMM megállapítja, hogy a Gyvt. 17. § (2) bekezdés b) pontja alapján a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai kötelesek hatósági eljárást kezdeményezni a gyermeket veszélyeztető ok fennállás, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén. Amennyiben ilyen esetekben a jelzőrendszer tagjainak közbelépése nem valósul meg, az sérti a Gyermekjogi Egyezmény 19. cikkét, ezért visszásságot okoz az

⁵⁶ AJB-545/2013. sz. jelentés

Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésben biztosított embertelen bánásmód tilalmával, továbbá a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.

b. Prostitúció

Több dolgozó és néhány gyermek is beszámolt arról, hogy a növendékek között van olyan, aki gyermekprostitúció áldozata. A gyermekek elmondása szerint ez „könnyű pénzszerzés, az a fontos, hogy legyen márkás cucc”. A dolgozók tudatában vannak a prevenció jelentőségének, volt olyan, hogy ebbe szakértőket is bevontak: a NANE Egyesülettel együttműködve próbálták a megelőzést megvalósítani. Az egyes felmerülő esetekben feljelentés formájában jeleznek a rendőrség felé, amelynek azonban – tapasztalatuk szerint – gyakran nincs valódi eredménye. A nyomozást igen sok esetben megszüntetik. Emellett az érintett gyermekkel is próbálnak beszélgetni, pszichés támogatást nyújtani számára, felhívni figyelmét a prostitúció veszélyeire. A jelenség létét egy esetben – amely felveti a gyermekprostitúció kihasználása bűncselekményének gyanúját – feljegyzés is igazolja. A dokumentáció azonban nem tájékoztat arról, hogy a Gyermekotthon milyen intézkedéseket tett az ügyben, illetve történtek-e egyáltalán lépések.

Az alapvető jogok biztosa az AJB-373/2015. számú jelentésében is rámutatott,⁵⁷ hogy az intézményi keretek között gondozott gyermekek különösen veszélyeztetett csoportot képeznek a szexuális kizsákmányolás és a gyermekprostitúció, illetve az ezzel szoros összefüggésben álló emberkereskedelem tekintetében. Ezzel kapcsolatban az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága is észrevételeket tett,⁵⁸ amelyekben szorgalmazta olyan mechanizmusok kialakítását, amelyek révén azonosíthatók és monitorozhatók azok a különösen sérülékeny gyermekcsoportok, akik helyzetük miatt fokozott kockázattal válhatnak szexuális kizsákmányolás és emberkereskedelem áldozatává. A Gyermekjogi Bizottság javasolta, hogy a szexuális kizsákmányolás áldozatává vált gyermekek számára Magyarország biztosítsa a szükséges támogatást és védelmet.⁵⁹ A Gyermekjogi Bizottság megállapításai szerint hiányzik a vonatkozó nemzeti stratégia, a figyelemfelhívó kampányok, valamint a szakemberképzés és a megelőzés.⁶⁰ Az AJB-373/2015. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa mint nemzeti megelőző mechanizmus ajánlásai körében felkérte a belügyminisztert, hogy dolgozzon ki a gyermekek szexuális kizsákmányolására és a gyermekprostitúcióra vonatkozó bűnmegelőzési és áldozatsegítési stratégiát, valamint figyelemfelhívó kampányokat és az érintett szakembereknek készült képzési anyagokat. Emellett sürgette az Európa Tanács gyermekek szexuális kizsákmányolása és szexuális bántalmazása elleni védelméről szóló egyezményének ratifikációját. Az egyezmény kihirdetése időközben megtörtént,⁶¹ ám továbbra sem változás a nemzeti stratégia tekintetében: a prostitúció kérdéskörével is foglalkozó Emberkereskedelem Elleni Nemzeti Stratégia⁶² a gyermekprostitúció kérdésköréről alig tesz említést, a gyermekeket a stratégia nem helyezi

⁵⁷ Vö. AJB-373/2015. sz. jelentés 8. b) pont

⁵⁸ Elfogadva a Gyermekjogi Bizottság 1929. ülésén (2014. szeptember 10.-én) CRC/C/OPSC/HUN/CO/1 (2014. november 3.)

⁵⁹ A Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített országjelentésre adott záró észrevételek 16. pont

⁶⁰ A Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített országjelentésre adott záró észrevételek 9-13. pont

⁶¹ 2015. évi XCII. törvény az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló Egyezménye kihirdetéséről, valamint ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról

⁶² 1351/2013. (VI. 19.) Korm. határozat Az Emberkereskedelem Elleni Küzdelemről szóló 2013–2016 közötti Nemzeti Stratégiáról

fókuszba. A Gyermekotthonban szerzett tapasztalatok szerint továbbra sincs olyan átfogó kampány vagy a szakemberek többsége számára elérhető képzés, amely kifejezetten a gyermekotthonban dolgozók munkáját segíti, illetve a gyermekvédelmi szakellátásban felmerülő kihívásokra ad választ.

A Gyvt. 17. § (2) bekezdés b) pontja alapján a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai kötelesek hatósági eljárást kezdeményezni – többek között – a gyermek bántalmazása, illetve egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén. Mivel a gyermek szexuális kizsákmányolása ilyen veszélyeztetettségnek minősül, amennyiben a szakellátásban dolgozók nem tesznek ilyen jelzést, az a CAT szerinti kegyetlen, illetve embertelen bánásmódot valósít meg, sérti a Gyermekjogi Egyezmény 34. cikkét, így visszásságot okoz az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésben biztosított embertelen bánásmód tilalmával, továbbá a XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.

A gyermekprostitúció felszámolására irányuló ténylegesen megvalósuló, hatékony stratégia hiánya, továbbá a szakemberképzés és az átfogó megelőzési intézkedések elmaradása felveti a Gyermekjogi Egyezmény 19. cikkének sérelmét, és visszásságot okoz a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.

11. Tájékoztatás, gyermekjogi képviselő, panaszok

a. Tájékoztatás

A gyermekekkel folytatott interjúból kiderült, és a dolgozók részéről is megerősítést nyert, hogy a gondozási hely megváltoztatására – pl. központi fenntartású speciális otthonba kerülésre – vonatkozó döntést a gyermekkel az utolsó pillanatban – akár csupán a költözést megelőző nap – közlik. A gyámhivatal döntését „szokásjog” alapján az elutazás napján tudatják a gyermekkel, akinek nincsen lehetősége tiltakozni. Az egyik érintett gyermek beszámolója alapján nyilvánvaló volt, hogy ő még nem tudott a javaslatról, teljesen más tervekről számolt be. Ennek a gyakorlatnak az indoka, hogy a gyermekekből gyakran dühöt, kezelhetetlenséget vált ki a megjelölt időpontnál korábban adott felvilágosítás.

A Ket. alapján a gyámhatóság eljárásában – így a gondozási hely megváltoztatására irányuló eljárásban is – a gyermek ügyfélként vesz részt, eljárási képessége azonban – főszabályként – még a korlátozottan cselekvőképes kiskorúnak sincs, ezért az ügyféli jogokat csak képviselő útján gyakorolhatja.⁶³ A Gyer. rendelkezései a gyermek gondozási helyének meghatározására, illetve megváltoztatására irányuló eljárással kapcsolatban kimondja, hogy a döntés meghozatalához a gyámhivatal tárgyalást tart, amelyen részt vesz az ítélőképessége birtokában lévő gyermek,⁶⁴ akinek a gondozási helyre vonatkozó véleményét a gyámhivatal személyes meghallgatás útján szerzi be, ha az szükséges, és nem ellentétes a gyermek érdekével.⁶⁵ A Ket és a Gyvt. szabályai a tájékoztatás és a meghallgatás terén egyéb ügyekben is rónak személyesen a kiskorú tekintetében kötelezettséget a gyámhatóságra, e kötelezettségek között azonban nem szerepel a hatósági határozat közlésének követelménye. Így a gyámhatósági határozat – akár a gondozási hely megváltoztatásáról szóló határozat – ügyféllel való közlésének kötelezettsége a hatóság részéről teljesítettnek minősül, ha azt a gyermek törvényes képviselőjével közlik. Igaz ez abban az esetben is, ha a gyermek a Gyer. 105/A. § (2) bekezdése alapján ténylegesen maga kezdeményezi a gondozási hely

⁶³ Vö. a Ket. 15. § (1) és (7) bekezdésével

⁶⁴ Gyer. 103. § (7) bekezdés a) pont

⁶⁵ Gyer. 103. § (12) bekezdés da) pont

megváltoztatását, a hatóság eljárását. A gyámhivatali tárgyaláson való részvétel, az ott megismert információk nem feltétlenül eredményezik azt, hogy a gyermek a gyámhatóság eljárásának kimenetelét, határozatának várható tartalmát megismeri. A gyermek számára tehát kizárólag akkor válik ismertté a gondozási helyének megváltoztatásra vonatkozó határozat tartalma, ha azt a törvényes képviselő, vagy más, a határozatot kézhez kapó személy vele megosztja.

A Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás – amely nem pusztán a szűk értelemben vett igazságszolgáltatási tevékenységre, hanem a közigazgatási szervek eljárásaira is irányadó – alapelvei között rögzíti, hogy a „gyermekeket jogaik teljes körű jogosultjainak kell tekinteni és akként kell kezelni”,⁶⁶ „minden eljárás vagy ügy során [...] teljes mértékben tiszteletben tartva fizikai és pszichológiai integritásukat”.⁶⁷ A gyermekotthonban felmerült probléma kapcsán hangsúlyozandó, hogy a pszichológiai integritás sérelmét az is okozhatja, hogy a határozat tartalmáról a gyermek csak közvetlenül annak végrehajtása előtt értesül. Az iránymutatás azt is kifejezetten kimondja, hogy a gyermeket tájékoztatni kell „az eljárás vagy a beavatkozás általános előrehaladásáról és kimeneteléről”,⁶⁸ továbbá „a jogaikról, különös tekintettel ... a jogukat ért esetleges sérelmek orvoslására igénybe vehető eszközökről, beleértve a bírósági vagy bíróságon kívüli eljárás igénybevételének vagy más beavatkozásnak a lehetőségét.”⁶⁹ Az említett keretek közé nyilvánvalóan beilleszthető az eljárást lezáró határozat tartalmának megismerése is. A tisztességes eljárás követelményrendszere megkívánja, hogy a határozat tartalmát a gyermek megfelelő időben megismerhesse, nem utolsó sorban azért, hogy – törvényes képviselőjén keresztül – lehetősége legyen élni jogorvoslathoz való jogával. Végül az iránymutatás kitér arra, hogy „A szülőnek adott tájékoztatás nem helyettesítheti a gyermeknek adott tájékoztatást.”⁷⁰ Az iránymutatás tehát nem elégszik meg azzal, hogy a gyermek törvényes képviselője megfelelő információt kapjon az eljárás lényeges elemeivel összefüggésben, kifejezetten a gyermek – tág értelemben vett – igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, „joghoz jutását” kívánja garantálni.

Az NMM figyelemmel van arra, hogy olykor a határozat közlése olyan fizikai vagy pszichés reakciót válthat ki a gyermekből, amelynek kezelése a gondozószemélyzet számára különösen nagy kihívást jelent. Ez a gyakorlati indok azonban nem igazolja a gyermek tájékoztatáshoz való jogának sérelmét.

Mindezt figyelembe véve az NMM megállapítja, hogy a gondozási hely megváltoztatására irányuló döntés gyermekkel való közlésének hiánya vagy annak késedelmessége visszásságot okoz az Alaptörvény XXIV. cikkében biztosított megfelelő ügyintézéshez, tisztességes közigazgatási eljáráshoz való joggal, továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal összefüggésben.

b. Gyermekjogi képviselő

A gyermekjogi képviselő neve és elérhetősége a folyosón, a hirdetőablán megtalálható, valamennyi gyermek számára hozzáférhető. A gyermekek a képviselőt személyesen is ismerik, mivel hetente több alkalommal is jelen van az intézményben.

A gyermekjogi képviselő elhivatott, egyértelműen érzékeli szakmai felelősségét és a Gyermekotthon szervezetétől való függetlenségének jelentőségét. Utóbbi az, ami lehetővé teszi, hogy más perspektívából szemlélje a gyermekotthon történéseit. A gyermekjogi

⁶⁶ Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás III. fejezet A.2. pont

⁶⁷ Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás III. fejezet C.1. pont

⁶⁸ Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás IV. fejezet A.1.1.g. pont

⁶⁹ Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás IV. fejezet A.1.1.a. pont

⁷⁰ Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás IV. fejezet A.1.3. pont

képviselői munka a gyakorlatban a panaszorientált feladatellátás helyett inkább monitoring jellegű, a gyermekek ugyanis nem is mindig veszik észre, hogy mikor csorbítják a jogaikat.

c. Panaszkezelés

A Gyermekotthonban a formálisan létező panaszmechanizmusok kevésbé működnek. A gyermekek elsősorban a hozzájuk közel álló dolgozóknak panaszkodnak, problémáikkal a gyermekfelügyelőket vagy csoportvezetőket keresik meg. Az elsőként „beavatott” felnőttek értesítik a gyámokat, ha komolyabb kérdéstről, problémáról van szó. Panaszláda a Gyermekotthonban nincs jól észrevehetően elhelyezve.

Az intézményi dokumentumok az NM rendelet 112. § (1) bekezdés d) pontjának megfelelően tárgyalják a panasztétel rendjét, így a panasztétel elvi lehetősége biztosított. Az informális panasztétel működőképes, azonban a formális panaszok teljes hiánya utalhat arra is, hogy a gyakorlatban a gyermekek nem ismerik megfelelően a panasztétel módját, illetve arra, hogy a formális panasz megtétele nehézkes, bonyolult, esetleg nem támogatott. A Gyermekotthon dolgozói részéről nem érzékelhetők olyan törekvések, amelyek a gyermekeket felhívják a panaszjog gyakorlásának lehetőségére.

A formalizált panasz eljárás gyakorlati működésének hiánya visszasság közvetlen veszélyét idézi elő a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.

Ajánlások

A látogatás megállapításaival összefüggésben a Jegyzőkönyv 19. cikk b) bekezdésének megfelelően az Ajbt. 31. § (1) és (4) bekezdése, valamint 32. § (1) bekezdése által megállapított hatáskör alapján az NMM a következő ajánlásokat teszi.

1. Felkéri a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot mint fenntartót, hogy gondoskodjék arról, hogy az egy csoportban elhelyezett gyermekek száma a Gyermekotthon valamennyi csoportjában megfeleljen az NM rendelet által előírtaknak.
2. Az AJB-373/2015. sz. jelentésében foglaltakat megismételve, aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba beutaló határozatok tanúsága alapján több esetben felmerül, hogy a gyermeket kizárólag – vagy elsősorban – anyagi indokok miatt emelték ki családjából, ezért
 - felkéri az emberi erőforrások miniszterét, hogy a gyámhatósági feladatokat ellátó szervek körében szerezzen érvényt a Gyvt. 7. § (1) bekezdésében foglaltaknak, továbbá
 - az akkori állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2008-ban tett intézkedését⁷¹ megismételve felhívja az Országgyűlés figyelmét a gyermekszegénység leküzdése érdekében tett intézkedések haladéktalan megerősítésére.
3. Felkéri a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot mint fenntartót, hogy – akár átszervezés révén – gondoskodjék arról, hogy a Gyermekotthon a leánynövendékek számára a fiúnövendékekkel azonos szintű védelmet biztosíthasson a gyermekek közötti erőszakkal szemben. Amennyiben az intézmény továbbra is befogad fiúkat és lányokat egyaránt, akkor alakítson ki legalább még egy leányoknak fenntartott csoportot az intézményen belül.

⁷¹ Ld. az OBH 6015/2008. számú ügyben kiadott jelentést

4. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy fordítson kiemelt figyelmet az intézmény dolgozói által alkalmazott diszkriminatív beszéd kérdésére, és szüntesse meg az ilyen típusú kommunikációt az intézmény dolgozóinak körében.
5. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy vizsgálja felül a gyermekek szabadságtól való megfosztására irányuló gyakorlatát. A 48 órát meg nem haladó szabadságelvonás esetén minden esetben dokumentálja ennek megvalósulását, 48 órát meghaladó hosszabb „izoláció”, illetve szabadságelvonás alkalmazása esetén pedig valamennyi alkalommal tegye meg jelzését az illetékes gyámhatóság irányába a nevelési felügyelet szabályszerű elrendelése érdekében. Emellett gondoskodjon arról, hogy a Gyermekotthon dolgozói rendelkezzenek kellő ismeretekkel a személyes szabadságtól való megfosztás jogi hátterét és gyakorlati alkalmazását illetően.
6. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy vizsgálja felül az intézmény kapcsolattartási gyakorlatát az ún. „izolációs időszak” során, és a gyámhatóság határozatában foglaltaknak megfelelően biztosítsa a gyermekek vér szerinti családdal való kapcsolattartását.
7. Felkéri a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot mint fenntartót hogy gondoskodjék a Gyermekotthon épülete állagának javításáról, az épületrészek és berendezési tárgyak biztonságossá tételéről.
8. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy vizsgálja felül az intézmény élelmezési gyakorlatát és szerezzon érvényt az egyes csoportok étrendjének összeállítása során az EMMI rendelet táplálkozás-egészségügyi előírásainak.
9. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy fordítson fokozott figyelmet a gyermekek napi foglalkoztatásának biztosítására, a szabadidős programok számának növelésére, valamint arra, hogy a heti rendszerességgel biztosított foglalkozások között egyenlő arányban legyenek a leány- és fiúnövendékek számára kínált programok.
10. Felkéri az Gyermekotthon vezetőjét és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot mint fenntartót, hogy gondoskodjon a Gyermekotthon jogszabályi előírásoknak megfelelő pszichológusi létszámáról.
11. Felkéri a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot mint fenntartót, hogy gondoskodjon a különleges és speciális ellátási igényű gyermekekkel foglalkozó szakemberek szupervízióval való részvételének biztosításáról.
12. Felkéri Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Kábítószerügyi Egyeztető Fórumát, hogy fordítson kiemelt figyelmet a Gyermekotthonban gondozott gyermekekre prevenciók tevékenysége során.
13. Felkéri az intézmény vezetőjét, hogy gondoskodjék arról, hogy az intézményben dolgozók mint a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai az ellátott gyermekek szökése, illetve szexuális kizsákmányolásának vagy gyermekprostitúció gyanújának észlelése esetén haladéktalanul tegyenek eleget jelzési kötelezettségüknek.
14. Az AJB-373/2015. sz. jelentésében foglalt ajánlását megismételve felkéri a belügyminisztert, hogy dolgozzon ki a gyermekek szexuális kizsákmányolására és a gyermekprostitúcióra vonatkozó bűnmegelőzési és áldozatsegítési stratégiát, valamint az emberi erőforrások miniszterével közösen biztosítsa a gyermekvédelmi alap- és szakellátásban dolgozó szakembereknek képzését a gyermekprostitúció megelőzése és felszámolása terén.
15. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a gyámhivatalnak a gyermek gondozási hely megváltoztatására irányuló határozatát a

gondozó személyzet, illetve a törvényes képviselő a gyermekkel megfelelő időben közölje.

16. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy hogy győződjön meg a panasztételi rend gyermekek általi ismeretéről, továbbá gondoskodjon ezeknek bővítéséről az intézményi és azon kívüli panaszmechanizmusok tekintetében.

A látogatás megállapításaival összefüggésben a jegyzőkönyv 19. cikk c) bekezdésének megfelelően az Ajbt. 37. §-a által megállapított hatáskör alapján az NMM a következő ajánlásokat teszi.

17. Felkéri az emberi erőforrások miniszterét, hogy készítse elő a Gyvt. a gyermek személyes szabadságának speciális gyermekotthonban, speciális lakásotthonban és a gyermekotthon speciális csoportjában megvalósuló korlátozására vonatkozó 81/A. §-ának módosítását, továbbá a Gyvt. 162. § (1) bekezdés d) pontjába foglalt felhatalmazása alapján módosítsa az NM rendelet 126/B.§-át. E módosítások rögzítsék a személyes szabadság korlátozására vonatkozó részletszabályokat vagy az ilyen szabályok intézményi kidolgozásának kötelezettségét, ezen kívül olyan a garanciális szabályokat, amelyeket a jogszabály a hasonló helyzetben lévő, büntetés-végrehajtásban, egészségügyi, illetve szociális ellátórendszerben fogva tartottak számára biztosít.
18. Felkéri az emberi erőforrások miniszterét és az igazságügyi minisztert, hogy készítse elő valamennyi vonatkozó jogszabály módosítását abban a tekintetben, hogy a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak gyámhatósági eljárásban való tájékoztatásának hatósági kötelezettsége kiterjedjen a határozat korlátozottan cselekvőképes kiskorúval való közlésére is.

Budapest, 2016. február ...

Székely László

Az AJB-704/2016. számú ügyben tett jelentés melléklete



1. sz. kép: Gyermekotthon épületszárny



2. sz. kép: Gyermekotthon oldalsó bejárat



3. sz. kép: Biztonsági elkülönítő helyiség
ajtaja



4. sz. kép: Biztonsági elkülönítő helyiség



5. sz. kép: Biztonsági elkülönítő helyiség
fürdője



6. sz. kép: Biztonsági elkülönítő helyiség
fűtőtest



7. sz. kép: Hálószoba ajtaja



8. sz. kép: Konnektorhely



9. sz. kép: Matrac



10. sz. kép: Csoportszoba



11. sz. kép: Hálószoba ablaka