



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-6853/2020. számú ügyben

Speciális gyermekotthonban történt látogatás a COVID-19
helyzettel összefüggésben

Érintett szerv:

Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ Speciális Gyermekotthona
(ideiglenes címe a vizsgálat alatt: Sellye Korongi tér 11.)

2020.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6853/2020. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

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

A COVID-19 járvány az egész világnak, így hazánknak is nagy kihívást jelent. Minderre tekintettel a világjárvány első és jelenlegi második hullámában egyaránt kiemelt feladatommak tekintem a bentlakásos intézményekben (gyermekotthonokban, idősök otthonában, fogyatékosokat ellátó intézményekben) élők helyzetének monitorozását. Mindezek érdekében a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Szigetvári Speciális Gyermekotthonában 2020. május 29-én személyesen tettem látogatást. A Speciális Gyermekotthon ez idő alatt ideiglenesen Sellyén működött a Korongi tér 11. szám alatti lakásotthonban, tekintettel arra, hogy a szigetvári épületben (Szent István lakótelep 7/2.) befogadó-karantén otthont alakítottak ki elsősorban a kórház közelsége okán.

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

A látogatócsoport tagjai teljes testet borító egyszer használatos, kapucnis védőoverallt, gumikesztyűt, védőszemüveget és maszkot viseltek, a megbeszélések jelentős részét a szabadban folytatták.

Az országos tisztifőorvos 2020. március 17-től a 13305-16/2020/EÜIG¹ számú határozatában a 13305-8/2020/EÜIG számú alaphatározatot² módosítva a látogatási tilalmat 2020. március 17-től kiterjesztette a gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézményekre, valamint ezzel egyidejűleg ezen intézményekből való kijárási tilalmat is elrendelt, mivel „a fertőzés járványügyi jellegéből adódóan a zártabb közösségekben, intézményekben képes gyorsan elterjedni”.

Az alapvető jogok biztosa tájékozódni kíván arról, hogy a speciális gyermekotthonban – a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet idején – ellátott kiskorúak vonatkozásában a koronavírus fertőzés elleni védelem milyen változásokat idézett elő a gyermekek 24 órás felügyeletének az ellátásában, az ételmezésben, az oktatáshoz, fejlesztéshez való hozzájutásban, milyen intézkedések történtek a járvány terjedésének megelőzése érdekében, hogyan csökkentették a személyes találkozások számát, miként érinti a látogatási és kijárási tilalom a lakásotthonban élőket.

A COVID járványhelyzet, illetve a megelőzésnek az ellátott gyermekekre, és az ő jogaikra gyakorolt hatás szempontjain alapuló, szűkebb fókuszú vizsgálatról készült alábbi jelentés az intézmény vezetősége által elmondottakat, továbbá gyermekotthonban élők körülményeinek megtekintése alapján levont következtetéseket és megállapításokat tartalmazza. Figyelemmel arra, hogy a gyermeki jogok gyermekvédelmi szakellátást nyújtó

¹ http://szocialisportal.hu/documents/10181/242036/13305-16_2020_EUIG.pdf/920d6a11-e1e3-e2de-aaf6-b76242836e8e

² http://szocialisportal.hu/documents/10181/242036/13305-8_2020_EUIG.pdf/8679f0a1-e614-77c5-497e-b67e665b028b

intézményekben való érvényesülését hivatali elődeim is folyamatosan monitorozták elengedhetetlennek tartottam a jelen látogatásom során a szakemberek által jelzett és észlelt problémák rögzítését is.

Az érintett alapvető jogok

1. az oktatáshoz való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdései];
2. a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés];
3. a testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”* [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés];

Az alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Egyezmény);
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban Nkt.),
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.);

A megállapított tényállás

A biztost és munkatársait a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Szigetvári Speciális Gyermekotthonának vezetője és intézményvezető-helyettese fogadta, valamint bemutatták az intézményben folyó munkát, illetve beszámoltak a járványügyi intézkedésekről.

Az intézményről

A Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat az otthont nyújtó ellátások között egyebek mellett speciális gyermekotthont is működtet.

Az otthon a látogatás idején átmenetileg Sellyén működött a járványhelyzet miatti ellátás átszervezése miatt. Az eredeti szigetvári telephelyen befogadó-karanténotthont alakítottak ki elsősorban a kórház közelsége okán. A sellyei (Korongi tér 1.) ingatlan éppen a járványhelyzet indokolta átszervezéseket megelőzően készült el, és bútorozottan állt rendelkezésre. A későbbiekben lakásotthonként tervezik működtetni, azonban minden feltétel adott volt benne ahhoz, hogy átmenetileg itt működjön a speciális gyermekotthon. A látogatás

idején már tervezték a speciális gyermekotthon eredeti, szigetvári telephelyre való visszaköltözését.

A költözés az intézmény saját mikrobuszával időben és könnyen zajlott, minden szükséges holmit – ide értve a gyerekek személyes holmiját is – át tudtak hozni (iratok, tankönyvek, élelmiszerek).

A családi házas környezetben álló ingatlan friss felújítása korszerű módon, hasznos belső terek kialakítása mellett, esztétikus kivitelben történt. A két ágyas szobákban kényelmesen elférnek a gyerekek. A ruháik, egyéb holmijuk számára külön szekrények állnak rendelkezésükre.

A lakók létszáma hivatalosan 13 lány gyermek, azonban a látogatás idején 3 fő tartósan szökésben, 2 fő pedig éppen aktuálisan szökésben volt, további 1 fő a Szigetvári Kórház pszichiátriai osztályán állt kezelés alatt. 1 gyermek nevelőszülőnél volt látogatáson, így összesen 6 gyermekkorú lány tartózkodott az otthonban. Jellemzően 14 és 18 év közötti életkorúak a lakók, a hasonló szakellátást igénylő fiúk a kaposvári Zita Gyermekotthonba kerülnek elhelyezésre. A vezetők szerint **nagyon nehéz férőhelyet találni speciális szükségletű gyerekeknek.**

Az otthonban 2 év az átlagos tartózkodási idő, kimeneteli lehetőségek jellemzően: 1. központi speciális gyermekotthon, 2. eredeti intézménybe visszakerülés, 3. eléri a nagykorúságot a fiatal (az utógondozás csak az általános gyermekvédelmi intézményben történik, nincs speciális otthoni utógondozás), 4. anyaotthon.

Az ingatlan állami tulajdon, a költségvetésüket jelentősen befolyásolja, hogy sok az egész intézményt érintő be nem töltött nevelőszülői státusz (az egész gyermekvédelmi központ tekintetében 85 fő).

Az otthon lakóinak ellátását 1 nevelő, 1 fejlesztő pedagógus (éppen felmondási idejét tölti, nyugdíjas), 1 fő gyermekfelügyelő és ugyancsak 1 fő segítő látja el, 6 gyermekvédelmi asszisztens gondoskodása mellett (a hivatalos intézményi státusz) 2 műszakban, 8:00-20:00 és 20:00-8:00 között.

Az intézményi munkatársak tekintetében nagy a fluktuáció, noha szabad státusz van, azokat nem tudják feltölteni. Jellemzően nevelőszülőből van hiány, ezért anyagi ösztönzőkkel (+50% pótlék) próbálják megoldani a helyzetet. Bruttó 200 ezer forint körüli diplomás minimálbér jár a nevelőknek, a létszámuk azonban így is alacsony, még a helyettesítést sem tudják minden esetben megoldani, ami jelentős gondot okoz a továbbképzések alkalmával, mert nincs, aki átvegye a gondozási feladatokat igazolt távollétükben.

A járvány alatt 50 ezer forint kiegészítő bért fizettek azon dolgozóknak, akik a gyerekekkel az intézményben tartózkodtak, ami hatásos motivációnak bizonyult.

Oktatás

A gyerekek döntő többsége magántanuló, csak vizsgázni mennek be a somogyapáti és bükkösi iskolába. Egy SNI-s gyermek, aki éppen szökésben volt, a Szent Lőrinc EGYMI-be jár, ő évet fog ismételni. A gyerekek egyéni tanrend szerinti tanulóként (magántanulóként)³, és a járványhelyzet alatt sem kaptak szaktanári segítséget az év közbeni felkészülés során, nehezen boldogulnak a tanulással, az előrehaladásuk nem biztosított. Mivel a tanulás nem megy nekik, nem is akarnak tanulni, amiben jelentősen szerepet játszik a segítség és a sikerélmények hiánya is. A digitális oktatáshoz adomány laptopokat kaptak (15 db), de a használat nem volt zökkenőmentes.

Szabadidő értelmes eltöltése

Az emeletes családi házban lévő polcokon a látogatás idején nem láttunk könyveket, játékokat. A látogatás a koradélutáni órában zajlott, azonban a gyerekek némelyike pizsamában lézengett, a szikrázó napsütés és kellemes meleg ellenére a házban, a kanapékon

³ 2019. szeptember 1-től egyéni tanrend szerinti tanulás kérhető, Nkt. 45. § (5) bek.

heverve TV-t nézett. A szabadidő értelmes eltöltésének lehetőségéről nem tudunk meggyőződni.

Napirend

Az intézményvezető szerint következetesen működő napirend nincs az otthonban. Sokan kimaradoznak késő estig, éjszakára is, így nehezen kelnek fel reggel. Egy átlagos nap reggeli-rendrakás-tízórai, és 12:00-ig tanulás/orvos, 12:00 ebéd, délután tollaslabda, társasjáték, tanulás, filmnézés, vásárlás. A gyerekek étkezése naponta 5x megoldott, helyben főznek.

Fegyelmezés

Az intézmény vezetői szerint nincs megfelelő fegyelmezési eszközük, a jutalmazás irányából próbálnak megelőzni problémás helyzeteket, de ez sem kellően hatékony. Több alkalommal került sor rendőri intézkedésre, legutóbb a látogatást megelőző napon, amikor az egyik 14 éves lány engedély nélkül távozott és csak hajnali öt órára jött vissza. Volt csoportos szökés is a közelmúltban. A rendőri együttműködés itt Sellyén példaértékű, rögtön jönnek, ha hívják őket, megteszik, amit lehet. Szigetváron kicsit nehezkesebb a rendőrséggel való együttműködés tekintve, hogy ott a felmerülő feladatokhoz képest kisebb a rendőri kapacitás. Általában inkább a megelőzésben próbálnak segíteni, gyerekvédelmi rendőr rendszeresen tart előadást, és beszélget a gyerekekkel. A rendőri intézkedések miatti panasztétellel összefüggésben minden szükséges tájékoztatást megkapnak a gyerekek.

Járványügyi intézkedések

Az intézmény számára több útmutatót, segédanyagot, tájékoztatót biztosított a fenntartó, továbbá kijelölték a járvány idejére a befogadó intézményt, ahová elkülönítik a hosszabb idejű szökésből visszakerülő gyerekeket. A járványhelyzet kihirdetését követő első 1-2 hétben védőfelszerelést az otthon nem kapott, azonban varrtak maguknak maszkokat. Csaknem 1 hónap elteltével érkezett ellátmány a központi készletből.

A gyerekek nehezen élték meg a járványhelyzet miatti korlátozásokat, ezért az otthon munkatársai kérték a gyámokat is, hogy ők külön is tájékoztassák a gyerekeket a járványhelyzetről, annak okairól, körülményeiről. Ezzel az intézkedéssel azt remélték, hogy hitelesebben hat majd a kérésük a gyerekek számára, mert nem csak az otthon munkatársaitól, hanem „külső” forrásból is megerősítést nyer a korlátozások jelentősége. A gyermekjogi képviselő is segített a helyzet megértésében. Magyarázattal szolgált a gyerekeknek egy másik, a pécsi telephely vonatkozásában, ahol kiemelt problémát jelentett a járványügyi intézkedések megértése, betartatása.

Az idő előrehaladtával enyhültek az intézkedések, előbb kiscsoportokban (5 fő) mehettek ki az otthonból a gyerekek, azt követően pedig visszaállították a normál kimenő rendszert.

Kapcsolattartás

A látogatás idején a gyámok már mehettek látogatni, internet van a lakásotthonban, a telefonokat az ebéd utáni időszakban este 22 óráig használhatják. Általában minden gyereknek van saját okostelefonja, az intézményi telefonról heti 30 percet beszélhetnek, de bejövő hívást korlátlanul fogadhatnak. Több kapcsolattartási eseményt az intézményi központba (Szigetvár) rendeltek el, heti egy felügyelt kapcsolattartás a látogatás idején már újraindult.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

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

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az alapvető jogok biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érvelést mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jobbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikkében, XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, a 67. § (1) bekezdésének, illetve a 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg,

hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, oktatáshoz való jog, valamint a gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden *magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban – bárki számára ingyenesen hozzáférhető *alapfokú* oktatással biztosítja.*

2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékosággal élőket. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékosággal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket tesz. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség előmozdítása az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre. Így tehát a fogyatékosággal élő személyek valódi esélyegyenlőségének megteremtése elsősorban hosszú távú, fokozatos, illetve folyamatos és következetes feladatként írható le a jogalkotás és a jogalkalmazás valamennyi szereplője számára.

3. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.*

Ezt az alaptételt megtaláljuk az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésre, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására.

Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a *gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez. Az Egyezmény 3. cikk 3. pontja szerint a részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban. Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti. Az Egyezmény 24. cikk 3. pontja szerint a részes államok megtesznek minden alkalmas, hatékony intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék a gyermekek egészségére káros hagyományos szokásokat.*

4. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amelynek érvényesülését Magyarország – mások mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével segíti elő. Az Alaptörvény rendszerében az egészségügyi ellátás olyan intézményvédelmi kötelezettség, amelyből konkrét, alkotmányi szintű, kikényszeríthető alanyi jogok jellemzően nem vezethetők le. Az Alkotmánybíróság a 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatában kifejtett értelmezésekor abból indult ki, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése az egészséghez való jognak az alanyi oldalát, a XX. cikk (2) bekezdése pedig annak objektív, intézményvédelmi oldalát határozza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a korábbi Alkotmányban elismert testi és lelki egészséghez való jog szoros összefüggésben állt a korábbi az élet és emberi méltóság jogával: az alapjog alanyi oldalát a személyiség testi-lelki integritásához való jogként határozta meg, amely az emberi méltósághoz való jogból következik. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában eszerint “az emberi méltóság lényeges tartalma” töltötte meg az egészséghez való jognak az alanyi oldalát tartalommal. Az Alkotmánybíróság ennek alapján fenntarthatónak tartotta az egészséghez való jog korábbi alkotmánybíróági értelmezését. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát és kimondta, hogy alapvetően nem alanyi jogként, hanem alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság

teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybíróági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételi lehetőségét: vagyis a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az Alkotmánybíróóság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróóság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmányban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmányban foglalt állami kötelezettséggént fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. Az egészségvédelmi kötelezettség, mint az életvédelmi kötelezettségből levezetett, „közvetett” intézményvédelmi kötelezettség határozottan az államcél minőség felé mutat. Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény szövege e vonatkozásban tételes eltérést nem tartalmaz, pusztán a megnevezésből hiányzik a „legmagasabb szintű” jelző, ezért a következők mellett fenti alkotmánybíróági megállapításokat jelen kérdés vizsgálata során is figyelembe vettem. Az alapvető jogok biztosa gyakorlatában már számos jelentés felhívta arra a figyelmet, hogy az elsősorban a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségek kapcsán az alkotmánybíróaságtól eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására van lehetősége. Előfordulhat ugyanis, hogy az Alkotmánybíróóság alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, illetve jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából nem minősít alkotmányellenesnek. Mindez ugyanakkor nem zárja ki annak a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban a biztos az egészséghez való joggal, illetve az alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásságot állapítson meg. A sajátos ombudsmani jogvédelem eltérő mércéje szerint abban az esetben, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, például a pszichiátriai, addiktológiai ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben, régiókban speciális szakellátások megszűnnek, érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot elviselhetetlenül hosszú időn keresztül stabilizálódik. Az egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okozhat az a helyzet, ha az intézményrendszer átalakítása hatására vagy megfelelő fejlesztésének hiányában – pusztán a teherbíró képességre hivatkozva, az anyagi, célszerűségi megfontolások miatt – potenciálisan vagy ténylegesen jelentős számú beteg kerülhet veszélybe

III. Az ügy érdemében

1. Védőfelszerlés, tisztító-, fertőtlenítő szerek rendelkezésre állása, elkülönítés lehetősége

Ahogy az intézmény munkatársai jelezték az első hetekben nem jutottak védőfelszereléshez, addig a saját maguk készítette maszkokat viselték. Később elértek hozzájuk az SZGYF által biztosított védőfelszerelések is. Tisztítószer, fertőtlenítő

szerek megfelelő mennyiségben rendelkezésre álltak, bár kezdetben nehezebb volt a biztosításuk.

A veszélyhelyzetre tekintettel elrendelt felvételi zárlat a gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézményekre nem vonatkozott⁴, ez azonban az intézményt nem érintette, nem lévén szabad férőhely az intézményben. Az elkülönítés egyebekben külön intézményben volt megoldott, a speciális gyermekotthon eredeti, szigetvári épületében.

A tárgykörrel összefüggő visszás helyzet a látogatás során szerezhető tapasztalatok alapján, a látogatás idején nem állt fenn.

2. Kapcsolattartás

A Gyvt. 9. §-a a nevelésbe vett gyermek kapcsolattartáshoz való jogát a gyermek különleges jogaként nevesíti. A Gyer. 30/H §-a alapján a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek a gyámhivatali határozatban szabályozottak szerint tarthatnak kapcsolatot a hozzátartozóikkal. A Gyvt. 86. § (1) bekezdése rendelkezik a gyermekvédelmi gyám a gyermek gondozásával, nevelésével összefüggő feladatairól. A Gyvt. 86. § (1) bekezdésnek a) és b) pontja szerint a gyámnak a kirendelését követően legfeljebb tizenöt napon belül személyesen kell találkoznia a gyermekkel. Ezt követően legalább havonta egy alkalommal, a hatodik életévét be nem töltött gyermek esetén legalább kéthetente fel kell keresnie a gyermekeket. A gyám kötelessége, hogy a gyermek számára telefonon elérhető legyen, illetve – a gyermek kérésére – a gondozási helyén vagy semleges helyen való találkozás lehetővé tétele.

A veszélyhelyzetben az emberi erőforrások miniszterének útmutatója⁵ szerint az országos tisztifőorvos 13305-16/2020/EÜIG számú határozatában elrendelt „látogatási tilalom kiterjed (...) a gyámra, indokolt esetben a gyermek kapcsolattartásra jogosult hozzátartozójára, (...) a gyermekjogi képviselőkre is”. A határozat nevesíti, hogy milyen esetben lehet a látogatási tilalom alól felmentést adni⁶, azonban tekintettel arra, hogy ebbe a körbe tartozó helyzet nem merült fel, így a gyermekek személyes kapcsolattartása szünetelt. A gyerekek jellemzően telefonon, illetve egyéb digitális eszközök útján léptek összeköttetésbe a külvilággal, jellemzően saját készülékük és az intézmény wifi hálózatának segítségével, de a gyerekek intézményi telefonon keresztüli elérése is biztosított volt.

3. Oktatás, szabadidő értelmes eltöltése

A szigetvári speciális gyermekotthon működését az ombudsman korábban már három alkalommal vizsgálta, 2010-ben az AJB-1604/2010. számon kiadott, 2013-ban pedig az AJB-545/2013. számon kiadott, majd 2015-ben az AJB-2648/2015. számú jelentéseiben fogalmazta meg megállapításait és intézkedéseit.

⁴ Emberi erőforrások minisztere: „Útmutató az Országos Tisztifőorvos határozatában foglaltak végrehajtásához” Budapest, 2020. márc. 19. 3. old.; http://szocialisportal.hu/documents/10181/242036/Utmutato_Tisztifoovrosi_hatarozat_vegrehajtashoz.pdf/f183dcbc-ff17-75af-f571-66d2ec10a38c

⁵ Emberi erőforrások minisztere: „Útmutató az Országos Tisztifőorvos határozatában foglaltak végrehajtásához” Budapest, 2020. márc. 19.

⁶ „A végstádiumban lévő betegektől való elbúcsúzás kivételével, a látogatási tilalom alól felmentés – az ellátottak, a gyermekek érdekében – nem adható.” Az Útmutató 2. oldala.

A korábbi jelentésekben megállapítottakra is hivatkozással látható volt, hogy a járványhelyzet a gyermekotthoni ellátásban sem feltétlenül és kizárólag új nehézségeket okozott, mint inkább a már korábban is meglévő problémákat mélyítette el, tette láthatóbbá.

A járványhelyzet miatt életbe léptetett digitális oktatás az egyébként is magántanulói státuszban lévő gyerekek helyzetén nem sokat változtatott. A számonkérés magántanulók esetében évi két alkalommal történik, ez az érintett tanulók számára szabadabb felkészülés ütemezést tesz lehetővé. A 2019. szeptember 1-jétől hatályos Nkt. 45. § (5) bekezdése értelmében a tankötelezettség alapvetően iskolába járással teljesíthető. Az egyéni munkarend kérelmezését a tanuló egyéni adottsága, sajátos helyzete indokolhatja, amennyiben *az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából előnyös. Az Nkt. 99/J. § a) pontja értelmében az Nkt. 45. § (5) bekezdése módosításának hatálybalépését megelőző napon magántanulói jogviszonyban álló tanuló magántanulói jogviszonyának egyéni munkarendre történő módosítását a Kormány által kijelölt hatóság a hatálybalépéstől számított egy éven belül kellett, hogy felülvizsgálja.*

Kérdéses ugyanakkor, hogy a korábban engedélyezett magántanulói státusz, vagy a helyébe lépett egyéni munkarend mennyiben szolgálja a gyermekek érdekét. Milyen garanciák biztosítják azt, hogy a gyermekek ne hagyjanak fel a rendszeres tanulással, és hogy milyen érdemi segítséget kapnak ahhoz, hogy folyamatos szaktanári segítség nélkül képesek legyenek rendszeresen előrehaladni a tananyaggal, valamint megérteni azt. Mindezzel összefüggésben fontos arra rámutatni, hogy az Nkt. 27. § (7) bekezdése értelmében a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség vagy a sajátos nevelési igény miatt *a szakértői bizottság véleménye alapján, vagy súlyos betegség miatt* egyéni munkarend keretében tanulmányokat folytatók egyéni foglalkozás keretében történő felkészítésére *az iskolának tanulóként* az osztályok heti időkeretén felül átlag heti tíz óra áll a rendelkezésre. Mindebből az következik, hogy más esetekben a felmentést kérő szülő, adott esetben a gyám, így gyermekotthonban nevelkedő gyermek esetében a gondozást ellátó gyermekotthon feladata az iskolai vizsgákra való felkészítés. Hasonló követelmények vonatkoztak a magántanulói státuszban lévő tanulók iskolai felkészítésére is.

A gyermekvédelmi szakellátásban résztvevő gyermekek oktatásával összefüggésben a biztos már korábbi jelentésében⁷ is megállapította, hogy az oktatásban való részvételből való kimaradás tipikusan alkalmas arra, hogy a rendszeres napirendet felborítsa, napi többletfeladatokat jelent a nevelők számára, a „szabadidő” értelmes eltöltésének hiányában unalmat, illetve agressziót szülhet.

A magántanulói státusz/egyéni munkarend hasonló hatással van a speciális gyermekotthonban élő gyerekekre: motiválatlanok, nincsenek a tanulás terén sikerélményeik, szaktanári segítségre nem számíthatnak magántanulóként a tanév közbeni felkészülés során.

Fentiekre tekintettel megállapítom, hogy a tankötelezettség magántanulóként történő teljesítése esetükben alkalmas arra, hogy *az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, és nem összeegyeztethető össze hazánk nemzetközi jogi kötelezettségeivel, köztük a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elvével sem.*

⁷ AJB-276/2019. sz. jelentés

4. Pszichiátriai ellátás

A beszámoló szerint 1 fő gyermekkorú ellátott a látogatáskor a szigetvári kórház pszichiátriai osztályán tartózkodott, rendszeresen ott látják el szükség esetén a gyermekotthon lakóit.

Az Egyezmény értelmében minden 18 év alatti személy gyermeknek minősül, aki a speciális védelemre és gondoskodásra szorul. Az Egyezmény 24. cikke elismeri a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát. A részes államoknak erőfeszítéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva e szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától. Az Egyezmény 3. cikke továbbá minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

A speciális gyermekotthonok a különleges, a speciális és a kettősszükségletű gyermekek ellátóhelyei, ami azt jelenti, hogy lakóik súlyos pszichés tüneteket mutató gyermek⁸, súlyos disszociális tüneteket mutató gyermekek⁹, alkohol, pszichoaktív szert használó gyermekek és emberkereskedelem feltételezett áldozatává vált gyermekek¹⁰, azaz előre biztosan látható módon szükségük van a pszichiátriai ellátás megfelelő formáira, így esetenként fekvőbeteg ellátásra is. A hazai gyermek és ifjúságpszichiátriai fekvőbeteg ellátás helyzetét többször vizsgálták elődeim, legutóbb éppen a kettősszükségletű gyermekek megfelelő ellátásával összefüggésben az AJB-1201/2016. sz. jelentésben. Számos – jellemzően az ágazatot érintő súlyos humán erőforrás problémából adódó – probléma jellemzi a gyermek és ifjúság pszichiátriai és addiktológiai ellátást, ugyanakkor a Dél-dunántúli régió rendelkezik gyermek és ifjúságpszichiátriai fekvőbeteg kapacitásokkal a Pécsi Klinikai Központ Gyermekgyógyászati Klinikáján. Ennek ellenére a gyermekotthon lakóit rendszeresen a Szigetvári Kórház felnőtt Pszichiátriai Osztályán látják el szükség esetén, amely *az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot valósít meg, valamint nem szolgálja a gyermek legjobb érdekét sem.*

Mindezekre figyelemmel, az intézmény speciális ellátotti csoportja (fiatal, mentális támogatást igénylő, intézményi ellátásban élő lányok) szempontjából kiemelt fontosságúnak tartom azt a jó gyakorlatot, amelyet az intézmény a járványügyi elkülönítés gyors és rugalmas kezelésében követett a 2020 tavaszi veszélyhelyzet fennállása alatt. Tekintettel azonban arra, hogy az otthonban elhelyezett gyermekek a sérülékenységük miatt az intézményi ellátás további időszakában is kerülhetnek (pszichoszociális) krízishelyzetbe, ugyanakkor figyelemmel a látogatás rendkívüliségéből fakadó korlátozott lehetőségeimre, javaslatomat elsősorban a gyermekek oktatása-nevelése, illetve pszichoszociális krízisintervenció tekintetében fogalmaztam meg.

⁸ súlyos személyiségfejlődési, érzelmi élet- és impulzuskontroll-zavarokkal küzdő, illetve súlyos pszichotikus vagy neurotikus tüneteket mutató gyermekek

⁹ súlyos magatartási és beilleszkedési zavarokat vagy súlyos antiszociális viselkedésformákat tanúsító gyermekek

¹⁰ szexuális szolgáltatásra felajánkozás tilalmát megszegő gyermek

Intézkedéseim

A hosszú ideje fennálló, alapvető joggal összefüggő visszás helyzet jövőbeni megelőzése érdekében *felkérem* az Ajb. 32. §-a alapján felkérem a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központot, hogy

- a. vegye fel a Pécsi Gyermekklinikával a kapcsolatot annak érdekében, hogy a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek számára a megfelelő, gyermek és ifjúságpszichiátriai ellátóhely biztosítson szükség esetén fekvőbeteg-ellátást.
- b. a tankötelezettségüket egyéni tanrend szerint (korábban magántanulóként) teljesítő gyermekek esetében próbáljanak egyeztetést folytatni az érintett oktatási intézményekkel, tankerületvezetőkkel, gyermekjogi képviselővel arról, hogy milyen módon lehetne a gyermekek oktatását/otthoni felkészülését segíteni annak érdekében, hogy az valódi, rendszeres ismeretszerzést eredményezzen számukra.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos