

■

Gyermekjogi projekt

■

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyermekjogi projektjét
2010-ben a Nemzeti Erőforrás Minisztérium támogatta.

Szerzők

DR. BENE BEÁTA (3.1., 4.7., 4.9. fejezet)
DR. BASSOLA ESZTER (5.4., 6.2.1. fejezet)
DR. GYÓRFFY ZSUZSANNA (3.1., 3.2, 4.2., 4.3. fejezet)
DR. HARASZTI MARGIT KATALIN (3.3., 4.4. fejezet)
DR. HERCZOG MÁRIA (5.1. fejezet)
DR. LÁPOSSY ATTILA (1., 4.1. fejezet)
DR. LUX ÁGNES (2., 5.2., 5.3., 5.4, 6.1., 6.2., 7. fejezet)
PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA (4.10. fejezet)
DR. RAJZINGER ÁGNES (4.5., 4.11. fejezet)
DR. RETKES ZITA (3.2., 5.4. fejezet)
DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE (4.6. fejezet)
DR. ZELLER JUDIT (4.11. fejezet)
DR. TÓTH KRISZTINA (4.11. fejezet)
DR. VARGA ÉVA (4.8. fejezet)

Szerkesztette

DR. LUX ÁGNES

Kézirat lezárva: 2011. február 25.

ISSN 2060 7350

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.

Telefon: 475–7100, Fax: 269–1615

Internet: www.obh.hu; www.gyermekjogok.obh.hu

Felelős kiadó: PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ

Tartalom

Előszó	5
Köszönetnyilvánítás	7
1. Gyermekjogi projekt 2010 – „Család nélkül, családban”	8
2. A gyermekjogi projekt éves tevékenységének bemutatása	13
2.1. Műhelymunka	13
2.2. Együttműködések	15
2.3. Jogon túli eszközök	16
3. A projekthez kapcsolódó kiemelt vizsgálatok	20
3.1. A 0–3 éves gyermekeket gondozó intézményekben folytatott vizsgálatról	20
3.2. A gyermekek napközbeni ellátásáról	23
3.3. A gyermekek repatriálásával kapcsolatos ombudsmani vizsgálatról	25
4. Egyéb, gyermekeket érintő vizsgálatok áttekintése	27
4.1. Nevelőszülői alkalmasság vizsgálata, a képzésben való részvétel kizárása	27
4.2. A szigetvári és a kaposvári speciális gyermekotthonban folytatott vizsgálatok	32
4.3. Hiányos intézményrendszer, sérült gyermeki jogok	34
4.4. A kísérő nélküli kiskorúak otthonáról szóló vizsgálat	35
4.5. A szakellátásban nevelkedő gyermekek kapcsolattartásáról szóló átfogó ombudsmani vizsgálat eredményei	41
4.6. Gyermekmunka Magyarországon az ombudsmani vizsgálat tükrében	44
4.7. Magántanulói jogviszony létesítésével összefüggő vizsgálat	54
4.8. Az autizmussal élő gyermekek óvodai ellátása	58
4.9. Az ombudsman megállapításai az óvodai szolgáltatások ingyenessége és a csoportpénz kapcsán	62
4.10. A fiatalkorúak őrizetbe vétele és elzárása lehetővé tételének ombudsmani vizsgálata	64
4.11. A gyermekvédelmi jelzőrendszer átfogó vizsgálata	72
5. Nemzetközi tendenciák	82
5.1. Összefoglaló az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 2010. évi munkájáról	82

5.2.	Az Európai Unió fellépése a gyermeki jogok védelmében	85
5.3.	Európa Tanács részvétele a gyermeki jogok védelme terén	91
5.4.	Nemzetközi kitekintés – Tendenciák a korai nevelés-gondozás terén az Európai Unióban	99
6.	Az ombudsman nemzetközi munkája 2010-ben a gyermekjogok terén	114
6.1.	Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (ENOC)	114
6.2.	Eurochild	120
7.	Tapasztalatok a gyermekjogi honlapról	131

Előszó

*„A család is... olyan valami az életben, ami becses...
Olaj az élet lámpásában.”*

Gárdonyi Géza

Semmi kétség nem férhet hozzá, hogy az ember életében a család a legmeghatározóbb kötelék, magatartásminta, értéktartalom, és szerencsés esetben egy életen át tartó és örökíthető védőháló, bázis, amely mit sem veszít fontosságából az idők során. Mondhatni, hogy az emberi létezéshez szükség van a családra. *„Ha a család hiányzik, a világra jövő személyben fájdalmas hiány támad, mely teherként kíséri egész életét”* olvashatjuk II. JÁNOS PÁL pápa Családokhoz 1994-ben írt levelében.

A család intézményének megkerülhetetlenségében összetalálkozik a világi és egyházi filozófia, hiszen ARISZTOTELÉSZTŐL kezdődően a többletértékkel felruházott értelmezést közvetítő pápai enciklikákon át megjelenik társadalomtudományi, jogi, filozófiai, vallástudományi és közgazdasági munkákban a család társadalmi építkezésben betöltött fundamentális szerepe, közösségformáló funkciója. Ez az építőköcka különösen fontos s védendő zsinórmérték kell legyen a mai rohanó, megannyi új kihívással szembeni nézni kénytelen világunkban. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata úgy fogalmaz, hogy a család a társadalom természetes és alapvető magva, amelynek joga van a társadalmi és az állami védelemhez.

A családban felnövekvő gyermek olyan érték és ígéret, amelyre a közös jövőnk alapul, s az „élet tavaszának” tartott gyermek korából és éretlenségéből fakadó sérülékenysége, kiszolgáltatottsága okán speciális védelemre szorul az őt körülvevő világban. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania.

Ebből kiindulva választotta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2010-ben a gyermekjogi projekt fókuszául a családpótló intézmények és ellátási formák alkotmányossági szempontú vizsgálatát. Az ombudsmani hatáskör engedte mozgástér elsősorban a gyermekjóléti- és védelmi rendszer célzott, a gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó intézkedéseket, a gyermekotthonok körülményeinek vizsgálatát tették lehetővé a hivatalhoz érkezett panaszok alapján, máskor pedig hivatalból indítva. Olyan jelenségekkel találkoztunk az egyéves munka során – mely természetesen a korábbi ez irányú ombudsmani gyakorlat megállapításaira is épült – amely szélesebb otthonunkban, Európában is nagy figyelmet kap: ilyen kiemelt

téma az elhagyott gyermekek és a kísérő nélküli kiskorúak hatványozottan kiszolgáltatott helyzete, és jogfosztottságuk, nem megfelelő bánásmódjuk fokozott veszélye. A vizsgálatok során, és a projektfüzet összeállításánál is, a mind teljesebb spektrum elérése érdekében igyekeztünk felhasználni a rendelkezésre álló nemzetközi szakirodalmat, kutatásokat, európai gyermekjogi ombudsmani megállapításokat, az Európa Tanács és az ENSZ

Gyermekjogi Bizottságának állásfoglalásait.

Köszönetnyilvánítás

Munkánk során több alkalommal egyeztettünk hazai (Család Gyermek Ifjúság, Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány, Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat, UNICEF Magyar Bizottság) és nemzetközi civil szervezetek (Eurochild), kutatóműhelyek (UNICEF Innocenti) képviselőivel, és kormányzati (Nemzeti Erőforrás Minisztériuma, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) szakemberekkel, továbbá az oktatási jogok biztosával, DR. AÁRY-TAMÁS LAJOSSAL, akiknek ezúton is köszönjük segítő együttműködésüket.

Köszönet illeti a Szociális és Munkaügyi Minisztériumot és jogutódját a Nemzeti Erőforrás Minisztériumot a projekt megvalósításához nyújtott anyagi támogatásáért.

Szeretnék köszönetet mondani DR. HERCZOG MÁRIÁNAK, aki nemcsak a Család Gyermek Ifjúság című kiemelkedő szakfolyóiratban biztosított helyet a vizsgálatainkat bemutató „ombudsmani oldalaknak”, hanem itthoni és nemzetközi elfoglaltságai mellett munkánkat szakmai észrevételeivel segítette.

Külön köszönöm DR. KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA, a gyermekjogi projekt korábbi vezetőjének munkáját, akinek gyermeki jogok iránti elkötelezettsége és a 2010. évi projekt előkészítése során végzett áldozatos munkája nélkül nem jöhetett volna létre e projektfüzet sem.

Végül, de nem utolsósorban nagyon köszönöm valamennyi munkatársamnak is, hogy segítségükkel országgyűlési biztosként a gyermekjogi projekt vizsgálatait eredményesen lefolytathattam!

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ
*az állampolgári jogok
országgyűlési biztosa*

1. Gyermekjogi projekt 2010 – „Család nélkül, családban”

A család mint a gyermekjogok biztosításának elsődleges színtere –
A gyermekjogi projekt 2010-es témájának alapjogi sarokkövei*

A korábbi évekhez hasonlóan az országgyűlési biztos 2010-ben is egy, a gyermekjogok biztosításával, védelmével összefüggő kérdéskört helyez a fókuszba, ez a kiemelt téma a *család szerepe a gyermekek jogainak biztosításában*: a gyermekek családban nevelkedéshez való joga és az állam szerepe ennek elősegítésében (támogatások), valamint az állami családpótló ellátások rendszerének működése, továbbá, ezzel összefüggésben az örökbefogadás kérdésköre. A projekttema alapjogi megalapozásának kiindulópontja az *Alkotmány 67. §-a*, amely szerint a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges, a szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák, a családok és az ifjúság helyzetével és védelmével kapcsolatos állami feladatokat pedig külön rendelkezések tartalmazzák.

Az Alkotmány 67. §-ának *három kötelezettje* van: *a család, az állam és a társadalom*. Az alkotmányszöveget értelmező alkotmánybíróági gyakorlat¹ szerint a gyermeket minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához, ezért az Alkotmány 67. §-a a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők), az állam és társadalom alapvető kötelezettségeit megszabva. A *szülők* eszerint maguk döntenek arról, hogy hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket.

Az AB szerint a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban *nemcsak a család alkotmányos kötelessége*, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi az Alkotmány 67. § (1) bekezdése, kifejezett kötelezettségeket állapítva meg számára.

* DR. LÁPOSSY ATTILA jogi referens (OBH), doktorandusz (ELTE ÁJK)

¹ Lásd 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 528.

Az OBH 2057/2008. számú ügyben született jelentésben – a vonatkozó, fent ismertetett AB gyakorlat alapján – elvi élel állapította meg az ombudsman, hogy az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében meghatározott felsorolás (család, állam, társadalom) egyben „rangornak” is tekinthető: a gyermeknek elsődlegesen (lehetőleg) a családtól kellene a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, és ezt kiegészíti, rosszabb esetekben pedig pótolja, illetve helyettesíti az állami intézményvédelem (gyermekvédelmi kötelezettség).

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből,² valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenképp felett álló érdekének* biztosítása, érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét, felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenképp felett álló érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak, vagy a saját családban való nevelkedése a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztetettségével járna.

Az alkotmányi alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény³ alapelvei között kiemelten, nagy terjedelemben rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról, továbbá az államnak a családpótló ellátásokkal, a szülői gondoskodást helyettesítő védelemmel kapcsolatos kötelezettségeiről.

Az ombudsman 2010-ben – a korábbi, az alábbiakban röviden ismertetett vizsgálatok tapasztalataira építve – az állam kétoldalú kötelezettségvállalásának teljesítését, a családban nevelkedéshez való jog védelmével, a családi támo-

² Külön is érdemes kiemelni a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 18. cikkét, amely szerint biztosítani kell „*annak az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenképp felett álló érdekének kell vezetnie. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról*”. Az Egyezmény szövegét Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdette ki.

³ Lásd különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásáról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2. § (1)–(4) bekezdését, a 6. § (1)–(2) bekezdését, továbbá a 7. § (1)–(2) bekezdését.

gatások és a család pótló ellátások biztosításával, az örökbefogadás rendszerével kapcsolatos szabályozást és jogalkalmazói gyakorlatot kívánja – elsősorban gyermekjogi aspektusból – áttekinteni és vizsgálni.

A családi ellátásokkal, családtámogatásokkal kapcsolatos korábbi ombudsmani gyakorlat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az elmúlt években is kiemelt figyelmet fordított az állam által biztosított családtámogatási rendszerben megfigyelhető, jogalkotási és jogalkalmazási problémák, hiányosságok, visszasságok megoldására, orvosoltatására.

Elsőként említhető, még egy 2005-ben panaszbeadványra indult vizsgálat, amely megállapította, hogy – jogszabályi rendelkezés alapján – a családi házat gyámhivatali engedéllyel elhagyó fiatalkorú után 18. életévének betöltéséig – senki nem volt jogosult családi pótlékot igényelni. A biztos álláspontja szerint a joghézag a gyermek megfelelő, testi, szellemi, erkölcsi fejlődésével összefüggő visszasságot okozott, erre tekintettel jogszabály-módosítást javasolt. Az illetékes minisztériummal való többszöri egyeztetés után a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) 2007. január 1-jén hatályba lépett módosítása a visszasságot megszüntette. A módosítás a családi pótlék igénylésére a gyámhivatal határozatában megjelölt személyt jogosítja.⁴

A 18. életévüket be nem töltött anyák újszülötteinek pénzbeli ellátásával kapcsolatban 2000. évben lezárt ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy a Cst. rendelkezései nem szabályozzák azokat az eseteket, amikor a 18. életévét még be nem töltött anya akarja és – családja segítségével – feltehetőleg fel tudja nevelni gyermekét. A jogszabály-módosításra tett ajánlást a miniszter akkor nem fogadta el. Az ombudsman módosítási javaslata – a biztos ismételt fellépését követően – 2006-ban lépett hatályba.⁵

A Magyar Államkincstár (MÁK) Közép-magyarországi Regionális Igazgatósága vezetőjének 2009 elején kelt tájékoztatása szerint egyre gyakrabban fordul elő, hogy 16. életévét be nem töltött leány szülő gyermeket. Az igazgató visszának tartotta, hogy családi pótlék és gyermekgondozási segély – a jogosultsági feltételek fennállása esetén is – csak a 16. életévét betöltött fiatalkorú részére állapítható meg. A biztos a szociális és munkaügyi miniszterhez fordult. A miniszter válasza szerint a kérdést a 2009. szeptember 1-jén hatályba lépett jogszabály-módosítások megoldják, ugyanis ha a 16. életévét betöltött szülő gyerme-

⁴ OBH 4174/2005. számú jelentés, ÁJOB Projektfüzetek – Gyermekjogi projekt 2009/3. 28. o.

⁵ OBH 407/2000. számú jelentés, ÁJOB Projektfüzetek – Gyermekjogi projekt 2009/3. 27. o. A Cst. 7. § (5) bekezdése szerint, ha a 16. életévét betöltött kiskorú szülő a saját háztartásban nevelt gyermekének gyámjával a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 77. §-ának (2) bekezdése szerint nem él egy háztartásban, a családi pótlékot a kiskorú szülőnek kell megállapítani és folyósítani.

kének nincs gyámja, a családi pótlékot a kiskorú szülőnek kell megállapítani.⁶ A Cst. végrehajtásáról szóló kormányrendelet⁷ ugyancsak ez év szeptember 1-jétől hatályos módosítása pedig akként rendelkezik, hogy a 16. életévét be nem töltött kiskorú szülő nevében a családtámogatási ellátásokra vonatkozó kérelmet a kiskorú szülő törvényes képviselőjét ellátó személy nyújthatja be. Minderre tekintettel a biztos intézkedést nem tett.⁸

Az ombudsman 2009-ben hivatalból vizsgálta a kiskorú anyák gyermekei gyámrendelésével kapcsolatos gyámhivatali gyakorlatot.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyámrendelés szükségességességét többnyire a kiskorú szülő és a gyámul kirendelhető személy (általában a nagyszülő) együttesen, a szülést követő rövid időn belül kezdeményezik. Az anyakönyvezetők a gyámhivatalokat a kiskorú születéséről közvetlenül általában nem értesítik. A közvetlen értesítés hiánya a gyámrendelést, a családi ellátások igénylésére vonatkozó igények benyújtását késleltetheti, ezáltal a gyermeket az állam és a társadalom részéről megillető védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét keletkezteti.

A családjogi törvény rendelkezései szerint a gyámot a gyámsággal járó jogok és kötelezettségek – így a gyermek után járó családi pótlék is – a gyámkirendelő határozat kézhezvételét követő naptól illetik. A családi pótlék a jogosult részére az igény benyújtásának időpontjától jár, késedelmes benyújtás esetén két hónapos visszamenőleges folyósítás akkor lehetséges, ha a hatóság a határozat kézhezvételénél korábbi időpontra datálja a gyámi jogokat és kötelezettségeket. A biztos álláspontja szerint, ha a visszamenőleges felhatalmazás – amire a családjogi törvény lehetőséget ad – a gyermek után járó juttatásokhoz való hozzáférést szolgálja a gyermek születési napjával való gyámrendelés, a szülést követő két hónapon belül a gyermek érdekében állónak tekinthető. A két hónapon túli gyámrendelés azonban egyaránt visszásságot okoz a gyermek jogokkal, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy egyes folyósító szervek a családi pótlék folyósítását, jogszabályellenesen a gyámkirendelő határozat jogerőre emelkedéséhez kötik, ami – figyelemmel arra, hogy emiatt az ellátást a jogosult kése-

⁶ A Cst. 7. § (5) bekezdése szerint, ha a kiskorú szülő gyermekének nincs gyámja, vagy ha a 16. életévét betöltött kiskorú szülő a saját háztartásban nevelt gyermekének gyámjával a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 77. §-ának (2) bekezdése szerint nem él egy háztartásban, a családi pótlékot a kiskorú szülőnek kell megállapítani.

⁷ 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról 4. § (1) A családtámogatási ellátást – ide nem értve a természetben nyújtott, valamint a 15. § szerint folyósított családi pótlékot – a Magyar Államkincstárnak a jogosult lakó- vagy tartózkodási helye szerint illetékes Regionális Igazgatósága a jogosult, vagy – amennyiben a jogosult nevében az ellátás megállapítása iránti kérelmet a törvényes képviselőjét ellátó személy nyújtotta be – a jogosult 16. életévének betöltéséig a törvényes képviselő bankszámlájára utalja, vagy postai utalványon folyósítja.

⁸ OBH 4182/2009.

delmesen kaphatja – ugyancsak a gyermeki jogok sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti.

2008. december 31-éig a gyámhivatalokat jogszabály nem kötelezte arra, hogy a gyámrendeléséről értesítsék a MÁK-ot, az egyes hatóságok joggyakorlata tapasztalataik alapján alakult. Bár ez évtől a gyámrendelésről való értesítésre a hatóságokat jogszabály is kötelezi, a jogértelmezés és joggyakorlás országos szinten továbbra sem egységes, ami a biztos szerint a jobbiztonság elvét sérti.

A szülő nagykorúvá válásával a gyámság, így a gyámi tisztség is a törvény erejénél fogva megszűnik, arról határozatot nem kötelező hozni. A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhivatalok joggyakorlása e tekintetben is eltérő. Az ombudsman – miután a családi pótlék igénylésére a gyámság megszűnése után a szülő lesz jogosult – indokoltnak tartja a szülői jog gyakorlására és kötelezettség teljesítésére való határozatban történő figyelemfelhívást. A vizsgálat eltérő joggyakorlatot állapított meg azokban az esetekben, amikor a gyermek neve az apa elismerő nyilatkozatát követően megváltozik. Egyes határozatok csak a megváltozott, mások a korábbi és az új nevet is feltüntetik, ami ugyancsak lassíthatja a családi ellátásokra való jogosultság megállapítását.

A biztos javasolta a szociális és munkaügyi miniszternek a vonatkozó kormányrendelet kiegészítését a gyám családtámogatások igénylésére való jogára való felhívásával. A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) kormányrendelet (Gyer.) 2009. szeptember 1-jén hatályba lépett módosítása az ombudsman javaslatát tartalmazza.⁹ A biztos felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, hívja fel az anyakönyvvezetők figyelmét, hogy a szülői felügyelet alatt nem álló gyermek születésének tényéről haladéktalanul értesítsék a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyámhivatalt. A miniszter válasza ez idáig nem érkezett meg

Az egységes joggyakorlat érdekében a biztos a regionális hivatalvezetőknel kezdeményezéssel élt. A hivatalvezetők a kezdeményezésekkel egyetértettek.¹⁰

⁹ Gyer 130. § (1) A gyámrendelő határozat rendelkező része a 14. §-ban foglaltakon kívül tartalmazza: e) tájékoztatást a gyám családtámogatási ellátások igénylésére való jogáról.

¹⁰ OBH 2106/2009. számú jelentése.

2. A gyermekjogi projekt éves tevékenységének bemutatása

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján a gyermekek alkotmányos jogainak védelmét az országgyűlési biztos a maga sajátos eszközeivel segíti. Ennek során feladata, hogy a gyermekek alkotmányos jogait érintő – tudomására jutott – visszaéléseket ki-vizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Emellett a biztos kiemelt figyelmet fordít a jogsérelmek megelőzésére, az úgynevezett *proaktív jogvédelemre* is.

Ennek jegyében PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ – kvázi gyermekjogi szakombudsmanni teendőket is ellátva – 2008-ban a gyermekek jogainak érvényesülését fókuszba helyező alapjogi projektet indított. A projekt célja a gyermeki jogokkal kapcsolatban felmerült visszasságok feltárása, illetve a gyermeki jogok érvényesülésének elősegítése. A projektmunkát a biztos mandátumának teljes ideje alatt folytatja, minden évben más-más – a gyermeki jogok érvényesülésével kapcsolatos – témára fókuszálva tevékenységét. 2009-ben ez a téma a gyermekek erőszakkal szembeni védelme volt. Ennek keretében hangsúlyozottan vizsgáltuk az iskolai erőszak kérdését.

A korábbi évekhez hasonlóan az országgyűlési biztos 2010-ben is egy, a gyermekjogok biztosításával, védelmével összefüggő kérdéskört helyezett a fókuszba, ez a kiemelt téma a *család szerepe a gyermekek jogainak biztosításában*: a gyermekek családban nevelkedéshez való joga és az állam szerepe ennek elősegítésében (támogatások), valamint az állami családpótló ellátások rendszerének működése, továbbá, ezzel összefüggésben, az örökbefogadás kérdésköre

Az országgyűlési biztos, támaszkodva a korábbi, e témában folytatott ombudsmanni vizsgálatokra is, 2010-ben számos egyedi (panaszra induló és hivatalbóli), valamint átfogó vizsgálatot indított.

2.1. Műhelymunka

Az ombudsman és a gyermekjogi projekt vezetője KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA a 2010. évi projekt fő témáját és a tervezett vizsgálatokat 2010. január 27-én, az Országgyűlési Biztosok Hivatala dísztermében tartott *szakmai délelőttön* mutatta be.

A 2010. június elsején – kapcsolódóan a májusban esedékes családok világnapjához – rendezett *műhelybeszélgetésen* az ombudsman és munkatársai bemutatták az éves projekttemát érintő vizsgálatokat. ZEMPLÉNYI ADRIENNE beszélt a gyermekek jogainak, a munkaügyi ellenőrzés során való érvényesüléséről szóló vizsgálatról. RETKES ZITA a tankötelezettség és a gyermekvédelmi alapellátás

összefüggéseiről, GYÖRFFY ZSUZSANNA a szigetvári és kaposvári speciális gyermekotthonban folytatott vizsgálatról számolt be. RAJZINGER ÁGNES a szakellátásban élő testvérek kapcsolattartásáról, KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA a rendezetlen státusú gyermekek helyzetéről adott elő. Az előadásokat követően az országgyűlési biztos megnyitotta a több mint 35 éve működő, *Zánkai Gyermekalkotások Galériájának alkotásait bemutató gyermekrajz-kiállítást*.

2010. november 11-én az éves projektmunka lezárásaképpen az ombudsman és munkatársai ismertették az Országgyűlési Biztosok Hivatala dísztermében rendezett *zárókonferencián* a kiemelt vizsgálatok eredményeit, számos neves szakértő előadása és nagyszámú közönség részvétele mellett. PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ a 2010. évi gyermekjogi szerepvállalásáról beszélt, majd LUX ÁGNES a 2010. évi projekt eredményeit és nemzetközi munkáját mutatta be. A konferencián előadott DR. HERCZOG MÁRIA (a Eurochild és a Család Gyermek Ifjúság Kiemelten Közhasznú Egyesület elnöke, az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának ismételtlen megválasztott tagja) a 0–3-éves kisgyermekes intézményi ellátásának hazai és európai helyzetéről. DR. LANTAI CSILLA (Nemzeti Erőforrás Minisztérium) az intézményi ellátással kapcsolatos kormányzati szerepvállalásról tartott előadást. DR. RADOSZÁV MIKLÓS, a Fővárosi TEGYESZ igazgató-helyetteseként gyakorlati szempontból világított rá az intézményi ellátás egyes problémás kérdéseire. RETKES ZITA a napközbeni ellátásról szóló jelentés megállapításairól beszélt, HARASZTI MARGIT KATALIN pedig a repatriált gyermekekkel kapcsolatos ombudsmani vizsgálat eredményeit mutatta be.

A rendezvényt megtisztelte fellépésével a „*Csalogány Iskola*” Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Diákotthon és Gyermekotthon speciális kórusa is. A különleges élményt nyújtó műsor megszervezése azért is volt fontos az ombudsmannak, mert olyan gyermekek énekeltek, zenéltek a konferencia vendégeinek, akik fogyatékoságuk ellenére maguk is rendszeresen jótékonynakodnak, így adtak koncertet a Fővárosi Nagycirkuszban, a Srí Lanka-i szököár árváinak megsegítésére, énekeltek a Magyar Tudományos Akadémián a Társadalmi Felelősségvállalás United Way Jótékonysági bálján. 2006 karácsonyán a Hilton Szálló estjén – SIR ROGER MOORE előtt –, az UNICEF 60. évfordulójának nagyszabású rendezvényén. 2008-ban a kórust kérték fel a Tolerancia Napja alkalmából, hogy műsort adjon az épek és fogyatékosok találkozóján. 2008 decemberében Bécsben énekeltek a Collegium Hungaricumban is. KOBAYASHI KENICHIRO nemzetközi hírű japán karmester is érdeklődött a magyarországi értelmileg akadályozottak zenei nevelése iránt. A mester meghívta a Csalogány kórust és a Parafónia zenekart a Zeneakadémiára. A Nemzeti Filharmonikusokat vezényelve adtak csodálatos koncertet, ahol az épek és az értelmileg sérült emberek világa együtt hallgathatta a muzsikát. A karmester kezdeményezésére, a Csalogány kórus énekelt a Duna Palotában japán művészekkel együtt.

2010. november 19-én az országgyűlési biztos 2010. éves beszámolójának angol változata mellett a *gyermekjogi projekt elmúlt három évét összefoglaló angol*

nyelvű kötet is bemutatásra került a diplomáciai kar jelentős számú képviselője jelenlétében. A gyermekjogi kötetet DR. HERCZOG MÁRIA mutatta be, valamint az ombudsmani munka jelentőségéről beszélt IAN HARDEN, az európai ombudsman titkárságvezetője.

2.2. Együttműködések

2.2.1. Részvétel a „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságában

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa meghívottként részt vett a 2007-ben elfogadott *„Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának (ÉB) munkájában* 2010-ben is. Ennek keretében, a biztos képviseletében munkatársa részt vett az ÉB ülésein. Továbbá az ÉB elnöke, PROF. DR. FERGE ZSUZSA javaslatára az országgyűlési biztos hozzájárul az ÉB 2010. évi jelentés összeállításához, azzal, hogy munkatársai a legfontosabb, 2010-ben született vagy hatályba lépett jogszabályok, módosítások összefoglalását elkészítik, amelyek kihatással vannak a gyermekek helyzetére, jogaikra. A kizárólag, jogi szempontú áttekintés hat csoport szerint strukturálódik: (1) gyermekvédelmi és gyámügyi kérdések; (2) családok támogatása; (3) a szociális ellátás kérdései; (4) közoktatási kérdések; (5) költségvetési vonatkozású és a személyi jövedelemadóhoz kapcsolódó kérdések; (6) egyéb, gyermekeket érintő jogszabályváltozások.

2.2.2. Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat

Kiemelt fontosságú esemény munkánk során, hogy *2010. december 15-én együttműködési megállapodást írt alá a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat elnöke és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa* annak érdekében, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által indított úgynevezett „Méltóság Projektek”, illetve a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által is fontosnak tartott a gyermekek jogainak mind teljesebb érvényre jutását célzó törekvés érdekében együttműködjenek, és amennyiben szükségesnek látják, együttesen tegyenek lépéseket a jogalkotó szervek felé, illetve összehangolják kommunikációjukat.

Az együttműködés következményeképpen az országgyűlési biztos és munkatársai aktívan bekapcsolódtak a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat koordinációja alatt működő *Safer Internet Program*¹¹ magyarországi tevékenységébe, elsősorban a gyermekjogi honlappal kapcsolatos tapasztalatok megosztásával, és az esetleges alkotmányos jogokkal összeütköző problémák felvetésével. A Safer Internet Program célja az Európai Unió megközelíté-

¹¹ Az Európai Bizottság 1999-ben indította el Biztonságosabb Internet Akciótervét, melyet – a hosszú távú fenntarthatóság érdekében – folytatólagosan követett a 2004-ben elindított Safer Internet Plus program. www.saferinternet.hu

sével összhangban, az internet és az új online technológiák használatának – különösen a gyermekek számára való biztonságosabbá tétele, és a jogellenes, valamint a végfelhasználó által nem igényelt tartalom elleni küzdelem hatékonyságának a biztosítása. A program szorgalmazza az önszabályozás alkalmazását és támogatja a biztonságosabb internet tudatosító központjainak Európai hálózatát. Ezen belül a következő nagyobb csoportra osztható fel a teljes tevékenység: (1) Forródrótok (hotline) az illegális és káros tartalom elleni küzdelemért; (2) Segélyvonal (helpline) a károsultak segítésére; (3) Tudatosság növelése a felhasználók körében, „awareness node”-ok közreműködésével; (4) Kéretlen és káros tartalmak elleni küzdelem (szűrőrendszerekkel, információcserével, gyerekvédelmi intézkedésekkel, szorosabb rendőrségi/bűnüldözői együttműködéssel); (5) Biztonságosabb környezet népszerűsítése (hangsúly az önszabályozáson)

A magyarországi konzorcium¹² a fenti tevékenységek mindegyikét lefedi.

2.3. Jogon túli eszközök

2.3.1. Előadások, konferenciárészvétel

Az ombudsman és a gyermekjogi projektben dolgozó munkatársak számos szakmai rendezvényen vettek részt előadóként, panelistaként vagy résztvevőként mind hazai, mind nemzetközi fórumokon.

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ előadást tartott 2010. február 22-én a betegjogi, ellátottjogi, gyermekjogi képviselők számára a Szociális és Munkaügyi Minisztériumban tartott továbbképzésén gyermekjogi kérdésekről. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának máltai szemináriumán 2010. június 6–7-én, előadást tartott „Gyermekjogok Magyarországon” címmel. A korai gyermekkor kérdéseivel foglalkozó International Step by Step Association (ISSA), Rigában, 2010. július 7–14-én megrendezett éves konferenciáján PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ a fogyatékossgal élő gyermekek jogairól, az autista gyermekek oktatáshoz való jogával kapcsolatos ombudsmani vizsgálatról tartott előadást. 2010. június 21–22-én, Brüsszelben az ombudsman részt vett a Eurochild éves közgyűlésén. Az ombudsman előadást tartott a gyermeki jogok és az internet veszélyeinek összefüggéséről a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat által rendezett „Az Internet hatása a gyermekekre és fiatalokra” című nemzetközi konferencián, a Magyar Tudományos Akadémián 2010. szeptember 21-én. A Külügyminisztérium 2010. október 1-jén tartott Emberi Jogi Fórumán a gyermeki jogok hazai helyzetéről tartott előadást az ombudsman. Az 2010. évi Országos Gyermekvédelmi Konferencián, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa „Gyermekjogok az ombudsmani munkában” címmel tartott előadást 2010. december 7-én.

¹² A konzorcium tagjai: Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány, Magyar Tartalomipari Szövetség (MATISZ), Puskás Tivadar Közalapítvány – CERT Hungary.

GYÖRFFY ZSUZSANNA 2010. május 7-én, az „Együttműködés a gyermekvédelemben” című Országos Gyermekvédelmi Konferencia és Gyermekparlament rendezvényén vett részt. 2010. május 26-án az Igazságügyi Hivatalban összehívott szakmai megbeszélésen CSÓRÉ ERIKA, GYÖRFFY ZSUZSANNA és VARGA ÉVA CSILLA vettek részt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának irodája részéről. 2010. június 5-én a Csányi Alapítvány rendezvényére is kaptunk meghívást.

LUX ÁGNES és BASSOLA ESZTER a „Leo European Forum 2010” című nemzetközi, ifjúsági táborban beszélt az ombudsman intézményéről és projektjeiről, különös figyelemmel a gyermeki jogok védelmének kérdésére, 2010. augusztus 25-én, Sopronban.

LUX ÁGNES előadást tartott a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat által, a Magyar Tudományos Akadémián rendezett „Az internet hatása a gyermekekre és fiatalokra” című nemzetközi konferencián, „Az internet szerepe a gyermekek jogtudatosításában” témában 2010. szeptember 22-én, valamint képviselte az országgyűlési biztost a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának Éves Közgyűlésén előadást tartott az iskolai erőszakról szóló vizsgálat megállapításairól, 2010. október 7–9-e között, Strasbourgban. Az Országgyűlési Biztosok Hivatalában munkalátogatást tett azeri és üzbég ombudsmani delegáció számára előadást tartott az ombudsmani projektekről 2010. szeptember 20-án és 2010. október 21-én. A Eurochild 2010. évi konferenciáját a svédországi Örebro-ban tartotta 2010. november 3–5. között. Az állampolgári jogok országgyűlési biztost LUX ÁGNES képviselte. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által, a gyermeki jogok világnapja kapcsán rendezett „A jövő kincsei” című szakmai programon, 2010. november 19-én LUX ÁGNES bemutatta az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyermekjogi projektjét.

HARASZTI MARGIT KATALIN a kisértő nélküli kiskorúak helyzetéről tartott előadást a Külügyminisztérium által rendezett Emberi Jogi Konferencián, 2010. június 11-én, valamint e témában a „Terre des hommes”, nemzetközi emberi jogi szervezet budapesti workshopján, 2010. október 25-én, továbbá az Európai Migrációs Hálózat hatodik nemzeti ülésén 2010. november 8-án, valamint az Alapítvány az Örökbefogadó és Nevelőszülőkért civil szervezet által rendezett budapesti konferencián 2010. november 26-án.

RETKES ZITA „Felelősségvállalás a közoktatásban” címmel tartott előadást a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete rendezvényén 2010. június 23-án. A BOCS Alapítvány székesfehérvári konferenciáján az oktatási jogokról tartott előadást 2010. szeptember 15-én. „Esélyteremtés az óvodai élet mindennapjaiban” címmel az *Óvodai nevelés* szakmai folyóirat Kossuth Klubban tartott rendezvényén adott elő.

VARGA ÉVA CSILLA az autista gyermekek oktatási helyzetének vizsgálatáról szóló jelentés bemutatása kérdésében tartott előadást az Autisták Országos Szövetségének meghívására 2010. február 26-án.

2.3.2. Publikációk

- BASSOLA ESZTER – LUX ÁGNES: Európa válasza a gyermekekkel szembeni erőszak kérdésére. In: AÁRY-TAMÁS LAJOS – JOSHUA ARONSON (szerk.): *Iskolai veszélyek*. Budapest: Complex Kiadó, 2010. 4. rész. 239–263. o.
- BORZA BEÁTA – HALÁSZ ZSOLT – KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA – SZABÓ MÁTÉ: Ízelítő az állampolgári jogok országgyűlési biztosának kiemelt vizsgálataiból (projektek). In: SÁNDOR PÉTER – KURTÁN SÁNDOR – VASS LÁSZLÓ (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve® 2009-ről*. Budapest: Kossuth Kiadó, 2010. 177–181. o.
- GYÖRFFY ZSUZSANNA: A szigetvári és a kaposvári speciális gyermekotthonban folytatott vizsgálatok (AJB 172/2010. és AJB 1604/2010). *Család Gyermek Ifjúság*, 2010/3. sz. 56–58. o.
- GYÖRFFY ZSUZSANNA: Összefoglaló a szigetvári és a kaposvári speciális gyermekotthonban folytatott vizsgálatokról. *Együtt a gyermekvédelemben*, 2010/7. sz. 13–14. o.
- KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyermekjogvédő tevékenysége 2010-ben. *Család Gyermek Ifjúság*, 2010/1. sz. 53–55.
- LUX ÁGNES: Az európai gyermekjogi ombudsmanok az iskolai erőszak jelenségéről. *Fordulópont*, 2010. (12. évf.) 1. (47.) sz. 47–64. o.
- LUX ÁGNES: „A ma szegény gyermekei ne legyenek a jövő szegény felnőttei”. Európa nemet mondott a gyermekszegénységre. *Család Gyermek Ifjúság*, 2010/5. sz.
- LUX ÁGNES – SZABÓ MÁTÉ – SZIKLAY JÚLIA: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa nemzetközi munkájának nemzetközi környezete (2007–2010), különös tekintettel a gyermeki jogokra. *Külgügyi Szemle*, 2010/4. sz. 78–102. o.
- RAJZINGER ÁGNES – TÓTH KRISZTINA – ZELLER JUDIT: Rendszer-elmélet? A gyermekvédelmi jelzőrendszer átfogó vizsgálatáról. *Család Gyermek Ifjúság*, 2010/2. sz. 37–49. o.
- RAJZINGER ÁGNES: Gyermekjogok és jogtudatosítás az oktatásban (az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 2096/2008. számú jelentéséről). *Fordulópont*, 2010/47. sz. 31–38. o.
- RAJZINGER ÁGNES: Ombudsmani fellépés a kisgyermekes családok védelmében. *Család Gyermek Ifjúság*, 2010/1. sz. 50–53. o.
- RAJZINGER ÁGNES: A szakellátásban nevelkedő gyermekek kapcsolattartásáról szóló átfogó ombudsmani vizsgálat eredményei. *Együtt a gyermekvédelemben*, 2010. 7. sz. 15–16. o.
- RETKES ZITA: Ombudsmani vizsgálat Sajókazán. *Együtt a gyermekvédelemben*, 2010. 8. sz. 12–13. o.
- SZABÓ MÁTÉ: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 4147/2010. számú ügyben. *Család Gyermek Ifjúság*, 2010/5. sz.
- ZEMPLÉNYI ADRIENNE: Gyermekmunka Magyarországon – az ombudsmani vizsgálat tükrében. *Együtt a gyermekvédelemben*, 2010/8. sz. 14–15. o.

2.3.3. Közvetlen kommunikáció a projekt célcsoportjával – a gyermekekkel és fiatalokkal

2010. június 5–6-án az országgyűlési biztos munkatársai – a 2008 és 2009 évhez hasonlóan – az idei évben is részt vettek a *Gyermekszigeten*. Figyelemfelkeltő, ugyanakkor szórakoztató programjaink célja idén is a gyermekek és a szülők jogtudatosságának szélesítése volt, általában az emberi, és különös figyelemmel a gyermeki jogokra. A gyermekek számára érdekes, izgalmas játékokkal, feladatokkal, kvízkérdésekkel, a szülők számára informatív tájékoztatással készültünk az eseményre. Az ombudsmansátorban 2010-ben is nagy sikert aratott a Kiskompassz kézikönyvből kölcsönzött gyermekjogi táblásjáték óriási változata, a gyermekjogi honlap grafikáit felhasználó hatalmas memóriajáték, valamint a kisebbek körében az egy-egy jogot megjelenítő színezők. Tapasztalataink szerint a gyermekek fejében a különböző játékok közben számos kérdés és meglátás felmerül, amelyet így könnyebben megosztanak munkatársainkkal. A gyermekekkel történő közvetlen kapcsolatfelvételen túl ugyanakkor ez a szülők számára is remek alkalmat kínál, hogy kérdéseikre, problémáikra választ, iránymutatást kapjanak. Ugyanakkor a hivatal számára a rendezvény arra is jó lehetőséget jelentett, hogy újabb gyermekeket segítő szervezetekkel való kapcsolatfelvételre kerüljön sor, amelyek a későbbiekben gyümölcsöző együttműködést eredményezhetnek.

2010. július 30-án, az országgyűlési biztos és munkatársai részt vettek a *Művészetek Völgye* programsorozatban, Kapolcson, ahol a „Kultúrpagtában” NOVÁK PÉTER moderálása mellett, PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ, DR. RADOSZÁV MIKLÓS (igazgatóhelyettes Fővárosi TEGYESZ) és PROF. DR. KÖNCZEI GYÖRGY (egyetemi tanár, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Főiskolai Kar) beszélgettek az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjog érvényesüléséről, különös tekintettel a fogyatékosággal élők, a hajléktalanok, a gyermekek és az idősek jogaira.

3. A projekthez kapcsolódó kiemelt vizsgálatok

3.1. A 0–3 éves gyermekeket gondozó intézményekben folytatott vizsgálatról^{*13}

Az átfogó vizsgálatot az országgyűlési biztos az éves gyermekjogi projekt keretében, hivatalból indította. A gyermekvédelmi törvény szerint az állam a családot pótló helyettesítő védelem során a gyermeket köteles ellátni, a gyermekvédelmi szakellátás keretében ők nevelőszülőhöz, lakásotthonba vagy gyermekotthonba helyezhetők. Az államnak addig kell gondoskodnia a gyermekről, amíg a család képessé válik nevelésére, gondozására, a visszafogadáshoz való segítségnyújtás a gyermekvédelmi szakemberek feladata. Ha a család a segítség ellenére sem tud a gyermekről gondoskodni, sorsa örökbe adással rendezhető.

A vizsgálatot a hazai és nemzetközi tapasztalatok, valamint a kutatási eredmények is indokolták. A korai életszakaszban eltöltött intézményes nevelés ugyanis nem képes az egészséges fejlődéshez szükséges, egyénre szabott, pszichológiai és fejlődés-lélektani feltételeket biztosítani, ezért az intézményekben elhelyezett gyermekek fejlődése néhány hónap alatt is visszafordíthatatlan károkat szenvedhet. Az Európai Unió, a 0–3-éves kor közötti intézményes nevelést nem támogatja, a nemzetközi szervezetek, e korosztály intézményi elhelyezésének tilalmát javasolják.

A biztos a vizsgálatot megelőzően adatszolgáltatást kért a gyermekotthonban, illetve nevelőszülőnél nevelkedő 3 év alatti gyermekek számáról, bekerülésük okáról, idejéről. Informálódott a szülői kapcsolattartás szabályozásáról, valamint annak tényleges megvalósulásáról és a gyermekek további sorsáról, a hazakerülésüket elősegítő szakmai együttműködésről. Az ombudsman tájékozódott arról is, hogy a gyermeki jogok védelmére köteles személyek (gyámi, gondozói tanácsadók, gyermekjogi képviselők) milyen gyakorisággal látogatják az intézményeket. Az ombudsman munkatársai a körülményekről – régióként egy gyermekotthonban – helyszíni vizsgálat keretében győződtek meg.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba vett kisgyermekek száma az elmúlt 3 évben csökkent, 74 százalékuk ma már nevelőszülőknél nevelkedik. Az elhelyezések azonban eltérő területi eloszlást mutatnak például: az észak-alföldi régióban a 0–3 éves korú szakellátott gyermekek 11 százaléka, ezzel szemben a nyugat-dunántúli régióban a vizsgált korosztály 56 százaléka él gyermekotthonokban. Az egyes régiókon belül még szélsőségszerű eltérések fordultak elő: a fővárosban a kisgyermekek 69 százaléka, Pest megyében mindössze 5 százaléka él gyermekotthonban. Az adatok szerint az

* DR. GYÖRFFY ZSUZSANNA jogi referens (OBH).

¹³ AJB 849/2010. számú jelentés.

intézményi ellátásban részesülő gyermekek 20 százaléka, a nevelőszülőknél nevelkedők 9 százaléka beteg és/vagy fogyatékossgal élő kisgyermek.

Többen huzamosabb ideig élnek a gyermekotthonokban. Egyes intézmények a súlyos fejlődési rendellenességgel született, speciális egészségügyi ellátást igénylő, nem fejleszthető, gyermekeket együtt gondozzák a fogyatékossgal élő, de fejleszthető és az egészséges gyermekekkel. A gyakorlat figyelmen kívül hagyja az érintettek mindenek felett álló érdekeit, illetve azt, hogy a gyermekek ilyenformán való gondozása a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogának közvetlen veszélyét idézi elő és tartja fenn. Több intézmény vezetője jelezte, hogy a fogyatékossgal élőket ellátó más intézményekbe a gyermekeket csak meghatározott életkor betöltését követően veszik fel, amely sérti a jogbiztonság követelményét.

A biztos a nemzeti erőforrás minisztert felkérte, hogy vizsgálja meg az 1 év alatti, tartósan beteg és vagy fogyatékossgal élő gyermekek fogyatékos személyek otthonba való fogadásával kapcsolatos gyakorlatot. A biztos kérte a minisztert, hogy vizsgálja ki és tárja fel a gyermekotthoni, nevelőszülői elhelyezés aránytalanságának, továbbá az intézményi ellátás elhúzóadásának okait.

A miniszter a válaszádra haladékat kért (hivatalosan még nem érkezett meg, de telefonon kapott tájékoztatás szerint folyamatban van).

A vizsgált intézményekben telefonon is érdeklődhetnek a gyermek hogyléte felől, a szülők pedig napi szinten is látogathatják a gyermeküket, igény szerint az anya szoptathat is. A nevelőszülőnél élők kapcsolattartását a gyámhivatalok azonban általában kéthetente, vagy még ritkábban szabályozzák, így a gyermek gondozási helyén való látogatására elvétve van lehetőség.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy a gyámhivatalok – elsősorban a gyermek életkorára hivatkozva – a hétvégi, illetve a több napos ünnepi kapcsolattartást nem szabályozzák. A gyermekek szabadságra vitelének szorgalmazására csak egy gyermekotthonban történtek lépések. Volt olyan intézmény is, ahol a házi rend zárta ki a gyermek hazavitelét, amely visszásságot okoz a gyermekek védelemhez és gondoskodásához fűződő, továbbá a jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben is. A biztos felhívta a hatóságok figyelmét, hogy a gyermek alapvető jogát sérti, ha a több napos kapcsolattartást pusztán a gyermek életkora miatt nem szabályozzák, illetve azt életkoruk miatt eleve kizárják.

A gyermekek etkezését, ruházattal való és egészségügyi ellátását minden vizsgált intézmény biztosítja. A személyi és tárgyi feltételek tekintetében a gyermekotthonok között azonban nagy eltérés mutatkozott. A feltételek a debreceni és a szegedi gyermekotthonban egyaránt kiemelkedőek, a gyermekek korai, komplex fejlesztése mindkét intézményben megoldott. A fővárosi Pikler Gyermekotthon tárgyi feltételei a mai igényeknek nem felelnek meg és a jogszabály szerinti személyi feltételek – létszám és szakképzettség tekintetében – csak részben biztosítottak. A balassagyarmati gyermekotthonban csupán az újonnan kialakított kapcsolattartó szoba megfelelő, általánosságban az intézményt a biztos a 3 év alatti gyermekek ellátására alkalmatlannak találta. Megállapította

továbbá, hogy a fenntartó a hiányosságokat a szociális és gyámhivatal jelzései ellenére sem szüntette meg. A kimondottan a vizsgált korosztály ellátásra újonnan épült gencsapáti és veszprémi intézményekben a helyiségek kicsik, a fejlesztőszobákban a nagy mozgás nem fejleszthető, a látogatószobák pedig nem alkalmasak bensőséges kapcsolat kialakítására. A szakmai létszám a gencsapáti otthonban csak részben biztosított.

A felújítás előtt álló nagybajomi gyermekotthon tárgyi feltételei erősen hiányosak. Az intézmény felnőtt pszichológus alkalmazásával ugyan eleget tett a jogszabályi követelménynek, az alkalmazott pszichológus munkája azonban – szakirányú képzés hiányában – nem hatékony.

A vizsgált intézmények közül négyben a gyermekvédelmi gondoskodásban élő fiatalok anyja és gyermeke együttesen is elhelyezhető. Ezen otthonok közül a veszprémi és a gencsapáti intézmények tárgyi feltételei a jogszabályi előírásoknak is megfelelnek. A balassagyarmati intézmény személyi és tárgyi, a nagybajomi otthon tárgyi feltételeiben alkalmatlan a vizsgált gondozási formára.

Összességében a tárgyi és személyi feltételek hiányosságai sértik a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, ezért a visszásság megszüntetésére az ombudsman ajánlást fogalmazott meg a fenntartóknak.

A gencsapáti intézményt fenntartó Vas Megyei Közgyűlés a csökkenő erőforrások miatt továbbra sem tudja a szakmai létszámot biztosítani, de tervezi a gyermekvédelmi rendszer átalakítását. A balassagyarmati otthon fenntartója ugyancsak a szűkülő anyagi erőforrásokra hívta fel a biztos figyelmét, egyben tájékoztatta, hogy – a lehetőségekhez képest – a javasolt intézkedéseket megteszi. A nagybajomi otthont a fenntartó a marcali gyermekvédelmi igazgatóságba integrálta, a gyermekotthont felújították. A Pikler Gyermekotthon a személyi és a tárgyi feltételeken egyaránt javított.

Az ombudsman megállapította, hogy a Betegjogi, Gyermekjogi és Ellátottjogi Közalapítvány által foglalkoztatott gyermekjogi képviselők a jogszabályban foglalt feladataikat – létszámuk miatt – nem tudják maradéktalanul ellátni, ami az ellátott gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.

A Közalapítvány legkésőbb 2011. április 30-ig megszűnik, jogutódja a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal.

A vizsgálat azt is feltárta, hogy a szakemberek együttműködése a gyermek hazagondozása érdekében többnyire személyfüggő. A gyermekjóléti szolgálatok munkatársainak – leterheltségük miatt – azon családok gondozására, amelyeknek gyermekeiről az állami ellátórendszer gondoskodik nincs idejük.

A szülők lakhatási körülményei, hajléktalansága súlyos anyagi gondjai miatt többnyire a fővárosban és Pest megyében kerülnek gyermekek szakellátásba, de a szegedi és a debreceni gyermekotthonban is volt példa a lakhatási problémák miatti elhelyezésre.

Korábbi jelentésével megegyezően a biztos ismételt felhívta az Országgyűlés figyelmét a gyermekszegénység leküzdése érdekében tett intézkedések haladéktalan megkezdésének fontosságára.

3.2. A gyermekek napközbeni ellátásáról*¹⁴

Számos, az ország különböző településén élő panaszos sérelmezte, hogy gyermekének bölcsődei, vagy óvodai elhelyezése hiányában nem tud visszatérni a munkaerőpiacra, illetve más magán ellátási formát nem képes megfizetni. Mindezek alapján, az ombudsman a gyermekek napközbeni ellátásával összefüggésben hivatalból átfogó vizsgálatot indított.

A gyermek jogainak védelme érdekében elsődleges állami feladat a családi védelem elősegítése, a gyermek családban történő nevelkedéséhez való jogának biztosítása, amely a gyermek mindenek felett álló érdekének érvényre juttatását szolgálja. Az államnak megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat feladatuk minél jobb teljesítése érdekében. A gyermekek jogainak védelme, e jogok érvényesülése és tényleges, gyakorlatban történő biztosítása nem merülhet ki pusztán a gyermekekkel kapcsolatos intézkedések hangsúlyozásával, hanem az állam kötelezettsége magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről is.

A gyermekek napközbeni ellátása megszervezhető – a gyermekek életkorának megfelelően – különösen bölcsődében, hetes bölcsődében, családi napköziben, családi gyermekfelügyelet vagy házi gyermekfelügyelet keretében, nyári napközis otthonban, valamint a közoktatási törvény hatálya alá tartozó óvodában, iskolai napköziben.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyermekek napközbeni ellátását biztosító rendszer több helyen nem tölti be funkcióját, mivel a kötelező önkormányzati feladatot az önkormányzatok nem látják el, adott esetben nem működtetnek bölcsődét, vagy a bölcsődei és óvodai ellátás kiváltása céljából ugyan a napközbeni feladat ellátására „magánszervezetekkel” kötnek ellátási szerződést. Ez utóbbi esetekben azonban nem ugyanazok a garanciális vagy éppen térítési díjak megállapítására vonatkozó szabályok érvényesülnek, mint az önkormányzati fenntartású intézmények esetében, mivel az adott közszolgáltatás hiányában az ellátás csak üzleti alapon szerveződő szolgáltatótól vehető igénybe, és ez sok esetben aránytalan és vállalhatatlan terhet jelent a munkaerőpiacra visszatérni kívánó szülő számára, különösen az ország e szempontból is terhelt régióiban.

Az egyes ellátások biztosításának megvalósítását akadályozza az is, hogy hiányoznak azok a jogszabályi előírások (pl. szankciók), valamint azok a finanszírozási feltételek (a feladat ellátáshoz szükséges források, a feladat ellátását biztosító normatív támogatási rendszer), gazdasági eszközök (pl. pályázati lehetőségek), amelyek a feladat ellátását nem biztosító önkormányzatokat rábírják és/vagy ösztönzik az önkormányzati kötelező feladat ellátására.

Az ország 3145 településéből csak 230 településen működik bölcsőde, és több

* DR. GYÖRFFY ZSUZSANNA jogi referens (OBH), DR. RETKES ZITA jogi referens (OBH)

¹⁴ AJB 1920/2010. számú jelentése.

olyan tízezer lakos feletti lélekszámú település van, amelyek nem tesznek eleget törvényi kötelezettségüknek, és nem működtetnek bölcsődét. Míg a bölcsőde alapítását feltételekhez kötötteen jogszabály rögzíti, de a szabályozás adós marad annak meghatározásával, hogy figyelemmel kell lenni az ellátásra jogosult gyermekek számára, illetve, hogy e számra tekintettel, azzal arányban kell a közszolgáltatást – meghatározott számú férőhelyen – biztosítani.

Az ellátásban gondot okoz az is, hogy csak a 10 000 fő feletti települések önkormányzatai számára kötelező feladat a bölcsőde fenntartása, így ezen ellátási formából kizáródnak azok a gyermekek, akik ennél kisebb lélekszámú településen élnek.

Általános továbbá az is, hogy a bölcsődei ellátásban való részvételt a férőhelyek szűkössége gátolja, mivel a meglévő bölcsődék 130%-os kihasználtsággal működtek. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium ugyanakkor ezt legalizálta, mivel megemelte az egy csoportban elhelyezhető kisgyermekek számát – a terület tényleges bővítése, illetve a szakemberlétszám emelése nélkül –, amely így az ellátás minőségi színvonalának csökkenéséhez, illetve a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának esetleges sérelméhez vezethet.

Az óvodai nevelésre jogosult gyermekek összlétszáma a 2009/2010. nevelési évben: 388 156 fő, óvodai férőhely kihasználtság országos mutatója pedig 90,49%, ugyanakkor a vizsgálat feltárta, hogy egyes régiókban a jelentkező gyermekek felvételét hely hiányában nem tudják teljesíteni az intézmények. Ebben az esetben a 3–5 éves korú gyermekek napközbeni ellátásával összefüggő feladatok – a jövő év végéig – családi napköziben vagy házi gyermekfelügyelet biztosításával is megoldhatóak. E szolgáltatások fizikai elérhetősége is területi egyenlenséget mutat, a családi napközik túlnyomó többsége, 43,4%-a a közép-magyarországi régióban található. A családi napközi szolgáltatásnál külön problémát jelent, hogy igen kis számban rendelkeznek az önkormányzatokkal kötött feladatellátási szerződéssel, így a szociálisan rászoruló gyermekek a magas térítési díj miatt kiszorulnak az igénybevevők köréből. A házi gyermekfelügyelet keretében biztosított szolgáltatást pedig 2007-ben mindössze 162 fő vette igénybe.

A biztos megállapította, hogy az egyes ellátási formákhoz való hozzájutásban területi egyenlőtlenségek alakultak ki, míg az ország bizonyos területein az ellátási formák hozzáférhetőek, addig az ország más részein lakó gyermekek számára az egyes ellátási formák elérhetetlenek.

Rámutatott a biztos arra is, hogy míg a hagyományos ellátási formák (bölcsőde, óvoda) működésénél szigorú szakmai követelmények érvényesülnek, az alternatív ellátási formáknál (pl. családi napközi) csupán laza előírások határozzák meg a működés feltételeit, mind a képzettség, mind a szolgáltatás nyújtásának egyéb (pl. ingatlan alkalmassága, az ellátást nyújtó helyettesítése) feltételeiben.

Az ombudsman felkérte a Kormányt, hogy tekintse át a gyermekek napközbeni ellátására vonatkozó jogi szabályozást, különös figyelmet fordítva a

szabályozás egységességére, a szakmai garanciák biztosítására, az ellátás ellenőrizhetőségére és a szükséges szankciórendszer kialakítására, valamint kezdeményezte, hogy a szaktárca dolgozzon ki olyan átfogó, komplex és ütemezett intézkedési tervet, amely biztosítja, hogy az önkormányzatok a gyermekek napközbeni ellátására vonatkozó kötelező feladatuknak eleget tudjanak tenni.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium jogutódja, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium alapvetően egyetért a jelentésben foglaltakkal, és szakmai egyeztetést kezdeményez az érintett tárcákkal és szervezetekkel a probléma megoldása érdekében, valamint válaszában kitért arra is, hogy már folynak a Gyvt. módosítási munkálatai, amelynek során az ombudsman megállapításait is figyelembe veszik majd.

3.3. A gyermekek repatriálásával kapcsolatos ombudsmani vizsgálatról^{*15}

A Magyar Helsinki Bizottság és az SOS Gyermekfalu Magyarországi Alapítvány román állampolgár gyermekek ügyében fordult a biztoshoz. Mindkét gyermek Budapesten, kórházban született. A magyarul beszélő, de román állampolgárságú anyák néhány nap múlva ismeretlen helyre távoztak és az újszülötteket a kórházban hagyták. A gyermekek először csecsemőotthonban, majd éveken át az SOS Gyermekfalu hivatásos nevelőszülőinél, családi környezetben nevelkedtek, mígnem a gyámhivatal kezdeményezésére Románia mindkét gyermeket állampolgáraként ismerte el és a repatriálásuk mellett döntött.

Nincs olyan jogszabály, amely felhatalmazná a gyámhivatalt, hogy külföldi állampolgár kiskorút a Magyar Köztársaság területének elhagyására kötelezhessen, vagy arról dönthessen, hogy átadja a gyermek állampolgársága szerinti hatóságnak. Ennek ellenére Budapest Főváros V. kerületének Gyámhivatala az ország elhagyására kötelezett Magyarországon született, de az anyák által a kórházban hagyott román állampolgárságú gyermekeket, és át is adta őket a román gyermekvédelmi igazgatóság képviselőinek. Hibák vannak az ilyen ügyekben irányadó jogszabályokban, valamint az ügyintézők jogalkalmazási gyakorlatában is.

Csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet az ország elhagyására kötelezni a Magyarország területén törvényesen tartózkodó külföldit, vagyis mind az Európai Unió polgárai számára rendszeresített tartózkodási okmánnyal, mind az Unión kívüli országokból származó humanitárius tartózkodási engedéllyel rendelkező, kísérő nélküli kiskorút is – következik az Alkotmány 58. § (2) bekezdéséből. A törvény az idegenrendészeti hatóság feladatává teszi a döntést, amit azonban a gyámhivatal figyelmen kívül hagyott és felhatalmazás nélkül cselekedett.

* DR. HARASZTI MARGIT KATALIN főosztályvezető-helyettes (OBH), doktorandusz (ELTE ÁJK)

¹⁵ AJB 2629/2010. számú jelentése.

Az ombudsman több visszásságot is megállapított, amelyek sértették az Európai Unió polgárait megillető szabad mozgás és tartózkodás jogát, a gyermekek védelemhez, valamint a mindenképp felett álló érdeke képviselésének elvét, a jogorvoslatba való jogot, és más alkotmányos, valamint nemzetközi jogi követelményeket is.

A magyarul beszélő, tehát valószínűleg magyar nemzetiségű anya magyar nevelőszülőknél élő gyermekét például honosítani is lehetett volna. Miután az egészen fiatal kérelmezők honosítási eljárásában a nemzetbiztonsági ellenőrzés mellőzhető, az ő ügyeik akár három hónapon belül a köztársasági elnök elé kerülhetnek. A magyar állampolgárság megszerzése megteremtette volna annak esélyét, hogy a kiskorút Magyarországon is örökbe lehessen adni. A gyermekeknek azonban esélyük se volt rá, hogy megszerezzék a magyar állampolgárságot, ugyanis a gyámhivatal által kijelölt eseti gondnokok nem kérelmezték honosításukat.

A gyámhivatal a gyermekeket átmeneti vagy tartós nevelésbe is vehette volna, ki kellett volna jelölnie a gyámot, aki a gyermeket a saját háztartásában nevelő, a szükségleteit és igényeit jól ismerő nevelőszülő is lehetett volna. Ezzel szemben a gyámhivatal mindkét, magyarországi lakcímmel rendelkező gyermeket – a birtokukban lévő tartózkodási okmányokra tekintet nélkül – ideiglenes hatályú elhelyezés alatt tartotta mindaddig, amíg átadta őket a román gyermekvédelmi hatóság szakembereinek.

A gyermekvédelmi törvény a döntés időpontjában ráadásul kizárta az ideiglenes hatályú elhelyezés elrendelésével szembeni fellebbezés lehetőségét, ezért nem volt lehetőség arra, hogy a felettes hatóság rendes jogorvoslat keretében észlelje és orvosolja a gyámhivatal törvénysértését. Ezt a helyzetet már az Alkotmánybíróság is észlelte, ezért 2010. szeptember 30. napjával megsemmisítette a törvény ilyen korlátozását.

További probléma, hogy máig érvényben vannak azok a kétoldalú szerződések, amelyeket a magyar állam az egykori szocialista országokkal, köztük Romániával is kötött. A több mint ötven éves magyar–román szerződés értelmében a gyámsági ügyekben a gyermek állampolgársága szerint illetékes hatóságok járnak el. A román állampolgárságú, kísérel nélküli kiskorúak gyámsági ügyeiben tehát – tekintet nélkül a magyarországi lakóhelyükre – a román jogot kell alkalmazni. Annak ellenére, hogy a hajdani szocialista országok, illetve utódállamaik többsége már tagja az Európai Uniónak, ezeket a megállapodásokat még nem vizsgálták felül és nem vetették egybe az uniós joganyaggal.

Vizsgálata összegzéseként az ombudsman megállapította, hogy gyámhivatal eljárása figyelmen kívül hagyta az Alkotmány, az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye, az Európai Unió elsődleges jogforrásait, továbbá más nemzetközi elvárásokat. Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok részben a hatályos jogszabályok hibás, illetve hiányzó rendelkezéseire, részben az eljáró szervek jogalkalmazási hibáira vezethetők vissza.

4. Egyéb, gyermekeket érintő vizsgálatok áttekintése

4.1. Nevelőszülői alkalmasság vizsgálata, a képzésben való részvétel kizárása ^{*16}

A panaszos 2009 januárjában jelentkezett Budapest Főváros Önkormányzata Országos Hatáskörű Módszertani Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatnál (Fővárosi TEGYESZ) azzal, hogy testvérének tartós nevelésbe került három gyermekét szeretné nevelőszülőként nevelni, és kezdeményezi a nevelőszülői hálózatba való felvételét. A Fővárosi TEGYESZ mint az illetékes nevelőszülői hálózat működtetője elvégezte a panaszos nevelőszülői alkalmasságának vizsgálatát, környezettanulmányt készítettek annak megállapítása érdekében, hogy a panaszos körülményei alkalmasak-e a gyermekek fogadására, ennek keretében helyszíni látogatást is tartottak. A Fővárosi TEGYESZ először szóban, majd levélben arról tájékoztatta a panaszost, hogy a nevelőszülői képzésbe befogadni nem áll módjában, nevelőszülőként nem kívánja őt működtetni. Az elutasító döntést a Fővárosi TEGYESZ azzal indokolta, hogy a panaszos konkrét gyermekek befogadása céljából jelentkezett nevelőszülőnek, a rendelkezésre álló szobák száma azonban nem elegendő a gyermekek jogszabályban meghatározott feltételek szerinti elhelyezéséhez. A szakszolgálat elutasító döntését követően a panaszos megkereste az illetékes gyámhivatalt, valamint levélben kérte az illetékes államigazgatási hivataltól a Fővárosi TEGYESZ eljárásának felülvizsgálatát. Az államigazgatási hivatal arról tájékoztatta a panaszost, hogy a hatályos jogszabályi előírások nem teszik lehetővé, hogy a Fővárosi TEGYESZ-t, mint a nevelőszülői hálózat működtetőjét az alkalmasság kérdésében a döntés megváltoztatására utasítsa.

A megkeresésre adott válaszában a szakminiszter kitért arra, hogy a rendelkezésére álló információi alapján a Fővárosi TEGYESZ a jogszabályok betartásával járt el. A Fővárosi TEGYESZ a szükséges feltételek fennállását vizsgálta, és így állapította meg, hogy a környezeti feltételek nem felelnek meg a jogszabályi előírásoknak. A panaszos akkor sem minősült volna alkalmasnak a három gyermek nevelőszülőként való nevelésére, ha a nevelőszülői tanfolyamot eredményesen elvégezte volna. A miniszter álláspontja szerint a területi gyermekvédelmi szakszolgálat, illetve a nevelőszülői hálózat gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységet végez, hatósági jogkörrel nem rendelkezik. A területi gyermekvédelmi szakszolgálat mint nevelőszülői hálózatot működtető intézmény, illetve bármely nevelőszülői hálózatot működtető szervezet potenciális nevelőszülői alkalmasságáról való döntésére és ezzel kapcsolatos eljárására

* DR. LÁPOSSY ATTILA jogi referens (OBH), doktorandusz (ELTE ÁJK)

¹⁶ AJB 2581/2010. számú jelentés.

nem terjed ki a Ket. hatálya. A miniszter egyetértett azzal, hogy a konkrét gyermekek befogadására való környezeti alkalmasság és a potenciális nevelőszülői környezeti alkalmasságra vonatkozó vizsgálati megállapítások és indokolásuk összekeveredhetnek.

A Fővárosi TEGYESZ elutasító döntésről szóló levélből kimaradó jogszabályi indokolással kapcsolatban a miniszter tájékoztatta a biztost, hogy nincs olyan jogi norma, mely a nevelőszülő személyi és környezeti alkalmassága vizsgálata során keletkezett dokumentumok körét, illetve azok kötelező tartalmi elemeit határozná meg. Mindemellett a miniszter osztotta azt az álláspontot, hogy a jelentkezőt megilleti a korrekt, ok-okozati összefüggéseket logikusan, érthetően megfogalmazó és – ahol az lehetséges – jogszabályi hivatkozású tájékoztatás. A miniszter álláspontja szerint a vázolt problémák megoldásához nem szükséges jogi norma megalkotása, elegendő egy olyan módszertani ajánlás elkészítése, amely megfelelő iránymutatást tud nyújtani a nevelőszülői hálózatot működtetőknél. A módszertani ajánlás elkészítésére a tárca felkérte a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézetet és a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ Országos Hatáskörű Módszertani Nevelőszülői Hálózatot. A tárcavezetői válasz alapján a minisztérium a jövőben sem kívánja korlátozni e működtetői szabadságot: mind a hagyományos, mind a hivatásos nevelőszülői jogviszony speciális foglalkoztatási jogviszonynak tekinthető, másrészt a nevelőszülői hálózatot működtető alkalmazási szabadságának szűkítése a nevelőszülői tevékenység mint szakma professzionalizálódása ellen hatna.

Az országgyűlési biztos a jelentésben hangsúlyozta, hogy a nevelőszülői hálózatot működtető szervezetek, a gyermekvédelmi szakszolgálatok szakmai kompetenciájába tartozó kérdés, hogy a nevelőszülőnek jelentkező személy személyisége, egészségi állapota és körülményei alapján alkalmas lehet-e egy gyermek kiegyensúlyozott fejlődésének megfelelő biztosítására: következésképp e döntések konkrét tartalmára, általánosságban pedig a döntést megalapozó szakmai-módszertani elvekre a vizsgálat nem terjedt, nem is terjedhetett ki. Így az ombudsmani vizsgálat arra terjedt ki, hogy a Fővárosi TEGYESZ eljárása, döntése, valamint az ezeket megalapozó hatályos jogi szabályozás megfelel-e a jogbiztonság követelményének, valamint nem sértette-e meg a panaszos tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogát. Az ombudsman szerint – a működtetői szabadság és az érintett szervezetek szakmai autonómiájának tiszteletben tartása mellett is – lényeges felhívni arra a figyelmet, hogy a potenciális nevelőszülői alkalmasságról való döntés nem lehet diszkrecionális jellegű: nem nélkülözheti a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog biztosítását, a tartalmi és eljárási jogi garanciák érvényesülését, ideértve a tájékoztatási és indokolási kötelezettséget, a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettséget, valamint a jogorvoslati lehetőségét.

A jelentés elvi kiindulópontja az, hogy senkinek nincs alanyi jogosultsága sem arra, hogy potenciális nevelőszülői státusba kerüljön, sem pedig arra, hogy ténylegesen gyermeket, gyermekeket vegyen gondozásába. Sőt a jog-

alkotónak kifejezett kötelezettsége, hogy egy szigorú, egymásra épülő feltételrendszer teljesítését írja elő azok számára, akik nevelőszülőként kívánnak tevékenykedni. E kötelezettség – figyelemmel a családban történő nevelkedéshez való jogának érvényesülésére is – a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogából [Alkotmány 67. § (1) bekezdés], valamint mindenek felett álló érdekének védelméből következik. A hatályos jogi szabályrendszer ennek szellemében egy cizellált, többlépcsős eljárást, összetett feltételrendszert határoz meg: minden lényeges aspektusból vizsgálja a nevelőszülőnek jelentkező személyek alkalmassága. Az ombudsman szerint a nevelőszülőket (ideértve a professzionális hivatást vállaló hivatásos nevelőszülőket is) sajátos jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik, a Gyvt. és más jogszabályok által együttesen meghatározott nevelőszülői jogviszony sajátos, speciális jogviszonyként, nem pedig egy hagyományos foglalkoztatási jogviszonyként jellemezhető.

A Gytv. szerint a nevelőszülő – a működtető által elkészített egyéni gondozási-nevelési terv alapján – a saját háztartásában nyújt teljes körű ellátást az ideiglenes hatállyal elhelyezett, az átmeneti és a tartós nevelésbe vett gyermekeknek, valamint az utógondozói ellátásban részesülő fiatal felnőtteknek. A nevelőszülői tevékenység ellátáshoz a törvény objektív feltételeket is előír (pl. 24 életév betöltése, cselekvőképesség, meghatározott korkülönbség a nevelőszülő és a gyermek között), de a személyiségbeli, egészségügyi és körülményekbeli alkalmasság megítélése alapos, komplex szakmai alapú döntést, mérlegelést igényel. A biztos szerint a gyakorlatban érthető, sőt akceptálható emellett az a jogalkalmazói szándék, hogy a későbbi problémák, félreértések, viták megelőzése érdekében már az eljárás korai szakaszában előre jelzik a jelentkezőnek, hogy lakáskörülményei adott időpontban csak meghatározott számú gyermek gondozását teszik lehetővé. A rendelkezésre álló okiratok áttekintése után az ombudsman megállapította, hogy a Fővárosi TEGYESZ „eljárása” alapvetően megfelelt a hatályos jogszabályoknak. A biztos meglátása szerint a problémákat elsődlegesen a szabályozási hiányosságokra, a nevelőszülői alkalmasság vizsgálatának folyamatát rögzítő jogszabályok belső, valamint a rendeleti szabályozásban tetten érhető komoly ellentmondásokra lehet visszavezetni.

A jelentés rögzíti, hogy a nevelőszülői jogviszony létrejöttének szigorú, pozitív és negatív jogszabályi előfeltételei vannak, amelyek ha nem teljesülnek, akkor sor sem kerülhet gyermek vagy gyermekek kihelyezésére. Ha ezen előfeltételek teljesülnek, akkor beszélhetünk egy „potenciális” nevelőszülői státusról: megteremtődik annak a lehetősége, hogy a későbbiekben – további feltételek teljesülése esetén – az adott személy ténylegesen egy vagy több gyermeket neveljen. Így kérdés, hogy az eredeti kérelem egyáltalán irányulhatott-e volna konkrét gyermekek nevelésbe, gondozásba vételére (potenciális és tényleges alkalmasság elhatárolása). Az összetett alkalmassági kritériumot minden esetben vizsgálni kell, a tanfolyam elvégzése, illetve az életkorbeli különbség alól ad-

ható felmentés. A körülményekbeli alkalmasságot maga a nevelőszülői hálózat működtetője vizsgálja, ennek érdekében pedig környezettanulmányt készít. Az ezt szabályozó NM rendelet lakonikusan mindössze annyit rögzít, hogy ha a jelentkező a „feladat ellátására alkalmas”, a működtető értesíti őt a nevelőszülői tanfolyam időpontjáról. Mivel a jogszabály nem egyértelmű, így csak közvetve, a környező rendelkezések rendszertani-logikai értelmezésével lehet arra a következtetésre jutni, hogy az alkalmasságról, így az önköltséges tanfolyamon való részvételről a működtető hoz döntést.

A jelentés ugyanakkor rámutat arra a problémára, hogy nincs semmilyen szabály a tekintetben, hogy mi a helyzet akkor, ha a működtető, a környezettanulmány tapasztalataiból kiindulva vagy más feltétel hiányában úgy dönt, hogy a jelentkező „nem alkalmas”. Nem tartalmazza a jogszabály, hogy e döntését milyen formában (szóban, írásban) és tartalommal (pl. határozatban, végzésben, hivatalos levélben) kell közölnie a jelentkezővel, sőt azt sem, hogy döntését indokolnia kell-e egyáltalán. Tekintettel arra, hogy az alkalmasság megállapítása hiányában a jelentkező már a felkészítő tanfolyamon sem vehet részt, a potenciális nevelőszülői státus elérése szempontjából a működtető döntése érdemi jellegűnek tekinthető. Az országgyűlési biztos szerint bár a Fővárosi TEGYESZ valóban nem tekinthető hatóságnak, jelen esetben állásfoglalásával mégis mintha (burkoltan) egy közigazgatási hatósági jellegű döntés meghozatalára jogosítaná fel a szakszolgálatot a rendelet.

A biztos kiemelte a jelentésben, hogy további jogszabályi ellentmondások fityelhetőek meg a felkészítő tanfolyammal összefüggő szabályozással kapcsolatban. A Gyvt. előírja, hogy a nevelőszülői státus előfeltétele, hogy a jelentkező a külön jogszabályban meghatározott felkészítő tanfolyamon eredménnyel részt vegyen. Az NM rendelet szerint, ha a nevelőszülőnek jelentkező személy alkalmas, akkor a működtető értesíti a jelentkezőt a (térítésköteles) nevelőszülői tanfolyam időpontjáról. Az ESzCsM rendelet ugyanakkor további kötelező elemként, a nevelőszülői tanfolyamot megelőzően beiktatja az úgynevezett döntés-előkészítő programot. Az ESzCsM rendelet alapján csak a program során alkalmasnak talált személy jelentkezhet a nevelőszülői tanfolyamra. A program célja a nem vér szerinti családban nevelkedő gyermekekre és a befogadó szülőkre vonatkozó alapvető ismeretek átadása, valamint annak az eldöntése, hogy a jelentkező alkalmas-e befogadó szülőnek.

A programra való jelentkezésnek az ESzCsM rendelet értelmében nem feltétele az egészségügyi vagy környezetbeli alkalmasság megállapítása (vagyis az arról való működtetői állásfoglalás), hanem elegendő a nagykorúság, cselekvőképesség, valamint az, hogy a jelentkezővel szemben nem áll fenn kizáró ok. A résztvevő és az oktató együtt döntenek arról, hogy a résztvevő jelentkezzen-e a nevelőszülői tanfolyamra, ha azonban az oktatók között nincsen egyetértés vagy nem találják alkalmasnak, akkor kérelemre két – a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet által felkért – klinikai szakpszichológusból álló bizottság dönt az ügyben (szakmai alapú felülvizsgálati

lehetőség, kvázi jogorvoslat). A biztos álláspontja szerint a felkészítő tanfolyam tekintetében a rendeleti szabályozás nem koherens, a fennálló ellentmondások miatt pedig az együttes értelmezésük mind a jelentkezők, mind a jogalkalmazási gyakorlat számára is komoly nehézségekbe ütközhet. Nem világos például, hogy jelentkezh-e egyáltalán a nevelőszülői tanfolyamra az a személy, akit a működtető – az előzetesen elkészített környezettanulmányra figyelemmel – nem talált alkalmasnak, de akinek alkalmasságát a programot vezető szakemberek, oktatók egyébként megállapították. A biztos utalt arra is, hogy a jogalkotó a program során megállapított alkalmatlanság tekintetében megteremtette a kvázi jogorvoslati lehetőséget, azonban a működtető alkalmasságról szóló állásfoglalásával kapcsolatban (ami a tanfolyamon való részvétel előfeltétele) nem került erre sor.

A jelentés összegzéseként a biztos arra hívta fel a figyelmet, hogy a kiinduló alapjogi problémát az jelenti, hogy a működtető – jelen esetben a Fővárosi TEGYESZ –, azaz közszolgáltatást végző önkormányzati intézményként, szakmai és jogállási profiljától abszolút eltérő módon, „kvázi” hatósági feladat- és hatásköröket gyakorol, érdemi ügyben állást foglal és dönt, azonban annak minden Alkotmányon alapuló, a Ket.-ben meghatározott eljárási jogi garancia nélkül. A „kvázi” hatósági jogköret pedig maga a Gyvt. teremti meg, amikor kimondja, hogy a működtető a nevelőszülőt külön jogszabályban meghatározott követelmények figyelembevételével kiválasztja, felkészíti, nyilvántartásba veszi. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mindezek alapján megállapította, hogy az NM rendelet szabályozási hiányosságai miatt a vizsgált konkrét eljárás a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával, valamint a jogorvoslathoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott. A felkészítő tanfolyam jogi szabályozásának ellentmondásai miatt kialakult jogi helyzet továbbá sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.

Az országgyűlési biztos a jelentésben kimondta, hogy nevelőszülői hálózat működtetőinek iránymutatásul szolgáló módszertani ajánlás kiadása előrelépés, de a jogi szabályozás megfelelő módosítása nélkül nem elégséges, mivel a megállapított visszás helyzetet megnyugtató módon nem képes rendezni. A jelentésben feltárt visszásság jövőbeni megelőzése, megszüntetése érdekében az állampolgári jogok biztosa ezért azt javasolta a nemzeti erőforrás miniszternek, hogy az NM rendelet megfelelő módosításával, továbbá szükség szerint a Gyvt. módosításának kezdeményezésével szüntesse meg a visszás helyzetet. Ennek keretében határozzák meg a potenciális nevelőszülői alkalmasságról való döntés (állásfoglalás) kötelező formai és tartalmi elemeit, valamint teremtsék meg az alkalmasságról szóló döntéssel szemben benyújtható jogorvoslat lehetőségét. Kérte továbbá a biztos, hogy a szaktárca jogszabálymódosítás útján szüntesse meg a NM rendelet és az ESzCsM rendelet közötti, a nevelőszülői felkészítő tanfolyamra vonatkozó szabályozással kapcsolatos ellentmondásokat.

4.2. A szigetvári és a kaposvári speciális gyermekotthonban folytatott vizsgálatok^{*17}

A kaposvári – Somogy Megye Önkormányzata által fenntartott – gyermekotthonban a biztos 2005-ben panaszbeadványra folytatott vizsgálatot, 2007-ben pedig utóvizsgálat keretében ellenőrizte ajánlásai teljesülését. Tekintettel arra, hogy a 2009 novemberében napvilágra jutott média hírek alapján ismételen felmerült az intézményben nevelkedő gyermekek alapvető jogai sérelmének gyanúja, SZABÓ MÁTÉ hivatalból vizsgálatot indított. Az ombudsman mindhárom – helyszínen tartott – vizsgálatába bevonta a megyei szociális és gyámhivalt, a módszertani gyermekotthont és a Szociális és Munkaügyi Intézetet.¹⁸

2010 februárjában egy súlyos viselkedési és pszichés zavarokkal küzdő 15 éves, a szigetvári gyermekotthonba helyezett lány ügyében két alapítvány fordult a biztoshoz.

A vizsgálatok feltárták, hogy a speciális gyermekotthonokban¹⁹ kötelezően kialakítandó biztonsági elkülönítők tervezésekor egyik intézmény sem kért tanácsot a szociális és gyámhivaltól, az intézettől és a biztonsági elkülönítő használatában gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező minisztériumi fenntartású gyermekotthonoktól sem. Szigetváron az elkülönítő balesetveszélyes volt, emiatt az épület átadását követő néhány hónapon belül – többletköltséggel – gyakorlatilag teljesen át kellett alakítani. Kaposváron az intézet szakreferense a mintegy 1 millió forint költséggel kialakított biztonsági elkülönítő megszüntetését, a lányok és fiúk számára külön biztonsági elkülönítő kialakítását szakmai szempontból indokoltnak tartotta.

A szigetvári gyermekotthont kifejezetten súlyos pszichés problémákkal küzdő gyermekek gondozására, nevelésére tervezték. A 80 millió forintot meghaladó beruházás – a fenntartó saját erőforrásból és EU-s pályázati támogatásból – épült. A tervezéskor nem vették figyelembe a pszichés problémákból eredő speciális szükséglet szempontjait. Nem készültek el a tervezett beépített szekrények, a kerítés, az udvar beépítetlen maradt, nem volt konyhakert és sportpálya. Bár az épület adottságai lehetővé tennék, nem alakítottak ki főzőkonyhát.

* DR. GYÓRFFY ZSUZSANNA jogi referens (OBH)

¹⁷ AJB 172/2010. és AJB 1604/2010. számú jelentések.

¹⁸ 2011. január 1-jétől Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet.

¹⁹ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról 53. § (1) Otthont nyújtó ellátás keretében *b*) speciális ellátást kell biztosítani *ba*) a súlyos személyiségfejlődési zavarokkal küzdő, illetve súlyos pszichotikus vagy neurotikus tüneteket mutató (a továbbiakban együtt: súlyos pszichés tüneteket mutató) gyermek, *bb*) a súlyos beilleszkedési zavarokat vagy súlyos antiszociális magatartást tanúsító gyermekkorú elkövető (a továbbiakban: súlyos disszociális tüneteket mutató) [*a ba*) és *a bb*) pont a továbbiakban együtt: súlyos pszichés vagy disszociális tüneteket mutató gyermek], *bc*) az alkohol, drog és egyéb pszichoaktív szerekkel küzdő (a továbbiakban: pszichoaktív szerekkel küzdő) gyermek számára.

Az ombudsman hatáskörét szabályozó törvény²⁰ nem teszi lehetővé a fenntartó anyagi erőforrásainak, a pályázati erőforrások megfelelő felhasználásának ellenőrzését, ezzel összefüggésben alapvető jogokkal összefüggő visszásság feltárására a biztosnak nem volt lehetősége. Azonban a szakmai szempontok figyelmen kívül hagyásával, hiányosan elkészült, egyes részeiben befejezetlen szigetvári gyermekotthon tekintetében, a speciális ellátást igénylő gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogával összefüggő visszásságot állapított meg.

Mindkét gyermekotthon házirendje a kapcsolattartást bizonyos feltételekhez kötötte. Például a gyerekek havonta egyszer, maximum 3 perc időtartamban telefonálhatnak, az alkalmak száma jutalomból volt növelhető. A dolgozók elmondása szerint a valóságban ez hosszabb időt jelentett, a házirendben megfogalmazott időkorlátozást anyagi okok indokolták. Az egyik házirend szerint a hétfélig eltávozást a szülőnek írásban kell kérnie, azt a gyám engedélyezi. A kapcsolattartást a gyámhivatal szabályozza, annak engedélyezését a szülőnek nem kell külön kérnie, viszont alkalmazkodnia kell a gyermekotthon házirendjéhez. A vizsgálat megállapította, hogy a kapcsolattartás mint alapvető gyermeki jog feltételhez kötése visszásságot okoz az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglalt alapjoggal összefüggésben. A visszásság kiküszöbölése érdekében a biztos a dokumentumok átdolgozását kérte, az intézmények a kezdeményezésnek eleget tettek.

A vizsgálat idején a szigetvári gyermekotthont 2008. októberi átadása óta a negyedik igazgató vezette. Az igazgató a helyszíni vizsgálatot megelőzően kezdte meg munkáját, a munkatársak között jelentős volt a fluktuáció. Korábban a gyermekek napjaik nagyobb részét csellengéssel töltötték, nem vonták be őket a háztartási, ház körüli munkákba, sporttevékenységet a gyermekotthon udvarán nem tudtak folytatni, állapotukból és az „üresjáratokból” adódó feszültséget az épület rongálásában, egymás és a felnőttek ellen irányuló agresszióban élték ki. A munkatársak magánindítványára a rendőrség több gyermek ellen eljárást folytatott könnyű testi sértés vétsége miatt. Az új vezető már a helyszíni vizsgálat idején több szabadidős programot szervezett, a gyermekek a kijártak városi iskolákba és sportolni is, a gyermekjóléti szolgálat munkatársaival együtt kifestették a szobákat.

Az ombudsman Kaposváron értékelte, hogy a szakemberek igyekeznek hasznos programokat szervezni a gondozottak szabadidejének eltöltésére, aminek jó példája az intézmény sportcsapata.

A biztos a korábbi és e vizsgálati során is azt tapasztalta, hogy a speciális ellátást igénylő gyermekek nevelésére a munkatársakat nem vagy nem megfelelően készítik fel, azt jogszabály sem teszi kötelezővé. A kaposvári gyermekotthonban a lánycsoportba beosztott munkatársak korábban az intézmény speciális fiúcsoportjában szereztek tapasztalatokat, a helyszíni vizsgálat idején

²⁰ 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról.

tapasztalatcserére készültek az egyik hasonló feladatokat ellátó minisztériumi fenntartású gyermekotthonba. Kimondottan a speciális ellátást igénylő gyermekek összefüggő nevelési feladatok ellátására egyéb felkészítést nem kaptak.

A szigetvári otthon indulásakor a munkatársak felkészítésként egy hetet speciális lakásotthonban töltöttek, az intézmény pszichológusa 2-3 napos tréninget tartott nekik, négy dolgozó egy napot töltött a pszichoaktív szerekllel küzdő gyermekeket ellátó szedresi gyermekotthonban. A dolgozókat a súlyos pszichés problémákkal küzdő gyermekkel való foglalkozásra egyéb módon nem készítették fel, szupervízióon soha nem vettek részt.

A speciális ellátást igénylő gyermekek állapotukhoz igazodó nevelése az erre a feladatra kiválasztott és felkészített szakemberek hiányában nem biztosítható, ebből következően a biztos fokozott védelmükhöz való joguk sérelmét állapította meg, és a szakminiszternek jogszabály-módosítást javasolt. Kérte, fontolja meg a vonatkozó rendelet kiegészítését azzal, hogy a speciális csoportokban csak gyermekvédelmi gyakorlatot szerzett, a speciális ellátási feladatokra felkészítő képzésen részt vett szakdolgozót lehessen alkalmazni.

A miniszter a javaslatot szakmailag támogatta, az ezen a területen dolgozóknál a kiválasztó-felkészítő képzést hasznosnak tartja. Álláspontja szerint ez egy újonnan létrejövő intézmény esetében nem jelentene problémát, működő gyermekotthonban bekövetkező fluktuáció esetében azonban teljesíthetetlen.

A miniszter a speciális ellátásban dolgozók rendszeres, magas színvonalú továbbképzésre, szupervíziójára, valamint a dolgozók megfelelő anyagi elismerésére vonatkozó megoldási javaslatairól tájékoztatta az ombudsmant. A választ a biztos tudomásul vette, de továbbra is kérte a minisztert, hogy az újonnan létesítendő gyermekotthonok esetében a munkatársak kiválasztására, felkészítésére vonatkozó ajánlásait vegye figyelembe.

4.3. Hiányos intézményrendszer, sérült gyermeki jogok^{21*}

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megye egyik gyermekjogi képviselője négy, 6 és 15 év közötti (közülük ketten féltestvérek) gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermek ügyében kérte a biztos segítségét. A gyermekjogi képviselő álláspontja szerint a gyermekek gondozási helyének megváltoztatása szükségleteik figyelmen kívül hagyásával történt.

A vizsgálat feltárta, hogy a gyermekvédelmi szakérői bizottság mind a négy gyermek esetében nevelőszülői elhelyezést javasolt. Négyük közül azonban csak a féltestvérek kerültek nevelőcsaládba.

A 10 éves, hiperaktív és magatartási zavarokkal küzdő gyermeket – megfelelően képzett és nevelését vállaló nevelőszülő hiányában, egy később készült szakvélemény alapján – gyermekotthonba helyezték.

²¹ A JB 6163/2010. számú jelentés.

* DR GYÖRFFY ZSUZSANNA jogi referens (OBH)

A 6 éves, örökbe fogadhatónak nyilvánított, mentálisan sérült gyermek gondozási helyének megváltoztatását nevelőszülője azért kezdeményezte, mert a fiú agresszív magatartásával veszélyeztette a nevelőszülőnél nevelkedő többi gyermek testi épségét. A kislányt átmenetileg befogadó otthonba helyezték, ahol – ugyancsak állapotának megfelelően képzett nevelőszülő hiányában – több hónapig tartózkodott. A biztos megállapította, hogy a gyermekek rövid távú gondozására hivatott befogadó otthon a különleges szükségletű gyermek több hónapig történő gondozására nem volt, nem is lehetett alkalmas. A gyermek állapotának nem megfelelő intézményben való, huzamosabb idejű elhelyezésével sérült a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga. A gyermek végül a szakértői bizottság kiegészítő véleményét követően lakáshotthonba került.

SZABÓ MÁTÉ megállapította azt is, hogy a gyermekek csak nevelőszülői férőhely, illetve megfelelő nevelőszülő hiányában – az eredeti szakvélemények kiegészítése után – helyezték intézménybe. A biztos álláspontja szerint a kiegészítő szakvélemények elsődlegesen nem a gyermekek szükségleteihez, hanem a rendelkezésre álló üres férőhelyekhez igazodtak, ami ugyancsak sértette az Alkotmányban rögzített kiemelt védelemhez fűződő jogukat.

Összességében a vizsgálat megállapította, hogy a visszáságot elsődlegesen a gyermekvédelmi szakellátórendszer személyi és intézményi hiányossági okozzák, ezért az ombudsman a nemzeti erőforrás minisztert arra kérte, hogy az átlagtól eltérő, valamint különleges szükségletű gyermekek ellátását biztosító nevelőszülők kiválasztásához, képzéséhez, továbbképzéséhez nyújtson módszertani segítséget. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közgyűlés elnökét pedig felkérte, hogy a nevelőszülők képzéséhez, továbbképzéséhez, segítségükhöz és ellenőrzésükhöz szükséges feltételek biztosítása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Az ajánlásokra válasz ez idáig még nem érkezett

4.4. A kísérő nélküli kiskorúak otthonáról szóló vizsgálat^{*22}

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Metv.) 2. § f) pontja értelmében „kísérő nélküli kiskorú: az a tizennyolcadik életévét be nem töltött külföldi, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kíséréte nélkül lépett a Magyar Köztársaság területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül”. A felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermekek a szüleik, illetve törvényes gondviselőjük gondoskodását és védelmét nélkülözik, amelynek eredményeként komoly társadalmi és pszichés hátrányt szenvednek, így alkotmányos jogaik érvényesülése a befogadó országban különleges

²² AJB 7120/2009. számú jelentés.

* DR. HARASZTI MARGIT KATALIN főosztályvezető-helyettes (OBH), doktorandusz (ELTE ÁJK)

figyelmet igényel. A felnőtt hozzátartozóitól elszakított, külföldi állampolgár gyermekek esetében alaposan feltételezhető, hogy kiszolgáltatott helyzetük-nél fogva, alkotmányos jogaik megsértése esetén még panaszkodni sem lennének képesek, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosa állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (2) bekezdésében, továbbá a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 11. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva – gyermekjogi szakombudsmanként – a kísérő nélküli kiskorúak otthonában élő személyek életkörülményeit hivatalból vizsgálta.

A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekek jogi Egyezmény) 22. cikk 1. pontja értelmében, a felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermek (a továbbiakban: kísérő nélküli kiskorú) a befogadó ország állampolgárságával rendelkező, vagy ott jogszerűen tartózkodó gyermekkel azonos bánásmódra jogosult. Miután a Gyermekek jogi Egyezmény hivatkozott rendelkezése értelmében a kísérő nélküli kiskorú menedékközi, illetve idegenrendészeti jogállása másodlagos, őt elsősorban gyermekként kell kezelni, a vizsgálat elsősorban arra koncentrált, hogy a kísérő nélküli kiskorúak befogadására, illetve ellátásukra hivatott hazai intézmények az említett elvárásnak miként tesznek eleget.

Az Európai Unió Tanácsának a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK irányelve (a továbbiakban: befogadási irányelv)²³ 19. cikk (2) bekezdés alapján, a tagállamok a menedékközi iránti kérelmet benyújtó, felügyelet nélkül maradt kiskorúakat a területükre történő belépés időpontjától kezdődően felnőtt rokonoknál, nevelőcsaládnál, sajátosan kiskorúak ellátására alkalmas befogadó állomásokon vagy a kiskorúaknak megfelelő más szálláson kötelesek elhelyezni. A Magyar Köztársaság területén, a Metv. végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 33. § (4) bekezdésében megjelölt a kísérő nélküli „kiskorúak elkülönített elhelyezésére és ellátására alkalmas befogadó állomás” 2008. január 1-jétől a Bicskei Befogadó Állomás (a továbbiakban: Befogadó Állomás) területén – egy drótkerítéssel védett területrészen található épületekben – működött. A Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonának működéséhez szükséges tárgyi feltételeket, a fiatalok elszállásolását, napi háromszori étkezését, tovább az étkező- és tisztálkodási eszközöket a Befogadó Állomás biztosítja, azonban a nevelést, illetve a személyes foglalkozást végző szociális munkások a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet (a továbbiakban: Segélyszervezet) munkatársai voltak. Az ő működésük költségeit a Segélyszervezet, valamint a Befogadó Állomás által közösen benyújtott pályázat alapján az Európai Menekültügyi Alap fedezte.

A helyszíni bejárás időpontjában a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonának 62 lakója volt. A kísérő nélküli kiskorúak közül 15 menedékkérő, 21 menekült, 22

²³ COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.

oltalmazott és 4 befogadott jogállású fiatal volt. A kísérő nélküli kiskorúak szinte kivétel nélkül súlyos traumákon átesett, a menekülésre okot adó események, a családtagjaik elvesztése, valamint az utazás közben elszenvedett viszontagságok által megviselt fiatalok voltak, többen poszttraumás szimptomáktól szenvedtek. A szociális munkások a felgyülemlett feszültségek oldására – terápiás eszközök bevonásával végzett – csoportfoglalkozásokat tartottak. A különösen súlyos állapotban lévő fiatalokkal a Segélyszervezet pszichológusa, szükség esetén a Cordélia Alapítvány pszichiátora egyénileg is foglalkozott.

A vizsgálat megállapította, hogy az érintett szervezetek minden tőlük telhetőt megtesznek annak érdekében, hogy a menekülttábori körülmények között élő fiatalok számára beilleszkedésüket segítő, az egészséges fizikai és pszichés fejlődésüket biztosító, családi környezetet teremtsenek. A vizsgálat során feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok alapvetően az erőteljesen centralizált magyar menekültügy, valamint a decentralizált gyermekvédelmi, illetve a közoktatás intézményrendszer működéséből eredő feszültségekre, kisebb részben a Metv. és a Gyvtv. hiányos rendelkezéseire vezethető vissza.

A kísérő nélküli kiskorúakat megillető speciális jogok érvényesülése szempontjából, különös jelentősége van az életkor meghatározásnak. A Metv. meghatározott szakértő igénybevételel előíró, garanciális jelentőségű rendelkezéseinek hiányára vezethető vissza, hogy a kísérő nélküli kiskorú menedékkérő életkorát meghatározó eljárás az érintett személy pszichés érettségének, valamint az őt érintő speciális „etnikai és kulturális tényezőknek” a vizsgálatát mellőzi.

A Gyermekjogi Egyezmény 22. cikk 1. pontja értelmében a kísérő nélküli kiskorú a befogadó ország állampolgárságával rendelkező vagy ott jogszerűen tartózkodó gyermekkel azonos bánásmódra jogosult. Miközben a Metv., illetve a Vhr. rendelkezései lényegében mind az Európai Unió, mind a Gyermekjogi Egyezmény vonatkozó szabályainak eleget tesznek, addig a menekült, oltalmazott, illetve befogadott jogállással rendelkező kísérő nélküli kiskorúak a magyar állampolgár gyermekek számára rendszeresített nevelőszülői, illetve gyermekotthoni ellátáshoz azért nem tudnak érdemben hozzáférni, mert a helyi, illetve megyei önkormányzatok által fenntartott közoktatási, illetve gyermekvédelmi intézmények a fogadásukra nincsenek felkészülve.

A vizsgálat során mind a gyámhivatal, mind a Fejér Megyei Önkormányzat Gyermekvédelmi Központjának munkatársai szóvá tették, hogy a Menekültügyi és Migrációs Hivataltól (a továbbiakban: Hivatal) nem kaptak előzetes értesítést arról, hogy 2008. január 1-jétől valamennyi Magyarországon tartózkodó menedékjogi, illetve idegenrendészeti eljárással érintett kísérő nélküli kiskorú elkülönített elhelyezésére és ellátására a Befogadó Állomást jelölték ki. A Hivatal kísérletet sem tett annak felmérésére, hogy a helyi önkormányzat gyámhivatala a Befogadó Állomáson elhelyezett, kísérő nélküli kiskorúak hatósági ügyeinek gyors és szakszerű intézéséhez szükséges szakértelemmel, illetve megfelelő számú ügyintézővel rendelkezik-e. A Kísérő nélküli kiskorúak centralizált elhelyezéséből adódóan, a gyámhivatalnak még arra sem volt

lehetősége, hogy egy másik, hasonló feladatot ellátó hivataltól szakmai konzultációt kérjen. A gyámhivatalnak a kísérő nélküli kiskorúak ügyeinek intézésével összefüggő munkaterhének robbanásszerű növekedését bizonyítja, hogy a 2009-ben iktatott 21 ügygondnoki megkeresésből 157 esetben a kísérő nélküli kiskorú számára kellett ügygondnokot kirendelni. 2008-ban az 54 tartós nevelésbe vétel iránti ügyből 50 esetben, a 2009-ben a 31 tartós nevelésbe vételi ügyből 30 esetben a kísérő nélküli kiskorú ügyében kellett eljárni. A magyarul nem tudó, Európán kívüli országokból származó, afgán, szomáli, kongói, iraki stb. kísérő nélküli kiskorúak hatósági meghallgatásához szükséges tolmácsok esetében nemcsak a tolmácsolás költségeinek fedezése, hanem az egzotikus nyelveket beszélő tolmácsok felkutatása is komoly nehézséget jelent. A Hivatal a gyámhivatal, továbbá a tartós nevelésbe vételt megelőző meghallgatást végző megyei gyermekvédelmi szakértői bizottság számára nemhogy szakmai segítséget nem nyújtott, de még egy tolmácslistát sem adott.

A tartós nevelésbe vett kísérő nélküli kiskorúak gyermekotthoni elhelyezéséért felelős Fejér Megyei Önkormányzat Gyermekvédelmi Központja a gyámhivatalhoz hasonló problémákkal szembesült. A Gyvtv. 80. § (2) bekezdése alapján, a tartós nevelésbe vett, és gyermekotthonban elhelyezett kiskorú számára hivatásos gyámot kell kirendelni. A Gyvtv. 84. § (5) bekezdése alapján, a hivatásos gyám egyidejűleg legfeljebb 48 gyermek gyámságát láthatja el. A helyszíni bejáráskor a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonában 21 menekült, 22 oltalmazott és 4 befogadott jogállású gyermek élt, vagyis az intézmény lakóival kapcsolatos gyámi feladatok ellátása egy ember munkakörét gyakorlatilag kitölti.

A Gyermekjogi Egyezmény 22. cikk 2. pontja alapján a szüleitől, illetve felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermekeket az Egyezményben lefektetett elvek szerint „ugyanabban a védelemben kell részesíteni, mint bármely más, a családi környezetétől bármely okból véglegesen vagy ideiglenesen megfosztott gyermeket”. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 93. § alapján az „a kiskorú, aki nem áll szülői felügyelet alatt, gyámság alá tartozik”. A gyámhivatal az előzetes eljárásban, a menedékjogi kérelmet előterjesztő kísérő nélküli kiskorú képviselőjére nem gyámot, hanem a Hivatal mint eljáró hatóság kezdeményezésére – a Ket. 40. § (5) bekezdése alapján – ügygondnokot rendel. Az ügygondnok azonban nem a szülői felügyeletet hivatott pótolni, ő kizárólag a kirendelésének alapjául szolgáló közigazgatási hatósági eljárásban, a jogi képviselőt jogosult ellátni. *A jelenlegi gyakorlat figyelmen kívül hagyja, hogy a kísérő nélküli kiskorú nem azért szorul különleges védelemre, mert a Hivatal menekült, oltalmazott vagy befogadott jogállású külföldiként elismerte. A felnőtt hozzátartozóitól elszakított kiskorú menedékjogi, illetve idegenrendészeti jogállása másodlagos, őt elsősorban gyermekként kell kezelni. Miután a menedékjogot kérelmező kísérő nélküli kiskorú is a szülei, illetve törvényes gondviselője gondoskodását és védelmét nélkülöző – azaz komoly társadalmi és pszichés hátrányt szenvedő – gyermek, a menedékjogi illetve idegenrendészeti jogállással már rendelkező társaival azonos szintű védelemre jogosult.*

A hatályos jogi szabályozás szerint a gyámság alatt álló kiskorú rendelkezik törvényes képviselővel, így számára ügygondnok kirendelése szóba sem jöhet. Miután a Gyermekjogi Egyezmény 3. cikk 1. pontja alapján a közigazgatási hatóságok, köztük a gyámhivatal minden, a gyermeket érintő döntésükben elsősorban a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe, felmerül a kérdés, hogy a gyám, vagy az ügygondnok az, aki az előzetes eljárás alatt álló kísérő nélküli kiskorú érdekeinek védelmét hatékonyabban biztosítja?

A kísérő nélküli kiskorú idegenrendészeti, illetve menedékjogi eljárásban történő ügygondnoki képviselete jogászai képzettséget igénylő feladat, míg a gyámi tisztség ellátásához ilyen képzettségre nincs szükség. A gyám kirendelése mellett szól azonban, hogy a kísérő kiskorú, a menedékjogi eljáráson kívüli okból – például sürgős orvosi beavatkozás esetén – is kerülhet olyan élethelyzetbe, amikor valakinek a nevében, illetve helyette jognyilatkozatot kellene tennie. Korántsem megnyugtató, hogy a menedékjogi kérelem előterjesztésétől, a tartós nevelésbe vett kísérő nélküli kiskorú tartózkodási helyének kijelöléséig terjedő körülbelül 5-6 hónap alatt, a gyermek törvényes képviseletét három különböző személy hivatott ellátni. Ráadásul, a hivatásos gyám hivatala még csak nem is Bicskén, hanem a megyeszékhelyen, Székesfehérváron található. A jelenlegi körülmények között nem várható, hogy a gyermek és az érdekeinek képviseletére hivatott felnőttek között tartós, személyes kapcsolat jöjjön létre.

További aggályokat vet fel, hogy a megyei gyermekvédelmi intézményrendszerből kiszoruló kísérő nélküli kiskorúak a magyarországi integrációjuk szinte teljes ideje alatt a Befogadó Állomás területén, a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonában, kénytelenek élni, ami a hazai viszonyok megismerésének, illetve az ezekhez való alkalmazkodásnak korántsem optimális módja. Ebben a helyzetben a gyámhivatal a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonának vezetőjét – a Gyvtv. 84. § (2) bekezdésének mintájára – az eljárás egy szakaszában, átmenetileg kvázi intézeti gyámként kénytelen kezelni. A Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonát mint gyermekintézményt azonban a Gyvtv. nem ismeri, így – az alapításra, valamint a fenntartásra vonatkozó garanciális szabályok hiányán túl – semmiféle biztosíték nincs arra, hogy a jelenleg projektalapon finanszírozott intézmény vezetője a gyámi feladatokat képes lesz tartósan ellátni.

A vizsgálat eredményeként, az országgyűlési biztos – egyebek mellett – javasolta, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter intézkedjen a menedékjogról szóló 2007. évi XXX. törvény 44. § olyan tartalmú kiegészítése érdekében, amely biztosítja, hogy a kísérő nélküli kiskorú életkorának meghatározása a fiziológiai jellemzőkön túl a gyermek pszichés érettségének, továbbá az őt érintő etnikai és kulturális tényezők vizsgálatára is kiterjedjen.²⁴

Az igazságügyi és rendészeti miniszter egyetértett azzal, hogy a kísérő nél-

²⁴ A jelentés angol nyelvű fordítása megjelent: Separated Children Programme Newsletter No 33, April 2010, http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/newsletter/index.html

küli kiskorúak életkor-meghatározásának hazai gyakorlatát fejleszteni szükséges annak érdekében, hogy az egy minél pontosabb, és mind a szakmai, mind az orvos-etikai kritériumoknak minél jobban megfelelő eljárásban történjen, ám azokat – álláspontja szerint – nem a Metv.-ben, hanem a végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletben kellene szabályozni. A Hivatal főigazgatójának álláspontja szerint a Hivatal által, az életkor-megállapítással kapcsolatban kialakított jelenlegi gyakorlat teljes mértékben megfelel az Európai Unió Tanácsának 97/C 221/03 számú állásfoglalása 4. cikk (3) bekezdésében szereplő elvárásnak, amely szerint „az életkor-meghatározásnak objektívnek kell lennie. A menekültügyi hatóság által kirendelt egy-egy általános és gyermekorvos szakképzett egészségügyi személyzetnek tekinthető, akiknek együttes szakvéleménye az objektivitás követelményének is megfelel. Az említett okból, a kísérő nélküli kiskorúak életkor-meghatározásának gyakorlatával kapcsolatos kezdeményezésemet a főigazgató nem támogatta.

Kiegészítő jelentésében az országgyűlési biztos felhívta a figyelmet arra, hogy Gyermekjogi Egyezmény 8. cikke alapján, az államok kötelezik magukat arra, hogy tiszteletben tartják a gyermeknek saját személyazonossága – ideértve állampolgársága, neve, családi kapcsolatai – megtartásához fűződő, a törvényben elismert jogát. Ha a gyermeket a *személyazonossága alkotó elemeitől* vagy azoknak egy részétől törvénytelen módon megfosztják, a részes államok megfelelő segítséget és védelmet nyújtanak ahhoz, hogy személyazonosságát a lehető legrövidebb időn belül *helyreállítsák*. Az Egyezmény 1. cikke alapján, amely a gyermekkort meghatározott életév eléréséhez köti nyilvánvaló, hogy *az életkor a gyermek személyazonosságának lényeges elemét képezi*.

Az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága a Gyermekjogi Egyezményhez fűzött 6. Általános Magyarázata²⁵ 31. pontja (i) bekezdésében deklarálja, hogy a – személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező – gyermek, kísérő nélküli kiskorúként történő azonosítása az életkorának meghatározására is ki kell hogy terjedjen, amelynek során a személy fizikai megjelenésén túl *pszichológiai értettségét* is figyelembe kell venni. A dokumentum az életkor-meghatározás módját illetően hangsúlyozza, hogy azt tudományos alapon, biztonságosan, a gyermek nemi érzékenységét tiszteletben tartva, fair eljárásban, a gyermek pszichikai integritásának és emberi méltóságának tiszteletben tartásával, úgy kell elvégezni, s hogy kétség esetén a vizsgált személy javára kell dönten.

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. A Gyermekjogi Egyezmény a hatályos magyar jog része, így rendelkezéseit a hazai jogalkotó, illetve jogalkalmazó szervek is kötelesek alkal-

²⁵ The Committee on the Rights of the Child General Comment No. 6 (2005) TREATMENT OF UNACCOMPANIED AND SEPARATED CHILDREN OUTSIDE THEIR COUNTRY OF ORIGIN

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>

mazni. Miután a Gyermekjogi Egyezmény 1. cikke alapján a gyermeki jogok meghatározott életkorhoz kötődnek, *a kíséř nélküli kiskorúak minél pontosabb életkor-meghatározása követelményének alapjogi jelentősége van.*

Az országgyűlési biztos fenntartotta azt az álláspontját, hogy az a hazai gyakorlat, miszerint a kíséř nélküli kiskorúak életkor-meghatározása céljából végrehajtott vizsgálat a gyermek pszichológiai érettségét nem veszi figyelembe, veszélyezteti az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében biztosított nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjához, az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jogok tiszteletben tartásához és védelméhez, továbbá az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított gyermeki jogok védelméhez való jogok érvényesülését.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján, a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelelısegekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A kíséř nélküli kiskorúak életkor-meghatározásának alapjogi jelentőségére tekintettel továbbra is indokoltnak tartom, hogy a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény garantálja, hogy a kíséř nélküli kiskorú életkorának meghatározása céljából elrendelt orvosi vizsgálat a gyermek pszichológiai érettségére is kiterjedjen. Az említett okból, az esetleges jogszabályváltozás hatályba lépését megelőzően is szükségesnek tartom, hogy a kíséř nélküli kiskorú kormeghatározását végző „szakképzett egészségügyi személyzet” az „általános benyomás, a fogazat megtekintése, a másodlagos nemi jegyek fizikális vizsgálata (inspekció)” módszerén túl, a gyermek pszichés érettségét is vizsgálja.²⁶

4.5. A szakellátásban nevelkedő gyermekek kapcsolattartásáról szóló átfogó ombudsmani vizsgálat eredményei^{27*}

*„Csak testvér marad az, aki egyszer testvér”
(Arany János)*

Sok esetben a testvéri kapcsolatok jelentik az egyetlen családi kötődést a szakellátásban nevelkedő gyermekek számára. Épp ezért a gyermekjogok védelme szempontjából megkerülhetetlen kérdés, hogy vajon a gyermekvédelem eleget tud-e tenni törvényi kötelezettségének, ami nem más, minthogy a testvéreket lehetőség szerint együtt kell elhelyezni, valamint megfelelően tudja-e teljesíteni feladatát, hogy a testvéri kötődéshez szükséges megfelelő, minőségi kapcsolattartást biztosítsa?

A Nevelőotthonok Nemzetközi Szövetsége Magyarországi Egyesülete (FICE) jelezte az ombudsmani hivatal felé a XIV. Gyermekparlament ülésén felmerült problémát, miszerint a szakellátásban nevelkedő gyermekek nem tarthatják a

²⁶ A kiegészítő jelentés angol nyelvű fordítása megjelent: Separated Children Programme Newsletter No 34, Autumn 2010,

http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/newsletter/index.html

²⁷ AJB 3005/2010. számú jelentés.

* DR. RAJZINGER ÁGNES jogi referens (OBH)

kapcsolatot a testvéreikkel. Az Egyesület jelzésére az állampolgári jogok biztosa átfogó vizsgálatot indított.

Az ombudsman az országban lévő valamennyi területi gyermekvédelmi szakszolgálat és – a Regionális Államigazgatási Hivatalokon keresztül – valamennyi gyámhivatal tájékoztatását kérte, hogy a nevelésbe vett testvérek közül összesen hány esetben tettek javaslatot a testvérek külön való elhelyezésére, illetve hány esetben került sor arra, hogy az utóbb nevelésbe vett gyermeket nem a testvérével azonos gondozási helyen helyezték el. Kérdésként merült fel, hogy az elhelyezési eljárás során a szakértői bizottságok szakvéleményére alapozzák-e a hatóságok a döntésüket, illetve leggyakrabban melyek voltak a testvérek különhelyezésének indokai. A vizsgálat célul tűzte továbbá annak feltérképezését, hogy a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, gyámhivatalok részéről milyen intézkedések történnek annak érdekében, hogy a testvérek megfelelő rendszerességgel, minőségi kapcsolatot tarthassanak egymással.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) főszabályként rögzíti, hogy a szakellátásba került testvéreket lehetőség szerint együtt kell elhelyezni. Amennyiben ez nem lehetséges, a családi kapcsolatok ápolására külön figyelmet kell fordítani.

Az összesített adatok egyértelműen azt mutatják, hogy a gyermekvédelmi rendszer akut problémája a testvéri kapcsolattartás előmozdítása, hiszen a gyermekvédelmi szakszolgálatok, gyámhatóságok törekvései ellenére sem megoldható több esetben a testvérek együttes elhelyezése. Országos szinten a vizsgált időszakban a nevelésbe vett testvérek közül 18–21% került külön gondozási helyre. A beérkezett számadatok szerint az utólag nevelésbe vett gyermekek nagyobb arányban kerülnek külön testvéreiktől. A külön történő elhelyezés legfőbb indoka az eltérő nevelési szükséglet,²⁸ a férőhelyszámok korlátozottsága, illetve, ha valamely gyermeket örökbe fogadhatóvá nyilvánították, nem javasolják a testvérrel való közös elhelyezését. Előfordult olyan eset is, amikor a gyermek maga kérte a külön helyezését.

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.) 103. §-a rendelkezik arról, hogy a gyámhivatal a gyermek átmeneti nevelésbe vételének elrendelése előtt a gyermek gondozási helye szerint illetékes gyermekvédelmi szakértői bizottság szakvéleményére alapozott elhelyezési javaslatot szerez be a gyermekvédelmi szakszolgálattól. A jogszabályi rendelkezésnek megfelelően a gyámhivatalok a szakszolgálat véleményét minden esetben kikérik, és csupán az ügyek ele-

²⁸ A Gyvt. 53. § (2) bekezdése szerint az otthont nyújtó ellátás keretében *különleges ellátást* kell biztosítani a tartósan beteg, illetve fogyatékos, a kora miatt sajátos szükségletekkel bíró három év alatti gyermek számára; illetve speciális ellátást kell biztosítani a súlyos személységfejlődési zavarokkal küzdő, illetve súlyos pszichotikus vagy neurotikus tüneteket mutató gyermek, a súlyos beilleszkedési zavarokat vagy súlyos antiszociális magatartást tanúsító gyermekkori elkövető, az alkohol, drog és egyéb pszichoaktív szerekkel küzdő gyermek számára.

nyesző hányadában hoznak a szakértői véleménytől eltérő döntést. A Középmagyarországi Regionális Hivatal tájékoztatásában szerepelt elmarasztaló vélemény a szakszolgálatok elhelyezési javaslatait illetően, miszerint a tervezet több esetben nem tartalmazott alapos indokolást, valamint a gyámhivatalok nem vizsgálták az együttes elhelyezés lehetőségét, amennyiben a szakszolgálat a gyermekek külön elhelyezését javasolta.

A tájékoztatásokban szerepelt, hogy a szakszolgálatok javaslataik kidolgozásakor kényszerpályán mozognak, mivel a férőhelyek száma és nem elsődlegesen a gyermek érdeke az, ami a javaslatuk kialakításában döntő fontosságú.

A jelenlegi szabályozásban a kapcsolattartásra jogosultak között csak a nagykorú testvér szerepel.²⁹ A jogszabály a kiskorú testvérek kapcsolattartására vonatkozóan a hatóságokra nézve kötelező előírást nem tartalmaz. A kiskorú testvérek kapcsolattartásának szabályozása nem gyámhatósági feladatkörbe tartozik tehát, hanem azt a gyám biztosíthatja, ha az a gyermek érdekében áll, különösen, ha azt maga a gyermek kéri.³⁰

E jogszabályi hiátus egyértelműen következtelen jogalkalmazáshoz vezet. Bár a családi kapcsolatok ápolását kiemelt figyelemmel követik a gyámhatóságok, a jelenlegi jogi környezet nem szab egyértelmű keretet a kiskorúak kapcsolattartásának. A beérkezett válaszok szerint a gyámhatóságok a testvérek kapcsolatának építését, ápolását akként igyekeznek előmozdítani, hogy a szülőkkel való kapcsolattartást a külön élő testvérek esetében azonos időpontban szabályozzák, továbbá minden esetben igyekeznek a testvéreket azonos településen elhelyezni, ahol ugyanabban a közoktatási intézményben tanulhatnak. A beérkezett válaszok szerint több esetben van arra példa, hogy a gyámok, nevelőszülők közös kirándulásokat, programokat szerveznek a gyerekekkel, a gyermekotthonok termet biztosítanak a programoknak, illetve a kapcsolattartást gépjármű rendelkezésre bocsátásával segítik. Mindezen túl a gyámhivatalok a felülvizsgálatuk során vizsgálják, hogy a testvérek kapcsolattartása miként biztosított. A kapcsolattartások rendszeressége, valamint a programok sokszínűsége, tartalma szempontjából azonban szembetűnő az eltérés az egyes régiók között.

A Közép-dunántúli Régióból beérkezett válasz szerint körülményes és bonyolult a már kialakult testvéri kapcsolattartás módosítása, mivel a kapcsolattartásra vonatkozó javaslat az egyéni elhelyezési tervben szerepel, a módosítás miatt a szakszolgálatnak elhelyezési tanácskozást kell összehívnia. A válasz tartalmazta továbbá, hogy ennél sokkal egyszerűbb és gyorsabb megoldás lenne, ha a kapcsolattartás szabályozása, újraszabályozása kikerülne az egyéni elhelyezési tervből, és a gyámhivatal feladatkörébe tartozna.

A Középmagyarországi Regionális Hivatal javaslata szerint, mivel a kiskorú

²⁹ Gyer. 28. § (1) bek.: A gyermekkel való kapcsolattartásra mind a szülő, mind a nagyszülő, mind a nagykorú testvér, továbbá – ha a szülő és a nagyszülő nem él, illetőleg a kapcsolattartásban tartósan akadályozva van, vagy kapcsolattartási jogát önhibájából nem gyakorolja – a gyermek szülőjének testvére, valamint szülőjének házastársa is jogosult.

³⁰ Gyer. 28. § (3) bek.

testvérek közötti kapcsolattartás előmozdítása a gyám, a nevelőszülő feladata, a nevelőszülők kötelező képzésében szerepelnie kell, emellett megfelelő hangsúlyt kell hogy kapjon a családi kapcsolatápolás e formája.

A biztos jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a gyám, a nevelőszülő közfeladatot ellátó személy, feladataikat minden esetben gyámhivatali határozat tartalmazza, folyamatos kontroll és ellenőrzés alatt állnak. A kiskorú testvérek kapcsolattartása ugyanakkor nem hatósági határozatban foglalt kötelezettségként jelenik meg feladatellátásuk során, ennek megfelelően a hazai kialakult gyakorlat eltérő képet mutat az egyes régiókban.

A Baranya megyei szakszolgálat tapasztalata szerint az átmeneti nevelésben töltött idővel fordított arányban jelentkezik minőségi változás a kapcsolattartásokban. A biztos jelentésében kiemelte, hogy amennyiben a kiskorú testvérek kapcsolattartásának szabályozása az átmeneti, tartós nevelésbe vételről hozott gyámhatósági határozat kötelező tartalmi elemeként jelenne meg, az nemcsak az egyértelmű, világos és következetes jogalkalmazást mozdítaná elő, hanem a testvéri kapcsolatok megszakadásának veszélyét is csökkenthetné.

Az ombudsman mindezek alapján jelentésében megállapította, hogy a kiskorú testvérek közötti kapcsolattartás szabályozásának hiánya, valamint a kapcsolattartások jelenlegi gyakorlatának esetlegessége – a szakellátásban nevelkedő gyermekek vonatkozásában – a gyermek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában.

Az ombudsman a helyzet megoldása érdekében felkérte a Nemzeti Erőforrás Minisztériumot vezető minisztert, kezdeményezze a kiskorú testvérek közötti kapcsolattartás megfelelő jogszabályi háttérének kialakítását. A miniszter válaszában biztosította az országgyűlési biztost, kezdeményezni fogja, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény őszi módosításában – a jelentésben foglaltakra tekintettel – szerepeljen a testvérek kapcsolattartását szabályozó rendelkezés.

4.6. Gyermekmunka Magyarországon az ombudsmani vizsgálat tükrében^{*31}

Bár hazánkban az általános közfelfogás szerint egyáltalán nincs gyermekmunka, illetve csak egy-egy kirívó esetben fordul elő, hogy kiskorúakat foglalkoztatnak, mégis a mindennapok során rendszeresen találkozhatunk az útkeresztelkedésekben szélvédőt mosó, szórólapokat osztogató, szüretelő vagy egyéb idénymunkát végző, sőt esetenként kolduló gyermekekkel. Ezeket a tevékenységeket azonban a társadalom valójában nem tekinti munkavégzésnek, és többnyire maguk a gyermekek sem kizsákmányolásként élik meg a foglalkoztatásukat, sokkal inkább pénzkereseti lehetőséget látnak abban, hogy az is-

* DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNE jogi referens (OBH)

³¹ AJB 4147/2010. számú jelentés.

kola helyett dolgozni mennek. Ezzel szemben a gyermekek munkáltatását számos nemzetközi dokumentum tiltja, és határozott fellépést kívánnak az egyes államoktól a gyermekek érdekeinek védelme érdekében.

Mivel a korábbi ombudsmani gyakorlatban ilyen jellegű vizsgálatra nem került sor – olyan beadvány ugyanis, amelyben a gyermekek munkáltatását sérelmezték volna, sem az érintett kiskorúak részéről (akár ezzel kapcsolatos tudatlanságuk, akár kiszolgáltatottságuk miatt), sem a gyermekek védelmére hivatott szervek részéről nem érkezett –, ezért az országgyűlési biztos fontosnak tartotta, hogy magával a gyermekmunka jelenségével, illetve az annak feltárása és visszaszorítása érdekében tett hatósági intézkedésekkel kapcsolatban vizsgálatot indítson. Eljárásának célja egyrészt annak megismerése volt, hogy a hatályos jogi szabályozás alkalmas-e arra, hogy megvédje a gyermeket a kizsákmányolással szemben, másrészt arra is kíváncsi volt, hogy az állami szervek – amennyiben tudomásukra jut – milyen módon járnak el, hogyan kezelik, milyen intézkedéseket hoznak azon kiskorúak védelme érdekében, akik gyermekként munkát vállalnak. Eleget tesznek-e azoknak a kötelezettségeknek, amelyeket a nemzetközi és a hazai jogi szabályozás előír számukra.

A hivatalból indított vizsgálat „apropóját” az a sajtóhír szolgáltatta, mely szerint az M7-es autópálya Zalakomár és Nagykanizsa között épülő szakaszának munkaügyi ellenőrzése során, a munkaügyi felügyelőség gyermekkorú munkavállalókat talált. A vizsgálat két irányban zajlott. A tényállás pontos megállapítása és a konkrét jogsérelem feltárása érdekében a biztos tájékoztatást kért az ellenőrzést végző, Nyugat-Dunántúli Munkaügyi Felügyelőségtől, illetve megkereste az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (továbbiakban: OMMF) elnökét is, akitől arra vonatkozóan kért információkat, hogy országos szinten milyen gyakorisággal találkoznak gyermekkorú munkavállalókkal és esetükben hogyan folytatják le az eljárást. A vizsgálat másik irányát a gyermekek védelmére hivatott szervek vizsgálata jelentette, így a konkrét ügyre vonatkozóan tájékoztatást kért Zalakomár jegyzőjétől, illetve a területileg illetékes Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattól.

Az OMMF elnökének válasza szerint jelenleg nincsenek speciális, kifejezetten a gyermekek esetében alkalmazható eljárási rendszabályok, így ha a helyszíni ellenőrzés kiskorú foglalkoztatását észleli, az ellenőrök a „szokásos”, felnőtt munkavállalóknál alkalmazott módon járnak el. Bár a felügyelők törekednek arra, hogy a gyermek számára is érthető módon adjanak tájékoztatást a jogairól, illetve, hogy a kiskorú meghallgatása a szülők jelenlétében történjen, erre azonban nincs mindig lehetőség. A konkrét ügyben a biztos megállapította, hogy a gyermek meghallgatásáról készült helyszíni jegyzőkönyv semmilyen utalást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a gyermeket számára érthető módon tájékoztatták volna a jogairól, illetve azt is, hogy a gyermek édesapja – mindazok ellenére, hogy szintén az autópálya építésén dolgozott, és a helyszíni ellenőrzés során őt is meghallgatták – gyermekének meghallgatásakor nem volt jelen.

Az OMMF által megküldött iratokból az is kiderült, hogy az ellenőrzést végző munkaügyi felügyelőségek – a jogszabályi rendelkezések hiányában – azzal kapcsolatban is bizonytalanok, hogy a kiskorúak jogellenes foglalkoztatását kell-e jelezniük a gyermekvédelmi hatóságnak. Az „eset súlya”, azaz a kiskorú életkora alapján, ad hoc módon döntenek el, hogy értesítik-e a gyermek védelmére hivatott szerveket, vagy sem. A vizsgált esetben a gyermek *tényleges tartózkodási helye* szerint illetékes jegyző vagy gyermekjóléti szolgálat értesítésére egyáltalán nem került sor – mindazok ellenére, hogy azt a megyei gyámhivatal több mint egy hónappal az ellenőrzést követően kérte. További egy hónap múlva a munkaügyi felügyelőség a gyermek *bejelentett lakcíme* szerint illetékes gyámhivatalt értesítette, de a gyermek *tényleges tartózkodási helye szerint illetékes* szervek felé nem élt jelzéssel.

A Gyermekjogi Egyezmény 3. cikke rögzíti, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a *gyermek mindenképp felett álló érdekét* veszik figyelembe. A Gyermekjogi Egyezmény része a hatályos magyar jognak, így rendelkezései nemcsak nemzetközi jogi kötelezettségeket eredményeznek, hanem azokat a hazai jogalkotó, jogalkalmazó szervek is kötelesek alkalmazni. Ez az elv a munkaügyi felügyelőséget is arra kötelezi, hogy eljárása során, döntéseiben minden esetben a gyermek mindenképp felett álló érdekét tartsa szem előtt. Jelenleg azonban sem az eljárására irányadó törvények, sem más jogszabályok nem tartalmaznak olyan speciális szabályokat, amelyek egyértelmű útmutatást adnának arra, hogy milyen eljárásrendben kell végrehajtania az ellenőrzést a kiskorút meghallgatását, illetve mikor és mely szervnek kell jeleznie a gyermek munkáltatását. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az a tény, hogy nincs olyan hatályos jogi norma, mely a kiskorúak védelmének érdekében tartalmazza a gyermekkorú személyek munkavégzésének ellenőrzése során követendő eljárást, illetve a felügyelőség jelzési kötelezettségét, egyrészt az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében deklarált a nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangja, másrészt a gyermeki jogok tekintetében az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében deklarált, a gyermekeket az állam és a társadalom részéről megillető, kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézte elő.

Zalacomár jegyzője és a helyi Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat a biztosat arról tájékoztatta, hogy hivatalos úton nem kaptak jelzést a kiskorú foglalkoztatásával kapcsolatban. Az ombudsman ugyanakkor megállapította, hogy a jegyzőnek tudomással kellett bírnia erről a tényről, hiszen ő maga és a polgármester is több országos sajtóorgánumnak nyilatkozott arról, hogy a faluban élő gyermekek munkát vállaltak az építkezésen. A médiát arról is tájékoztatták, hogy községükbe távolabbi településekről (Borsod megyéből) is érkeztek családok, akik közül sokan az autópálya építésén vállaltak munkát. Mindezek alapján a jegyzőnek már korábban, hivatalból észlelni kellett volna az érintett gyermek veszélyeztetettségét. Amennyiben ugyanis gyermekes családok köl-

töztek a településre, úgy – mint a gyermek védelméért felelős, elsőfokú gyámhatóságnak –, figyelemmel kellett volna kísérnie, hogy az ideiglenesen odatelepülő és életvitelszerűen a településen tartózkodó, tanköteles korú gyermekek rendszeresen járnak-e a helyi iskolába. Ha tudomására jut, hogy a gyerekek rendszeresen hiányoznak, úgy az önmagában jelzi veszélyeztetettségüket, amely alapján intézkednie kellett volna – legalább – a munkaügyi ellenőrzéssel érintett gyermek védelembe vételéről. Az iskolaidőszak alatt ugyanis a 13 éves gyermek jogellenes foglalkoztatása a Gyvt. alapján a kiskorú veszélyeztetettségének minősül, amely esetén a jegyző intézkedni köteles. Ez az intézkedési kötelezettség – a gyermek védelme érdekében – nem a gyermek lakóhelyéhez, hanem a tényleges tartózkodási helyéhez kötődik.³²

A biztos álláspontja szerint a jegyző nem mentheti ki magát ezen kötelezettsége alól azzal az indokkal, hogy az eljáró munkaügyi hatóság hivatalosan nem jelezte, hogy mely kiskorút „talált” munkavégzésen. A hivatalos jelzés hiányában – akár a sajtóértesülés alapján – neki magának kellett volna felvennie a kapcsolatot a munkaügyi felügyelőséggel, és megtudnia, hogy mely kiskorú az érintett, és ennek ismeretében hivatalból azonnal meg kellett volna indítania és le kellett volna folytatnia a veszélyeztetett gyermek védelembe vételére irányuló eljárást. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 20. § (1) bekezdése szerint ugyanis a hatóság, a hatáskörébe tartozó ügyekben, illetékességi területén köteles eljárni.³³ Ez azt jelenti, hogy abban az esetben, amikor az eljárás megindításának anyagi jogi jogszabályban foglalt feltételei beállnak – jelen esetben, amikor a jegyző a gyermek veszélyeztetettségéről tudomást szerzett –, a hatóság köteles hatáskörében az eljárást megindítani.

Összességében a biztos megállapította, hogy mindazok ellenére, hogy a 15 éves kor alatti kiskorúak foglalkoztatását a törvény szigorúan tiltja,³⁴ sem a munkaügyi ellenőrzési hatóság, sem a gyermek védelmére hivatott szervek nincsenek felkészülve arra, hogy mit tegyenek abban az esetben, ha a gyermeket munkavégzésen találják. Bár a munkaügyi hatóság minden esetben eltiltja a munkáltatót a gyermek további foglalkoztatásától és – akár több millió forintos – pénzbírsággal is sújtja, önmagában a gyermekmunka törvényi tilalma és

³² A gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet 23. § (1).

³³ Ket. 20. § (1) „A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni”.

³⁴ 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

72. § (1) *Munkaviszonyt munkavállalóként az létesíthet, aki tizenhatodik életévét betöltötte.*

(4) *Munkaviszonyt létesíthet – az (1) bekezdéstől eltérően – a tizenötödik életévét betöltött, általános iskolában, szakiskolában, középiskolában nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytató tanuló az iskolai szünet alatt.*

(5) *A tizenhat éven aluli fiatal munkavállaló munkaviszony létesítéséhez törvényes képviselőjének hozzájárulása is szükséges.*

annak szankcionálása nem elegendő ahhoz, hogy a problémát megszüntesse, vagy azokat az okokat, amelyek következtében a gyermekek munkát vállalnak, felszámolja. Ehhez valamennyi érintett szerv együttműködése szükséges. Ki kell alakítani az egyes hatóságok közötti megfelelő kommunikációt annak érdekében, hogy a gyermekkel kapcsolatos tényekről, a védelme érdekében megtett intézkedésekről azonnal tájékoztatni tudják egymást. E körben kiemelkedő szerep hárul a gyermekjóléti szolgálatokra és a gyermekek védelme érdekében eljáró egyéb szervekre. Ezen szervek feladata, hogy észleljék, jelezzék, esetleg feltárják azokat a körülményeket, amelyek a gyermek foglalkoztatásához vezettek. Amennyiben ugyanis a gyermek munkáltatásának oka az anyagi ellehetetlenülés, a szociális kiszolgáltatottság, úgy – adott esetben – az is megfelelő védelmet jelenthet a gyermek számára, ha a családot a szociális ellátás eszközeivel támogatják. Csak a gyermek mindenek felett álló érdekének szem előtt tartásával és az ezen elv érvényesülése érdekében tett komplex intézkedések meghozatalával biztosítható a gyermekmunka tilalmának tényleges megvalósítása.

Mindezekre tekintettel a biztos az Obtv. 25. §-a alapján felkérte a nemzetgazdasági minisztert, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezzék olyan jogszabály megalkotását, illetve a munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény olyan módosítását, amellyel biztosítható, hogy a munkaügyi ellenőrzés során is érvényesüljön a gyermekek mindenek felett álló érdeke.

Ennek megfelelően a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt 2011. január 1-jétől úgy módosították, hogy a munkaügyi felügyelőség is tagja lett a gyermekvédelmi jelzőrendszernek, így – amennyiben a gyermekek jogellenes foglalkoztatását észleli –, azt azonnal jeleznie kell a gyermekvédelmi hatóságok felé. (Beiktatta: 2010. évi CLXXI. törvény 37. §)

A gyermekmunka tilalmának nemzetközi szabályozása

A gyermekmunka tilalmáról és a fiatalok munkavégzésének korlátairól több nemzetközi dokumentum is rendelkezik.

A Gyermekjogi Egyezmény 32. cikke szerint az Egyezményhez csatlakozó államok vállalják, hogy meghatározzák az alkalmazáshoz (employment) szükséges legalacsonyabb életkort vagy életkorokat, megfelelően szabályozzák a munkaidőt és az alkalmazási feltételeket, valamint megfelelő büntetésekkel vagy más szankciókkal biztosítják mindezek hatékony végrehajtását.

Az Európai Szociális Karta 7. cikke a gyermekek és fiatalok védelemhez való joga címmel a gyermekek munkajogi védelméről, az oktatás és a munka kapcsolatáról, az ezzel kapcsolatos védelemről és a szakképzésben részt vevő tanulók védelméről rendelkezik.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 182. számú Egyezménye – a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről – meghatározza a gyermekmunkaerő foglalkoztatásának legrossz-

szabb formáit (rabszolgaság, gyermekkereskedelem, gyermek prostitúció, olyan munkák, amelyek jellegüknél fogva veszélyeztetik a gyermekek egészségét, biztonságát vagy erkölcsét) – illetve azt kívánja, hogy a tagállamok nyilvánítsák bűncselekménynek, és büntetőjogi szankciókkal büntessék ezeket a magatartásokat.

A foglalkoztatás alsó korhatáráról szóló 138. számú Egyezmény értelmében a munkaviszonyba lépés alsó korhatára a tankötelezettség teljesítésénél, de a 15. életév betöltésénél semmiképpen sem lehet alacsonyabb.

Az Európai Unió Tanácsának 94/33/EK irányelve a fiatal személyek munkahelyi védelméről, azt a kötelezettségét rója a tagállamokra és a csatlakozni kívánó államokra, hogy a 18. életévüket be nem töltött személyek munkavégzése tekintetében bizonyos minimális védelmi rendelkezéseket iktassanak jogrendjükbe. Az irányelv első része rögzíti a gyermekmunka tilalmát, a második rész a munkaadók általános kötelezettségét tartalmazza a fiatalokkal kapcsolatban, a harmadik rész a munkaidőre, pihenőidőre, éjszakai munkára vonatkozó rendelkezéseket rögzíti, a negyedik rész pedig az eljárási kérdéseket szabályozza.

A gyermekmunka tilalmának hazai szabályozása

Magyarországon már 1839-ben betiltotta az Országgyűlés a gyermekmunkát. A gyárak jogviszonyairól szóló 1840. évi XVII. törvény már úgy rendelkezett, hogy 12. életévét még be nem töltött gyermekeket csak az egészségére és a fejlődésére nem ártalmas munkára lehet alkalmazni. A 16. életévét még túl nem haladott fiatal napi munkaideje pedig nem haladhatta meg a 9 órát, amelyet 1 órás munkaközi szünettel meg kellett szakítani.

Napjainkban, a hatályban lévő munkajogi szabályok alapvetően megfelelnek a nemzetközi dokumentumokban megkövetelt feltételeknek.

A *Munka Törvénykönyvéről* szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: Mt.) – a Gyermekjogi Egyezményben, a foglalkoztatás alsó korhatáráról szóló, 138. számú ILO Egyezményben, illetve az EU irányelvben foglaltaknak megfelelően –, a fiatalok munkaviszonyba lépésének általános alsó korhatárát a 16. életév betöltéséhez köti.³⁵ Ezen általános szabály alól kivételt képez az általános iskolában, szakiskolában, középiskolában nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytató tanuló, aki az iskolai szünet alatt már akkor is létesíthet munkaviszonyt, ha a 15. életévét betöltötte. A 16. éven aluli fiatalok munkaviszonyának létesítéséhez azonban a munkáltatónak minden esetben be kell szereznie a törvényes képviselő (pl. szülő, gyám, gondnok vagy nevelőintézet vezetője) hozzájárulását. Ezen szabályoktól érvényesen eltérni nem lehet.³⁶

³⁵ 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről.

72. § (1) Munkaviszonyt munkavállalóként az létesíthet, aki tizenhatodik életévét betöltötte.

(3) A munkaviszony szempontjából fiatal munkavállaló az, aki tizennyolcadik életévét még nem töltötte be.

³⁶ 72. § (4) Munkaviszonyt létesíthet – az (1) bekezdéstől eltérően – a tizenötödik életévét

A jogszabály ugyanakkor lehetőséget biztosít arra, hogy bizonyos esetekben, művészeti, sport-, modell- vagy hirdetési tevékenység keretében a fiatalok – a gyámhatóság engedélyével – ezen életkori határ elérése előtt is munkát vállaljanak.³⁷ (Ilyen a 7/2001. (X. 4.) ISM rendelet a tanköteles fiatal munkavállaló sportcélú foglalkoztatásáról.)

Előfordulhat azonban, hogy a fiatal munkavállaló nem munkaviszony keretében, hanem egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban (például megbízás során) végez munkát. Az Mt. 2001. július 1-jétől hatályos módosítása ezért a munkaügyi szabályok alkalmazását e jogalanyi körre is kiterjesztette.³⁸ A munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok létesítése esetén tehát – például a megbízási szerződés megkötése előtt – vizsgálni kell, hogy a megbízott elérte-e azt az életkort (15. illetve 16. életév), amikor szerződést lehet vele kötni, a foglalkoztatáshoz szükséges-e szülői hozzájárulás, gyámhatósági engedély, a jogviszony milyen időtartamra köthető, továbbá milyen egyéb, fiatal munkavállalóra vonatkozó törvényi szabályt kell figyelembe venni. Ezzel a módosítással az Mt. eleget tett a Gyermekek jogi Egyezmény, valamint a 94/33/EK irányelv előírásainak, mivel azok nemcsak a munkaviszonyban, hanem az egyéb jogviszonyban történő foglalkoztatásokra is kötelező előírásokat tartalmaznak.

Az Mt. 129/A §-a „Fiatal munkavállalóra vonatkozó eltérő rendelkezések” címmel egy helyen foglalja össze a 18. életévüket be nem töltött munkavállalókra vonatkozó, általánostól eltérő szabályokat.³⁹ Így például a munkaidő mérté-

betöltött, általános iskolában, szakiskolában, középiskolában nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytató tanuló az iskolai szünet alatt.

(5) A tizenhat éven aluli fiatal munkavállaló munkaviszony létesítéséhez törvényes képviselőjének hozzájárulása is szükséges.

(6) Az (1)–(5) bekezdésben foglalt rendelkezésektől érvényesen eltérni nem lehet.

³⁷ 72. § (7) A tanköteles fiatal munkavállaló a gyámhatóság engedélye alapján, a külön jogszabályban meghatározott művészeti, sport-, modell- vagy hirdetési tevékenység keretében az (1) és a (4) bekezdésben meghatározott feltételektől eltérően is foglalkoztatható.

³⁸ Mt. 72/A. § Ha a tizennyolcadik életévét még be nem töltött személy nem munkaviszony, hanem munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében végez munkát, a jogviszony létesítésére a 72. §, a 76. § (3) bekezdése, valamint 79. § (3)–(4) bekezdése és (5) bekezdése második mondata rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell. Ezen túlmenően a foglalkoztatás során az e törvénynek a fiatal munkavállalók foglalkoztatására vonatkozó szabályait is alkalmazni kell.

³⁹ A fiatal munkavállalóra vonatkozó eltérő rendelkezések

Mt. 129/A. § (1) A fiatal munkavállaló munkaideje legfeljebb napi nyolc óra, illetve heti negyven óra lehet. Fiatal munkavállaló esetében egy hétnél hosszabb munkaidőkeret nem alkalmazható. A munkaidő megállapításánál a több munkáltató részére történő munkavégzés munkaidejét össze kell számítani.

(2) Ha a fiatal munkavállaló napi munkaideje a négy és fél órát meghaladja, részére legalább harminc perc munkaközi szünetet kell biztosítani.

(3) A fiatal munkavállaló esetében a 123. § (1) bekezdése szerinti napi pihenőidő mértéke legalább tizenkét óra.

(4) A fiatal munkavállaló esetében a 123. § (2)–(3) bekezdése, valamint a 124. § (2)–(5) bekezdése nem alkalmazható.

kére nézve esetükben kettős korlát érvényesül: egyrészt a napi munkaidejük a 8 órát nem haladhatja meg, másrészt heti viszonylatban be kell tartani a 40 órás munkaidőmértéket. Azaz nem lehetséges, hogy a fiatalkorút egyes munkanapokon 8 órát meghaladóan, más munkanapokon 8 óránál kevesebb munkaidőben foglalkoztatják. Ha több munkáltató foglalkoztatja, az egyes munkaidőket össze kell számítani. Ha napi munkaideje a négy és fél órát meghaladja, részére legalább harminc perc munkaközi szünetet kell biztosítani. A fiatal munkavállaló esetében a napi pihenőidő mértéke kötelezően legalább 12 óra, azaz a két munkakezdés között legalább ennyi (pihenő)időnek el kell telnie. A törvény tiltja a rövidebb pihenőidő biztosításának speciális esetei alkalmazását, valamint a pihenőidő rugalmas, összevont kiadásának lehetőségét. Ezen kívül a fiatal munkavállaló éjszakai munkára, rendkívüli munkavégzésre, valamint ügyeletre, illetve készenlétre nem vehető igénybe. A fenti rendelkezések kógens szabályok, azoktól érvényesen eltérni nem lehet.

A fiatalkorúak munkavégzésére vonatkozó kiemelt munkavédelemi szabályokat a *munkavédelemről* szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) tartalmazza. Az Mvt. – 2004. évi XI. törvénnyel történő módosítása – bevezette azt a munkavállalói kategóriát, amely sérülékeny csoportként védi azokat a munkavállalókat, többek között a fiatalkorúakat is, akiket testi, lelki adottságaik, állapotuk következtében a munkavégzéssel összefüggő kockázatok fokozottan fenyegetnek, illetve aki maguk is fokozott kockázatot jelenthetnek munkavégzésük során. Az Mvt. 50/A. § bekezdése értelmében: „A sérülékeny csoportba tartozó munkavállalókat a külön jogszabályban foglaltak szerint óvni kell az őket különösen érintő egészségkárosító kockázatoktól.”⁴⁰

A sérülékeny csoportba tartozó munkavállalókat nem szabad olyan munkára alkalmazni, amely testi alkatára, illetve fejlettségére tekintettel rá hátrányos következményekkel járhat. Azokat a munkaköröket, amelyekben fiatal munkavállaló nem vagy csak meghatározott munkafeltételek biztosítása esetén, illetve előzetes orvosi vizsgálat alapján foglalkoztatható külön jogszabály – A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet – határozza meg. A rendelet 8. számú melléklete tartalmazza azokat a terhelési formákat, melyek alapján nem foglalkoztatható fiatal munkavállaló.⁴¹

(5) A fiatal munkavállaló éjszakai munkára, rendkívüli munkavégzésre, valamint ügyeletre, illetve készenlétre nem vehető igénybe.

(6) Az (1)–(5) bekezdés rendelkezéseitől eltérni nem lehet.

⁴⁰ Az Mvt. értelmező rendelkezései szerint 87. § E törvény alkalmazásában:

8/A. Sérülékeny csoport: az a munkavállalói kategória, amelybe tartozó munkavállalókat testi, lelki adottságaik, állapotuk következtében a munkavégzéssel összefüggő kockázatok fokozottan fenyegetnek, illetve akik maguk is fokozott kockázatot jelenthetnek munkavégzésük során (pl. fiatalkorúak, terhes, nemrégén szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák, idősödők, megváltozott munkaképességűek).

⁴¹ A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet 8. számú melléklete szerint: Fiatalkorú részére tilos olyan munkát adni, amely:

A fiatalok foglalkoztatásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezések ellenőrzése és betartatása érdekében 2010. január 1-jétől a *munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény* (Met.) is módosításra került.⁴² A módosítás következtében a munkaügyi ellenőrök ellenőrzési jogköre kiegészült azzal, hogy a foglalkoztatási jogviszony létesítésével összefüggésben a munkavállaló jogalanyiségével kapcsolatos életkori feltételekre vonatkozó szabályok betartását is ellenőrizhetik.⁴³ Az ellenőrzés keretében a felügyelő – amennyiben a jogszabályi feltételek fennállnak – egy munkavállalót érintő jogsértés esetén harmincezertől ötmillió forintig terjedő, több munkavállalót érintő jogsértés esetén harmincezertől nyolcmillió forintig terjedő munkaügyi bírságot szabhat ki.⁴⁴

– saját vagy mások egészsége, testi épsége szempontjából az átlagosat meghaladó mértékű kockázattal jár,
– közepesen nehéz vagy nehéz fizikai munka,
– fokozott pszichés megterheléssel jár,
– amely során nagyon mérgező, a reprodukciót károsító, daganatkeltő vegyi anyagokkal kerül kapcsolatba.

⁴² Módosította a 2009. évi CXXXVI. törvény.

⁴³ A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (Met.)

3. § (1) A munkaügyi ellenőrzés kiterjed:

a) a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok alakszerűségére és kötelező tartalmi elemeinek meglétére, a munkavállalói jogalanyiséggel kapcsolatos életkori feltételekre, továbbá a foglalkoztató írásbeli tájékoztatási kötelezettségére vonatkozó rendelkezések,

e) a nők, a fiatalok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásával kapcsolatos jogszabályok megtartására.

⁴⁴ Met. 6/A. § (1) A felügyelő a 6. § (1) bekezdésének f) pontjától és a 7. §-ban foglaltaktól eltérően köteles javaslatot tenni munkaügyi bírság kiszabására, valamint a munkaügyi bírság kiszabása kötelező, ha a foglalkoztató a 3. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezések közül

d) nem tartotta be a nők, a fiatal munkavállalók és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására vonatkozó sajátos szabályokat.

7. § (1) Munkaügyi bírság akkor szabható ki, ha a foglalkoztató

a) a 3. § (1) bekezdése a) pontjának a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok alakszerűségére, a munkavállalói jogalanyiséggel kapcsolatos életkori feltételekre vonatkozó, valamint b), c), d), f), i), k), l), m) és n) pontjában foglalt rendelkezéseket egy, vagy több munkavállaló vonatkozásában megsérti.

(2) A munkaügyi bírság mértéke

b) a 3. § (1) bekezdésének c), d), l), m), n) pontjában foglalt rendelkezések megsértése esetén

ba) – amennyiben a megállapított egy jogsértés egy munkavállalót érint – harmincezer forinttól kétmillió forintig,

bb) – amennyiben a megállapított több jogsértés egy munkavállalót érint – harmincezer forinttól négy millió forintig,

bc) – amennyiben a megállapított egy jogsértés több munkavállalót érint – harmincezer forinttól hatmillió forintig,

bd) – amennyiben a megállapított több jogsértés több munkavállalót érint – harmincezer forinttól nyolcmillió forintig terjedhet.

A Met. mellett az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet is lehetőséget biztosít arra, hogy amennyiben a munkáltató a fiatalok foglalkoztatására vonatkozó jogszabályokat megszegi, úgy ellene szabálysértési eljárás legyen kezdeményezhető. Ez alapján százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható az, aki a nők, a fiatalok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására vonatkozó rendelkezéseket megsérti.⁴⁵ (Amennyiben munkaügyi bírság került megállapításra, úgy szabálysértési eljárás lefolytatására és pénzbírság kiszabására nem kerülhet sor.)

A gyermekmunka legrosszabb formáit, illetve annak szankcióit a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 175. § (2) bekezdése,⁴⁶ 175/B. §-a,⁴⁷ 195. § (3) bekezdése,⁴⁸ 207. § (1) bekezdés a) pontja,⁴⁹ valamint a 282/B. §-a⁵⁰ által meghatározott tényállások tartalmazzák. A gyermekek jogellenes munkáltatásának ezen legrosszabb formái ellen – amelyek a kiskorúakra a legnagyobb veszélyt jelentik – a büntetőjog eszközeivel is fel kell lépni.

⁴⁵ Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet

94. § (1) Az a munkáltató, aki

c) a nők, a fiatalok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására vonatkozó rendelkezéseket megsérti, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

⁴⁶ Btk. 175. § (2) Aki emberkereskedelemmel összefüggésben megszerzett és a személyi szabadságától megfosztott sértett személyi szabadságának megfosztását fenntartja, és a sértettet munkavégzésre kényszeríti, büntetést követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(3) A büntetés az (1) bekezdés esetén egy évtől öt évig, a (2) bekezdés esetén öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt e) a tizennolcadik életévét be nem töltött személy sérelmére követik el.

⁴⁷ Btk. 175/B. § (1) Aki mást elad, megvásárol, ellenszolgáltatásként átad, vagy átvesz, más személyért elcserél, úgyszintén, aki ennek érdekében toboroz, mást szállít, elszállít, elrejt, másnak megszerez, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.(2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt a) tizennolcadik életévét be nem töltött személy sérelmére követik el.

⁴⁸ Btk. 195.§ (3) Büntetést miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő az a nagykorú személy, aki a kiskorúval kényszermunkát végeztet.

⁴⁹ Btk. 207. § (1) Aki haszonszerzés céljából valakit közönségre vagy fajtalanásra másnak megszerez, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a kerítést a) az elkövető hozzátartozója, avagy nevelése, felügyelete vagy gondozása alatt álló, illetőleg tizennolcadik életévét be nem töltött személy sérelmére követik el.

⁵⁰ Btk. 282/B. § (1) Az a tizennolcadik életévét betöltött személy, aki tizennolcadik életévét be nem töltött személy felhasználásával kábítószerrel, előállít, megszerzi, tart, az országba behoz, onnan kivisz, az ország területén átvisz, büntetést követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, a) ha a tizennolcadik életévét betöltött személy tizennolcadik életévét be nem töltött személynek kábítószerrel kínálja át, illetve ilyen személy felhasználásával kábítószerrel forgalomba hoz vagy azzal kereskedik.

4.7. Magántanulói jogviszony létesítésével összefüggő vizsgálat^{*51}

Egy édesanya fordult az országgyűlési biztoshoz, mivel gyermeke tankötelezettségét az iskola igazgatójának nyomására csak magántanulóként teljesítheti, mert az iskola igazgatója arról tájékoztatta őt, amennyiben e tanulási formába nem egyezik bele, a gyermeket családjából ki fogják emelni. Az édesanya felvette azt is, hogy magántanuló gyermekének az iskola oktatáson kívüli rendezvényein (pl. sport rendezvény, mikulás ünnepség) való részvételét sem engedélyezi az iskola igazgatója.

A vizsgálat rámutatott arra, hogy a tankötelezettség – a szülő választása alapján – iskolába járással vagy magántanulóként teljesíthető. A vizsgálat ugyanakkor figyelemmel volt arra is, hogy, az iskolai neveléséről és oktatásáról – a szakértői véleményben foglaltak szerint – az az iskola gondoskodik, amellyel a tanuló tanulói jogviszonyban áll. Ez alapján a nevelési tanácsadó rendelkezik javaslattevési joggal arra, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló tanulmányait magántanulóként folytassa. A fentiek értelmében tehát a magántanulói jogviszonyt elsősorban a szülő döntése hozza létre, azonban a beilleszkedési, magatartási, tanulási nehézséggel küzdő tanuló a nevelési tanácsadó szakértői véleménye alapján folytatja tanulmányait magántanulóként.

A rendelkezésemre álló iratok szerint a gyermek magántanulói státusa a panaszos, vagy a gyermek szüleinek közös kérelmei, illetve egy esetben a gyermekjóléti szolgálat pszichológusának véleménye alapján az iskolához benyújtott, írásbeli kérelme alapján jött létre.

Az egyedi ügyben feltárt körülmények több alkalommal a helytelen jogalkalmazásra utaltak. Eszerint – a szülő elmondása, a családgondozó feljegyzése, az iskola gyermekvédelmi felelősének esetjelző lapon való nyilatkozata – a szülő kérelmeit minden alkalommal megelőzte az iskola igazgatójának erre irányuló (nyomatékos) felhívása. Ezt erősítette meg a családgondozó feljegyzése és a védelembevétel felülvizsgálatának tárgyalásán a szülő véleménye is, amely szerint a szülő nem kívánta, hogy gyermeke magántanulóként tegyen eleget tankötelezettségének, sőt erre az esetre nézve a gyermek felügyeletének hiányát is felvetette elutasítási okként.

Másrészt, amennyiben a gyermek, szülőjének választása alapján magántanulóként tesz eleget tankötelezettségének, úgy az iskola igazgatója beszerzi a tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményét, annak eldöntése érdekében, előnyös vagy hátrányos-e ez a megoldás a tanulónak. A szülő bejelentése tehát az iskola igazgatója tekintetében azt a kötelezettségét keletkezteti, hogy a gyermekjóléti szolgálat véleményét kérje. A feltárt körülmények szerint az iskola igazgatója ennek

* DR. BENE BEÁTA jogi referens (OBH)

⁵¹ A JB 830/2010. sz. jelentés.

egyetlen alkalommal sem tett eleget, így nem kerülhetett sor annak vizsgálatára sem, hogy a magántanulóvá válás a gyermek érdekét szolgálja-e, ránézve az milyen következményekkel jár(hat).

Harmadrészt – ha a tanuló beilleszkedési, magatartási, tanulási nehézséggel küzd – a magántanulói jogviszonyhoz nem elegendő az illetékes gyermekjóléti szolgálat támogatása, hanem a nevelési tanácsadó szakértői véleményében foglalt javaslata szükséges, melyben meg kell határozni az iskolai nevelés és oktatás módját is. A gyermekjóléti szolgálat pszichológusának egyetlen – a szülő kezdeményezésére készült, a magántanulói jogviszonyra vonatkozó – javaslata található az iratok között, amely azonban a panaszos gyermeke vonatkozásában irreleváns, és nem biztosít kellő jogalapot a magántanulói státuszhoz.

A magántanulónak a vizsgákra való felkészülése során különös jelentősége van annak, hogy a magántanulói jogviszony milyen módon jön létre, hiszen amennyiben e jogviszony a szülő döntésén alapszik, akkor a felkészüléssel járó feltételekről is a szülő gondoskodik, illetve a tanuló egyénileg készült fel.

Ugyanakkor, ha a beilleszkedési, magatartási, tanulási nehézséggel küzdő tanuló a nevelési tanácsadó szakértői véleménye alapján folytatja tanulmányait magántanulóként, iskolai neveléséről és oktatásáról-felkészítéséről, érdemjegyeinek és osztályzatainak megállapításáról, illetve az ehhez szükséges pedagógusokról – a szakértői véleményben foglaltak szerint – az az iskola gondoskodik, amellyel a tanuló tanulói jogviszonyban áll. A feltárt körülmények szerint az iskola igazgatója a kötelező tanórai felmentésről szóló döntése mellett minden alkalommal meghatározta a magántanuló órarendjét is, úgy mintha a tanuló magántanulói státusza tulajdonképpen a nevelési tanácsadó véleménye alapján jött volna létre. Ez is azt támasztja alá, hogy az iskola igazgatója következetesen nem különíti el a magántanulói jogviszony létesítésének módjait, illetve ennek következtében keverednek a jogviszonnyal kapcsolatos kötelezettségek is.

Lényeges eltérés van továbbá a magántanuló számára biztosítható házi gyermekfelügyelettel összefüggésben, ugyanis, a tankötelezettségét⁵² – az illetékes tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleménye alapján – magántanulóként teljesítő tanköteles korú gyermek számára a szülő kérésének megfelelő időszakra házi gyermekfelügyeletet kell biztosítani, míg ez a szülő általi döntés alapján létrejövő jogviszony esetén a házi gyermek felügyelet biztosítása ebben a formában nem kötelező.

⁵² A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 51. § (3).

A vizsgálat megállapította, hogy az iskola igazgatója eljárásával sorozatosan és súlyosan megsértette a jogszabályok⁵³ rendelkezéseit.

A panasz második részével összefüggő megállapítások: A tanuló (magántanuló) az iskolával tanulói jogviszonyban áll és az iskola igazgatója köteles tájékoztatni a tanulót, illetve a szülőt a magántanuló jogairól és kötelességeiről.

A magántanulót ugyanazok a jogok illetik meg, mint a többi tanulót. A tanulónak joga, hogy nevelési, illetőleg nevelési-oktatási intézményben biztonságban és egészséges környezetben neveljék és oktassák, óvodai életrendjét, iskolai tanulmányi rendjét pihenőidő, szabadidő, testmozgás beépítésével, sportolási, *étkezési lehetőség* biztosításával életkorának és fejlettségének megfelelően alakítsák ki. Valamennyi tanulót megillető egyes nevesített jogok a teljesség igénye nélkül többek között: a napköziotthoni, *tanulószobai ellátást*, az iskolában és kollégiumban rendelkezésre álló eszközök és létesítmények (könyvtár, laboratórium, számítástechnikai központ, sport- és szabadidő-létesítmények stb.) igénybevételét, rendszeres egészségügyi felügyeletet és ellátást, diákköri munkában való részvételt, vagy például hogy jogainak megsértése esetén eljárást indítson, vagy a nyilvánosságához fordulhasson. A magántanulót megillető egyes jogait külön is nevesíti a jogszabály, így rendelkezik arról is, hogy a magántanuló kérelemre felvehető a napközibe és a tanulószobai foglalkozásra.

Az iskola házirendje szabályozhatja a magántanulókra vonatkozóan, hogy e jogaikkal milyen formában és hogyan élhetnek a tanulók. A vizsgálat azonban az iskola házirendjében erre vonatkozó szabályozást nem lelt fel. Ugyanakkor a gyermek a szülő elmondása és az osztályfőnök által adott jellemzés szerint sem vett részt a magántanulói órarendjén kívüli iskolai „életben”.

A biztos megállapította, hogy az iskola igazgatója nem biztosította a magántanuló tanulói jogviszonyához fűződő, a tanuló vizsgájának értékelésén túli jogainak gyakorlását, hiszen nem tette lehetővé, hogy az iskola rendezvényein részt vegyen, illetve az iskolai étkezésben részesüljön.

Mindezekből következően azt is megállapította az ombudsman, hogy az iskola eljárásával a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljárással, a művelődéshez (oktatáshoz) fűződő jogokkal, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való alapvető jogaival összefüggő visszasságot okozott.

Összegzésként a biztos rámutatott arra is, hogy az iskolának a tehetségkutatáson és tehetséggondozáson felüli feladatokat is el kell látnia, így feladata a korai tanulási, beilleszkedési nehézségek korrekciójával, a hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatásával, valamint a gyermek- és ifjúságvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátása, a gyermekek és tanulók fejlődését veszélyeztető okok felderítése és pedagógiai eszközökkel a káros hatások megelőzésére,

⁵³ A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kot.); A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet (Nevir).

illetőleg ellensúlyozására kell törekednie. Ennek érdekében intézkedést kezdeményez és a gyermekjóléti szolgálat segíti a gyermek- és ifjúságvédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátásában.

Ez azt jelenti,⁵⁴ „hogy az iskola az oktatáshoz való tényleges hozzáférés biztosítására köteles, amelynek értelmében hátrányos helyzetű gyermekek esetén nem elégséges az intézmény passzív helyzetkezelése (...), de az átlagos tanulókhöz képest sokkal aktívabb, tevőleges beavatkozás, nevelés szükséges. Az oktatáshoz való jog tényleges érvényesülése érdekében ugyanis a hátrányos helyzetű gyermekeket mind tudásban, mind képességekben, mind készségekben fel kell zárkóztatni társaikhoz, hogy az oktatásba valóban aktívan be tudjanak kapcsolódni, illetve az iskolai élet ne folyamatos kudarcélményt, hanem reális alternatívát tudjon kínálni számukra. A gyermek jogainak biztosítása során az iskola – bár semmiképp sem egyedüli felelős – kulcsszerepet játszik.”

Az iskola feladata tehát nem merülhet ki abban, hogy gyermekvédelmi felelőse kitölti a gyermek magatartási zavara esetén az esetjelző lapot, amelyet további intézkedés megtétele céljából rendszeresen továbbít a gyermekjóléti szolgálathoz, de annak megállapításában sem, hogy a gyermek szülei, egyedül élő édesanyja az iskolában nem érdeklődött gyermeke tanulmánya/viselkedése után. Álláspontom szerint a gyermek érdekében mind a szülőtől, mind az iskolától az együttműködés keretében a kölcsönös tájékoztatás az elvárható, valamint hogy az iskola éljen a pedagógia által biztosított eszközökkel és módszerekkel, például alkalmazza a konfliktuskezelést, igénybe vegye a pedagógiai szakszolgálattól a kínált szolgáltatásokat, különösen úgy, hogy a két intézmény közös igazgatás alatt áll.

Az ombudsman intézkedései során felkérte az Általános Iskola és Pedagógia Szakszolgálat igazgatóját, hogy a feltárt visszásság orvoslása érdekében vizsgálja felül az intézmény magántanulói jogviszonnyal rendelkező tanulóinak e jogviszonyuk létesítésével kapcsolatos eljárását és tegye meg a jogszabályokban előírt intézkedéseket, valamint a jövőre nézve ezek figyelembevételével, betartásával és betartatásával járjon el, továbbá azok garanciális jelentőségére hívja fel a tantestület figyelmét is. Továbbá felkérte Nagykálló Város polgármesterét, hogy fenntartóként folytasson le az általános iskolában törvényességi ellenőrzést és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az érintett oktatási intézmény működése teljes körűen megfeleljen a jogszabályok előírásainak.

A polgármester válaszában a törvényességi vizsgálat megkezdéséről tájékoztatott, az iskola igazgatója nem válaszolt.

⁵⁴ A JB 4149/2010. sz. jelentés

4.8. Az autizmussal élő gyermekek óvodai ellátása*⁵⁵

„Az autista emberek életének minősége kevésbé függ attól, hogy mennyire kiterjedt a fogyatékoságuk, sokkal inkább attól, hogy milyen az a hely, ahová születtek és hogy ott megfelelően értékelik-e az autizmust.”

(Theo Peters)

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2009-ben a fogyatékosággal élők jogait vizsgáló „Méltóképpen másképp” projekt keretében hivatalból, átfogó vizsgálatot folytatott az autizmussal élő gyermekek nevelési, oktatási helyzetének feltérképezése érdekében. A vizsgálat eredményeként megállapította, hogy Magyarországon az autizmussal élő tanulók oktatásával foglalkozó iskolák száma nem elegendő. Az iskolák számának növelésével kapcsolatban megfogalmazott kezdeményezésére az oktatási és kulturális miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy az autizmussal élő tanulók oktatásával foglalkozó közoktatási intézmények száma 318 intézményről 486 intézményre növekedett a 2008/09-es tanévben. Hangsúlyozta azt is, hogy az önkormányzatok kötelesek gondoskodni a sajátos nevelési igényű gyermekek ellátásáról. A biztos rámutatott arra, hogy az önkormányzatok a sajátos nevelési igényű gyermekek neveléséhez, oktatásához további intézményeket akkor tudnak biztosítani, ha elegendő az autizmus terén is szakképzett gyógypedagógus áll rendelkezésre. Jelenleg azonban nagyon kevés az autizmus terén szakismeretekkel rendelkező szakember, ezért felhívta a miniszter figyelmét a szakirányú alapképzés szükségességére is.

A vizsgálat lefolytatásának ideje alatt az Autisták Országos Szövetsége (AOSZ) több alkalommal egyeztetett az ombudsmani hivatal munkatársaival. A visszáságok feltárásának elősegítése érdekében az AOSZ felhívást tett közzé honlapján jelezve, hogy az érintett szülők panasszal fordulhatnak az ombudsmanhoz. A felhívás nyomán 2009. és 2010. évben közel 80 szülő fordult a biztoshoz, segítséget kérve gyermekük ellátásának megoldásához, illetőleg panaszukban beszámoltak arról, hogy az ideális intézmény megtalálásig milyen nehézségekkel találkoztak. A szülői levelekből kitűnt, hogy az autista gyermekek ellátása vonatkozásában az ország több megyéjében komoly hiányszabványok vannak a diagnosztika, a szakemberképzés és a komplex fejlesztést megvalósító intézményi ellátás terén.

Egy panaszos édesanya beadványában azt kifogásolta, hogy integráltan nevelhető autizmussal élő gyermekének ellátására olyan óvodát jelölt ki a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottság, amely – alapító okirata szerint – nem foglalkozik autizmussal élő gyermekek nevelésével.

Az országgyűlési biztos az élethez és az emberi méltósághoz való jog, va-

* DR. VARGA ÉVA jogi referens (OBH)

⁵⁵ AJB 91/2010. számú jelentés.

lamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga megsértésének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melynek során tájékoztatást kért a Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatala Oktatási Irodájának (továbbiakban: Oktatási Iroda), valamint a Fejér Megyei Önkormányzat Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottságának (továbbiakban: szakértői és rehabilitációs bizottság) vezetőjétől.

Az Oktatási Iroda vezetője arról tájékoztatta a biztost, hogy a szakértői és rehabilitációs bizottság helytelenül jelölte ki az óvodát, annak ellenére tette ezt, hogy 2009 februárjában megküldte az önkormányzat a fenntartásában működő azon intézmények listáját, amelyek rendelkeznek a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók különleges gondozásának feltételeivel. Az önkormányzat által fenntartott óvodák közül egy másik óvoda alapító okirata tartalmazza az autizmussal élő gyermekek ellátását, szegregált formában. Hangsúlyozta, hogy jelenleg helyben minden autizmussal élő gyermek óvodai elhelyezése biztosított.

A szakértői és rehabilitációs bizottság vezetője arról tájékoztatta a biztost, hogy az óvoda kijelölésére a gyermek állapotára, szükségleteire figyelemmel és a szülő kérésére került sor. Jelezte, hogy autisták integrált nevelésére kijelölhető óvoda nincs a városban. A vizsgálat vezetője a kijelölésénél figyelembe vette azt is, hogy az egyetlen olyan óvoda, ahol autizmussal élő gyermekek nevelésével szegregált formában foglalkoznak, folyamatos a helyhiánnyal küzd, 4-6 fő van a várólistán. Hangsúlyozta azt is, hogy a vizsgálat vezetőjének tudomása volt arról, hogy két másik autista gyermek integrált óvodai elhelyezésének szükségességével kapcsolatban a szakértői és rehabilitációs bizottság korábban már megkereste az önkormányzatot a hiányzó ellátási forma megszervezését kérve.

Rámutatott arra is, hogy a gyermek vizsgálatát végző team vezetője nem volt jogosult az óvoda kijelölésére, még akkor sem, ha a diagnózis úgynevezett bizonytalan diagnózis volt, és a gyógypedagógus biztosítható lenne az óvodában. Az igazgató kitért arra is, hogy az óvoda a kijelölés után nem jelezte, hogy nem rendelkezik a gyermek ellátásához szükséges feltételekkel. Az igazgató a team vezetőjét szóbeli figyelmeztetésben részesítette és egy rendkívüli szakmai megbeszélésen a bizottság szakemberei ismételten áttekintették a hasonló esetekben követendő eljárási rendet.

Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a szülők minden esetben az önkormányzat által megküldött listáról választanak intézményt. Problémát azok az esetek jelentenek, amikor a lista nem tartalmaz kijelölhető intézményt vagy nincs összhangban a beküldött alapító okirat az intézmény nyilatkozatával. Gyakori ugyanis, hogy az intézmények a módosításokat nem jelentik be.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. számú határozatában kifejtette, hogy a gyermeket minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához.

A gyermek nevelése, fejlődésének biztosítása elsődlegesen a szülők felelősége és kötelezettsége, a gyermeki jogok biztosítása és előmozdítása érdekében az államnak a szülőknek megfelelő segítséget kell nyújtania. A gyermeknek az a joga tehát, hogy az állam részéről a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemben és gondoskodásban részesüljön, az állam alkotmányos köteletségét alapozza meg a gyermek fejlődésének védelmére. Amíg tehát az Alkotmányban megfogalmazott állampolgári alapjogok esetében az állam részéről általában a passzivitás az elvárható magatartás, addig a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi az Alkotmány 67. § (1) bekezdése, kifejezett kötelezettségeket állapítva meg számára⁵⁶. Az államnak gondoskodnia kell a jogok érvényesüléséhez, valamint a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges feltételek biztosításáról is. Az állam alatt nem pusztán a Magyar Államot mint jogi személyt kell jelen esetben érteni, hanem – a különböző jogszabályokban meghatározott feladat- és hatáskörében eljárva – valamennyi, állami és önkormányzati szervet, így a nevelési-oktatási intézményeket is.⁵⁷

A Közoktatásról szóló törvény értelmében a sajátos nevelési igényű gyermeknek joga, hogy különleges gondozás keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges gondozást – a gyermek életkorától és állapotától függően – a szakértői és rehabilitációs bizottságok szakértői véleményében foglaltak szerint a korai fejlesztés és gondozás, az óvodai nevelés, az iskolai nevelés és oktatás, a fejlesztő felkészítés keretében kell biztosítani.

A megyei jogú városi önkormányzat köteles gondoskodni a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók ellátásáról, amennyiben azok a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhetők, oktathatók.

A biztos megállapította, hogy az önkormányzat az autizmussal élő gyermekek óvodai nevelését csak szegregált formában biztosítja, integrált óvodai csoport egyetlen óvodában sem működik. Erre figyelemmel a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottság a panaszos szülő gyermeke számára képességeinek, állapotának megfelelő óvodát nem tudott volna kijelölni, noha a jogszabály előírja, hogy a szakértői és rehabilitációs bizottságnak a szakvéleményben javaslatot kell tennie a gyermek fogyatékoságának megfelelő óvodára. Integrált nevelést megvalósító óvoda hiányában a bizottság a szegregált nevelést biztosító óvodát jelölhette volna ki, amely azonban a gyermek jó értelmi képességeinek nem felelt volna meg, a fejlődését nagymértékben hátráltatta volna.

A szülő a szakértői véleményben foglaltakat elfogadta, a jegyzőnél a szakértői vélemény felülvizsgálata céljából eljárást nem kezdeményezett, azaz jogorvos-

⁵⁶ 995/B/1990., 79/1995. (XII. 21.) AB. határozat].

⁵⁷ AJB 2057/2008. számú jelentés.

lati lehetőségét nem merítette ki. Az édesanya azonban a panaszában jelezte, hogy az óvodában eltöltött idő alatt gyermeke viselkedési zavarai felerősödtek, az óvónők pedig jelezték, hogy nem rendelkeznek a gyermek neveléséhez szükséges szaktudással. Ezen óvoda kijelölését azért fogadta el, mert másik két óvoda elutasította a gyermeke felvételét.

A szakértői és rehabilitációs bizottság ugyanakkor jelezte, hogy korábban két autizmussal élő gyermek esetében is felmerült az integrált nevelés szükségessége, akik közül az egyik gyermek számára – megfelelő óvoda hiányában – a szegregált nevelést biztosító óvodát jelölte ki, míg a másik gyermek nevelését egy másik városban működő, integrált óvodai nevelést megvalósító óvoda vállalta el.

A biztos rámutatott arra, hogy a szakértői és rehabilitációs bizottság megfelelő óvoda hiányában jelölte ki a gyermek képességeinek leginkább megfelelő óvodát. A szakértői bizottság 2009 júniusában kérte ugyan a polgármestertől az integrált óvodai nevelés megszervezését, azonban erre nem került sor.

A biztos megállapította, hogy a megyei jogú város önkormányzata azzal, hogy az integráltan nevelhető, autizmussal élő gyermekek óvodai ellátását helyben nem biztosítja, az érintettek emberi méltóságához való jogával, valamint a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésük biztosítását szolgáló állami gondoskodásra és védelemre való joggal összefüggésben visszásságot okoz. Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében kezdeményezte a polgármesternél, hogy hozzon létre a többi gyermekkel együtt nevelhető autizmussal élő gyermekek integrált nevelésére óvodai csoportot.

A polgármester úgy nyilatkozott, hogy az autizmus spektrumzavarral élő gyermekek óvodai ellátását a szegregált nevelést biztosító óvoda integráltan is ellátja, ezért a jelentés megállapításával nem értett egyet.

Az ombudsman felhívta a polgármester figyelmét arra, hogy megállapítását a Fejér Megyei Önkormányzat Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság vezetőjének és az önkormányzat munkatársának tájékoztatására alapozta, akik egybehangzóan úgy nyilatkoztak, hogy az autisták integrált nevelésére kijelölhető óvoda nincsen.

A biztos a polgármester válaszára figyelemmel megkereste annak az óvodának a vezetőjét, amelyről a polgármester azt állította, hogy integrált nevelést is biztosít az autista gyermekek számára. Az óvodavezető egyértelműen úgy nyilatkozott, hogy az óvoda az autizmussal élő gyermekekkel szegregált csoportban foglalkozik. Az enyhe fokban érintett gyermekek számára az integrációt úgy biztosítja az óvoda, hogy hetente többször átviszik őket a többségi csoportok foglalkozásaira. 8 autizmussal élő gyermek van várólistán, őket az óvoda helyhiány miatt nem tudja fogadni. Integrált csoport, azaz olyan óvodai közösség, ahol ép gyermekek és integráltan nevelhető autizmussal élő gyermekek együtt nevelkednek, nem működik. Ennek oka pedig a személyi feltételek hiánya. Több gyógypedagógusra lenne szükség az integrált óvodai csoport működtetéséhez.

Az önkormányzat Humán Szolgáltatási Főosztályának vezetője ezt követően arról számolt be, hogy az ombudsmani kezdeményezésnek eleget tett az önkormányzat.

4.9. Az ombudsman megállapításai az óvodai szolgáltatások ingyenessége és a csoportpénz kapcsán^{*58}

Az országgyűlési biztos 2009-ben folytatott átfogó vizsgálatot a közoktatási intézményekben különböző jogcímen a szülőktől szedett pénzeszközök ügyében. A vizsgálatot követően is számos panasz, vagy tájékoztatás kérés érkezett az óvodai csoportpénz és iskolai osztálypénz fizetésével összefüggésben.⁵⁹

Hazánkban az Alkotmány nevesíti a művelődéshez való jogot, mégpedig a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával. Az állam a művelődéshez való jog feltételeinek biztosításával köteles megteremteni az egyenlő feltételeket mindenki számára, hogy bekapcsolódjon az ingyenes és kötelező oktatásba. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kot.)⁶⁰ az Alkotmányban foglaltaknak megfelelően szabályozza az ingyenesen igénybe vehető közoktatási szolgáltatásokat, valamint azt kiegészíti az óvodai nevelés ingyenességével, illetve meghatározza az ingyenes szolgáltatások korlátait.

A törvény a helyi önkormányzatok és az állami szervek által fenntartott nevelési-oktatási intézmények esetében tételesen felsorolja az ingyenesen biztosítandó óvodai szolgáltatásokat: az óvodai, szükség esetén logopédiai, dyslexia-megelőző, valamint a sajátos nevelési igényű gyermeknek napi két óra felzárkóztató foglalkozásait, továbbá a gyermekek rendszeres egészségügyi felügyeletét, valamint az óvoda létesítményeinek, eszközeinek használatát az ingyenes szolgáltatások igénybevételéhez. Az óvodai foglalkozáson a gyermek neveléséhez szükséges, a teljes óvodai életet magában foglaló foglalkozásokat és a gyermek napközbeni ellátásával összefüggő feladatokat értjük, melyeket oly módon kell megszervezni, hogy az óvoda a szülők igényei szerint eleget tudjon tenni feladatainak.

Az ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások másik nagy csoportja az egyes óvodák sajátosságait meghatározó nevelési programhoz kapcsolódik. A nevelési program – melyet a nevelőtestület készít és a fenntartó hagy jóvá – tartalmazza az egyes intézményekre jellemző egyedi, konkrét szolgáltatásokat. Ezzel egyben a fenntartó kötelezettséget vállal az abban foglaltak megvalósításához szükséges költségvetési fedezete biztosítására. A Kot. ugyanis azt írja elő, hogy a nevelési-oktatási intézmény költségvetésének terhére lehet megszervezni az ingyenes szolgáltatások körében a nevelési program, a pedagógiai program

* DR. BENE BEÁTA jogi referens (OBH)

⁵⁸ AJB 559/2010 számú jelentés (kapcsolódó jelentés száma AJB 5712/2009).

⁵⁹ Az azonos tárgyú beadványokra tekintettel e jelentés kapcsán az óvodai szolgáltatások ingyenességét és az egyes szolgáltatásokért fizetendő térítési díjakkal kapcsolatos szabályozások összefoglalását tartalmazza e fejezet.

⁶⁰ A költségviseléssel kapcsolatos szabályokat a Kot. 114–117. §-ai tartalmazzák.

végrehajtásához kapcsolódó, a mindenki számára előírt tananyag megismerését, feldolgozását, a mindennapi testedzést szolgáló, intézményen kívüli kulturális, művészeti, sport- vagy más foglalkozást, kirándulást, erdei iskolát. Ez a rendelkezés 2003. szeptember 1-jétől hatályos. A módosítás szükségességét az indokolta, hogy az óvodák, iskolák és kollégiumok gyakran szerveztek olyan, egyébként a nevelési programjukat, pedagógiai programjukat szolgáló intézményen kívüli foglalkozásokat, amelyeknek a költségeit nem tervezték meg előre. Ezért azokat rendszeresen áthárították a gyermekek, tanulók szüleine. A módosítás egyértelművé tette, hogy az ingyenes ellátás körében ezek a kiadások is a nevelési-oktatási intézményeket terhelik.

A törvény az ingyenes szolgáltatások körének meghatározását követően szabályozza a térítés ellenében igénybe vehető szolgáltatásokat, amelyeknek két, nevesített formája van az óvodai szolgáltatásokkal összefüggésben: egyrészt az étkezésért fizetendő térítési díj, másrészt a tandíj. Az óvodában tandíjért igénybe vehető szolgáltatás a nevelési programhoz nem kapcsolódó nevelés és az ezzel összefüggő más szolgáltatás. A törvény a tandíj mértékének felső határául megszabja, hogy az tanévenként nem haladhatja meg a szakmai feladatra – a tanévkezdéskor számított – folyó kiadások egy tanulóra jutó hányadát. A fenntartó határozza meg azokat a szabályokat, amelyek alapján az óvoda vezetője dönt a tételesen megállapított ingyenes szolgáltatásokon kívüli további ingyenes ellátásról, a térítési díj és a tandíj összegéről, és a szociális helyzet alapján adható kedvezményekről és a befizetés módjáról. Az óvoda vezetője pedig dönt az alapító okirat szerinti vállalkozás alapján folyó nevelés és oktatás, illetve az ezzel összefüggő szolgáltatás igénybevételével kapcsolatos tandíjról, a kedvezményekről, és a befizetés módjáról. A térítési díj, tandíj befizetésére, visszafizetésére vonatkozó törvényben nem szabályozott kérdéseket az intézmény házi-rendjében szükséges szabályozni.

A törvény végrehajtási rendelete⁶¹ további lényeges követelményként írja elő, hogy a kiskorú gyermek szülőjének írásbeli nyilatkozatát be kell szerezni minden olyan döntéshez, amelyből a szülőre fizetési kötelezettség hárul.

Összességében, tehát a nevelési, pedagógiai program részét képező rendezvények költségeit az oktatási intézmény viseli, ha azonban az óvoda által szervezett rendezvény, kitűzött cél megvalósítása nem tartozik bele a nevelési vagy pedagógiai programba, akkor a költségek viselését át lehet hárítani a szülőre. De csak abban az esetben, ha arról előzőleg a szülők írásbeli nyilatkozatát az óvoda beszerezte.

Sok esetben a múzeumlátogatás, könyvtárlátogatás, erdei iskola vagy más intézményen kívüli foglalkozás igénybevétele egyes tanulók részére azért nem biztosított, mert a szülők nem képesek hozzájárulni a kiadásokhoz.

A gyermekek jogairól szóló Egyezmény, amelyhez Magyarország is csatlakozott, a gyermek mindenképp felett álló érdekét rögzíti. A Kot. az elv kimondá-

⁶¹ A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet.

sa mellett, annak érvényre jutásának érdekében részletes szabályokat határoz meg, különösen hangsúlyozva, hogy a gyermek mindenk felett álló érdeke az, hogy a törvényben meghatározott szolgáltatásokat megfelelő színvonalon biztosítsák részére oly módon, hogy annak igénybevétele ne jelentsen számára aránytalan terhet. A gyermekek mindenk felett álló érdekének érvényesítését szolgálja például a rendeltetésszerű joggyakorlás és az egyenlő bánásmód követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a jogellenes elkülönítés. Az alapelv megsértésének esetén az Egyenlő Bánásmód Hatóságnál eljárás indítható, illetve az Oktatási Hivatal hatáskörébe tartozó nevelési oktatási tevékenység folytatására vonatkozó szabályok megszegésének szabálysértése miatt pénzbírsággal sújtható az, aki a gyermeket a közoktatásra vonatkozó rendelkezések szándékos megszegésével hátrányosan megkülönbözteti. A fenti költségviselési szabályok szándékos megszegése az adott esetben a körülmények egyedi mérlegelését követően a szabálysértés megvalósításához vezethet.

A közoktatással kapcsolatos jogszabályok a közoktatási intézményekkel jogviszonyban álló gyermekek szüleit érintő csoportpénzről nem tartalmaznak rendelkezéseket, az e fajta „költségviselés” tehát nem tartozik a közoktatásra vonatkozó szabályok hatálya alá. A szülők közössége dönthet úgy, hogy meghatározott cél érdekében különböző mértékű pénzüsszeget gyűjt, de e kérdésben az óvoda nem hozhat a szülőkre kötelező erejű döntést. A csoportpénz szedése, mértéke a szülők önkéntes (polgári jogon alapuló) kötelezettségvállalásán és nem az intézmény döntésén alapul. A szülők meghatározhatják a pénz összeszedőjének személyét – ami adott esetben lehet az óvónő –, illetve az elszámolás módját és gyakoriságát. A csoportpénz összegének átadására vonatkozóan kötelező bizonylatolásra vonatkozó előírás nincsen. A polgári jog általános szabályaiból fakadóan a szülő természetesen kérheti annak igazolását, hogy ő az adott összeget megfizette, így nem lehet akadálya annak, hogy a pénz átvevőjétől nyugtát kérjen, vagy az általa előre elkészített átvételi elismervényt a pénzt átvevő személlyel aláírassa.

4.10. A fiatalkorúak őrizetbe vétele és elzárása lehetővé tételének ombudsmani vizsgálata^{*62}

A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény) Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdette ki. Az Egyezmény 1. cikke értelmében az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri. A 3. cikk 1. pontja szerint a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket

* PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA szakmai főtanácsadó, osztályvezető (OBH)

⁶² AJB-5980/2010. számú jelentés.

érintő döntésükben elsősorban a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe. A 37. cikk *b*) pontja kimondja, hogy a részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében csak végső eszközként legyen alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal. A 37. cikk *c*) pontja emellett deklarálja, hogy a szabadságától megfosztott gyermekkel emberségesen és az emberi méltóságnak kijáró tisztelettel, életkorának megfelelő szükségleteinek figyelembevételével bánjanak, így különösen el kell különíteni a szabadságától megfosztott gyermeket a felnőttektől, kivéve, ha a gyermek mindenek felett álló érdekében ennek ellenkezője tűnik ajánlatosabbnak.

Az Egyezmény 40. cikk 1. pontja azt is rögzíti, hogy a részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermeknek olyan bánásmódhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és amely figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét.

A gyermekjogi projektmunkán belül az Egyezmény előzőekben hivatkozott részei szolgáltak alapul arra, hogy az ombudsman – a 2010/2011-es tanévkezddés napján előállított, majd őrizetbe vett, tulajdon elleni szabálysértést elkövető három fiatalkorú ügyében – hivatalból indított vizsgálata keretében rámutasson a közbiztonság javítása érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXXVI. törvénnyel módosított, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény (Sztv.) 2010. augusztus 19-én hatályba lépett, fiatalkorúakra vonatkozó szabályainak a jogállamiság elvével, valamint a hazánk által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja követelményével való össze nem egyeztetetőségére.

Az országgyűlési biztos kikérte a belügyminiszter véleményét a 2010. augusztus 19-én hatályba lépett új szabályokról, a budapesti rendőrfőkapitánytól pedig vizsgálat lefolytatását és a megállapításai alapjául szolgáló iratok megküldését kérte. Áttekintette a hazai jogszabályokat, valamint a hazánk által aláírt és törvénnyel kihirdetett, vonatkozó nemzetközi egyezményeket is.

A miniszter álláspontja az volt, hogy a szabálysértési törvény módosításával a jogalkotó meg kívánta szüntetni a jogkövetkezmények különbözőségét a tulajdon elleni szabálysértést elkövető fiatalkorúak és felnőttek között. A jogalkotó ugyanis eszköztelen volt a fiatalkorú elkövetővel szemben, az elzárás pedig a fiatalok személyiségének formálásához járul hozzá. Ezen kívül az elzárás büntetés kiszabásának maximumát fiatalkorúak esetén a felnőtt korúakra kiszabható maximum felében határozza meg a törvény, és előírja a fiatalkorúak és a felnőtt korúak végrehajtás során való elkülönítését. Utalt a miniszter az Egyezmény előzőekben már hivatkozott 37. cikk *b*) és *c*) pontjaira is.

A miniszteri válasz tartalmazta azt is, hogy fiatalkorúak elzárásának lehetővé tétele megfelelően indokolható az addig rendelkezésre álló szankciók visz-

szatartó erejének hiányával. Ha ugyanis a jogalkalmazó eszköztelen az elkövetővel szemben, a szabálysértési eljárás lefolytatása hiábavalónak mondható. Nem csupán az állami büntetőigény kielégítése marad el, hanem a megelőzés sem lesz eredményes, sem általános, sem speciális szinten. Ezt azzal indokolta, hogy az utóbbi a fiatalkorú elkövető érdekét is szolgálná, lehetőséget adva a jogkövető magatartás felé terelésre, megelőzve egy későbbi súlyosabb jogkövetkezmenyekkel járó jogsértés elkövetését. Hozzátette: a szabálysértési kereteken belül megmaradó „kilengések” megfelelő eréllyel való kezelése elengedhetetlen abban az életszakaszban, amikor a fiatalkorú már rendelkezik a súlyosabb törvényszegések elkövetéséhez szükséges testi és szellemi képességekkel, de személyisége még formálható, helyes irányba terelhető.

Utalt a tárcavezető továbbá arra, hogy az állam az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében meghatározott intézményvédelmi kötelezettségének tesz eleget azzal, hogy a megfelelő visszatartó erővel bíró szankció kilátásba helyezésével, illetve annak alkalmazásával igyekszik a fiatalkorú számára nyilvánvalóvá tenni az általa elkövetni kívánt vagy elkövetett, a legsúlyosabb szabálysértések közé tartozó cselekmények társadalomra veszélyességét, és azt, hogy az ilyen cselekmények elkövetése az okozott hátránnyal arányban álló szankciók kiszabását vonja maga után. Szerinte – figyelemmel a fiatalkorúak büntetőjogi felelősségre vonásának eszközrendszerére, valamint arra, hogy a legsúlyosabbnak minősülő szabálysértések a kriminalitás határát súrolják – az igazságtétel iránti igény kielégítése és az elkövetéstől való visszatartás (általános prevenció), továbbá az elkövető jogkövető magatartásra ösztönzése (speciális prevenció) olyan célok, melyekre tekintettel a legfeljebb 30, több szabálysértés elkövetése esetén 45 nap időtartamú elzárás alkalmazásának fiatalkorúval szembeni lehetővé tétele, illetve az ezáltal előidézhető jogkorlátozás arányosnak tekinthető.

Budapest rendőrfőkapitánya válaszában megerősítette a három fiatalkorú 2010. szeptember 1-jén, tulajdon elleni szabálysértés elkövetése miatt történő rendőri előállítását, majd közülük kettőnek szabálysértési őrizetbe vételét. A rendőri intézkedéseket jogszerűnek és szakszerűnek ítélte meg, álláspontja szerint azok megfeleltek a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, vagyis: a hatóság a fiatalkorúak törvényes képviselőit értesítette, a szabálysértőket jogorvoslati lehetőségeikről tájékoztatta, védelemhez és nyilatkozattételhez való jogukat és a fogvatartottak részére járó ellátást is biztosította.

A foganatosított rendőri intézkedések aránytalanságát sem állapította meg a főkapitány. Ezt azzal magyarázta, hogy az Sztv. 2010. augusztus 19-én hatályba lépett előírásait a jogalkotó azzal a szándékkal alkotta meg, hogy a tulajdon elleni szabálysértést elkövető fiatalkorúakat a szabálysértési őrizetbe vétel és a gyorsított eljárás alkalmazásával az elkövetéstől visszatartsa. A jogalkotó nem fogalmazott meg a törvényben kivételeket vagy mérlegelési szempontokat. Törvényes lehetőségével élve döntött a rendőrség az ügyben az őrizetbe vétel, illetve a gyorsított eljárás alkalmazásáról. Ezekon kívül a rendőrségnek nem állt rendelkezésére egyéb jogszabály vagy belső norma, illetve olyan gyakor-

lati tapasztalat, mely iránymutatásul szolgált volna arra, hogy az őrizetbe vétel elrendelésekor és a gyorsított eljárás kezdeményezésénél milyen szempontokra célszerű figyelemmel lenni. Továbbá az ügyben nem merült fel semmilyen olyan konkrét, méltányolható momentum, ami a két fiatalkorú őrizetbe vételének, illetve a gyorsított eljárás lefolytatása kilátásba helyezésének megalapozottságát – mérlegelési alapon – kétségessé tette volna, a kórházi ellátásra szoruló személy esetében viszont a rendőrség eltekintett a 72 óráig tartó személyi szabadság korlátozása elrendelésétől és a gyorsított eljárástól.

Az őrizetbe vett és rendőrségi fogdában elhelyezett fiatalkorúak fogva tartási körülményeivel kapcsolatban a főkapitány arról adott tájékoztatást, hogy az egyiket 2010. szeptember 2-án 4 óra 30 perckor, a másikat 6 óra 40 perckor fogadták be és mindkettőt 2010. szeptember 3-án 8 órakor kísérték át végleg a Pesti Központi Kerületi Bíróság illetékes bírāja elé. A fogvatartottakat a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 2. § (9) bekezdésének megfelelően tájékoztatták jogaikról és kötelezettségeikről, amit ők aláírásukkal elismertek. A BM rendelet 3. és 18. §-aiban foglaltak szerint történt fogdában való elhelyezésük. A fiatalkorúakat fogva tartásuk ideje alatt védőjük nem kereste, illetve ők sem kértek lehetőséget velük vagy szüleikkel való telefonálásra. A BM rendelet 7. § (1) bekezdése rendelkezik a csomag fogadásának lehetőségeiről. A BRFK Gyorskocsi utcai Központi Fogdájában a lehetőségek közül a csomag személyes beadására vasárnap van lehetőség, a soron kívüli csomag átadás-átvételéhez az ügyben eljáró szerv ügyintézőjének engedélye szükséges. Mindezekre tekintettel a fogva tartási körülményeket is jogszerűnek minősítette a főkapitány.

Az Sztv. a közbiztonság javítása érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXXVI. törvénnyel módosított 14. § (2) bekezdése szerint: *„Az elzárás legrövidebb időtartama egy nap, leghosszabb tartama – a 24. § (1) bekezdésében foglaltak kivételével – hatvan nap, fiatalkorú esetén harminc nap. Az elzárás végrehajtása során a fiatalkorút a felnőtt korútól el kell különíteni.”* Emellett az Sztv. 15. §-ának módosításával a fiatalkorúak kikerültek azon felsorolásból, amely megállapítja, hogy kikkel szemben nem lehet elzárást alkalmazni. Az Sztv. 14. § (2) bekezdése és 15. §-a alapján tehát szabálysértés elkövetése esetében lehetséges a fiatalkorú elzárása, melyre a 2010. évi LXXXVI. törvény hatálybalépése előtt nem volt lehetőség. Ezekon kívül a szóban forgó törvény úgy módosította az Sztv. 17. §-át, hogy a kiszabott pénzbírságot meg nem fizetése esetén, ha az adók módjára nem hajtható be, fiatalkorúak esetében is át lehet változtatni elzárásra.

A miniszter tájékoztatója – figyelemmel a vizsgált esetre – egyértelműsítette az ombudsmanban, hogy az Sztv. 2010. augusztus 19-én hatályba lépett módosításakor a jogalkotónak egyértelmű célja volt, hogy megszüntesse a tulajdon elleni szabálysértést elkövető fiatalkorú és felnőtt korú személyek közötti szabálysértési jogkövetkezmények különbözőségét, illetve a tizennyolcadik élet-

évét be nem töltött szabálysértővel szemben ugyanazzal a szigorral – elzárást helyezve kilátásba – lépjen fel, mint aki azt betöltötte.

Az Sztv. szankciórendszere felülvizsgálatának, módosításának szükségességét, megalapozottságát önmagában nem vitatta a biztos. A jogalkotó érvelései azonban – véleménye szerint – figyelmen kívül hagyták, hogy csak büntetőjogi szempontból bír jelentőséggel az, hogy gyermekkorú vagy fiatalkorú az elkövető. Gyermekvédelmi szempontból ugyanis nullától tizennyolc éves korig gyermek a gyermek, és amennyiben bármily veszélyeztető körülmény (ilyen a szabálysértés elkövetése is) adódik, akkor a gyermekvédelmi rendszernek kell fellépnie. Továbbá a néhány napos elzárás nem hogy javító, visszatartó erővel rendelkezik, hanem éppen ellenkezőleg, káros hatású lehet a fiatalra. A fiatal csak még dacosabb, durvább lehet a társadalommal, illetve a társadalom elvárásaival szemben, és valószínűbb, hogy újabb jogsértést követ el, mintha nem sújtották volna elzárással. Az elzárás alkalmazása – mint arra a vizsgált ügy is például szolgált, hiszen az egyik előállított fiatalkorút kórházi pszichiátriára kellett szállítani – pszichés megterheléssel is párosul, ami egy tizennyolc év alatti számára sokkal nagyobb kárt okoz, mint maga a személyi szabadság korlátozása.

A szabálysértő fiatalkorú elzárását a biztos nem tartotta alternatívának és szükségesnek még a legsúlyosabb szabálysértés elkövetése esetében sem. Szerinte más, célravezetőbb, gyorsabb, eredményesebb jóvátételi forma sokkal nagyobb felelősségérzet eléréséhez vezetné a fiatalkorút és jobban segítené őt a társadalomba való beilleszkedésben. Ugyanezen okokra tekintettel a fiatalkorú szabálysértési őrizetbe vételét sem tartotta jogállamban gyermekközpontú lehetőségnek, illetve nem tartotta összeegyeztethetőnek a jogállamiság követelményével. Rámutatott, hogy a szabálysértést elkövető fiatalnak segítségre van szüksége, nem pedig arra, hogy több hétre megfosszák őt személyes szabadságától.

Mindezekre tekintettel, az Sztv. 2010. augusztus 19-én hatályba lépett, fiatalkorúakat érintő módosítását alkalmasnak ítélte meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elve, valamint az Alkotmány 67. §-ának (1) bekezdésében foglalt gyermeki jogok tekintetében – amely szerint a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga, hogy családjá az állam és a társadalom részéről olyan védelemben és gondoskodásban részesüljön, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges – visszásság előidézésére.

Nem fogadta el az ombudsman a miniszter azon érvelését sem, hogy a fiatalkorú szabálysértő esetében az igazságtétel iránti igény kielégítése, az elkövetéstől való visszatartás és az elkövető jogkövető magatartásra ösztönzése olyan célok, melyekre tekintettel az elzárás lehetővé tétele arányos jogkorlátozásnak tekinthető. Azt nem vitatta, hogy az alapjogok, illetve azok részjogosítványai korlátozhatók. Ugyanakkor a korlátok nem lehetnek önkényesek vagy ésszerű alap nélküliek. Az alapjogok korlátozására csak célhoz kötötten, szükséges és arányos mértékben kerülhet sor. S minthogy a szabálysértés üldözése a bünte-

tőpolitika része, nemcsak a bűncselekmény, hanem a szabálysértés megelőzése is társadalmi érdek. A megelőzés pedig nem lehet önkényes, vagy ésszerű alap nélküli. Mindebből arra a következtetésre jutott, hogy a fiatalkorúak szabálysértési őrizetbe vételének és elzárásának törvényben biztosított lehetősége nem felelhet meg az alapjogok korlátozásával szemben támasztott szigorú követelményeknek, alkotmányjogi összefüggésben aránytalanul és szükségtelenül korlátozza a fiatalkorúak személyi szabadsághoz és személyes biztonságához való jogát.

Jelentésében hangsúlyozta az országgyűlési biztos, hogy a fiatalkorúakkal kapcsolatban vannak ajánlás⁶³ szintű, illetve törvényben kihirdetett, kötelező erejű nemzetközi egyezmények, szabályok és az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. Valamely alapjog korlátozásának az is feltétele, hogy a korlátozás megfeleljen a szükségesség-arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. Álláspontja szerint ez az alapelv nem érvényesül az Sztv. általa kifogásolt rendelkezéseiben, ami nem felel meg a gyermekek különleges státuszából eredő követelménynek. Az Egyezmény 19. cikke rögzíti ugyanis, hogy a gyermekkorút, vagyis a tizennyolcadik élet évét be nem töltött személyt meg kell védeni minden olyan erőszaktól, támadástól, fizikai és lelki durvaságtól, amely alkalmas bármilyen negatív hatás elérésére. Ezekre figyelemmel megállapította, hogy az Sztv. szóban forgó módosítása visszásságot okoz a gyermekek megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez való alapjoggal összefüggésben is.

Az Egyezmény 37. és 40. cikke foglalkozik a fiatalkorúakkal (akik az Egyezmény értelmében is gyermeknek minősülnek) kapcsolatos jogokkal. Ezen szabályok summázatát nagyon röviden három pontban foglalta össze a biztos. Az egyik alapelv, hogy *fiatalkorúval szemben szabadságelvonással járó szankció csak a végső eszköz lehet*, tehát csak akkor lehet alkalmazni, amikor már semmilyen más eszköz nem áll rendelkezésre. A másik *a fokozatosság elve*: ez alapján nem lehet a legkisebb súlyú deliktumért, egy szabálysértésért rögtön a legsúlyosabb szankciót, a szabadságelvonást (őrizetbe vételt, elzárást) alkalmazni. A harmadik *a nevelés elve*: különösen a fiatalkorúval kapcsolatban kifejezetten azt írják elő a nemzetközi egyezmények, hogy az egész eljárásban, függetlenül attól, hogy milyenfajta szankciót alkalmaznak vele szemben, a nevelési célnak kell érvényesülnie. Ha őrizetbe veszik, majd elzárással sújtják a fiatalkorút, amennyiben például bolti lopást követ el, akkor ez a szankció, sokkal inkább a megtorlás, mint a nevelés eszköze. A fiatalkorú esetében a lehető legszélesebb körben kell alternatív szankciókat alkalmazni, az elzárás csak ultima ratio jellegű lehet ad-

⁶³ Lásd például Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatását, melyet 2010. november 17-én fogadtak el a tagállamok képviselői. www.coe.int/childjustice.

dig, amíg a közbiztonság biztosítása más eszközökkel is megoldható, és kiemelt figyelemmel kell lenni arra is, hogy mi szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekét. A tizennyolc év alatti személy őrizetbe vétele, illetve elzárása szintén nem szolgálja annak mindenek felett álló érdekét. A felsorolt alapelvek az Sztv. módosításakor nem érvényesültek, ami sérti a jogállamiság elvét, de nem biztosítja a hazánk által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját sem.

A rendőri intézkedések vizsgálata során a főkapitány álláspontjára és az általa megküldött rendőrségi iratokra támaszkodott az ombudsman, figyelemmel arra is, hogy egy múltbeli esemény objektív körülményeinek feltárásához szükséges eszközökkel és bizonyítási lehetőségekkel nem rendelkezik. Megállapította, hogy a rendőri intézkedés indokolt volt. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 13. § (1) bekezdése szerint ugyanis a rendőr köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha olyan tényt vagy körülményt észlel, illetőleg hoznak tudomására, amely rendőri beavatkozást igényel. Az Rtv. 33. § (2) bekezdése mérlegelési jogkört biztosít a rendőrnek – többek között – abban a kérdésben, hogy azt, akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, előállítja-e. Ha igen, a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésnek meg kell felelnie a szükségesség és arányosság követelményének. Az Rtv. 15. §-a szerint ugyanis a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, ugyanakkor több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Az Sztv. pedig lehetővé teszi a szabálysértést elkövető fiataikorú őrizetbe vételét.

A vizsgált esetben az előállításra mérlegelési jogkörben hozott döntés nyomán került sor. Megtörtént az eljárás alá vont személyek törvényes képviselő, illetve egyikük esetében ügyvéd jelenlétében való meghallgatása is, így védelemhez való joguk nem sérült. Hatásköre hiányában az ombudsman a mérlegelési jogkörben hozott döntés, vagyis az előállítás jogszerűsége és szakszerűsége tekintetében – mivel a mérlegelés nem lépte át az alkotmányos kereteket – alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg.

Ugyanakkor rámutatott, hogy a mérlegelési jog nem korlátlan, és az államhatalmat gyakorló személyeket, így a rendőri intézkedésben részt vevőket nem menti fel a körütekintő, célszerű és részrehajlás nélküli eljárás jogszabályi és alkotmányos kötelezettsége alól. A konkrét ügyben mindhárom fiataikorú – a rendelkezésére álló adatok szerint – rendezett családból származott, családban él, gimnáziumi tanuló, kimagasló tanulmányi eredményű, a szabálysértés elkövetését beismerte, tettét megbánta, a kár megtérült. Ezekre, az intézkedés arányossága szempontjából kiemelkedő körülményekre viszont nem volt figyelemmel az őrizetbe vételt elrendelő BRFK V. kerületi Rendőrkapitányság, vagyis a három fiataikorú szabálysértési őrizetbe vétele elrendelésével a biztos szerint – a főkapitány véleményével ellentétben – sérült a jogállamiság elve és

az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz és a személyi szabadsághoz való jog. Ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy az őrizetbe vétel soha nem lehet előrehozott büntetés és „nevelő célzattal” sem alkalmazható. A vizsgált esetben az őrizetbe vétel nem felelt meg az arányosság követelményének, inkább egyfajta megelőlegezett büntetésként, mintsem az eljárás sikerét biztosítani hivatott kényszerítő eszközként került alkalmazásra. Az is nyilvánvaló volt a biztos számára, hogy a rendőri intézkedés sorozat negatív lelki hatással bírt a három fiatalkorú számára (kettő esetében az őrizetbe vételben, egy esetében pszichés megterhelésben nyilvánult meg). Valószínűsíthető volt az is, hogy kihallgatásuk, bilincsben való fogdába kísérésük, az ottani hőmérséklet és a két éjszaka sokkolta őket. Ezek pedig sértették a gyermekek megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez való alapjogot.

A fogva tartás körülményeivel kapcsolatban sem mellőzte az ombudsman alkotmányos joggal összefüggő visszasság megállapítását. Az adott ügyben ugyanis az ügyintézőnek észlelnie kellett volna, hogy az őrizetbe vett két fiatalkorú öltözete nem felel meg az időjárás és a fogdában való elhelyezés követelményének. Ezért – a törvényes képviselők külön kérése nélkül is – intézkednie kellett volna arra, hogy a fiatalkorúak már a fogdába helyezés előtt kapjanak az időjárásnak megfelelő ruházatot akár úgy, hogy azt a rendőrség önmaga biztosítja, akár úgy, hogy a törvényes képviselő juttassa be. Ezt az ügyintéző elmulasztotta, amivel megsértette a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, a tisztességes eljáráshoz való jogot, de a fiatalkorúak emberi méltóságához, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát is.

Az országgyűlési biztos, a jelentésében feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok orvoslása érdekében, javasolta a belügyminiszternek, hogy fontolja meg a szabálysértésekről szóló törvény olyan módosításának kezdeményezését, amely – figyelemmel a büntetőjogban is alkalmazott korhatár-meghatározásra – minden 18 év alatti fiatal gyermeknek tekint. Szüntessék meg továbbá annak a lehetőségét, hogy elrendelhessék a 18 év alatti fiatalok szabálysértési őrizetbe vételét és elzárását. A budapesti rendőrfőkapitányt kérte, hogy a továbbképzéseken tudatosítsák az állományban az arányosság jelentőségét az előállítások során, a rendőrségi fogdában pedig valamennyi fogvatartott részére biztosítsák az évszaknak megfelelő ruházatot.

A miniszter válaszában nem vitatta az ombudsmani megállapításokat, a javaslatokkal szemben nem hozott fel ellenérveket sem. Mindössze azt közölte, hogy a szaktárca 2011. évi, jogalkotással összefüggő tervei tartalmazzák a szabálysértési törvény teljes körű felülvizsgálatát. Ennek során lehetőség lesz arra, hogy – a tapasztalatok figyelembe vételével – átgondolják az őrizetbe vétel szabályait.

Az ombudsman tudomásul vette a választ, de ilyen formában túl általánosnak ítélte meg. Ő ugyanis nemcsak az őrizetbe vétel, hanem az elzárás lehetővé tételét is kifogásolta. Különösen figyelemre méltónak ítélte meg ebből a szem-

pontból, hogy a bíróság a három fiatakorút nem sújtotta elzárással, hanem figyelmeztetésben részesítette őket. Szerinte ez a bírói mérlegelés is alátámasztja a fiatakorú őrizetbe vételét és elzárását megengedő törvénnyel kapcsolatos ombudsmani aggályokat.

A főkapitány arról értesítette a biztost, hogy az ORFK összeállított, az egyéges eljárási rend kialakítását szolgáló, a szabálysértési őrizet elrendelésekor figyelembeveendő szempontokról szóló tájékoztatót. A BRFK V. kerületi Rendőrkapitányság vezetője megtette a szükséges intézkedéseket a fiatakorúakkal szembeni eljárás követelményeinek maradéktalan betartására. Az őrizetben volt két fiatakorú részére az évszaknak megfelelő felső ruházat biztosításával összefüggő biztosi javaslat megalapozottságát vitatta a főkapitány. Azt a biztos azonban fenntartotta, hiszen – bár – megkésve, de az igazgatásrendészeti osztály vezetője is indokoltan tartotta meleg ruha (pulóver, nadrág, cipő) beadásának engedélyezését.

4.11. A gyermekvédelmi jelzőrendszer átfogó vizsgálata*⁶⁴

Az országgyűlési biztos számos jelentésében felhívta már a figyelmet a gyermeki jogok érvényesülésének arra a jellegzetességére, mely szerint a gyermekek életkoruknál, ítélőképességüknel, esetleg egyéb körülményeiknél fogva alapvetően *nem képesek saját jogainak védelmében oly módon, illetve olyan hatékonysággal fellépni, mint a társadalom felnőtt tagjai*. Többek között ennek következménye, hogy a gyermekek által elszenvedett sérelmek nagy része – számos álláspont szerint többsége – még csak ismertté sem válik, orvoslására pedig ebből adódóan – természetesen – egyáltalán nem kerül sor. E megállapításokat igazolja az az ombudsmani gyakorlatban szerzett tapasztalat, hogy a gyermekektől elenyésző számú panasz érkezett/érkezik a biztos hivatalához, amit az országgyűlési biztos – mint az egyik gyermekek jogainak védelmére hivatott állami szerv – azzal igyekszik kompenzálni, hogy különös figyelmet fordít a gyermekek alkotmányos jogai sérelmének gyanújára utaló bármely értesülés kivizsgálására. Természetesen a kevés beérkező „gyermekpanasz” oka lehet az ombudsman viszonylagos ismeretlensége a gyermekek körében, ennek érdekében hangsúlyozta és hangsúlyozza jelenleg is az országgyűlési biztos az alapjogi nevelés fontosságát jelentéseiben és egyéb nyilatkozataiban.

A gyermekjogi projekt munka során felmerült azonban a kérdés, hogy azok a szervek, szervezetek, amelyek rendeltetése és célja *kifejezetten* a gyermekek védelme, illetve működésük során sokkal közelebb kerülnek a gyermekekhez, mennyiben képesek betölteni azt a feladatukat, hogy a gyermekek számára közvetlen lehetőséget jelentsenek sérelmeik jelzésére. A biztos többek között e probléma feltárására indította meg az AJB 2227/2010. számú vizsgálá-

* DR. RAJZINGER ÁGNES jogi referens (OBH), DR. TÓTH KRISZTINA jogi referens (OBH)

⁶⁴ AJB 2227/2010. számú jelentés.

tot, arra a kérdésre keresve választ, hogy mennyiben képes a gyermekvédelmi jelzőrendszer kezelni a gyermekkel szemben – akár családon belül – megjelenő rossz bánásmódot (bántalmazást vagy elhanyagolást), különös tekintettel arra az esetre, ha ilyen cselekmények vagy mulasztások felmerülését *maga a gyermek jelzi*. A gyermek saját jelzésének gyermekvédelmi rendszer általi kezelésén kívül a vizsgálat azt is igyekezett feltárni, hogy a jelzőrendszer egyes tagjai *mennyiben képesek együttműködésre*, és mennyiben teljesítik egymás felé a Gyvt. által előírt jelzési kötelezettségeiket. Egyetlen fogalomba sűrítve, a vizsgálat fókuszja a rendszerabúzus (vagyis a rendszer diszfunkcionális működésének, illetve a működés hiányának) megjelenése a gyermekvédelmi jelzőrendszer keretei között.

A vizsgálat keretei

A gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése, vagyis minden olyan tényező feltárása és kiküszöbölése, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A Gyvt.-ben meghatározott jelzőrendszeri tagok *kötelesek jelzéssel élni* a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén. A gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében pedig kötelesek *egymással együttműködni* és egymást kölcsönösen tájékoztatni.⁶⁵

A veszélyeztetettség felismerése, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése különösen fontos a gyermekkel való rossz bánásmód eseteinek feltárásában, mivel a rossz bánásmód akár a gyermek életét vagy testi épségét is veszélyeztetheti, közvetetten vagy közvetlenül. A jelzőrendszer megfelelő érzékenysége azért is fontos, mivel a bántalmazás és az elhanyagolás latenciája igen magas arányú. E latencia egyes okai összefüggésbe hozhatók a gyermekvédelmi jelzőrendszerrel. Ezek közé tartozik, hogy a *sértett gyermek nem tudja, hová fordulhat segítségért*, illetve a *bántalmazott gyermek és családja nem kerül a gyermekvédelmi rendszer látókörébe*, nem kerül kapcsolatba olyan szakemberekkel, akik a bántalmazás gyanújára felfigyelhetnek. További indok lehet, hogy a *családok belügyeibe való beavatkozástól* sokan – szakemberek és nem szakemberek egyaránt – *idegenkednek*, nem kívánnak rendőrségi eljárásban részt venni, vagy egyszerűen nincsenek tisztában azzal, hogy hol kellene bejelentést tenni.⁶⁶ A felsorolt okokat kívánja kiküszöbölni a Gyvt., amely igyekszik valamennyi gyermeket a

⁶⁵ Gyvt. 17. § (2)–(3) bekezdés.

⁶⁶ BABITY MÁRIA: A gyermekbántalmazás felismerése, megelőzése, kezelése. Baja: Eötös József Főiskola, 2005. 7. o. http://www.ejf.hu/hefop/jegyzetek/gyermekbantalmasas_megelozes_kezeles.pdf (2009. 12. 18.)

gyermekvédelmi rendszer látókörébe bevonni, némely esetben pedig kifejezetten kötelezővé teszi a családi ügyekbe való beavatkozást. Mindezekon kívül a gyermekek számára is felvilágosítást nyújt.

A vizsgálattal érintett szervek és kérdéskörök

Az általános biztos a vizsgálat kereteit egyrészt kiterjesztette a gyermekvédelmi jelzőrendszer valamennyi olyan tagjára, amely tevékenységének vizsgálatára a hatásköre fennáll. E szervek a következők:

- a) az egészségügyi szolgáltatást nyújtók (így különösen a védőnői szolgálat, a házi orvos, a házi gyermekorvos),
- b) a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók (így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ),
- c) a közoktatási intézmények (így különösen a nevelési-oktatási intézmény, illetve a nevelési tanácsadó),
- d) a rendőrség,
- e) a pártfogó felügyelői szolgálat,
- f) az áldozatsegítés és a kárenyhítés feladatait ellátó szervezetek,
- g) a menekülteket befogadó állomás, a menekültek átmeneti szállása.

Másrészt a vizsgálat igyekezett területileg az ország valamennyi régióját lefedni. Figyelemmel azonban az Ombudsmani Hivatal – sajnálatos módon – korlátozott személyi és anyagi kapacitására, egyes szervek esetében régióként kifejezetten csak egy-egy megyének vizsgálatára, más szervek esetében pedig régióként néhány megyének vizsgálatára koncentrált. Mindezekre figyelemmel az ombudsman a következő szervekhez intézett megkeresést

- a) Megyei rendőr-főkapitányságok (Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Békés megye, Komárom-Esztergom megye, Pest megye, Somogy megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, valamint Zala megye).
- b) Regionális Államigazgatási Hivatalok (Dél-alföldi, Dél-dunántúli, Észak-alföldi, Észak-magyarországi, Közép-dunántúli, Közép-magyarországi, Nyugat-dunántúli Államigazgatási Hivatal) azzal, hogy az általam végzett vizsgálat keretében intézzenek megkeresést a területükön működő valamennyi gyermekjóléti szolgálathoz, védőnőhöz, valamint nevelési tanácsadóhoz.
- c) Igazságügyi Hivatalok (Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Békés megye, Komárom-Esztergom megye, Pest megye, Somogy megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, valamint Zala megye) azzal, hogy az általam végzett vizsgálat keretében intézzenek megkeresést a területükön működő valamennyi pártfogó felügyelői szolgálathoz, valamint áldozatsegítő szolgálathoz.
- d) Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Bicskei Befogadó Állomás, valamint Debreceni Befogadó Állomás.
- e) Az ország területén működő orvosi egyetemek (Debreceni Tudományegyetem Általános Orvostudományi Kar, Pécsi Tudományegyetem Általános

Orvostudományi Kar, Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar, Szegedi Tudományegyetem Általános Orvostudományi Kar).

f) Gyermekgyógyászati Szakmai Kollégium, Magyar Orvosi Kamara.

g) A korábban felsorolt megyékben megyénként egy-egy középfokú és alacsony fokú oktatási intézmény, valamint óvoda.

Kiegészítésként megjegyzendő, hogy a *házi orvosok és házi gyermekorvosok* vonatkozásában a vizsgálat kiterjesztése valamennyi – kiválasztott megyékben működő – orvosra meghaladta volna a Hivatal kapacitását, ezért a megkeresés fókuszpontjába az általános orvos, illetve a gyermek szakorvos képzés jellege került. Ennek keretében az ombudsman a gyermekbántalmazás témájának orvosképzésben betöltött szerepét igyekezett feltárni. Az orvostudományi karok megkeresésén túl a Magyar Orvosi Kamara elnökének tájékoztatását kérte az ombudsman a csecsemő- és gyermekgyógyászok tevékenysége szakmai feltételeinek feltérképezése céljából.

A kiküldött megkeresések a további megkeresett szervek esetében nagyjából ugyanazt a kérdéskört járták körül: az adott szerv gyermekvédelmi jelzőrendszeri szerepének tényleges betöltésére, valamint a szervnek a jelzőrendszer működésével kapcsolatos tapasztalataira kérdeztek rá, a gyermekbántalmazással összefüggésben.

A jelzőrendszer tagjainak együttműködésében, összehangolt munkájában kiemelt szerepe van a *gyermekjóléti szolgálatnak*. A gyermekjóléti szolgálat köteles hatósági eljárást kezdeményezni, ha a gyermek bántalmazására, súlyos elhanyagolására utaló jeleket tapasztal. Amennyiben a szolgálat maga észleli a bántalmazást, vagy a gyermek maga kér segítséget, azonnal fel kell vennie a kapcsolatot az orvossal, a gyámhatósággal, a rendőrséggel és az oktatási intézménnyel, valamint szükség esetén azonnali intézkedésként ki kell emelnie a gyermeket a családból. A szolgálathoz érkező jelzések esetén tájékozódnia kell az addig megtett lépésekről, majd azonnal meg kell tennie azokat az intézkedéseket, amelyeket a jelzést adó még nem tett meg, vagy nem kompetens azok megtételére.

A vizsgálat során felbukkantak olyan problémák, amelyek nem csupán elszigetelten, hanem valamennyi vizsgált jelzőrendszeri szerv tekintetében jelentkeztek.

Az adatelemzés nyomán leginkább szembetűnő jelenség az volt, hogy a gyermekvédelmi rendszerbe bekerülő *gyermekbántalmazási/elhanyagolási esetek száma jóval alacsonyabb, mint a társadalomtudományi kutatások által megállapított arány*. Különösen figyelemreméltónak véltük, hogy a vizsgált szerveknél szinte alig volt példa arra, hogy gyermek saját maga kért volna segítséget a jelzőrendszer tagjaitól. Ennek természetesen több oka lehet: a gyermek sokszor egyszerűen még túlságosan fiatal ahhoz, hogy saját problémáját egyáltalán felismerje, nemhogy ahhoz, hogy ezt még jelezze is. Előfordulhat, hogy éppen a bántalmazó vagy elhanyagoló otthoni, iskolai stb. környezet miatt nem tud, vagy nem mer a gyermek segít-

séget kérni. Mindezek mellett azonban hangsúlyozandó, hogy a kellő *jogismeret és jogtudatosság hiánya*, továbbá a gyermekvédelmi jelzőrendszer egyes szerveinek *nem megfelelő érzékenysége* is oka lehet a beérkezett jelzések alacsony számának. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a gyermekek még bizonyos életkor elérése után sincsenek tisztában saját jogaikkal és kötelezettségeikkel, illetve azzal, hogy sérelem felmerülése esetén hová, kihez fordulhatnak. Másrészt pedig azt is mutatja, hogy a jelzőrendszer a beérkezett jelzéseket nem kezeli megfelelően.

Több szerv részéről érkezett olyan információ, hogy a jelzőrendszer elvárt minőségű működése elsősorban a jelzőrendszert alkotó szerveknél dolgozók személyes kapcsolatának eredménye. A jelzés tehát nem a jogszabályi kötelezettségek szem előtt tartása miatt történt meg, hanem ismeretségek vagy informális együttműködés alapján. Az eredmény (vagyis az egymás irányába történő jelzés, az intézkedések megtétele és a rendszerszerű működés megvalósulása) szempontjából egészen lényegtelennek tűnhet az, hogy a jelzőrendszer megfelelő működésének indoka a jogkövetés vagy a személyes kapcsolat. A jogállami működés alapelveivel azonban csak az egyik változat fér össze: a jogszabály alapján történő működés. A jogállam egyik legfontosabb garanciája ugyanis, hogy az állami szervek kötelesek a jogszabályokat betartani és stabil, kiszámítható módon a jogi keretek között működni. Mivel a gyermekvédelmi jelzőrendszer szervei állami, illetve állami feladatot ellátó szervek, nyilvánvalóan nem lehet pusztán a jó kapcsolat függvénye az állami feladat ellátása, a jogszabályi kötelezettség teljesítése. A jelentés mindezek nyomán megállapította, hogy az idézett gyakorlat a jogállamiságból eredő *jogbiztonság sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában*.

Számos szervezet tett említést arról a szintén jelentős problémáról, hogy a jelzőrendszer tagjai félelemből nem teljesítik jelzési kötelezettségüket. Előfordul ugyanis, hogy a jelzés révén panasztól személy megtorlással, bosszúval fenyegetőzik. Személyes fenyegetettségre, ami a szóban megnyilvánuló agresszió mellett nem ritkán fizikai erőszak veszélyét is magában hordozza, elsősorban a gyermek családjá, közvetlen környezete részéről számíthatnak. Természetesen érthető, hogy a jelzőrendszerben dolgozók igyekeznek megvédeni magukat a munkájuk miatt rájuk leselkedő veszélyektől. Mindezek ellenére azonban a gyermekek jogai érvényesülésének nem lehet akadálya a fenyegetettségtől való félelem. A megoldás tehát nem az, hogy a személyes biztonság megőrzése érdekében nem történik meg a jelzés, hanem az, hogy az állam megfelelő módon segítse a jelzőrendszeri tagok működését, védje őket tevékenységük során. E tekintetben úttörő gyakorlat a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága Juppala kontra Finnország ügyben meghozott ítélete. Az ítélet kimondta: a hamis vád, rágalmazás, becsületsértés miatt indított büntetőeljárások során enyhítő – vagy a bűncselekményt teljes egészében kizáró – körülmény, ha amiatt vádolnak hamis váddal, rágalmazással, becsületsértéssel valakit, mert gyermekbántalmazás gyanúját jelezte. Az országgyűlési biztos jelentésében megállapította, hogy amennyiben a gyermekvédelmi jelzőrendszer valamely tagja megtagadja vagy elmulasztja a jelzés

megtételét – történjen ez akár személyes félelemből, retorziótól való tartásra hivatkozással –, az a gyermeket megillető védelem elvével ellentétes és *alkotmányos visszásságot okoz*. Megállapította emellett azt is, hogy jelenleg nincs olyan hazai intézményrendszer vagy védelmi mechanizmus, amelyik a jelzőrendszeri tagok számára lehetővé tenné, és kellőképpen támogatná kötelezettségük megtételét. E mulasztás a gyermekvédelmi rendszer működésének korlátozottságát jelenti, mely *ellentétes a jogállamiság és jogbiztonság elvével is*.

Végezetül az általános kérdések között volt indokolt tárgyalni a jogszabály által előírt és megkövetelt gyermekjóléti esetmegbeszélések hiányát, ami *szintén a jogállamiság és jogbiztonság elvével ellentétes*, valamint a gyermeket megillető gondoskodás, védelem jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét jelenti. A jelentés kimondta, hogy az esetmegbeszélések elmaradásának, rendszeretelenségének oka – a jelzőrendszeri tagok elfoglaltságán, esetleg hanyagságán vagy érdektelenségén túl – elsősorban az lehet, hogy az esetmegbeszélésekről rendelkező jogszabály nem nevez meg olyan szervet, amely ellenőrizné az esetmegbeszélés megtartásának módját, menetét, nem ír elő továbbá szankciót sem annak elmaradása esetére.

Az elmondottak mellett le kell szögezni azt is, hogy a jelzés megtétele még csak az első lépés. Emellett szükséges, hogy a jelzést követően a gyermekvédelmi rendszer gyors, pontos, hatékony és kiszámítható módon működjön, ne pedig az egyes szakemberek személyes hozzáállásán, szakmai kompetenciáján múljon egy-egy eset megoldása, kimenetele. Úgy véljük, hogy konkrét, meghatározott sorrendben megteendő lépéseket, felelősségi köröket, határidőket, ellenőrzésre és szankcionálásra feljogosított szervet vagy szerveket megnevező protokoll(ok) nélkül a gyermekvédelmi jelzőrendszer alacsony működési hatékonysága pozitív irányban nem mozdítható el. Az általános megállapítások után a következőkben az egyes jelzőrendszeri szervek működésére vonatkozó következtetések összegzésére kerül sor.

Az egyes jelzőrendszeri szervekre vonatkozó megállapítások

Gyermekjóléti szolgálatok

A gyermekjóléti szolgálatok vonatkozásában a regionális államigazgatási hivatalok közlése nyomán megállapítható volt, hogy a vizsgált területi egységeken – a legtöbb helyen – megoldott a gyermekjóléti szolgáltatás. Optimizmusra ad okot az is, hogy a gyermekjóléti szolgáltatásokat nyújtók szakképzettsége nagyrészt megfelelő, még a leginkább problémás területeken is a dolgozók mintegy 75%-a rendelkezik a jogszabályban előírt képesítéssel. A nem megfelelő képesítésű dolgozók esetében pedig rendszerint folyamatban van az előírt végzettség megszerzése. Mindazonáltal még így is számos területen, így Fejér, Veszprém, Jász-Nagykun-Szolnok, Győr-Moson-Sopron, Vas, Heves, Nógrád, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében jelezték az államigazgatási hivatalok, hogy a gyermekjóléti ellátásban dolgozók kisebb-nagyobb arányának hiányzik a megfelelő képzett-

sége. Fejér, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok, Hajdú-Bihar, Heves, Nógrád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád megye tekintetében, valamint a Dél-dunántúli Régió vonatkozásában kitértek a hivatalok arra a – a végzettség kérdésénél súlyosabb – általános jelenségre is, hogy a gyermekjóléti alapellátást nyújtók *szakemberhiánnyal küzdenek*. Ez különösen a családgondozók esetében szembetűnő, ahol a gondozott családok, illetve gyermekek száma sokszor *jóval meghaladja a jogszabályban maximalizált létszámot*.

Több jelzőrendszeri szerv fogalmazta meg aggodalmát arra vonatkozóan, hogy a gyermekjóléti szolgálat *nem ad a jogszabályban előírt visszajelzést* a jelzőrendszer tagjai számára. Ennek folyománya, hogy a tagoktól származó jelzések további sorsa ismeretlen, bizonytalanság áll fenn továbbá a gyermekjóléti szolgálat által megtett intézkedések tekintetében is. A visszajelzés hiánya révén a jelző szervnek nincs információja arról, hogy az általa jelzett veszélyeztetettség tekintetében egyáltalán történtek-e lépések a gyermekjóléti szolgálat részéről, és amennyiben igen, milyen jellegűek és milyen eredménnyel. Amennyiben nincs visszajelzés, kizárt, hogy a gyermekvédelmi szervek valóban rendszerként legyenek képesek együttműködni. A rendszerkénti működés deficitje két irányban okozhat torzulást: előfordulhatnak párhuzamosan megtett intézkedések, vagy az – ami ennél jóval súlyosabb következmény –, hogy bizonyos intézkedéseket egyetlen szerv sem tesz meg.

A fent említetteket figyelembe véve a biztos több összefoglaló megállapítást is tett a gyermekjóléti szolgálatokra vonatkozóan. Egyrészt az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében deklarált, a gyermekeket megillető, kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében *alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét* állapította meg amiatt, hogy egyes gyermekjóléti szolgálatoknál a *személyi és szakmai feltételek nem felelnek meg* a jogszabályban meghatározottaknak. Ugyanezen alapjoggal összefüggő visszásság veszélyét állapította meg amiatt, hogy a gyermekjóléti szolgálatok *nem minden esetben adnak tájékoztatást* az általuk megtett intézkedésekről, továbbá amiatt, hogy a gyermekjóléti szolgálat visszajelzési kötelezettségét szabályozó *rendelet a visszajelzés elmulasztására nem helyez kilátásba szankciót*.

Orvosok, orvosképzés

A vizsgálat különösen neuralgikus pontját jelentette az orvosok – elsősorban háziorvosok és házi gyermekorvosok – tevékenységének feltárása, amely indirekt módon, más szervektől kért információ révén történt. Az orvostudományi karok válaszaiból levonható következtetés volt, hogy az orvostanhallgatók legfeljebb az alapképzési idő végén találkoznak a családon belüli erőszak, illetve a gyermekbántalmazás kérdésével. Ezt a megoldást az ombudsman indokoltan tartotta, részben az orvosképzés struktúrája miatt, részben azért, mert képzés végére az orvostanhallgatók a szakosodás kérdésében is vélhetően biztosabbak. Több intézmény is említette válaszában, hogy a képzés során nehézséget okoz, hogy a gyermekbántalmazás során adható intézményi segítségnyújtás feltét-

elei, valamint a jogi lehetőségek igénybevétele nem tisztázott, ezért az orvos-tanhallgatók csak korlátozott és bizonytalan információhoz juthatnak hozzá. Megállapítható volt az is, hogy a gyakorlati tudnivalók átadásában nem annyira az intézményi garancia, illetve az elméleti oktatás jelentősége a domináns, hanem a tutor, a gyakorlati képzést vezető orvos személye, ami – ha még oly jellemző is bármely szakemberképzés során – ugyanúgy nem tekinthető megalapozott jogállami garanciának, mint a korábban említett, személyes kapcsolaton alapuló jelzési hajlandóság. A jelzőrendszer működésbe hozásában esetleg nem kompetens praktizáló orvos által át nem adott gyakorlati tudnivalók hiányát enyhítheti a kórházakban jelen levő szociális munkás működése, ez azonban még mindig elégtelen a házi gyermekorvosok, különös tekintettel a egyes praxisban működő házi gyermekorvosok működésében elért változásokhoz. Mindezekre tekintettel az ombudsman rámutatott, hogy az általános orvosképzésbe, valamint a házi orvos és házi gyermekorvos képzésbe beépített, gyermekbántalmazásra vonatkozó tananyag nem éri el azt a célt, hogy a bántalmazott gyermekkel kapcsolatba kerülő orvosok meghatározó szerepet töltsenek be a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésében. Ez pedig ismételtelen a gyermekek jogaival összefüggő visszásság közvetlen veszélyét jelenti.

Sajnálatos volt az a válaszokban hivatkozott attitűd is, mely szerint a házi vagy gyermekorvosnak nem feladata a gyermekbántalmazás prevenciója, pusztán a sérülések gyógyítása. Jelentős probléma volt továbbá, hogy – valószínűleg az említett attitűd miatt is – a házi orvosok és házi gyermekorvosok gyermekvédelmi jelzőrendszerben betöltött szerepe igen csekély. Ezt támasztották alá a jelzőrendszer más szerveitől (pl. rendőrség, áldozatsegítő szolgálat) érkezett adatok, különös tekintettel a gyermekjóléti szolgálatok által közölt információra, amely szerint a gyermekbántalmazásra utaló jelzések a házi orvosoktól, házi gyermekorvosoktól érkeznek a legritkábban.

A jelentés eredményeinek kiegészítéseként megjegyzendő, hogy a házi orvosok és házi gyermekorvosok jelzőrendszerben betöltött szerepének különös jelentőséget ad az iskola-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet közelmúltban történt módosítása, amely átalakította az óvodáskorú gyermekek iskola-egészségügyi szűrésének rendszerét. Míg az említett jogszabály 2. számú melléklete korábban az óvodás korú gyermekek egészségi állapotának évenkénti orvosi vizsgálatát írta elő, addig a jelenleg hatályos norma az óvodások szükség szerinti vizsgálatát teszi csak kötelezővé. Ez a módosítás – az évenkénti szűrés elmaradása – sajnos tovább csökkenti annak az esélyét, hogy a gyermekbántalmazásra legalább a kötelező orvosi vizsgálatok keretében derüljön fény.

Nevelés-oktatási intézmények

A nevelési-oktatási intézmények válaszaiból az ombudsman azt a következtetést vonta le, hogy az intézményekben rendszerint nincs olyan szakember, akinek kizárólagos és állandó feladata lenne a gyermekek helyzetének feltérképezése, a gyermekek panaszainak meghallgatása, és szükség esetén a gyermekvédel-

mi jelzőrendszer felé való továbbítása. A gyermek- és ifjúságvédelmi felelősök és az iskolapszichológusok gyermekek általi ismertsége – annak ellenére, hogy a felelős számára jogszabály írja elő a személyes bemutatkozás kötelezettségét – esetleges, elérhetősége az előzetes bejelentkezés szükségessége miatt, illetve amiatt, hogy a felelős vagy a pszichológus csupán rövid ideig tartózkodik az intézményben vagy egyéb – például oktatási – kötelezettségeit teljesíti, nehézkes. A gyermekvédelmi felelős vagy pszichológus idegensége, ritka jelenléte vagy egyéb elfoglaltsága nyilvánvalóan nem segíti elő azt, hogy a gyermek bizalmi kapcsolatot alakítson ki e személyekkel, így továbbra sem várható a gyermek személyes jelzései számának emelkedése. A biztos alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét állapította meg a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős, valamint az iskolapszichológus működésének jelenlegi keretei miatt is.

Befogadó állomások

Végül a befogadó állomások vizsgálata során feltárt legsúlyosabb hiányosság a tisztázatlan állampolgársági státusú, vagy úgynevezett ismeretlen állampolgárságú gyermekek helyzete volt. Mivel a rendezetlen jogállású gyermekeket a gyermekjóléti alapellátások vagy védelembé vétel keretein belül a gyermekjóléti központ nem gondozhatja, ezek a gyermekek az átlagosnál is sokkal kiszolgáltatottabbak a fejlődésükre káros hatásoknak. Az ilyen gyermekek gondozására ugyanis csak különleges veszélyeztetettség felmerülése esetén kerülhet sor. Tekintettel a helyzet súlyosságára, e vonatkozásban a biztos nem pusztán alapjogsérelem közvetlen veszélyét, hanem alapjoggal összefüggő visszásság megvalósulását mondta ki a gyermeki jogokkal kapcsolatban. A rendezetlen státusú gyermekek helyzetének orvoslása érdekében már korábban is született olyan jelentés, amely e problémára kívánt megoldást adni.⁶⁷ További ombudsmani vizsgálatok folynak a kérdéskörben jelenleg is.

Az országgyűlési biztos intézkedései

A feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása, valamint az ilyen visszásságok közvetlen veszélyének elkerülése érdekében az országgyűlési biztos több intézkedést is tett. Felkérte az *oktatási és kulturális minisztert*, hogy fordítson kiemelt figyelmet a gyermekek jogtudatosítására, különös tekintettel annak ismeretére, hogy gyermekbántalmazás vagy elhanyagolás esetén a gyermek mely szervekhez fordulhat segítségért. Kezdeményezte a szociális és munkaügyi miniszternél, hogy gondoskodjon a jelzőrendszeri tagok nagyobb fokú intézményesített védelmének megszervezéséről. Szakmai standardok kimunkálása és hatékony közvetítése segítségével gondoskodjék ezen kívül arról, hogy a gyermekjóléti szolgálatok eleget tegyenek visszajelzési, valamint az esett megbeszélések megtartására vonatkozó kötelezettségüknek. Együttesen kérte fel az oktatási és kulturális minisztert, valamint az egészségügyi minisztert arra,

⁶⁷ A kérdés elemzését lásd bővebben az AJB 7120/2009. számú jelentésben.

hogy tegyenek lépéseket annak érdekében, hogy az általános orvosképzés, valamint a házi orvos- és házigyermekorvos-képzés során kiemelt kérdésként kezeljék az orvos gyermekvédelmi jelzőrendszerben betöltött szerepét, részletesen tárgyalják továbbá a gyermekvédelemben betöltött orvosszakmai jelenléti jogi kérdéseit. Az orvosképzésben szükséges, gyermekvédelmi jelzőrendszerben betöltött szerep iránti attitűd formálásának módszertani kidolgozására, illetve koordinációjára – az orvosszakmai szervezetek bevonásával – szintén az egészségügyi, valamint az oktatási és kulturális minisztert együttesen kérte fel. A Magyar Orvosi Kamara elnökéhez fordult a biztos annak érdekében, hogy az orvosok képzése és továbbképzése során fordítson kiemelt figyelmet a jelzési kötelezettségek teljesítésére.

Kezdeményezte az oktatási és kulturális miniszternél, hogy vizsgálja meg a gyermek- és ifjúságvédelmi felelősi, valamint az iskolapszichológusi rendszer hatékonyságát, és fontolja meg a felelős, valamint az iskolapszichológus kötelező alkalmazásának jogszabály általi bevezetését. Végül jogalkotás kezdeményezése iránt a szociális és munkaügyi miniszterhez fordult annak érdekében, hogy a tisztázatlan státusú gyermekek vonatkozásában a Gyvt. 4. §-ának szabályozását hozza összhangba a Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseivel. Az Egyezmény ugyanis valamennyi gyermek – így a rendezetlen állampolgárságú gyermekek – számára egyaránt deklarálja a gyermekvédelmi ellátások biztosításának kötelezettségét. Ezzel szemben – ahogy korábban azt említettük – a Gyvt. szerint a tisztázatlan státusú gyermek alapvető ellátására csak különleges veszélyeztetettség felmerülése esetén kerülhet sor.

A jelentése küldött válaszában mind a Magyar Orvosi Kamara, mind az érintett szaktárcák egyetértettek az abban foglaltakkal, a téma jelentőségéből kifolyólag szükséges intézkedések halaszthatatlan megtételével. A MOK Országos Elnöksége honlapján teljes terjedelemben közzétette a jelentést, hogy annak tartalmi megállapításai minél szélesebb szakmai körben ismertté váljanak.

A jelentés az intézkedéssel érintetteken kívül számos szervhez, szervezethez eljutott. Ennek, és a jelentés médiavisszhangjának köszönhetően talán egyre többen felfigyelnek a gyermekekkel való rossz bánásmód elleni küzdelem fontosságára, és a gyermekvédelmi jelzőrendszer legalább elég jó működésének nélkülözhetetlenségére.

5. Nemzetközi tendenciák

5.1. Összefoglaló az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 2010. évi munkájáról⁶⁸

Az Emberi Jogi Főbiztossághoz (OHCHR) tartozó, tizennyolc tagú, genfi székhelyű Gyermekjogi Bizottság egyike az ENSZ Egyezményekhez kötődő nyolc bizottságnak. Kétévente jelentést tesz az ENSZ Közgyűlésének, amelyet az jóváhagy. A Bizottság nem jogi személy, hanem egy olyan független szakértőkből álló testület, amely monitorozza az Egyezmény végrehajtását a részt vevő államok jelentéstételi kötelezettsége alapján. A tagokat a nemzeti kormányok jelölik, kiemelkedő szakmai tevékenységük alapján, de megválasztásukat követően már küldő országuktól függetlenül, önálló szakértőként dolgoznak. A Bizottság évente három alkalommal egy-egy hónapig ülésezik, az első három héten a tagállamok kormányainak képviselőivel találkozik, akikkel a jelentéseik alapján folytatnak konzultációt. Az utolsó héten folynak a következő ülést előkészítő megbeszélések: civil szervezetek képviselői, szakértők, ENSZ-szervezetek képviselői, ombudsmanok, gyermekek részvételével. A kormányzatokkal folytatott konzultációt követően az országjelentések és a civilekkel történt párbeszéd alapján az adott ország jelentéstevői összeállítják a titkárság munkatársainak segítségével a záró észrevételek és ajánlások tervezetét, amit a Bizottság tagjai konszenzuálisan hagynak jóvá. Annak érdekében, hogy a Gyermekjogi Egyezmény minél teljesebb körűen kerüljön megvalósításra, az egyes cikkekhez úgynevezett átfogó kommentárok készülnek. Az átfogó kommentárok a Bizottság állásfoglalását, értelmezését jelentik az egyes kérdésekben. (például kommentárok készültek a következő témákban: a független nemzeti emberi jogi intézmények szerepe a gyermekjogok előmozdításában és védelmében; a HIV/AIDS és a gyermekjogok; serdülőkori egészség és fejlődés a Gyermekjogi Egyezménnyel összefüggésben; kísérő nélküli kiskorúak esetében alkalmazott bánásmód; a gyerekjogok megvalósítása, alkalmazása koragyermekkorban; a gyermekek testi fenyegetéssel, illetve az egyéb kegyetlen vagy megalázó bánásmóddal szembeni védelemhez való joga; a fogyatékkal élő gyerekek jogai; gyermeki jogok a fiatalok igazságszolgáltatási rendszerében.) Az átfogó kommentárokat a részt vevő államoknak figyelembe kell(ene) venni.

Az elmúlt évben kiemelkedően nehéz volt a munka, tekintettel arra, hogy évek óta *folymatosan halmozódott az elmaradás*, a beadást követően *túl későn került sor a kormányzati konzultációra*, amely egyrészt jelentős várakozást okozott, másrészt, mikorra az országok sorra kerültek, gyakran a jelentésekben fog-

⁶⁸ DR. HERCZOG MÁRIA, egyetemi docens, az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának tagja, a Eurochild és a Család Gyermek Ifjúság Közhasznú Egyesület elnöke.

laltak egy része elavult, s további információkat kellett kérni, amely mind a részes államok, mind a Bizottság számára jelentős többletmunkát jelentett. Ezért a Bizottság azt kérte az ENSZ Közgyűlésétől, hogy járuljon hozzá ahhoz, hogy a Bizottság 18 tagú testülete alakuljon kétkamarássá átmenetileg, hogy egy ülés alatt kétszer annyi munkát legyen képes ellátni. Ennek nyilvánvaló hátránya, hogy a Bizottság tagjai záró észrevételeik megfogalmazásakor csak töredékinformációkkal rendelkeznek a másik csoport munkájáról, noha a döntést konszenzuálisan hozzák minden esetben. Másrésztől 9 tag nyilvánvalóan sokkal több ország jelentéstételi munkáját kénytelen ellátni, amely mind a tagok, mind a – nagyon – kis létszámú titkárság számára fokozott terhelést jelentett. Az eredmény azonban szembetűnő: míg 2009-ben összesen 30 ország kormányzatával és civilszervezeteivel folytathattunk dialógust, és készítettük el záró észrevételeinket, addig 2010-ben az átmeneti kétkamarás rendszerben összesen 52 országét, jelentősen csökkentve, ha nem is ledolgozva a hátralékokat.

A munka felhalmozódásának másik oka az, hogy a részes államoknak nemcsak a Gyermekjogi Egyezmény érvényesüléséről kell beszámolnia, hanem az örvendetesen növekvő ratifikáció következtében egyre több esetben a *két fakultatív jegyzőkönyv alapján történő változásokról is*. 2010 végéig a gyermekek kereskedelméről, gyermekprostitúcióról és gyermekpornográfiáról szóló Fakultatív Jegyzőkönyvet 141 ország, a gyermekek fegyveres konfliktusba történő bevonásáról szólót pedig 139 ország ratifikálta. Magyarországnak a jogszabály értelmében 2012-ben kell először önállóan e két fakultatív jegyzőkönyvhöz kapcsolódóan önálló jelentést készíteni, amit vélelmezhetően az országjelentéssel együtt lenne célszerű benyújtani és megtárgyalni. Ez ma még nem sok részes állam esetében történik így, ezért a Bizottság munkáját jelentősen megnöveli, hogy nem egy alkalommal, hanem adott esetben háromszor találkozik ugyanazzal az országgal. Eddig 79 ország nyújtott be beszámolót a fegyveres konfliktusban való részvételről, és 67-et a gyermekek kereskedelméről, amelyek közül 2010 végéig 63, illetve 48 jelentés került megtárgyalásra. 2010 végére a várakozó jelentések száma meghaladta a 80-at, ami jelzi a lemaradás mértékét.

2010. május 25-én kezdődött el a fakultatív jegyzőkönyvek mind szélesebb körű ratifikálását célzó kampány, amelyben az Emberi Jogi Főbiztos Hivatala (OHCHR), az UNICEF, az ENSZ Főtitkárának a fegyveres konfliktusban részt vevő gyerekek érdekében tevékenykedő speciális megbízottja (SRSG-CAAC), és az ENSZ Főtitkárának a gyermekek elleni erőszak érdekében működő speciális megbízottja (SRSG-VAC), valamint a gyerekek kereskedelméről, gyermekprostitúcióról és gyermekpornográfiáról jelentést készítő speciális megbízott is részt vett, annak érdekében, hogy 2012-re minden ENSZ tagállam ratifikálja ezeket. A kampány célja, a ratifikálás elősegítése mellett természetesen az is, hogy felhívja a részes államok figyelmét arra, hogy a ratifikációt követően saját belső jogrendjüket és joggyakorlatukat ennek megfelelően át kell alakítaniuk, és a megfelelő tájékoztatást, képzéseket meg kell oldaniuk. Ennek kiemelt je-

lentősége van annak fényében, hogy a bizottsági munkában azt tapasztaltuk, hogy gyakran a csatlakozó országok nem fordítanak figyelmet arra, hogy a protokollokban foglaltaknak megfelelően biztosítsák például a büntetőtörvénykönyv módosítását annak érdekében, hogy az érintett gyermekeknek megfelelő védelmet tudjanak nyújtani, és megfelelően büntessék a szabályokat megszegőket. Különösen aggályos, hogy például a gyermekkereskedelem, gyermekprostitúció, gyermekpornográfia esetében sok országban nem veszik komolyan, hogy az Egyezmény kimondja, minden 18 évesnél fiatalabb személy gyermeknek tekintendő, és ezért kiemelt védelem illeti meg. Az elkövetőket pedig ennek megfelelő szankciók. A gyermekek „beleegyezése”, „önkéntessége” csak látszólagos: kiszolgáltatottságról, kizsákmányolásról, nemegyszer súlyos kényszerítésről van szó azokban az esetekben is, amikor ez nem látszik vélelmezhetőnek.

Az elmúlt évben kiemelkedően fontos teendő volt a *készülő, a gyermekek egyéni panaszjogáról szóló harmadik fakultatív jegyzőkönyv további finomítása* terén. Az ENSZ más emberi jogi testületei kivétel nélkül fogadnak egyéni panaszokat, és ezeket kivizsgálva lényegesen jobb és részletesebb képet kaphatnak az adott ország jogalkalmazási gyakorlatáról, az érintett csoportok védelméről, vagy éppen kiszolgáltatottságáról. A gyermekek esetén sokféle megválaszolandó kérdés merül fel, így mindenekelőtt az, hogy hogyan képesek a gyermekek egyedül panaszt benyújtani, illetve ki képviselheti őket ezekben az esetekben, például emberi jogi aktivisták, civil szervezetek vagy mások. Másrészt megoldandó kérdés, hogy az egyéni panaszok mellett elfogadhatóak-e az azonos problémával küzdő gyermekcsoportok kollektív panaszai, amelyek nem jelölik meg a konkrétan érintett gyermeket, például kirekesztés, alapvető jogok sérelme – túléléshez, élelemhez, tanuláshoz, lakhatáshoz stb. – esetén, bántalmazás áldozataként. A Bizottság tagjaiból korábban alakult munkacsoport munkája többek között a nemzetközi szervezetekkel és a tagállamokkal folytatott konzultációkból állt e területen.

2011 februárjában készült el az Egyezmény 19. cikkelyén alapuló *gyermekek elleni erőszakról szóló átfogó kommentár* (GC13). A kétéves munka eredményeképpen elfogadott átfogó kommentár 24 oldalon át elemzi a gyermekekkel szembeni erőszak értelmezését a Gyermekjogi Egyezmény alapján, holisztikus és komplex megközelítésben, amely remélhetően mielőbb olvasható lesz magyarul is, és felhasználásra kerül képzési, módszertani anyagként is.

A Bizottság a munka jobb összehangolása és az átfedésben lévő, illetve háttérterületi kérdések megvitatása céljából rendszeresen találkozik más bizottságokkal is, így 2010-ben konzultáltunk a CEDAW Bizottsággal, amely a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés ellen küzd. Értelemszerűen sok olyan kérdés merül fel, ahol érdemes harmonizálni az álláspontjainkat, így elsősorban a lánygyerekeket érő diszkrimináció, bántalmazás és más speciális problémák terén. A közös tevékenység célja az elmúlt évben egy olyan átfogó kommentár előkészítése volt, amely a káros hagyományok gyakorlata ellen száll síkra, neve-

zetesen a lányok körülmetélése (FGM), és más súlyosan ártalmas, bántalmazó gyakorlatok ellen.

A Bizottság az elmúlt évben is kiemelt figyelmet fordított arra, hogy a Millenniumi Fejlődési Célokkal kapcsolatos lépéseket számon kérje az érintett országokon, tekintve, hogy sokféle okból ezek sajnos mindeddig nem teljesültek időarányosan, és annak esélye, hogy a mélyszegénység legszörnyűbb formái eltűnjenek a Földről 2015-ig, valójában továbbra sem látszik semmi esély.

A Bizottság munkája során kiemelten kezeli az egységes iránymutatás alkalmazását a részes államok esetében, ami minden emberi jogi bizottság és testület munkáját segíti, mert lehetővé teszi, hogy az országok a korábbiaknál átfogóbb, komprehenzívebb jelentéseket tudjanak készíteni. Sokkal összehangoltabb munka folyhat így az egyes ágazatok, és témák között, ami segíti a tagországokban az előkészítés és a végrehajtás során is a közös gondolkodást és munkát, láthatóvá teszi a helyi együttműködés lehetőségeit és akadályait, és azokat az összefüggéseket, átfedésben lévő kérdéseket, amelyek elősegítik az emberi jogok különféle területeinek jobb érvényesíthetőségét.

5.2. Az Európai Unió fellépése a gyermeki jogok védelmében

Az Európai Unió részéről a gyermekek jogai, az általános emberi jogok részeként védelmet kell élvezzenek egyrészt az ENSZ Gyermekjogi Egyezményét és más nemzetközi emberi jogi dokumentumokat (így különösen a Emberi Jogok Európai Egyezményét vagy az ENSZ Millenniumi Nyilatkozatát) aláíró és ratifikáló uniós tagállamok kötelezettsége miatt, másrészt az Unió abbéli törekvése révén, hogy az eddig hiátust mutató közösségi alapjogvédelem terén előrelépjen, amelynek első lépése, hogy a Lisszaboni Szerződés ratifikálását követően hatályossá váló Alapjogi Karta 24. cikkében elismeri a gyermekek jogait.

A jelenlegi, gyermekjogokat érintő uniós tárgyalások alapja a Bizottság gyermekjogi stratégiájának kidolgozására irányuló dokumentuma. A Bizottság körképet ad *Az EU Gyermekjogi stratégiájának felé*⁶⁹ című közleményében a gyermekeket érintő nemzetközi helyzetről (a világon körülbelül 2,2 milliárd gyermek közül 86%-a él fejlődő országokban, ahol nagyfokú a gyermekhalál, az oktatás hiánya, kényszermunka, szexuális kizsákmányolás, nélkülözés, alultápláltság, vízhiány etc.), valamint szűkebben az Európai Uniót érintő jelenségeket. Így a lakosság egészéhez képest a gyermekeket jobban veszélyeztető relatív szegénység jelenségét. Különösképpen ki vannak téve a gyermekszegénységnek azok a gyermekek, akik családjá szegény, vagy akik intézményekben élnek illetve valamely kisebbségi csoporthoz (elsősorban roma gyermekek) tartoznak – utóbbiakkal kapcsolatban sajnálatos problémát jelent a rasszizmus jelensége, és a hátrányos megkülönböztetés is. Az utóbbi években egyre nagyobb teret kapó

⁶⁹ Brussels, 4.7.2006. COM(2006) 367 final Communication from the Commission. *Towards an EU Strategy on the Rights of the Child* {SEC(2006) 888}{SEC(2006) 889}.

problémakör a gyermekekkel szembeni és a gyermekek közötti erőszak kérdése (ideértve a családon belüli és iskolai erőszakot, a gyermekkereskedelmet és kizsákmányolást, a gyermek szexturizmust, internetes gyermekpornográfiát és pedofíliát) is, ezért ez a komplex kérdés a gyermekjogi napirenden állandósult. A Bizottság kiemeli a gyermekjogok tiszteletben tartása terén lehetséges uniós fellépés hozzáadott értékét (uniós tagállamok nemzetközi kötelezettségvállalásai; az Unió általános jogvédelmi feladatai okán), amelynek keretében több, a gyermekek jogait is érintő programot és intézkedést dolgozott ki. Továbbá hangsúlyozza, hogy a Bizottság és a tagállamok elsődleges prioritást adtak a gyermekszegénység kérdésének, a szociális védelem és társadalmi integráció koordinálásának nyílt módszerének egyre szélesedő körben való bevezetésének (*open method of coordination on social protection and social inclusion*) keretében. Azonban mindezen jogi keretek „lehetőségjellege” nagyobb hatékonyságot kíván, amelyhez hozzátartozik

- az idáig tett uniós intézkedések szükségleteinek, prioritásainak és hatásainak átfogóbb elemzése;
- a gyermekek jogainak nagyobb mértékű (és koherensebb) figyelembevétele az uniós politikákban, programokban, stratégiákban;
- szorosabb együttműködés az érintett szereplőkkel (ideértve a gyermekeket is);
- a közvélemény jobb tájékoztatása az e területen elért, elérni kívánt uniós szerepvállalásról;
- jogtudatosítás.

A Bizottság a hatékonyság növelése érdekében a közleménnyel egy hosszú távú, *hét célkitűzésből álló stratégiát* indított el.

1. A Bizottság igyekszik *maximálisan kihasználni a jelenleg rendelkezésre álló szakpolitikákat és eszközöket*.

Egységes, Unión belüli segélyhívó telefonszám bevezetése gyermekek számára; forróvonal létrehozása eltűnt vagy szexuálisan bántalmazott gyermekek megsegítésére („116 000”);⁷⁰ összefogást sürget a bankszektorral a gyermekpornográfia elleni küzdelemben (ilyen közös fellépés lehet például az internetes tartalmakért való bankkártyás fizetés kapcsán); az Unión belüli gyermekszegénységgel kapcsolatos intézkedések összefogásának elősegítése.

2. *A jövőbeni uniós fellépés prioritásainak meghatározása*

Ennek céljából a Bizottság felméri, hogyan tudnak élni a gyermekek a jogaik-

⁷⁰ A nap 24 órájában működő, ingyenesen hívható forródrótot 2009. május 25-én 10 ország vezette be (Belgium, Franciaország, Görögország, Magyarország, Olaszország, Hollandia, Portugália, Románia, Szlovákia) www.missinighildreurope.org – Magyarországon a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány működteti: www.kek-vonal.hu

kal, illetve milyen akadályok nehezítik ezt meg számukra. Mindezek alapján értékelni kívánja a gyermekekkel kapcsolatosan hozott intézkedések hatékonyságát, amelynek keretében az Unió együttműködik az Eurostattal, a tagállamokkal, az Európa Tanáccsal, a ChildOnEurope hálózattal valamint az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével⁷¹ (hatásvizsgálatok, összehasonlító adatgyűjtés a gyermekek jogaival kapcsolatban). Ebbe a gyermekeket is igyekszik bevonni nyilvános konzultáció keretében.

3. A gyermeki jogokat az Unió főáramába kell helyezni

A Bizottság hangsúlyozza a gyermeki jogok figyelembevételének szükségességét az Európai Unió valamennyi szakpolitikája során („mainstreaming”), amely összhangban van az Unió jogelveivel és az ENSZ Egyezmény elveivel. Továbbá a Bizottság együttműködik az Európa Tanáccsal, különösen az „Építsük Európát a gyermekekkel, a gyermekekért” keretprogram⁷² eredményeinek beépítésével.

4. Hatékonyabb koordinációs és konzultációs mechanizmusok létrehozása

A Bizottság nagyobb mértékben kíván támaszkodni a gyermekek jogaival foglalkozó szervezetek, intézmények tudásbázisára. Ezért életre hívta állandó bizottságként az *Európai Gyermekjogi Fórumot* (European Forum on the Right of the Child), amelyen a Bizottság képviselőin⁷³ túl, az Európai Parlament, és a Gazdasági és Szociális Bizottság, a tagállamok képviselői (érintett minisztériumok/gyermekjogi ombudsman), az ENSZ-ügynökségek, az Európa Tanács, civil szervezetek és maguk a gyermekek vesznek részt. A fórum elsődleges feladata abban áll, hogy a Bizottságot, mint az uniós döntéshozatal előkészítő aktorát és más uniós intézményeket segítse, hogy megvalósíthassák a gyermeki jogok kérdésének következetes megjelenítését az uniós döntéshozatal során a Fórum széleskörű konzultációját követően.

2010 novemberében kiadtak egy, valamennyi uniós országból hívható ingyenes „116-os” gyermek segélyvonalról szóló közleményt, valamint az ENSZ gyermekjogi egyezménynek (UNCRC) az Unió tagállamaiban történő alkalmazásáról szóló éves jelentést. A stratégia három átfogó célkitűzése biztosítja majd a gyerekek alapvető jogainak tiszteletben tartását és alkalmazását, az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény előírásainak betartását és alkalmazását, valamint támogatja a tagállamokat a gyermekjogok érvényre juttatásában. Olyan kérdéseket érint, mint a gyermekbarát igazságszolgáltatás, a kiszolgáltatott gyermekek jogai, a gyermekszegénység, a gyermekek elleni erőszak és a participáció kérdései.

⁷¹ Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége a Stratégiában még csak jövő időben szerepel, azonban azóta felállították, bécsi székhellyel 2008-ban.

⁷² A 2006–2008 közötti tanácsi keretprogram folytatásáról is döntöttek azóta (2009–2011). http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/Default_en.asp

⁷³ A Fórumot a Bizottság részéről az DG Freedom, Security and Justice főigazgatóság hívja össze. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/children

1. Tudásbővítés

A gyermekek jogaival kapcsolatos ismeretek terjesztése a jogérvényesítés érdekében, valamint azoknak a belső és külső közösségi politikák során való figyelembevétele szükségesszerű a döntéshozatalban résztvevő szereplők számára. Ennek érdekében a Bizottság képzéseket indít, valamint tájékoztatókat publikál.

2. A gyerekek ismerjék meg jogaikat!

A gyermekek is csak akkor tudnak élni a jogaikkal, ha azokról megfelelő tájékoztatást kapnak és abban a helyzetben vannak, hogy éljenek is azokkal. A gyermekek jogai általában, és az Unió fellépései során sem kapnak kellő nyilvánosságot, ezért szükséges egy információs-tájékoztatási stratégia kidolgozása a gyermekek és szüleik számára. A gyermekek jogaira közvetlenül kiható alapvető fontosságú uniós intézkedéseket gyermekek számára is érthetően kell közzé tenni, ezért a Bizottság létrehoz egy gyermekjogokról szóló gyermekbarát weboldalt.⁷⁴

3. A gyermekek jogainak érvényesítése kiemelt tekintettel a fejlődő országokra

Az Európai Unió nemzetközi tárgyalásokon és a harmadik országokkal való kapcsolatokban folytatja és erősíti a gyermekjogok érvényesülésének elősegítésében játszott aktív szerepét. Továbbra is különös figyelmet fordít a lányok (megcsonkítások, kényszerházasságok, HIV fertőzés stb.), és a kisebbségekhez tartozó gyermekek jogainak érvényesülésére. Folytatja a *fegyveres konfliktusokban részt vevő gyermekekkel kapcsolatban* megkezdett munkáját. Kiemelt kérdésként kezeli a gyermekeket komolyan érintő *menekültügyet* és a *gyermekekkel szembeni erőszakkal* kapcsolatos jelenségeket, és együttműködik az ENSZ Főtitkárával az általa felkért független szakértő, PAULO SERGIO PINHERIO által készített átfogó tanulmány⁷⁵ kapcsán. A gyermekek védelemhez való jogát a velük szembeni erőszak ellen az Európai Unió elsődlegesen az Alapjogi Karta 24. cikkére alapítja, amely rögzíti, hogy „a gyermekeknek joga van a védelemre és a jól-létükhöz szükséges megfelelő ellátáshoz.” Az EU ebből kiindulva három nagy területen igyekszik ennek az elvárásnak megfelelni a döntéshozatala során: (1) eltűnt gyermekek; (2) gyermekkereskedelem; (3) szexuális kizsákmányolás és gyermekpornográfia.

A jogszabályi környezet kellő átalakításának igénye mellett igyekszik különböző finanszírozási formákkal, támogatással elősegíteni a küzdelem eredményességét. Idesorolandó a *Bűnmegelőzési és Bűnözés elleni Program*⁷⁶ (*Prevention of and Fight against Crime*), amely a bűnözés valamennyi formája ellen folytatott tevékenységek pénzügyi támogatását teszi lehetővé pályázat útján. A Daphne I.⁷⁷

⁷⁴ A gyermekbarát weboldal első verzióját a 2009. december 9-én tartott 3. Gyermekjogi Fórumon mutatták be, amelyen több nemzetiségű gyermekcsoport is részt vett és a weboldalt kipróbálhatta.

⁷⁵ A teljes tanulmány elérhető: <http://www.violencestudy.org/r229>

⁷⁶ http://ec.europa.eu/justice_home/news/events/finacial_programmes/docs/isec_presentation_en.pdf

⁷⁷ A Daphne programokról összefoglaló elérhető az Európai Bizottság honlapján: <http://>

(2000–2003) és a Daphne II. (2004–2008) közösségi program folytatásaként életre hívták a Daphne III. (2007–2013), az új költségvetésnek megfelelően, amely támogatást nyújt minden olyan szervezetnek, amely különböző intézkedéseket tesz a gyermekek, fiatalok, nők elleni erőszak megelőzése vagy az azzal szembeni harc, az áldozatok és a veszélyeztetett csoportok védelme érdekében.

Az Európai Bizottság az eredeti tervek szerint 2010. november 17-én fogadta volna el a stratégiát, amely (a kellő politikai akarat hiányában?) végül nem valósult meg. Ennek következtében a gyermekjogokkal foglalkozó civil szervezetek egy része meglehetősen „vérszegénynek” találta – a Stratégia elfogadása helyett – 2011. februárjában kiadott bizottsági közleményt.⁷⁸

A közlemény kapcsán VIVIANE REDING bizottsági alelnök, az EU jogérvényesülésért felelős biztosa kijelentette, hogy *„a gyermekek jogai alapvető jogok... Az Uniónak és a 27 tagállamnak gondoskodnia kell a védelmükről, és arról, hogy a gyermek mindenek feletti érdeke legyen irányadó a számukra. A gyermekbarát igazságszolgáltatásnak biztosítania kell a gyermekek jogainak szem előtt tartását, amikor azok sértettként, gyanúsítottként, vagy szüleik válása, illetve az elhelyezésükkel kapcsolatos nézeteltérése miatt kapcsolatba kerülnek az igazságszolgáltatással.”*

A közlemény 11 olyan intézkedést⁷⁹ sorol fel, amelyeket a Bizottság az elkö-

ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/daphne/doc/daphne_experience/daphne_experience_hu.pdf

⁷⁸ Lásderről: a Eurochild közleményét: [http://www.eurochild.org/index.php?id=208&tx_ttnews\[tt_news\]=1673&tx_ttnews\[backPid\]=185&cHash=5240cb390b9101e04b2f6421df049d9a](http://www.eurochild.org/index.php?id=208&tx_ttnews[tt_news]=1673&tx_ttnews[backPid]=185&cHash=5240cb390b9101e04b2f6421df049d9a) (letöltés ideje: 2011. február 21.)

⁷⁹ A Bizottság elkötelezett, hogy az Európai Unióban működő igazságszolgáltatási rendszerek gyermekbaráttá váljanak és jelentősen javítsák a gyermekek jól-létét:

1. 2011-ben javaslatot fogad el az áldozatok jogainak védelméről, különösen a védtelen csoportokhoz tartozó áldozatok (ideértve a gyermekeket is) irányelvről.

2. 2012-ben javaslatot nyújt be a védtelen csoporthoz (ideértve a gyermekeket is) tartozó vádlott vagy gyanúsított személyeket megillető speciális védelmi eszközökről szóló irányelvről.

3. 2013-ra felülvizsgálja a szülői felelősségre vonatkozó döntések uniós jogszabályait, a gyermek mindenek felett álló érdekére tekintettel – a döntéseket a lehető leggyorsabban kell meghozni, és ahol szükséges minimum standardokat is fel kell állítani.

4. Népszerűsíteni fogja az Európa Tanács 2010. november 17-én elfogadott, gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatását, és figyelembe veszi a jövőbeni polgári és büntetőjogi igazságszolgáltatás területén való jogalkotás során.

5. Bátorítja és támogatja a bírók, és más szakemberek európai szintű képzését figyelemmel a gyermekek igazságszolgáltatásban való optimális részvételének javítására.

6. Támogatja a jó gyakorlatok cseréjét és a gondnokok, gyámok, hatósági szakemberek és más személyek képzését, akik kísérő nélküli kiskorúakkal kerülnek kapcsolatba (2011–2014).

7. Különös figyelmet szentel a 2011 tavaszán elfogadásra kerülő Nemzeti Roma Integrációs Stratégia EU Keretstratégiáján belül a gyermekeknek, és ösztönzi a Roma integrációra fordítható strukturális alapjainak hatékonyabb felhasználását.

8. Bátorítja és támogatást nyújt valamennyi tagállamnak, hogy az eltűnt gyermekek

vetkező években fog végrehajtani. A kezdeményezés célja annak újbóli megerősítése, hogy az összes uniós intézmény és tagállam határozottan elkötelezett az iránt, hogy valamennyi érintett uniós szakpolitikában előmozdítsák, megóvják és érvényesítsék a gyermekek jogait, és ez konkrét eredményekben öltön tetet. A gyermekeket közvetve vagy közvetlenül érintő uniós politikákat a jövőben úgy kell kialakítani, végrehajtani és nyomon követni, hogy figyelembe vegyék a gyermek mindenek felett álló érdekének elvét.

A Bizottság a bűncselekmények áldozatainak védelméről szóló javaslatának keretében különleges figyelmet szentel a gyermekeknek, és javaslatot tesz a kiskorú gyanúsítottakat megillető biztosítékokra, továbbá a határokon átnyúló gyermekelhelyezési ügyek jelenlegi szabályozásának felülvizsgálatára.

A Bizottság gyermekjogokra vonatkozó fellépése az Alapjogi Karta végrehajtásának részét képezi.

Az Unió napirendjén hangsúlyosan kapott helyet 2010-ben a szegénység, ezen belüli *gyermekszegénység elleni küzdelem*, köszönhetően részben annak is, hogy 2010 a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai éve volt. A szegénység csökkentése fontos prioritása az EU Lisszaboni Stratégiáját követő új, „Európa2020” növekedési programnak is, lehetőséget nyújtva a Szociális Európa modelljéhez közelítő szegénységi célok (poverty targets) megvalósításához. A gyermekszegénység elleni küzdelem azért is kiemelten fontos az Európai Unió számára, mert kiemelkedően magas lett a szegény emberek között, a 18 év alatti fiatalok és gyermekek aránya.

Az Európai Unió soros belga elnöksége, a *trio-elnökség* (Spanyolország, Belgium, Magyarország) részeként konferenciát hívott össze a belga Marche-en-famenneben 2010 szeptemberében, amelyen a soros elnökség széles körben konzultált a Bizottság számára az eredeti tervek és elképzelések szerint a magyar elnökség alatt (ez azóta világosság vált, hogy ez a későbbiekben fog megtörténni) benyújtandó gyermekszegénységi ajánlás tervezetéről. Az ajánlás a következő témákra koncentrált: (1) „a családok számára elérhető megfelelő források”; (2) „a szolgáltatásokhoz és lehetőségekhez való hozzáférés”; (3) „a gyermekek részvétele”. Az ajánlás elfogadásának időpontját még nem jelölték meg.

„116 000” számú forródrótját és riasztó rendszerét bevezessék és hatékonyan működtessék (2011–2012).

9. Támogatja a tagállamokat és más döntéshozókat erősítve a megelőzést, a felbátorodást (empowerment) és a gyermekek részvételét az online-technológiák kérdésében, a számítógépes szexuális, a káros tartalmak és más online kockázatok elleni küzdelemben a Safer Internet programon keresztül, együttműködve az érintett iparággal (2009--2014).

10. Folytatja a 2007-ben elfogadott Gyermekek jogainak védelméről szóló uniós iránymutatás átültetését, amely a gyermekek elleni erőszak valamennyi formája ellen küzd. Az Unió értékeli is az iránymutatás átültetését. Az EU elfogad egy iránymutatást a fegyveres konfliktusokban résztvevő gyermekekről.

11. 2011-ben az uniós portálon (www.europa.eu) egy gyermekjogi információs blokkot, amely a gyermeke számára készül és felkér más uniós intézményeket is a részvételre.

5.3. Európa Tanács részvétele a gyermeki jogok védelme terén

2010. május 3-án hozta nyilvánosságra THOMAS HAMMARBERG, az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa átfogó állásfoglalását⁸⁰ (position on children's rights), amelynek megállapításai a biztos országtanulmányainak tapasztalatain, korábbi tematikus jelentésein, ajánlásain nyugodtak.

A gyermeki jogok folytonos és széles körben történő megsértése Európa minden táján előforduló jelenség. Számos gyermek Európa-szerte nap mint nap alanya fizikai, pszichikai vagy szexuális bántalmazásnak, abúzusnak, legtöbbször olyan felnőtt részéről, aki gondját viseli. A gyermekszegénység különösen súlyos probléma, a gyermekek jövőjére nézvést hosszú távú következményekkel. Hatását súlyosbítja az alapvető egészségügyi és szociális ellátásokhoz és a minőségi oktatáshoz való hozzáférés hiánya. Néhány országban a gyermekek egy része fiatalságát hatalmas, elavult és semmilyen szempontból nem megfelelő speciális szükségletű gyermekek számára fenntartott intézménybe zárva tölti. Ugyancsak létezik az a riasztó tendencia, amelynek alapján kis korban elzárnak gyermekeket csekély súlyú szabálysértésért. A gyermekek alapvető jogát ahhoz, hogy meghallgassák a véleményét, gyakran nem veszik figyelembe. Az igazságszolgáltatásnak, az iskoláknak, a közigazgatásnak és a városoknak valóban gyermekbaráttá kell válniuk.

A gyermekek helyzete pontos mutatója egy ország általános emberi jogi állapotának, különösen amiatt, hogy ők alkotják a társadalom legvédtelenebb csoportját.

Gyermekközpontú megközelítés

A gyermekek jogaik hordozói és tisztelni kell őket emberi létükből fakadó értékük, képességeik és tudásuk miatt. Ennek okán, egyéneknek, individuumoknak kell tekinteni őket – és nem, mint a felnőttekhez tartozó tárgyakkak.

A gyermekekhez való hozzáállásunkat és politikáink irányát a gyermek minden felett álló érdekének elve kell, hogy áthassa. Ez az elv, amelyet az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményének (CRC) 3. szakaszának 1. bekezdése mond ki, azt jelenti, hogy minden gyermeket egyénként kell kezelni, és különös figyelemmel kell lenni speciális körülményeire.

Fontos megjegyezni, hogy a CRC ezt az elvet kiterjeszti valamennyi gyermekkel kapcsolatos döntésre – nemcsak az állami hatóságok, parlamentek vagy igazságügyi szervek által hozottakra, hanem a releváns magánintézményekére is. A mindenek felett álló érdek olyan eljárási szabály, amely megmutatja, hogyan kell a gyermekekkel kapcsolatos döntéseket meghoznunk. Ez egy olyan kötelező jogi erővel bíró szabály, amelyet az államoknak követniük kell. Ez nem jelenti azt, hogy a gyermek érdeke minden esetben előrébb való, sem azt, hogy

⁸⁰ Commissioner for Human Rights Positions on Children's Rights. Strasbourg, 3 May 2010. CommDH/PositionPaper(2010)1.

csorbíthatja mások jogait. Hanem azt jelenti, hogy egy különösen védtelen csoport jogait jobban szem előtt kell tartani. Így, a gyermek mindenek felett álló érdeke nem lehet az egyetlen eldöntendő, megvizsgálandó kérdés, azonban mindig az egyik leglényegesebb prioritás és jelentős tényező kell legyen a gyermekeket érintő döntések meghozatala során.

Ennek az elvnek a definiálása nehézségeket okoz, és elszomorító látni, amint kormányok atyáskodásra vagy egyéb nem megfelelő módra használják és azokat a felnőtt személyeket, akik a gyermeki jogokat megsértik a „gyermek mindenek felett álló érdekének” nevében. Két olyan iránymutatás is létezik, amely a fogalom meghatározásban segít:

- a gyermekek mindenek felett álló érdeke a CRC valamennyi érdemi rendelkezésében megjelenik,
- a gyermek véleménye kulcsfontosságú a mindenek felett álló érdeke meghatározásakor.

A gyermek véleményének figyelembevételkor, tekintettel kell lenni körülményeire és fejlettségére is. A korról és érettséggel arányosan a gyermek egyre inkább képes döntéseket hozni és azokat befolyásolni. Ez a nyilvánvaló tény és jogi kötelezettség gyakran homályba vész. A gyermek véleményének kialakítására és kifejezésére való képessége függ számos más jog teljesülésétől, mint például az oktatáshoz való jog vagy a kulturális életben való szabad részvétel joga. Hasonlóan fontos a vélemény kifejezése szabadsága, a gondolat-, lelkiismeret-, vallás- és egyesülés szabadsága, illetve a magánélethez való jog.

A független emberi jogi intézményeknek kiemelt szerepe van a gyermeki jogok védelmére és alkalmazására terén. Ahol még nem működnek speciális intézmények, mint a gyermekjogi ombudsman, fel kell állítsák őket jogszabályi felhatalmazással, ellátva megfelelő erővel, eszközökkel és költségvetéssel.

A szociális és gazdasági jogokhoz való hozzáférés

Kivételem nélkül, minden gyermeknek joga van a minőségi oktatáshoz való hozzáféréshez. Az oktatáshoz való egyenlő hozzáférés a további hátrányos megkülönböztetés és társadalmi egyenlőtlenség elleni küzdelem kulcsa. Az oktatásnak hozzáférhetőnek, befogadónak kell lennie, amely minden hátrányos megkülönböztetéstől mentes tisztességes körülményeket, egyenlő lehetőségeket és nemi egyenjogúságot biztosít. Valamennyi gyermeknek joga van ahhoz, hogy kiteljesítse képességeit az oktatáshoz való szabad hozzáférés révén. Az iskola előtti kisgyermekkorú nevelésnek ugyancsak szabadon hozzáférhetőnek kell lennie. Különösen fontos ez, hogy a minőségi iskolákba el tudjanak jutni kiemelten védtelen, kisebbséghez tartozó vagy éppen fogyatékossgal élő gyermekek is. Számptalan pozitív cselekvésre van szükség a befogadó iskolákért.

Az államoknak fel kell lépniük a gyermekszegénység ellen. Ehhez a törekvéshez jó eszközök lehetnek a különböző akciótervek. A gyermekszegénység elleni bármely akciótervnek elsősorban meg kell határozni a védtelen cso-

portokat és a kockázaton élőkét. Az oktatás kulcsszerepet játszik a gyermek-szegénység csökkentésében, éppen ezért alapvető fontosságú, hogy szabadon hozzáférhető legyen. Ugyanakkor a kockázaton élő gyermekekre irányuló közvetlen támogatás bevezetése különösen szükséges. Az ilyen támogatásnak kifejezetten célzottnak és elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy a gyermeket – és szüleit – kihúzza a szegénységből. Le kell építeni azokat a diszkriminatív gátakat, amelyek megakadályozzák, hogy a védtelen gyermekek hozzájussanak megfelelő egészségügyi ellátáshoz és szociális szolgáltatásokhoz. Emiatt az államoknak biztosítaniuk kell, hogy minden gyermek a támogatások és ellátáshoz szükséges megfelelő személyazonossági okmányokkal rendelkezzen.

Hatékony védelem a bántalmazás és erőszak ellen

A gyermekek elleni erőszak minden formáját meg kell tiltani. Beleértve a testi fenyítést, a szexuális bántalmazást és a pszichikai erőszakot is. A jogi tilalom kétféle célkitűzésre kell irányuljon: a bántalmazás megelőzésére és a sérelem orvoslásához megfelelő eszközök kidolgozására.

A jogi tilalom világos üzenetet hordoz: a gyermekek elleni erőszak valameny-nyi formája elfogadhatatlan, beleértve a családon belüli erőszakot is. A cél a társadalmi attitűd megváltozása és a gyermeknevelés erőszakmentes módszereinek népszerűsítése. A világos és egyértelmű üzenet nagyon fontos arról, hogy mi elfogadható és mi az, ami nem. A gyermekekért felelős felnőttek gyakran nem tudják, hogyan kezeljenek egy nehezebb helyzetet. A vonalat meg kell húzni egyrészt a fizikai és pszichikai erőszak között, másrészt az erőszak és az erőszakmentesség között.

A kiindulópont az, hogy a gyermekek ellen elkövetett erőszaknak semmilyen formája és szintje nem fogadható el, sem fegyelmező, sem más indokból. Ez azt jelenti, hogy némely európai ország törvénykezése tartalmazza a gyermekek ellen elkövetett „igazolható testi sértés” és az „indokolt büntetés” kitételét, amely nem egyeztethető össze a nemzetközi emberi jogi elvárásokkal. Ezek a gyermekek kevesebb büntetőjogi védelmet kapnak, amely diszkriminatív, és teljességgel elfogadhatatlan, ezzel különösen védtelenné válnak.

Az oktatás és ismeretbővítés, beleértve az úgynevezett „pozitív szülőség” (positive parenting) és az erőszakmentes nevelés népszerűsítését szükséges ahhoz, hogy a gyermekek elleni erőszak jogi és társadalmi elfogadottságának véget lehessen vetni. Az oktatásban is törekedni kell arra, hogy a gyermekek megismerjék azt, hogy joguk van az erőszakkal szembeni védelemhez és tájékoztatást kapjanak a számukra elérhető segítségnyújtási formákról és szolgáltatásokról.

A testi fenyítés mellett, a gyermekek Európa-szerte ki vannak téve a bántalmazás más formáinak, mint például az olcsó gyermekmunka, a gyakran emberkereskedelemmel összekapcsolódó gyermekpornográfia és szexuális kizsákmányolás. Sokféle módon kell a kizsákmányolás e különböző formái – a gyakran vidéken, családi alapon működő gyermekmunkától kezdve a kábító-

szer-kereskedelmen át a gyermekprostitúcióig – ellen fellépni. A bántalmazás különböző formáinak vizsgálata, ellenőrzése fontos a tényleges cselekvés előtt. A gyermekvédelemnek – a civil szektor aktívabb bevonásával – meg kell újulnia, hogy felvegye a harcot a gyermekeket ért bűncselekményekkel szemben, és hogy megfelelő védelmet és támogatást nyújtson az áldozatoknak.

A jogszabályoknak nemcsak papíron kell létezniük, hanem ki kell tudni kényszeríteni őket és elő kell segíteni a hatékony gyermekvédelmet. A bíróságoknak lehetővé kell tenni, hogy gyors döntéseket hozzanak, mint például valamilyen előzetes intézkedés, ha az előttük lévő eset gyermeket érint. Továbbá, a büntetés végrehajtás fejlődése mellett, a rendőrségnek, az ügyészeknek és a bíróknak tisztában kell lenniük a bántalmazás problémáival és a gyermekek elleni erőszak jelenségével. Könnyen elérhető, gyermekbarát bíróságok útján elérhető jogorvoslati lehetőségeknek, panasztételi eljárásoknak kell kialakulniuk. Nehéz a gyermekek hozzáférése a védelmi eljárásokhoz – például szülői engedély szükséges a panasz benyújtásához – ezeket az akadályokat el kell távolítani. A gyermekek panaszát mindig komolyan kell venni és a hivatali személyek, nevelők és szociális munkások megfelelő képzést kell kapjanak arról, hogyan kell őket meghallgatni. Forródrótot kell valamennyi országban működtetni, magas képzett szakemberek közreműködésével, hogy a bántalmazás vagy erőszak bármely esetét jelenteni tudják, és megfelelő módon kezeljék.

Fiatalkorúak igazságszolgáltatása

Egy gondoskodó társadalom azonnal, határozottan és méltányos módon reagál a fiatalkorúak által elkövetett cselekményekre. E területen létfontosságú elválasztani a „felelősségre vonás” és a „kriminalizáció” fogalmait. Amikor a gyermek felelősségre vonása a kérdés, azt külön meg kell határozni, figyelembe véve a gyermek korát és képességeit. Ennek nem kell büntetőeljárásnak lenni: nem szabad a gyermeket kriminalizálni. Ennek fényében, a kormánzatoknak nem arra kell fókuszálni, hogy önkényesen megállapítsák a felelősségre vonás alsó korhatárát, hanem holisztikus megoldást kell keresniük a fiatalkorú elkövetők kérdésére, amely ugyanakkor nem kriminalizálja a gyermekeket.

Ez különösen fontos a szankciók terén, a fiatalkorúakra vonatkozó igazságszolgáltatásnak különböznie kell a rendes büntetőeljárástól. A fiatalkorúakra vonatkozó eljárásoknak mindig gyermekbarátnak kell lenniük. A cél a rehabilitáció és a felelősség megállapítása, és a reintegráció elősegítése. Ez innovatív és hatékony közösségi szankciókat kíván. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az elkövetés megállapításának feltételei megálltak, multidiszciplináris értékelésre van szükség, annak érdekében, hogy a gyermek tisztában legyen cselekménye súlyával. Az ilyen értékelés segítségével meg lehet határozni, hogy az áldozatnak pontosan mire van szüksége, és az elkövetés megismétlődése is elkerülhetővé válik. Az eljárásban a gyermeket nem szabad nyilvánosan

azonosítani, és nem lehet a felnőtt büntetőeljárás rendszer részévé tenni. Ennek érdekében, valamennyi érintett, ideértve az ügyészeket és a bírót, megfelelő képzést kell kapjanak. Elméletben az elkövető szüleit vagy törvényes képviselőjét is be kellene vonni, amíg ez nem válik kontraproduktívá a gyermek rehabilitációjában. Valamennyi eljárásban a gyermek számára biztosítani kell, hogy az ellene felhozott vádat megtámadhassa, illetve felbbezhesse.

A bebörtönzést általános jelleggel meg kell tiltani. A gyermek elzárása csak is az utolsó megoldás lehet, és a lehető legrövidebb ideig tarthat. Az egyetlen igazolható ok erre az lehet, ha a gyermek feltehetően folytatólagosan és komolyan veszélyt jelent a közbiztonságra. Ez igényli azt, hogy a bíró rendszeresen felülvizsgálja esetről esetre az elzárás a megfelelő megoldás-e. A gyermekek bármely nemű elzárása csakis speciális, gyermekbarát központokban fogantatható, elkülönítve a felnőttektől. Különös figyelmet kell szentelni a fiatal lányoknak, akiket gyakran a nőkkel együtt tartják fogva egyéb elhelyezési lehetőség hiányában. A családdal való kapcsolattartást elő kell segíteni és meg kell könnyíteni, amennyiben a gyermek mindenképp felett álló érdeke megkívánja. Általános jelleggel elvárhatóak a humánus körülmények és a fiatalkorú speciális szükségleteinek figyelembe vétele.

A fiatalkorú elkövetők oktatása alapvető fontosságú. Valamennyi elkövetőnek egyéni rehabilitációs programot kell kialakítani: egy olyan tervet, amelyet folytatni tud elzárását követően is, támogatva a gondnoka, tanárai és a szociális munkások által. Amennyiben a szülőkkel való viszony ellehetetlenült, a nevelőszülői gondoskodás jelenthet alternatívát. Az eljárás során a gyermekeknek engedni kell, hogy kifejezzék véleményüket és a felnőtteknek meg kell hallgatni őket.

Ismételten fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a legtöbb esetben a gyermek inkább áldozat, semmint elkövető, hátrányos hátere, környezete okán. Ez rávilágít a korai felismerés és a megelőzés fontosságára. Az igazságszolgáltatás legyen az utolsó láncszem abban a sorban, miután már mindent megtettek az ügy bíróságra kerülése előtt. A veszélyeztetett családok támogatása, a családon belüli erőszak ellen tett intézkedések, a szociális munkások kapacitásának növelése, szomszédsági hálózatok és az olyan iskolák, amelyek nemcsak tanítanak, hanem minden egyes gyermekre gondoskodóan figyelnek, mind kulcs-elemei egy megelőzési stratégiának. A fiatalokat természetesen be kell vonni ezekbe a törekvésekbe, nem szabad a szocializáció és az ellenőrzés tárgyának tekinteni őket.

Kísérő nélküli kiskorúak, árvák és elhagyott gyermekek: intézményi ellátás, elhelyezési és örökbefogadási politikák

Eljött az ideje annak, hogy az intézményben élő gyermekek de-institucionalizációja megtörténjék, különösen azoknál a gyermekeknél, akik nagy, elavult és alapvetően nem megfelelő intézményekben élnek. Ezek helyett, a gondo-

zásra szoruló gyermekeknek kisebb, családjellegű vagy nevelőszülői elhelyezést kell biztosítani. Az intézményekben való elhelyezés csak az utolsó megoldás lehet, és csak abban az esetben, ha ez a gyermek mindenképp felett álló érdekében áll. A családpótló intézményi ellátásra szoruló gyermekek megfelelő színvonalú oktatást kell kapjanak, hogy később önálló életet tudjanak kezdeni. A családpótló intézményi ellátásban élő gyermekeket nem szabad összekeverni azokkal a fiatalokkal, akik a törvénnyel való konfliktusuk okán kerültek intézményi ellátásba. A gyermek intézményben történő elhelyezésének szükségességét és az intézmények működését rendszeres időközönként felül kell vizsgálni. A nevelőszülői elhelyezés esetén, a hatóságoknak meghatározott rendben és standardok alapján történő kiválasztást, képzést, támogatást és szupervíziót kell biztosítani a nevelőszülőknek. Fontos, hogy a szociális szolgáltatásoknak a család egyben tartására kell törekednie, és annak megelőzésére, hogy a gyermek a családból kikerüljön. A gyermek családból történő kiemeléséről való döntés meghozatala során törekedni kell a beavatkozás szükségessége, a magánélethez való jog és a gyermek mindenképp felett álló érdeke egyensúlyának megtartására. A gyermekek részvétele az elhelyezésükről szóló döntéshozatalba különösen fontos. A felügyeletről szóló döntések a család valamennyi tagjának alapvető jogát érintik, a bíróságnak kell róla döntést hoznia először, és a rendszeres időközönkénti felülvizsgálatot elvégeznie.

5.3.1. „Minden ötödik” – Kampány a gyermekek szexuális bántalmazása ellen⁸¹

Az Európa Tanács hasonlóan a korábban, alapvetően sikeres pályát befutott a „*Fogd a kezét, ne üsd!*” (Raise your hands against smacking!) kampányához, 2010. november 29-én, Rómában új kampányt indított tv-spottal, oktatócsomaggal, plakáttal a 2010. július elsején hatályba lépett *A gyermekek szexuális kizsákmányolás és bántalmazása elleni védelemről szóló egyezmény* ratifikációjának támogatására⁸².

Az Egyezmény és a ráépülő kampány kiindulópontja, hogy gyermekek elleni szexuális abúzus létező jelenség és gyakrabban történik meg, mint feltételezzük (a Világ Egészségügyi Szervezet (WHO), a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) és az UNICEF adatai szerint minden ötödik gyermek áldozata, és leggyakrabban általa ismert ember által elkövetett szexuális bántalmazásnak), erre utal a „*minden ötödik*” szlogen is. Ebben az arányban természetesen lehetnek eltérések az egyes országok, vagy akár régiók között is, mégis átlagosan megfelel a sajnálatos valóságnak.

A jelenséggel kapcsolatos ismeretek, tudás bővítésére több szempontból is szükség van:

⁸¹ www.coe.int/oneinfive

⁸² <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/201.htm>

- a szexuális erőszak többnyire titokban marad;
- a vonatkozó tanulmányok, kutatások eltérő kutatási módszert és fogalmi készletet használnak;
- a gyermekek megkérdezése, interjúja etikai kérdéseket is felvet;
- a gyermekekkel foglalkozó (például intézményekben dolgozó) szakembereknek nem áll rendelkezésükre megfelelő eljárásrend és eszközrendszer a gyermekek ellen elkövetett szexuális erőszak jelentésére, jelzésére;
- hiányoznak azok a hatékony eszközök, amelyek segítségével, olyan gyermekekkel is lehessen kommunikálni, akik nehezen tudják kifejezni magukat, alacsony életkoruk vagy értelmi fogyatékoságuk, vagy más súlyos, őket ért trauma miatt;
- már számos tanulmány alapul felnőttekkel, fiatal felnőttekkel készített interjúkon, akik gyermekkorukban bántalmazás áldozatai voltak;
- nincsen kellő elszántság, hogy összehasonlítható, átfogó adatbázis szülessen.

A „minden ötödik”, a gyermekek elleni szexuális abúzus valamennyi formájára vonatkozik: szexuális bántalmazás, gyermekpornográfia, interneten történő „zaklatás”, gyermekprostitúció és gyermekekkel szembeni más visszaélés.

Ez a felsorolás sem teljes, ugyanakkor jól mutatja, hogy az európai napirenden egyre elfogadottabb az a szakma által régebb alátámasztott nézet, hogy a bántalmazás fogalmába számtalan olyan magatartás is beletartozik, amely túlmutat az erőszak és kizsákmányolás fizikai formáin.

Ennek megfelelően a kampány kiindulópontjában az áll, hogy a megelőzésre kell helyezni a hangsúlyt, hiszen ez a jelenség (főleg a szexuális bántalmazás fizikai vonatkozással nem járó válfajai) alul van becsülve, jelentősége és gyakorisága alul van értékelve, nincsenek megfelelő programok a megelőzésére, a tünetek felismerésére. Szükség van a kormányzatok, parlamentek, gyermekekkel foglalkozó szakértők és a szülők aktív és együttes bevonására, hogy haladéktalanul megszülethessenek azok a cselekvési tervek, amelyek a szexuális erőszak eredményes megelőzését lehetővé teszik, megvédik a gyermekeket és az elkövetőket felelősségre tudják vonni.

A hatékony megelőző programok függnék a rendelkezésre álló adatok pontosságától és minőségétől. Az Európa Tanács lanzarote-i Egyezményének 10. cikke ezért kötelezi az államokat, hogy *„felállítsanak egy adatgyűjtési mechanizmust vagy kapcsolattartó intézményt nemzeti vagy helyi szinten, együttműködésben a civil társadalommal, hogy a gyermekek szexuális bántalmazását és kizsákmányolását felismerjék, az erről való adatokat összegyűjtsék és értékeljék, a személyes adatok védelmének tiszteletben tartásával”*.

Magyarország aláírta, de még nem ratifikálta az Egyezményt.

5.3.2. Iránymutatás a gyermekbarát igazságszolgáltatásról

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2010. november 17-én elfogadta *Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatását*,⁸³ amely az aláíró európai kormányoknak „eligazítást” ad az igazságszolgáltatási (polgári, közigazgatási és büntető) eljárásokban részt vevő gyermekekkel szembeni megfelelő bánásmód érvényre juttatásához. Az Iránymutatás életre hívását azzal indokolja az Európa Tanács főtítkárhelyettese, hogy az igazságszolgáltatási rendszer nem hunyhat szemet a gyermekek speciális jogai és szükségletei felett. Amikor egy gyermek részt vesz egy igazságszolgáltatási eljárásban, tekintettel kell lenni a gyermek mindenek felett álló érdekének garantálására és arra, hogy megfelelő módon beavatják a vele kapcsolatos döntések mikéntjébe. Az iránymutatás nem csupán elvekről szól, hanem gyakorlati kézikönyve is igyekszik lenni a bírói úton és azon kívül zajló eljárásokra vonatkozó nemzetközi kötelezettségek megvalósításának. A szöveghez hozzájárultak a részvétel elve jegyében maguk az érintettek is, hiszen 25 országból 3700 gyermek küldte meg a véleményét, javaslatait a Tanácsnak.

Az Iránymutatás kitér az információhoz való jogra, a gyermekek eljárásokban való részvételére, a magánélet és a család védelmére, különböző biztonsági rendelkezésekre, a gyermekekkel kapcsolatba lévő hivatásosok szakmai képzésének fontosságára, a szabadság elvonásának utolsó lehetőségként való kezelésére, a gyermekek és a rendőri szervek közötti viszonyra, a jogi eljárás megindulása előtti gyermekbarát eljárásra.

Az Iránymutatás ismételten rögzíti az ENSZ Gyermekjogi Egyezményébe foglaltakhoz hasonlóan, hogy minden 18 év alatti személy „gyermeknek” tekintendő (II. szakasz, Definíciók). A gyermekbarát igazságszolgáltatás tartalmi elemeiről szóló fejezet alatt rögzítik külön pontban (6. pont) a szabadság korlátozására vonatkozó megállapításokat, így azt is, hogy „19. A gyermekek szabadságának korlátozásának valamennyi formája kizárólag az utolsó eszköz lehet és akkor is a lehető legrövidebb ideig tarthat”, valamint tartalmazza az e helyütt fentebb idézett nemzetközi alapelveket a szülővel való kapcsolattartásról, a gyermek korának és érettségének megfelelő nyelven és módon történő tájékoztatáshoz való jogáról, a védelemhez való jogról, fogva tartás esetén a felnőttektől való elkülönítésről. Külön szakasz (C. szakasz 27–33. pontok) foglalkozik a gyermekek és a rendőrség viszonyával, ezen belül is a rendőrség kötelezettségéről a gyermek személyes jogainak és emberi méltóságának tiszteletben tartása kapcsán, a gyermek korának, érettségének, speciális igényeinek figyelembe vételének kötelezettségét, továbbá rendelkezik arról, hogy a gyermek számára megadni szükséges korának és érettségének, képességének megfelelő tájékoztatást fogva tartásának okáról, továbbá biztosítani kell a szülővel való azonnali kapcsolatfelvételt. Az Iránymutatás hivatkozik az Európa

⁸³ www.coe.int/childjustice

Tanács Kínzás és Más Embertelen Bánásmód elleni Egyezményének alapelveire, amelyek jelentős része kötelezi a rendőrséget a gyermekek fogva tartása esetén.

Az Iránymutatás hivatkozik továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának két ítéletére is, amelyekben elmarasztalta Törökországot egy 12 és egy 17 éves gyermek rendőrségi fogva tartása kapcsán mutatott nem megfelelő bánásmód miatt (lásd: ECHR (Second Section) judgement of 17 November 2006, (Okkali v. Turkey, No. 52067/99, paras 69 et seq.) és ECHR (Grand Chamber), judgement of 27 November 2008, Salduz v. Turkey, No. 36391/02, para 55.)

5.4. Nemzetközi kitekintés – Tendenciák a korai nevelés-gondozás terén az Európai Unióban

I. Intézményi (napközbeni, bentlakásos) ellátás az Európai Unió napirendjén

Az Európai Unió számos, a kisgyermek napközbeni ellátásának javítását célzó javaslatot dolgozott ki, ugyanakkor mára a bentlakásos intézmények kapcsán az a nemzetközi és európai igény és trend is kirajzolódni látszik, hogy a kisgyermek – különösen a 0–3 év közötti gyermekek számára – az intézményi nevelés nem támogatott, számos jelentős szakmai szervezet részéről megfogalmazódott a bentlakásos intézmények rendszerének teljes felszámolásának igénye is. Ez a törekvés egybeesik azzal a de-institucionalizálási tendenciával, amelyet részletesen elemez az Európai Unió dokumentuma, a VLADIMIR SPIDLA felkérésére felállt szakemberek által összeállított anyagban is.⁸⁴ Ebben részletesen foglalkoznak a gyerekek, fogyatékos emberek, mentális problémákkal küzdők, idős emberek helyzetével, és valamennyi terület esetén az a javaslat, hogy közösségi megoldásokra, családi elhelyezésre, és az intézményes ellátás minimalizálására kell törekedni, mert ez szolgálja a kliensek érdekét, érzelmi, fizikai jóllétét.

DAPHNE program

Az Európai Unió a *DAPHNE* elnevezésű program keretében nyújt támogatást minden olyan szervezetnek, amely különböző intézkedéseket tesz a gyermekek, fiatalok, nők elleni erőszak megelőzése vagy az azzal szembeni harc érdekében. A *DAPHNE I. és II.* keretében a WHO, a Birminghami Egyetem és hét partner ország szakembereivel felmérte 32 európai országban a 3 év alatti intézményben élő gyermekek körülményeit, köztük részletesen a magyarországi helyzetet (a résztvevő magyar kutató: DR. HERCZOG MÁRIA), amely vizsgálatot széles körben idézik és használják a kisgyermek intézményes ellátásának megelőzését, megszüntetését célzó szakpolitikák is a különböző országokban.

⁸⁴ <http://coface-eu.org/en/Disability-Dependence/Deinstitutionalisation/Ad-hoc-Expert>

Az európai intézményben élő, három év alatti veszélyeztetett gyermekek számának és jellemzőinek felmérése – Az Európai Unió és az Egészségügyi Világszervezet (WHO) közös kutatása

A projekt háttere

JOHN BOWLBY⁸⁵ máig meghatározó jelentőségű és alapvetésnek tekintett kötődés elméletében az intézményi gondozás szülői gondoskodáshoz képest gyakorolt negatív hatásait hangsúlyozta, amely a 20. században néhány európai országban a nagy nevelő intézetek, gyermekgondozó intézetek igénybe vételében jelentős visszaesést is okozott.

Azon kisgyermek (0–3 éves korúak) ugyanis, akiket szüleik nélkül helyeznek el nevelő intézetekben, ki vannak téve annak a veszélynek, hogy kötődési zavar, fejlődési lemaradás, illetve idegrendszeri károsodás léphet fel, mivel az élet első legérzékenyebb időszakában nélkülözni kénytelenek az egyszemélyes, érzelmi törődést, elfogadást, figyelmet. Az a károsodás pedig, amely a szülőtől való korai megfosztás okozhat, egyenértékű a kisgyermekkel szembeni erőszakkal, és alapvetően meghatározza a gyerekek későbbi életkilátásait, többek között tanulási, beilleszkedési képességeiket is, amelyet az érzelmi depriváció erőteljesen csökkent.

Az Európai Unió 2002/2003-as DAPHNE Programja, valamint a WHO Európai Regionális Irodája által támogatott kutatás 15 hónapig tartott és a projekt Európa-szerte 33 országban azon gyermekek számának és jellemzőinek beazonosítására irányult, akik 2003-ban 3 éves koruk alatt szüleik nélkül kerültek bentlakásos gyermekotthonokba, három hónapnál hosszabb időre.

Mindemellett egy mélyreható kutatást végeztek az intézményi gondoskodás minőségének feltárására kilenc partner országban: Dániában, Franciaországban, Görögországban, Magyarországon, Lengyelországban, Romániában, Szlovákiában, Törökországban és az Egyesült Királyságban.

A projekt ugyancsak feltárta a kisgyermek alternatív gondozásba vételének, valamint a szegénység vagy a gyermek bántalmazása, elhanyagolása, illetve elhagyása miatti nemzeti és országok közötti örökbefogadás költségeit.

Kétféle módon történt a kutatás során az adatgyűjtés. Egyrészt az Egészségügyi Szolgálatokat vagy az annak megfelelő minisztériumokat keresték meg és kérték fel adatgyűjtésre. Másrészt az intézményi ellátás minél teljesebb körű vizsgálata érdekében a kilenc partner országban néhány intézményt látogattak meg.

A kutatás megállapításai

Abban a 32 országban, amely válaszolt a kutatás során feltett kérdésekre – Svájc amiatt nem tudott választ adni, mivel az országban ilyen adatokra vonatkozóan nincs adatgyűjtés, az Egyesült Királyságban pedig évtizedek óta nincs ilyen tí-

⁸⁵ JOHN BOWLBY (1907–1990) angol pszichológus, pszichiáter, pszichoanalitikus.

pusú intézmény – összesen 23 099 három év alatti gyermek került bentlakásos intézményi gondozásba Európa-szerte. A három éves kor alatti gyermekek becsült számához (20,6 millió) viszonyítva, ez 10 000-ből 11 három éves kor alatti három hónapnál hosszabb ideig bentlakásos intézményben lévő gyermeket jelent 2003-ban.

Jelentős különbségek mutatkoztak a különböző országokban a három éves kor alatti gyermekek intézményi elhelyezésének arányában is. Négy országban a három éves kor alatti gyermekek egyáltalán nem, vagy kevesebb, mint 1%-a került intézményben elhelyezésre, 12 országban 10 000-ből 1–10 gyermek került intézménybe, hét országban 10 000-ből 11–30 közötti számú gyermek és végül aggasztó, hogy nyolc országban pedig 10 000-ből 31–60 gyermek került intézményi elhelyezésre.

A gondozásba kerülés okainak összehasonlítása is jelentős különbségeket mutatott. 2003-ban a 15 EU-tagállamban a gyermekek legnagyobb többsége (69%) bántalmazás vagy elhagyás miatt került bentlakásos intézménybe, 4% elhanyagolás következtében, 4% fogyatékos, 23% pedig szociális okok – úgy mint börtönbe került szülők – miatt. Árvák – élő szülő nélküli gyermekek – nem kerültek intézményben elhelyezésre. Ezzel szemben más vizsgált országokban az intézményi elhelyezés oka a gyermekek 14%-a esetén durva bánásmód vagy elhanyagolás, 32%-uk esetén az, hogy elhagyták őket, 23%-uk esetén fogyatékos. Ezen országok esetén az intézménybe került gyermekek 25%-a úgynevezett „szociális árva”, akiket a család rossz egészségi állapota vagy munkaképtelensége miatt helyeztek el itt, 6% pedig árva gyermek.

Az intézményi gondozás minőségének mélyreható vizsgálatára irányuló tanulmány széleskörű változatosságot mutatott ki az elérhető személyzet számára, a fizikai környezetre, a túlsúlyfoldságra, a tisztaságra és higiénéjára, a fürdőszobákra, a játszó és rekreációs lehetőségekre és a gondozók munkával való megelégedettségére/annak kielégítő voltára vonatkozóan.

Igen jelentős összefüggés volt kimutatható ezen tényezők magas értékelése és a gyermekek részére nyújtott egyéniesített gondozás színvonala között. Ugyancsak nagy eltérés mutatkozott az alternatív szolgáltatások elérhetősége tekintetében egészen a nevelőszülői ellátás és családi rehabilitáció hiányától, a veszélyeztetettség esetén ezen szolgáltatások minél szélesebb körű igénybe vételéig az egyes országokban. Ez annak ellenére történik így, hogy a vizsgált országokban az intézményi gondoskodás költségei kétszer-háromszor annyit tesznek ki, mint a nevelőszülői gondozás kiadásai. Ez a számítás azért nem tekinthető érvényesnek, mert csak a nevelőszülői ellátás direkt költségeit tartalmazza, a képzés, szervezés, szupervízió, kiegészítő szolgáltatásokat nem. Másrészt, biztosan nem a költségek miatt kellene a nevelőszülői ellátást választani, hanem azért, mert biztosítani tudja az egyszemélyes kötődés, családi nevelkedés feltételeit. Ezt akkor is figyelembe kell venni, ha a magas színvonalú nevelőszülői ellátás végül nem sokkal olcsóbb.

16 országban a gyermekek közvetlenül az intézményből kerültek örökbefogadásra és ezen országok közül hatban került sor országok közötti adoptálásra. Ha az országokban történt örökbefogadások egyesített számát nézzük, akkor megállapítható, hogy hét országban az örökbefogadások bizonyos hányada országok közötti adoptáció volt. Ezzel szemben tizenkét EU-tagállam 2003-ban több száz (néhány esetben több ezer) országok közötti adaptációt fogadott évente a világ minden országából, mindamellet, hogy a nemzeti örökbefogadást részesítették előnyben.

A kutatás eredményével kapcsolatban mindenekelőtt azt fontos kiemelni, hogy ez jelentette az első nemzetközi kísérletet a gyermekek korai intézményi gondozásba kerülésének feltárására és összehasonlítására annak okai, száma és jellemvonásait illetően Európa-szerte. Ugyancsak elsőként került sor a tanulmány keretében az intézményi gondoskodás alternatív lehetőségei elterjedésének felkutatására Európában. Az országok közötti örökbefogadás számával kapcsolatban ki kell emelni, hogy egyes országokban inkább erre került sor, minthogy nevelőszülőknél helyezték volna el a gyermekeket, ez pedig aggodalmat kell hogy keltsen úgy a fogadó, mint az örökbeadó országban is.

A projekt ugyancsak felhívta a figyelmet a három éves kor alatti gyermekek – beleértve a fogyatékkal élő és más nemzeti-etnikai származású – korai nélkülvizetésére, nyomorára annak körülményeire és következményeire.

Kifejezetten hangsúlyozni kell a projekt eredményeinek értékelésekor, hogy a gyermekek gondozása és védelme érdekében érvényesülnie kell annak a mindenképp felelős irányelvnek, hogy egyetlen három éves kor alatti gyermek sem kerülhet bentlakásos intézménybe szülői/elsődleges gondoskodás nélkül. Ugyancsak ajánlott, hogy az intézményben történő tartózkodás ideje ne legyen hosszabb, mint három hónap.

Az intézményes ellátásból való kikerüléskor ugyanakkor nagyon körültekintően kell eljárni, annak érdekében, hogy a gyermek és a gondozó – vérszerinti szülő, örökbefogadó, nevelőszülő – felkészült legyen a változásra, ezért a kutatók egy olyan kézikönyvet állítottak össze, amely ezt a felkészülést segíti. A kézikönyv hamarosan megjelenik magyar nyelven is a Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület kiadásában.

A kutatás 2010-ben indult harmadik fázisában az elhagyott újszülöttekről és kisgyerekekről kezdődött kutatás azonos körben, annak érdekében, hogy vizsgálni lehessen kik, milyen körülmények között és hol, hogyan hagyják el gyermeküket – kórház, közterület, inkubátor stb. – és mit lehetne tenni a megelőzés érdekében. A vizsgálat két évig tart, és remélhetően átfogó javaslatokat fog tartalmazni a leghatékonyabb megelőzési stratégiákról.

II. Eurochild – civil ernyőszervezet Európában

A Eurochild 2009. június 23–24-én, Prágában tartott műhelybeszélgetésén elfogadta jelentését,⁸⁶ amely a *Szegénység, társadalmi kirekesztettség és a szülői gondoskodás nélkül maradt gyermekek összefüggéseit vizsgálta*. A jelentés ajánlásokat fogalmaz meg az Európai Unió, a tagállamok és a Eurochild tagszervezetek részére. A jelentés központi gondolata: (1) egyetlen gyermeket vagy fiatalot se helyezzenek intézményi gondozásba, szegénysége vagy társadalmi kirekesztettsége okán; (2) egyetlen alternatív gondozásban élő gyermeket vagy fiatalot sem érhet hátrány szegénysége vagy társadalmi kirekesztettsége miatt; (3) egyetlen fiatal se legyen a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség áldozata, az intézményből való kikerülést követően; (4) az intézményi gondoskodásban élő gyermekeket és fiatalokat, valamint vérszerinti családjaikat ösztönözni kell arra, hogy részt vegyenek az őket érintő döntésekben; (5) a vér szerinti családdal való kapcsolattartást, amennyiben lehetséges, ösztönözni kell az intézményi elhelyezés során is. A testvéreket lehetőség szerint, legjobb érdekük szem előtt tartásával együtt kell tartani. (6) A gyermekek családjuktól való elszakítást megelőző szakpolitikáknak jól megalapozott dokumentált adatokon, információkon kell nyugodniuk.

A bentlakásos intézmények kapcsán a Eurochild az Európai Parlamentben, 2010. januárjában tartott *kerekasztal-beszélgetésen*⁸⁷ mutatta be azt az elsősorban adatgyűjtést célzó felmérést, amelyet 2009 során végeztek 30 ország részvételével az alternatív gyermekgondozási-nevelési intézmények helyzetéről (ideértve a bentlakásos intézményeket is). A felmérés áttekintést igyekszik adni az érintett gyermekek számáról és más jellemzőiről, „kimenetelükről”, az adatok pontosságáról és elérhetőségéről, az intézményi keretekről, a minőség standardokról és a gyermekek részvételének, bevonásának helyzetéről.⁸⁸

A válaszokból egyértelműen kiderült, hogy nincs következetesen végzett adatgyűjtés e kérdésben, tovább az alternatív gondozásnak-nevelésnek számos különböző elnevezése használatos az egyes európai országokban. A „bentlakásos intézményekbe” például beleérthető a bentlakásos iskola, a „speciális” iskola, a csecsemőotthon, a mentális vagy fizikai fogyatékossgal élő gyermekek intézményei, a viselkedési zavarral küzdő gyermekek intézményei, a fiatalokorú bűnelkövetők intézményei is. Az adatgyűjtés rendszere is eltérő, így például Hollandiában nincsen arra vonatkozóan adat, hány gyer-

⁸⁶ Members Exchange Seminar report. Poverty, social exclusion and children without parental care: making the links. A jelentés letölthető a Eurochild honlapjáról: http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Members_exchange_seminars/Prague_09/MESJune09report.pdf

⁸⁷ A konferencia anyaga elérhető a Eurochild honlapján: http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Publications/EuropesChildrenInCare-WhatRoleForTheEU.pdf

⁸⁸ http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Publications/Eurochild_Reports/Eurochild%20

mek él intézményekben, de elérhető a bentlakásos intézményekben hozzáférhető ágyak száma.

A felmérésből kiderült, hogy nem elhanyagolható arányú az alternatív nevelésben élő gyermekek száma: Európában körülbelül a gyermekek 1%-a érintett (ez megközelítőleg 1 millió gyermeket jelent). Ez az arány is eltérő természetesen az egyes országokban, így míg Lettországból körülbelül a gyermekek 2,2%-át érinti, addig Svédországban ez az arány 0,6%.

Annak ellenére, hogy a legtöbb európai ország már felismerte, hogy az intézményi elhelyezés a (vér szerinti vagy nevelő) családban való nevelés és a családtámogató szolgáltatásokat követő utolsó megoldás lehet csak, az intézményi nevelés még mindig elterjedt (egyes országokban növekvő mértékben, mint például Bulgáriában vagy Lettországból⁸⁹) az Európai Unió számos országában, s mindamellett, hogy pozitív erőfeszítéseket is lehet tapasztalni egyes országokban, többre van szükség.

Habár széles körben elismert tény, hogy az intézményben elhelyezett 3 év alatti gyermekek néhány hónap alatt is visszafordíthatatlan károkat szenvednek, többek között érzelmi- és fizikai, kognitív fejlődésükben, a csecsemőotthonok még mindig működnek sok európai országban. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (WHO) és a Birminghami Egyetem által 2005-ben készített, már idézett felmérése alapján több mint 21 ezer 3 év alatti gyermek volt intézményekben elhelyezve 2003-ban Európa-szerte (ez a DAPHNE kutatás).

Sajnálatos tény, hogy a roma gyermekek és a fogyatékkal élő gyermekek egyértelműen felülreprezentáltak az intézményi gondozásban.

Amellett, hogy a gyermekek intézményi elhelyezésének a család szegénységével és anyagi deprivációjával való összefüggése adatok hiányában nem mutatható ki, világos, hogy a hatékonyabb megoldást jelentő megelőzés és a családok támogatása még mindig alulfinanszírozott és alulbecsült egyes országokban.

A felmérés alapján a kerekasztal-beszélgetés résztvevői az Európai Unió felé számos ajánlást fogalmaztak meg, így:

- Legyen politikai prioritás, hogy az intézményi ellátásban élő gyermekek számáról készüljön összehasonlítható adatbázis.
- Az Európai Unió tagországai tegyenek azonnali intézkedéseket a (nagy, bentlakásos) intézmények rendszerének teljes felszámolására és haladjanak a családalapú ellátás irányába.
- Vezessenek be tilalmat a 3 év alatti gyermekek intézményi elhelyezésére.
- Az Európai Unió támogassa a tagállamokat abban, hogy a gyermekekkel foglalkozó szakemberek (az oktatás-nevelés, az egészségügy, a szociális munka stb.) magas szintű, minőségi képzésben részesüljenek és jól működő szupervízióban vegyenek részt.
- A gyermekszegénység elleni küzdelem maradjon alapvető politikai prioritás; s csökkenteni kell a társadalmi kirekesztettséget, biztosítani kell, hogy

⁸⁹ Lásd erről a UNICEF Transmonee felméréseit.

egy gyermek se kerüljön szegénysége, fogyatékosága, etnikai származása miatt intézményi ellátásba.

- Ösztönözni kell a tagállamokat, hogy nemzeti szabályozásukat harmonizálják az ENSZ alternatív gondozásról szóló iránymutatásának rendelkezéseivel.⁹⁰
- Biztosítani kell az alternatív ellátást megtapasztalt gyermekek és családjuk számára a részvételt az őket érintő döntéshozatalban, továbbá az alternatív ellátást magában foglaló szakpolitikák kidolgozásában, erősítve a civil társadalmat is.

A felmérésben és a kerekasztal-beszélgetésen részt vett JAN PFEIFFER szakértő is, akit VLADIMIR SPIDLA korábbi szociális ügyekért felelős európai biztosként kért fel egy átfogó jelentés elkészítésére.⁹¹

A Eurochild felhívása a szülői gondoskodás nélkül maradt gyermekek alternatív gondozása minőségének javítása érdekében szükséges intézkedésekre

Az alternatív gondozásban lévő gyermekekkel foglalkozó munkacsoport a szegénység, szociális kirekesztettség, marginalizálódás valamint a gyermekek alternatív gondozásba vétele, vagy abból történő kikerülése közötti kapcsolatra összpontosítanak. A munkacsoportok céljai a következők:

1. Egyetlen gyermek vagy fiatal sem kerülhet gondozásba szegénység vagy szociális kirekesztettség miatt. Azokat a komplex jellegű, többszintű problémákat, amelyekkel a folyamatos nélkülözésre kényszerült családok szembesülnek, jobban meg kell érteni és azokra olyan választ kell adni, amely elkerüli a gyermek szülői gondoskodásból történő kiszakítását.

2. Egyetlen gondozásban lévő gyermek vagy fiatal sem szenvedhet hátrányt szegénység vagy szociális kirekesztettség miatt. A gondozás ideje alatt az ál-

⁹⁰ Az ENSZ Iránymutatásában 165 pontban foglalta össze azokat az elveket, amelyeket érvényesíteni szükséges az alternatív gondozás-nevelés terén, középpontjában a *szükségesség* és *indokoltság* elve áll. A *szükségesség* alatt annak igénye értendő, hogy alapvetően a gyermek (lehetőség szerinti) családban maradását kell támogatni. A gyermek családból való kiemelése csak a legutolsó megoldás lehet, és minden ilyen döntés előtt szükséges részvételük bevonása. Az *indokoltsághoz* kapcsolódóan az ENSZ Iránymutatás számos alternatív gondozási-nevelési formát nevesít, és rögzíti, hogy minden, alternatív gondozásba-nevelésbe kényszerült gyermeknek speciális, személyre szabott figyelemre van szüksége mindenek felett álló érdeke előtérbe helyezésével, így például rövid vagy hosszú távú gondozásra, a testvérek együtt tartására stb. A választott alternatív gondozási-nevelési formának egyénre szabottnak kell lennie. Az elhelyezés alkalmasságát pedig rendszeresen felül kell vizsgálni, annak szem előtt tartásával, hogy a családban való elhelyezés a cél.

Guidelines for the alternative care of children. A United Nations framework. <http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/childrenincare/SOS-ISS%20Guidelines%20Publication.pdf>

⁹¹ <http://coface-eu.org/en/upload/WG%20HANDICAP/Desinstitutionalisation-English.pdf>

lamnak magas szintű és a gyermek egyéni szükségleteihez igazodó gondoskodást kell nyújtania.

3. Egyetlen gondozásból kikerülő fiatal sem válhat szegénység vagy szociális kirekesztődés áldozatává. Az alternatív gondozásból a független élethez való átvezetésnek előre jól megtervezettnek és előkészítettnek kell lennie. A fiataloknak mindaddig, amíg szükséges, megfelelő segítséget kell nyújtani a kikerülést követően.

Ezen célok elérése érdekében minden egyes szervnek, minden szinten együtt kell működnie a szükséges stratégiák, politikai intézkedések, a minőségi követelmények és ellenőrzés kialakítása során.

Nemzetközi jogi háttér

Minden uniós tagállam ratifikálta az ENSZ Gyermekjogi Egyezményét, amely kulcsfontosságú keretszabályozást jelent a szülői gondoskodásból kivett gyermekek érdekében alkotott jogszabályok között.

A Lisszaboni Szerződés 2009 decemberében történt hatályba lépése új utat nyitott a gyermekek jogai érdekében tett intézkedések előtt, hiszen a gyermeki jogok érvényesülésének előmozdítása az Európai Unió történelmében először az Unió egyik fő célkitűzései között szerepel. A Lisszaboni Szerződés az Európai Unió Alapjogi Chartáját is kötelező erejűvé tette az egyes tagállamok számára. A Chartában pedig külön cikkely szól a gyermekek mindenek felett álló érdekének elismeréséről és a gyermekek részvételhez való jogáról.

A Szociális Védelmi Bizottság 2008 januárjában jelentést fogadott el „*Gyermekszegénység és jól-lét: a jelenlegi helyzet és az út előre*” címmel.⁹² Az ajánlásai között a Védelmi Bizottság többek között arra hív fel, hogy az államok ellenőrizzék a veszélyeztetett helyzetben lévő (így pl. intézményekben, nevelőintézetekben, valamint a fogyatékossgal élő) gyermekek életkörülményeit, valamint hogy folytassanak adatgyűjtést a különböző statisztikai felmérésekből és nyilvántartásokból annak érdekében, hogy be lehessen azonosítani azokat a gyermekeket, akiket külön figyelemmel kell kísérni.

2009. szeptemberében az *Európai Bizottság támogatásával felállított ad hoc szakértői bizottság adott közre egy jelentést Az intézményi gondozásról a közösségi alapú gondozásra való áttérésről.*⁹³ A jelentés számos ajánlást fogalmaz meg az Európai Bizottság felé, így többek között a következőket:

- Közleményt kell elfogadni az intézményes rendszerű gondozásról a közösségi alapú gondozásra történő áttérésről;
- Az intézmény rendszer teljes felszámolása (de-institucionalizáció) érdeké-

⁹² Social Protection Committee (2008): Child poverty & well-being-current status and way forward.

⁹³ European Commission (2009): Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care.

ben az EU Strukturális Alapjainak és más támogatási eszközök használatáról szóló iránymutatások elfogadása;

- Elő kell segíteni a jó gyakorlatok és modellek cseréjét ezen a területen;
- Független szakértőkből álló testület felállítása;
- A bizottságon belül a szóban forgó kérdést érintő ismeretek terjesztése;
- A közösségi alapú gondozásba való befektetés fontosságának hangsúlyozása a Kohéziós Politika 2013-at követő jövőjének vitája során;
- A kutatások támogatása ezen a területen.

A Eurochild támogatja ezeket az ajánlásokat és hisz abban, hogy a gyermekek intézményi gondozásának teljes felszámolása megfelelő kiindulási pontot jelent az Európai Unió intézkedések területén. A Eurochild általános célkitűzése pedig abban áll, hogy a tagállamok megújult elkötelezettséggel viszonyuljanak az alternatív gondozásban lévő gyermekek jogainak, valamint a gyermekek megfelelő minőségű gondozáshoz való jogának védelme iránt, amely összhangban áll az ENSZ Gyermekek alternatív gondozására vonatkozó iránymutatásával.

A Eurochild a szülői gondoskodástól megfosztott, vagy azzal veszélyeztetett gyermekek jogainak védelme érdekében mind az Európai Unió tagállamainak, mind pedig az Európai Bizottságnak különböző ajánlásokat fogalmazott meg.

Ami a tagállamokat illeti, a Eurochild ajánlásában mindenekelőtt az államok azon felelősségét hangsúlyozta, mely szerint biztosítaniuk kell a szülői gondoskodástól megfosztott, vagy azzal veszélyeztetett gyermekek gondozására vonatkozó stratégiák, politikák alkalmazását és fejlesztését. Ennek keretében a Eurochild a következő ajánlásokat tette a tagállamok felé:

1. Biztosítani, hogy *egyetlen gyermek se kerüljön intézményi gondozásba szegénysége, fogyatékoság, vagy nemzetiségi-etnikai származása miatt*. Összefüggés mutatható ki ugyanis a szegénység, a szociális kirekesztettség és a gyermekek veszélyeztetettsége között, az Európai Uniónak pedig elő kellene segítenie a családok széthullásának és a gyermekek családtól történő elszakításának megelőzésére irányuló programokat a sérülékeny csoportok részére nyújtott támogatásokon keresztül. A gyermekszegénység elleni küzdelem ugyancsak kulcsfontosságú politikai célkitűzése kell, hogy legyen az Európai Uniónak.

2. *Integrált család és közösségi alapú szolgáltatások biztosítása* a gyermeki jogok tiszteletben tartásával.

Azokban az esetekben, ahol az alternatív gondozás mutatkozik szükségesnek, valamint ha a gyermek mindenek felett álló érdeke megkívánja, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a gyermekek és fiatalok számára a lehető legmagasabb szintű gondoskodást nyújtja az ő jövőbeli és aktuális jóllétük érdekében. A gondozás módjának és a gondozás idejének megválasztása minden esetben az egyénhez mérten megfelelő kell, hogy legyen és stabilitást és folyamatosságot kell, hogy jelentsen a gyermek számára. Ugyancsak rendszeresen felül kell

vizsgálni és adott esetben meg kell változtatni a gyermek mindenek felett álló érdeke érvényesülése érdekében.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell a család és közösség alapú gondoskodás lehetőségét az intézményi gondozás alternatívájaként, amely egyéniesített támogatást kell, hogy adjon minden gyermeknek.

Ugyancsak szükség van annak biztosítására, hogy a gondoskodási rendszerben részt vevő gyermekek nem egy egységes csoportként kerülnek megfontolásra, hanem külön csoportok kerülhetnek kiemelésre, amelyek egyéni gondoskodást igényelnek (így három éven aluli gyermekek, testvérek, fogyatékkal élő gyermekek, fiatalok, stb.)

A Eurochild ajánlásában külön kiemeli, hogy a család alapú gondoskodás és a családi támogatás elsőbbséget kell, hogy élvezzen annak biztosítására, hogy három éves kor alatti gyermek ne kerüljön intézményi gondoskodásba. Ezt a tilalmat pedig Európai Unió szinten kell ellenőrizni.

1. Magas szintű folyamatos képzés és ellenőrzés biztosítása – az ENSZ iránymutatásnak megfelelően külön figyelmet kell fordítani a kiválasztásra, a szakmai előírásokra, a képzésre és az ellátók szupervíziójára.

2. Hatékony átmenet biztosítása az intézményesből a család jellegű gondoskodásra való áttéréshez.

Ott, ahol az intézmények megmaradnak, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az alternatívák az intézményi gondozás rendszerének felszámolására irányuljanak, jól meghatározott célkitűzésekkel.

3. A re-integrált gyermekek helyzetének ellenőrzése – abban az esetben, ha a gyermekek a vérszerinti családjukba vagy nevelőszülőkhöz kerülnek vissza, folyamatosan figyelemmel kell kísérni, ellenőrizni, támogatni kell őket.

4. Biztosítani kell, hogy az intézményes gondoskodást megtapasztalt gyermekek és családjuk hangot adhassanak véleményüknek, lehetőséget kell adni a gyermekeknek, fiataloknak és családjuknak az őket érintő döntések meghozatalában való részvételre.

5. A források hatékony és megfelelő felhasználásának biztosítása, melynek egyik kulcsfontosságú része a strukturális alapok és más EU-s támogatási források megfelelő felhasználása.

III. Az Európa Tanács tevékenysége

Az *Európa Tanács* is kiemelten foglalkozik a gyermeki jogok védelmével az „Építsük Európát a gyermekekkel a gyermekekért!”⁹⁴ a 2005-ben életre hívott, s azóta megújított és megerősített keretprogram és stratégia keretében. Külön figyelmet szentelnek az alternatív gondozásban élő gyermekekre. Hangsúlyozzák, hogy a család a gyermek fejlődése és jól-léte szempontjából a legmegfelelőbb

⁹⁴ Building a Europe for and with children: <http://www.coe.int/t/transversalprojects/children>

környezet. Az intézményi elhelyezés traumatikus élmény marad az azt megélt gyermekek számára. Az Európa Tanács 2005-ben ajánlást fogalmazott meg a *Bentlakásos intézményekben élő gyermekek jogainak védelmére*,⁹⁵ melyben általánosan követendő alapelveket fogalmaztak meg a családból kikerült gyermekek gondozásához, különös figyelemmel a bentlakásos intézményekben élő gyermekekre. Az ajánlás kiemeli a gyermekek jogainak teljes körű védelmének szükségességét az intézményi gondozás során is. Az ajánlás szerint, az intézményi elhelyezés csak abban az esetben indokolt, amennyiben a gyermek olyan fokú veszélyben van, hogy a családi környezetben maradása lehetetlen. A bentlakásos intézményeknek biztosítani kell a gyermek számára a lehető legmegfelelőbb fejlődést, a családba történő re-integráció elősegítését. A szupervízió nagyon fontos szerepet játszik ebben a folyamatban.

Az Európa Tanács 2006-ban *A veszélyeztetett és intézményi gondozásban lévő gyermekek jogai* címmel könyvet adott ki, amely részletesen körüljárja a téma fontosságát és a terület érzékenységre való tekintettel a körültekintő, átgondolt lépések szükségességét.

Az Európa Tanács jelentős hangsúlyt helyez e programja során arra, hogy a gyermekek számára is könnyen érthető és elérhető legyen az az anyag, amelyet részükre, és róluk az Európa Tanács kidolgozott. Így elérhető számos európai nyelven az a gyermekeknek szóló kiadvány, amely színes illusztrációkkal, informatív szöveggel, képregény történetekkel és könnyen érthető stílusban igyekszik bemutatni az intézményi ellátást, a gyakran felmerülő kérdéseket és válaszokat ad e témában és a joggyakorlás lehetőségeiről a gyermekek számára. A „*Gyermekek és fiatalok az intézményi gondozásban – Fedezd fel a jogaidat!*” kiadvány a Nemzetközi SOS Gyermekfaluvval közösen készült el az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének 20. évfordulójára 2009-ben.

Az *Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése* jelentést fogadott el 2010. július 15-én a *Szülői gondozás-nevelés nélküli gyermekek: sürgős lépések szükségesek* címmel,⁹⁶ amely örömet fejezte ki, hogy az Európa Tanács számos országa az elmúlt évtizedekben jelentős előrelépéseket ért el a gyermekek jogainak védelme és jól-léte terén, azonban globális kontextusban és a gazdasági válság által felerősödve, a gyermekek nagy hányada új kihívásokkal kénytelen szembesülni. Amellett, hogy a gyermekek kiemelése a vérszerinti családból sok esetben nem kikerülhető, az alternatív gondozás körülményeinek mindig a gyermek mindenek felett álló érdekét kell szem előtt tartás, ideális a családi környezethez leginkább hasonlító, személyre szabott gondozási formák megerősítése, mint a nevelőszülői rendszer hatékonyabb és elterjedtebb működtetése. Továbbá szükségesek azoknak a programoknak a továbbfejlesztése és használata az egyes tagállamokban, amelyek az intézményi ellátás teljes felszámolására törekednek.

⁹⁵ Recommendation on the rights of children living in residential institutions. www.coe.int/t/transversalprojects/children/childrenincare/childrenincare_EN.asp

⁹⁶ <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12345.pdf>

IV. Az Európai Unió tevékenysége a kisgyermekek napközbeni ellátása terén

Az Európai Unió Tanácsának 1992-ben született *Gyermeknevelésről és gondozásról szóló ajánlásban*⁹⁷ a tagállamok megállapodtak olyan közös politikai elvekben és célokban, amelyek azt tűzték ki célul, „hogya a nők és a férfiak össze tudják egyeztetni munkájukat és családi életüket, valamint a gyermekvállalásból fakadó kötelezettségeket.”

Az ajánlás számos, a szolgáltatások minőségének javítását célzó elemet tartalmaz: megfizethetőség, a szolgáltatások elérhetőségének lehetősége valamennyi területen (vidéken és a városokban egyaránt); a szolgáltatásokhoz való hozzáférés a speciális szükségletű gyermekek számára; a biztonságos ellátás pedagógiai szemlélettel való összeegyeztetése; a szülők, a kisközösségek és az ellátók között szoros, készséges és nyitott kapcsolat kialakítása; a szolgáltatások sokfélesége és rugalmassága; a szülők megnövekedett választási lehetőségei; a különböző szolgáltatások közötti koherencia kiépítése.

A Tanács ajánlását követte az *Útmutató a Jó gyakorlatokhoz* című kiadvány publikálása. Az Európai Bizottság Gyermekgondozási Hálózata (European Commission Childcare Network) jelentést adott ki *A kisgyermekek gondozásának monitoringja* címmel. A Hálózatot felkérték a gyermekgondozási szolgáltatások minőségének definiálására. Összefoglaló jelentésüket 1996-ban hozták nyilvánosságra *A kisgyermekek jóléti szolgáltatásainak minőségi kritériumai* címmel egy tízéves akcióprogram keretében, amely 40 célkitűzést foglal magában a következő tíz év közfinanszírozású szolgáltatásai területén. Ezen a célok néhány speciális feltételhez kapcsolódnak, amelyek a minőségi szolgáltatásokat célozzák:

1. *Szakpolitikai keretszabályozás a szolgáltatásokat érintő rendelkezések kapcsán:* nemzeti, regionális, helyi szinten legyen egy témáért felelős osztály; törvényi szinten legyen biztosítva, hogy a célkitűzések megvalósulnak; nemzeti és helyi infrastruktúra fejlesztés, tervező-monitoring rendszer kiépítése, amely magában foglalja az teljes ellátás szükségleteit fedező szolgáltatásokat.

2. *Pénzügyi célkitűzések:* a közkiadások a GDP legalább 1%-át el kell érjék, az infrastruktúrára költött kiadásokat 90%-ban a 3–6 évesekre, 15%-ban a három év alatti gyermekekre kell fordítani; a szolgáltatások igénybevételéhez rugalmasságot kell biztosítani; a szülők számára meg kell adni a választás lehetőségét, védve a sokféleség értékét és valamennyi fogyatékossgal élő gyermek számára ugyanazt a hozzáférést kell biztosítani, mint a többi, megfelelő ellátással rendelkező gyermeknek. A családokat kímélni kell a háztartásra nehező kiadások tervezése során.

3. *Oktatási célok:* koherens érték és oktatási-nevelési filozófia kidolgozása szükséges a szülők és az ellátók bevonásával; támogatni kell a gyermek önazonosság tudatának és autonómiájának kiépülését, a társadalomba való beilleszkedését, fejleszteni kell nyelvi és verbális készségeit, matematikai és tudományos érdek-

⁹⁷ Council Recommendation 92/241/EEC. Official Journal L 123, 08.05.1992.

lődését, zenei és művészi kifejeződését, drámai vagy bábjáték iránti érdeklődését, egészségügyi és higiéniai, táplálkozásbeli, a helyi közösségről való tudását segítő, valamennyi gyermek családját, nyelvét, kulturális örökségét, vallását és nemét tisztelő fejlődését.

4. *Az ellátók és a gyermekszám összefüggése:* reagálni kell a szolgáltatások célkitűzéseire és a gyermekek életkorára (korcsoportonként változó számú ellátó személyzet foglalkoztatása) és lehetőséget kell biztosítani számukra az úgynevezett nem-kontakt, tehát hasznos szabadidőt (pl. továbbképzés).

5. *Foglalkoztatás:* a teljes állásban foglalkoztatott ellátó személyzet béreinek a tanárokéval való összehasonlítása lehet szükséges, minimum 60%-uknak kell legalább 3 év tapasztalat 18 év feletti oktatásából, és biztosítani kell a szakmai továbbfejlődést; a foglalkoztatottak 20%-a férfi legyen.

6. *Környezetvédelmi és egészségügyi célok:* biztosítani kell a három év alatti gyermekek gondozása során az egy főre jutó minimum 6 m² belső teret, 4 m² teret a 3–6 év közötti gyermekek részére, és közvetlen kapcsolatot kell biztosítani a minimum 6 m² szabadterre.

7. *Szülők:* a döntéshozatalba való teljes bevonás szükséges, formális és informális kapcsolódás a közösséghez és az adott terület etnikai sokféleségének figyelembe vétele szükséges a foglalkoztatási eljárások során.

8. *Teljesítménymutatók:* annak kimutatására is hangsúlyt kell fektetni, hogy szolgáltatások hogyan viszonyulnak a kitűzött célokhoz; a gyermekek fejlődésének rendszeres mérése; a szülők és a közösség nézeteinek visszatükröződése e célkitűzések végrehajtása során.

Barcelonai célok

2002-ben a tagállamok barcelonai találkozójukon megállapodtak kvantitatív célkitűzésekben a gyermekellátás színvonalának emelésére 33%-ban a 0–3 éves gyermekek számára, 90%-ban a három éves kortól a tanköteles kor eléréséig 2010-re. 2008-ban csak 5 állam érte el a 0–3 éves korú gyermekek érintő célkitűzést, és 8 a 3 év fölöttit. Ezek az úgynevezett *barcelonai célok* a Lisszaboni Stratégia központi elemeiként integrálódtak.⁹⁸ Az új Lisszaboni Stratégia keretében a célkitűzések még ambíciózusabbak – 90% és 100% – ami egyértelműen jelöli az arányokat. A szakemberek és szakmai szervezetek hangsúlyozzák, hogy bármiféle cél kitűzése csak a magas színvonalú ellátás mellett támogatható, pusztán a napközbeni ellátás önmagában nem elégséges cél.

Az Európai Bizottság a 2009 júniusában nyilvánosságra hozott úgynevezett *NESSE jelentésében* (Network of Experts in the Social Sciences of Education and Training) és számos egyeztetésen hangsúlyozta a barcelonai célok fontosságát, megjegyezve a szegénységben élő gyermekeket érintő céltámogatások problémás természetét, és arra a következtetésre jutott, hogy „befogadó, általános

⁹⁸ Eredményéről lásd: COM(2008) 638 final. Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school age children.

ellátás megfelelőbb megoldás” (univerzális megközelítés). A jelentés továbbá hangsúlyozta, hogy az intézményi gondozás helyett jobb megoldás lehet az anyáknak/apáknak a finanszírozott szülési szabadság szabadság, valamint a gyermekek jogait érvényre kell juttatni a szolgáltatásokban.

ANDROULLA VASSILIOU, oktatásért felelős uniós biztos és ANDOR LÁSZLÓ, szociális ügyekért felelős biztos számos alkalommal kiemelte, hogy a gyermekek gondozásába való befektetés, a mindenki által hozzáférhető és megfizethető szolgáltatások színvonalának emelése segít elérni az lisszaboni stratégiát felváltó Európa 2020 stratégia általános céljait is.

Az Európai Unió ezen kezdeményezései a nemek közti egyenlőség elvén nyugszanak. Később az Unió számos publikációt hozott nyilvánosságra, amelyek a gyermekellátással-gondozással foglalkoztak az oktatás javítását célzó perspektívából. Így a 2006-ban született „*A Hatékonyság és egyenlőség az európai oktatási rendszerekben*” című bizottsági közlemény sürgette a tagállamokat, hogy nagyobb mértékben fektessenek be a korai gyermekkori gondozásba és nevelésbe, a továbbtanulás alapjául szolgáló hatékony eszközként, amely megelőzheti az iskolából való kiesést, és elősegíti az egyenlő hozzáféréshez, bánásmódhoz.

A gyermeki jogok védelmének megvalósítása, mint cél megjelent az Európai Unió napirendjén, 2006-ban *A Gyermekjogokról szóló uniós stratégiáról*⁹⁹ című közleményben,¹⁰⁰ amelyet megerősített a 2009-ben december elsejétől hatályos Lisszaboni Szerződés 3. szakasza is.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a fenti dokumentumok a kisgyermekek napközbeni ellátásra vonatkoztak, nem kifejezetten a bentlakásos intézményes ellátásra, mert azt nem szabályozni, hanem tulajdonképpen megszüntetni szándékoznak az európai döntéshozók, mindenki számára fizikailag, anyagilag elérhető napközbeni ellátását az egyik legjobb megelőzés az intézményes (bentlakásos) ellátásba kerülés elérésére, mert segít a szülőnek és a gyermeknek is!

Más releváns európai és nemzetközi felmérések, jelentések

- Az OECD *Erős Kezdet jelentései (Start Strong Reports – 2001 és 2006)* hangsúlyozzák, hogy az eredményes korai nevelés és gyermekellátás kulcsa a rendszeres és integrált szakpolitika; az erős és egyenjogú partnerség a korai gyermekellátó szolgáltatók és az oktatási rendszer között; a hozzáférés egyenlőségének biztosítása; e területbe történő jelentős beruházások állami finanszírozással; a részvételi elv erősítése a minőség javítása érdekében, a személyzet továbbképzése és munkakörülményeinek javítása.

- UNICEF *Report Card 8 (2008)* összefoglalja a fejlett országokban működő korai gyermekkori ellátás intézményrendszerét, meghatározott minimum

⁹⁹ A Stratégia kidolgozása megtörtént, várható elfogadása 2010. november 17.

¹⁰⁰ Towards an EU Strategy on the Rights of the Child. Brussels, 4.7. 2006. COM(2006) 367 final.<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0367:FIN:EN:PDF>

standardok alapján (így többek között: a szülési szabadság pénzbeli támogatásának minimuma, a nemzeti akcióterv kidolgozása, különös tekintettel a fogvatékossággal élő gyermekekre; a három év alatti gyermekek ellátására vonatkozó külön rendelkezések; az ellátó személyzet oktatási-képzési lehetőségei; a gyermekszám arányos ellátó személyzet; a közfinanszírozás minimum szintje; a gyermekszegénység szintje).

- *Children in Europe „Kisgyermek és ellátásuk: útban az európai fellépés felé”* (2008) tíz elvet javasol, mint a tagállamok számára követendő alapvető zsinórmértéket a szolgáltatások alapjául 2020-re: valamennyi gyermek számára hozzáférhető szolgáltatásokat; megfizethető szolgáltatásokat /ingyenes hozzáférést adóbefizetésekből finanszírozva; holisztikus és többretegű (pedagógiai) megközelítést, a részvételi elv erősítését; a sokféleség és a szabad választás elvének tiszteletben tartását; részvételi, demokratikus és átlátható; erős és egyenjogú partnerség az iskolákkal; határokon átnyúló partnerségek kiépítését és jógyakorlat-cserét.

A fenti törekvések több szempontból kiemelkedő jelentőségűek a gyermekkori – és nem csak az iskoláskor előtti – napközbeni ellátás és nevelés terén: egyrészt a magas színvonalú, minden gyermek számára fizikailag és anyagilag elérhető szolgáltatások megelőzhetik a bentlakásos intézménybekerülést, másrészt segítik a szülőt és a gyermeket is.

6. Az ombudsman nemzetközi munkája 2010-ben a gyermekjogok terén

6.1. Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (ENOC)

6.1.1. Az ENOC állásfoglalása a fegyveres konfliktusokban részt vevő gyermekről¹⁰¹

Bevezetés – tények és adatok

- Az ENSZ Főtitkárának fegyveres konfliktusokban érintett gyermekek ügyében kinevezett külön megbízottja szerint,¹⁰² az elmúlt évtizedben közel 2 millió gyermek vesztette életét fegyveres konfliktusok során, közel 6 millió gyermek sérült meg vagy lett fogyatékos egy életre, közel 20 millió gyermeknek el kellett menekülnie, és több mint 250 000 gyermeket gyermekkatonaként alkalmaznak. Továbbá, gyermekek ezreit ér nemi erőszak vagy más szexuális erőszak és bántalmazás.

- A Főtitkár 2009 márciusában „Gyermekek és a fegyveres konfliktus” címmel közzétett jelentésében a gyermekek alkotmányos jogainak súlyos és tartós sérelmét észlelte 20 országban, úgymint: Afganisztán, Burundi, Elefántcsontpart, Grúzia, Haiti, Irak, Libanon, Burma, Nepál, Közép-Afrikai Köztársaság, Kongói Demokratikus Köztársaság, Szomália, Szudán, Csád, Palesztina és Izrael, Kolumbia, Uganda, Fülöp-szigetek, Srí Lanka és Thaiföld. A fegyveres konfliktusok regionális dimenziójára tekintettel, a Főtitkár nagyobb éberségre intette a tagállamokat, számos aggálya miatt, mint amilyen a gyermekek határon átnyúlva történő besorozása, toborzása – esetlenül is aláátmasztotta ezt menekülttáborban vagy más táborban elhelyezett gyermekek esetében.

- „Gyermekek és konfliktusok a változó világban” címmel, 2009. június 16-án megjelent jelentés¹⁰³ alkalmából, az ENSZ Gyermekalap (UNICEF) és az ENSZ Főtitkár külön megbízottja, RADHIKA COOMARASWANY emlékeztetett arra, hogy közel egybillió gyermek él a világ fegyveres konfliktusokkal érintett részein, azaz a világ népességének körülbelül egy hatoda, amelyből 300 millió az 5 év alatti gyermekek száma. E gyermekekre és fiatalokra a fegyveres konfliktus hatása közvetlen és súlyos következményekkel jár, fizikai és/vagy pszichikai értelemben, valamint hosszú távon kihat fejlődésükre és jólétükre.

¹⁰¹ Elfogadta az ENOC Közgyűlése, 2009. szeptember 23-25-én, Párizsban.

¹⁰² <http://www.un.org/children/conflict/english/index.html>

¹⁰³ A Machel Stratégia tízéves áttekintése: gyermekek és konfliktusok a változó világban. Ez a jelentés a Graça Machel, az ENSZ Főtitkár által kijelölt független szakértő által „A fegyveres konfliktusok hatása a gyermekekre” címmel írt jelentésnél tíz évvel későbbi helyzetet elemzi.

Főbb eredmények

- *A háborúk a gyermekek jogait sértik*, nevezetesen a gyermek élethez való jogát, a családban és megfelelő erkölcsi környezetben éléshez való jogát, az egészséghez és oktatáshoz való jogát, a gyermeknek az erőszak minden formájával szembeni védelem jogát, ideértve a szexuális abúzus elleni védelem jogát, és a humanitárius segélyhez való jogát. Az oktatás elsődleges eszköze a béke kultúrája megteremtésének. Ebben az összefüggésben, az emberi jogi nevelés, oktatás kiemelt fontosságú.

- A fegyveres konfliktusok változó természete egyre jobban érinti a gyermekeket:

- A könnyű fegyverek és a nem állami haderők elterjedése, a gyalogsági aknák és robbanószer-maradványok és a terrorizmus.
- A polgári lakosság és a harcolók közötti distinkció elmosásával a hagyományos fegyveres konfliktusra vonatkozó 1949-es genfi szabályokat felváltja az, amit néhány állam „belső zavargásnak és feszültségnek” hív.

Ebben az összefüggésben a fegyveres konfliktusban érintett gyermekek:

- Katonai célokra használják őket: aktívan bevonják összecsapásokba (gyermekkatona); más segítő jellegű munkába (futár, kém, hírvivő, megfigyelő, szexuális rabszolga) vagy politikai céllal, mint emberi pajzs vagy a propaganda részeként.

- Iskolák és egészségügyi intézmények feletti légi csapások vagy más támadások áldozataivá válnak.

- Megszegve a nemzetközi egyezményeket, jogtalanul fogva tartják vagy elzárják őket, mert vélhetően fegyveres csoportokkal álltak kapcsolatban.

- Szexuális erőszak áldozataivá válnak: a nemi erőszak a háború eszköze lett.

Áttekintés a fegyveres konfliktusban érintett gyermekek védelmének nemzetközi jogi környezetéről

- Az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény 38. cikke kimondja, hogy *„Az Egyezményben részes államok minden lehető gyakorlati intézkedés megtételével gondoskodnak arról, hogy a tizenötödik életévüket be nem töltött személyek ne vegyenek részt közvetlenül az ellenségeskedésekben”* A 2002-ben hatályba lépett, gyermekek fegyveres konfliktusba történő bevonásáról szóló, a Gyermekjogi Egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv 1. és 2. cikke kimondja, hogy *„A részes államok minden lehetséges intézkedést megtesznek annak biztosítása érdekében, hogy fegyveres erők tizennyolcadik életévüket be nem töltött tagjai ne vegyenek közvetlenül részt ellenségeskedésekben”* és hogy a *„A részes államok biztosítják, hogy a tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek nem toborozhatóak kötelezően fegyveres erőkbe.”*

- A Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútumának 8. cikke kimondja, hogy a Bíróság háborús bűnnek értelmezi *„a 15 év alatti gyermekek nemzeti fegy-*

veres erőkre való toborzását vagy besorozását illetve konfliktusba történő aktív bevonásukat”, a konfliktus esetleges nemzetközi jellegétől függetlenül.

- A Biztonsági Tanács felállított egy jelentéstételi, ellenőrző mechanizmust a gyermeki jogok fegyveres konfliktusok során való megsértésének hat kategóriájára, amelyet egyhangúan fogadott el az 1539 (2004). számú 1612 (2005). számú döntéseiben.

Tekintettel a szabályok elfogadása és alkalmazása közötti szakadékra, mi, az ENOC tagjai mélyen meg vagyunk győződve arról, hogy

- Szakadék tátong a gyermekek fegyveres konfliktusokban való védelmi kötelezettségének nemzetközi szövegekben való felismerése és alkalmazása között.

- Az állami szuverenitás elve nem veszélyeztetheti a gyermek alkotmányos jogainak védelmét a konfliktusokban.

- Nem lehet elfeledkezni arról, hogy – a fegyveres konfliktusokban érintett gyermekeket érintő nemzetközi jogszabályok ratifikálása ellenére – a gyermekek emberi jogainak tiszteletben tartását folyamatosan megszegik a fegyveres konfliktusok során.

- Nincsen hatékony mechanizmus a gyermekek védelmére és nincs megfelelő cselekvés, sem reakció, amely végül az elfogadhatatlan büntetlenséghez vezet.

Mi, az ENOC tagjai kiállunk amellett, hogy

- A fegyveres konfliktusban érintett gyermekek jogainak védelmére vonatkozó jelentéstételi, ellenőrző mechanizmust – a Biztonsági Tanács 1612 (2005) számú döntésében foglaltakhoz hasonlóan – el kell fogadni és meg kell erősíteni, amelynek érdekében gyűjteni és meg kell osztani egymással a releváns információkat a fegyveres konfliktusban érintett gyermekeket ért erőszakról.

- Együttműködést és információcserét kell ösztönözni a polgári lakosság, a békefenntartó és béketeremtő nemzetközi és regionális szereplők között (nemkormányzati szervek, nemzetközi humanitárius szervezetek, Részes Államok, és az ENSZ ügynökségek) a fegyveres konfliktusban érintett gyermekek jogainak nemzetközi ellenőrző mechanizmus kiépítése érdekében.¹⁰⁴

- A fegyveres konfliktusban érintett gyermekek lefegyverzésére, mozgósíthatóságának megszüntetésére, és reintegrációjára törekvő programok kidolgozása szükséges, annak fényében, hogy 76 tagállam az úgynevezett Párizsi Elvek mellett erősen elkötelezte magát.

- A gyermekeket és fiatalokat be kell vonni a konfliktusrendezési folyamatokba és újjáépítési programokba, valamint a béke konszolidációba.

¹⁰⁴ Amint ezt a Kongói Demokratikus Köztársaság Emberi Jogi Tanácsának képviselője 2009-es jelentésében rögzítette, még mindig a nemzetközi ellenőrző mechanizmus a legmegfelelőbb megoldás az állami szuverenitás elvének tiszteletben tartása mellett.

– A Nemzetközi Büntetőbíróság elsőbbségi vádemelést alkalmazzon a gyermekek ellen háborús bűncselekményeket elkövetett egyénekekkel szemben.

Az ENOC elkötelezett a cselekvés mellett

Mi, az ENOC tagjai elköteleztük magunkat, hogy a fegyveres konfliktusokban érintett gyermekek érdekében nemzeti törvénykezéseink felé és bármely fegyveres konfliktusban érintett fél felé forduljunk az ellenségeskedésbe került gyermekek alkotmányos jogainak védelme és figyelembe vétele érdekében. Ugyancsak elköteleztük magunkat abban, hogy a védelem tiszteletben tartását elvárjuk a fegyveres erők részéről is.

6.1.2. Összefoglaló az ENOC 2010. évi Közgyűléséről és Éves Konferenciájáról¹⁰⁵

DOMINIQUE VERSINI, francia gyermekjogi ombudsman, az ENOC soros elnöke megnyitotta a konferenciát és bevezetőjében ismertette az ENOC elmúlt évének főbb eseményeit. Így azt a korábbi célkitűzést, hogy az ENOC munkájába a gyermekek aktívabb bevonására lenne szükség, amelyet teljesített azzal, hogy megalakult az Fiatal Tanácsadók Európai Hálózata (European Network of Youth Advisers/ENYA). Az idei konferencia úttörő mozzanata volt, hogy a munkacsoportok munkáját és a megfogalmazott ajánlásokat az ENYA tagjaival együtt vitatja meg.

MAUD DE BOER-BUQUICCHIO, az Európa Tanács főtítkárhelyettese előadásában bemutatta az Európa Tanács gyermekeket érintő kiemelt témáit, így különösen a gyermekbarát igazságszolgáltatást, mellyel kapcsolatos állásfoglalását 2010 novemberében fogadta el az Európa Tanács Közgyűlése. További fontos téma: gyermekbarát egészségügy, jóléti szolgáltatások, részvétel. A gyermekek szexuális abúza elleni egyezmény jelenleg a legfontosabb napirendi téma, amelyben jelentős szerepet kapnak a független, gyermekjogi intézmények. Mivel egyértelmű, hogy a gyermeki jogokkal kapcsolatos tudás-ismeret bővítése elengedhetetlen, az Európa Tanács 2010 novemberében Rómában kampányt hirdetett a gyermekeket érintő szexuális erőszak ellen, a testi fenyegetés elleni kampányhoz hasonlóan.

AUREL CIOBANU-DORDEA, az Európai Bizottság, igazságügyi főigazgatójának képviselőjeként az Európai Unió gyermekjogi napirendjéről beszélt. 2010. november 17-ét jelölték meg a 2006-ban elindult Gyermekjogi Stratégia elfogadására.¹⁰⁶ A Stratégiáról társadalmi vitát kezdtek idén júniusban, amelyre 120 hozzászólás érkezett. Probléma az adatok hiányossága, alapvetően szükséges továbbá az ismeretbővítés, a jogtudatosítás erősítése. Kiemelt gyermekjogi té-

¹⁰⁵ Az ENOC 2010. október 7–8-án, a soros elnöki országnak megfelelően Strasbourgban tartotta éves közgyűlését és konferenciáját. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa LUX ÁGNES képviselte.

¹⁰⁶ A Stratégia elfogadása nem történt meg a kézirat lezárásakor (2011. február 23.).

mák lesznek a gyermekszegénység, a gyermekekkel szembeni erőszak, a gyermekbarát igazságszolgáltatás, a különösen kiszolgáltatott gyerekek védelme. A Bizottság elkötelezett, hogy az uniós szakpolitikák főáramába helyezze a gyermeki jogok kérdését.

JEAN ZERMATTEN, az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának alelnöke beszélt a gyermekpornográfia elleni ENSZ Egyezményről, amelyet az uniós tagállamok nagy része némi késéssel ugyan, de elfogadott. Ez az Egyezmény mind ez idáig alig került eddig megemlítésre az uniós gyermekjogi programokban. Gyermekek részvétele ugyancsak prioritás az ENSZ-ben, nemcsak az Európa Tanácsban vagy az Európai Unióban. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményét széles körben elfogadták a tagállamok, de kérdés továbbra is, mit tesznek a gyakorlati megvalósulásáért. Jelentős eredmény, hogy mára megismertek az államok a „gyermek” kategóriával, aki védtelen és kiszolgáltatott, és ezért számos intézkedés, intézmény barátságosabbá tételére van szükség. A joganyag egyes elemeit is másképp értelmezik a tagállamok, általában elmondható, hogy nem fogadják el, hogy ez az Egyezmény az államokat kötelezi a hozzáállásuk megváltoztatására, mivel minden 18 év alatti gyermek olyan státust kapott, hogy nem lehet tárgyként kezelni, hanem önálló egyén, aki közvetlenül vagy képviselője útján gyakorolhatja jogait (identitáshoz való jog, családhoz való jog, véleményszabadság, magánélethez való jog, kényszer elleni védelem, vallásszabadság, élethez, fejlődéshez való jog, megkülönböztetés tilalma).

Az Egyezmény „a részes fél garantálja” kitétele az aláíró állam számára kötelezettséget állapít meg, hogy a gyermekek meghallgatását biztosítsa, a szükséges feltételeket meg kell teremteni a döntéshozatalban való, érettségüknek és életkoruknak megfelelő részvételhez. Ennek eredményes megvalósulásához a bírók, rendőrök, jogászok, gyermekekkel foglalkozó szakemberek gyermekjogi képzésére is szükség van. Az Egyezmény 2. szakasza rögzíti, hogy az eljárások során is figyelembe kell venni a gyermekek véleményét közvetve vagy közvetlenül, nemcsak igazságszolgáltatási eljárásokban, hanem az igazgatási eljárásokban (iskolától az egészségügyi szolgáltatásokig), vagy a bevándorlást érintő ügyintézésében.

MARIA SANTOS PAIS, az ENSZ gyermekek elleni erőszak kérdésében megbízott külön képviselője, videóüzenetében kitért arra, hogy az Egyezmény és a Párizsi alapelvek garantálják a gyermek mindenképp felett álló érdekének képviseletét. A gyermekjogi ombudsmanok központi feladatot láthatnak el, mint a gyermekek véleményének képviselői a társadalmi vitákban.

Az ENOC tagjai bemutatták 2009. évi tevékenységükről szóló összefoglalásukat.

A Közgyűlés megválasztotta az ENOC új elnökét, aki 2010. végéig PATRICIA LEWSLEY északír gyermekjogi ombudsman, 2011. január elsejétől pedig MAREK MICHALAK lengyel gyermekjogi ombudsman. A főtitkári posztot továbbra is GEORGE MOSCHOS görög gyermekjogi ombudsman tölti be.

A konferencia plenáris ülése 2010. október 8-án folytatódott, melyen LEDA KOURSOMBA (gyermekjogi ombudsman, Ciprus) beszámolt az „Igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés” munkacsoport munkájáról, szorgalmazta, hogy a különböző nemzetközi mechanizmusokban az ENOC-nak, mint szervezetnek kell fellépnie.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkatársa az erőszakkal és az oktatással foglalkozó műhelybeszélgetéseken vett részt, melynek levezető elnöke MARIA KAISA AULA finn ombudsman volt, valamint GEORGE MOSCHOS görög ombudsman volt.

A műhelybeszélgetés során felkérték LUX ÁGNEST, a magyar ombudsman iskolai erőszakról szóló vizsgálatának bemutatására, és KEITH TOWLER walesi ombudsmant jó gyakorlatuk bemutatására.

Az oktatással foglalkozó munka során felmerültek az alábbi kérdések: a gyermekbarát környezet megteremtésének fontossága az iskolákban, a pedagógusok gyermekjogi képzésének szükségessége, a fogyatékossgal élő gyermekek részére speciális képzési formák és értékelési rendszer kiépítése, a gyermekjogi-emberjogi képzés támogatása az iskolákban, a gyermekek részvételének támogatása az oktatási rendszerben, a világos és koherens szabályzat a gyermekek jogairól és kötelességeiről az iskolákban, a gyermekek jól-létének, az erőszak minden formájától való védelem garantálása, ehhez kapcsolódóan szabályzat és eljárási rendszer kidolgozása; a pedagógusok munkájának értékelése-monitoringja, a kulturális sokféleség támogatása; csoporttevékenységek erősítése, hatékonyabb egészségügyi és szexuális nevelés; fair szankciórendszer és jogorvoslati rendszer kidolgozása; hiperaktív gyermekek speciális nevelése; praktikus tudás tanítása; az oktatás minőségének felmérése és értékelése.

THOMAS HAMMARBERG, az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa volt az ENOC és az ENYA közös ülésének a kiemelt vendége. Előadásában hangsúlyozta, hogy az Egyezmény legfontosabb eleme, a 12. szakasz, ami a meghallgatás joga, és a gyermek véleményének tiszteletben tartása. A társadalomnak nemcsak meg kell hallgatnia, amit a gyermekek mondanak, hanem meg is kell hallania. A valóságban a gyermekek sokszor, mint „bio díszlet” vesznek részt a döntéshozatalban valódi részvétel helyett. A gyermekek részvétele az igazságszolgáltatás során problémás, az eljárások nehézkesek, lassúak, formálisak, hosszadalmasak, a gyerekek számára érthetetlenek, ebben sokat kell a tagállamoknak fejlődni, ennek elősegítésére az Európa Tanács létrehozott egy munkacsoportot. Az iskola a legfontosabb helyszíne a gyerekek véleménye figyelembe vételének, például házirendek, tantervek kidolgozása során. A politikai döntéshozók akkor tudnak érdemi, előremutató döntéseket hozni, meghallani, hogy mi a probléma, ha tisztában vannak a tényekkel, adatokkal, tehát nagyon fontos a felkészítés. A bevándorlók gyermekeinek a „hangja” gyakran elveszik, ők sokkal kiszolgáltatottabbak, ezért különös figyelemre van szükségük. Sokat kell tenni annak érdekében, hogy komolyabban vegyüek

a gyermekek véleményét, amely munkában a gyermekjogi ombudsmanok fontos szerepet töltenek be.

Az ENYA résztvevői is elmondták véleményüket, a párhuzamosan futó (erőszak, oktatás, internet, egészségügy téma köré szervezett) munkacsoportok megállapításaikról.

MARIA KAISA AULA – KEITH TOWLER ombudsmanok az ENOC munkacsoport javaslatait vázolták fel. Beszélni kell az erőszak létéről, „trendivé” kell tenni az erőszak-ellenességet. A gyerekeknek vannak emberi jogaik, ugyanazok, mint a felnőtteknek, speciálisakkal kiegészítve. A gyermekekkel szembeni erőszak még mindig legitim, holott ugyanez a felnőttek között vagy állatok sérelmére elkövetve jobbra büntetendő. A szülővé válást segíteni kell a szakembereknek. A testi fenytés explicit tilalmára van szükség. A gyermekeket, érintettként, mint a téma szakértőit be kell vonni, amelynek során saját tapasztalataikat is megosztják. A gyermekek nem mondják el, ha erőszak történik velük, mert általában nem bíznak a felnőttekben. A szociális szférában és az egészségügyben dolgozóknak elérhetőnek kell lenni, és felkészültnek a gyermekek problémáira. A gyermekeknek ismeretre van szükségük, milyen jogaik vannak és kihez fordulhatnak sérelmük esetén. Adatgyűjtésre lenne szükség, mert az erőszak rejtett jelenség. A gyermek erőszakos viselkedése mögött általában az a felnőtt viselkedés van, amit maguk körül láttak. Probléma, hogy az erőszak használata a legegyszerűbb megoldási mód. Szükség lenne a kortárs mediáció használata, amely néhány országban elterjedt jó gyakorlat.

Az egészség témakörben felmerült a gyermekek és az ombudsmanok részéről is, hogy problémát jelent a fiatalkorúak dohányzása, alkohol-, drogfogyasztása, a szexuális nevelés hiánya, a nemkívánatos terhességek nagy száma, a mentális egészség szerteágazó problémái, öngyilkosságok gyakorisága, az egészségtelen étkeztetés az iskolákban.

6.2. Eurochild

A Eurochild, amely több mint 100 európai gyermekvédelmi szervezetet tömörít 32 országból, azzal a céllal, hogy a gyermekek és fiatalok életminőségét javítsa Európa-szerte, európai szinten a gyermekek jogaival kapcsolatos ügyekben az egyetlen ernyőszervezetek, amely munkáját az ENSZ Gyermekjogi Egyezményében megfogalmazottak szerint végzi.

A szervezet kampányokat szervez a gyermekek jogainak érvényesülése érdekében egész Európában. Különösen a szegénység, társadalmi kirekesztettség és marginalizálódás miatt veszélyeztetett gyermekekre összpontosítva. A szervezet tematikus munkacsoportjai külön fórumot biztosít a tagok számára a speciális jellegű tudás és gyakorlat egymásnak történő átadására.

6.2.1. Gyermekszegénység elleni kampány

2010 a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai éve volt, amely számtalan kulcsfontosságú üzenet megalkotására sarkallta a Eurochildot is:

- a gyermekek felbátorítása (empowering),
- a minőségi szolgáltatásokhoz való egyetemes hozzáférés lehetővé tétele,
- a mindenki számára egységes lehetőségek biztosítása,
- a megelőzés és a korai beavatkozás,
- a védetlen gyermekek támogatása,
- a családok megerősítése,
- fokozott felelősségre vonhatóság,
- hatékony forrás elosztás
- többdimenziós politika.

Az Eurostat 2010-es felmérése szerint az Európai Unión belül a gyermekek 20%-a van a szegénység kockázatának kitéve. A szegénység a gyermeki jogok megtagadását jelenti, amely megakadályozza őket a lehetőségeik, képességeik teljes kibontakoztatásában. Amint azt MAUD DE BOER-BUQUICCHIO, az Európa Tanács főtitkár-helyettese mondta, „a gyermekek nem mini emberek, mini emberi jogokkal”. A szegénység sokkal többet jelent az anyagi javaktól való megfosztottságnál, hiszen magában foglalja az alacsony szintű egészségügyi ellátást, oktatást, lakhatási viszonyokat, környezetet is. A gyermeki jogok szemszögéből történő megközelítés pedig mindezen tényezőket figyelembe veszi a gyermekszegénység elemzésekor, feltárja a gyermeki jól-létet befolyásoló körülményeket családon belül és kívül egyaránt.

1. A gyermekek felhatalmazása a döntéshozatalban való részvételre – mivel minden gyermeknek joga van ahhoz, hogy meghallgassák

ENSZ Gyermekjogi Egyezmény

12. cikk

1. Az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét; a gyermek véleményét figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni.

2. Ebből a célból nevezetesen lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák.

A Eurochild ezt kiemelten fontosnak tartja, hiszen minden gyermeket megillet a meghallgatáshoz való jog, amely az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének egyik alapköve. A politikai célok megalkotásakor és alkalmazásakor a gyermekek véleményét és tapasztalatait is figyelembe kell venni. Ez a jog minden

gyermeket megillet, különösen fontos azonban azon gyermekek esetén, akik a szegénység vagy a szociális kirekesztettség veszélyeinek vannak kitéve. Minden gyermek hozzá kell férjen a megfelelő információkhoz és a párbeszéd folyamatához, amely lehetővé teszi, hogy megosszák gondolataikat és tapasztalataikat, véleményüket pedig azonos súllyal kell figyelembe venni. Egy belga kutatás arra is rámutatott, hogy míg a legtöbb gyermeket a saját családjukban meghallgatják, addig csak kis százalékuknak van lehetőségük arra, hogy az iskolai életben is aktív szereplőkké váljanak.

2. Minőségi szolgáltatásokhoz való egyetemes hozzáférés

ENSZ Gyermekjogi Egyezmény

24. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen. Erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybe vételére irányuló jogától.

28. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát [...].

Az egyetemesen hozzáférhető szolgáltatások annak előfeltételét képezik, hogy biztosított legyen az, hogy mindenki egyenlő jogokat élvezzen. A hozzáférésnek minőséggel kell párosulnia. A nyújtott szolgáltatásnak hatékonynak, kielégítőnek kell lennie, mindezt jól képzett apparátus kell, hogy biztosítsa. A szolgáltatásnak a gyermekek és családjuk igényeinek figyelembevételén, felhatalmazásán és részvételén kell alapulnia.

3. Mindenki számára egységes lehetőségek

ENSZ Gyermekjogi Egyezmény

2. cikk

1. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják és biztosítják a joghatóságuk alá tartozó gyermekek számára az Egyezményben lefektetett jogokat minden megkülönböztetés, nevezetesen a gyermeknek vagy szüleinek vagy törvényes képviselőjének faja, színe, neme, nyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzeti, nemzetiségi vagy társadalmi származása, vagyoni helyzete, cselekvőképzetlensége, születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül.

27. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek a jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi a testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését.

A szegénység egyben oka és hatása is a diszkriminációnak. Minden gyermeknek azonos lehetőségeket kellene adni annak érdekében, hogy teljes mértékben fejleszteni tudják képességeiket és élvezni tudják az őket megillető jogokat. A nemzeti politika kialakításakor figyelembe kell venni a Gyermekjogi Egyezmény alapelveit és a gyermek mindenek felett álló érdekét.

Az UNESCO és az Európa Tanács 2007. évi felmérése¹⁰⁷ szerint a szegénység az egyike azoknak az okoknak, amelyek megakadályozzák a roma származású gyermekek bölcsődébe, illetve óvodába kerülését. Romániában például a roma gyermekek csupán 20%-a megy óvodába és kerülnek az oktatási rendszerbe az általános iskolát megelőzően.

Egy Angliában végzett kutatás szerint széleskörűen bizonyított, hogy igazságtalanul tiltják meg a gyermekek könyvtárakba, múzeumokba, galériákba történő belépését. A becslések szerint a világ népességének 10%-a – hozzávetőlegesen 650 millió ember, amelyből 200 millió a gyermekek száma – tapasztalja meg, éli át a fogyatékoság valamilyen formáját. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 2009. évi jelentése szerint a szegénység korlátozza az egészségügyi és rehabilitációs lehetőségekhez való hozzáférést is.¹⁰⁸

4. Megelőzés és korai beavatkozás – a megelőzés jobb, mint a kezelés

ENSZ Gyermekjogi Egyezmény

18. cikk

3. *Az Egyezményben részes államok megtesznek minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy a dolgozó szülők gyermekei számára biztosítsák olyan szolgáltatások és gyermekőrző intézmények igénybevételének jogát, amelyekre jogosultak.*

A szegénység és a társadalmi kirekesztés magvait már a családi élet korai stádiumában elszórják. A kisgyermekes, fiatal szülő családok, különösen pedig azok, amelyek a szegénységgel, illetve a társadalmi kirekesztéssel kerülnek szembe, a lehető legkorábbi stádiumban kell, hogy megkapják a szükséges segítséget és támogatást. A probléma fellépése előtti beavatkozás sokkal kevesebb költséggel jár, és hosszú távú bevételeket hoz a társadalom számára. A magas szintű, minden gyermek számára átjárható és megengedhető korai oktatás és gondozás hozzájárulhat a jövőbeni oktatási különbségek és hátrányok csökkentéséhez. A kormányoknak ezért sokkal több forrást kellene fordítani a gyermekekre hat éves koruk eléréséig, különösen a legsebezhetőbb, legveszélyeztetettebbekre, annak érdekében, hogy minél teljesebb, boldogabb életet élhessenek.¹⁰⁹ A gyermekek egészségvédelme potenciálisan értékes gazdasági befektetés, hiszen jobban képzett és még tevékenyebb felnőttekké válva megtörhet a szegénység generációk közötti átszállása.

5. Védtelen, kiszolgáltatott gyermekek támogatása

ENSZ Gyermekjogi Egyezmény

3. cikk

3. *Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfelelően az*

¹⁰⁷ Towards quality education for Roma children: transition from early childhood to primary education, UNESCO and Council of Europe, 2007.

¹⁰⁸ World Report on Disability and Rehabilitation, concept note, WHO, 2009.

¹⁰⁹ Doing better for Children, OECD, 2009.

illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.

23. cikk

A fogyatékoság bármely formájával együtt élő gyermekeknek különleges gondoskodásra és támogatásra van szükségük annak érdekében, hogy teljes és független életet élhessenek.

Bizonyos gyermekek különleges helyzetük (például az intézményi ellátásban, vagy szülőktől külön élő gyermekek stb.) vagy speciális jellemzőjük (mint valamely fogyatékosággal, vagy etnikai kisebbségi származás stb.) okán fokozottabban ki vannak téve a szegénység és a társadalmi kirekesztés kockázatának. Az egyetemes szolgáltatásokat speciális célzott beavatkozásokkal kell kiegészíteni annak érdekében, hogy jobban kielégítsék a legkiszolgáltatottabb gyermekek igényeit.

Az adatok hiánya ellenére nagyjából megbecsülhető, hogy az Európai Unión belül körülbelül a gyermekek 1%-a kerül állami gondozásba. Kutatások¹¹⁰ szerint ugyanis azokban az országokban, amelyek kevesebb összeget fordítanak közegészségügyre és szociális szolgáltatásokra, nagyobb arányban kerülnek a gyermekek intézményi ellátásba.

6. A családok megerősítése

ENSZ Gyermekjogi Egyezmény

18. cikk

1. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy biztosítsák annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenképp a gyermek mindenek felett álló érdekének kell vezetnie.

A gyermekek akkor a teljesítenek a legjobban, ha pozitív családi környezetben nőnek fel. A kormányok elsődleges célja kell legyen, hogy a családokat támogassa a gyermekek nevelésében. Az anyagi források mellett a szegénységgel és társadalmi kirekesztettséggel küzdő családoknak olyan támogatásra is szükségük van, amely a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést és a családi élet és munkavállalás összeegyeztethetőségét segíti elő.

A pénzügyi bevételeknek kiemelkedő hatásuk van a gyermekek közötti szegénységi szintekre az Európai Unión belül. Maguk a szülők sokszor úgy érzik, hogy a szegénység befolyásolja azon képességüket is, hogy gondoskodni tudjanak a gyermekükről. Az alacsony bevétel a jó családok működését is megnehezíti és befolyásolhatja a gyermek-szülő kapcsolat minőségét.

¹¹⁰ BROWNE et al. (2004,2005a) – A European Survey of the number and characteristics of children less than three in residential care at risk of harm. *Adoption and Fostering*, 29 (4): 1–12.

7. Fokozott felelősségre vonhatóság – a kormányokat el kell számoltatni a gyermekügyekkel kapcsolatban

ENSZ Gyermekjogi Egyezmény

44. cikk

1. Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat, hogy az Egyesült Nemzetek Főtitkárnak közvetítésével az Egyezményben elismert jogok érvényesítése érdekében elfogadott intézkedésekről és e jogok gyakorlásában elért előrehaladásról jelentést terjesztenek a Bizottság elé, éspedig:

a) az Egyezménynek az adott államra vonatkozó hatályba lépésétől számított két éven belül,

b) ezt követően ötévenként.

A kormányok nemzeti és regionális szinten is elszámoltathatóak kell, hogy legyenek a társadalmi kirekesztés és szegénység elleni küzdelem terén tanúsított elkötelezettségüket illetően.

A célok, ellenőrzés és elemzési módszerek fontosak a hatékony politikák kialakításában, az egyes érdekcsoportok számára biztosítani kell az információhoz való hozzáférést és használatot, annak érdekében, hogy teljes mértékben, hatékonyan vonhassák felelősségre a kormányokat.

Az Egyesült Királyságban a kormány azt a célt tűzte ki, hogy 2010-re megfelezi a gyermekszegénység 1999-ben mért szintjét, 2020-ra pedig teljes mértékben megszünteti azt. 10 Európai Unió ország határozott meg számszerűsíthető nemzeti célokat a gyermekszegénység csökkentése érdekében.

8. Hatékony forrásfelosztás – mivel a gyermekekbe fektetett pénz térül meg a legjobban

ENSZ Gyermekjogi Egyezmény

26. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek a szociális biztonsághoz, így a társadalombiztosítás juttatásaihoz való jogát, és megteszik a szükséges intézkedéseket arra, hogy hazai jogszabályaiknak megfelelően biztosítsák e jog teljes megvalósulását.

2. A juttatásokat, amennyiben szükségesek, a gyermek és az eltartásáért felelős személyek anyagi erőforrásainak és helyzetének, valamint a gyermek által vagy nevében a juttatás elnyerésére előterjesztett kérelemre vonatkozó bármely más meggyőző alapon kell engedélyezni.

Ha a kormányok a mindenki számára elérhető szolgáltatásokba, családtámogatásokba, a családi élet és a munka összeegyeztethetőségébe, a legnehezebb helyzetben lévők célzott támogatásába, az egyetemes és mindenki számára elérhető szolgáltatásokba fektetnek be, akkor ennek hatásai hosszútávon a gazdasági élet és a társadalom minden területén érezhetőek lesznek.

Az UNICEF (2008) és az OECD (2006) statisztikái szerint az egyes országok anélkül, hogy növelnék a szociális jellegű kiadásait, akár 10% alá csökkent-

hetnék a szegénység mértékét, ha átcsoportosítanák a forrásokat a különböző előirányzatok, politikai célok között.

9. Többdimenziós politika

ENSZ Gyermekjogi Egyezmény

4. cikk

Az Egyezményben részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Amennyiben gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében hozzák meg.

A szegénység és társadalmi kirekesztés elleni harc közös gondolkodást és együttes fellépést igényel a különböző politikai területek között. A minisztériumok, valamint a nemzeti és regionális szintek közötti együttműködést erősíteni kell és az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználásával csökkenteni kell a különbségeket a nemzeti és regionális szintek között.

Az UNESCO 2009-es jelentése szerint tisztán kimutatható az összefüggés a társadalmi egyenlőtlenségek és az oktatásban való teljesítmény között. Amennyiben a kormányok a családokra és a szociális kedvezményekre fordítanak jelentősebb összegeket, az szoros összefüggésben áll a szegénységi mutatók csökkenésével.

A gyermekek esélyegyenlőségének megteremtése érdekében tett intézkedések – például a politikai irányvonalak meghatározásánál a gyermeki jóllét és a szociális beilleszkedés elvének beépítése – tűnnek a legsikeresebb és legmegfelelőbb válasznak az EU politikai elköteleződésére a gyermekszegénység és szociális kizsákmányolás elleni küzdelemben.

6.2.2. A Eurochild 2010. évi konferenciája¹¹¹

A Eurochild ajánlásai a következők

1. Kiemelt figyelemmel kell kezelni azokat a gyermekeket, akik az intézményi ellátásból a közösségi alapúba kerülnek.

2. Erősíteni kell a jó gyakorlatok megismerését és cseréjét, valamint a nemzeti és európai szinten történő együttműködést is.

3. Keretaktíótervre van szükség az alternatív ellátásról a megszülető Gyermekjogi Stratégiában.

4. Támogatandó a gyermekszegénység elleni küzdelemtől és jól-létről szóló bizottsági ajánlás, azonban meg kell jeleníteni az elkötelezettséget az alternatív ellátásban élő gyermekek felé, illetve azoknak, akik szülő nélkül nőnek fel.

5. Az uniós tagállamoknak szorgalmaznia kell az Alternatív ellátásról szóló ENSZ Iránymutatás átültetését a nemzeti jogba.

¹¹¹ A Eurochild 2010. évi konferenciáját a svédországi Örebro-ban tartotta 2010. november 3–5 között. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosát LUX ÁGNES képviselte.

CHRIS GARDINER, az International Foster Care Organization elnöke előadásában az ENSZ Gyermekjogi árnyékjelentés készítéséről beszélt, elméleti alapvetésekkel és praktikus tanácsokkal. Az árnyékjelentést készítő civil szervezetek számára adott a lehetőség, hogy egyszer találkozzanak egy három órás tanácskozás idejére a CRC Bizottság tagjaival. A jelentésnek körülbelül 30 oldalasnak kell lenni, és az árnyékjelentést készítőnek kell az angol/francia fordítást elkészíteni és a CRC tagjainak megküldeni.

A Nemzetközi SOS Gyermekfalu képviselői bemutatták az „*Én számítok*” („I matter” campaign) kampányt, mely elsősorban az intézményi ellátást elhagyó fiatalok jogaira, önálló életre való felkészítésére koncentrálna. Habár az intézmények elhagyása integráns része az ellátó rendszernek, mégis alapvetően túl kicsi prioritást élvez, kevés figyelmet kap, holott nagyon fontos a felnőtt élet kezdése szempontjából is. Ezért három elemre kellene koncentrálni:

1. az intézmény elhagyása jelentőségének felmérése és megértése;
2. az érintett fiatalok részvételének elősegítése az őket érintő kérdésekben;
3. megfelelő jogszabályi háttér kialakítása.

A Nemzetközi SOS Gyermekfalu eddig három dokumentumot készített [1. foglalkoztatás, 2. intézményi ellátás, 3. (jelenleg véglegesítik) intézmény elhagyása témában].

A fiataloknak ismeretre, kellő információra van szüksége, ennek érdekében maguk is igyekeznek: gyermek/fiatalbarát publikációkat kiadni, konferenciák, peer review-kat szervezni a részvételükkel.

Szükséges a nagyobb garanciát biztosító jogszabályi környezet kialakítása, mert

- az intézményt elhagyó fiatalok nem (tudnak felkészülni) készülnek fel kellőképpen erre a nagy változásra;
- későbbi lakhatásuk gyakran megoldatlan;
- az átmeneti otthonokból kikerülők jelentős nehézséggel küzdenek a munka világában.

Összességében elmondható, hogy nincs megfelelő képünk az intézményi ellátottakról, mert nincs elégséges és megfelelő adat (az intézményben élő gyermekek kapcsán összehasonlítható a fogva tartott gyermekek, más intézményi ellátásban élő gyermekek létszámáról szóló adatok)

A következő trióelnökség kapcsán BEATE KULIG (szakértő, SOS Gyermekfalu Lengyelország) Lengyelország helyzetét mutatta be, ahol a számítások szerint jelentős számú, mintegy 96 000 gyermek él intézményi ellátásban – eltérő körülmények között, eltérő esélyekkel (jelentős a vidék-város különbség).

NELLY PETROVA-DIMITROVA szakértő bemutatta az Európai Unió DAPHNE programja keretében végzett kutatást, amely az intézményi ellátásban élő 7–18 év közötti, szexuálisan abúzált gyermekekről szól. Főbb kutatási kérdések: 1. viktimizáció dimenziói, 2. intézményi kultúra, 3. szexuális abúzus mechaniz-

musai. A kutatást öt országban végezték (Litvánia, Lettország, Bulgária, Lengyelország, Görögország). A szexuális erőszak formáinak előfordulásának gyakorisága a következők szerint rangsorolható: 1. Verbális abúzus, 2. Aktus nézésére kényszerítik a gyermeket, 3. Fajtalankodás, 4. Nemi erőszak és/vagy annak kísérlete, 5. Gyermek elcsábítása, 6. Prostitúció.

Állami fenntartású intézmények szerepeltek a vizsgálatban, az egyházi fenntartásúak esetében nincs lehetőség adatkérésre, ami súlyos gondot okoz, hiszen a jelenség minden valószínűség szerint jelen van a nem állami és egyházi fenntartású intézményekben is.

Általános tapasztalat, hogy (1) a szexuális abúzus jelensége nagyon gyakori az intézményekben élő gyermekek esetében, sőt gyakoribb, mint sejteni lehet, (2) nagy a latencia, valamint (3) jellemző, hogy a beleegyezés korának elérése előtt legnagyobb számban az intézményben élő gyermekek már valamilyen szexuális tapasztalatra tesznek szert.

A konferencia plenáris ülésén megnyitó beszédet mondott HERCZOG MÁRIA, a Eurochild soros elnöke. A vendéglátó Svédország nevében MARIA LARSSON ifjúsági és időügyi miniszter a gyermekszegénység elleni küzdelem fontosságát emelte ki. A gyermekek jogainak védelme, jól-létének biztosítása valamennyiünk jövője szempontjából fontos. A gazdasági válság nem szabad, hogy nyomot hagyjon a gyermekellátás rendszerén. A megfelelő családpolitikának meghatározó szerepe van a családok támogatásában a válság leküzdésében.

ANDOR LÁSZLÓ, szociális ügyekért felelős uniós biztos videóüzenetben beszélt arról, hogy az európai gyerekek 20 százaléka a szegénység küszöbén él. Erős szövetségre van a szükség európai intézmények, a nemzeti kormányok, NGO-k között, mint amilyen a Eurochild. Az „Európa2020” stratégia keretében életre hívtak egy Szegénységellenes Platformot, amely egy olyan kezdeményezés, amelyik európai szinten eddig soha nem látott szegénységellenes együttműködésre épül. Ebben a munkában a nemzeti kormányokra és civil szervezetre is szükség van, mert különben nem lehet végrehajtani és később monitorozni az elért eredményeket. Fontos szerepe lehet azoknak az uniós eszközöknek, mint amilyen az Európai Szociális Alap, mely jól teljesített a szociális kohézió terén. Kiemelten fontos cél a gyermekszegénység elleni küzdelem, mert ez a jövő generációjáról szól, *„s ha engedjük, hogy a társadalom egy rétege marginalizálódjon, veszélyeztetjük a saját jövőnket!”* A gyermekegészségügy nagyon fontos, a demográfiai problémák megoldásához szükséges a fiatal családok gyermekvállalási kedvének fokozása, biztonságuk garantálása, a korai nevelés univerzális elérhetőségének biztosítása. Küzdeni kell a szélsőséges depriváció ellen, s eredményeket kell elérni a különös hátrányos helyzetű csoportok felzárkóztatása és védelme terén. Szomorú, hogy nő a család nélkül felnőni kénytelen gyermekek száma, ugyanakkor biztató a de-institucionalizáció trendje, amely hosszú távon és jelentősen megterülő cél.

HUGH FRAZER (szakértő, University of Maynooth) az Európai Unió biztató politikai fejleményei között felsorolta a Lisszaboni Szerződéssel hatályba lé-

pett Alapjogi Karta fontosságát, a szociális területen működő nyílt koordináció módszerét, az öröndetes ténytet, hogy 2010 a szegénység elleni európai éve volt, kiemelte továbbá az EU trió-elnökségének erős szociális elkötelezettségét (törekvését a Bizottság gyermekszegénység-ellenes ajánlásának elfogadására), az „Európa 2020” Stratégia számos szociális elemét (szegénységi célok, európai szegénységellenes platform megalakulása). Sajnálatos szám, hogy 1,5 millió gyermek él szegénység küszöbén a „fejlett” Európában – nagy földrajzi eltérésekkel: míg tíz–tizenkét százalék a szegény gyermekek aránya Dániában, Finnországban, Svédországban, Szlovéniában, Cipruson, addig minimum harminc százalék Bulgáriában és Romániában. Minden tizedik gyermek munkanélküli szülőkkel él. Némelyek szélsőségesen hátrányos körülmények között élnek – ilyenek a kisebbséghez tartozók (különösen a romák), a hajléktalanságba kényszerültek és az intézményekben élők.

TAPIO SALONEN (professzor, Linnaeus University) előadásában a svéd gyermekszegénységről beszélt. Svédországban a szegénység volt a legfontosabb politikai probléma az 1900-as évekig, onnantól kezdve kezdtek elmozdulni, elsősorban emiatt a jóléti rendszer kialakítása felé. A hetvenes évektől kezdve már nem volt politikai kérdés a kilencvenes évek elejéig. 1989-ben a svéd parlament az elsők között fogadta el az ENSZ Gyermekjogi Egyezményét. A fellendülés megtorpanat átmenetileg a gazdasági válság okán a kilencvenes években, valamint az EU, az uniós csatlakozást követően tovább befolyásolta a svéd politika alakulását (pl. elosztási kérdések eltérő felfogása). A kutatást nehezíti, hogy nincs hivatalos szegénységi küszöb, aktuálisan változó tényezők határozzák meg: ki minősül szegénynek. Azonban a szegény emberek száma az elmúlt húsz évben folyamatos emelkedést mutatott, a relatív szegénység esetében is ez figyelhető meg. Emelkedik azok száma, akiknek nincs esélyük a munka világában való elhelyezkedésre, a biztosítási rendszerben való részvételre, nő azok számok továbbá, akik munkanélküliek, de nem kapnak ellátást. Egyértelműen kimutatható, hogy a jóléti politikák segítenek: ellátás nélkül, illetve ellátást szervező közpolitikák nélkül a gyermekszegénység mértéke Svédországban valószínűleg a jelenlegi háromszorosa lenne.

HEATHER RUSHTON (Centre for Excellence in Outcomes, UK), a C4EO elnevezésű brit projektet mutatta be. A mára 152 térségben működő projektet azért indították, mert a gyermekszegénység jelentős probléma az Egyesült Királyságban: mintegy 2,8 millió gyermeket érint. Egyik legfontosabb indikátor az alacsony bevételekből fakadó materiális depriváció. A nyolcvanas évektől kezdődően az olló kinyílt a szegények és gazdagok között, a munkanélküliség mértéke nőtt. További kiemelten veszélyeztetett csoportok: ha mindkét szülő munkanélküli a családban, az egy szülővel működő családok, a négy gyermeknél többet nevelő családok, az etnikai kisebbséghez tartozók, a fogyatékossgal élő szülők, az egykeresős (részmunkaidőben dolgozó) szülők. A projekt kulcsa a hatékony többszereplős partnerség kiépítése, az elégséges bevételi forrás megteremtése, a gyermekek és családjuk aktív bevonása, a differenciálás, a monitoring/értékelés használata.

WIELISLAWA WARZYWODA (professzor, University of Lodz) a lengyel gyermek-szegénységről tartott előadást. A felmérések alapján pozitív tendencia érzékelhető a régiók közötti különbségek kiegyenlítődéseben, ugyanakkor még mindig jelentősek a vidék-város és az egyes területek közötti különbségek. A szegénységben, vagy annak küszöbén élő gyermekek száma igen magas. Ugyanakkor 2005-ben 9 tartományban volt nagyobb, mint 30% a szegénységben élő gyermekek aránya. 2008-ban már csak kettőben. A GDP nőtt, (2005 +3,6%, 2008 +5,1%); jelentős emigráció (kb. 1,5–2 millió lengyel munkavállaló megy jellemzően Angliába, s hazaküldenek pénzt, amely közel 8 millió eurónak megfelelő összeg per év; a munkanélküliség csökkenése (2004-ben 19%, 2009 9,6%). Politikai változások: családtámogatási reform (2004), háromgyerekes családok kiemelt támogatása (2006). További pozitív ösztönző, hogy az EU a szegénység csökkentéséről monitoringot kért, amelynek okán az országnak jelentéstételi kötelezettsége van; továbbá az Európai Szociális Alapból lehívható támogatással a felzárkóztatásra törekednek. Ennek ellenére szinte Lengyelországban van a legtöbb szegény gyermek, 22%. Ötödik legrosszabb mutatóval bír a gyermek jól-létben, lakhatás, táplálkozás stb. területén (itt Bulgária, Románia, Lettország, Litvánia, Magyarország mellett), e területen legjobban a skandináv államok teljesítenek. Lengyelországban ott vannak szegénységi góccok, ahol a kilencvenes években összeesett az ipar és a vidéken; Lodzban, a harmadik legnagyobb lengyel városban vannak olyan településrészek, ahol egyes lakótelepeken a szegény gyerekek aránya kétszer-háromszor-négyszer nagyobb, mint a város átlaga (a belvárosban). Ők nem utcagyerekek, de valójában mégis ott élnek mindennapjaikat (játsszanak, élnek stb.).

Úgy tűnik, hogy a hagyományos szociális beavatkozás nem segít kitörni a szegénység ördögi köréből, új megoldásra van szükség. A belvárosban lévő szegénység maradt a korábbi szinten. Súlyosan érintettek a hátrányos helyzetű családok gyermekei, a fogyatékosággal-, valamilyen intézményben felnövőök, a deprivált városi-vidéki környezetben élők. Probléma, hogy a családtámogatás és a szociális transzferek mértéke az EU átlag alatt van: a lengyel GDP 6%, míg az EU-ban 12%.

A délután során kisebb műhelybeszélgetéseket folytattak a résztvevők. LUX ÁGNES, a korábbi felkérésnek megfelelően jelentéstevőként (jelentés leadásának háttérje 2010. november 15) abban a szekcióban vett részt, melyben VEERLE VARLET (VBKJ) bemutatta azt a nappali ellátórendszert, amely elsősorban a Brüsszelben élő bevándorló gyermekek és szüleik integrálására koncentrál, nyelvtanulási lehetőséggel, gyermekellátással, nemzetiségi órák biztosításával. SZOMOR ÉVA a 2006-ban indult „Biztos Kezdet” programot mutatta be, amely a hátrányos helyzetű térségekben úgynevezett gyermekházak kialakításával, félnapos ellátással nyújtott integrációval kapcsolódott a belga példához.

7. Tapasztalatok a gyermekjogi honlapról

A gyermekjogi honlap (www.gyermekjogok.obh.hu) 2008 nyara óta működik, amelyre 2010 végéig rendkívül szerteágazó témákban, mintegy 140 kérdés érkezett – gyermekektől és felnőttektől (szülőktől és pedagógusoktól jellemzően) egyaránt -, melyből számos panaszként is érkezett (tipikus témák: iskolai viselkedés „tanár üvöltözése”, zsebpénz, magánlevél, a gyermekek kötelességei, dohányzás, interneten elérhető pornográf tartalom, iskolai házirend, gyámhivatal működése, iskolai büntetés, tankönyvtámogatás, kapcsolattartás, óvodai felszerelés, osztályozás/osztályozó vizsga, közgyógyellátás, nevelőszülő, családi pótlék, intézetbe kerülés, testi fenyegetés).

Legtöbb esetben a levélíró anonim marad, és a rendes panaszkezeléstől némiképpen eltérően, de legalábbis kiterjesztőbben értelmezve lehetőségeinket, valamennyi kérdésre válaszolunk és igyekszünk tájékoztatást nyújtani arról is, hogy a felmerült problémával hová fordulhat a kérdező, ha alapjogi kérdésen túlmutat a levél tartalma. Ugyanakkor arra is van példa, hogy olyan kérdés merül fel a levélben, amely megalapozhatja az ombudsmani eljárást, ilyen esetben panaszként kerül iktatásra az email.

Alább olvasható, hogy a gyermekjogi honlappal kapcsolatos pozitív megjegyzések (valóban úttörő újítás, hiszen az európai gyermekjogi ombudsmanoknak sincs feltétlenül gyermekjogi honlapjuk, sőt az Európai Unió is késlekedik vele) mellett, a beérkező kritikai észrevételek – főleg a honlap indulásakor – a gyermekek kötelezettségei feltüntetésének hiányára irányultak.

Egyetértünk a levélírókkal abban, hogy számos olyan jelenség tapasztalható társadalmunkban, amelyre a korábban tanult válaszaink – úgy tűnik – nem jelentenek valódi megoldást. A mai, felgyorsult, értékeiben és zsinórmértékeiben sok szempontból felbolydult világ számos olyan problémát szült, amellyel nem könnyű sem szülőként, sem pedagógusként, sem gyermekként megbirkózni.

Fontos rögzíteni ugyanakkor, hogy a gyermekvédelmi törvény által nevesített gyermekjogi ombudsmanként is eljáró állampolgári jogok országgyűlési biztosának elsődlegesen az alkotmányos jogok védelmére kell összpontosítania. Az alapjogok világában a jogok érvényesítésének nem feltétele a kötelezettségek teljesítése. Az Alkotmányban szereplő alapvető jogok nem csak akkor és csak azokat a személyeket illetik meg, akik például befizették az adójukat, vagy teljesítették honvédelmi kötelezettségüket. Az alapvető jogok korlátai – ahogy ezt a honlapon a „Fontos kérdések az alapvető jogokról” c. részben igyekeztünk hangsúlyozni – maguk az alapvető jogok. A másik ember alapvető jogainak tiszteletben tartása. Ez természetesen a gyermekekre is érvényes, mindemel-

lett hisszük azt, hogy tiszteletlen, ellenszegülő, problémás – netán jogsértő magatartású gyermek magatartása mindig annak a környezetnek a terméke, amely körülveszi őt. Ezért nagyon fontos a párbeszéd kezdeményezését, amely lehetséges, hogy eleinte falakba, elutasításba ütközik, de a közös érdekek, értékek felismerése és akarása, az empátia és együttműködés így érhető csak el. Ebben a dialógusban részt kellene hogy vegyen a szülő, a pedagógus és maga a gyermek is – szükség esetén más gyermekvédelmi szakember, pszichológus is, hiszen a gyermeket körülvevő többszereplős kapcsolatrendszerben minden félnek meg vannak jogai és felelősségei.

Az iskolában előforduló jelenségek kapcsán jelzett problémák számunkra sem ismeretlenek, azonban azok megoldása szakmai, nevelési, oktatási és nem alapjogi kérdés. A gyermekeknek szóló alapjogi katalógus a szülők és a pedagógusok és az iskola által választott – a gyermek alapvető jogait tiszteletben tartó – nevelési módszerek alkalmazásának nem akadály. Meggyőződésünk, hogy a gyermekeket a jogaikkal élni, és nem visszaélni nekünk, a felnőtt társadalom tagjainak kell megtanítania. Felelőssége van ebben a szülőknek, a pedagógusoknak, és általában is valamennyi felnőttnek, akik a gyermekkel kapcsolatba kerül.

Ennek jegyében 2011-ben folytatódik a gyermekjogi honlap továbbfejlesztése.

Válogatás a gyermekek leveleiből:

- „Azt szeretném kérdezni, hogy van-e joga a gyermeknek felelni a felnőttekkel?”
- „Édesapámnak joga van-e ahhoz, hogy eddigi zsebpénzemet elvegye, mert közöltem vele tegnap, hogy a pénzből laptopot veszek. Ezt ő nem engedte. Tehát összefoglalva: megtilthatja-e, hogy azt vegyek, amit akarok?”
- „Azt szeretném kérdezni, hogy az osztálytársam üvöltözhet-e velem?”
- „Ha valaki megüt, visszaüthetek-e?”
- „Az lenne a kérdésem, hogy jogomban áll-e az osztályfőnökömet leváltatni? Tett olyan dolgokat, amiért komolyabban is felelősségre lehetne vonni, de sajnos nincs rá bizonyítékunk és félünk attól, hogyha esetleg nem sikerülne a per, komoly megrovásban vagy »szivatasban« lenne részünk.”
- „A szüleimnek joga van, hogy úgy öltöztessen, ahogy ő akar, én sohase választhatok?”
- „Egy barátom kérdését tenném fel, akinek nincsen internet-elérése, ezért kért meg engem, hogy én írjak. Nem töltötte be 18. életévét, ezért kérdezi azt, hogy a szülei megtilthatják-e neki a dohányzást?”
- „Legyen szíves nekem megmondani, hogy amikor egy gyermeket az egyik szülő el szeretné venni a másiktól, ezt hány éves kortól lehet kezdeményezni és milyen okok alapján?”
- „15 éves vagyok, így dolgozhattam nyáron. A fizetésemet csak utalni tudták, így anyukám számlájára ment az én pénzem. Most az a problémám, hogy nem adja oda a fizetésem, pedig dolgoztam érte.”

- „17 éves múltam és a következő dolog történt ma velem: a bíróságra bementem anyukámmal, mert kértem, hogy hallgassanak meg a válóperükben. Szerettem volna elmondani a magam és testvéreim nevében a saját véleményünket és az igazságot, mert a másik fél csak hazugságot állított, mi pedig tudjuk a valóságot. Amikor odaértem, a folyosón az ügyvédnő megfenyegetett: »Kikészítem, ha be mer jönni a tárgyalásra!« Ezen az oldalon azt olvastam a tisztességes eljáráshoz való jogom és véleménynyilvánításhoz való jogom van, egyik jogommal se élhettem, sőt megfenyegettek. Tanácstalan vagyok, mert megijedtem, de szeretném mindenféleképpen elmondani, amit tudok. Hogyan lehet, hogy egy ügyvéd megfenyeget a bíróság területén?”

- „Azért írok levelet, mert hátha önök segítséget tudnak nyújtani. Kiskoromtól apám folyamatosan veri az anyukámat, a tesómat és engem. Volt olyan, hogy hozzáérttem a táskájához, és ezért engem nekidobott a radiátorhoz (nagyon sírtam), majd mikor ezért anyukám megkérdezte, miért csinálta, akkor úgy megverte, hogy kórházba kellett vinni. Egyik este, mikor be volt dugulva az orrom, ezért horkoltam, lerúgott az ágyról és ordítózza kiküldött, hogy fújjam ki az orrom, mert ő így nem tud aludni.”

Válogatás pedagógusok leveleiből:

- „A tanuló a tanár engedélye után, távozhat-e tanóráról WC-re? Bár a házi-rend tiltja az óra alatti ez irányú kikéredzkedést, mondván, gyárban sem lehet elugrálni munka közben. Rengeteg összetűzés van e miatt a vezetéssel. Speciális szakiskoláról van szó.”

- „Amíg nem volt ennyire elterjedt a gyermekek jogainak védelme, addig sem volt túl sok visszaélés ezekkel, most viszont tudják a diákok, hogy úgysem lehet velük semmit sem csinálni, és általában csak húzzák a tanár agyát, vagy egyszerűen csak: most ehhez van kedvem, ezt teszem. Próbáljanak meg 1-2 évig rendesen tanítani egy átlag középiskolában.”

- „Gyámügyi ügyintézőként az alábbi kérdéssel kerestem meg egy szülő. 7. osztályos gyermeke augusztusban osztályozó vizsgát fog tenni. Jelen lehet-e a szülő gyermeke vizsgája alatt?”

- „Egy anya vagyok és tanító/tanár. Valamint elkeseredett. Azt tapasztalom, hogy bár elméletben a gyermekek évszázadát megéltük, de annak semmilyen eredménye nem volt. Soha nem volt olyan nehéz gyerekeknek lenni, mint most. Milliányi inger szűretlenül ömlik rájuk, gyerek gyereknek farkasa már az óvodában is, anyagi létbizonytalanság, elvált szülők között biliárdgolyóként ide-oda utazgató gyerek. Az én gyerekeim okosak (naná), tisztelettudóak, felvilágosultak, tudják, hogy a jogaikkal akkor élhetnek, ha a kötelességeiket teljesítik. Az osztályomra mindez már nem vonatkozik. Ők ki szeretnének harcolni maguknak egyéb jogokat is (cigizéshez való jog, óráról lógás joga), miközben a kötelességeiket szándékosan – nem tudatlanságból!!! – nem teljesítik. És itt sérül az én gyerekeim joga például a tanuláshoz. Álomvilágban élek, hogy azt szeretném, ha nem a szökős gyereket kéne kergetnem órán,

nehogy kivasalja egy autó, hanem a többinek szeretném megtanítani a betűvetés tudományát?”

- „Van-e a sajtónak joga ahhoz, hogy egy általános iskolás gyerekek az interjában a nevét közlétegyék?”

Válogatás szülők, nagyszülők leveleiből

- „Ne haragudjanak az észrevételemért, de felháborít, hogy mindenkinek csak a jogait hangoztatják, de a kötelességekről egy szó sem esik. 64 éves nagymama vagyok, 3 fiúunokám van (13–22 évesig), tehát látom a mai ifjúságot és nem is tartom magamat maradinak (Ők sem!). Az Önök által leírt jogokkal is nagyjából egyetértek, de szerintem az embernek (felnőttnek és gyerekek egyaránt) vannak kötelességei és jogai. Talán a mai társadalom sem lenne olyan amilyen, ha ezt mindenki betartaná.”

- „Nagyon örülök ennek az oldálnak. Rövid időn belül át fogom beszélni a fiammal. Most 8 éves. A kérdésem: Hol találom meg a gyermekek kötelességeit hasonlóan magas színvonalon csokorba gyűjtve?”

- „...felháborító, hogy az ember már nevelni sem nevelheti a gyermekét. Nálam spec. mindig beváltak édesapám atyai pofonai még anno, rendre tanítottak.”

- „Azt szeretném kérdezni, hogy a gyerekeknek mi a kötelességük? És, ha a gyerekek sértik meg mások – például a pedagógusok, társaik – jogait, emberi méltóságát?”

- „Azzal a kérdéssel fordulok Önökhöz, hogy a házasságon kívül született gyermeknek köteles-e az apa a nevét adni?”

- „Egy édesanya vagyok. Két gyermekem van, egy 12 éves fiú és egy 10 éves lány. A gyermekeim iskolájában betiltották a mobiltelefon használatát. Az iskolában csak kikapcsolva lehet a telefon csak tanári engedéllyel lehet azt használni, kép- és hangfelvételt készíteni tilos, ha valaki megsérti a szabályzatot, elveszik a telefont és csak a szülőnek adják vissza. Kérdésem: joga van-e az iskolának ilyen intézkedést hozni?”

- „15 éves lisztérzékeny fiú édesanyja vagyok. Tudomásom szerint minden iskolába járó, közétkeztetésben részt vevő gyermek után a helyi önkormányzat bizonyos összeget kap, így támogatva a gyermekétkeztetés összegét. Mi már számtalan helyen jeleztük, hogy szeretnénk ezt a bizonyos összeget igényelni, mivel fiam és még számtalan gyermek önhibáján kívül nem tud részt venni a közétkeztetésben. Ezt sajnos nem kaptuk meg, különböző kifogásokkal élve utasítottak el minket. Kérem, segítsenek diétázni kényszerülő gyermekeink jogait képviselni!”

- „A gyermekeim nevelőszülőknél voltak, épp most két éve, hogy szerencsére visszakaptam őket. Az elején megbíztam a nevelőszülőknél, és sajnos a problémák sorban jöttek. Próbáltam itt-ott intézkedni az ügyben, de sajnos hiába, mindenhol eltérő válaszokat kaptam. De a problémám végére senki nem járt. Ki ellenőrzi a nevelőszülőket? Hová fordulhatnék?”

- „2006-ban megszületett gyermekem koraszülöttként, és ekkor eldöntöttem, hogy mindent megteszek az egészséges táplálásáért. Azonban hamar szembesültem a rideg valósággal, hogy ma Magyarországon nem tehetem meg, hogy az óvodában a gyerek ne kapjon meg minden ipari mocskot. Kérdéseim: van jogom meghatározni, hogy a gyerek mit ehet és mit nem, létezik az egészséges táplálkozáshoz való jog? Mit tehetek hogy az ovi elfogadja ezen jogom?”
- „Először az a zavaró erkölcstelen dolog, amire szeretném felhívni a figyelmét, hogy az újságos standok bármelyikénél, ha megállunk gyermekmagazinokat nézegetni, mindenhol közvetlenül felette szex-pornó magazinok tömkelegével nézünk szembe! Hogy védje egy szülő a gyermeket ettől?!”