

■

Gyermekjogi projekt

■

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
2008. évi pályázatait
a Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány,
a Csányi Alapítvány,
a Fővárosi Állat- és Növénykert,
az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium,
a Magyar Fotográfusok Háza,
a Magyar Fotóművészek Szövetsége,
az Országos Rendőr-főkapitányság
és a Szociális és Munkaügyi Minisztérium
támogatta.

Szerzők

DR. BASSOLA ESZTER (6. fejezet)
DR. FOGARASSY EDIT (7.6. és 9. fejezet)
DR. GYÓRFFY ZSUZSANNA (5.; 7.2.; 7.4. és 7.5. fejezet)
DR. HAJAS BARNABÁS (7.3. fejezet)
DR. KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA (4., 8. és 10. fejezet)
LUX ÁGNES (6. fejezet)
DR. RETKES ZITA (7.1. fejezet)
PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ (1. és 2. fejezet)

Szerkesztette

DR. KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008. évi
gyermekjogi projektjének vezetője

Kézirat lezárva: 2009. február 15.

Minden jog fenntartva

ISSN 2060-7350
ISBN 978-963-88313-0-9

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala
1051 Budapest, Nádor u. 22.
Telefon: 475-7100, Fax: 269-1615
Internet: www.obh.hu/allam
Felelős kiadó: Dr. Szabó Máté

Tartalom

1.	A lilliputiak jogai Gulliver országában	5
2.	Köszönetnyilvánítás	9
3.	Tézisek	10
4.	A gyermekjogi projekt első évi tevékenységének bemutatása	12
4.1.	Proaktív jogvédelem	13
4.2.	Szakmai találkozók, műhelybeszélgetések és konferenciák	13
4.3.	Kapcsolatok hazai és nemzetközi szakmai szervezetekkel	17
4.4.	Szakmai publikációk	17
4.5.	Sajtónyilvánosság	18
4.6.	A közvetlen kommunikáció eszközei	18
5.	A korábbi országgyűlési biztosok gyermekjogvédő gyakorlata	21
5.1.	A gyermekjóléti alapellátásokat érintő vizsgálatok tapasztalatai	22
5.2.	A gyermekvédelmi szakellátásokat érintő vizsgálatok tapasztalatai	24
5.3.	A hatósági eljárások vizsgálatának tapasztalatai	28
6.	Gyermeki jogok védelme Európában	32
6.1.	Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (European Network of Ombudsmen for Children – ENOC)	33
6.2.	Egyes európai országok gyermekjogi ombudsmanjai	36
7.	A gyermekjogi projekt munkájához kapcsolódó vizsgálatok	44
7.1.	Összefoglaló az országgyűlési biztos oktatási ügyekben indított vizsgálatairól	44
7.2.	A gyermekek alkotmányos jogainak érvényesülése a gyámügyi eljárások során és gyermekvédelmi szakellátásban – összefoglaló az országgyűlési biztos vizsgálatairól	49
7.3.	Jogtudatosítás a médiában – az országgyűlési biztos OBH 2057/2008 számú vizsgálatának megállapításai	56
7.4.	A gyermekvédelmi észlelő és jelzőrendszer hiányosságai – az országgyűlési biztos OBH 1024/2008 számú vizsgálatának megállapításai	64
7.5.	Gyermekjóléti alapellátások Komárom-Esztergom és Pest megyében végzett vizsgálatainak megállapításai	67
7.6.	Alapjogok érvényesülése a fiatalok fogva tartási intézeteiben – az országgyűlési biztos OBH 4841/2007 számú vizsgálatának megállapításai	74
8.	A következő évek projekttemakörei	80
9.	Az emberi méltóság tisztelete, annak sérelmei gyerekrajzokon	82
10.	Gyermekjogok gyermekcipőben?	85

*Ha a gyermek ellenséges légkörben él: megtanulja a durvoaságot.
Ha a gyermeket folyton szidják: ő is megbélyegez másokat.
Ha a gyermeket gyakran csúfolják: elbizonytalanodik.
Ha a gyermekkel megértőek: türelmes lesz.
Ha a gyermeket megszegyenítik: félni fog.
Ha a gyermeket bátorítják: elégedett lesz.
Ha a gyermek biztonságban él: lesz hite.
Ha a gyermeket dicsérik: tisztelettudó lesz.
Ha a gyermeket biztatják: önbecsülést szerez.
Ha a gyermek tisztességben él: igazságszerető lesz.
Ha a gyermek bizalmat és barátságot kap: a világban szeretetre lel.*

Dorothy Law Nolte
(Fordította Lakatos Lajos)

1. A lilliputiak jogai Gulliver országában

Gulliverre nem vonatkoztak a lilliputiak jogai – rájuk milyen sors vár a Gulliverek világában? A társadalom újratermelése az új generációk szocializációjával zajlik, ők megjelennek a színtéren, azután átveszik az irányítást. Mikortól tekinthetők teljes jogú szereplőknek? Tudjuk, hogy a történelem hosszú szakaszaiban nem védte őket szinte semmi a felnőttek kénye-kedvével szemben. A legújabb korban, a 19–20. században jelenik meg jogi keretben a gyermekekről való gondoskodás, és az a gondolat, hogy emberi méltóságuk következtében ők is az emberi jogok teljes alanyai, nem lehet őket adni-venni, munkára fogni, testi fenytést alkalmazni velük szemben. Sőt mind teljesebb fejlődésük, nevelésük-oktatását biztosítani nem csupán a család, hanem a közérdek képviselője, az állam garantálja, akár csak egyéb jogaik érvényesülését, akár a családdal szemben is.

A gyermeki jogok speciális védelmet kívánnak. A gyermekek gyenge érdekérvényesítők, nem tudnak megszerveződni, szétszórtak, nincsenek tisztában jogaikkal, függők, kihasználhatók és kizsákmányolhatók. Többféle speciális veszélyeztetésnek vannak kitéve, ha szüleik nem akarják felnevelni őket, ekkor az állam, az egyház vagy más civil szervezet gondoskodik róluk, illetve új családba kerülhetnek be. Ez a folyamat az állami gyermekvédelem különös érdeklődésére számíthat. Az erőszak és a kizsákmányolás számtalan formája veszélyezteti fejlődésüket a családban, az iskolában és újabban a virtuális és a médiatérben. A védelmükre és segítségükre hivatott intézmények kafei világot jelentenek a lilliputiak számára, hiszen Gulliver építette fel azokat a saját léptékei szerint.

Nem csoda, hogy a gyermeki jogok az emberi jogok új generációinak összefüggésében egyre több figyelmet vonnak magukra globálisan és európai szinten is. Fontos tézis, hogy ugyan a gyermekek speciális jogalanyok, akár a fogyasztóssággal élők, avagy a hajléktalanok, de nem „lilliputi”, mini jogaik vannak, hanem ugyanaz a védelem, sőt több és jobb illeti meg őket, mint Gulliverét. A gyermekek fontossága az oktatás és a képzés megnövekedett jelentőségével, és mindkét, ellentétes globális demográfiai trenddel különös súlyt kapott: míg az OECD jóléti demokráciáiban a rohamosan csökkenő gyermekszám „ritkasági javakká” teszi a gyermekeket, az iszlám világában a nagyszámú fiatal generációk teszik őket megkerülhetetlenül speciális címezetté a jogalkotás és a jogalkalmazás számára.

Európa jóléti demokráciái, élükön Svédországgal a 20. század második felétől mind az európai intézményekben, mind a globális szervezetekben főként az ENSZ-ben és szakosított szervezeteiben a gyermeki jogokkal kapcsolatosan alapvető „chartá”-kat és nemzetközi szerződéseket alkottak meg, amelyekben,

illetve amelyekhez Magyarország is rendre csatlakozott és csatlakozik. Melyek a gyermeki jogok sajátosságai? Egyik vonás, hogy hasonlóan sok nemzetközi jogi normához, a gyermeki jogok területének egy részén a szankcionálás és a kikényszeríthetőség akadályokba ütközik, így például a gyermekbántalmazás tilalmát nem érvényesíthetjük a családon belül a testi sértés küszöbe alatt büntető és szabálysértési szankciókkal. Ezért sokszor beszélnek a „gyermeki jogok kultúrájáról”, amely nem úgy érvényesül, mint a jog általában, hanem tudatformáló, morált adó programként, értékrendként. Keverjük lilliputi ízeket Gulliver eledelébe!

Olyan, még Gulliver világának tekinthető társadalmakban, mint a miénk, sokan a gyermekek jogainak emlegetésénél az egyensúly felbomlásáról beszélnek a jogok és a kötelességek között. Jogok – de hol vannak a gyermek kötelességei a család, az iskola és a haza felé? Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként a jogok érvényesítése a sajátosan előírt szempontom, és úgy vélem, hogy a kötelességeket a történelem során sokkal inkább rárótták a gyermekek gyöngé vállára, mintsem jogait biztosították volna. Az egyensúly szerintem tehát a gyermeki jogok javára kell hogy billenjen a 21. században globálisan és Európában. Ezt szolgálja a nemzetközi hálózatok, szervezetek, civil szervezetek „gyermekjogi rezsimje”, amely részben már az államok felett is érvényesül, ám többnyire még rá van utalva azok jogérvényesítő segítségére.

A nemzetközi és európai gyermekjogi rezsim az angolban a három „P” pilléreire épül fel; védelem (protection), ellátás (provision), részvétel (participation). A gyermekek speciális védelemre tarthatnak igényt a jogállamban, hiszen érdekeik gyengék, veszélyeztetettek, rendszerint mások érvényesítik azokat. A gyermeket védeni kell a családban, a köztéren és az iskolában az erőszaktól, a szexuális kizsákmányolástól, és fejlődésének, emberi méltóságának bármiféle sérelmétől. Az internet virtuális tere, a mobilkommunikációs technológiák kommunikációs tere, ahol a mai gyermek hovatovább több időt tölt, mint a való világban, ezeket a veszélyeket még meg is sokszorozza a boszorkány mézeskalácsházának virtuális globalizációjával. Ezen a területen a gyermekek védelme igencsak lemaradt veszélyeztetettségük rohamosan növekvő extenzitása és intenzitása mögött; kerékpárral kergeti a szuperszonikus repülő árnyékát. A gyermeket meg kell védeni azonban az államtól, a hatóságtól is – a hatósági eljárások áttekinthetetlenek, gulliveri léptékűek, a bürokrácia hajlamos a gyermeket észre se venni gulliveri kalapja alól, az erőszakos szervezetek, az ellenőrök, biztonságiak és a gyermekotthonok, avagy a javítóintézet személyzetében pedig sokszor a „tanító” helyet a „butító” bácsik vannak többségben.

Ne bánts, bácsi! – kiáltja az erőszakkal „megszólított” gyerek. Az erőszak a kommunikáció pótléka. A gyermekek között és a felnőtt társadalommal való viszonyban, no meg a felnőtt társadalomban is a kommunikációt helyettesítő „médium”. Ha az erőszak a felnőtt társadalomban kiterjed, akkor behatol a gyermekek közé is, olvassuk csak végig Dragomán György „A fehér király” című regényét egy totalitárius utópia – nagyon hasonlít ránk – gyermeki erőszak-kul-

túrjáról. (A téma aktualitását mutatja, hogy 28 nyelvre fordították le.) Erőszak az iskolában – ez történetileg a gyerekekkel szembeni erőszak helyszíne volt, ma viszont fókuszba került a „tanárverés”. Nos, minden intézmény tekintélye csökkent a rendszerváltás óta, hát még az iskoláé, amit annyiszor átszervezték, és mégsem jó. Ha pedig a tekintélyek elfogadottsága általában csökken – család, állam, rendőrség –, azt az iskola is megsínyli. Javulás tehát a nem csak az iskolán belülről korlátozó stratégiáktól remélhető.

A gyermekellátás neurálgikus pontja a szociális jogállam követelményeit felvállaló, ám gyenge gazdasági teljesítőképességű országoknak, mint hazánk. Napi feszültség van az előírások és a szűkösség diktálta tényleges teljesítmények között a nevelés, az oktatás, az étkeztetés és eszközbiztosítás minden szintjén. Megdöbbentő, hogy az Európa Parlament 2008. október 9-én megvitatott jelentése szerint még a leggazdagabb országokban, mint Svédország is 10 százalékos körüli a gyermekszegénység, és ez az újonnan csatlakozó országokban felmehet akár 20-25 százalékra. Még Európában is jelentős időtáv az EP szerint a gyermekszegénység felszámolásának a perspektívája, épp egy generáció. A helyzetet árnyalja és súlyosbítja, hogy a migrációs gazdag célországokban a bevándorlás növeli a gyermekszegénység arányát, a szegény országokban pedig az belső utánpótlásból stagnál. Nyilvánvaló, hogy a gyermekellátás kérdése a társadalom jóléti és szervezetségi szintjének függvénye, és problémái nem oldhatók meg önállóan.

A részvétel követelménye fontos, hiszen az egyre korábban érő gyermekek számára közelebb kellene hozni a gulliveri világot. Szerveződjének meg, vitassák meg saját ügyeiket, hozzanak döntéseket: mindez kívánatos, de milyen keretben? Nálunk nehezíti ezek megtalálását a kommunista rendszer kényszer-gyermekszervezeteinek hagyománya, Nyugaton pedig az individualizáció és privatizálódás nálunk is erőteljes tendenciája, amelyet a virtuális és mobil kommunikációs technológiák csak megerősítenek. Véleményem szerint nem Gulliver világának leképezése van napirenden Lilliputban, azaz a gyermekparlament – kormány és öngazgatás – kitalálása. Inkább a gyermekek és a fiatalok virtuális terében kellene saját önérvényesítésük, elismerésük, önállóságuk intézményes kereteit kitalálni és megvalósítani kreatív fantáziával. Ennek a folyamatnak az elősegítésére alakítottuk ki gyermekjogi honlapunkat, ahol a gyermekek jogainak kérdéseit igyekszünk a lilliputiak nyelvén megfogalmazni, és arról kommunikációt kezdeményezni. Eddig kb. tizenkilencezer látogatója volt – várunk mindenkit!

A gyermeki jogok érvényesítését az ENSZ ajánlásainak megfelelően Nyugat-Európában mindenütt gyermekjogi ombudsmanok látják el. A posztkommunista országok némelyikében is létrejött már az intézmény, pl. Lengyelországban és Horvátországban. Nálunk az Ifjúsági és Sportminisztérium keretében készültek miniszteri biztosként létrehozni, de az intézménnyel együtt megszakadt ez a kezdeményezés is, illetve voltak tervek a „jövő nemzedékek biztosának” keretében a gyermeki jogok képviselőjének elhelyezésére, de az végül környezet-

védelmi szakbiztos maradt. Több érv szól az önálló gyermekjogi ombudsman mellett, nem csupán az európai és nemzetközi példák; így a tevékenység tárcaközi, több politikaterületet érintő, interdiszciplináris és a potenciális civil segítséget mobilizáló jellege.

Jelenleg Magyarországon az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az ombudsman látja el a gyermekjogok védelmének feladatát, és a gyermekjogi képviselők közalapítványi rendszere, akik nem állnak kapcsolatban az ombudsmannal. Mindaddig, amíg nem jön létre önálló gyermekjogi biztos Magyarországon a panaszok feldolgozásával, hivatali vizsgálatokkal, a gyermekekkel kapcsolatos szakmai kommunikációban való részvétellel, hazai és nemzetközi rendezvényekkel, és többdimenziós kommunikációval kívánjuk a gyermeki jogok kultúrájának fejlődését elősegíteni. A lilliputiaknak ugyanolyanok a jogai, mint Gullivernek, sőt még szélesebbek és mélyebbek!

2. Köszönetnyilvánítás

Európa több országában a gyermeki jogok védelmét kifejezetten e célra szakosodott ombudsman végzi, Magyarországon a gyermekjogi különbiztosi intézményének létrehozására egyelőre nincs politikai akarat, ezért ennek hiányában a gyermekek jogainak védelmét különösen fontos feladataim közé sorolom. E feladatom ellátása során amellet, hogy fokozott figyelemmel vizsgálók meg minden olyan panaszt, illetve jelzést, amely a gyermek alkotmányos jogait érintő visszásságokra utal, fontosnak tartom, hogy hangsúlyt fektessenek a proaktív jelleű jogvédelemre, a jogsértések bekövetkezését megelőző akciók szervezésére is. Ezért 2008-ban a gyermekek jogainak érvényesülését feltáró, több évre tervezett alapjogi projektet indítottam. A projekt célja a gyermeki jogok érvényesülésének elősegítése és az általános jogtudatosítás. Nemcsak azt szeretném elérni, hogy Magyarországon ne nőjön fel gyermek nélkül, hogy megismerné a gyermekek jogait és az általános emberi jogokat, de azt is, hogy a társadalom minden tagjában, különösen a gyermekekkel kapcsolatba kerülő szakemberekben kialakuljon egy újfajta érzékenység, a gyermeki jogok érvényesülésével kapcsolatos dilemmák felvetésére és – a remélhetőleg – a megoldások megtalálására is.

Köszönöm munkáját a gyermekjogi projekt tevékenységében részt vevő valamennyi munkatársamnak: DR. BASSOLA ESZTERNEK, DR. BENE BEÁTÁNAK, DR. BÍRÓ SÁRÁNAK, FARAGÓNÉ DR. ENDRÓDI ZSUZSANNÁNAK, DR. FOGARASSY EDITNEK, DR. GYÓRFFY ZSUZSANNÁNAK, DR. HAJAS BARNABÁSNAK, DR. HARASZTI KATALINNAK, DR. KOVÁCS ORSOLYÁNAK, DR. LÁPOSSY ATTILÁNAK, LUX ÁGNESNEK, DR. RAJZINGER ÁGNESNEK, DR. RETKES ZITÁNAK, TOMOLÁK KATALINNAK, DR. TÓTH LÁSZLÓNAK, DR. TÓTH KRISZTIÁNAK, DR. ZELLER JUDITNAK ÉS DR. ZEMPLÉNYI ADRIENNENEK.

A projekt céljainak megvalósításhoz sok külső segítséget kaptunk, ezért ez úton is köszönetet mondok a projektmunkát támogató szakmai, állami és civil szervezeteknek, a rendezvényeinken részt vevőknek és az előadóknak, különösen a Szociális és Munkaügyi Intézet munkatársainak, a Család, Gyermekek, Ifjúság Egyesületnek, az UNICEF Magyarországi Bizottságának, a Gyermeki és Ifjúsági Jogvédő Alapítványnak, az I. kerületi rendőrkapitánynak, az Európa Tanács, Európai Ifjúsági Központjának. Köszönöm a rendezvények megvalósítását anyagi forrásokkal is támogató gazdasági társaságoknak: a Magyar Telekom Nyrt.-nek, az Ápisz-Budapiért Zrt.-nek és a Kolozsi téri sütödét üzemeltető Pálma Kft.-nek. Köszönöm továbbá a gyermekjogi honlap tartalmának fejlesztéséhez nyújtott hozzájárulását DR. RADOSZÁV MIKLÓSNÁK ÉS SZELÉNYI ZSUZSANNÁNAK.

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

3. Tézisek

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egyúttal gyermekjogi szakombudsman, aki kiemelt figyelemmel és önálló felelősségi területeként, a gyermeki jogok sajátosságaihoz illeszkedő szemlélettel és eszközrendszerrel látja el a jogok védelmét.
2. Az országgyűlési biztos kvázi gyermekjogi szakombudsmani felelősségét szervezeti és ügyintézési rendjében is érvényesíti. Továbbá minden évben fókuszba helyez egy-egy gyermekjogi problémakört, amellyel abban az évben kiemelt figyelemmel foglalkozik (ez az adott év gyermekjogi projektje).
3. A gyermeki jogok érvényesülésének nélkülözhetetlen előfeltétele a gyermeki jogok ismerete – a gyermekek, a családok, a gyermekekkel foglalkozó szakemberek és hatóságok, illetve általában a társadalom által. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008-ban kiemelt projekttemakörként a gyermekjogi jogismeret, jogtudat problémakörével foglalkozik.
4. A gyermekjogok gyermekekkel és családjaikkal történő megismertetésének egyik legfontosabb csatornája az oktatás. Az általános és középiskolai tantervekben és a tényleges oktatásban is meg kell jelennie az emberi jogi, gyermekjogi ismereteknek. E feladat teljesítéséhez a pedagógusoknak képzésük során megfelelő ismereteket kell biztosítani.
5. A gyermekek jogait, védelmét érintő ágazatok közül kiemelkedik a gyermekvédelem szférája, ahol különösen is fontos a nem családban nevelkedő gyermekek jogai, jogérvényesítési lehetőségei ismeretének biztosítása.
6. A gyermeki jogok tényleges érvényesüléséhez nem elegendő, hogy a jogszabályok a gyermekjogi értékekkel és elvekkel összhangban álló rendelkezéseket tartalmaznak. Ennek az is feltétele, hogy a gyermekügyekben döntést hozók, a gyermekekkel foglalkozó szakemberek is megfelelő gyermekjogi ismeretekkel rendelkezzenek, és a gyermekjogi értékek áthassák szemléletmódjukat is.
7. A gyermekek információhoz jutásában, tájékoztatásában kiemelkedő szerepe van az elektronikus médiának. Nem elegendő követelmény, hogy a média ne közvetítsen a gyermekekre káros tartalmakat, az is feladata, hogy

kifejezetten a gyermekek számára hasznos ismeretekhez, így például emberi jogi, gyermekjogi ismeretekhez juttassa őket.

8. Annak érdekében, hogy az állam eleget tudjon tenni a gyermeki jogok megismertetésével, illetve tudatosításával kapcsolatos feladatainak, megfelelő információkkal kell rendelkeznie az érintettek jogismeretéről és jogtudatáról. Ezen információk alapján a kormányzat felelőssége a jogismeret-jogtudatot szolgáló átfogó intézkedési terv kidolgozása.
9. Az országgyűlési biztosi hivatal erőforrásaihoz mérten maga is szerepet vállal a gyermeki jogok mint alkotmányos alapjogok, illetve a jogérvényesítési lehetőségek, azokon belül az ombudsmani jogvédelem megismertetésében.

4. A gyermekjogi projekt első évi tevékenységének bemutatása

A gyermekvédelmi törvény különös hangsúllyal az országgyűlési biztos nevesített feladatává teszi a gyermeki jogok védelmét.¹ E felhatalmazás alapján a biztos a gyermekek alkotmányos jogainak védelmét a maga sajátos eszközeivel segíti. Ezért Szabó Máté az állampolgári jogok 2007. szeptember 24-én megválasztott országgyűlési biztosa úgy döntött, amellyel, hogy elődeihez hasonlóan kiemelt figyelemmel kezeli a gyermekektől érkező, illetve alkotmányos jogaikkal összefüggő panaszok, jelzések vizsgálatát, mandátumának teljes ideje alatt – mintegy gyermekjogi különbiztosként eljárva – a rendelkezésére álló valamennyi eszközzel és proaktív szemlélettel segíti a gyermekek mindenekfelett álló jogainak és érdekeinek érvényesülését.

A projekt megindításának – a jogszabályi felhatalmazáson túli – alapvető indoka az volt, hogy a ma gyermekeiből lesznek a jövő társadalmának felnőtt polgárai. Amilyen tehát a gyermekek jogismerete, jog- és érdekérvényesítő képessége, 10–20 év múlva olyan lesz a felnőtteké. Ugyanakkor a gyermekeken keresztül megszólíthatók a szülők, illetve a gyermekkel kapcsolatba kerülő szakemberek is. Így az országgyűlési biztos befolyással lehet a társadalom széles köre jogtudatának fejlesztésére.

A gyermekjogokkal kapcsolatos panaszokra általánosan jellemző, hogy azok döntő többségében felnőttektől érkeznek. Ezért a gyermekjogi projekt elsődleges célcsoportja a gyerekek. Az a célunk, hogy számukra a gyermekjogok és az alapvető jogok ne csak elvont fogalmakat jelentsenek, hanem azokkal élő kapcsolatuk legyen, elgondolkodjanak azon, hogy ezek hogyan jelennek meg életükben, kérdéseket tegyenek fel, problémákat fogalmazzanak meg.

A gyermeki jogok tényleges érvényesülésének az is feltétele, hogy a gyermekügyekben döntést hozók, a gyermekekkel foglalkozó szakemberek is megfelelő gyermekjogi ismeretekkel rendelkezzenek, és a gyermekjogi értékek áthassák szemléletmódjukat is. A projekt célja tehát az is, hogy a gyermekekén túl a velük kapcsolatba kerülő felnőttek: szülők, pedagógusok, gyámhivatali ügyintézők, gyermekvédelmi szakemberek stb., végső soron az egész társadalom gyermekjogi ismereteit növelje.

A jogismeret fejlődése azonban csak az első lépés a gyermekek mindenekfelett álló jogainak és érdekeinek érvényesítése felé. Nem elég ugyanis a jogi rendelkezések pusztán ismerete, de még a jogi normák követése, a rendelkezések betartása is kevés. Úgy gondoljuk, hogy a gyermekek társadalmi helyzeté-

¹ A gyerekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 11. § (2)–(3) bek.

nek megerősítéséhez, a gyermeki jogok jelentőségének kifejezésre juttatásához egy olyan társadalmi attitűd kialakítására van szükség, amely kérdőjelek és fenntartások nélkül elfogadja és a döntésekben, a mindennapi cselekvésekben is kifejezésre juttatja e jogok elsőbbséget élvező, mindenekfelett álló voltát. A gyermekjogi projekt hosszú távú célja tehát a gyermekjogok érvényesítésének és érvényesülésének jobbítása, a gyermekek érdekeinek fokozottabb érvényre juttatása, ezzel együtt a gyermekek társadalmi helyzetének javítása. Tekintettel arra, hogy a projekten keresztül az országgyűlési biztos nem csak a gyermekekhez szól, illetve mivel a ma gyermekei alkotják majd a jövő generációit, a projekt közvetett célja az is, hogy a teljes magyar társadalom alapjogi ismereteit fejlessze.

4.1. Proaktív jogvédelem

Az országgyűlési biztos gyermekjogokkal kapcsolatos tevékenysége nem korlátozódik a hagyományos ombudsmani eszközök igénybevételére. A biztos a gyermeki jogokat az érvényesülésük elősegítéséhez illeszkedő sajátos eszközrendszerrel védi, ezért az egyedi panaszügyek ügykövető intézése mellett nagyobb hangsúlyt fektet az átfogó szemléletű és proaktív jellegű jogvédelemre: a jogtudatosító és közvélemény-formáló tevékenységre, hivatalból indított és átfogó vizsgálatokra, együttműködési mechanizmusok szervezésére.

A projekthez kapcsolódó vizsgálatok tapasztalatait, megállapításait az 5. fejezet tartalmazza. E fejezetben a proaktív jogvédelemhez tartozó kooperatív és a közvetlen kommunikáció eszközeit használó tevékenység bemutatására kerül sor.

A projekt első évében a biztos a gyermekjogok védelmének területén kifejtett tevékenységét több akcióval: szakmai találkozók, műhelyvita szervezésével, hazai és nemzetközi konferenciákra való részvétellel és felszólalással, illetve a gyermekekhez szóló közvetlen hanggal is megerősítette.

4.2. Szakmai találkozók, műhelybeszélgetések és konferenciák

Ahogy az előbbiekben már kifejtettük, a panaszokra reagáló és a hivatalból indított vizsgálatok lefolytatása mellett elengedhetetlenül fontosnak tartjuk, hogy szakmai találkozók, műhelybeszélgetések keretében lehetőségünk legyen arra, hogy a biztos vizsgálatainak tapasztalatait megvitassuk a gyermekekkel, gyermekjogokkal foglalkozó szakemberekkel. Ezen felül a biztos célja az is, hogy rámutasson a gyermekek jogaival, illetve jogfosztottságával kapcsolatos problémákra, sürgetse a megoldások kidolgozását, valamint ha vizsgálata során már kidolgozott programokra, megoldásokra talál, felhívja a jogalkotók és jogalkalmazók figyelmét ezekre. 2008-ban három alkalommal került sor ilyen találkozóra.

A gyermekjogi projekt *nyitókonferenciája május 28-án* volt. A biztos ekkor ismertette a projekt alapját adó téziseit, megfogalmazta a vizsgálatait alapját adó problémákat, és ekkor került sor a gyermekeknek készült honlap bemutatására

is. A konferencián az országgyűlés biztos kifejtette, hogy annak ellenére, hogy a gyermeki jogok érvényesítése területén hazánkban is sok előrelépés, úgy érzi, továbbra is hiányoznak az átfogó terv alapján készült, a társadalmi tudatot hatékonyan befolyásolni képes programok. Például törvény rendelkezik a családon belüli fenytés alkalmazásának tilalmáról, a tilalom betartatásának előmozdítására azonban nem készült el a figyelmet hatékonyan a témára irányító kampány. A gyermekek jogairól szóló New York-i Egyezmény végrehajtásáról a Kormány gondoskodik, ezen belül a feladat címzettje a szociális és munkaügyi miniszter. Ugyanakkor felelősségáthárítás lenne azt állítanunk, hogy ezen a területen a Kormánynak, illetve a területért felelős tárcának van csak feladata, hiszen a gyermekek jogainak védelme nem csak az állam, az állami szervek, hanem az egész társadalom feladata. Ezért a nyitókonferenciára a kormányzat képviselőin túl meghívást kapott a gyerekekkel kapcsolatba kerülő több állami, önkormányzati és civil szervezet, a köz- és felsőoktatási intézmények képviselői, a gyermekműsorok készítői, valamint a gyermekeknek készült honlapok szerkesztői egyaránt. A biztos együttműködést kezdeményezett valamennyi gyermekekkel, a gyermeki jogok érvényesülésével foglalkozó szakmai szervezettel, tudományos társaságokkal, egyetemi tanszékek szakembereivel.

A következő szakmai program az *október 16-án tartott műhelybeszélgetés* volt, melyen az országgyűlési biztos és munkatársai a gyermekvédelem képviselőivel tanácskoztak a biztos gyermekjóléti alapellátással kapcsolatos jelentéseinek megállapításairól. Az említett vizsgálatok Komárom-Esztergom, illetve Pest megyében folytak. (A vizsgálati tapasztalatokról bővebben az 7.5. fejezetben olvashatnak.) A tanácskozáson a Szociális és Munkaügyi Minisztérium megjelent munkatársa megerősítette, hogy a jelentésekben foglaltak egybevágóak a szaktárca által képviselt szakmai elvekkel, meglátásokkal. A gyermekvédelmi törvény által felállított rendszer működőképes, azonban megfelelő források biztosítása nélkül ellehetetlenül. A finanszírozási problémák megoldását előmozdíthatja a társulások megjelenése, ezen kívül a normatív finanszírozás mellett a fejlesztési források megerősödését remélik. Rámutatott arra is, hogy a tragédiához vezető esetek zömének háttérben nem az ellátórendszer hiányosságai, hanem az együttműködés, az információk hiánya áll. Nem lehet figyelmen kívül hagyni ugyanakkor, hogy a szemlélet- és gondolkodásmód változásához idő szükséges, ahogyan ahhoz is, hogy a már meglévő tapasztalatok folyamatosan beépüljenek gyermekvédelmi rendszerünkbe.

A jelenlévők egyetértettek abban, hogy megfontolandó, miként szankcionálható az az önkormányzat, amelyik forráshiányra hivatkozva nem teljesíti intézményfenntartói kötelezettségeit, illetve hogyan érhető el, hogy az intézmények fenntartásáról az önkormányzatok egyre nagyobb számban társulás útján gondoskodjanak. Többen felhívták ugyanakkor arra is a figyelmet, hogy a mindenki által széles körben hozzáférhető, minőségi szolgáltatások és ezek térbeli közelsége között feloldhatatlannak látszó ellentmondás feszül. Az sem megfelelő megoldás, hogy az intézmény közös fenntartására az önkormányza-

tok társulást alakítanak, de a tényleges gondozási feladatok ellátása úgy marad helyben, mintha azt önálló családgondozó végezné, hiszen így a gyermekek mégsem kapják meg a magas minőségű szolgáltatást. A finanszírozás tekintetében fontos megjegyezni azt is, hogy a tapasztalatok szerint a gyermekjóléti szolgálatoknak nincs önálló szakmai költségvetésük, teljes mértékben az önkormányzatoknak vannak „kiszolgáltatva”.

A tanácskozáson a biztos kifejtette, a gyermeki jogok érvényesülésének elsődleges színtere a család, és olyan szemléletváltás jelentőségét hangsúlyozta, amelyben kifejezésre jut, hogy elsősorban ebben a közegben kell megteremtünk a gyermeki jogok kultúráját. Rámutatott arra is, hogy a gyermekvédelem területén érezhető talán leginkább, hogy a jóléti szociális rendszer nyomás alatt van, mely a gazdasági, pénzügyi környezet indukálta megszorításokban is tükröződik. A vizsgálatokban felmerült problémák megoldását az országgyűlési biztos a szakemberek közötti hatékony együttműködés megteremtésében látja: a központi pozitív hatások, kooperatív kultúra kialakítása a gyermekvédelemben elengedhetetlen, amelyhez pozitív példák felmutatása nyitja meg az utat. A maga részéről az országgyűlési biztos a gyermeki jogok érvényesülésének speciális ágazatát: a gyermekvédelmi ellátórendszert továbbra is kiemelt figyelemmel állítja vizsgálatai középpontjába.²

A projekt munka elsőéves eredményeinek és a további teendőknél a megvitatására *október 27-én, az első év zárókonferenciáján* került sor. A Magyar Telekom székházában tartott, „Gyermekjogok gyermekcipőben?” elnevezésű eseményre több mint kétszáz szakember volt kíváncsi. A konferenciát az országgyűlési biztos nyitotta meg videoköszöntőjével, amelyben a gyermekek jogai kultúrájának társadalom- és jogtörténeti fejlődését ismertette, hangsúlyozva a gyermekek jogai tiszteletben tartásának fontosságát, különös tekintettel arra, hogy a gyermekek jog- és érdekérvényesítésre a felnőttvilágban – mint a „liliputiak” a Gulliverek világában – kevésbé képesek. A köszöntőt a biztos munkatársainak beszámolója követte. A projekttevékenység bemutatása mellett a konferencia számos – a gyermekekért, a gyermekekkel aktívan tevékenykedő – szakember előadásának adott helyt.

A kormányzat részéről DR. SZÜDI JÁNOS, az Oktatási és Kulturális Minisztérium szakállamtitkára és DR. KATONÁNÉ DR. PEHR ERIKA, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium főosztályvezetője számolt be a területüket érintő aktuális kérdésekről. DR. SZÜDI JÁNOS hangsúlyozta, hogy a hatályos jogszabályi környezet megfelelő, a Nemzeti Alaptanterv minden lehetőséget biztosít a jogismeret oktatására, azonban a közoktatási intézmények maguk határozzák meg saját prioritásaikat. Az ombudsmanok gyermekjogi szerepvállalását illetően nemzetközi kitekin-tést LUX ÁGNES, az ombudsmani hivatal projektkoordinátora adott, míg SZELÉNYI ZSUZSANNA, a Budapesti Európai Ifjúsági Központ igazgatóhelyettese a gyerme-

² További részletek: GYÖRFFY ZSUZSANNA és RAJZINGER ÁGNES összefoglalójában (megjelenés alatt a *Család, Gyermek, Ifjúság* című folyóiratban).

kek jogismeretének fejlesztésében a nem formális oktatás szerepét hangsúlyozta, és néhány ehhez kapcsolódó – az Európa Tanács által kidolgozott – módszertani anyagot (Compass, Compasito) mutatott be röviden. A jogtudatosítás fontosságáról beszélt SEREG ANDRÁS, az Alkotmánybíróság sajtófőnöke, a „Jogod van hozzá!” című könyv írója is, illetve előadásában DR. PURDA ZSUZSA, a „Gyermekjogi ABC” című kiadvány egyik szerzője is alátámasztotta az ombudsmani hivatal jogtudatosító törekvéseinek lényeges szerepét. A bűnmegelőzés érdekében kidolgozott, gyermekeknek szóló új módszereket DR. KESZTYŰS RUDOLF rendőr ezredes ismertette, míg a pedagógusok szerepéről, továbbképzésének fontosságáról KERPEN GÁBOR, a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezetének elnöke beszélt.

Összességében elmondható, hogy a mind a gyermekektől, valamint a felnőttektől a hivatalhoz érkező rengeteg visszajelzés és kérdés, mind a rendezvény résztvevőinek nagy száma azt mutatja, hogy valós, a társadalom jelentős részét érintő megoldandó feladatról van szó, és pillanatnyilag nagy hiányosság tapasztalható a területen. A vita, a párbeszéd, a megoldás keresése azonban elkezdődött, amely természetesen nem fejeződhet be egy év, de még hat év alatt sem. Reményeink szerint az ombudsman tevékenysége a következő években is hasonlóan konstruktív fogadtatásra talál, és törekvéseink a gyermekekkel foglalkozó szakemberek munkáját, nem mellesleg pedig a gyermekjogok tiszteletben tartásának gyakorlatban megnyilvánuló fejlődését fogják segíteni.³

A saját szervezésű szakmai fórumok, műhelyviták mellett a biztos és a projekt munkacsoportjának tagjai részt vettek és felszólaltak több hazai és nemzetközi konferencián is.

- Európai Gyermekjogi Fórum (március 4., Brüsszel)
- Európai Gyermekjogi Ombudsmanok Konferenciája (szeptember 3–5., Dublin)
- Európa Tanács „Építsük együtt Európát a gyermekkel” c. konferenciája (szeptember 8–10., Stockholm)
- Országos Gyermekvédelmi Konferencia (szeptember 15–17., Balatonfüred, Veszprém Megyei Önkormányzat)
- Szakmai Fórum (szeptember 23., Budapest, Budapest Főváros Önkormányzatának Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat); Felszólalás: SZABÓ MÁTÉ: *A gyermekek jogérvényesítésének magyarországi gyakorlatáról, illetve a jogok érvényesítéséért felelős szervezetek és személyek kompetenciáiról az Állampolgári Jogok Biztosának szemszögéből.*
- Gyermekjogok oktatása gyermekeknek – kommunikációs tréning (október 13–17., Budapest, Európa Tanács, Budapesti Európai Ifjúsági Központ)
- Partnerségben a gyerekekkel: a gyermekjólét gyermekjogi megközelíté-

³ További részletek: RAJZINGER ÁGNES és RETKES ZITA beszámolójában (megjelenés alatt – Család, Gyermek, Ifjúság folyóirat)

- se (november 6–7., Budapest, EUROCHILD és Család, Gyermekek, Ifjúság Egyesület)
- Európai Ifjúsági Hét – parlamenti nap (november 12., Budapest, Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálat); Felszólalás: SZABÓ MÁTÉ: *A fiatalok mozgatják Európát*
 - Erőszak az iskolában – Háttér és megoldások (november 18., Budapest, CompLex Kiadó Kft.); Felszólalás: KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA: *Erőszak és/vagy alapjogok*
 - Gyermekjogok napja (november 20., Budapest, Szociális és Munkaügyi Minisztérium); Felszólalás: SZABÓ MÁTÉ: *A gyermekjogok kultúrája*; KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA: *Az ombudsman gyermekjogi projektje*
 - Szakmai Konferencia (november 24., Budapest, Egyedülálló Szülők Klubja Alapítvány)
 - Rendszerbe zárva – Hogyan kezeli az igazságügyi rendszer a nők és gyerekek elleni férfierőszak jelenségét ma Magyarországon? (december 4., Budapest, NANE és Patent Egyesület)

4.3. Kapcsolatok hazai és nemzetközi szakmai szervezetekkel

A projekt céljainak megvalósítása érdekében a biztos a formális megjelenésen túl két- és többoldalú együttműködések kezdeményezését a különböző állami és civil szervezetekkel, tudományos társaságokkal. Így szoros együttműködés alakult ki a Szociális és Munkaügyi Intézettel, amelynek munkatársai szakmai hozzáértésükkel részt vettek a gyermekjóléti alapellátással kapcsolatos vizsgálatokban. A Család, Gyermekek, Ifjúság Egyesülettel, amely az azonos című folyóiratban „ombudsmani oldalak” elnevezéssel állandó rovatot biztosít az országgyűlési biztos számára a gyermekvédelmi szakmával történő kommunikációhoz. Az UNICEF Magyarországi Bizottságával, akik a gyermekjogi honlap elkészítéséhez a rendelkezésünkre bocsátották a Gyermekjogi Egyezmény „gyermeknyelven” készült szövegváltozatát. A Gyermeki és Ifjúsági Jogvédő Alapítvánnyal, akik nagy segítséget nyújtottak a záró konferencia megszervezéséhez. Továbbá többek között az Oktatási jogok biztosával, az Európa Tanács, Európai Ifjúsági Központjával, az Aktív Állampolgárság Alapítvánnyal, Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvánnyal, a Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálattal. Ezek mellett a biztos meghívást kapott arra, hogy tanácskozási joggal részt vegyen a „Legyen jobb a gyerekeknek” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának munkájában.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa csatlakozott a EUROCHILD és az ENOC nemzetközi szervezetekhez is.

4.4. Szakmai publikációk

Amint azt az előbbieken említettük, az országgyűlési biztos gyermekjogi projektjéhez kapcsolódó szakmai publikációk megjelenéséhez a Család, Gyermekek, Ifjúság Egyesület által létrehozott azonos című folyóirat biztosít állandó lehető-

séget. A folyóirat 2008/5. száma közölte a biztosnak a gyermekjogok és média kapcsolatáról készített jelentését,⁴ BASSOLA ESZTER és LUX ÁGNES európai gyermekjogi ombudsmanokról készített összeállítását,⁵ valamint egy, az országgyűlési biztossal készített interjút.

A folyóiratban történő megjelenésre vár GYÓRFFY ZSUZSANNA és RAJZINGER ÁGNES összefoglalója az október 16-i műhelybeszélgetésről, valamint RAJZINGER ÁGNES és RETKES ZITA beszámolója az október 27-i zárókonferenciáról. Ugyancsak megjelenés előtt áll GYÓRFFY ZSUZSANNA „Gyermekek a hatósági eljárásokban az országgyűlési biztos vizsgálatai tükrében” című tanulmánya, amely várhatóan a Családi jog című folyóirat márciusi számában fog megjelenni.

4.5. Sajtónyilvánosság

A projektcélok megvalósításához elengedhetetlenül szükségesnek tartjuk azt is, hogy az országgyűlési biztos vizsgálatainak megállapításai, valamint a jogtudatot formáló kezdeményezései a szakembereken kívül eljussanak a közvéleményhez, a gyermekekhez, szüleikhez, a családokhoz is. Ezért a biztos kiemelten kezeli a gyermekjogi projekt eseményeinek, a gyermekek jogait érintő megállapításainak, véleménynyilvánításainak nyilvánossághoz történő eljuttatását mind az írott, mind az elektronikus médián keresztül.

A többi között a Népszava október 21-i számában jelent meg Szabó Máté publicisztikája „A liliputiak jogai Gulliver-honban” címmel. A „Fiatalkok mozgatják Európát” című előadása pedig megjelenés alatt áll.

Ezek mellett a projekthez kapcsolódó események több alkalommal szerepeltek az elektronikus médiában is. Például az Origo Internetes Hírcsatorna⁶ és a Kossuth Rádió több műsorában foglalkozott az ombudsman gyermekjogi honlapjával, illetve az országgyűlési biztos meghívást kapott az m1 Televízió Ablak című műsorának október 17-i különkiadásába, ahol az egyik téma a gyermekjóléti alapellátással kapcsolatos vizsgálat tapasztalatai volt, valamint a Duna Televízió december 6-i Mozaik Nemzet című műsorában, amelynek témája a gyermekszegénység volt.

4.6. A közvetlen kommunikáció eszközei

4.6.1. Gyermekeknek szóló honlap (www.gyermekjogok.obh.hu)

A honlap létrehozásának célja, hogy az országgyűlési biztos közvetlenül is megszólítsa a projekt elsődleges kedvezményezettjeit. Mindezt azzal a meggyőződéssel, hogy mivel a gyermekek manapság otthonosan mozognak a virtuális térben, a nekik szóló programok, kezdeményezések ezen a csatornán jutnak el hozzájuk a legbiztosabban és leghatékonyabban.

⁴ OBH 2057/2008 számú jelentés

⁵ Gyermekjogi ombudsmanok Európában (*Család, Gyermek, Ifjúság*, XVII. évfolyam, 2008/5. 40–44. o.)

⁶ <http://www.origo.hu/itthon/20080529-gyermekjogi-honlapot-inditott-az-ombudsmani-hivatal.html>

A honlap tartalma:

- Az Alkotmány XII. fejezete alapján összeállított Alapjogi katalógus és a hozzá kapcsolódó kérdések
- A New York-i gyermekjogi egyezmény
- Információk az ombudsman tevékenységéről: projektjeiről, vizsgálatairól, egyéb általa fontosnak tartott, gyermekeket érintő kérdésekről
- Linkgyűjtemény – kapcsolat gyermekekkel foglalkozó állami és társadalmi szervezetek honlapjaihoz

A honlap elsősorban gyerekeknek szól, az ő nyelvükön, azonban a visszajelzések alapján eddig sok felnőtt látogatója is volt. Fontos, hogy a honlap tartalmát a gyerekek saját maguk is alakíthatják: kérdésekkel, javaslatokkal.

A látogatók száma a kézirat lezárásakor közel 19 000 fő volt.

4.6.2. Gyerekszigeti részvétel (május 31. – június 1.)

Az országgyűlési biztos 2008-ban első alkalommal jelent meg a Gyerekszigeten. A részvétel célja a gyermekkel való közvetlen kapcsolatteremtés volt.

A biztos és gyermekjogi projektjének gyerekszigeti részvételéhez kapcsolódó programokat igyekeztünk úgy kialakítani, hogy abban a célközönség, a 4–12 éves gyerekek és szüleik mindegyike találjon számára érdekes elfoglaltságot. A legkisebbeknek a SINOSZ segítségével „Beszél a kéz” címmel jelbeszéd-bemutatót szerveztünk. Ez követte „Pofonok helyett párbeszéd” című beszélgetés, amellyel az iskoláskorúak és szüleik figyelmére számítottunk, és amelyen az ombudsman és munkatársai az érdeklődőkkel és a meghívott vendégekkel, Puskás Péterrel és Winkler Róberttel beszélgettek az iskolai agresszió hátterében álló okokról, valamint a lehetséges megoldásokról. (Érdekesség, hogy a meghívott vendégek közül egyikük most tanulja, másikuk már elhagyta a pedagógus pályát.) A második napon, a „Vitatkozzunk!” című program keretében egy közéleti vetélkedő középiskolás csapata mutatkozott be, és „tanította” a részt vevő gyerekeknek az erőszakmentes, pro és kontra érveket felsorakoztató vitatkozás „tudományát”.

A szervezett beszélgetéseken túl a nap további részében alapjogi tesztek kitöltésével vártuk a hozzánk látogatókat. Külön teszteket készítettünk a gyerekeknek és a felnőtteknek. Előbbiek a gyermekjogi honlap tartalmára épültek. Az olvasni nem tudó kicsiknek színezőket készítettünk, a képekhez egy-egy az alapjogi katalógusból kiemelt mondat kapcsolódott. A tesztek kitöltését azok értékelése, a kérdések megbeszélése követte, a válaszadókat és a színezőket apró ajándékokkal jutalmaztuk.

Az érdeklődés felülmúlta várakozásainkat. A programokon és az ombudsman sátrában a két nap alatt több száz látogató fordult meg.

4.6.3. Gyermekrajz-, esszé- és fotópályázat

Az országgyűlési biztos – idei évi projektjeihez kapcsolódóan – „Az emberi méltóság tisztelete” címmel gyermekrajz-, esszé- és fotópályázatot hirdetett a gyer-

mekjogok, a gyülekezési jog és a hajléktalanság problémájának témakörében. A pályázati felhívás szerint: *„Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008-ban is különös figyelmet fordított az emberi méltóság és az abból fakadó alapvető jogok érvényesülésére, és e körben különösen is a gyermeki jogokra, a gyülekezési jogra, valamint a hajléktalanok problémáira. Az országgyűlési biztos munkája során nemcsak egyes konkrét esetek vizsgálatára koncentrált, hanem fontosnak tartotta, hogy az általa az alapvető jogok érvényesülésével kapcsolatban feltárt problémák, visszasságok minél szélesebb körben ismertté váljanak, és a társadalom minél szélesebb rétegei érezzenek felelősséget e problémák, visszasságok megoldása iránt.”*

A rajzpályázaton általános és középiskolások indulhattak, külön kategóriában a művészeti oktatásban részesülők és a hátrányos helyzetű gyerekek. Az ombudsman célja az volt, hogy a gyerekek képi ábrázolással járuljanak hozzá munkájának minél szélesebb körben történő megismertetéséhez. A beérkezett 1300 pályaműből 257 alkotást állítottunk ki az Országgyűlési Biztosok Hivatalában, amelyek közül harmincötöt díjazott a szakmai zsűri. A kiállítás megnyitására és az eredményhirdetésre ünnepélyes keretek között június 2-án került sor. A díjazottakon túl minden résztvevő tárgyjutalmat kapott. A remekművekben a gyermekek és fiatalok a mindennapi életükben tapasztalt, az emberi méltóság tiszteletével, illetve sérelmével kapcsolatos élményeiket ábrázolták, megjelenítve az általuk idealizált világot, ahol az emberi méltóságot feltétlenül tiszteletben tartják, illetve bemutatva a kiábrándító valóságot és érzékenységüket a jogsérelmekkel kapcsolatban. Megdöbbenő volt, hogy a pályaművek között nagy számban szerepeltek a gyermekek bántalmazását bemutató munkák.⁷

Az esszé- és fotópályázat⁸ eredményhirdetésére december 15-én került sor. Míg a fotópályázatra beküldött alkotások között többségben voltak a hajléktalan léttel, a hajléktalan személyek életének bemutatásával foglalkozó művek, addig az esszépályázatra nagy számban érkeztek a gyermekek jogaival foglalkozó munkák.

Az esszépályázat első helyezettje Pásztor Emese Júlia (ELTE ÁJK, jogász) „A gyermek jogainak védelme – első kézből” című munkája lett, második helyezést ért el Borsos-Repke Noémi (Corvinus Egyetem, Társadalomtudományi Kar, szociológus-közgazdász) „Anyu, mehetek oviba?” című művével, és a szakmai zsűri különdíjban részesítette Miklósa Mónika (Pécsi Tudományegyetem, ÁJK, jogász) „Gyermeki jogok. Van fogalmad róla?” című pályaművét.⁹

⁷ FOGARASSY EDIT e témáról készült tanulmánya a CD-mellékletben olvasható.

⁸ A pályázati felhívásra a 2007–2008-as tanévben a magyarországi felsőfokú oktatásban, társadalomtudományi képzésben (osztatlan alapképzésben, MA- és PhD-képzésben) részt vevő elsősorban jogász-, szociológus-, szociális munkás hallgatók küldhették el műveiket.

⁹ A díjazott pályaműveket egy általunk szerkesztett tanulmánykötetben 2009-ben jelentetjük meg.

5. A korábbi országgyűlési biztosok gyermekjogvédő gyakorlata

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése az országgyűlési biztost a hatóságok, közszolgáltatást végző szervek tevékenységének vizsgálatára hatalmazza fel. A biztos segítséget – életkorától, cselekvőképességétől függetlenül – bárki kérheti, akinek megítélése szerint a hatóság eljárása/mulasztása alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott. Az Obtv. 16. § (2) bekezdése szerint a biztos, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból is eljárhat. Az OBH 550/1998 számú jelentés felhívta a figyelmet a gyermeki jogok érvényesülésének azon sajátosságára, mely szerint a gyermekek életkoruknál, ítélőképességüknél, esetleg egyéb körülményeiknél fogva nem képesek fellépni saját jogainak védelmében olyan módon, mint a felnőtt társadalom tagjai. A gyermekek által elszenvedett sérelmek többsége nyilvánosságra sem kerül, a gyermekektől elenyésző számú panasz érkezett/érkezik a biztos hivatalához. Minderre tekintettel, a gyermekek alkotmányos jogai sérelmének gyanújára utaló bármely értesülés a biztos fellépését indokolja.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) a gyermek alkotmányos jogainak védelmére az országgyűlési biztost kötelezi. A biztos e feladatának ellátása során köteles a gyermeki jogok érvényesülését a maga sajátos eszközeivel segíteni, a gyermek alkotmányos jogait érintő – tudomására jutott – visszaéléseket kivizsgálni és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezni. Az országgyűlési biztosok törvényi kötelezettségüknek hivatalba lépésük óta kiemelt figyelemmel és felelősséggel tesznek eleget. A gyermekeket érintő hatósági eljárások, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményekben folytatott vizsgálatok, azok tapasztalatait, megállapításait összefoglaló jelentések, a megfogalmazott ajánlások a biztosok hivatalba lépése óta a gyermeki jogok érvényesülésének előmozdítását szolgálják, céljuk az alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeli orvoslása.

A korábbi országgyűlési biztosok gyermekjogvédő gyakorlatát a reaktivitás jellemezte. Az Obtv.-ben biztosított vizsgálati lehetőségek közül a gyermekvédelmi intézményekben – erőforrásaikhoz mérten – a helyszíni vizsgálaton győződtek meg a vizsgálat megindítására okot adó körülményekről. Anyagi erőforrásaik függvényében vizsgálataikba szakértőket is bevontak. A gyermekvédelmi intézmények ellenőrzésre jogosult és kötelezett megyei gyámhivatal vezetőjét közös vagy külön vizsgálatra kérték fel.

5.1. A gyermekjóléti alapellátásokat érintő vizsgálatok tapasztalatai

Az 1997. november 1-jén hatályba lépett Gyvt. új intézményként vezette be a gyermekjóléti szolgáltatást. A jogszabály a gyermekek családban történő nevelésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése, a kialakult veszélyhelyzet megszüntetése, továbbá a családjából kiemelt gyermek visszahelyezése érdekében a szolgáltatást ellátók számára nagyszámú, igényes szakmai munkát feltételező, kötelezően ellátandó feladatot határoz meg. A feladatellátás jelentőségére tekintettel, a biztos kiemelt figyelmet fordított a szolgáltatás létrehozásával összefüggő törvényi kötelezettség teljesítésének, továbbá a szolgáltatások működésének ellenőrzésére. A vizsgálatok 1998–2002. év között túlnyomórészt hivatalból indultak. Ennek oka elsődlegesen az volt, hogy a szolgálatok munkájának ismertté válásához hosszabb idő kellett. Eleinte a panaszosok zaklatásként élték meg, ha a családgondozó a gyermek veszélyeztetettségére utaló jelzést követően felkereste a családot, felajánlotta segítségét, szükség esetén hatósági beavatkozást kezdeményezett.

A szolgálatokat érintő panaszok számában 2003-tól kezdődően növekedés tapasztalható. Ezen beadványok már arra utalnak, hogy a lakosság körében ismertté vált a szolgáltatók tevékenységi köre, kötelezettségei, a kötelezettség elmulasztásából eredő jogsérelemre hívják fel a figyelmet.

A kamaszkorú gyermekükkel való probléma rendezéséhez (otthonról való kimaradás, nem megfelelő baráti társaság, a szülő számára elfogadhatatlan partner, a szexuális élet korai megkezdése) gyakran a szülők kéri a gyermekjóléti szolgálat segítségét. Megoldásnak a gyermek „intézetbe” helyezését látják, ennek hiányában az alapellátástól vagy a hatósági intézkedéstől várják gyermekük gyors „megjavítását”. Ha ez nem történik meg, a szülők – együttműködésük hiányában is – a szolgáltatókat, hatóságokat hibáztatják. Ha a dokumentumelemzések alapján megállapítható, hogy a védelemben vételi eljárást, a felülvizsgálatot a gyámhatóság a hatályos jogszabályoknak megfelelően folytatta le, valamint a segítő tevékenység is a gyermek érdekében történt, a szülőket tájékoztatjuk arról, hogy a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése csak a szülők, a gyermek, a szolgáltatás nyújtó és az egyéb segítők közös munkájával lehetséges. A biztos felhívja a szülők figyelmét arra, hogy a gyermekjóléti szolgálat nem mentesítheti őket a szülői felügyeletből adódó kötelezettségek teljesítése alól.

Az 1998–2002 közötti időszakban hivatalból folytatott vizsgálatok alapja általában médiahír volt. A hírek súlyosan bántalmazott, maradandóan fogyatékosá vált, elhanyagolás, bántalmazás következtében meghalt gyermekekről tudósítottak. Általános gyakorlat volt, hogy vizsgálat megindításakor tájékoztatást kértünk az érintett gyermekjóléti szolgáltatótól a veszélyeztetettséget észlelő és jelzőrendszer működtetési kötelezettsége teljesítéséről, a gyermek veszélyeztetettségéről való tudomásszerzésről, a veszélyeztetettség megelőzése, illetve megszüntetése érdekében tett intézkedésekről. Kértük a család gondozásával

kapcsolatban készült dokumentumok másolatának rendelkezésünkre bocsátását is. Ebben az időszakban több vizsgálat – az önkormányzatok mulasztásos törvénysértését megállapítva – zárult, ugyanis (elsősorban a kisebb lélekszámú települések) nem gondoskodtak a szolgálatok létrehozásáról. Tapasztalható volt a szolgálatok formális működtetése is.

Ezen tapasztalatok birtokában az országgyűlési biztos 2000-ben Heves megyei látogatásával összekapcsolva, hivatalból vizsgálatot folytatott annak megállapítása érdekében, hogy a gyermekek veszélyeztetésének, illetve veszélyeztetettségének megelőzésével kapcsolatos állami feladatellátás hogyan valósul meg a gyakorlatban, hogyan érvényesülnek ezen a területen a gyermekeket megillető alkotmányos emberi jogok.¹⁰ A vizsgálat célja volt általános képet kapni arról, hogy a Gyvt. hatálybalépése óta a Heves megyei települések milyen módon gondoskodtak a gyermekjóléti szolgáltatás megteremtéséről. A vizsgálat során a biztos átvilágította a megyében működő összes gyermekvédelmi és hatósági feladatot ellátó, valamint minden olyan hatáskört gyakorló szerv (első fokú gyámhatóságok, a megyei gyámhivatal, gyermekjóléti szolgálatok, a megyei főügyészség, a megyei rendőr-főkapitányság, továbbá a városi rendőrkapitányságok) tevékenységét, amelyek munkájuk során kötelesek megakadályozni a veszélyeztettség kialakulását, illetve kötelesek beavatkozni akkor, ha ilyen állapot kialakulása vagy annak közvetlen veszélye a tudomásukra jut. Az ellenőrzés kiterjedt a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének, illetve gyakorlati hatékonyságának a vizsgálatára is. A vizsgálat idején Heves megye településeinek 91,5 százalékában működött a gyermekvédelmi szolgáltatás valamilyen formája. A Gyvt. által kötelezően előírt jelzőrendszert a gyermekjóléti szolgálatok általában működtették, a tapasztalatok szerint azonban a védőnők, orvosok, ügyészek, bírók, a rendőrség jelzési kötelezettségüknek nem tettek eleget. A megtett jelzések nem voltak alkalmasak a gyermek érdekében hatékony intézkedések megtételére. Előfordult, hogy a kisebb településeken nem megfelelően képezett személy, szélsőséges esetben közhasznú munkás látott el családgondozást. A vizsgálat a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogának sérelmét állapította meg. Az ajánlások eredményeként – egyebek mellett – a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.) 2003. évi módosítása a védelembe vett gyermek egyéni-gondozási nevelési tervét a családgondozó 15 napon belül köteles elkészíteni és a jegyzőnek megküldeni. Elkészült a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására vonatkozó országos rendőr-főkapitányi utasítás is. E szerint – kiskorú veszélyeztetettségét megállapító rendőri intézkedést követően – az eljáró rendőr írásban köteles a gyermekjóléti szolgálatot értesíteni.

¹⁰ OBH 4360/2000 számú jelentés

2006 szeptemberében az országgyűlési biztos átfogó vizsgálatot rendelt el annak feltárására, hogy Gyvt. által előírt gyermekjóléti alapellátások biztosításának a települési önkormányzatok miként tesznek eleget. A vizsgálat megállapításait az 7.5. fejezet tartalmazza.

5.2. A gyermekvédelmi szakellátásokat érintő vizsgálatok tapasztalatai

A Gyvt. rendelkezett a nagy létszámú – olykor 100–150 – családi gondoskodást nélkülöző gyermekek ellátását biztosító intézmények legfeljebb 40 gyermek gondozását ellátó gyermekotthonokkal, illetőleg 12 gyermek befogadására alkalmas lakásotthonokkal való kiváltásáról. A biztos a Gyvt. hatálybalépését követően átfogó, hivatalból indított vizsgálat keretében tárta fel az otthont nyújtó gyermekintézményekben élő gondozottak állampolgári és emberi jogai érvényesülésének helyzetét.¹¹ A vizsgálat néhány hónappal a törvény hatálybalépését követően indult, erre tekintettel a gyermeki jogok érvényesülését szolgáló változások még nem voltak tapasztalhatóak, a helyszíni bejárások, esettanulmányok, dokumentumelemzések elsődlegesen a régi gyermekvédelmi rendszer hibáit tárták fel. A vizsgálat összesen 51 alkotmányos joggal kapcsolatos vizs-zásságot állapított meg, azok orvoslására a biztos 24 ajánlást tett. Az ajánlások többségét az érintettek elfogadták.

Az alapvizsgálat megállapításai alapján tett ajánlások érvényesülésének tárgyában a biztos 2002-ben hivatalból utóvizsgálatot folytatott.¹² Az utóvizsgálatban az alapvizsgálat során legtöbb alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megállapítására okot szolgáltató intézmények helyszíni vizsgálatára nyílt lehetőség. Az érintett intézmények közül kettőt a vizsgálat idején bezártak, egy intézmény átalakítása folyamatban volt. Az új helyre költözött gyermekotthonok esetében több, a korábban feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság (például a gyermekek lakószobáinak sivár környezete, a szekrények zárhatatlansága, a szökésekkel kapcsolatos megfelelő eljárás és a szakemberekkel való ellátottság hiánya) változatlanul fennállt.

A gyermekotthonok kiváltásával a gyermekek kisebb létszámú, családias légkört biztosító lakásotthonokba kerültek, mindennapi életük közeledett a családban nevelkedő gyermekekéhez. Nevelőikkel személyesebb kapcsolatba kerültek, részt vehettek az étrend összeállításban, bevásárlásban, főzésben és a ház körüli munkákban.

A vizsgálati tapasztalatok szerint a gyermekintézményekben a fenntartásra, a gyermekek teljes körű ellátására fordítható összeg nem követte az egyre növekvő élelmiszer- és energiaárakat, emiatt a rezsiköltség meghaladhatja az arra folyósított összeget, így a hiányt a gyermek ellátására fordítandó pénzből kell pótolni. A kisebb településeken található lakásotthonokban a vizsgálatot végzők azt is tapasztalták, hogy a nevelők, gyermekfelügyelők a saját kertjük-

¹¹ OBH 550/1998 számú jelentés

¹² OBH 2376/2002 számú jelentés

ben termelt zöldséggel, gyümölcsrel, befőttel, savanyúsággal, otthon süített süteménnyel egészítik ki a gyermekek étkezését.

Anyagi erőforrás hiányában a már átalakított és határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkező lakásotthonok folyamatos karbantartása, felújítása elmarad, így ezeknek az épületeknek egy része már igen rossz állapotban van. Szélsőséges esetben az elhelyezés feltételei hasonlóná válnak azokhoz a körülményekhez, ahonnan a gyermek az állami ellátórendszerbe került.

A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő alkotmányos joga sérelme kiküszöbölése érdekében tett biztosítási ajánlásoknak – anyagi erőforrás hiányában – a fenntartók nem minden esetben tudnak eleget tenni.¹³

A nagy intézmények átalakítása óhatatlanul a dolgozók egy részének elbocsátását vonta maga után. A kiváltást követő években – többnyire névtelen beadványként, de tartalma alapján az intézmény munkáját ismerő, így feltételezhetően volt munkavállalótól származó – több olyan beadvány érkezett, amely a jogutód intézmény gyermeki jogok sérelmére okozó gyakorlatára utaltak.¹⁴

A gyermekvédelmi törvény a családjából kiemelt gyermek intézményes elhelyezésével szemben a nevelőszülői ellátást részesíti előnyben. Egyes megyékben a nevelőszülői férőhelyek száma meghaladja a gyermekotthoni, lakásotthoni férőhelyek számát. Az elgondolás – tudniillik, hogy a nevelőszülő családias nevelést tud biztosítani a gyermeknek, valamint az ellátási forma olcsóbb az intézményes nevelésnél – jó volt. A gyakorlat szerint azonban személyiségállapota miatt nem minden gyermek tud beilleszkedni a nevelőszülői családba. A többes testvérsorok (4-10 gyermek) nevelőcsaládhoz való együttes elhelyezésére sincs lehetőség. A szakellátási rendszerbe egyre több 12 éven felül gyermek kerül be, akik már nem tudnak beilleszkedni a nevelőcsaládba, a nevelőszülők jelentős része nem is vállalkozik 10 év feletti gyermek nevelésére. A kamaszkorúak közül többen lakásotthonban sem helyezhetők el. Az ellátást igénylő gyermekek számához igazodva megfontolandó új gyermekotthonok létesítése.

Az újszülött vagy csecsemőkorukban gyermekvédelmi gondoskodásba vett gyermekek esetében a korai kötődés kialakulásának hiánya személyiségfejlődésükben helyrehozhatatlan károsodást okozhat, intézményes elhelyezésük helyett nevelőcsaládba való elhelyezésüket kell elősegíteni. Ezekben az esetekben nagy feladat hárulna a családgondozókra a vér szerinti család gondozása, segítése tekintetében, így rendszeres családgondozás esetén fél-, egy éven belül kiderülhetne, hogy a vér szerinti család alkalmas/alkalmassá tehető-e a gyermek nevelésére.

Szülői gondoskodás hiányában – a törvényi feltételek fennállása esetén – a gyermek sorsát megnyugtató módon örökebefogadással lehet rendezni. A gyermek ezen helyettesítő védelemhez való jogát sérti, ha az átmeneti nevelésbe

¹³ OBH 1561/2006 és OBH 1685/2007 számú jelentések

¹⁴ OBH 1561/2006, OBH 1685.2007, OBH 4387/2005 és OBH 2145/2007 számú jelentések

vett, huzamosabb ideig semmilyen családi kapcsolattal nem rendelkező gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánítására vonatkozó eljárást a gyámhivatal – bár azt a gyermekvédelmi szakszolgálat többször kezdeményezte – csak évek múlva indítja meg.

A hazai, illetve a külföldre irányuló örökbefogadást sérelmező – többnyire nevelőszülőktől érkező beadvány tekintetében az örökbefogadási eljárással kapcsolatban alapvető jogsérelmet okozó visszásság általában/általánosságban nem állapítható meg. Az eljárás elhúzódása azonban a tisztességes eljáráshoz, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz, családhoz való jogát egyaránt sérti.¹⁵

Az országgyűlési biztos hivatalból vizsgálta a beteg, fogyatékkal élő gyermekek örökbefogadásának esélyeit, nehézségeit. A vizsgálat megállapította, hogy súlyos vagy halmozottan fogyatékos gyermekek örökbe adására sem belföldön, sem külföldön nincs igény, így ez nem jellemző. Az egyéb fogyatékkal élő gyermekek elenyésző számú örökbefogadását elsősorban nem örökbe fogadhatóvá nyilvánításuk elmaradása okozza: lényegesen több a jogilag örökbe adható, fogyatékkal élő gyermek, mint a felnevelésükre vállalkozó örökbe fogadni szándékozó család. Az örökbefogadók részéről az örökbefogadás önkéntes, az eljárás megindulása előtt – többek között – arról is nyilatkozniuk kell, hogy fogyatékkal élő gyermek felnevelésére vállalkoznak-e. Ha az örökbe fogadni szándékozók nyilatkozatuk szerint csak egészséges gyermeket kívánnak örökbe fogadni, akkor kívánságukat az eljáró a gyermekvédelmi szakszolgálatoknak, hatóságoknak tiszteletben kell tartani. A fogyatékkal élő gyermekek örökbeadásának problémáját önmagában az a tény, hogy a gyámhivatal jogilag örökbe fogadhatóvá nyilvánítja-e őket, nem oldja meg.¹⁶

Az általános iskola, diákotthon és gyermekotthon intézményeiben az enyhe, illetve középsúlyos fogyatékos gyermekek oktatása, nevelése folyik. Feladataik ellátása során egyaránt foglalkoznak a családban élő, illetve a gyermekvédelmi gondoskodásba vett gyermekkel. Ezen intézmények kiváltása – nyilvánvalóan a ráfordítandó nagyobb költség miatt – lassabb ütemben haladt, mint az egészséges gyermekeket gondozó intézményeké. Az ilyen jellegű intézményekre vonatkozó beadványok általában arra utalnak, hogy a fogyatékkal élő – és emiatt fokozottan kiszolgáltatott – gyermekeket fizikailag, esetleg szexuálisan (is) bántalmazzák. A szexuális bántalmazás egyetlen esetben sem igazolódott, a fizikai néhány esetben igen.¹⁷ Jártunk olyan diákotthonban, ahol a szakmai színvonal magas, a gyermekekkel való bánásmód példaértékű volt. A gyermekeket azonban nagy létszámú, olykor 20 ágyas szobákban tudták csak elhelyezni. Ilyen körülmények között nehéz az otthonosságot megteremteni.¹⁸

A gyermekvédelmi törvény megfogalmazása szerint speciális ellátásban a

¹⁵ OBH 3024/2003, OBH 2757/2004 és OBH 5763/2005 számú jelentések

¹⁶ OBH 1839/2005 számú jelentés

¹⁷ OBH 5012/2002 és OBH 1981/2004 számú jelentések

¹⁸ OBH 3159/2003 számú jelentés

súlyos pszichés vagy disszociális tüneteket mutató, illetve pszichoaktív szerekkel küzdő 12 éven (kivételesen 10 éven) felüli gyermekeket kell részesíteni. A speciális ellátás során a gyermek egészségügyi ellátására, személyisége korrekciójához szükséges terápiára az állapotának megfelelő és a többi gyermek biztonságát védő módon kerülhet sor. A speciális gyermekotthonban vagy gyermekotthon speciális csoportjában elhelyezett gyermeket – helyzetére való tekintettel – fokozott védelemben kell részesíteni.

A Gyvt. hatálybalépése előtt a speciális ellátást igénylő gyermekek elhelyezése, nevelése – a minisztérium fenntartásában működő gyermekotthonokon kívül csak néhány, elsősorban a főváros területén lévő gyermekotthonban volt biztosított. Az ország lefedettsége a speciális ellátást biztosító gyermekotthonok, gyermekotthonok speciális csoportjai, illetve speciális lakásotthonok tekintetében a Gyvt. hatálybalépését követő több év elteltével is nagyon eltérő. Az igény erre az ellátási formára inkább nő, ugyanis a gyermekvédelmi szakellátásba egyre több ilyen típusú ellátást igénylő, 12 éven felüli gyermek kerül. Az ellátott gyermek problématípusához igazodó képzések, továbbképzések, a gyermekkel közvetlenül foglalkozó szakemberek felkészítésének hiányában a nevelési folyamat nem lehet eredményes. Az óvodapedagógus végzettségű nevelő, a főzőasszonyból átképzett gyermekfelügyelő nem tudja kezelni a kamaszkorú, esetleg már a javítóintézetet vagy a fiatalkorúak börtönét is megjárta gondozottak problémáit. Tapasztaltuk, hogy a munkavállalók félnek speciális csoportban dolgozni. Az egészségügyi ellátás olykor azért marad el, mert elérhető közelségben nincs pszichiáter.

Ha egy gyermek azért nem kaphatja meg a speciális ellátást, mert a megyében nincs vagy nem elegendő a férőhely, vagy a meglévő intézmény körülményei, személyi és tárgyi feltételei alkalmatlanok a nevelési cél elérésére a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz, továbbá legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő alkotmányos joga egyaránt sérül.¹⁹

A biztos 2000-ben vizsgálatot folytatott a 18. életévüket be nem töltött anyák újszülötteinek pénzügyi ellátásával kapcsolatban, és megállapította, hogy családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (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 nem fogadta el. A módosítási javaslat – a biztos ismételt fellépését követően – 2006-ban lépett hatályba.²⁰

A kórházak előtti inkubátorokba helyezett csecsemők védelme érdekében az országgyűlési biztos és az adatvédelmi biztos 2000-ben és 2001-ben közös vizsgálatot folytatott. A javasolt jogszabály-módosításokat akkor az igazságügy-miniszter nem fogadta el, a kérdés jogi szabályozása érdekében a biztosok egyeztető tárgyalásokat kezdeményeztek. A javasolt jogszabály-módosítások

¹⁹ OBH 1561/2006, OBH 1685/2007, OBH 4387/2005 és OBH 2145/2007 számú jelentések

²⁰ OBH 0407/2000 számú jelentés

(családjogi törvény, magzati élet védelméről szóló törvény, gyermekvédelmi törvény) 2005 májusában léptek hatályba.²¹

2005-ben egy panaszbeadványra indult vizsgálat megállapította, hogy jogszabályi rendelkezés alapján a családi házat gyámhivatali engedéllyel elhagyó fiatalok után 18. életévének betöltéséig senki sem volt jogosult családi pótlékot igényelni. A biztos álláspontja szerint a joghézag a gyermek megfelelő, testi, szellemi erkölcsi fejlődésével összefüggő visszásságot okozott, erre való tekintettel jogszabály-módosítást javasolt.²² Az illetékes minisztériummal való többszöri egyeztetés után Cst. 2007. január 1-jén hatályba lépett módosítása a visszásságot megszüntette. A módosítás a családi pótlék igénylésére a gyámhivatal határozatában megjelölt személyt jogosítja.

5.3. A hatósági eljárások vizsgálatának tapasztalatai

A gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó intézkedések közül a Gyvt. elsőként a védelembé vételt nevesíti. A védelembé vétel célja a veszélyeztetett gyermek saját családi környezetben való nevelkedésének – segítséggel történő – biztosítása. A védelembé vétel a szülői felügyeleti jogot nem érinti, ebből következően az országgyűlési biztos hivatalánál nem jellemzőek ezen hatósági eljárásokat sérelmező panaszok. A biztosoknak azonban más hatósági eljárás – ideiglenes hatályú elhelyezés, átmeneti nevelésbe vétel, kapcsolattartás vizsgálata során – lehetőségük van a védelembé vételi eljárás vizsgálatára is.

A tapasztalatok szerint a Gyvt. hatálybalépését követő első években – a gyermekjóléti alapellátásoknál ismertett okokra is visszavezethetően – a gyermekjóléti szolgálatok javaslatára nagyon ritkán indult védelembé vételi eljárás. A kisebb településeken tapasztalható a „kapcsolt munkakörben” való feladatellátás, vagyis az ügyintéző birtokvédelemmel, majd építésüggyel, ezt követően gyámügyekkel foglalkozik, ami azt eredményezi, hogy szakmailag egyik területben sem tud igazán elmélyülni.

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.) vonatkozó rendelkezései szerint a jegyzőnek a védelembé vételi eljárás során tárgyalást kell tartania. A tárgyalás célja, hogy hozzásegítse a szülőt és a gyermeket a védelembé vétel okának, céljának jogkövetkezményeinek megismeréséhez. A tárgyalás megtartása nélkül elrendelt védelembé vételre a jogintézmény bevezetését követően több példa volt, az jelenleg is tapasztalható. Ha a szülők szóbeli „ígéretet” tesznek a család-gondozóval való együttműködésre, a védelembé vételre akkor sem kerül sor, ha az előzményi iratok alapján indokolt lenne a hatósági intézkedés. A védelembé vételi határozatokra jellemző a szülőkre vonatkozó kötelezések, figyelmeztetések, felszólítások általánossága, formális volta. Sajnálatos, hogy a család-gondozó által készített egyéni gondozási-nevelési tervekben meghatározott felada-

²¹ OBH 5522/2003 számú jelentés

²² OBH 4174/2005 számú jelentés

tok is általános megfogalmazásokat tartalmaznak, hiányoznak a határidők, a felelősök. A terv készítésében nem vesz részt a gyermek és/vagy a szülő sem, azt aláírásával sem hitelesítheti. Ezen mulasztások a tisztességes eljáráshoz és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát egyaránt sértik.

A Gyvt. szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére a gyermek azonnali elhelyezését megalapozó súlyos veszélyeztetése esetén kerülhet sor. Súlyos veszélyeztetésnek számít a gyermek olyan bántalmazása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki vagy fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan kárt okoz.

Az ideiglenes hatályú elhelyezést sérelmező panaszok száma – a védelemben vételhez hasonlóan – csekély. Ennek feltehető oka, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés olyan függő jogi helyzet, amely a gyermek családba való visszahe-lyezését is eredményezheti. Az ideiglenes hatályú elhelyezés ellen 2005. október 31-ig jogorvoslati kérelmet lehetett benyújtani. Erre tekintettel, ha a panaszos magát az ideiglenes hatályú elhelyezést sérelmezte vizsgálat indítására csak a jogorvoslati lehetőség kimerítését követően volt lehetőség. A Gyer. módosítását követően – jogorvoslati lehetőség hiányában – az ideiglenes hatályú beutalások alapjogi szempontú vizsgálatára az Obtv. felhatalmazza a biztosokat. A tapasztalataink szerint biztos fellépése önmagában sarkallja a hatóságokat az eljárás határidőn belül történő befejezésére, a gyermek érdekeit leginkább szem előtt tartó döntés meghozatalára.

Az ideiglenes hatályú elhelyezést sérelmezők többnyire szülők vagy a gyermekeket nevelő nagyszülők, esetleg más hozzátartozók, akik szerint a gyermekek jogait sértette a szerető családi környezetből való kiemelésük. A beadványok olykor arról tudósítanak, hogy a gyermeket a hatóság a szülők tudta nélkül – az iskolából, óvodából –, számukra ismeretlen helyre vitte, kapcsolatot nem tarthatnak egymással. Az ilyen jellegű beadványok megalapozottságára idáig nem volt példa.

Az e tárgyban indult eljárások egy részére jellemző, hogy az eljárást a hatóság lefolytatja, érdemben azonban nem hoz döntést. Jellemzően a büntetés-végrehajtási intézetben lévő vagy a családtól különélő szülő, nagyszülő jelzi a gondozó szülő gyermek fejlődését veszélyeztető magatartását, és kéri a gyermek intézményi vagy nála való elhelyezését. A gyámhatóság a jelzést követően megkeresi a gyermekjóléti szolgálatot, védőnőt, óvodát, iskolát. Ha a kapott tájékoztatások a gyermekek veszélyeztetettségét nem támasztják alá, hatósági intézkedésre nincs szükség, az eljárást a hatóság befejezettnek tekinti. Ezen eljárások a gyermeki jogokat nem, de a tisztességes eljáráshoz való jogot sértik.

A gyámhatóságnak lehetősége van arra, hogy a gyermek kijelölt gondozási helyére viteléhez a rendőrség segítségét kérje. A karhatalmi segítséggel fogatosított végrehajtás csak azokban az esetekben igazolható, ha az a gyermek érdekében történik és/vagy más módon nem lehetséges. Ha a családon belüli erőszakot követő rendőri intézkedés során a gyermek magára maradna vagy biztonsággal családi környezetében nem hagyható, az intézkedés jogszerűnek tekinthető. A gyermeki jogokat azonban sérti, ha a karhatalmi végrehajtásra a

családon belüli erőszakkal kapcsolatos intézkedést követő hosszabb idő elteltével kerül sor.²³

A szülői, nagyszülői kapcsolattartást szabályozásával, végrehajtásával összefüggő panaszok a biztosok hivatalba lépésétől kezdődően jelentős számban fordulnak elő. A kapcsolattartásra jogosult szülők, nagyszülők többnyire az eljárás elhúzódását sérelmezik. Kétségtelen tény, hogy a hatóságok az e tárgyban benyújtott kérelmekről többnyire az ügyintézési határidő többszörös túllépésével hoznak érdemi döntést, ami már önmagában sérti a tisztességes eljáráshoz fűződő jog követelményét.

A kapcsolattartásra kötelezett (a gyermeket gondozó) szülők a gyámhivatal eljárási bírságot kiszabó határozatait általában azért kifogásolják, mert véleményük szerint a gyermeket a kapcsolattartásra megfelelően felkészítik, ha felöltöztetve, kétnapi váltóruhával ellátva kiállítják az ajtóba. A bírságot szülők azzal védekeznek, hogy az önhibájukat kizárja, ha a gyermek (aki sok esetben csak óvadás vagy kisiskolás korú) saját, „önálló, befolyásolástól mentes akaratából” nem megy el a másik szülővel. A gyermek csomagként való átadásának meghíúsulásáról nemegyszer videofelvétel vagy írásos dokumentum készül. Az igen tetemes iratanyagok tanúsága szerint a gyámhivatalok a végrehajtási eljárás megindulását követően az előzőekben ismertetetteket kéthetente jegyzőkönyvben rögzítik, az első érdemi döntés, fél-egy év múlva születik. Ezen eljárások minden esetben sértik a jogbiztonság követelményét.

Több beadvány érkezett, amely az elvált (különélő szülők) 14. életévét betöltött – korlátozottan cselekvőképes – gyermeknek az őt nem gondozó szülővel való kapcsolattartási jogát, illetőleg a gondozó szülő kötelezettségét érintette. A beadványokban foglaltak szerint a 14. életévüket betöltött fiatalok egy része saját döntése alapján nem kíván kapcsolatot tartani a különélő szülővel. Ha azonban a kapcsolattartásra jogosult szülő a gyámhivataltól végrehajtást kér, a hatóság – a kötelezett szülő figyelmeztetését követően – többnyire kiszabja a pénzbírságot. A vizsgálat – a jogi szabályozás hiányosságára, továbbá az eljáró hatóságok eltérő jogértelmezése és alkalmazására tekintettel – jogbiztonsághoz fűződő jog közvetlen veszélyét állapította meg. A biztos kezdeményezésére a Gyer. 2006. január 1-jétől módosult.²⁴

A gyermek családi kapcsolathoz való joga sérül, amikor a jogosult szülő végrehajtási kérelmét a gyámhivatal akkor is „önhiba” hiányában utasítja el, ha a gondozó szülő kijelenti, hogy a jövőben sem hajlandó a kapcsolattartást biztosítani, mert szerinte a szabályozás – annak helye, ideje, a jogosult szülő személye, vagy körülményei miatt – nem szolgálja a gyermek érdekét.

A kapcsolattartás meghíúsítása esetén – a gondozó szülő figyelmeztetését követően – a gyámhivatal a gyermekjóléti központ kapcsolatügyeletének, illetve a gyermekjóléti szolgálat közreműködését vagy védelembe vétel elrendelését

²³ OBH 3402/2006 számú jelentés

²⁴ OBH 5517/2003 számú jelentés

kezdemenyezheti. Ezen lehetőség eredményessége kérdéses. A kapcsolattartást meghíúsító szülő általában tisztában van azzal, hogy a védelemben vétel során meghatározott magatartási szabályok megszegése esetén alkalmazott „más gyermekvédelmi intézkedés” nem eredményezi a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését vagy átmeneti nevelésbe vételét. A hatósági intézkedés akkor éri el a célját, ha az abban foglalt magatartási szabályok konkrétak, a szülőket együttműködésre készítetik. A vizsgálati tapasztalatok sajnos nem biztatók, a védelemben vételek általában formálisak, azt a gyámhatóság éveken át fenntartja, vagy az első felülvizsgálat során megszünteti.

A vizsgálati tapasztalatok szerint a gyámhivatalok a kapcsolattartás végrehajtása során a gyermekjóléti szolgálatok közreműködését elenyésző számban kérik, ritkán élnek a védelemben vétel lehetőségével is, szankcióként a kapcsolattartást meghíúsító szülő figyelmeztetését, eljárási bírság kiszabását, költségterítést alkalmaznak. A rendőrség közreműködésével végrehajtott kapcsolattartást sérelmező panasz nem érkezett hivatalunkhoz. Álláspontunk szerint az így kikényszerített kapcsolattartás nem is szolgálja a gyermek érdekét. A kapcsolattartást huzamosabb ideje meghíúsító szülő kiskorú veszélyeztetése miatti feljelentésére – a Btk. 2005. szeptember 1-jén hatályba lépett módosítása óta – egy esetben volt példa.

A gyermek megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődéséhez szükséges – legjobb érdekét szolgáló döntést –, szüleinek kellene meghoznia, még akkor is, ha elvált vagy nem együtt élő szülőkről van szó. A szülők megegyezésének hiányában a kapcsolattartásról hatósági döntés születik, annak végrehajtását ugyancsak a hatóság kényszeríti ki. Az országgyűlési biztos vizsgálati, intézkedési lehetősége a hatósági eljárásokra korlátozódik, hatásköre hiányában a szülők magatartását nem vizsgálhatja, legfeljebb felhívhatja a figyelmüket a gyermekeik jogait mélyen sértő, egész életükre kiható magatartásuk következményeire.

6. Gyermeki jogok védelme Európában

A gyermeki jogok érvényesüléséért felelős ombudsmanok, vagy ezt a feladatot ellátó más intézmények, hivatalok felállítása a legtöbb országban a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (továbbiakban: Egyezmény) végrehajtásának a részét képezik.

A gyermekjogi ombudsmanok feladataik között nemcsak az egyedi, gyermeki jogok sérelmét okozó hatósági aktusokat vizsgálják, hanem tevékenységük túlmutat a hagyományos ombudsmani feladaton. Általános jellegű ellenőrző tevékenységük során a hozzájuk érkező panaszokra és egyéb kapcsolódó vizsgálatokra építve ellenőrzik a gyermeki jogok érvényesülését a jogalkalmazás (az Egyezmény és a gyermeki jogokkal kapcsolatos jogszabályok megtartása) és a jogalkotás (a jogszabályok összhangját a gyermeki jogokat biztosító magasabb szintű jogszabályokkal, köztük az Egyezménnyel) terén.

A gyermekjogi biztosok felállítását az Egyezményen túl más *nemzetközi dokumentumok* is szorgalmazzák:

- Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1121. (1990) számú, a gyermekek jogairól szóló ajánlása szerint minden tagállamnak meg kell fontolnia egy speciális gyermekjogi ombudsman-intézmény felállítására, amely tájékoztatja a gyermekeket a jogaikról, tanácsot adhat a gyermekek és szüleik számára, továbbá beavatkozhat ügyeikbe, és nevükben jogi lépést is tehet, amennyiben megkeresik.
- Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1286. (1996) számú, a gyermekügy európai stratégiájáról szóló ajánlása ismét szorgalmazza a tagállamok számára az ombudsman felállítását, amely a függetlenség garanciájával a gyermekek életének és nyilvánosságához való hozzáféréseinek a javításán dolgozik.
- Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1460. (2000) számú ajánlása ismét felhívja a figyelmet az ombudsman intézményének felállítására.
- Az Európai Parlament, uniós szinten szorgalmazta a gyermekjogi ombudsman létrehozását a tagállamokban (A3-0172/92.számú parlamenti határozat), hogy a hozzá érkező kéréseket és panaszokat fogadja, monitorozza a gyermekek védelmére vonatkozó jogszabályok érvényesülését, informálja a közhivatalokat, hogy munkájuk során tiszteletben tartsák a gyermekek jogait.

Európában ezeket a hivatalokat, intézményeket, testületeket a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (European Network of Ombudsmen for Children – ENOC) köti össze, amelyben Magyarország részéről az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is részt vesz.

6.1. Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (European Network of Ombudsmen for Children – ENOC)²⁵

Az ENOC-ot 1997-ben Norvégiában hozták létre tíz intézmény és az UNICEF kezdeményezésével. 2007 óta 23 ország 32 intézményét foglalja magában. Tagjai kizárólag az Európa Tanács 46 tagállamának intézményei lehetnek. Az ENOC célja, hogy kapcsolatot teremtsen az egyes európai országok gyermekjogi ombudsmanjai között, hogy ezáltal is elősegítse az Gyermek jogairól szóló Egyezmény végrehajtását, támogassa a gyermeki jogok érvényesüléséért folytatott közös fellépést, az információ- és tapasztalatcserét, továbbá a független gyermekjogi hivatalok létrehozatalát.

Az ENOC céljainak meghatározásánál fontos kiemelni, hogy a gyermeki jogok védelmével foglalkozó független nemzeti hivatalok fő feladatai államonként különbözőek lehetnek. Ennek oka a gyermekek helyzetének és az egyes állami, illetve nem állami szervek eltéréseiben és azon szabályok különböző jellegében keresendő, amelyek az emberi jogok védelmét szolgálják.

Az egyes nemzeti hivatalok feladatai, célkitűzései – beleértve az egyes államok szerinti eltéréseket, mely elsősorban abból adódik, hogy az egyes hivatalok foglalkoznak-e egyedi ügyekkel, illetve a gyermekektől érkezett panaszokkal – a következők szerint összegezhetőek:

- elősegíteni a Gyermek jogairól szóló Egyezmény teljes körű alkalmazását
- elősegíteni, hogy a gyermekek a központi, a regionális és a helyi kormányzati szinten, illetve a civil szervezetek előtt is kiemelt figyelmet élvezzenek, valamint a közösségi figyelem fokozását
- befolyásolni a jogalkotást, a politikát és a gyakorlatot, egyrészt a kormányzati és egyéb javaslatok véleményezése útján, másrészt a konkrét módosítások kezdeményezésével
- elősegíteni a gyermekek érdekében történő hatékony irányítás összehangolását minden egyes szinten
- elősegíteni a különböző források gyermekek érdekében történő hatékony felhasználását
- csatornát biztosítani a gyermekek véleményének kinyilvánítására és befolyásolni a kormányzatot és a közvéleményt, hogy megfelelően vegyék figyelembe a gyermekek véleményét
- összegyűjteni és közzétenni a gyermekek helyzetét jelző adatokat és/vagy felhívni a kormányzat figyelmét a megfelelő adatok gyűjtésére és közzétételére
- elősegíteni a gyermekek jogai jelentőségének fokozását a gyermekek és felnőttek körében egyaránt
- különböző vizsgálatokat, illetve kutatásokat folytatni és támogatni

²⁵ <http://www.ombudsnet.org/enoc>

- felülvizsgálni a gyermekek támogatáshoz való hozzáférését és panasztételi lehetőségeit, illetve azok hatékonyságát például az iskolában, különböző intézményekben
- válaszolni a gyermekektől vagy a gyermeket képviselő személytől érkezett panaszokra, és ahol szükséges, kezdeményezni és támogatni a gyermekek érdekében tett jogi aktust.

Minden a gyermekek védelmével foglalkozó független intézmény valamennyi fenti feladatot ellátja, ezért lehetséges néhány közös tényező meghatározása, amelyek még hatékonyabbá teszik a működésüket.

Ezeket a közös alapokat határozza meg az ENSZ nemzeti jogvédő intézményekről szóló kézikönyve, így többek között a függetlenséget, a meghatározott és megfelelő hatáskört, a felelősséget és a működési hatékonyságot. Az ENSZ által a nemzeti emberi jogok védelmével foglalkozó intézmények helyzetéről és működéséről kiadott irányelvek, az ún. „Párizsi Alapelvek”, alapvető keretszabályt jelentenek a gyermeki jogok védelmével foglalkozó független hivatalok létrehozásában. Az intézményeknek eszerint rendelkezniük kell:

- az emberi jogok védelméhez szükséges hatáskörrel
- a lehető legteljesebb körű alkotmányos, illetve egyéb jogszabályban meghatározott felhatalmazással, az intézmény összetételének és hatáskörének megjelölésével
- felelősséggel ahhoz, hogy az emberi jogok helyzetével kapcsolatosan felmerülő bármilyen ügyben eljuttassák véleményüket, észrevételeiket, felkérésüket, jelentésüket a parlamenthez, a kormányhoz és más illetékes szervekhez
- jog arra, hogy véleményüket, jelentéseiket közzétegyék, beleértve a hatályos, az emberi jogokat érintő, befolyásoló jogszabályok vagy akármilyen jogsértés véleményezését
- általános jellegű kötelezettségekkel és szükséges hatáskörökkel, amelyek az intézmény számára lehetővé teszi az alábbi feladatok ellátását:
- elősegíteni és biztosítani a nemzeti jogalkotás, szabályozás és gyakorlatnak a nemzetközi emberi jogi okmányokkal való harmonizációját és hatékony alkalmazását
- elősegíteni az ezen okmányokhoz való csatlakozást vagy azok ratifikációját
- hozzájárulni azokhoz a jelentésekhez, amelyeket az államoknak kell előterjeszteniük az ENSZ szerveihez és bizottságaihoz, és ahol szükséges, véleményt nyilvánítani egy adott témában, természetesen függetlenségük figyelembevételével
- az ENSZ szerveivel, illetve azzal kapcsolatban álló szervezetekkel és a regionális, illetve nemzeti jogvédő intézményekkel együttműködni
- segíteni az emberi jogokkal kapcsolatos oktatási és kutatási programok

kialakítását, az iskolában, egyetemeken és szakértők körében szervezett ilyen jellegű programokban való részvétel

- nyilvánosságot adni a közérdek felhívásával, az oktatáson keresztül, a média felhasználásával az emberi jogoknak és azoknak az erőfeszítéseknek, amelyeket a diszkrimináció ellen folytatnak.

Az egyes intézmények működési feltételei magukban kell, hogy foglalják a jogot ahhoz, hogy:

- bármilyen, az intézmény hatáskörébe tartozó kérdést szabadon megfontolhassanak
- bárkit meghallgathatnak és bármilyen információt, dokumentumot megszerezhetnek, amely szükséges ahhoz, hogy a hatáskörükbe tartozó eseteket kiértékeljék
- szabadon fordulhatnak a nyilvánossághoz a médián keresztül.

Az alapelvek a függetlenséggel kapcsolatban a következő garanciákat állapítják meg:

- kell hogy legyen lehetőségük arra, hogy hatékonyan együttműködjenek a jelentősebb nem kormányzati szervekkel (NGO-k), szakszervezetekkel, az érintett társadalmi és szakértői testületekkel (pl. az ügyvédi vagy orvosi kamarával, újságírókkal, kiemelkedő tudományos tevékenységet folytató kutatókkal stb.), egyetemekkel, a parlamenttel, kormányzati szervekkel
- megfelelő alaptőkével rendelkezik, amely lehetővé teszi, hogy saját apparátusa, épülete legyen annak érdekében, hogy a kormánytól függetlenül működhessen, és így ne legyen tárgya anyagi jellegű irányításnak, amely befolyásolhatja a függetlenségét
- az intézmény tagjait/vezetőit jogszabályi felhatalmazás alapján nevezik ki, melyben külön meghatározzák a megbízási idejüket.

Ezen intézmények meghatározásának alapeleme, hogy a kormánytól függetlenek. A függetlenség relatív, nem pedig abszolút tekintetben értelmezendő. A parlament vagy a kormány biztosítja a működéshez szükséges pénzalapokat és a számadási kötelezettség is a parlamenthez kötődik. Hatékonyságuk érdekében ezeknek az intézményeknek szoros, de nem függő kapcsolatot kell a kormányzattal kialakítaniuk. Függetlenségüknek kétirányúnak kell lennie: egyrészt működési, másrészt pénzügyi autonómiával kell rendelkezniük. A működési autonómia alatt az értendő, hogy az intézmény képes önállóan, bármely személytől, szervezettől, kormányzati szervtől, hatóságtól függetlenül alakítani napirendjét, saját ügyeit önállóan intézheti. A pénzügyi autonómia értelmében a rendelkezésére álló pénzügyi keretnek megfelelőnek kell lennie a feladatai ellátásához, a hivatal nem állhat politikai irányítás alatt.

6.2. Egyes európai országok gyermekjogi ombudsmanjai

6.2.1. Ausztria²⁶

Ausztriában 1989 óta működnek az egyes tartományokban (így 9 személy) gyermekjogi ombudsmanok egymástól eltérő szervezettel és felelősséggel, feladatokkal, de közös céllal: a gyermeki jogok érvényesülése érdekében, függetlenül politikai és hatósági befolyástól.

Az ombudsmanokat 5 évre nevezik ki a tartományi kormányok, akiknek évente be kell számolniuk a munkájukról. Az ombudsmanok között van szociális munkás, jogász, pszichológus és tanár is. Az ombudsmanok feladata, hogy tanácsot és segítséget nyújtsanak a gyermekeknek, szüleiknek és más, a gyermekekért felelős személyeknek. Ennek keretében például konfliktus esetén közvetíthetnek (mediáció) a hatóságok, iskolák, óvodák, szülők és gyermekek között; a gyermekeknek segítséget és jogi védelmet nyújtanak hatósági eljárásokban (pl. az erőszak áldozatainak megsegítése az eljárás alatt); a jogszabályokat véleményezik és értékelik, illetve jogszabályokat kezdeményeznek; a gyermekeket tájékoztatják jogaikról, tanácsot adnak; más jogtudatosító tevékenységet végeznek (pl. a gyermeki jogokról szóló felvilágosító kampány részeként játékokat, képeslapokat adnak ki fontos telefonszámokkal, internetcímekekkel).

1991 óta szövetségi gyermekjogi ombudsman is működik, aki a szövetségi Szociálisügyi Minisztériumban dolgozik, és nem áll a tartományi ombudsmanok fölött. Feladatai többek között gyermeki jogokkal kapcsolatos tanácsadás (pl. díjmentes forródrót működtetése), együttműködik a tartományi ombudsmanokkal, és tájékoztatja a gyermeki jogok érvényesüléséről a nyilvánosságot.

6.2.2. Belgium²⁷

Belgiumban, nem egységes állam lévén, mind a Flamand, mind a Vallon Régióban működik gyermekjogi ombudsman. 1998 óta működő flamand ombudsman, a flamand parlament választja 5 évre. Feladata, hogy figyelemmel kíséresse a Gyermekjogi Egyezmény érvényesülését, hogy védje a gyermekek jogait és érdekeit, elemzi, értékeli és nyilvánosságra hozza a gyermekek helyzetével kapcsolatos adatokat, tájékoztatja a közvéleményt az Egyezménnyel kapcsolatban, a döntéshozók felé pedig a gyermekek „szócsöveként” működik, ajánlásokat fogalmaz meg a Parlament számára, kivizsgálja a gyermeki jogokkal kapcsolatban hozzá beérkező panaszokat.

E feladatai ellátása során együttműködik gyermekekkel is, de főként állami és civil szervezetekkel. Kiemelten kezeli a gyermeki jogokról való tájékoztatást, ezért információs anyagokat ad ki, programokat szervez (minden év őszén egy-egy témára koncentrált kampányt szervez; egy parkban szervezett gyermekjogi fesztivált, ahol egy napra létrehozzák a gyermekek ideális városát), továbbá iskolákba is ellátogat.

²⁶ <http://www.kinderanwalt.at>

²⁷ <http://www2.cfwb.be/dgde> - vallon és <http://www.kinderrechten.be> - flamand

6.2.3. Dánia²⁸

Dániában 1994-ben hozták létre, de állandó intézményként 1997 óta működik a Gyermek Nemzeti Tanácsa (National Council for Children). A Tanács politikailag és kormánytól független testületként dolgozik, a gyermekek jogainak védelme érdekében, mint nemzeti intézmény. Szoros kapcsolatban – elsősorban igazgatási szempontból – a Dán Családügyi és Fogyasztóvédelmi Minisztériummal áll. Hat tagból és az elnökből áll: elnökét és két tagot a miniszter, a másik négy tagot gyermekekkel foglalkozó társadalmi szervezetek szövetsége jelöl, akikkel munkájuk során gyakran egyeztetnek. A Tanács tagjai különböző olyan szakértők (pszichológus, bíró, újságíró, egészségügyi szakember), akik képviselik a gyermekekkel kapcsolatos ügyek minél teljesebb körét: a nevelés, az oktatás, a kultúra, a szabadidő, az egészség, a jog kérdéseit, illetve a speciális szükségletű gyermekek igényeit.

A Tanács legfontosabb feladata a gyermeki jogok biztosítása, az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének érvényesülésének figyelemmel kísérése. Továbbá a figyelem felkeltése a gyermekek társadalmi helyzetére és az esetleges problémákra, a gyermekek álláspontjának bevonása a munkájukba, a gyermekek társadalmi helyzetének figyelemmel kísérése. Mindezek során a Tanács értékeli a gyermekeket érintő adatokat, felméri a problémákat és megpróbálja feltárni és orvosolni azokat a problémákat, amelyek a gyermekek fejlődése ellen hatnak; ellenőrzi a jogalkotás és a jogalkalmazás folyamatát, amelyek során a gyermekek jogai és szükségletei sérülhetnek, információkat szolgáltat, dolgozik azon, hogy a gyermekek nagyobb „hangot” kapjanak az őket is érintő vitákban.

A Parlament, a minisztériumok és más hatóságok kötelesek kikérni a Tanács véleményét minden olyan általános jellegű ügyben, amely a gyermekek társadalmi helyzete, illetve jogai szempontjából fontos.

Figyelemfelhívó, jogtudatosító tevékenységet végez a gyermeki jogok kapcsán, amelynek keretében képzéseket, konferenciákat szervez, illetve tanácsot ad a gyermekekkel foglalkozó hatóságok számára.

A gyermekek őket érintő kérdésekről (pl. dohányzás, piercingviselés, válás) alkotott véleményének megismerése érdekében iskolákban végeztet reprezentatív felméréseket évente több alkalommal, körülbelül 1200 gyermek részvételével, amely felmérések eredményeit feldolgozza, beépíti munkájába, megismerteti a széles közvéleménnyel. A gyermekek elmondhatják véleményüket a Tanács honlapján keresztül is.

Az utóbbi években a Tanács a következő témákkal foglalkozott kiemelten: gyermekek helyzete szüleik válása során és azt követően, a gyermekek fizikai bántalmazása, szexuális zaklatása, iskolai környezetük, nem megfelelő szülői gondoskodás esetei.

²⁸ <http://www.boerneraadet.dk>

6.2.4. Finnország²⁹

Az első finn gyermekjogi ombudsmant 2005-ben választották meg, ezt megelőzően 2003-tól a Szociális és Egészségügyi Minisztérium Bizottságot állított fel a gyermeki jogok védelmére. Az Ombudsman egy független hatóság, aki a Szociális és Egészségügyi Minisztériummal dolgozik együtt.

Az ombudsman elsődlegesen a gyermekek jogainak és érdekeinek képviselését látja el a döntés előkészítés és a törvényhozás során. Munkája során együttműködik más hatóságokkal és hivatalokkal, gyermekek érdekeit védő civil szervezetekkel. Megpróbálja előmozdítani a gyermeki jogok érvényesülését a finn társadalomban, és folyamatosan ellenőrzi a gyermekek és a fiatalok életkörülményeit és jólétét. Az ombudsman rávilágít a meglévő igazságtalanságokra, problémákra és ajánlásokat fogalmaz meg orvoslásukra. Kapcsolatban van a gyermekekkel, a fiatalokkal és a velük dolgozókkal, a tőlük kapott információkat eljuttatja a döntéshozókhoz. Kiemelt feladata az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének érvényesülésének elősegítése és megismertetése a széles közvéleménnyel.

Az Egyezmény és közérthető nyelven a gyermeki jogok az ombudsman honlapján elérhetők.

6.2.5. Görögország³⁰

A Gyermeki Jogok Osztálya az egyike a független görög ombudsman-intézmény keretein belül működő öt osztálynak. A gyermeki jogokkal foglalkozó osztályt 2003-ban alkotott jogszabály hozta létre, amely az ombudsman hatáskörét a gyermeki jogok védelme és előmozdítása területére terjesztette ki. Az osztály 2003 júliusában kezdte meg munkáját az ENOC nemzetközi szervezetével együttműködésben.

A gyermeki jogok területén az ombudsman a gyermeki jogokat ért sérelem során egyes speciális esetekben, az állampolgároktól érkezett panasz alapján közvetítő/mediátor szerepet tölt be. Amennyiben szükséges, súlyos jogsértés esetén az ombudsman hivatalból, saját kezdeményezésére intézkedik.

Az osztály feladata a gyermeki jogokkal kapcsolatos nemzetközi egyezmények és a nemzeti jogalkotás ellenőrzése és elősegítése, a társadalom tájékoztatása, a más intézmények képviselőivel történő egyeztetés, véleménycsere és a kormánynak címzett javaslatok kidolgozása, előterjesztése.

A gyermeki jogok minél hatékonyabb népszerűsítése érdekében a gyermekjogi ombudsman személyesen megy el az iskolákba, hogy találkozzon a diákokkal (ún. „Találkozz az ombudsmanoddal!” program). A program keretében a gyermekjogi ombudsman munkatársai az iskolai környezetben, az órai foglalkozások alatt látogatják meg a tanulókat és beszélgetnek velük. A látogatások alatt a gyermekek véleményére és ötleteire való figyelmet juttatják kifejezésre,

²⁹ <http://www.lapsiasia.fi>

³⁰ <http://www.synigoros.gr>

amelyeket megpróbálnak figyelembe venni a kormánynak tett javaslatok során. Az ombudsman a „Beszéljünk a jogaidról” program keretében iskolai csoportokhoz juttatja el a „Gyermeki jogok védelme” című kiadványát, amely információt tartalmaz a gyermeki jogokról és arról, hogy az ombudsman hogyan segíti ezen jogok védelmét. A kiadvány segítségével eljutnak a tanárokhoz is, akik ötleteket és javaslatokat kapnak arról, hogy hogyan közelítsék meg a gyermeki jogokat és akár az iskolai órákon is használhatják ezeket a könyvecskéket. Az ombudsman a gyermekellátást nyújtó intézményekbe is ellátogat.

A gyermekjogi ombudsman és munkatársai a gyermekvédelmi intézeteket meglátogatják Görögországban akár az ombudsman saját döntése alapján, akár az irodájukhoz érkezett megkeresés alapján. A látogatásuk célja, hogy az intézetekben felmerülő esetleges problémákra, gyakorlati tapasztalatokra is felhívják a figyelmet. A látogatások alkalmával mind az intézmények képviselőivel, mind a gyermekekkel találkoznak és ezek a gyermeki jogok sérelmével összefüggésben hivatalból indult vizsgálatokat eredményezhetnek, illetve egyedi jelentéseket, javaslatokat a kormányzati szervek felé a gyermekeknek nyújtott szolgáltatások fejlesztése érdekében.

6.2.6. Horvátország³¹

Horvátországban 2006-ban választottak gyermekjogi ombudsmant, akinek a feladata, hogy független, pártatlan intézményként a gyermekek jogait és érdekeit védje, képviselje és érvényesülésüket előmozdítsa a horvát alkotmány és a nemzetközi kötelezettségek alapján. A kormány javaslatára a parlament választja meg az ombudsmant és két helyettesét 8 éves időtartamra.

Az ombudsman felügyeli a törvények és más jogszabályok alkotását, különös tekintettel a gyermekek jogainak és érdekeinek védelmére, az Alkotmány, a Gyermekjogi Egyezmény és más nemzetközi dokumentumok rendelkezéseinek betartásával. Kiemelt figyelmet fordít a fogyatékkal élő gyermekek jogainak és érdekeinek védelmére és hangsúlyos képviselőre. Szorgalmazza egy, a gyermekek jogait és érdekeit védő és képviselő koherens rendszer kiépítését. Informálja a közvéleményt a gyermekek jogait érintő állapotokról; informálja és tanácsot ad a gyermekeknek jogaik és érdekeik érvényesítésének lehetőségeiről; együttműködik munkája során gyermekekkel; kezdeményez és részt vesz a gyermekek helyzetét javító közéleti tevékenységekben; ajánlásokat fogalmaz meg a gyermekek társadalomra való nagyobb befolyásának növelése érdekében. Részt vehet a gyermekek jogait érintő jogalkotás előkészítésében. Az ombudsman figyelmeztet, javaslatot és ajánlatot tesz a gyermekek jogainak védelme és képviselőjének tisztelete érdekében. Az állami közigazgatási szerveknek, a helyi és regionális közigazgatási szerveknek, és a jogi és természetes személyeknek együttműködési kötelezettségük van az ombudsmannal. Betekinthet minden olyan adatba, nyilvántartásba, amely a gyermeki jogok védelme

³¹ <http://www.dijete.hr>

érdekében szükséges. Amennyiben tudomására jut, hogy egy gyermek fizikai vagy mentális erőszak, illetve szexuális molesztálás áldozata, esetleg nem megfelelő az ellátása, „hanyagul nevelik”, azonnal továbbítja az esetet a kompetens nyomozó hatósághoz.

6.2.7. Izland³²

Az gyermekjogi ombudsman intézményét Izlandon 1995-ben hozták létre. Az ombudsman munkája során független, nincs alárendelve kormányzati vagy más hatósági utasításnak. Az ombudsmant a miniszterelnök nevezi ki 5 évre, akinek évente beszámolási kötelezettséggel tartozik munkájáról.

A gyermekjogi ombudsman minden 18 év alatti gyermek védelmezője, akinek feladata, hogy a gyermekek jólétét tovább segítse, figyelemmel kísérje jogaik és érdekeik érvényesülését. Az ombudsman továbbá nyilvános vitákat, beszélgetéseket kezdeményez a gyermekeket érintő ügyekben; javaslatot tesz a gyermekekre vonatkozó jogalkotás és közigazgatási intézkedések javítására; előmozdítja az Izland által ratifikált, a gyermekekkel kapcsolatos nemzetközi egyezmények céljainak megvalósítását; intézkedik, ha azt tapasztalja, hogy a gyermekek jogai sérelmet szenvednek – ekkor a véleményét és az orvoslásra vonatkozó javaslatot eljuttatja az érintettekhez; tudatosítja a gyermekekre vonatkozó szabályokat és felhívja a figyelmet a kutatások végzésére.

Az ombudsman kérelemre vagy saját kezdeményezésre indíthat eljárást, széles jogosítvánnyal rendelkezik, de intézkedéseinek nincs kötelező ereje. Ha egy ügyben nincs hatásköre eljárni, a hozzá fordulókat tájékoztatja jogérvényesítési lehetőségeikről.

A biztos jogtudatosító kampányt is folytat: konferenciákat, fórumokat szervez gyermekek számára, írásos anyagokat, tájékoztatókat, plakátokat tesz közzé. Felkért gyermekeket tanácsadóinak, valamint internetes parlamentet is létrehozott a gyermekeknek, amikor egy hónapon keresztül hetente tartanak ülést chat formájában, bizottságokban, a „parlament” munka következtetéseit megküldik a minisztériumoknak és az izlandi parlamentnek.

Az ombudsmanhoz gyermek és felnőtt egyaránt fordulhat gyermekeket érintő ügyekben, szóban vagy írásban kellő indoklással.

6.2.8. Lengyelország³³

A lengyel gyermekjogi ombudsman intézményét a 2000. január 6-án elfogadott, a gyermekjogi ombudsmanról szóló törvény hozta létre. A gyermekjogi ombudsman munkájának legfőbb vonalát a hatáskörét szabályozó törvény határozza meg, ezek pedig a következők: az élethez és az egészség védelméhez való jog, a családban való felnövekedéshez való jog, a megfelelő szociális ellátáshoz való jog, az oktatáshoz való jog.

³² <http://www.barn.is>

³³ <http://www.brpd.gov.pl>

Az ombudsman a gyermekek védelme érdekében szintén tehet intézkedéseket az erőszak, kegyetlenség, kizsákmányolás, megrontás, elhanyagolás/hanyagosság és bántalmazás ellen. A távolabbi célok megvalósítása érdekében az ombudsman az átfogó jellegű és összehangolt munkát tartja fontosnak a gyermeki jogok védelme területén.

A gyermekjogi ombudsman munkáját meghatározó alapelvek a következők:

- a jólét alapelve, mely szerint bármely megtett intézkedés a gyermek elsődleges érdeke szem előtt tartásával történhet
- az egyenlőség alapelve, mely szerint az egyenlő bánásmód szerint kell minden gyermek teljes fejlődését segíteni, és egyedi figyelmet kell fordítani arra a gyermekre, akinek több odafigyelésre van szüksége egy adott szint eléréséhez
- a szülők jogainak és kötelezettségeinek elfogadását jelentő alapelv arra vonatkozik, hogy a gyermek nevelése és fejlődésének támogatása a szülőket illeti meg, illetve ők kötelesek arra.

Az ombudsman intézkedéseinek címzettjei a hatósági szervek, szervezetek és intézmények amelyekhez az alábbi kérésekkel fordulhat:

- felvilágosítás és szükséges információ, valamint hozzáférés aktákhoz, dokumentumokhoz, beleértve a személyes információt tartalmazókhöz is
- hatáskörükön belül a gyermekek érdekében intézkedéseket tenni
- a gyermekjogi ombudsman megkeresheti a fenti szerveket és a gyermeki jogok hatékony védelme érdekében kialakított álláspontjáról tájékoztatja azokat és intézkedéseivel fordulhat hozzájuk.

Az ombudsman ugyancsak fordulhat a megfelelő szervekhez jogalkotási kezdeményezéssel vagy jogszabály módosítási javaslattal. Az ombudsman évente beszámol a tevékenységéről és a gyermeki jogok helyzetéről a parlamentnek.

6.2.9. Norvégia³⁴

A világ első gyermekjogi ombudsmanját 1981-ben, Norvégiában választották meg, de már az 1960-as évektől komoly igényként fogalmazódott meg, hogy kell egy, a gyermekek jogaival és érdekeivel foglalkozó hivatalos személy, intézmény. Az ombudsmanról mint független, pártatlan intézményről törvény rendelkezik, a szervezetére és az eljárására vonatkozó részletes szabályokat királyi rendelet tartalmazza. A király (államtanács) nevezi ki 4 éves időtartamra. Szervezetileg a Gyermek- és Családügyi Minisztériumhoz tartozik, akinek évente beszámol tevékenységéről. A gyermekjogi ombudsman munkájának legfőbb vonalát a hatáskörét szabályozó törvény határozza meg, ezek pedig a következők: az élethez és az egészség védelméhez való jog, a családban való

³⁴ <http://www.barneombudet.no>

felnövekedéshez való jog, a megfelelő szociális ellátáshoz való jog, az oktatáshoz való jog.

A hivatal felállításától az ombudsman a gyermekek jólétét elősegítő nemzeti és nemzetközi törvénykezés javításán dolgozik. Joga van vizsgálatot indítani saját kezdeményezésére vagy kérelemre, bírálhatja a döntéshozókat, illetve dokumentumokat publikálhat a gyermekek jólétét és jogait érintő témákban.

Arra a kérdésre, hogy miért van szükség gyermekjogi ombudsmanra, a honlapon a következők olvashatók:

„Az emberi jogok a gyermekek jogaival kezdődnek. Az a társadalom, amely tiszteli a gyermekek emberi jogait, már egy generáció alatt képes lesz olyan társadalommá válni, amelyik tiszteli valamennyi emberi jogot. A gyermekek jogainak védelme, érvényesülésének elősegítése, hatékony kapcsolódási pont lehet a szélesebb értelemben vett, és gyakran sokkal problémásabb emberi jogi arénába. Kormányok, a média és a közvélemény sokkal nyitottabban és nyíltabban kellene hogy beszéljen a gyermekek jogairól, mint más – sok esetben sokkal átpolitizáltabb – emberi jogi kérdésekről. A Gyermekek jogairól szóló Konvent közelgő, általános ratifikációja fontos szerepet játszik ebben a tekintetben is. Sajnálatos módon a gyermekek gyakran elvesznek a politikai játszmákban. A legtöbb társadalomban „láthatatlanok”, a gyermekeknek nincs szavuk, hangjuk vagy lehetőségük, hogy a jogaikat számok kérjék. Az érdekeik alig vannak képviselve a politikai folyamatok és a döntéshozatal során a retorikai szövegek ellenére, a gyermekek nem bírnak nagy prioritással a politikaformálás vagy a költségvetés és más források elosztása során. A gyermekeknek éppen ezért erőre van szükségük, hogy a hangjukat hallathassák, hogy a nézeteiket és érdekeiket hatékonyan tudják megjeleníteni a kormányzat és a szélesebb társadalom felé.

A gyermekek jogainak hatékony védelme érdekében különleges megállapodások szükségesek. Azokban az országokban, ahol elkötelezettek az emberi jogi kultúra fejlesztése iránt, logikus kezdeti lépésnek tekinthető a gyermekek emberi jogainak védelmét, képviseletét ellátó intézmény, hivatal felállítása.”

6.2.10. Svédország³⁵

Svédországban 1993 óta működik gyermekjogi ombudsman, de a svéd parlament már az 1980-as évek óta tárgyalta a gyermekek és fiatalok jogainak védelmét képviselő ombudsman szükségességéről, különösen az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének 1990-ben történt ratifikációját követően élénkült fel a téma tárgyalása.

2001-ben módosították a 2000. január 6-án elfogadott, a gyermekjogi ombudsmanról szóló törvényt, amelynek következtében erősödött a poszt és a hivatal hatásköre. Az ombudsman fő feladata, hogy képviselje a gyermekek és a fiatalok jogait és érdekeit, és hogy előmozdítsa a Gyermekjogi Egyezmény végrehajtását.

Az ombudsmant a miniszterelnök nevezi ki 6 éves időtartamra, akinek évente beszámol munkájáról.

³⁵ <http://www.bo.se>

Az ombudsman részt vesz nyilvános vitákban, a közvélemény érdeklődését felkelti a gyermekekkel kapcsolatos témák iránt, a gyermeki jogok érvényesítése céljából a kapcsolódó döntések előkészítésben aktívan részt vesz. Azonban más hatóság felett nincs hatásköre és egyéni jogvitákba sem avatkozhat be. A gyermekek jogainak és érdekeinek megfelelő képviselése érdekében, kapcsolatban van gyermekekkel, fiatalokkal nézeteik, véleményük megismerése céljából. Az ombudsman ellátogat iskolákba, fiatalok klubjaiba, de levélben, telefonon és a honlapon keresztül is kapcsolatba lehet lépni vele. Munkáját számos gyermekből álló tanács segíti. Évente két alkalommal iskolákban felmérést végeztet, elsősorban a gyermekeket érdeklő témákról. Munkájáról és e felmérések alapján levont következtetésekről jelentést nyújt be évente a kormánynak.

7. A gyermekjogi projekt munkájához kapcsolódó vizsgálatok

7.1. Összefoglaló az országgyűlési biztos oktatási ügyekben indított vizsgálatairól

Az oktatással kapcsolatos panaszokra jellemző, hogy közoktatási intézmények működésével kapcsolatosan továbbra is főleg a szülők fordulnak panasszal az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. Sokan csak tájékoztatást kérnek, ugyanakkor az ilyen beadványok száma csökkenő tendenciát mutat. Ez vélhetően az országgyűlési biztos gyermekjogi projektje keretében készített, kifejezetten és elsődlegesen a gyermekeknek szóló honlap³⁶ létrehozásának köszönhető. A honlap célja az alapjogokról, gyermeki jogokról szóló tájékoztatáson túl, hogy azon keresztül – megkönnyítendő a hivatalunkhoz fordulást, különböző eljárási formák nélkül – tájékoztatást tudjanak kérni akár a gyermekek, akár szüleik, feltehessék az őket érdeklő kérdéseket, vagy véleményt nyilváníthassanak. Így a honlap fennállása óta eltelt hét hónapban, többen a kérdésfeltevésnek ezt az egyszerűbb, informális, gyorsabb módját választották.

Az oktatási panaszok hatékonyabb kezelése érdekében a biztos megállapodást kötött az oktatási jogok biztosával is, az együttműködés megerősítéséről. Az Obtv³⁷ szabályai tételesen nem zárják ki az állampolgári jogok országgyűlési biztosának eljárását azokban az ügyekben, amelyekben az oktatási jogok biztosa is vizsgálódik, de az országgyűlési biztos az oktatással kapcsolatos panaszok kapcsán hatáskörét tekintve minden esetben azt is vizsgálja, hogy az ügy kizárólag oktatási jogok sérelmének veszélyét veti-e fel, vagy más alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja is fennáll-e.

E fejezetben azoknak a vizsgálatoknak a tapasztalatait foglaltuk össze, amelyeket az oktatással, a közoktatási rendszer működésével kapcsolatosan folytatott az állampolgári jogok országgyűlési biztos.

A panaszos és 43 panaszostársa (az érintett gyermekek és szülők) az országgyűlési biztoshoz benyújtott panaszukban azt sérelmezték, hogy a XVII. kerületi Kőrösi Csoma Általános Iskola és Gimnáziumban tanuló gyermekeik tekintetében az iskola több tanéven keresztül nem tartotta be az angol nyelvtanulási lehetőségre tett ígéretét.³⁸ Bár az előzetes információ csak szóbeli volt, a tájékoztatáshoz való jog a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényben az egyes oktatási szereplők jogai között általános, garanciális jellegű elvként szerepel, ezért a közelgő iskolai beiratkozásokra is tekintettel az ombudsman

³⁶ www.gyermejjogok.obh.hu

³⁷ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény

³⁸ OBH 3024/2007 számú ügy

felhívta az iskola vezetőit, valamint a fenntartó önkormányzatot, hogy fordítsanak kiemelt figyelmet a tájékoztatásokon elhangzó információk és az iskolai alapidokumentumok összhangjára. Tekintettel arra, hogy az iskola a jogszabályi előírásoknak megfelelően 4. osztálytól az élő idegen nyelv oktatását biztosította, az ombudsman további intézkedést nem tett.

Szintén beadvány alapján indított vizsgálatot a biztos, amikor a hozzá forduló sajátos nevelési igényű gyermekek nevelő szülők azt kifogásolták, hogy a gyermeket a szakértői és rehabilitációs bizottság által kijelölt óvoda négy hónap után a nevelési intézményből elküldte. A kislányt egy szakértői és rehabilitációs bizottság megvizsgálta és szakvéleményében az Apor Vilmos Katolikus Főiskola Terézvárosi Gyakorló Óvodáját jelölte ki a gyermek nevelése és fejlesztése céljából. A szülők sérelmezték többek között, hogy az óvoda 2007. november 21-én gyermekük óvodai elhelyezését – próbaidőre való hivatkozással – 2007. december 31-i hatállyal, határozatban megszüntette.³⁹

Az óvodavezető tájékoztatása szerint a 4. sz. Fővárosi Tanulási Képességvizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság az óvoda befogadó nyilatkozata alapján jelölte ki az intézményt a gyermek nevelésére. A pedagógusok szerint a gyermek csoportba illeszkedése nem volt zavartalan; társai félték tőle (verekedés, harapás, karmolás miatt). A helyzetet szakmai megbeszélésekkel, a szülő bevonásával igyekeztek kezelni, de nem találtak megoldást a gyermek – ön maga és társai számára is megnyugtató módon történő – integrált nevelésére, ezért az óvodai elhelyezését megszüntették. Az intézményvezető tájékoztatásul mellékletként csatolta az óvoda házirendjét, a Szervezeti és Működési Szabályzat (SzMSz) vonatkozó rendelkezéseit, az ezek elfogadásáról szóló szülői nyilatkozatokat, az óvoda és a szülő között kötött megállapodást, a szülői munkaközösség a gyermekkel kapcsolatos problémák tekintetében szükséges intézkedésre irányuló kérelmét, az óvodapedagógusok nyilatkozatát a gyermek nevelésének elvállalásáról, majd erről való lemondásukról.

Az intézmény házirendje és szervezeti és működési szabályzata a sajátos nevelési igényű gyermekek nevelésével kapcsolatosan az alábbiakat tartalmazza: „Sajátos nevelési igényű gyermekek csak szakvéleménnyel (óvoda megjelölésével) vehetők fel. A gyakorló óvodai státus miatt fontos, hogy három hónapos (aktív) próbaidőt tartsunk. Ezt a megállapodást írásban rögzíti az óvoda és a szülő. Amennyiben a képző óvodával járó terhek túlzottan igénybe veszik a gyermeket, a csoportban folyó nevelőmunkát gátolják, a csoportba járó többi gyermek fejlődését akadályozzák, az óvodai elhelyezést megszüntetjük. A szülőt felkérjük, hogy más nevelő intézménybe vigye át gyermekét, ha az óvodában dolgozó szakemberek a gyermek fejlesztését nem tudják ellátni vagy ha nem vállalják.” Az adott ügyben is született ilyen megállapodás a szülő és az intézmény között, amelyben a szülő tudomásul vette, hogy gyermekét három hónap időtartamú próbaidő kikötésével veszik fel az intézménybe.

³⁹ OBH 1588/2008 számú ügy

Az országgyűlési biztos jelentésében rámutatott arra, hogy a közoktatási törvény garanciális jelleggel, taxatíve meghatározza az óvodai elhelyezés megszüntetésének eseteit. Ez azt jelenti, hogy csak a törvényben meghatározott esetben és módon szűnhet meg az óvodai elhelyezés, e kérdésről az intézmény önkényesen, a törvényi feltételek hiányában nem dönthet. A sajátos nevelési igényű gyermekek esetében a jogviszony keletkezésére speciális szabályok vonatkoznak, a szülők intézményválasztási jogát az állam – a sajátos nevelési igényű gyermek megfelelő fejlesztése érdekében – korlátozza. A gyermek elhelyezéséről szóló szakvélemény jogi kötőerővel bír mind a szülők, gyermekek, mind az intézmények részére. Előfordulhat, hogy a kijelölt intézmény nem tudja vállalni a gyermek fejlesztését, ebben az esetben a szakértői bizottság másik intézményt jelöl ki. Amennyiben azonban a nevelési intézmény felveszi a gyermeket, onnantól a közoktatási törvény garanciális rendelkezéseit nem hagyhatja figyelmen kívül, még a gyermek sajátos nevelési igényére, speciális helyzetére, különleges gondozási igényére tekintettel sem.

A biztos megállapította, hogy az óvodavezető határozata, amelyben a „próbaidőre” való hivatkozással a gyermek óvodai elhelyezését megszüntette, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, valamint az óvoda házirendjének, illetve szervezeti és működési szabályzatának az elhelyezés megszüntetésére, valamint a „próbaidő” intézményére vonatkozó rendelkezései a jogállamiság elvével és az abból következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak. Jelentésében a biztos hangsúlyozta, hogy a törvények garanciális jellegű rendelkezéseinek betartása alapvető fontosságú az alapjogokkal kapcsolatos visszásságok megelőzése, kiküszöbölése céljából. Belső szabályzatok jogsértő tartalma nem legitimálható azzal, hogy az érintettek előzetesen tisztában voltak vagy lehettek a jogsértő tartalommal, és azt elfogadták. Nem hagyható továbbá figyelmen kívül az a szempont sem, hogy a nevelési-oktatási intézmények és a gyermekek, tanulók közötti jogviszony speciális, kötelező jelleggel létrejövő, alá-, fölérendeltségi viszony, amelyben a szülő is – bár a jogviszonyban közvetlen módon nem jelenik meg – szereplő. A szülő nincs ugyanakkor reális alkupozícióban azokkal az intézményi pedagógusokkal, dolgozókkal, vezetőkkal szemben, akikre a gyermekével kapcsolatos felügyeleti kötelezettségét időlegesen átruházza, hiszen nem akar gyermekének rosszat. Ugyancsak mérlegelendő, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek (és szülője is), az átlagosnál is kiszolgáltatottabb helyzetben van, ezért – valamint figyelemmel az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó, az Alkotmányban deklarált állami kötelezettség jelentőségére – alappal számíthat különös figyelemre és méltányos elbánásra.

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kezdeményezte az óvoda vezetőjénél, hogy a jövőben az óvodai elhelyezés megszüntetésére kizárólag a közoktatási törvény rendelkezéseinek figyelembevételével kerüljön sor. Kezdeményezte továbbá az intézmény

szervezeti és működési szabályzatának, valamint házirendjének a felülvizsgálatát és a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő, szükséges módosítások elvégzését, illetve az óvoda fenntartójához fordult, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az óvoda belső szabályzatai a jogszabályi rendelkezéseknek megfeleljenek. Az óvodavezető a biztos kezdeményezéseit elfogadta. Válaszában arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a jövőben az óvodai elhelyezések megszüntetésénél a törvényi előírások betartásával fognak eljárni. Ígéretet tett továbbá az intézmény házirendjének, valamint szervezeti és működési szabályzatának módosítására. A neki címzett ajánlást a fenntartó is elfogadta. A módosított dokumentumok elfogadásáról várhatóan 2009. év elején döntenek.

Beadvány alapján indított a biztos vizsgálatot abban az ügyben, amelyben egy édesanya kifogásolta, hogy gyermekét – igazolt mulasztásainak nagy számára tekintettel – évfolyamisméltésre kívánta kötelezni iskolája.⁴⁰ A szülő a gyermekét – anélkül, hogy az intézményvezetővel előzetesen egyeztetett volna, az intézmény egy feltételezett, jövőbeni döntésére alapozva – másik iskolába íratta. Az intézmény tehát ténylegesen nem hozott döntést arról, hogy a tanulónak évfolyamot kell ismételnie. Az a tény, hogy az édesanya az osztályfőnök előzetes szóbeli tájékoztatására alapozva gyermekét másik iskolába íratta, nem kérhető számon az adott közoktatási intézményen, ezért a közoktatási intézmény adott ügygel összefüggő eljárásával kapcsolatosan alkotmányos visszásságot nem állapított meg az országgyűlési biztos. Tekintettel azonban arra, hogy a közoktatási intézmény vezetője válaszában azt a kitétel tette, hogy „a törvény világosan kimondja, hogy 250 óra hiányzás fölött évfolyamot kell ismételnie”, vagyis arra utalt, hogy egyébként – döntéshelyzetben – ennek megfelelően járna el, az ombudsman szükségesnek tartotta ezen gyakorlat vizsgálatát.

A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet szerint, ha a tanulónak egy tanítási évben az igazolt és igazolatlan mulasztása együttesen a kettőszázötven tanítási órát meghaladja, és emiatt a tanuló teljesítménye tanítási év közben nem volt érdemjeggyel értékelhető, a tanítási év végén nem osztható, kivéve, ha a nevelőtestület engedélyezi, hogy oszthatóvizsgát tegyen. Az engedély csak akkor tagadható meg, ha az igazolatlan mulasztások száma meghaladja az igazolt mulasztások számát, és az iskola eleget tett az értesítési kötelezettségének. Ha a tanuló a tanítási év végén nem osztható, tanulmányait évfolyamisméltéssel folytathatja.

A közoktatási törvény szerint ugyanakkor az első–harmadik évfolyamon – félévkor és év végén, továbbá a negyedik évfolyamon félévkor – szöveges minősítéssel kell kifejezni, hogy a tanuló kiválóan, jól vagy megfelelően teljesített, illetve felzárkóztatásra szorul-e. Ez tehát azt jelenti, hogy az első–harmadik évfolyamokon, valamint a negyedik évfolyamon félévkor a tanuló nem kap osztályzatot. Ez azonban nem jelenti egyben az értékelés hiányát is, hiszen szöve-

⁴⁰ OBH 3207/2008 számú ügy

ges minősítéssel fejezik ki, hogy a tanuló teljesítette-e és milyen szinten az adott évfolyam tanulmányi követelményeit. A közoktatási törvény alapján a tanuló az első–harmadik évfolyamon is csak abban az esetben utasítható évfolyamismétlésre, ha a tanulmányi követelményeket az iskolából való igazolt és igazolatlan mulasztás miatt nem tudta teljesíteni. A rendeletben meghatározott mértékű mulasztás tehát önmagában nem eredményezhet automatikus évfolyamismétlési-kötelezettséget. Annak eldöntése, hogy a tanuló el tudta-e sajátítani a tanulmányi követelményeket – év közbeni érdemjegyek hiányában – osztályozóvizsga keretében dönthető el. Az osztályozóvizsga letételét a nevelőtestület csak akkor tilthatja meg, ha az igazolatlan mulasztások száma meghaladja az igazolt mulasztások számát – tanulói betegség esetén, amely igazolható, tehát köteles engedélyezni, ha a tanuló vagy szülője azt kéri. Az országgyűlési biztos szerint biztosítani kell tehát ezt a lehetőséget az első–harmadik évfolyamosok számára is, akkor is, ha teljesítményüket nem osztályzattal minősítik.

A biztos jelentésében ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a jelenlegi rendeleti szabályozás a közoktatási törvény értékeléssel kapcsolatos, 2004. szeptember 1-jétől hatályos módosítása óta nem egyértelmű a jogalkalmazók számára. Erre tekintettel az ombudsman megállapította, hogy a vonatkozó rendeleti szabályozás jelenlegi formája a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatos visszásság veszélyét hordozza, és javasolta a jogalkotónak a rendelet megfelelő módosítását. A válaszadási határidő még nem járt le.

Az országgyűlési biztos – egy civil szervezet jelzése alapján – hivatalból indított vizsgálatot a Debreceni Menekülteket Befogadó Állomáson élő, az ötödik életévüket betöltött kilenc külföldi állampolgár gyermek ügyében, akiket a közoktatási törvény az óvodai nevelésben történő részvételre kötelez, azonban a megkeresett debreceni óvodák egyike sem volt hajlandó felvenni őket.⁴¹

Az ombudsman munkatársai 2008 márciusában előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot tartottak a befogadó állomáson, melynek során az intézmény lakóinak elhelyezési körülményeit, valamint az állami-önkormányzati fenntartású közoktatási intézményekhez való hozzáférést vizsgálták. A vizsgálat eredményeként a biztos kezdeményezte, hogy Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata gondoskodjon arról, hogy a befogadó állomáson élő külföldi gyermekek, az őket megillető óvodai neveléshez hozzáférjenek. A kezdeményezést képviselőtestület elfogadta, és a visszásságot orvosolta.

Sajtóértesülés alapján, ugyancsak hivatalból indított vizsgálatot az országgyűlési biztos, mert Budapest Főváros IV. Kerület, Újpest polgármestere fenntartói jogkörében eljárva valamennyi kerületi önkormányzati iskolából kitiltott egy 15 éves, tanköteles tanulót, aki néhány héttel korábban egy pedagógust bántalmazott. A sajtóhírek szerint a polgármester döntése indoklásaként arra hivatkozott, hogy a diák „társai lelki kiegyensúlyozottságát is fenyegeti”.⁴²

⁴¹ OBH 2004/2008 számú ügy

⁴² OBH 2223/2008 számú ügy

A polgármester a biztos megkeresésére adott válaszában a feltett kérdések tételes megválaszolását megtagadta, mivel – ahogy kifejtette – nem értett egyet azzal, hogy a bántalmazó tanuló jogainak védelme érdekében folytasson le bármilyen szerv eljárást. Az ismételt megkeresésre végül a kerületi önkormányzat jegyzője adott válasz, aki arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a polgármester az iskola igazgatójának a tanuló által elkövetett cselekménnyel (egy pedagógus bántalmazása) kapcsolatos szóbeli bejelentése után, illetve személyes tájékozódását követően írásos utasítást adott a diák tanulói jogviszonyának azonnali hatállyal történő megszüntetésére, illetve valamennyi újpesti önkormányzati iskolából történő kizárására, tekintettel a diák cselekményének súlyosan elítélendő voltára. A tanulóval szemben fegyelmi eljárást nem folytattak le, ügyében fegyelmi határozat nem született.

A biztos jelentésében hangsúlyozta, hogy az iskolai erőszak terjedését, ezen belül a tanulók pedagógusok ellen elkövetett erőszakos cselekményeit rendkívül aggasztónak és veszélyesnek tartja. Az iskolai erőszakkal szembeni küzdelem azonban soha, semmikor sem jelentheti azt, hogy a tanulók jogsértése miatt más alapvető jogaik megvonhatóak lennének. A biztos megállapította, hogy a polgármester önkényes, felhatalmazás nélküli, intézményi hatáskört elvonó és a törvénnyel ellentétes eljárása, intézkedése, amelynek nyomán a tanuló adott iskolával fennálló jogviszonya fegyelmi eljárás lefolytatása, a tanuló meghallgatása, illetve jogerős fegyelmi határozat nélkül szűnt meg, és őt kizárták valamennyi – önkormányzati fenntartású – oktatási intézményéből, visszásságot okozott a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben. A biztos rámutatott arra is, hogy a tanköteles korú tanuló kötelező felvételét biztosító iskola garantálása a helyi önkormányzat kötelező feladata. Azáltal tehát, hogy a polgármester levelében megtiltotta az önkormányzati fenntartású iskolák vezetőinek, hogy a diákkal tanulói jogviszonyt létesítsenek, kizárta annak a lehetőségét is, hogy a diákot számára megfelelő, más – esetlegesen speciális – pedagógiai módszerekkel dolgozó másik intézmény átvegye, vagy oda áthelyezzék. Ez a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joggal, illetve az oktatáshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott. A biztos az eset súlyára tekintettel a legfőbb ügyészhez fordult és a törvényesség helyreállítását, valamint az oktatási és kulturális minisztertől megfelelő intézkedés megtételét kérte.

7.2. A gyermekek alkotmányos jogainak érvényesülése a gyámügyi eljárások során és gyermekvédelmi szakellátásban – összefoglaló az országgyűlési biztos vizsgálatairól

Beadvány alapján indult vizsgálat abban az ügyben, amelyben a panaszosok 2008 januárjában a miskolci gyámhivatalnál jelezték hozzátartozójuk négy kiskorú gyermeke veszélyeztetett helyzetét, és kérték, hogy a gyámhivatal vizsgálja meg a gyermekek családból való kiemelésének szükségességét, azonban

– álláspontjuk szerint – a hatóságok a gyermekek védelme érdekében a szükséges intézkedéseket nem tették meg.⁴³

Az országgyűlési biztos rendelkezésére bocsátott dokumentumok szerint a jelzést követően a gyámhivatal a gyermekjóléti szolgálatot környezettanulmány készítésére kérte. A környezettanulmány szerint a ház fűtött, de zsúfolt és elhanyagolt volt, a családgondozó érzekelte az anya alkoholproblémáit is. A családgondozó felvette a kapcsolatot az óvónővel, valamint az iskolával. A jelzőrendszeri tagok a család működési zavarait észlelték, de a gyermekek családból való kiemelését megalapozó súlyos veszélyeztetéséről nem számoltak be. A gyámhatóság a védelembe vételi eljárást megszüntette, a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját felkérte a család alapellátásban való gondozására. A családgondozó folyamatosan tartotta a kapcsolatot a családdal, a védőnővel, az óvónővel, az iskolával és a panaszosokkal is, a gyermekek ügyében – az anya, a védőnő és a panaszosok részvételével – esetkonferenciát hívott össze. A 2008 februárja és áprilisa között kelt feljegyzések az anya életvezetési és pszichés problémáit rögzítették, mértéktelen alkoholfogyasztásról, gyermekei gondozásának, nevelésének súlyos elhanyagolásáról azonban nem számoltak be. A feljegyzések kiemelik a gyermekek anyjukhoz való érzelmi kötődését. A panaszosok májusban a családgondozónak jelezték, hogy az anya hétvégeken, illetve az esti órákban italozik. Az állítást az óvoda ifjúságvédelmi felelőse megerősítette, hozzátette, előfordult, hogy az asszony éjszakára egyedül hagyta a gyermekeit. A családgondozó erre tekintettel a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésére tett javaslatot.

A biztos álláspontja szerint a jelzés a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését megalapozta, tartalma alapján azonnali hatósági intézkedést igényelt. A gyámhatóság az azonnali intézkedést elmulasztotta, az ügyben – több héttel későbbi időpontra – tárgyalást tűzött ki. A vizsgálat megállapította, hogy a mulasztás a gyermek védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézte elő. A tárgyalást követő napon a családgondozó – az anya súlyos alkoholos állapotára tekintettel – a gyámhatóság azonnali intézkedését kérte. Az anya kómás állapotba került, kórházban ápolják, felépülése a közeljövőben nem várható. A gyermekek további nevelését a panaszosok vállalták.

Vizsgálat indult abban az ügyben is, amelyben a panaszos 7 és 9 éves unokahúgai ideiglenes hatályú elhelyezése miatt kérte az országgyűlési biztos segítségét. A két kislányt – édesanyjuk 2004 márciusában bekövetkezett halálától – az édesapával és az apai nagyszülővel közösen nevelte. A gyermekek édesapja 2008 márciusában elhunyt. A panaszos azt sérelmezte, hogy a gyermekeket a gyámhivatal megszokott családi környezetükből kiemelve, nevelőszülőhöz helyezte.⁴⁴

Az iratok alapján megállapítható volt, hogy a gyermekjóléti szolgálat a csa-

⁴³ OBH 2721/2008 számú jelentés

⁴⁴ OBH 3221/2008 számú jelentés

ládót a gyermekjóléti alapellátás keretében évek óta gondozta. Az apa és a panaszos italozó életmódja miatt többször felmerült a gyermekek védelembe vételének szükségessége, hatósági intézkedés azonban nem történt. Az óvoda vezetője az apa halálát írásban jelezte a gyámhivatalnak, és tájékoztatta a hatóságot arról is, hogy a család támogatást, segítséget igényel. Az iskola gyermekvédelmi felelőse is felhívta a gyermekjóléti szolgálat figyelmét a gyermekek életének fokozottabb figyelemmel kísérésére. A panaszos ekkor azt kérte, hogy a gyámhivatal rendelje unokahúgai gyámjául. A gyermekjóléti szolgálat azonban a gyermekek gondozására, nevelésére az idős nagyszülőt kora és egészségi állapota, a panaszost pedig életmódja miatt nem tartotta alkalmasnak. A családban nem volt más – a gyermekek nevelését vállaló és arra alkalmas – gyámul rendelhető személy, ezért a családgondozó a gyermekek mielőbbi nevelőszülőkhöz helyezését indítványozta. A hatóság a gyermekeket a gyermekjóléti szolgálat javaslatára alapján – az apa halála után két hónappal – ideiglenes hatállyal nevelőszülőkhöz helyezte, részükre hivatásos gyámot rendelt. A panaszos gyámul való kirendelési kérelmét a gyámhivatal elutasította, egyúttal a gyermekvédelmi szakszolgálattól a gyermekek soron kívüli szakértői vizsgálatát, elhelyezési tárgyalás tartását kérte. Az ügyintéző feljegyzésben rögzítette, hogy a határozatot a panaszos lakásán kívánta átadni, aki az átvételt megtagadta, az ügyintézővel agresszíven viselkedett, láthatóan ittas állapotban volt. A gyermekek nevelőszülőkhöz vitelére – édesapjuk temetése után – került sor. A gyermekvédelmi szakszolgálat szakvéleménye alapján a gyámhivatal a gyermekeket tartós nevelésbe vette, hozzátartozóikkal való kapcsolattartásukat szabályozta.

Az előzményi iratok és a szakértői vélemény alapján megállapítható volt, hogy az árván maradt gyermekek gondozása nevelése családot pótló helyettesítő védelem útján biztosítható, tartós nevelésbe vételük alapvető jogot nem sértett. A vizsgálat megállapította azt is, hogy az apa halála után két hónappal történő ideiglenes hatályú elhelyezésre vonatkozó döntés – azonnali intézkedést igénylő, súlyos veszélyeztetettségre utaló tény, körülmény hiányában – jogszabálysértő volt. A biztos a vizsgálatát intézkedés nélkül lezárva, a gyámhivatal vezetőjének figyelmét felhívta a gyermekvédelmi törvény ideiglenes hatályú elhelyezésre vonatkozó rendelkezéseinek betartására.

Ugyancsak figyelemfelhívással zárult az a vizsgálat, amelyben a panaszos apa az 1994-ben született gyermeke védelembe vétele felülvizsgálatát, illetve ideiglenes hatályú elhelyezése, majd átmeneti nevelésbe vétele tárgyában folytatott hatósági eljárásokat sérelmezte.⁴⁵

A rendelkezésre álló dokumentumok tanúsága szerint a panaszos apa az oktatási intézménnyel, a segítő szakemberekkel minden együttműködést megtagadott, fenyegető magatartásával a hatósági eljárás cselekményeit megghiúsította. A gyermekvédelmi szakértői bizottság véleménye szerint a szülői magatartás, az együttműködés teljes hiánya a gyermek fejlődését veszélyeztette.

⁴⁵ OBH 4272/2008 számú jelentés

A panaszos által sérelmezett eljárások tekintetében a vizsgálat alapvető jogok sérelmével összefüggésben hozható visszasságot nem tárt fel. Az előzményi iratok alapján a súlyos magatartási problémákkal küzdő gyermek szociális munka eszközeivel való intenzív segítségének szükségessége, a hatósági intézkedések korábbi indokoltsága vélelmezhető volt. Erre tekintettel a biztos felhívta a gyermekjóléti szolgálat és az eljáró hatóságok szakembereit a gyermek legjobb érdekét szolgáló intézkedések jelentőségére.

2008-ban is jelentős számú panaszos sérelmezte a kapcsolattartás szabályozásával, végrehajtásával összefüggő hatósági eljárásokat, döntéseket. A vizsgálatok megállapításai, a sérült alapjogok többnyire megegyeznek „A korábbi országgyűlési biztosok gyermekjogvédő gyakorlata” című fejezetben ismertetettekkel. A beadványokban azonban volt példa arra is, hogy az anya azért kérte az országgyűlési biztos segítségét, mert már több mint egy éve nem találkozott gyermekeivel. A hatóság végrehajtási kérelmeit a gyermekeket gondozó szülő „önhibája” hiányában utasította el. Az iratok tanúsága szerint a gyámhivatal a végrehajtási eljárás megindulását követő több hónap múlva rendelte ki a szakértőt, majd amikor az – ugyancsak több hónap múlva – beérkező szakvélemény szerint „nem merült fel adat arra nézve, hogy az apa nyíltan az anya ellen nevelné a gyermekeket”, ismét elutasította az anya végrehajtási kérelmét. A végrehajtás elrendelésére csak a vizsgálat megindulását követően, a gyermekek védelembe vételére annak lezárása után – a biztos kezdeményezésére – került sor.⁴⁶

Egyik másik vizsgált esetben a kapcsolattartásra jogosult anya kérelmére indult védelembe vételi eljárás. A környezettanulmányban a családgondozó a gyermekek személyi adatain kívül csupán a lakáskörülmények nevelésükre való alkalmasságát rögzítette, ebből következően veszélyeztetett helyzetük hiányát állapította meg. Nem volt adat sem az anyai kapcsolattartások során felmerült konfliktusokról, sem azok rendezése érdekében tett javaslatról. A védelembe vételi eljárás során a jegyző a szülőket és a gyermekeket nem hallgatta meg, a családgondozó gondozási-nevelési tervet nem készítette. A jegyző védelembe vételt az éves felülvizsgálat során megszüntette. A határozatról az eljárást kezdeményező anya még értesítést sem kapott.⁴⁷

A kapcsolattartással összefüggő vizsgálatok esetében tapasztalható volt a hatósági és a segítő munka ötvözése is. Jelesül az ügyintéző a kapcsolattartási problémák jelzésekor nem tisztázta, hogy a kérelem a kapcsolattartás szabályozására vagy jogerős döntés esetén végrehajtásra, illetve konfliktuskezelésre irányul. A biztos álláspontja szerint a kapcsolattartás szabályozására, végrehajtására vonatkozó kérelmekről érdemben kell döntenet, a hatóság hatáskörébe nem tartozó kérelmek esetén az ügyintéző kötelezettsége tájékoztatást adni arról, hogy a konfliktuskezelés nem hatósági ügy, arra a gyermekjóléti szolgálat vagy

⁴⁶ OBH 2870/2008 számú jelentés

⁴⁷ OBH 1251/2008 számú jelentés

a mediátor kompetens. A jogbiztonsághoz fűződő alapjogot sérti, ha az ügyintéző a hatósági eszközök felhasználásával (idézések kibocsátása, jegyzőkönyvi meghallgatások, az eljárás tárgyaként a kapcsolattartás feltüntetése) valójában szociális munkát végez.⁴⁸

A Nevelőotthonok Nemzetközi Szövetsége Magyarországi Egyesületének elnöke az országgyűlési biztos vizsgálatát kérte a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat balkányi gyermekotthonának 2007. december 31-i – jogutódlással történő – megszüntetésével kapcsolatban. A megszüntetés miatt gondoskodni kellett az ott élő gyermekek elhelyezéséről, iskolaváltásáról. Az elnök azért fordult az ombudsmanhoz, mert véleménye szerint az intézkedések veszélyeztethetik a gyermekek jövőjét érintő szakmai munka sikerét, családi kapcsolataikat pedig ellehetetlenítik.⁴⁹

A vizsgálat megállapította, hogy a fenntartó a gyermekvédelmi törvényben foglalt kötelezettségének tett eleget a gyermekotthon, korszerűbb, családias ellátást biztosító intézményekkel való kiváltásával. A legfeljebb 12 gyermek befogadására alkalmas lakóotthonokban való elhelyezés következtében a korábban egy helyen nevelkedő gyermekek együttes elhelyezése nem volt maradéktalanul biztosítható. A megszokott környezetből való elköltözés, a társaktól, gondozóktól való elszakadás óhatatlanul kisebb-nagyobb törést okozott a gyermekekben, alkotmányos joggal összefüggésbe hozható visszásságot azonban nem keletkeztetett.

Tény, hogy az általános iskolások közül több gyermeket másik, a gondozási hely közelében lévő oktatási intézménybe kellett beíratni, a jogutód intézmény azonban a gyermekek teljes körű ellátását biztosítja. A dokumentumok nem támasztották alá azon aggályt sem, mi szerint a gondozási hely megváltoztatása miatt csorbult a gyermekek vér szerinti családjukkal való kapcsolattartásához fűződő joga. Jogszabályi kötelezettségüket megszegve azonban egyes gyámhivatalok a gondozás hely megváltoztatása előtt több esetben nem kértek a gyermekekről – orvosi, pedagógiai, pszichológiai vizsgálatokkal alátámasztott – szakvéleményt. Szakvélemény hiányában pedig – a gyermek legjobb érdekét szolgáló gondozási helyére, iskolájára vonatkozóan – nem lehetett megalapozott döntést hozni. A gyermekvédelmi szakszolgálat – bár az az elhelyezési javaslat kialakítása érdekében kötelezettsége – nem minden esetben tartott elhelyezési értekezletet.

A vizsgálat összességében megállapította, hogy a szakértői vélemény hiányában és/vagy elhelyezési értekezlet mellőzésével való gondozási hely megváltoztatása visszásságot okozott a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez fűződő jogával összefüggésben, továbbá sértette az érintett gyermekek véleménynyilvánításhoz való jogát. A biztos a mulasztást elkövető gyámhivataloknál és szak-

⁴⁸ OBH 2338/2008 és OBH 3640/2008 számú jelentések

⁴⁹ OBH 5474/2007 számú jelentés

szolgálatoknál kezdeményezte a jogsértő gyakorlat jövőbeli kiküszöbölését. A gyámhivatalok szakmai munkájának felügyeletét ellátó másodfokú hatóság vezetőjét pedig felkérte, hogy az illetékességi területéhez tartozó városi gyámhivatalok figyelmét hívja fel a feltárt hiányosságokra. Az érintettek a kezdeményezést elfogadták.

Az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot a Bezerédj-Kastélyterápia Alapítvány fenntartásában működő szedresi speciális gyermekotthonban nevelkedők alapvető jogainak érvényesülése ügyében is.⁵⁰

A vizsgálat idején az otthon 11 alkohol és/vagy drogfogyasztásból eredő problémával küzdő fiú ellátását biztosította. Az intézményben 2007 augusztusában a szociális és gyámhivatal – az Alapítvány kuratóriumának elnöke és a gyermekotthon vezetője részvételével – szakmai ellenőrzést folytatott. Az ellenőrzés során a gyámhivatal vezetője a személyi feltételek (létszám, szakképzettség) részleges hiányát állapította meg, és felhívta a fenntartót, hogy a hiányosságok megszüntetése érdekében legkésőbb 2007. november 1-jéig tegye meg a szükséges intézkedéseket. A felhívásnak az Alapítvány nem tett eleget.

A biztos a dokumentumok tanulmányozása során azt tapasztalta, hogy az intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata a gyermekek eltávozásról való visszatérése utáni személyi motozására, esetlegesen alsónadrágra történő vetkőztetésével történő ellenőrzésére, alkoholteszt-vizsgálatnak való alávetésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. A gyermekotthon házirendje rögzítette a gyermek felvételét követő három hónapos izolációs szakasz szükségszerűségét. A házirend szerint ez alatt az idő alatt – a gyermek beszoktatása érdekében – a hozzátartozók látogatása nem kívánatos. A gyermek kimenőről pszichoaktív szer hatása alatti visszaérkezésének következménye egy hónapos izoláció és kimenőmegvonás, szökés esetén két hónapos izoláció. A biztos álláspontja szerint e rendelkezések inkább büntetés-végrehajtási, mint gyermekvédelmi intézményre utaltak. A szakmai program szerint a speciális gyermekotthonba a gyermek csak akkor vehető fel, ha rendelkezik egy hónapnál nem régebbi negatív drogtesztrel vagy kórházi elvonó kezeléssel. A vizsgálat megállapította, hogy a gyermekvédelmi szakellátó rendszer részeként működő intézmény a gyermek felvételét nem kötheti feltételekhez, a gyermek egészségügyi ellátásáról való gondoskodás pedig a kirendelt gyám kötelezettsége. A vizsgálat megállapította azt is, hogy az alapjogok korlátozása a drog és/vagy alkoholproblémákkal küzdő gyermekek esetében – önmaguk védelme érdekében – indokolt lehet. A személyi szabadsághoz fűződő alapjog korlátozása azonban csak törvényi felhatalmazáson alapulhat, ebből következően a gyermekotthon gyakorlata visszásságot okozott a gyermeki jogokkal összefüggésben, a szakmai létszám hiányosságai pedig ugyanezen jog sérelmének közvetlen veszélyét idézik elő.

A biztos a szociális és gyámhivatal vezetőjét az intézmény szakmai ellen-

⁵⁰ OBH 1748/2008 számú jelentés

őrzésére, annak eredményéhez képest a szükséges intézkedések megtételére kérte. Az ellenőrzést követően a gyámhivatal a fenntartót ismételt felszólította a személyi feltételek hiányosságainak megszüntetésére, felkérte továbbá az intézményi dokumentumok alapjogi sérelmet okozó részeinek törlésére, átdolgozására.

Hivatalból indult a vizsgálat a zoom.hu internetes hírújság 2008. november 10-én megjelent „Elvették a nevelőszüleitől a nagymama által megrontott kislányt” című cikke alapján. Az országgyűlési biztos vizsgálatát a nevelőszülő is kérte.⁵¹

A két idősebb (6 és 5 éves) gyermek 2004-től, a 2006-ban született kislány pedig másfél éve nevelkedett a nevelőszülőknél. A szakemberek a nevelőszülő nevelési módszereit, a gyermekekkel való kapcsolatát jónak, a házaspárt a gyermekek örökbefogadására alkalmasnak tartották. Mindhárom gyermek számára a nevelőszülők jelentették a családot. A nevelőszülő 2008 tavaszán – a kislány elmondásából – értesült a gyermekeket a nagyszülő részéről ért inzultus gyanújáról, szakmai és jogi segítséget kért, és a továbbiakban nagyszülői kapcsolattartást nem tette lehetővé. A nevelőszülő munkájának ellenőrzésére kötelezett szakemberek, a gyermeket vizsgáló pszichológusok a gyermekek gondozási helyének megváltoztatását a szexuális zaklatás gyanúját követő tudomásszerzést követően sem tartották indokoltnak, a nagyszülői kapcsolattartás szüneteltetését azonban indítványozták. A kérelemnek a gyámhivatal eleget tett. A hatóság a nagyszülő ezen határozat ellen benyújtott fellebbezésének elbírálása során – a gyermek megnyílása után hónapokkal – szerzett tudomást az abúzus gyanújáról. A kislány terápiás kezelése akkor már megkezdődött, több vélemény szerint a nevelőanyához való kötődése erősödött, a két kisebb gyermek kötődése a nevelőcsaládhoz vitathatatlan volt. A másodfokú hatóság mindezek ellenére a gyermekek azonnali gondozási helyének megváltoztatására és a nevelőszülő ellen kiskorú veszélyeztetése miatt büntetőfeljelentés haladéktalan megtételére utasította a gyámhivatalt. A vizsgálat az utasítást megelőző és azt követően készült szakvélemények ellentmondásait tárta fel.

A vizsgálat megállapította, hogy a felügyeleti intézkedés – a gyermekek állandóságához és biztonságához való jogát sértve – visszásságot okozott a gyermeket az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez fűződő jogaival összefüggésben. A biztos gyámhivatalt felkérte, hogy a gyermekek gondozási helyéről, a gyerekekről és a nevelőszülőktől készült szakvélemények beszerzését követően – legjobb érdekük érvényesülését biztosítva – hozzon megalapozott döntést. A gyámhivatal vezetője válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy a gyermekek átmeneti nevelésbe vételének soron kívüli felülvizsgálatára a másodfokon eljáró hatóság döntése ellen benyújtható jogorvoslatra nyitva álló határidő elteltéig nincs lehetőség. A biztos a választ tudomásul vette, de a gyermekek sorsát továbbra is figyelemmel kívánja kísérni. Ennek érdeké-

⁵¹ OBH 5885/2008 számú jelentés

ben a gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a jövőben is tájékoztassa a kiskorúakkal kapcsolatos intézkedésekről.

7.3. Jogtudatosítás a médiában – az országgyűlési biztos OBH 2057/2008 számú vizsgálatának megállapításai

Az országgyűlési biztos gyermeki jogi projektje keretében 2008-ban munkája középpontjába a jogtudatosítás kérdéskörét állította: egyebek mellett azt is vizsgálta, hogy a műsorszolgáltatók milyen aktív magatartással biztosítják, hogy a gyermekek fejlettségüknek megfelelő, ismereteik bővítését segítő, a magyar nyelv és kultúra értékeit őrző műsorokhoz hozzáférjenek, továbbá bemutattak-e a gyermeki jogokat ismertető és tudatosító műsorokat.

Ennek során – mivel a Gyvt. 11. § (2) bekezdése a gyermek alkotmányos jogainak védelmét az országgyűlési biztos feladatáknak határozza meg – kvázi gyermekjogi biztosként az említett gyermeki jogok érvényesülése miatt hivatalból vizsgálatot indított, melynek során a Danubius Rádió, a Duna TV, a Katolikus Rádió, a Magyar Rádió, az RTL-Klub a Magyar Televízió, a TV2 és a Sláger Rádió vezetőjét, akiktől tájékoztatást, valamint dokumentumok megküldését kérte.⁵² Vizsgálata során figyelemmel volt a korábbi helyettes ombudsman OBH 6033/2005 számú, az MTV gyermekműsoraival kapcsolatos jelentésének megállapításaira is.

Két kereskedelmi rádió kivételével a műsorszolgáltatók teljesítették az ombudsmani megkeresést. Tájékoztatásuk szerint – kismértékben eltérő mértékben – átlagosan összes műsoridejük mintegy 8–12%-ában szolgáltatnak gyermek- és ifjúsági műsorokat. Ezek között valamennyi műsorszolgáltatónál megjelennek a mesék, az elsősorban fiataloknak szóló oktatási és tudományos műsorok éppúgy, mint az ifjúsági és családi filmek és sorozatok. A televíziók esetében a gyermekműsorok között jelentős a rajz- és animációs műsorszámok aránya. Valamennyi műsorszolgáltató – ugyancsak eltérő mértékben – teret biztosít irodalmi művek adaptációjának is. Ki kell emelni, hogy egyes műsorszolgáltatók – megint csak különböző mértékben – közléstesznek olyan, kifejezetten gyermekeknek készített műsorszámokat is, amelyek az iskolai oktatáshoz vagy a tudományos ismeretterjesztéshez kapcsolódó ismereteket közvetítenek.

Az egyes műsorszolgáltatók gyakorlata nem egységes abban, hogy mit tekin-

⁵² Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A töretlen ombudsmani gyakorlatnak megfelelően a biztos megállapította, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók eljárására, továbbá a közszolgálati műsorszámokkal összefüggésben a kereskedelmi műsorszolgáltatók eljárására is fennáll a hatásköre, vagyis e körben a műsorszolgáltatók – mint közszolgáltatást végző szervek – eljárását is vizsgálhatja.

tenek a gyermek- és ifjúsági korosztályok számára megfelelő időpontnak. Valamennyien ilyenek tartják a hétfégi reggeli és délelőtti időszakot, a hétköznap és hétfői délutáni időpontokat, és jellemzően nem tekintik ilyenek az este 20.30 utáni időpontokat. A bemutatott gyermek- és ifjúsági műsorok nagy többségét a műsorszolgáltatók az említett korosztályok számára megfelelő időpontokban teszik közzé. (A vizsgálat során a kapott tájékoztatás szerint a nézettségi adatok nem tartalmazzák a 14 év alatti nézők adatait, így az előbbi időpontok megfelelése magyarországi empirikus adatokkal nem támasztható alá.)

Több válasz is kitért a műsorszámok – kiskorúak védelme érdekében, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.) 5/A.–5/D. §-ai szerint végzett – kategóriákba sorolására (klasszifikációjára). Többen rámutattak arra, hogy a korhatárra tekintet nélkül megtekinthető (Rttv. I. kategóriába sorolt) műsorszámok, vagy azok, amelyek megtekintése tizenkét éven aluliak számára nagykorú felügyelete mellett ajánlott (Rttv. II. kategóriába sorolt) annak ellenére, hogy nem mutatnak be a kiskorúak személyiségfejlődését veszélyeztető tartalmat, nem lesznek egyúttal gyermek- vagy ifjúsági műsorok is.

Annak ellenére, hogy a műsorszolgáltatók általában közléstnek gyermekek védelmét szolgáló műsorszámokat is, egyetlen válasz sem számolt be arról, hogy kifejezetten a gyermeki jogokat ismertető műsorszámot is bemutatnának.

7.3.1. Az ombudsman gyermeki jogokkal kapcsolatos nézőpontja

A biztos – a műsorszolgáltatók eljárásában megfigyelhető pozitív fejlemények ellenére – a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával kapcsolatban az alábbiakra hívta fel a figyelmet:

Az Alkotmány nem határozza meg a gyermek fogalmát, mindez azonban eddig nem okozott gondot az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése során.⁵³ A gyermek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt egyezmény (NYE) 1. cikke szerint gyermek az a személy, aki 18. életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban elérte.⁵⁴ Az AB gyakorlata során ezzel megegyező értelemben használja a gyermek fogalmát.

Az Alkotmány 67. §-ának kötelezettjei a család, az állam és a társadalom. 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, ezért tételesen meg nem határozható állami és önkormányzati szervet is. E kötelezettség értelemszerűen egyfelől jogalkotási feladatot jelent, azonban mennyiségében és jelentőségében is kiemelkedő az egyedi jogalkalmazási aktusok súlya. A Gyvt. kialakította a kifejezetten a gyer-

⁵³ Megjegyzem, hogy az Rttv. egyaránt használja a „gyermek”, a „kiskorú”, valamint az „ifjúság” fogalmát, jellemzően ugyanazzal a jelentéssel.

⁵⁴ A Gyvt. 5. § a) pontjában – az NYE 1. cikkével megegyezően – határozza meg, hogy Ptk. 12. §-a szerinti kiskorút kell gyermeknek tekinteni.

mekek védelmét ellátni hivatott intézményrendszer legjelentősebb elemeit, és ezen túl több jogszabály telepít kifejezetten feladatokat a gyermek és jogai védelme érdekében különféle állami és önkormányzati szervekre.

Ezzel szemben a „társadalom” mint e jog kötelezettje nehezen definiálható. A fogalmat eddig az AB sem határozta meg. A megfogalmazás döntően deklaratív jellege mellett ennek praktikus okai lehetnek: míg a családon, valamint az egyes állami és önkormányzati szerveken, de még az e célból létrejött társadalmi szerveken is számon kérhető, eleget tettek-e az Alkotmányból, illetve más jogszabályból fakadó vagy éppen önként vállalt kötelezettségüknek, addig ez a „társadalommal” mint elvont entitással szemben nem kivitelezhető. A „társadalom általi gondoskodás”-ból következik, hogy támogatni kell az ilyen tevékenységet folytató társadalmi szervezeteket, vagy éppen a gyermekekkel szemben erősebb társadalmi szolidaritást kell megvalósítani. Mindezek mellett e körbe vonható a műsorszolgáltatók társadalmi felelősségvállalása is.

Az alkotmányi felsorolás egyben „rangsornak” is tekinthető: gyermeknek elsődlegesen (lehetőleg) – és ez fakad a nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermek mindenek felett álló érdeke, de ezt támasztja alá az AB gyakorlata⁵⁵ is – a családtól kellene a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt kiegészíti, rosszabb esetekben pedig pótolja, illetve helyettesíti az állami intézményvédelem.

Kezdetben csak különböző egyházi intézmények gondoskodtak az árva és a családjukból kikerült gyermekekről. Az állami feladatot meghatározó és erre szolgáló intézményrendszert felállító első törvények hazánkban is már egy évszázada megszülettek.⁵⁶ A gyermeknek az a joga, hogy az állam részéről a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemben és gondoskodásban részesüljön, megalapozza az állam alkotmányos kötelességét a gyermek fejlődésének védelmére. Ez alkotmányos alapot nyújt arra, hogy a törvényhozó vagy a bíróság a gyermek alapjoggyakorlását korlátozza. Az Alkotmány 67. §-a értelmében az államnak a gyermeket a fejlődésére káros hatásokon kívül az olyan kockázatvállalásokról is meg kell óvnia, amelyekkel kapcsolatban életkoránál (az ettől függően feltételezett testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi érettségénél) fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható lehetőségeket, sem pedig választása következményeit saját személyiségére, illetve későbbi életére és társadalmi beilleszkedésére nézve.

⁵⁵ „Minthogy azonban a gyermek védelme és a róla való gondoskodás nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is, ez a szülői felügyelettel összefüggésben úgy értelmezendő: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállnia. Ez ad a jogalkotó államnak lehetőséget a törvényes beavatkozásra, és kötelezi az államot közvetlen helytállásra (tartás) a védelem és gondoskodás feladatára (büntető rendelkezések, állami gondozásba vétel)” (995/B/1990. AB hat., ABH 1993, 515, 528.).

⁵⁶ KATONÁNÉ PEHR ERIKA: „A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény társadalompolitikai összefüggései”. *Belügyi Szemle*, 1997/10. 99. o.

A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga egyúttal az államnak a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére vonatkozó kötelességét is megalapozza. Az államnak ez a védelmi kötelessége a gyermek alapjogainak korlátozásához is vezethet. Alapvető kérdés tehát, hol húzódik a határ a gyermek önálló alapjoggyakorlása és a család (szülő)/állam/társadalom alapjogi gyámkodása között. Két tényező együttes mérlegelése alapján ítélni lehet meg, hogy indokolt-e a gyermek alapjoggyakorlásának korlátozása: vizsgálandó egyfelől, hogy a gyermek általában elég érett-e az önálló döntésre; másfelől pedig a döntés tárgya, vagyis hogy in concreto mihez kell az érettség. Ezt az „érettséget” általában a közérdek – vagyis az érintett társadalmi intézmények működőképességének védelme – követeli meg. Elegendő érv lehet a jogkorlátozáshoz a gyermek védelme saját magával szemben is, azaz döntése következményeitől való megóvása. Az említett közérdekből és a gyermek érdekében történő jogkorlátozás a gyakorlatban legtöbbször átfedi egymást.

Önmagának mindenki árthat s vállalhat kockázatot, ha képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre. A nagykorúaknak a jog be nem avatkozása széles lehetőséget ad erre, s az általános személyiségi jogból fakadó jog az önmeghatározásra és a cselekvési szabadságra garantálja ezt a lehetőséget. A gyermekek esetében maga az Alkotmány és nemzetközi egyezmények teszik állami kötelességgé a gyermek fejlődési útjának megóvását a veszélyektől és kockázatoktól, éppen annak érdekében, hogy felkészülhessen a felelős és tájékozott döntésekre, mihelyst életkorával vélelmezett érettsége erre képessé teszi.⁵⁷

Az államnak az Alkotmány 67. §-ából nem pusztán kötelességei, hanem alkotmányos – elsősorban a nyilvánosság szférájában megjelenő – lehetőségei is fakadnak a gyermek fejlődésének védelmére. Így a gyermek nyilvánosság előtti tevékenységét (így például a szeszes italhoz, dohánytermékhez, szexuális vonatkozású árucikkekhez, pornográf tartalmakhoz való hozzáférést) szabályozhatja, másrészt általános szabályokkal nyújthat intézményes védelmet.

Olyan kockázatvállalásokról is meg kell óvnia az államnak a gyermeket, amelyekkel kapcsolatban életkoránál – pontosabban az ez alapján feltételezett (testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi) érettségénél – fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható lehetőségeket, sem pedig választása következményeit saját személyiségére, illetve későbbi életére és társadalmi beilleszkedésére nézve.⁵⁸ E kockázatelhárítás (kockázatminimalizálásra törekvés) részeként az állam köteles arra is, hogy legalább a nyilvánosság szférájában ne engedje meg, hogy a gyermek olyan tevékenységet folytasson vagy olyan ügyekben állást foglaljon, amelyekben a felelős álláspont kialakítására a fentiek szerint nem érett, noha a nyilvános állásfoglalás

⁵⁷ 21/1996. (V. 17.) AB hat., ABH 1996, 74, 80. Úgy is fogalmazhatnánk tehát, hogy a gyermek belátási képességének korlátozottsága megdönthetetlenül vélelmezett.

⁵⁸ Ezt szolgálja a magánjogban a cselekvőképesség kiskorúak életkora alapján történő kizárása vagy korlátozása is (Ptk. 12–13/B. §).

testi, szellemi és erkölcsi fejlődésére s későbbi sorsára meghatározó hatással lehet.

A 21/1996. (V. 17.) AB határozatban az AB – összhangban a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltakkal (ABH 1992, 167, 171.) – rámutatott arra, hogy konkrét körülményektől függ tehát, hogy „vitás” kérdésekben mennyire korlátozható a gyermek tájékozódási szabadsága és véleménynyilvánítása (ABH 1996, 74, 81.). A gyermeknek is szembesülnie kell azzal, hogy vannak kellemetlen, provokatív, ellenkezést kiváltó, sőt potenciálisan károsan befolyásoló jelenségek, meg kell tanulnia ezekhez viszonyulni, saját véleményét formálni, vitázni, meggyőződését vállalni akár a többséggel szemben stb. A hozzáférhetőség függhet például attól, hogy van-e lehetőség az ilyen hatásokat – akár iskolai oktatás keretében – összefüggésekbe illeszteni, más véleménnyel is ütköztetni.

E kockázatokkal kapcsolatban azt kell mérlegelni, hogy az az adott társadalmi körülmények között az érintett gyermekcsoport fejlődésére és jövőjére milyen hatással lehet.⁵⁹ Művészetkritikus adhat egy műalkotásról egyértelműen pozitív esztétikai ítéletet, de ez még nem zárja ki a hozzáférés korlátozását, hiszen lehet, hogy a gyerek nem képes (kizárólag) esztétikai értékelésre, és a mű tényleges hatása veszéllyel járhat [21/1996 (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 81.]. A helyettes ombudsman – anélkül, hogy egy-egy adott műsorszám művészeti értékéről állást foglalt volna – több alkalommal felhívta az ORTT figyelmét arra, hogy az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltüntető műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban.⁶⁰ Az alapjogok kiüresítését eredményező vagy annak látszatát keltő műsorszámok ugyanilyen hatással vannak a gyermekekre. (A kiskorúak személyiségfejlődésére ezek a helyzetek sokkal károsabb hatással lehetnek, mint például egy adásban elhangzó trágárság.)⁶¹

Nem elegendő azonban a gyermeket megvédeni a káros tartalmaktól, a védelemhez és gondoskodáshoz való jog biztosítása azt is megkívánja, hogy az alapjog kötelezettjei, vagyis a család, az állam és a társadalom kifejezetten segítsék elő a gyermek testi, szellemi és lelki fejlődését is. Ennek elmaradása esetén „beindulnak” a gyermeket védő, jellemzően állami mechanizmusok.

⁵⁹ Az OBH 5910/2005 számú ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogkörében eljárva az adatvédelmi biztos jelentésében rámutatott arra, hogy „önmagában egy műsorszám külföldi [korhatár-besorolása] meglehetősen komoly fenntartásokkal fogadható el a magyarországi besorolás indokaként. Amennyiben a műsorszolgáltató a klaszifikáció során, vagy az ORTT a műsorszám tartalmi vizsgálata során kizárólag, illetve elsősorban az alkotás külföldi korhatári besorolására alapozva hozza meg döntését, eljárása – éppen az országonként jelentősen eltérő szociális, kulturális és szocializációs háttér miatt – alkalmas lehet arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasságot okozzon.”

⁶⁰ Lásd hasonlóan OBH 2012/2003, OBH 4811/2004, OBH 6086/2004, OBH 2915/2005 és OBH 2503/2006 számú jelentések

⁶¹ OBH 2915/2005 számú jelentés

7.3.2. A „színes karikákkal” kapcsolatos megállapítások

A jelen ügyben a biztos nem vizsgálta, hogy az egyes műsorszolgáltatók a műsorszámokat megfelelően sorolják-e a kiskorúak védelmére vonatkozó rendelkezések szerint kategóriákba. A műsorszolgáltató azzal, hogy az Rttv. 5/A.-5/E. §-ai szerint, bemutatása előtt megfelelően kategóriákba sorolja a műsorszámot, megóvja a gyermekeket a személyiségfejlődésükre káros tartalmaktól. Ezzel nem pusztán az Rttv.-t és a műsorszolgáltatási szerződés/Közszolgálati Műsorszolgáltatási Szabályzat (KMSZ.) megfelelő rendelkezéseit teljesíti, hanem – kifejezett prevenció mechanizmusként – az Alkotmány 67. §-ából fakadóan a gyermeki jogok védelme tekintetében műsorszolgáltatási tevékenységének gyakorlása során – atipikus módon – alapjogvédelmet is ellát.

A műsorszolgáltató pusztán a megfelelő klasszifikációval („a megfelelő karika elhelyezésével”) még nem teljesíti az Rttv.-ben előírt kötelezettségét. Ahhoz ugyanis megfelelő számú, színvonalas gyermek- és ifjúsági műsort, valamint gyermekek és fiatalok számára is hasznos tartalmat kell sugározni. Vagyis a gyermek fejlődése szempontjából elengedhetetlen ugyan, hogy a felnőttek megóvják őt a pornográf tartalmaktól, de az egészséges fejlődéshez nélkülözhetetlen, hogy életkorának megfelelő játékkal és mesével tegyenek testi és lelki fejlődésért.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során megállapította, hogy az ún. I. és II. kategóriába sorolás ténye pusztán azt jelenti, hogy a műsorszám mentes a gyermek személyiségfejlődésére káros hatást gyakorló tartalmaktól. Műfajukat, tartalmukat tekintve lehetnek a gyermekektől „idegenek”, ahol pl. felnőttek beszélgetnek a gyermekek számára nem pusztán érdektelen, de egyúttal érthetetlen témákról.

Fontos lenne, hogy a gyermekek életkoruknak, érettségüknek megfelelő műsorszámokkal, tartalmakkal találkozzanak médiahasználatuk során. Az Rttv. szabályainak következetes alkalmazásából – akár még kifejezett rendelkezés hiányában is – az is következne, hogy a gyermek- és ifjúsági műsorokat ténylegesen el kellene juttatni a címzettekhez. Ennek komoly akadály, hogy sem a szülők, sem pedig a gyermekek nem vonhatnak le a műsorszám besorolásából messzemenő következtetéseket. Így pedig legalábbis kétséges, hogy mennyiben lesznek ténylegessé az Rttv. gyermek- és ifjúsági műsorok szolgáltatására irányuló előírásai. A gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság veszélyének megelőzése csak a műsorszolgáltatók aktív közreműködésével valósítható meg.

7.3.3. A műsorszerkezettel kapcsolatos megállapítások

A vizsgálat során a gyermek- és ifjúsági műsorszámok aránya alapján, alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt a biztos nem észlelt. Ki kell emelni, hogy – a korábbi helyettes ombudsman OBH 6033/2005 számú jelentésével szemben – egyetlen műsorszolgáltató sem utalt arra, hogy bármely okból

nem tudna a gyermekeknek szóló műsorok közzétételére vonatkozó kötelezettségének eleget tenni.⁶²

A vizsgálat kitért a műsorszolgáltatók műsorszerkezetére is. A biztos megállapította, hogy a „szakmai szempontból legfontosabb” hétvégi időpontokban jelenleg sem biztosított, hogy valamennyi műsorszolgáltató gyermekek számára készített műsorszámokat tegyen közzé. Ennek eredményeként az adott műsorszolgáltató nem feltétlenül képes arra, hogy az Rttv.-ben és KMSZ-ben előírt kötelezettségét teljesítse, vagyis a gyermekműsorokat ténylegesen a gyermekekhez eljuttassa.

A jogalkotó, valamint az egyes állami szervek a Rttv.-ben, valamint a KMSZ-ben meglehetősen pontosan meghatározták, hogy mi módon kell(ene) a műsorszolgáltatónak e kötelezettségét teljesítenie.

E kötelezettség teljesítésének elmaradása objektíve alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint – a jelen esetben, a gyermekműsorok szakmailag indokoltól eltérő bemutatásával – a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság veszélyét idézze elő.

7.3.4. A jogtudatosító műsorszámokról

A megkeresett műsorszolgáltatók egyike sem számolt be arról, hogy kifejezetten gyermeki jogi jogtudatosítást célzó műsorszámot mutatna be. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. [...] Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá.” Nem lehet kétséges, hogy pl. az alapjogok – különösen pedig az egyenlő és mindenkit megillető emberi méltóság – feltétlen tiszteletben tartása vagy éppen az alapjogok garanciáinak működése olyan kiemelkedő súlyú kérdések, amelyekre a gyermekek életkori sajátosságainak figyelembevételével, időben elkezdett, a családon és az iskolán kívül is minden lehetséges kommunikációs csatornán végzett neveléssel és jogtudatosítással lehet csak a gyermekeket megfelelően felkészíteni.

A gyermekek alapjogi nevelésének és tudatosításának nem az az elsődleges és kizárólagos célja, hogy a gyermek tisztában legyen saját jogaival, bár – pl. jogérvényesítése során – ennek garanciális jelentősége sem vitatható el. A gyermeki jogokkal kapcsolatos jogtudatosítás hatékony eszközei lehetnek – és a kül-

⁶² OBH 6033/2005 sz. jelentés III. pont. „Az MTV Rt. elnöke [...] válaszában maga is elismerte, hogy – elsősorban az elégtelen költségvetési források miatt – a KMSZ I. 9. a) pontjában foglalt kötelezettségét nem teljesíti, a „szakmai szempontból legfontosabb” hétvégi időpontokban nem tud gyermek- és ifjúsági műsorokat közzétenni.”

földi példák is ezt támasztják alá – a különféle audiovizuális alkotások, amelyek kiváló közvetítői lehetnek a műsorszolgáltatók.⁶³

Hazánk nemzetközi szerződésben vállalta a gyermek oktatása során – egyebek mellett –, hogy a gyermek tudatába kell vésni az emberi jogok és az alapvető szabadságok, valamint az ENSZ Alapokmányában elfogadott elvek tiszteletben tartását; a gyermek tudatába kell vésni a szülei, személyazonossága, nyelve és kulturális értékei iránti tiszteletet, valamint annak az országnak, amelyben él, továbbá esetleges származási országának a nemzeti értékei iránti és a sajátjától különböző kultúrák iránti tiszteletet; fel kell készíteni a gyermeket arra, hogy a megértés, a béke, a türelem, a nemek közti egyenlőség, valamennyi nép, nemzetiségi, nemzeti és vallási csoport és az őslakosok közötti barátság szellemében tudja vállalni a szabad társadalomban az étellel járó mindenfajta felelősséget.

A gyermekekről szóló külföldi és hazai hírek arra engednek következtetni, hogy a gyermekek körében nem általános az alapjogok feltétlen tisztelete. Közép- és hosszabb távon az alapjogi jogtudatosítás nyilvánvaló eredményeket érhet el e jelenségek visszaszorítása érdekében végzett munka részeként is.

Ennek során – függetlenül attól, hogy az Rttv., a műsorszolgáltatási szerződés vagy KMSZ milyen részletességgel „váltja aprópénzre” e feladatot – már csak az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga miatt is mindenkinek, így valamennyi magyarországi műsorszolgáltató feladatának a gyermekek jogtudatosításában való aktív és felelősségteljes részvételnek kell lennie. Meg kell azonban azt is jegyezni, hogy az ilyen műsorok gyártása általában költséges, és jellegeből adódóan támogatás nélkül nem is nagyon kivitelezhető.

7.3.5. A megtett intézkedésekről, és azok fogadtatásáról

Az ombudsman az ORTT-t annak megvizsgálására kérte, hogy miként lenne biztosítható, hogy a műsorszolgáltatók a gyermeki jogokat ismertető műsorszámokat gyártsanak és tegyenek közzé. A biztos a műsorszolgáltatókat is felhívta arra, hogy megfelelően hívják fel a nézők és hallgatók figyelmét a kifejezetten gyermekeknek szánt műsorokra, illetve gyermeki jogokat ismertető műsorszámokat is tegyenek közzé. Az érintettek válaszaikban a biztos kezdeményezéseit elfogadták, egyúttal pedig azok megvalósítása érdekében megtett, illetve tervezett intézkedéseikről (pl. a kifejezetten gyermekeknek készült műsorszámok arányának növeléséről vagy a gyermekeknek szóló, jogtudatosító műsorok teréről) tájékoztatták. (A biztos emellett fenntartotta a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozásának rendszerére vonatkozó korábbi, az Rttv. módosítására irányuló javaslatát.

⁶³ http://www.unicef.org/videoaudio/video_top_cartoons.html

7.4. A gyermekvédelmi észlelő és jelzőrendszer hiányosságai – az országgyűlési biztos OBH 1024/2008 számú vizsgálatának megállapításai

Az országgyűlési biztos a Népszabadság című napilap 2007. december végén megjelent cikkéből értesült arról, hogy az egyik Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei kistelepülésen éhen halt egy 13 hónapos csecsemő.

A gyermekvédelmi észlelő és jelzőrendszerrel kapcsolatos korábbi egyedi és átfogó vizsgálataira⁶⁴ tekintettel a biztos – egyebek mellett – tájékoztatást kért a település gyermekjóléti szolgáltatásáról, továbbá az elhunyt gyermek veszélyeztetettsége megszüntetése érdekében tett intézkedésekről. A rendelkezésre bocsátott dokumentumok szerint a község a gyermekjóléti szolgáltatást ellátási szerződéssel biztosította. A családgondozónak szakirányú végzettsége azonban nem volt, munkájához segítséget nem kért és nem kapott.

A szülők élettársi kapcsolatából 1994-2006. között nyolc gyermek született. A család egyik, sérült gyermeke évek óta gyermekotthonban nevelkedik, szülei nem tartottak vele kapcsolatot. A 2006 októberében született és 2007 novemberében elhunyt gyermek szüleivel és hat testvérével egy 15 négyzetméteres szoba-konyhás, erősen leromlott állagú házban élt. A család a gyermekek után havi rendszerességgel folyósított ellátásokból, továbbá az apa alkalmi munkavégzéséből származó jövedelemből élt.

A családgondozó 2005 januárjától gyermekvédelmi alapellátásban gondozta a családot. A gondozásba vétel oka a család két iskoláskorú gyermekének igazolatlan hiányzása volt. Az iskola a mulasztást a gyermekjóléti szolgálatnak írásban nem jelezte. Az alapellátás dokumentumai rögzítették az apa rendszeres, az anya alkalmoszerű alkoholfogyasztását. Előfordult az is, hogy a szülők kisebb gyermekeiket az idősebbek felügyeletére bízták. A gyermekeknek nem volt saját ágyuk, könyveik, játékaik, általában mostoha körülmények között éltek. Az alapellátásban való gondozás eredménytelensége miatt a családgondozó javasolta a gyermekek védelembe vételét, a javaslatétel előtt a jelzőrendszer tagjaival esetmegbeszélést nem tartott.

A gyermekeket a jegyző 2005 augusztusában védelembe vette.

A védelembe vétel éves kötelező felülvizsgálata előtt a családgondozó tájékoztatta a jegyzőt arról, hogy a téli hónapokban többször tapasztalta a családban a nélkülözést, a szülők taníttatási és felügyeleti kötelezettségüknek sem tettek maradéktalanul eleget. A gyermekek veszélyeztetettségét az óvoda, iskola továbbra sem jelezte. Az apa a nyári hónapokban alkalmi munkát végzett, változatlanul italozó életmódot folytatott. A családgondozó rögzítette azt is, hogy az anya nyolcadik gyermekével várandós, a védőnő – szóban – tájékoztatta arról, hogy az asszony rendszeresen járt tanácsadásra, terhességével kapcsolatban probléma nem merült fel. A felülvizsgálati tárgyaláson a gyermekeket, a jelzőrendszer tagjait (a védőnőt, az óvónőket, a pedagógusokat) nem hallgatták

⁶⁴ OBH 3684/2000, OBH 4360/2000, OBH 3379/2006 és OBH 1145/2008 számú jelentések

meg, azon csak a családgondozó és a szülők vettek részt. A szülők ígéretet tettek magatartásuk megváltoztatására, a jegyző a védelembe vételt fenntartotta.

A család legkisebb gyermeke 2006 októberében koraszülött súllyal megszületett. Születését, esetleges veszélyeztetett helyzetét a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai nem jelezték. A községben gyermekorvos nincs, úgynevezett „vegyes praxisú orvos” látja el az egészségügyi alapfeladatokat, munkáját – átlagosan hathetente – mozgó szakorvosi szolgálat segíti. A gyermek egy hónapos volt, amikor a háziorvos megvizsgálta. Súlya akkor 2390 gramm volt, az orvos tápszert írt fel részére. A gyermek két hónapos korában 2850 gramm, három hónapos korában 3330 gramm volt, súlyesését, korától elmaradó fejlődését regisztrálták, szakvizsgálatát, kórházi elhelyezését nem kezdeményezték. A szakorvos – feltehetőleg a mozgó szakorvosi szolgálat keretében – 2007 áprilisában a csecsemő fejletlensége, az anya alkoholos állapota miatt a kisgyermek átmeneti elhelyezését javasolta a szülőknek, azt a szülők megtagadták. A háziorvos utoljára 2007. április 18-án írt fel tápszert a gyermek részére. Az orvos számítógépes dokumentációja csak azt tartalmazta, hogy a gyermek a kötelező védőoltásokat megkapta. A gyermek kilenc és fél hónapos korában 5350 gramm volt, ettől kezdve tanácsadásra a szülő nem ment el, a kisgyermeket 2007. november 5-én bekövetkezett haláláig orvos már nem látta.

A védőnő 2007. augusztus 1-je és november 5-e között öt alkalommal kereste fel a családot, feljegyzései a gyermek alultápláltságát, rossz szociális körülményeit, továbbá azt rögzítették, hogy az anya többszöri hívásra sem vitte el a gyermeket tanácsadásra. A megyei gyermekgyógyász szakfőorvos véleménye szerint a gyermek minimális, elvárható érték alatt maradó súlygyarapodása már önmagában indokolta volna a gyermek kórházi kezelését. Az igazságügyi orvosszakértői vélemény szerint a gyermek halálának oka a mennyiségi és minőségi táplálkozási elégtelensége miatt bekövetkezett kóros lesóványodás által indikált anyagcserezavar lehetett. A védőnő dokumentációjában ezt követően sem volt nyoma a gyermekjóléti szolgálattal való kapcsolatfelvételnak.

A család hat – védelembe vett – gyermekének következő, kötelező éves felülvizsgálata tárgyában – annak 2007. szeptemberi esedékességékor – nem indult eljárás. A szülők 1996-ban született fia 2007. október 9-én kérte gyermekotthoni elhelyezését. Kérését azzal indokolta, hogy édesapja gyakran ittas, szinte napi rendszerességgel bántalmazza a családját. A gyermek panaszkodott, hogy nem tud tisztálkodni, nincs tiszta ruhája, azért hiányzik az iskolából, mert az apja nem engedi el. A gyermek 11 évesen 3. osztályos volt, osztályismétléseire – első sorban – nagyszámú igazolatlan mulasztása miatt került sor. A gyámhatóság a gyermeket ideiglenes hatállyal gyermekotthonba helyezte, a határozatot megküldte az intézkedés felülvizsgálatára köteles gyámhivatalnak. Az anya a gyermek elhelyezését követően a gyámhatóságon elmondta, hogy élettársa valóban megverte. Az asszonyt a – bántalmazás következtében bekövetkezett sérülése miatt – mentő szállította el, az apát a rendőrségen előállították, ellene büntetőeljárás indult. A szülők távolléte alatt a kiskorúak – köztük az akkor egyéves

kisgyermek is – átmenetileg felügyelet nélkül maradt. A családon belüli erőszakról a rendőrség – bár az kötelezettsége – nem tájékoztatta a gyermekjóléti szolgálatot. A gyámhivatal a 11 éves gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének felülvizsgálata során szerzett tudomást a családban maradó kiskorúak veszélyeztetettségéről. A gyámhivatal ekkor észlelte, hogy a jegyzői gyámhatóság nem intézkedett a családban maradó gyermek további sorsának rendezése érdekében, ezért a jelzőrendszeri tagoktól tájékoztatást kért. Az iskola, a védőnői szolgálat és a gyermekjóléti szolgálat nem adott egyértelmű választ a gyermekek családból való kiemelésének szükségességére.

A jegyző csak az előzőekben ismertetett események után indította meg a védelembé vétel felülvizsgálata tárgyában az eljárást. A családgondozó ismét rögzítette a szülők csekély együttműködési készségét, a lakás elhanyagolt állapotát, az apa itatózó életmódját, a szülők gyermekeik fejlődését veszélyeztető magatartását. A feljegyzés tartalmazta azt is, hogy a családjából való kiemelését kérő gyermek iskolai mulasztásai miatt az általános iskola a 2006/2007-es tanévben két alkalommal is feljelentést tett, azonban a gyermekjóléti szolgálathoz ezzel kapcsolatban nem érkezett jelzés. A családgondozó mindezek ellenére továbbra is a gyermekek védelembé vételének fenntartását javasolta. A családot – a haláleset bekövetkezését megelőzően utoljára – 2007. október 24-én meglátogatta, az ekkor készült helyzetértékelésben azonnali intézkedést nem javasolt. A legkisebb gyermek 2007. november 5-én reggel hunyt el.

A gyermek halálát követő napon a jegyzői gyámhatóság – a szülők, a családgondozó, az ügyintéző részvételével – a kiskorúak védelembé vétele ügyében felülvizsgálati tárgyalást tartott, az akkor készült jegyzőkönyv azt rögzítette, hogy a gyermekek veszélyeztetettsége a szülő családgondozóval való együttműködésével megszüntethető. A védelembé vétel további fenntartásáról döntő határozat meghozatalára azonban nem került sor, mert a gyermekeket a gyámhivatal 2007. november 15-én gyermekotthonba helyezte.

Az országgyűlési biztos vizsgálatakor az elhunyt kisgyermek ügyében a rendőrség ismeretlen tettes ellen nyomozást folytatott.

A biztos vizsgálata megállapította, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás formális működése, a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok jelzési kötelezettségének elmaradása, együttműködésük teljes hiánya, a gyermeki jogok érvényesülése érdekében hatékony intézkedések elmulasztása visszasságot okozott az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében deklarált, a gyermeket az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggésben. A vizsgálat megállapította azt is, hogy a csecsemő veszélyeztetettségéről tudomással bíró egészségügyi szolgáltatók súlyos mulasztása sértette a csecsemő élethez való jogát.

A biztos javasolta a szociális és munkaügyi miniszternek, kezdeményezze a gyermekvédelmi törvény olyan irányú kiegészítését, amely a törvényben foglalt jelzési kötelezettségek elmulasztás estén alkalmazandó következményeket is következetesen rendezi.

A miniszter az ajánlással egyetértett, és kezdeményezte a gyermekvédelmi törvény módosítását.

7.5. Gyermekjóléti alapellátások Komárom-Esztergom és Pest megyében végzett vizsgálatainak megállapításai

7.5.1. A vizsgálatok előzményei

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese 2006-ban vizsgálatot indított annak feltárására, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) által előírt, gyermekjóléti alapellátásoknak a települési önkormányzatok miként tesznek eleget. A vizsgálat a gyermekek napközben ellátását biztosító intézményekre (bölcsőde, családi napközi, házi gyermekfelügyelet) nem terjedt ki. Az OBH 4226/2006 számú Komárom-Esztergom megyei vizsgálat 2006 novemberében indult és a 2007. szeptember 11-én kelt jelentéssel zárult. Az OBH 5158/2007 számú jelentés, mely Pest megyét érinti, 2008. augusztus 1-jén fejeződött be. A 24 vizsgált intézmény között 15 gyermekjóléti szolgálat, 4 helyettes szülő, 2 családok átmeneti otthona (CSÁO), 3 gyermekek átmeneti otthona (GYÁO) volt.

A Gyermekjogi Egyezmény⁶⁵ 3. cikke szerint a részes államoknak gondoskodniuk kell a gyermekekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működéséről, továbbá arról, hogy azok – különösen a biztonság és az egészség területén, valamint *személyzeti létszámukkal és szakértelmükkel* – megfeleljenek az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, valamint szükséges ezen intézmények megfelelő ellenőrzésének biztosítása is.

A Gyermekjogi Egyezmény 42. cikke tartalmazza a gyermekjogi ismeretek terjesztésének kötelezettségét, e szerint *„a részes államok kötelezik magukat, hogy az Egyezmény elveit és rendelkezéseit hatékony és arra alkalmas eszközökkel a felnőttek és a gyermekek széles körében ismerteti.”* A biztos álláspontja szerint a gyermeki jogok érvényesülésének nélkülözhetetlen előfeltétele a gyermeki jogok ismerete. Mind az egyezmény idézett előírásából, mind a gyermekjogok tényleges biztosításának igényéből következik az államnak az a kötelezettsége, hogy gondoskodjék a gyermeki jogok megismertetéséről. A gyermeki jogokról való tájékoztatást a Gyvt. a gyermekjóléti szolgálatok feladatai között nevesíti. Tekintettel arra, hogy 2008-ban – gyermekjogi szakombudsmanként is eljárva – a biztos projekttemakörként a gyermekjogi jogismeret, jogtudat problémakörével foglalkozott, a vizsgált intézményekben tájékoztatást kért arról is, hogy a szolgáltatók a tájékoztatási kötelezettségüknek miként tesznek eleget.

Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartását és védelmét az Alkotmány 8. § (1) bekezdése deklarálja. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége, magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.⁶⁶ A gyermekek esetében – akik életkoruknál fogva nem vagy csak korlátozottan képesek jogaik védelmére – az államot ezen „aktív jogvédelmi” kötelezettség teljesítése fokozott felelősséggel

⁶⁵ A gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény, amelyet Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvénnyel hirdettek ki.

⁶⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB. határozat

terheli. A hivatkozott alapvető jogvédelmi kötelezettségen túl az Alaptörvény rögzíti a gyermeknek a család, az állam és a társadalom részéről megillető megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát is. A gyermek nevelése, fejlődésének biztosítása elsődlegesen a szülők felelőssége és kötelezettsége, a gyermeki jogok biztosítása és előmozdítása érdekében azonban az államnak és a társadalomnak a szülők részére megfelelő segítséget kell nyújtania. 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 is. E kötelezettség értelemszerűen jogalkotási feladatot is jelent, melynek megfelelően a Gyvt. kialakította a gyermekek védelmét ellátni hivatott intézményrendszer legjelentősebb elemeit, és ezen túl több jogszabály is telepít feladatokat kifejezetten a gyermek és jogai védelme érdekében különféle állami és önkormányzati szervekhez.

Ezzel szemben a „társadalom” mint e jog kötelezettje nehezen definiálható. A fogalmat eddig az Alkotmánybíróság sem határozta meg. A biztos álláspontja szerint a megfogalmazás döntően deklaratív jellege mellett ennek praktikus okai lehetnek: míg a családon, valamint az egyes állami és önkormányzati szerveken, de még az e célból létrejött társadalmi szerveken is számon kérhető, eleget tettek-e az Alkotmányból, illetve más jogszabályból fakadó vagy éppen önként vállalt kötelezettségüknek, addig ez a „társadalommal” mint elvont entitással szemben nem kivitelezhető. A „társadalom általi gondoskodás”-ból következik, hogy támogatni kell az ilyen tevékenységet folytató társadalmi szervezeteket, vagy éppen a gyermekekkel szemben erősebb társadalmi szolidaritást kell megvalósítani.⁶⁷

Ahogy az az Alkotmánybíróság 995/B/1990. számú határozatában kifejtette, 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 felnőtte válásához. Ezen segítségnyújtás egyik színtere a Gyvt. alapján kötelezően létrehozott gyermekjóléti szolgálatok tevékenysége. A Gyvt. meghatározása szerint a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.

A gyermekvédelmi törvény a szolgáltatást ellátók számára nagyszámú, igényes szakmai munkát feltételező, kötelezően ellátandó feladatot határoz meg, ezen belül a gyermekjóléti központok feladata prevenció jellegű szolgáltatások (utcai és lakótelepi, kórházi szociális munka) nyújtása, kapcsol-

⁶⁷ OBH 2057/2008 számú jelentés

lattartási ügyelet biztosítása, krízishelyzetek kezelésére készenléti szolgálat működtetése.

A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények, valamint szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (NM rendelet) a feladatok ellátásához rendel szakmai létszámminimumot, illetve azt is, hogy a feladatokat milyen képesítésű szakember láthatja el. Tekintettel arra, hogy a szolgáltatás megfelelő színvonalú ellátásának alapfeltétele, hogy a szakemberek létszáma és képzettsége a szolgáltatást igénylők, illetőleg az azt ténylegesen igénybe vevők számához, továbbá az ellátandó feladatokhoz igazodjon, a biztos vizsgálata során elsőként a személyi feltételeket tekintette át. A biztos álláspontja szerint – annak ellenére, hogy ezt a jogszabályok kötelezően nem írják elő – a segítő foglalkozású szakemberek kiegészének megelőzése, illetve mentális egészségének fenntartása érdekében rendkívül fontos a szociális területen dolgozók szupervízióin való részvétele, ezért annak lehetőségéről a vizsgált intézményekben tájékoztatást kért.

A gyermekjóléti szolgáltatás igénybevétele főszabályként önkéntes, az ügyfél és a szakember közötti bizalmon alapszik. Fontos – különösen az első kapcsolatfelvételkor –, hogy a tanácsot, segítséget kérőknek tudomásuk legyen arról, hogy szolgáltatást vesznek igénybe, ezt a meggyőződést a szolgáltatás helyének is erősítenie kell. A szolgáltatás igénybevételét akadályozhatja vagy kizárhatja, ha az a hatóság épületében működik, vagy csak azon keresztülhaladva lehet megközelíteni, illetve a település központjától távol esik. A szolgáltatás bizalmi jellegéből adódóan szükség van egy olyan helyiségre, ahol a szakember zavartalan körülmények között tud az ügyfelével foglalkozni. Ugyanígy az egyéb segítő (pszichológus és fejlesztőpedagógus) munkavégzéshez is szükséges a megfelelő eszközöket biztosítani. A segítő munkához nélkülözhetetlen, hogy a családgondozó rendelkezésre álljon a megfelelő infrastruktúra (telefonvonal, internet-hozzáférési lehetőség, a terepmunkához közlekedési eszköz, az adminisztratív munka elvégzésének feltételei). Adatvédelmi szempontból elengedhetetlen az ügyfelekről vezetett dokumentáció zárt szekrényben való tárolása.

Előzőekre figyelemmel a *helyszíni bejárások* során a biztos kiemelt figyelmet fordított a szolgáltatók tárgyi feltételeire, az adatkezelés szabályainak betartására.

A *szakmai tevékenység vizsgálatánál* hangsúlyt fektetett arra, hogy a szolgáltatók prevenció programjaikkal hogyan segítik elő a gyermekek szabadidejének hasznos eltöltését.

Tekintettel arra, hogy a *gyermekvédelmi jelzőrendszer* működését az országgyűlési biztosok a gyermekvédelmi törvény hatálybalépése óta folyamatosan figyelemmel kísérik,⁶⁸ a vizsgált intézményekben tájékoztatást kért a jelzőrendszer működtetésének módjáról, a gyermekvédelmi törvényben nevesített jelzőrendszeri tagok együttműködési készségéről, annak gyakorlati megvalósításáról,

⁶⁸ OBH 4360/2000, OBH 3402/2006 és OBH 1024/2008 számú jelentés

dokumentációjáról. Vizsgálata kiterjedt a szolgáltatók és a hatóságok (gyámhatóság, gyámhivatal) kapcsolatára, a hatósági intézkedéssel védelembe vett gyermekek gondozására.

A vizsgálat a szolgáltatók a családjukból kiemelt – gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő – gyermekek vér szerinti családjába való visszagondozása, a család gyermeknevelési körülményei megteremtése, a szülő és a gyermek közötti kapcsolat helyreállítása, illetőleg a vér szerinti családjába visszahelyezett gyermek utógondozása érdekében kifejtett tevékenységére is kiterjedt.

Figyelemmel arra, hogy a gyermek veszélyeztetettségének, megelőzése, megszüntetése érdekében végzett munka folyamata a dokumentációból követhető nyomon, azok jogszabályoknak megfelelő vezetését sem mellőzhette a biztos.

A Gyvt. a húszezernél több állandó lakosú települések kötelezettségévé teszi a gyermekek átmeneti otthonának működtetését. A harmincezer fő állandó lakosságszámot meghaladó önkormányzatoknak családok átmeneti otthonát kell működtetniük. A Gyermekek jog Egyezményrel összhangban a Gyvt. is deklarálja a gyermek saját családi környezetében való nevelkedéséhez való jogát. A gyermek csak saját érdekében, szigorú törvényi feltételek fennállása esetén választható el szüleitől. A gyermekek és a családok átmeneti otthona egyaránt gyermekvédelmi alapellátást nyújtó intézmény. A gyermekek átmeneti otthonában az a családban élő gyermek helyezhető el, aki átmenetileg ellátás és felügyelet nélkül marad, vagy elhelyezés hiányában ezek nélkül maradna, valamint akinek ellátása a család életvezetési nehézségei miatt veszélyeztetett. A családok átmeneti otthona azoknak az otthontalanná vált szülőknek biztosítja a gyermekükkel való együttes elhelyezését, akiknek lakhatása az elhelyezés hiányában nem lenne biztosított, és a gyermeket emiatt el kellene választani szülőjétől. Erre figyelemmel a vizsgálat arra is választ keresett, hogy az ellátórendszer hiányossága miatt fennáll-e a lehetősége, veszélye annak, hogy a gyermekjóléti alapellátás feladatait a szakellátó rendszer veszi át.

7.5.2. A vizsgálatok megállapításai

A vizsgálat elsődleges megállapítása, hogy a Komárom és Pest megye minden települése biztosítja a gyermekjóléti szolgáltatást. Pozitív tapasztalat, hogy jelentős mértékben csökkent az önálló családgondozóval való feladatellátás.

A személyi feltételek tekintetében a vizsgálatok megállapították, hogy egyre több a szakképzett családgondozó, azonban volt példa arra is, hogy a középfokú végzettségű családgondozó évek óta beiskolázás alatt áll. A vizsgált 15 gyermekjóléti szolgálat közül csupán 6 intézményben volt szupervízió. (Komárom-Esztergom megyében egy helyen, Pest megyében öt szolgálatnál). A jelentésekben a biztos rámutatott, hogy a szupervíziók szerepe a szakmai kompetencia fejlesztésében, valamint a saját tapasztalatok feldolgozásában vitathatatlan: a gyermekvédelemben dolgozók gyakorlati élményeinek szupervíziós feldolgozása fejlesztheti a reflexiós képességet, mellyel a munkatársak képessé válnak tanulni a korábbi helyzetekből, problémákból. Ez hosszú távon javítja

a munkatársak segítő tevékenység során használt kompetenciáit, megóvhatja őket a kiégéstől. Ezért a biztos minden olyan esetben, amikor a szupervízió hiányát tapasztalta, javaslatot tett az intézményfenntartónak arra, hogy fontolja meg annak alkalmazását.

A jelzőrendszeri tagok együttműködésében a vizsgálatok nagy előrelépést mutattak. A rendőrség egyre inkább partnere a gyerekjóléti szolgálatoknak; a prevenció munkában is szívesen vesznek részt. A korábbi, egyedi vizsgálatok esetében tapasztalt mulasztásokkal összefüggő ajánlásokra adott válaszokból az derül ki, hogy az országos rendőrfőkapitány is nyitott a problémamegoldásra. Biztató tény, hogy az országos rendőrfőkapitány elrendelte annak felmérését, hogy a 2008. január 1-jétől hatályos, a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló, 32/2007. (OT. 26) ORFK utasítással kapcsolatos továbbképzést megkapta-e a rendőri állomány, szükség van-e további képzésekre.

Az orvosok és védőnők jelzése esetén a vizsgálatok szerint az írásbeli jelzés legtöbbször elmarad. Az orvosok egyes helyeken nem érzik kötelezettségüknek a jelzést, sőt visszautasítják a szociális szakma által kezdeményezett párbeszédet. A vizsgálat során kirajzolódott a pedagógusok és a gyermekjóléti szolgálat közötti ellentét: a pedagógusok a családgyógyozóktól várják a pedagógiai eszközökkel megoldható problémák megoldását is. Az igazolatlan órák miatti jelzések száma – annak kötelező volta miatt – magas, a valós problémák jelzése azonban csekély.

A szakmai munkában az is tapasztalható volt, hogy a szolgálatok elsősorban és legszívesebben a prevenció munkában vesznek részt, ezek az ún. hálás feladatok. A veszélyeztetettség megszüntetése akár alapellátásban való gondozással, akár védelemben vétellel már sokkal nehezebb. Az egyedi vizsgálatok is azt támasztják alá, hogy a gondozási tervek sokszor elnagyoltak, sematikus feladatokat tartalmaznak, nem mindig követhető az együttműködők köre. A védelemben vételi határozatban előírt magatartási szabályok eléréséhez magas szakmai színvonalú munka, a szakemberek közötti maximális együttműködés és sok idő is kellene. Ez utóbbi többnyire az egy szakemberre jutó családok száma, a megnövekedett adminisztrációs terhek miatt nem vagy csak nehezen teljesíthető. Ugyanakkor az adatlapok vezetése szükséges, mert a gondozási folyamat és eredménye vagy eredménytelensége – nem csak az ellenőrzést végzők számára – abból követhető. A szakellátásban nevelkedő gyermekek családjának gondozása sok esetben nem csupán idő hiányában marad el. Ezeknek a családoknak az együttműködési készsége csekély, eredmény is nehezebben érhető el.

A két átfogó vizsgálatban ugyan kevésbé, de a párhuzamosan folyó egyedi vizsgálatok alapján jól látható, hogy bár a jelzőrendszer tagjai sok esetben tudják, hogy a gyermek családból való kiemelése indokolt lenne, de – különösen akkor, ha a család minden jövedelme a gyermekek után járó támogatás, és/vagy a szülők agressziójától tartva – erre nem mernek javaslatot tenni. A kapcsolódó ombudsmani vizsgálatok ezért hangsúlyozzák, hogy a jelzőrendszeri tagok

közfeladatot ellátó személyeknek számítanak, a velük szemben elkövetett támadásokat a büntetőjog is kiemelten kezeli, ugyanakkor a jelentések elmaradása esetén meg kell állapítani, és megfelelő következményekkel szankcionálni kell a felelősségüket.

7.5.3. A jelentésekben megfogalmazott ajánlások és azok következményei

Komárom-Esztergom megyében az országgyűlési biztos huszonhat ajánlást fogalmazott meg, ebből huszonháromat a címzettek határidőben elfogadtak. Négy vizsgált település estében fordult elő, hogy a fenntartó arról adott tájékoztatást, hogy az ajánlásokat a képviselő-testület elfogadta, azokat igyekszik teljesíteni. Ezek eredményeként Esztergomban átadták a családok átmeneti otthonát (mely már a helyszíni vizsgálat idején is épült, gyermekek átmeneti otthona, helyettes szülő továbbra sincs), Kisbéren a jogi és pszichológiai tanácsadó közvetett módon, a szupervízió biztosítottá vált. Oroszlány, Bábolna községekben azonban a gyermekek átmeneti otthona, illetőleg az átmeneti gondozás biztosítása, a szupervízió anyagi erőforrások hiányában továbbra sem megoldott.

A Pest megyei vizsgálat során harmincegy ajánlást fogalmazott meg a biztos. A címzettek huszonhárom ajánlást fogadtak el. Az ajánlások nyomán az alábbi eredmények születtek: Örkényben létszámot bővítettek, 2009 januárjától tervezik helyettes szülő működtetését is. Cegléden a helyszíni vizsgálatot követő napon az állaspályázatok kiírása megtörtént, tárgyi feltételek biztosítására pályáztak, szeptembertől szupervízióra van lehetőség, továbbá megoldást keresnek az átmeneti gondozás biztosítására, pl. férőhely vásárlásával. Az ajánlások teljesítéséről képviselő-testületi határozatok születtek Pilisvörösváron és Szentendrén. A gyermekjóléti szolgáltatást önálló családgondozóval ellátó Csemő község ellátási szerződést kötött a ceglédi gyermekjóléti központtal. A javasolt létszámfejlesztésre és szupervízióra néhány szolgáltatónál anyagi erőforrás hiányában nem volt lehetőség.

Az OBH 5158/2007 számú jelentésében a biztos ajánlást fogalmazott meg a Magyar Orvosi Kamara elnökének, mely arra irányult, hogy az orvosok továbbképzése során fordítson kiemelt figyelmet a jelzési kötelezettség teljesítésére. A MOK elnöke válaszában arról biztosította az országgyűlési biztost, hogy olyan pontok szerzésével járó továbbképzést fog kezdeményezni, amely tematikájában a jelzett probléma szerepel. A Kamara honlapján megjeleníti a jelentés vizsgálatának összegzését, az orvosokra vonatkozó intézkedést.

Az oktatási és kulturális miniszternek címzett ajánlásra, amely a gyermekvédelmi alapismeretek pedagógusképzésbe, továbbképzésbe történő beépítésére irányult, a miniszter azzal a problémafelvetéssel válaszolt, miszerint alkalmaznia kellene az iskoláknak olyan szakembereket, akik speciálisan a gyermekvédelmi feladatokra koncentrálnak, akik rendelkeznek a feladatellátáshoz szükséges speciális szakismeretekkel. A szakminiszter véleménye szerint a pedagógusok alapképzése és a mesterképzés során a gyermekjóléti alapismeretek elsajátítása – azáltal, hogy a hallgatók társadalmi és szociológiai ismereteket sajátítanak

el – a tananyagban megjelenik. Az esélyegyenlőség tematikája, a családdal és az iskolai mikrokörnyezettel, továbbá a társszakmákkal való együttműködés követelménye által a pedagógushallgatók konfliktuskezelési technikákat is tanulnak. A biztos álláspontja szerint ezen ismeretek hasznossága vitathatatlan, de nem helyettesítik a gyermekvédelmi alapismereteket. A szaktárca javaslata szerint követelményként írható elő ugyanakkor a gyermekvédelmi felelősök kötelező foglalkoztatása. A pedagógus-továbbképzésről, szakvizsgáról szóló kormányrendelet módosítás alatt áll. A tervezett módosítás az oktatási és kulturális minisztert felhatalmazza, hogy a mindenkori tanév rendjéről szóló rendeletben továbbképzéseket írjon elő, illetőleg a támogatandónak tartott továbbképzési területek prioritását határozza meg. Erre figyelemmel – hangsúlyozva, hogy a gyermekvédelmi alapismeretek pedagógusképzésbe való beépítése továbbra is szükséges feladat – a biztos javaslatot tett arra, hogy a rendelet hatálybalépését követő tanévben a kötelező továbbképzési tananyag a gyermek- és ifjúságvédelem legyen, az ezt követő években pedig e témakör az elsődlegesen támogatott továbbképzési területek között szerepeljen. A miniszter válasza szerint a továbbképzésekre legkorábban 2010-ben lesz fedezet, ezért a támogatandó továbbképzési területek csak a költségvetés és az oktatásirányítás prioritásának függvényében vizsgálhatók. A biztos – korábbi javaslata fenntartásával, javaslata figyelembevételét kérve – a választ tudomásul vette.

Az átfogó vizsgálatok tapasztalatai azt is bizonyították, hogy a gyermekvédelmi törvényben előírt feladatokat nem lehet minden településen egyenlő színvonalon biztosítani. Ebből következően a gyermekjóléti szolgáltatás minden településen való biztosítása a törvényi kötelezettségek teljesítésének előfeltétele, azonban ahhoz nem elegendő. A gyermeknek abban az esetben is szüksége lehet pszichológusra, fejlesztő pedagógusra, a szülőnek jogi tanácsra, ha olyan lélekszámú településen él, ahol ezeket a szolgáltatásokat nem kell biztosítani. A Gyvt.-ben meghatározott, gyermekjóléti alapellátási kötelezettségei körébe tartozó szolgáltatások és intézményeik működési kiadásaihoz kapcsolódó hozzájárulást a központi költségvetés nem a településen élő gyermekek és a feladatellátás alapján állapítja meg, az a települési önkormányzat lakosságszámához igazodik. Figyelemmel arra, hogy a feladat biztosításának módjáról az önkormányzatok szabadon döntenek, nem kizárt a feladat formális teljesítésének lehetősége. A biztos álláspontja szerint a színvonalas feladatellátáshoz a szakemberek szakmai tudásán, lelkiismeretes munkáján túl elengedhetetlen, hogy az önkormányzatok döntéshozói tudomással bírjanak a szolgáltatást nyújtók – gyermekek érdekében kifejtett – tevékenységéről, annak jelentőségét elfogadják, azt a feladatellátásra fordítható, a településen élő gyermekek számához igazodó normatív állami hozzájárulás ösztönözze.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy a gyermekek átmeneti gondozásának biztosítása helyettes szülők, illetve a gyermekek és családok átmeneti otthona működtetésének hiányában nem megoldott. Minderre figyelemmel a biztos ja-

vaslatot tett arra, hogy a Kormány a szociális szaktárca segítségével tekintse át a gyermekvédelmi alapellátások rendszerét, finanszírozásának szabályozását, és vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a településeken élő gyermekek és családjaik részére miként biztosítható a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, továbbá az átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés. A Kormány és a szakminisztérium álláspontja szerint a gyermekvédelmi törvény – jogszabályi szinten – biztosítja a gyermekjóléti szolgáltatáshoz és az átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést. A címzettek az ajánlás megvalósítását a jelenlegi jogi és gazdasági környezetben reálisan nem tartják elképzelhetőnek. A választ a biztos nem fogadta el, ajánlását a 2008. évi beszámolója keretében az Országgyűlés elé terjeszti.

7.6. Alapjogok érvényesülése a fiatalkorúak fogva tartási intézeteiben – az országgyűlési biztos OBH 4841/2007 számú vizsgálatának megállapításai

Sajtóhírek szerint 2007 októberében, Tökölön, a Fiatalkorúak Bv. Intézetében egy fiatalkorú fogvatartott öngyilkosságot követett el. Pár nappal később alapos gyanú merült fel, hogy a fogvatartottat – szintén fiatalkorú – zárkatársa ölte meg.⁶⁹

Az országgyűlési biztos – az élethez és az emberi méltósághoz való jog védelme érdekében – hivatalból vizsgálatot rendelt el. A büntetés-végrehajtás országos parancsnokától kapott tájékoztatás szerint 2007-ben növekedett a fogvatartottak által egymás sérelmére elkövetett, erőszakos bűncselekmények száma. Különösen aggasztó a helyzet a fiatalkorúak körében, a szemérem elleni erőszak tekintetében.⁷⁰

A vizsgálatot a biztos ezért kiterjesztette a *fiatalkorúak fogva tartási körülményeinek* feltárására, melynek keretében munkatársai 2008 első félévében helyszíni vizsgálatot folytattak a fiatalkorúak bv. intézeteiben (Tökölön, Kecskeméten, Szirmabesenyőn és Pécsen), valamint – összehasonlításképpen – három, előzetes letartóztatást is végrehajtó javítóintézetben (Debrecenben és Budapesten a Szőlő utcában, ill. Rákospalotán).

Az elítélteket és előzetesen letartóztatottakat max. 21 éves korukig fogva tartó *fiatalkorúak bv. intézeteit összehasonlítva* megállapítható, hogy a kis létszámú intézetek (Kecskemét – 30 fő, Pécs – 50 fő) helyzete minden szempontból sokkal kedvezőbb, mint a nagyobb fogvatartotti férőhellyel rendelkezőké (Tököl – 192 fiatalkorú, Szirmabesenyő – 115 fő). A szirmabesenyői intézet rendszeresen, 110–120 %-osan telített, a tököli intézet B körletének telítettsége januárban 78%,

⁶⁹ Az éjjel egyedül szolgálatot teljesítő körletfelügyelő 20 percnként ellenőrizte a mintegy 100 m hosszú körlet zárkait. Sem a BVOP, sem a Pest Megyei Főügyészség vizsgálata nem tárt fel mulasztást.

⁷⁰ A fogvatartottak – jelentős számban fiatalkorúak – 2006-hoz képest több mint kétszer annyi szemérem elleni erőszakot követtek el egymás sérelmére.

de júliusban már 112% volt). Kecskeméten és Pécsen a fogvatartottak száma nem haladja meg az elhelyezhető létszámot.⁷¹

A tárgyi feltételek természetesen a legújabb, PHARE-támogatással épült, 2006-ban átadott pécsi bv. intézetben a legjobbak. Az intézet, illetve a zárkák felszerelése korszerű, az élelmezés nagyon jó. Az 1997-ben épült kecskeméti bv. intézet felszereltsége szintén megfelelő, bár a vizesblokkok sürgős felújításra szorulnak. A szirmabesenyői bv. intézet eredetileg nem fiatalkorúak fogva tartására szolgált, 2002-ben alakították át a második legnagyobb, fiatalkorúakat fogva tartó intézetté. A tényleges fogvatartotti létszám rendszeresen meghaladja az elhelyezhető létszámot, és elkülönítésre alig van lehetőség. A zárkák rendkívül lelakott-rombolt állapotúak, folyamatos felújításra lenne szükség. Komoly problémát jelent az elektromos hálózat baleset- és tűzveszélyessége is.

A legrégebb, 1963 óta fiatalkorúak fogva tartására szolgáló tököli bv. intézetben helyezhető el a legtöbb fiatalkorú fogvatartott (192 fő), akik azonban az összesen elhelyezhető 807 fogvatartottnak mindössze a 24%-át teszik ki. A jogszabály szerint azonban a fiatalkorúak bv. intézetében csak az intézet működése érdekében helyezhetőek el felnőtt korú elítéltek. Az átlagosan 700 (ebből 150–200 fiatalkorú) fogvatartottal csupán két pszichológus foglalkozik, ami nagyon kevés. Az éjszaka szolgálatot teljesítő 4 fő – a vizsgált intézetekhez, illetve az intézet nagyságához képest – szintén kevés.

Mindenhol jelezték, hogy a fiatalkorúakkal jóval több probléma van, mint a felnőttekkel, a fegyelmi helyzetük is sokkal rosszabb, nehezen kezelhetőek, alacsony iskolázottságúak. A szabadidejük, energiájuk folyamatos lekötésével, rendszeres oktatással és foglalkoztatással, különböző programok szervezésével lehet csak változást elérni, ez viszont főleg anyagi erőforrások függvénye. A szabadlevegőn tartózkodás, illetve sportolás lehetőségét minden intézetben biztosítják. Az általános iskolai oktatás kötelező, igény esetén a középiskolai oktatást is megszervezik, ezen felül többféle szakképzést, tanfolyamokat mindenütt tartanak. A napi meleg vizes fürdést egyedül Tökölön nem teszik lehetővé, továbbá az élelmezést illetően is ezt a bv. intézetet érte komoly kifogás a fogvatartottak részéről. Létszámprobléma is elsősorban itt merült fel. Minden intézetben említették, hogy a sok túlóra következtében kevés a szabadidő, nagy a leterheltség.

A Szirmabesenyőn tartott helyszíni vizsgálatot követően a biztos megkereste a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei főügyészt, és felhívta a figyelmét egy (első büntényes, csoportos rablással gyanúsított) fiatalkorúra, ugyanis a munkatársai megítélése szerint az esetében fokozottan fennállt a (többszöri) áldozattá válás veszélye. A megyei főügyész tájékoztatása szerint a védő kérelme nyomán az ügyészség – a fiatalkorú sérelmére időközben elkövetett szemérem elleni erőszakra és az elkülönítés lehetőségének hiányára tekintettel – indítványozta a fiatalkorú fogvatartási helyének megváltoztatását és a Debreceni Javítóintézet kijelölését.

⁷¹ A fiatalkorú elítéltekre három és fél m² mozgástérnek kell jutnia.

Statisztikai adatok szerint a fogvatartottak közötti súlyos, erőszakos cselekményeket elsősorban Tökölön és Szirmabesenyőn követték el, Pécsen és Kecskeméten nem történt ilyen eset. A Tökölön fogvatartott fiatalok sérelmére 2007 októberében elkövetett emberölés, valamint a Szirmabesenyőn, márciusban történt szemérem elleni erőszak, továbbá a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján egyértelműen megállapítható, hogy a kis létszámú intézetben, egy-kéthárom fős zárkában való elhelyezés biztosítja a fiatalok fogvatartottak speciális helyzetének megfelelő jogaik érvényesülését. A fogvatartottak egymással szembeni agressziója nem tartozik szükségszerűen a büntetés végrehajtásához, azt az államnak minden lehetséges eszközzel meg kell akadályoznia.

Az Alkotmánybíróság 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában megerősítette, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és a 8. § (1) bekezdése „az állam elsőrendű kötelességévé” teszi az emberi élet védelmét. Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelő tartására és védelmére” nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.

Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy a fiatalok fogvatartottak elhelyezése a *Fiatalok Bv. Intézetében Tökölön, valamint a Fiatalok Regionális Bv. Intézetében Szirmabesenyőn közvetlenül veszélyezteti az élethez, emberi méltósághoz való jogukat, valamint sérti a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogát*. Azt is megállapította, hogy a tököli bv. intézetben az élelmezés és a fürdés hiányossága *visszásságot okoz a fogvatartottak lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben*.

Az Alkotmány 16. §-a értelmében az állam különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására, nevelésére, érdekeinek a védelmére. A biztos ezért ajánlást tett az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy dolgozzon ki konkrét intézkedési tervet a fiatalok törvényes fogva tartásának biztosítására. A miniszter tájékoztatása szerint Tökölön egy új, 100 férőhelyes körletrész felszabadítása révén csökkent a két nagy létszámú bv. intézet telítettsége, valamint jogszabály-módosítást készítettek elő a fiatalok és a fiatal felnőttek elkülönítésére. Álláspontja szerint a tisztálkodási lehetőségek bővítése érdekében jogszabály-módosításra és szemléletváltásra van szükség.

A biztos felkérte az érintett bv. intézetek igazgatóit, hogy minden esetben írásban jelezzék az illetékes ügyészségnél, ha a fiatalok veszélyeztetettsége vagy bántalmazása miatt indokolt a végrehajtás helyének megváltoztatása. Kezdeményezte továbbá a tököli bv. intézet igazgatójánál az élelmezéssel kapcsolatos kifogások orvoslását és a napi fürdés lehetőségének biztosítását. A kezdeményezéseket az intézetigazgatók elfogadták.

A *megyei bv. intézetek, ún. előzetesházak* elsősorban a bíróság által elrendelt büntetőeljárás kényszerintézkedés végrehajtását biztosítják mind felnőtt korú, mind fiatalok terheltek számára. 2008 júliusában összesen 182 fiatalot tartottak fogva előzetes letartóztatásban, 73-at megyei bv. intézetekben,

97-et pedig végrehajtott intézetekben, de nemcsak a fiatalkorúak bv. intézeteiben.

A biztos vizsgálatot folytatott három megyei bv. intézetben is (Kecskeméten, Pécsen és Debrecenben), és megállapította, hogy az intézetek telítettsége elképesztően magas, több mint 200%-os volt.⁷² Ez természetesen nemcsak az előzetesen letartóztatottak fogva tartási körülményeit, hanem a személyi állomány helyzetét, leterheltségét is rendkívül hátrányosan befolyásolja.

A büntetőeljárásról szóló törvény értelmében a fiatalkorúval szemben az eljárást az életkori sajátosságainak figyelembevételével, és úgy kell lefolytatni, hogy az elősegítse a fiatalkorúnak a törvények iránti tiszteletét. A fiatalkorú előzetes letartóztatásának csak akkor van helye, ha az a bűncselekmény különös tárgyi súlya folytán szükséges. A bíróság dönt arról, hogy az előzetes letartóztatást – a fiatalkorú személyiségére vagy a bűncselekmény jellegére tekintettel – javítóintézetben vagy bv. intézetben kell végrehajtani. Az előzetes letartóztatás tartama alatt a bíróság az előzetes letartóztatás végrehajtásának helyét az ügyész, a terhelte vagy a védő indítványára megváltoztathatja.

A megyei intézetekben a fiatalkorúak számára nem tudnak speciális foglalkozást, iskolai oktatást biztosítani, az indított tanfolyamokon nagyon kevés fogvatartott vehet részt. Egy nevelőre, illetve pszichológusra rendkívül nagy számú fogvatartott jut.⁷³ Általában csak a napi egy órás szabadlevegőn tartózkodás jelent rendszeres elfoglaltságot a fogvatartottaknak, sok intézetben se konditerem, se közösségi helyiség nincs, csupán a könyvtárat használhatják, a fürdési lehetőség pedig korlátozott.⁷⁴

Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy a fiatalkorúak előzetes letartóztatásának nem javítóintézetben vagy – az I. pontban tett megállapítások figyelembevétele mellett – fiatalkorúak bv. intézetében, hanem megyei vagy más országos bv. intézetben való végrehajtása visszásságot okoz a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogával összefüggésben. Javaslatot tett az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy a vonatkozó jogszabályok módosításával biztosítsa az előzetesen letartóztatott fiatalkorúak esetében is a speciális helyzetüknek megfelelő alkotmányos jogaik érvényesülését.

A javaslattal a miniszter elméletben egyetértett, de a gyakorlatban felelősen

⁷² Az előzetesen letartóztatottakra 4 m² mozgástérnek kell jutnia.

⁷³ A Hajdú-Bihar Megyei Bv. Intézetben hat fiatalkorút tartottak fogva; a 363 fogvatartottal csupán hat nevelő és egy szociális előadó, valamint egy pszichológus foglalkozott.

⁷⁴ A vizsgálat megállapításait a Heves Megyei Bv. Intézetben, 2008 novemberében tartott helyszíni ellenőrzés során tapasztaltak is megerősítették. Az intézetparancsnok elmondta, hogy túl sok (16) fiatalkorú van náluk előzetes letartóztatásban, akikkel a büntetőeljárás során hónapokig nem történik semmi. A fiatalkorúak – az elkülönítési szabályok miatt – négyen tartózkodtak kétszemélyes, rendkívül szűk zárkákban. Iskolai oktatásban nem vesznek részt, az összes elfoglaltságukat a napi egy óra szabadlevegőn tartózkodás, esetenként a konditerem, könyvtár és néhány közösségi program jelenti.

támogatni nem tudta, mert álláspontja szerint a terhelt bíróság elé állítása jelentős időbe telne, ami a büntetőeljárások ésszerű időn belül történő befejezését gátolná. A biztos ezt az érvet nem fogadta el, ugyanis az eljárási cselekmények megfelelő szervezésével és a fiatalok terheltek megőrzésre történő átszállításával megoldható lenne a büntetőeljárások lefolytatása. A biztosnak nincs tudomása olyan statisztikai adatokról, melyek azt támasztanák alá, hogy az eljárást folytató szervek közelében levő bv. intézetben elhelyezett fiatalokkal szembeni eljárások rövidebb időn belül fejeződnenek be, mint a javítóintézetekben – az eljárást folytató szerv székhelyétől távolabb – levő fiatalok esetén. Az ügyben egyeztetés van folyamatban.

A gyermekvédelmi rendszer részét képező, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium felügyelete alatt működő *javítóintézetek* a fiatalokkal szemben a bíróság által elrendelt javítóintézeti nevelés mint intézkedés és az előzetes letartóztatás mint kényszerintézkedés végrehajtását, valamint – szűkebb körben – az elítéltek utógondozását biztosítják. A javítóintézetben 19 éves korukig tartózkodhatnak a fiatalok.

Az egyes nevelési csoportokban maximum 12 fő helyezhető el, csoportonként két nevelő, illetve szükség esetén pszichológus foglalkozik velük. Az értelmi fogyatékos, szenvedélybeteg, súlyos beilleszkedési, illetve személyiségzavarokkal küzdő fiatalok számára létrehozott speciális csoportokban 8 fő helyezhető el, számukra speciális terápiáról, gyógypedagógusról gondoskodnak. Egy fiatalra legalább öt m² háló- és tanulószobának kell jutnia. A fiataloknak napi ötszöri étkezést biztosítanak. Nagy hangsúlyt fektetnek az általános iskolai oktatásra és a szakképzésre.

A javítóintézetben dolgozók létszámát és képesítési előírásait jogszabály határozza meg (pl. nevelő: 2 fő/csoport, pszichológus: 1 fő/40 fiatal). A bv. intézetek tekintetében ilyen jogszabályi előírás nincs, egy nevelőre, illetve pszichológusra – az intézet telítettségétől függően – sokkal több (fiatal) fogvatartott jut, így sokkal nagyobb a munkateher, és nyilvánvalóan kevésbé hatékony a nevelés, illetve a terápia. Az ombudsman javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy állapítsa meg a fiatalok bv. intézeteiben dolgozókra vonatkozó létszámelőírásokat. A miniszter a javaslatot elfogadta.

A vizsgált javítóintézetekben összességében sokkal kedvezőbbek voltak mind a fiatalok, mind a dolgozók elhelyezési és munkakörülményei, mint a fiatalok bv. intézeteiben. Rendezett körülmények között, változatos oktatási-nevelési tevékenységet folytattak. A fiatalok egyáltalán nem követtek el súlyos erőszakos cselekményeket egymás sérelmére.

A javítóintézetekben összesen 186 férőhely van az előzetesen letartóztatottak számára,⁷⁵ 2008 júliusában ugyanakkor több előzetesen letartóztatott fiatalot (182 fő) tartottak fogva bv. intézetben, mint javítóintézetben. A *biztos*

⁷⁵ A Debreceni Javítóintézetben 60, a Budapesti Javítóintézetben 100 férőhely fiúknak, a Rákospalotai Javítóintézetben pedig 26 férőhely lányoknak.

álláspontja szerint az előzetes letartóztatás fiatalkorúak bv. intézetében való végrehajtása csak a legsúlyosabb esetekben indokolt, a Gyermekjogi Egyezménynek megfelelő bánásmódnak a javítóintézetben való végrehajtás felel meg, ezért ajánlást tett a szociális és munkaügyi miniszternek, hogy fontolja meg egy újabb javítóintézet kialakítását.

A miniszter – a javítóintézetek nem teljes kihasználtsága miatt – nem tartotta indokoltnak újabb javítóintézet létrehozását, de ígéretet tett arra, hogy amennyiben hosszabb időn keresztül nagyobb igény mutatkozik rá, akkor megvizsgálják egy új intézmény létrehozásának a lehetőségét. A miniszter megköszönte, hogy a biztos felhívta a figyelmét a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló törvény pontatlanságára, mely szerint a javítóintézet az oktatásért felelős miniszter felügyelete alatt áll.

A biztos azt is megállapította, hogy a Budapesti Javítóintézetben az előzetesen letartóztatottak védőjükkal való telefonbeszélgetésének havi egyszeri alkalomra való korlátozása *visszásságot okoz a védelemhez való joggal összefüggésben*, ezért kezdeményezte az intézet igazgatójánál a házirend módosítását. Az igazgató a kezdeményezést elfogadta.

Az ombudsman a jelentését megküldte a Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettesének, valamint a legfőbb ügyésznek, és kérte, hogy hívják fel a fiatalkorúak elleni büntetőeljárásokat folytatató bírák, illetve ügyészek figyelmét a vizsgálat megállapításaira.

8. A következő évek projekttemakörei

Ahogy azt a Tézisek 2. pontjában kifejtette, az országgyűlési biztos minden évben fókuszba helyez egy-egy gyermekjogi problémakört, amellyel abban az évben kiemelt figyelemmel foglalkozik (ez az adott év gyermekjogi projektje).

Ennek megfelelően a következő évek témakörei várhatóan a következők lesznek:

- A gyermekek védelme az erőszakkal szemben
Miként reagálnak és milyen megelőző lépéseket tesznek az állami, társadalmi szervezetek a gyermekekkel szemben elkövetett: (családon belüli, intézményi, szexuális) erőszakkal kapcsolatosan, illetve a gyermekek által elkövetett agresszív, erőszakos cselekmények (iskolai erőszak, szabálysértések, bűncselekmények) esetén?
- A gyermekjogok biztosításának elsődleges helyszíne a család
Miként támogatható a gyermekvállalás, milyen eszközök állnak rendelkezésre a családban nevelkedés elősegítésére, milyen családpótló ellátások működnek? Ebben az évben kívánunk foglalkozni az örökbefogadás kérdéseivel is.
- A gyermek részvétele a társadalomban
Hogyan érvényesülnek a gyermekek politikai szabadságjogai, a véleménynyilvánításhoz való alapvető jog? Milyen eszközök állnak rendelkezésre a diákönkormányzatok és más gyermekek részvételét biztosító intézmények támogatására?
- A gyermekek jövője – preventív jogvédelem
Ebben az évben a gyermekeket érintő szociális problémák állnak majd a vizsgálatok homlokterében: a gyermekszegénység, a szegregáció, a gyermek-, ifjúkori devianciák (drog, alkohol).

A 2009-es évben a projekt témája tehát a gyermekek védelme az erőszakkal, az agresszióval szemben. A kapcsolódó vizsgálatok kiterjednek a gyermekekkel szemben, illetve a kiskorúak által elkövetett erőszakos cselekményekre egyaránt.

Az Országos Kriminológiai Intézet és az ELTE kriminológiai tanszékének 2008. október 15-én közzétett közös kutatása szerint⁷⁶ elfogadják, sőt az érvényesüléshez szükséges eszköznél tartják az erőszakot a 13–17 év közötti diákok Magyarországon. A kutatás kapcsolódik ahhoz a nemzetközi kutatáshoz, amely

⁷⁶ http://www.hirszerzo.hu/cikk.eroszak_drog_alkohol_-_egyre_elfogadottabb_a_fiatlok_koreben.83212.html

felhívja a figyelmet arra, hogy a tendencia – bár 20–30–50 évvel ezelőtt is voltak problémák – aggasztó: egyre korábban és egyre erőszakosabb bűncselekményeket követnek el a gyerekek, saját bevallásuk alapján. A témafelvetést indokolja az elmúlt évben nyilvánosságot kapott több olyan eset is, amely során iskolás korú gyerekek tanáraikkal, illetve egymással szemben tanúsítottak megalázó, agresszív, erőszakos magatartást.

Ezen túlmentően tovább kívánjuk folytatni a jogtudatosítás területén – a hiányosságok felmérésével megkezdett – projekt munkát is. Az országgyűlési biztos munkatársaiként ugyanis meggyőződésünk, hogy az agresszív, egymás emberi méltóságát nem tisztelő magatartás a gyermekek – és felnőttek – hiányos emberi jogi ismereteire, az alapvető jogok tiszteletén alapuló attitűd hiányára vezethető vissza, amelyre az alapjogok tiszteletét szem előtt tartó nevelés is orvoslást jelenthet.

9. Az emberi méltóság tisztelete, annak sérelmei gyerekrajzokon

Szegénység, magányosság, az agresszió különböző formái a gyermekek bántalmazásától, a családon belüli erőszaktól a tanárok elleni támadásokig, a csecsemőgyilkosságtól az önmagunk ellen irányuló erőszakig, az öngyilkossáig: az ombudsman gyerekrajzpályázatának szerzői szívbemarkoló módon ábrázolják a mind élesebben jelentkező társadalmi problémákat.

1300 pályamű érkezett „Az emberi méltóság tisztelete” című gyerekrajzpályázatra, amelyet az állampolgári jogok biztosa hirdetett a gyermekjogok, a gyülekezési jog és a hajléktalanság, a biztos három központi vizsgálati témájának megjelenítésére. A zsűri 35 alkotást jutalmazott, a kiállításon 257 rajz látható.

RANSCHBURG JENŐ szerint agresszióknak tekinthető minden olyan szándékos cselekvés, melynek indítéka, hogy valakinek vagy valaminek kárt, sérelmet vagy fájdalmat okozzon.⁷⁷ Az első ilyen megnyilvánulások a gyermek másfél-kétéves kora körül jelennek meg. A gyermeki agresszió formája a nevelői reakció és érzékenység függvényében alakul. A nevelés feladata nem az, hogy a gyermek minden agresszív megnyilvánulását leállítsa, hanem hogy azokat antiszociális irányból proszociális – a társadalom számára elfogadható – irányba fordítsa.

Kísérletek mutatják, hogy az agresszív viselkedés jutalmazása (ösztönzés, illetve elnézés, engedékenység) jelentős mértékben növeli a későbbi agresszív megnyilvánulásokat. A nyílt agresszió súlyos büntetése ugyanakkor az esetek túlnyomó többségében erősen frusztrálja a gyermeket, és újabb agresszív tendenciát szül (kialakul az agresszióátvitel és torzul a személyiségfejlődés). A szülő önuralma valószínűleg a legjobb garancia a gyermek önuralma számára is. Nagyon fontos a következetesség: a nevelő maga is azokat a viselkedésmintákat kövesse, amiket a gyermeknél jutalmaz, és kerülje azokat, amelyeket tilt, illetve büntet.

Az agresszió olyan viselkedésforma, amit – megfigyelések szerint – a gyerekek (különösen a fiúk) más viselkedésformáknál sokkal szívesebben utánoznak. A filmek, könyvek és a „barátok” agresszív modelljei kizárólag azoknál a gyermekeknél növelik az agressziót, akik nem azonosulnak szilárdan a nevelői, szülői viselkedésmintával, így az agresszió kifejtésével szemben nem lép fel a lelkiismeret büntetése. A nevelés csak akkor eredményes tehát, ha a szülő (nevelő) olyan modellt tud nyújtani, amellyel a gyermek azonosul.

⁷⁷ DR. RANSCHBURG JENŐ: Félelem, harag, agresszió. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 2004, III. fejezet: A harag és az agresszió.

RANSCHBURG – biológiai kutatások alapján – feltételezi, hogy az agresszió eredetét tekintve olyan, a férfihormonhoz (tesztoszteron) kapcsolódó, veleszületett viselkedésmód, ami a férfias dominanciaküzdelmek biológiai célját szolgálja.⁷⁸ A kultúra, a szociális hatások a fiúk agresszióját bátorítják, a lányokét viszont korlátozzák. Legtöbbször nemcsak az agresszor, hanem az áldozat is férfi.

A gyermekek elleni agresszió, a *gyermekbántalmazás* leírása – „megvert gyermek szindróma” – egy amerikai gyermekorvostól ered.⁷⁹ Pár évvel később Nagy-Britanniában is vizsgálni kezdték a jelenséget, és megállapították, hogy a gyermekbántalmazás nem a társadalmi helyzet függvénye. *Herczog Mária* a gyermekbántalmazás körébe sorolja az érzelmi, a fizikai, a szexuális bántalmazást, illetve az elhanyagolást. A bántalmazás történhet otthon, a családban, az iskolában vagy más intézményben; az elkövetők lehetnek akár felnőttek, akár gyerekek.

A hatályos büntető törvénykönyv (Btk.) több tényállásban külön is szabályozza a 14, illetve 18 év alattiak sérelmére elkövethető speciális bűncselekményeket (megrontás, emberölés minősített esete; illetve személyi szabadság megsértésének minősített esete, kiskorú veszélyeztetése, tiltott pornográf felvétel készítése, üzletszerű kéjgelés elősegítésének minősített esete), ugyanakkor természetesen más erőszakos bűncselekmények (testi sértés, rablás) sértettjei is lehetnek gyermek- és fiatalkorúak.

Az Egységes Rendőrségi-Ügyészségi Bűnügyi Statisztika adatai szerint a gyermek- és fiatalkorú (14, illetve 18 év alatti) *sértettek* száma a következőképp alakult: 2006-ban 5276 gyermekkorú és 8394 fiatalkorú sértettet, 2007-ben pedig 4568 gyermekkorú és 8417 fiatalkorú sértettet regisztráltak (együttesen a sértettek kb. 5%-át adják).⁸⁰

Az *elkövetők* száma a gyermekkorúak esetében kevesebb, a fiatalkorúaknál több mint a sértetteké: 2006-ban 3565 gyermekkorú és 11 287 fiatalkorú, 2007-ben pedig 3587 gyermekkorú és 10 909 fiatalkorú elkövetőt tartottak számon.⁸¹ A lányok aránya mind a sértetti, mind az elkövetői oldalon folyamatosan emelkedő tendenciát mutat (a gyermekkorú sértettek több mint fele lány).⁸² A végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt és büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartott fiatalkorúak száma 2007. december 31-én 280 fő volt.⁸³

⁷⁸ DR. RANSCHBURG JENŐ: *Egymást keresik*. Budapest: Saxum Kiadó Bt., 2003, III. fejezet 2.: Agresszió és dominancia.

⁷⁹ HENRY KEMPE – „battered child syndrome” (1961). A gyermekbántalmazás problémájának részletes bemutatását lásd HERCZOG MÁRIA: *Gyermekbántalmazás*. Budapest: Complex Kiadó, 2007.

⁸⁰ <http://crimestat.b-m.hu/Krimstat/Krimstat200725/Adatok/bst712K4.xls>

⁸¹ <http://crimestat.b-m.hu/Krimstat/Krimstat200725/Adatok/bst712K3.xls>

⁸² A korábbi évek statisztikai adatait Papp Gábor elemzi „Fiatalkori bűnözés és demográfia” című előadásában. In: *Kriminológiai Közlemények* 64. Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság, 2007.

⁸³ http://www.bvop.hu/download/bvop_kivitel.pdf/bvop_kivitel.pdf

A büntethetőség alsó korhatára hazánkban 1960 óta 14 év (Btk. 23. §). Európában ez a legáltalánosabb szabályozás; bár néhány országban magasabb (a skandináv országokban, Dániában és Csehországban 15 év, Skóciában 16 év), néhányban pedig alacsonyabb életkort határoztak meg (Hollandiában 12, Törökországban 11, Angliában, Walesben, Franciaországban és Cipruson 10, Írországban és Svájcban 7 év).⁸⁴ Hazánkban a gyermekkorú elkövetőkkel szemben a gyermekek védelméről szóló törvény alapján fogatosíthatók bizonyos intézkedések (védelembé vétel, családba fogadás, ideiglenes hatályú elhelyezés, átmeneti vagy tartós nevelésbe vétel, nevelésfelügyelet, utógondozás, illetve utógondozói ellátás elrendelése).

Kriminológiai kutatások vizsgálták hazánkban az erőszakos bűncselekményt elkövető gyermek- és fiatalkorúakat veszélyeztető, illetve kriminalizáló tényezőket: alkoholproblémával küzdő szülők; családon belüli erőszak, bántalmazás, elhanyagolás; mélyszegénység; bűnelkövető családtag; szülő halála; állandó környezetváltozás, költözés; deviáns korcsoport a szűkebb környezetben.⁸⁵ Megállapították, hogy a bántalmazott gyermekek jóval gyakrabban válnak maguk is bántalmazókká, és követnek el később erőszakos bűncselekményeket; vagyis *az erőszak erőszakot szül*.

A gyermekrajzokon megjelenő agresszió tehát sok kérdést, problémát vet fel, leküzdésében, illetve pozitív irányba fordításában a *nevelés* – a család, az iskola – játssza a legfontosabb szerepet. A halmozottan hátrányos helyzetű családok, gyermekek esetében ugyanakkor társadalmi-állami segítségre, beavatkozásra van szükség.

⁸⁴ Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1995–2004. HEUNI, Helsinki 2008. (6. Juvenile Justice and the United Nations Survey on Crime Trends and Criminal Justice Systems). A „fiatalkorú” definíciója az egyes országokban eltérő.

⁸⁵ CSEMÁNÉ DR. VÁRADI ERIKA: Új tendenciák a fiatalkori bűnözésben. In: Kriminológiai Közlemények 64. Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság, 2007.

10. Gyermekjogok gyermekcipőben?

Jegyzetek egy (hon)lap margójára

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa május 28-án honlapot indított az interneten – a fiatalok által szívesen használt „virtuális térben”. A www.gyermekjogok.obh.hu – amelynek eddig már több mint tizenkilencezer látogatója volt – azért készült, hogy a gyerekeket tájékoztassa az alkotmányos alapjogokról, azok tartalmáról, korlátairól, érvényesítési lehetőségeiről. Mi, az oldal készítői ugyanis meggyőződéssel valljuk, hogy a jogokkal élni csak azok képesek, akik megfelelő információval rendelkeznek azok tartalmáról és korlátairól. A honlap létrehozása kapcsolódik az országgyűlési biztos gyermekjogi projektjéhez, ahhoz a cselekvési programhoz, amellyel az ombudsman segíti a gyermekjogok és a gyermekérdekek elsőbbséget élvező érvényesülését.

A gyerekeket jogokról tájékoztatni nem könnyű feladat, mert őket elsősorban a szórakoztató tartalmak, játékok, letölthető zenék, filmek stb. érdeklik. A jog számukra idegen és érdektelen világ, okoskodó handabanda. Mit gondolnak az alapjogokról egyáltalán? Meglepően sokat, csak a kérdéseket jól kell megfogalmazni. Munkatársaimmal részt vettem több olyan rendezvényen (például a T-Com Gyermekszigeten), ahol rövid tesztekkel töltöttük ki a gyerekekkel, és azt tapasztaltuk, hogy az alapjogokkal összefüggő kérdések akkor keltik fel az érdeklődésüket, ha tényleges élethelyzetekkel illusztráljuk azokat. Ha csak annyit kérdezek egy gyermektől, mit jelent számára a véleménynyilvánítás szabadsága, nagy valószínűséggel zavart mosoly a válasz. Ha azt mondom, tudod-e, hogy jogod van a szabad véleménynyilvánításhoz, a mosoly mellé talán hümmög is: „hát persze, persze...”. Ha azonban azt kérdezem tőle, véleménye szerint beleszólhat-e abba, hol lakjon, hova költözzön a család, valószínűleg elgondolkodik a kérdésen, különösen akkor, ha a szülei korábban a feje felett döntöttek a lakóhelyük megválasztásáról.

A gyerekeket jogokról tájékoztatni egyúttal nagyon kényes téma is. Tapasztalatunk szerint ugyanis az előbbi kérdés hallatán sok szülő arcán összerándulnak az izmok: „micsoda?! majd a gyerek mondja meg, hogy hol fogunk lakni?, na-na!” Kaptunk hasonló – vagy még vulgárisabban megfogalmazott – véleményeket a gyermekjogi honlap e-mail címére is. Többen családrombolónak kiáltották ki az ombudsmant és munkatársait, mások elmeorvosi szakvéleményt követeltek. A szélsőséges és indulatos visszajelzések – amelyek feltételezésünk szerint arra vezethetők vissza, hogy a felnőttek a megfelelő ismeretek hiányában idegenkednek a témától – még inkább megerősítik azt az elhatározásunkat, hogy a gyerekeket meg kell ismertetni az alapvető jogokkal, hiszen rajtuk keresztül talán a szüleikhez, nevelőikhez is eljutnak az információk.

A honlap tartalmával kapcsolatosan megfogalmazott kritikai észrevételek

szerint az alkotmányt, az alapvető jogokat azért nem szabad a gyerekekkel megismertetni, mert ezzel egyrészt még egy eszközt adunk a kezükbe, amit felhasználhatnak a velük kapcsolatba kerülő felnőttekkel szemben, másrészt elveszük a felnőttek (szülők, pedagógusok) utolsó eszközeit is arra, hogy a gyermekből „tisztes ember” neveljenek. Megdöbbenő, de nem meglepő, hogy ezek szerint sokan úgy gondolják, a tisztes ember nincs tisztában az alapvető jogokkal. Nem meglepő, hiszen a felnőttek többsége sem ismeri alapvető jogait. A véleménynyilvánítás szabadságának példájánál maradva: sokan azt hiszik, ez a jog azt jelenti, hogy nem csak szabad elmondhatják a véleményüket, de annak más módon is hangot adhatnak: leköphetik vagy tojással, parádicsommal dobhatják meg azt, aki nem tetszik nekik. Ha a véleménynyilvánítás szabadsága tényleg ezt jelentené, valóban nem szabadna azt a gyerekeknek tanítani. A honlapot olvasva azonban senki figyelmét nem kerülheti el, hogy az alapjogok gyakorlásának vannak korlátai, azaz *„vannak szabályok, amelyeket mindenkinek, így Neked is be kell tartanod. A legfontosabb szabály, hogy mások alapjogát nem sértheted, mint ahogy mások sem sérthetik a Te alapjogaidat. Például szabadon nyilváníthatsz véleményt, de a megszólalásod nem lehet durva, megalázó”*.

Szeretném kihangsúlyozni azt is, hogy a jogok ismertetése és a nevelés nem szinonim fogalmak. A gyermekkel kapcsolatba kerülő felnőttek legfontosabb feladata, hogy elősegítsék a gyermek szocializációját, társadalomba való beilleszkedését. Ennek során a szülők átadják gyermekeiknek a családi hagyományok tiszteletét, a pedagógusok bevezetik őket a tudás, a tudományok világába stb. Ez a folyamat normarendszerek szabályai mentén zajlik, a jog azonban a normarendszerek között csupán egy, de nem az egyetlen. Bár nem vagyok sem pedagógus, sem pszichológus, azt gondolom, nem tesz rosszat a gyermekkel, ha megtanítom rá, hogy a véleményét mindig szabadon elmondhatja, azt meghallgatják, és ha a kívánságai nem is mindig teljesíthetők – nem költözhet a család Csokiországba vagy nem lehet lovat venni a panellakásba stb. –, az ellenérveket nem egy lendülő kéz fejtí ki, hanem türelmes szavak.

Sokan kérték azt is, hogy a gyerekeknek szánt honlapon ne csak a jogokról adjunk tájékoztatást, de tüntessük fel a kötelességeket is. Erre a kérésre több ok miatt is nemet kell mondanunk. Az egyik ok az, hogy a honlapot az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jegyzi, akinek feladata a jogok védelme. Az állampolgárokat kötelezettségeik teljesítésére felhívni a számtalan e célra létrehozott más állami szerv feladata. A másik két ok az alapvető jogok lényegében rejlik. A honlapon található alapjogi katalógust ugyanis a Magyar Köztársaság Alkotmányának XII. fejezete alapján állítottuk össze, amely három alapvető kötelezettséget ír elő: a haza védelmét, a közteherviselést és a szülők kötelességét gyermekük taníttatására. Mivel ezeknek a rendelkezéseknek a gyermekek nem címzettjei, nem tartottuk fontosnak, hogy a katalógust ezekkel kibővítsük. Ugyanígy a kötelességek hangsúlyozását mellőzhetővé teszi az alapjogok azon jellege is, amely szerint az alapvető kötelezettségek teljesítésének elmulasztása nincs hatással az alapjogok gyakorlására. Vagyis az, aki nem fizet adót – nem

teljesíti a közteherviselési kötelezettségét – éppen úgy elmondhatja a véleményét az őt érintő kérdésekben, részt vehet népszavazáson, tagja lehet egyesületnek, joga van a foglalkozása szabad megválasztásához stb., mint egy adófizető polgárnak. Az alapvető jogok korlátja nem a kötelezettségek teljesítése, hanem mások – legyen az illető gyermek vagy felnőtt – alapvető jogainak tiszteletben tartása.

A gyerekeket jogokról, az alapvető jogokról tájékoztatni ugyanakkor nagyon fontos kötelezettségünk. Hiszen ők alkotják majd a jövő felnőtt korú társadalmát, és ha most megértik, hogyan kell az alapjogokat értelmezni, ezek milyen cselekvési lehetőségeket, korlátokat jelölnek ki az egyén számára, akkor talán a jövőben kevesebb jogsértés, jogtiprás következik be, s legalább ebből a szempontból élhetőbb lesz a világ.

Készítette az ETO-Print Nyomdaipari Kft.
Felelős vezető: Magyar Árpádné