

# Harminc/30

---

Jubileumi ombudsman-kötet  
a Gyermekjogi Egylemény  
tiszteletére



# Harminc/30

---

Jubileumi ombudsman-kötet  
a Gyermekjogi Egyezmény  
tiszteletére

Alapvető Jogok Biztosának Hivatala  
Budapest, 2019

Copyright © Szerzők, 2019

ISBN 978-615-81135-2-6

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala  
1051 Budapest, Nádor u. 22.  
Felelős kiadó: Dr. Kozma Ákos  
Szerkesztő: Láposy Attila

Szerzők:  
Bácskai Krisztina  
Bene Beáta  
Burján Evelin  
Gyórfy Zsuzsanna  
Kussinszky Anikó  
Láposy Attila  
Lux Ágnes  
Murányi Fanni  
Tasi Katalin  
Tóth Krisztina

A kötetet gondozta: Starkné Osvát Anna  
Tipográfia, tördelés: *mondAt Kft.*

# Tartalom

Az alapvető jogok biztosának előszava ...	9
A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettes előszava ...	11
A jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős biztoshelyettes előszava ...	15
Szerkesztői előszó ...	19
LUX ÁGNES: A Gyermekjogi Egyezmény 30 éve ...	25
Egyezmény a gyermek jogairól ...	47
A gyermek meghatározása (1. cikk) ...	75
BÁCSKAI KRISZTINA: Elúszott évek <i>Az utólagos beiratkozás és a tárgyfelvétel         lehetőségéről a felsőoktatási intézményekben         (AJB-873/2016)</i> ...	75
A gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve (3. cikk) ...	87
GYÖRFFY ZSUZSANNA: Nyomás alatt <i>Az első- és másodfokú gyámhatóságok         túlterheltségéről és az ügyintézési határidők         tarthatóságáról (AJB-3534/2016)</i> ...	88
TASI KATALIN: Maradj mellettem! <i>A kórházi ellátásra szoruló gyermekek mellett         bent tartózkodó nagykorú hozzátartozók elhelyezésének         körülményeiről (AJB-1256/2018)</i> ...	94
GYÖRFFY ZSUZSANNA: Rossz helyen, rossz időben <i>A felügyelt kapcsolattartás         személyi és tárgyi feltételeinek biztosításával kapcsolatos         problémákról (AJB-1587/2018)</i> ...	111

Szülői iránymutatás és a gyermek kibontakozó képességei (5. cikk) ...	129
BENE BEÁTA: A mérlegelés határai <i>Egy magántanulói státusz iránti szülői kérelem aggályos iskolai elbírálásáról</i> (AJB-85/2018) ...	129
A gyermek joga az élethez és az életben maradás és fejlődés legnagyobb mértékű biztosítása (6. cikk) ...	149
TASI KATALIN: Valódi jog, elvi lehetőség <i>Az otthonszülés állami finanszírozásáról és érdemi választhatóságának biztosításáról</i> (AJB-2350/2016) ...	149
KUSSINSZKY ANIKÓ: A PIC(ik) esélyei <i>A családközpontú ellátás megvalósulásának vizsgálata két koraszülött intenzív osztályon</i> (AJB-1834/2018) ...	161
A gyermek joga az anyakönyvezéshez, a névhez és az állampolgársághoz (7. cikk) ...	171
LÁPOSSY ATTILA: Nemek és nemek <i>A nem- és névváltoztatási eljárásra vonatkozó szabályozás súlyos hiányosságairól</i> (AJB-883/2016) ...	171
A szülőktől való elválasztás (9. cikk) ...	191
GYÖRFFY ZSUZSANNA: Menteni, aki menthető <i>A gyermekek családból való, elsődlegesen anyagi okból történő kiemelésének hazai helyzetéről</i> (AJB-2026/2017) ...	191
Gyermekek törvénytelen külföldre utaztatása és ott-tartása (11. cikk) ...	207
MURÁNYI FANNI: Szülőség minden határon át <i>Átfogó vizsgálat a gyermekek jogellenes külföldre vitelének megelőzéséről</i> (AJB-1299/2018) ...	207
A gyermek véleményének tisztelőben tartása (12. cikk) ...	225
BÁCSKAI KRISZTINA: Mediációt (szinte) mindenkinek <i>A gyermekvédelmi közvetítő eljárás szerepéről és annak erősítéséről</i> (AJB-75/2018) ...	225

A gyermek joga a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadságra (14. cikk) ...	245
BENE BEÁTA: A bántalmazott kérjen bocsánatot! <i>Egy iskolai bántalmazás kapcsán lefolytatott eljárásról és a lelkiismereti szabadság tiszteletéről</i> (AJB-1486/2018) ...	245
A gyermek magánélethez való joga (16. cikk) ...	267
LÁPOSSY ATTILA: Krízis a krízisben <i>A korlátozottan cselekvőképes kiskorúak terhesség-megszakítási kérelmének elbírálási eljárásáról</i> (AJB-1249/2016) ...	267
A gyermek joga a megfelelő tájékoztatáshoz (17. cikk) ...	283
BÁCSKAI KRISZTINA: Tudatosan kellene csinálni <i>A médiaértés-oktatás hazai helyzetének átfogó vizsgálata</i> (AJB-497/2016) ...	284
A szülők közös felelőssége az állam támogatásával (18. cikk) ...	303
BENE BEÁTA: Csavarok a trambuliban <i>A nyári gyermektáboroztatás biztonsága és a hatósági ellenőrzések hatékonysága</i> (AJB-689/2018) ...	304
LÁPOSSY ATTILA: Itt a gyermek, hol a gyermek <i>A gyermek átadásával kapcsolatos végrehajtási eljárások szabályozási és gyakorlati problémáiról</i> (AJB-272/2019) ...	318
A gyermek joga az erőszak minden formájától való védelemhez (19. cikk) ...	337
GYÖRFFY ZSUZSANNA: Gyermekvédelmi nem-jelző rendszer <i>Vizsgálat a szülei által éveken át bántalmazott és súlyosan elhanyagolt gyermekek ügyében</i> (AJB-7903/2014) ...	338
BENE BEÁTA: Mindig komolyan kell venni <i>A gyermekek iskolai és óvodai bántalmazásának érdemi kivizsgálásának problémáiról</i> (AJB-690/2019) ...	360

A családjuktól megfosztott gyermekek (20. cikk) ...	387
GYÖRFFY ZSUZSANNA: Otthon, szörnyű otthon Az EMMI Zalaegerszegi Gyermekotthona működésének átfogó vizsgálata (AJB-159/2017) ...	388
Örökbefogadás (21. cikk) ...	405
TASI KATALIN: All different, all equal Egy alapjogsértő módon meghíúsult örökbefogadási eljárásról és rendszerproblémákról (AJB-485/2017) ...	406
A fogyatékossgal élő gyermekek jogai (23. cikk) ...	425
BENE BEÁTA: Iskolán kívülre szorulva Vizsgálat a súlyosan és halmozottan fogyatékos tanulók hozzáférhető oktatáshoz való jogának érvényesüléséről (AJB-1672/2017) ...	426
A gyermek joga az egészséghez és az egészségügyi szolgáltatásokhoz (24. cikk) ...	445
KUSSINSZKY ANIKÓ: Ha nincs oltás, nincs óvoda Vizsgálat az életkorhoz kötött védőoltások megtagadása és az óvodából való kizárás kapcsán (AJB-361/2016) ...	446
A gyermek joga a kezelések időszakos felülvizsgálatához (25. cikk) ...	459
GYÖRFFY ZSUZSANNA: Kényszerpályán, kiszolgáltatottan A gyermekvédelmi szakellátásban élő, kettős szükségletű gyermekek helyzetének vizsgálata (AJB-1201/2016) ...	459
A gyermek joga a szociális biztonsághoz (26. cikk) ...	479
TASI KATALIN: A „címzetlen” ismert A bejelentett lakcímmel nem rendelkező családok gyermekvédelmi támogatáshoz való hozzájutásának helyzete (AJB-1272/2018) ...	479
A gyermek joga a megfelelő életszínvonalhoz (27. cikk) ...	491
TÓTH KRISZTINA: Szünidőben is jóllakottan A szünidei szociális gyermekékeztetés rendszerének átfogó vizsgálata (AJB-1018/2016) ...	492



A gyermek joga az oktatáshoz (28. cikk) ...	509
BENE BEÁTA: Határtalan jog- és (tan-)kötelezettség A külföldi állampolgárságú, Magyarországon tartózkodó gyermekek oktatáshoz való jogának érvényesülése (AJB-1027/2015) ...	510
BENE BEÁTA: Semmibe vett jogok és lesöpört garanciák Egy egyházi fenntartású iskola fegyelmi eljárása során elkövetett súlyos jogsértésekről (AJB-860/2017) ...	531
BENE BEÁTA: Feltételek nélküli elvárások Középfokú nyelvvizsga megletéhez kötött felsőoktatási felvételi bevezetésének vizsgálata (AJB-360/2017) ...	558
A gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni védelem (34. cikk) ...	581
LÁPOSSY ATTILA: Büntetés helyett segítséget A prostitúció áldozatává vált gyermekek jogainak védelme, a megelőzés lehetséges eszközei (AJB-1485/2018) ...	582
Kínzás, megalázó bánásmód és szabadságtól való megfosztás tilalma (37. cikk) ...	605
LÁPOSSY ATTILA: Támasz nélkül Egy 14 éves gyermek rendőrségi bekíséréséről és szülő jelenléte nélküli jogsértő kihallgatásáról (AJB-472/2017) ...	606
LÁPOSSY ATTILA: Ombudsmani gyermekjogi jogvédelem OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusként ...	617
BURJÁN EVELIN: Az ombudsman által kezdeményezett, gyermekjogi tárgyú alkotmánybírói indítványok és határozatok ...	631
A kötet szerzői ...	641
Melléklet ...	643



## Az alapvető jogok biztosának előszava

Az ombudsmanok egyik különleges vonása, hogy bár nagyon sokféle típusú, jogállású és feladatú létezik a világon, mégis vannak olyan közös sajátosságaik, amelyek összekötik őket. Amennyiben szabad asszociációra vállalkoznánk, akkor minden bizonnyal megjelenne ezek közt a *függetlenség*, a *jogvédelem*, a *segítség* és a *nyilvánosság*. Az ombudsmanok munkájuk során az állam, a közhatalom, közszolgáltatók működésének a társadalom, a polgárok által jelzett problémáival, jogi visszasságaival, jogsértéseivel foglalkoznak, és alapjogi frekvencián *felhangosítják* azokat, hogy mindenki hallhassa. Soha nem egyedül, kötelező erővel oldják meg a problémát, épp ellenkezőleg: ajánlást tesznek, javasolnak, választ várnak, azaz párbeszédet indítanak. Ez a munka különösen felelősségteljes akkor, amikor az esettekről, a kiszolgáltattokról, a rászorulókról, azaz a *gyengébbek* jogairól van szó. Az emberi jogokat védő ombudsmanokat, így hazánkban az alapvető jogok biztosának intézményét az a meggyőződés hívta életre, hogy legyen egy olyan alkotmányos szerv, amely az állam *lelkiismerete*.

A gyermeki jogok védelme nem csupán alkotmányos és nemzetközi jogi elvárás, hanem társadalmi ügy, közös feladat, mindannyiunk felelőssége, a jövő generációknak tartozunk vele – szülőként, családtagként, pedagógusként, gyermekekkel bármilyen módon foglalkozó szakemberekként egyaránt. Sokrétű kötelezettséget foglal magába, *szemléletmódot* követel meg. Elsőként azt, hogy valamennyi gyermek ismerje a jogait, azok valós tartalmát és határait, mert mindez azonnal magában hordozza mások jogainak a tiszteletét is. A gyermekeknek tudniuk kell, hogy e jogok *komoly dolgok*, és azt is, hogy kitől várhatnak segítséget akkor, ha bárki megsérti azokat. A gyermeki jogok emellett az odafigyelést, a gyermek meghallgatását, véleményének és méltóságának tiszteletben tartását jelentik. Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a gyermeki jogok tiszteletben tartása nem könnyű feladat addig, ameddig feladatként tekintünk rá, nem pedig az élet, a mindennapok természetes részeként, megélt valóságként.

Magyarországon nincs önálló, az Országgyűlés által választott gyermekjogi biztos vagy helyettes, így a gyermeki jogok védelmének

„gazdája” – működése kezdete óta – az általános ombudsman: az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, majd az alapvető jogok biztosa. A törvény külön is előírja a biztos kiemelt felelősségét – többek mellett – a gyermeki jogok védelmére, ami egyaránt magában foglalja a vizsgálatok lefolytatását, a jogismeret, a jogtudatosság előmozdítását, az együttműködés lehetőségeit. Minden ombudsmani megszólalás, jelenlét a *nyitott kapuk* szemléletét képviseli. Örömteli látni, hogy mindezek egy intézményi *hagyomány* keretei között valósulnak meg: eltérő háttérű, világlátású ombudsmanok a gyermeki jogok védelmét érintő feladataikat aktívan, egymás munkájára figyelemmel látták el.

Ebben a kötetben – sok más tanulmány mellett – a Gyermekjogi Egyezmény jubileuma előtt tisztelegve harminc olyan gyermekjogi tárgyú jelentésről, illetve azok utóéletéről olvashatnak, amelyek az elmúlt években születtek. E vizsgálatok, az elért eredmények, a megkezdődő párbeszédök önmagukban is érdekesek. Így együtt, egy helyen azonban egyfajta *panorámát* nyújtanak, amellyel lassan feltárul az ombudsmani gyermekjogvédelem teljes spektruma. Számomra, a mandátumom elején járó biztосként fontos annak a hiteles megörökítése, hogy milyen háttérre építkezhетünk. Nagy megtiszteltetés számomra, hogy e több évet felölelő, a korábbi ombudsmanok tevékenységét egy csokorba gyűjtő kötet kiadásánál kapcsolódhattam be az alkotói folyamatba, hogy ezen ünnepi kiadvány születése felett „bábáskodhattam”.

Jó szívvel ajánlom ezt a tanulságos és izgalmas ünnepi kötetet minden, a gyermeki jogok és a magyar ombudsman intézménye iránt érdeklődő olvasónak.

Budapest, 2019. november 20.

Dr. Kozma Ákos

## A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettes előszava

Általánosan elfogadott szakmai álláspont, hogy egyik emberi jog sem értelmezhető önmagában – csak abban a közegben és a többi emberi joggal összhangban tudja valódi tartalmát és hatását kifejezni, ahol az alkalmazására sor kerül. Ugyanígy: minden szempontból hasonló helyzetben lévő személyek viszonylatában senki sem tarthat igényt valamely emberi jogának szélesebb körű védelmére, mint amit saját maga hajlandó elfogadni másvalaki ugyanazon emberi jogaként. Az emberi közösség valamennyi tagja veleszületett méltóságának, egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak elismerése minden, magára valamit is adó társadalom és jogrend alapja – a jogalanyok életkorától (is) függetlenül.

A nemzetközi közösség sokáig adós volt a gyermekek jogainak komprehenzív, egy dokumentumba összefoglalt nemzetközi jogi elismerésével. Annak ellenére, hogy a fiatalabb korosztály szellemi, lelki és fizikai értelemben vett adottságainak tiszteletben tartása és értéként való kezelése, valamint ennek megfelelő jogi és intézményi struktúra kialakítása minden társadalom elemi érdeke. Az emberi, ezen belül gyermekeket érintő tragédiák sorozata szomorú és szűnni nem akaró aktualitás világszerte – a harmincéves Gyermekeket Jogi Egyezmény ezek megelőzéséhez kíván segítséget nyújtani. Alkalmas eszköz lehet arra, hogy a gyermekek minden – nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti – különbségtétel nélkül elnyerjék méltó helyüket, megkapják az őket megillető figyelmet és tiszteletet, és egyenlő jogalanyok minősüljenek.

Az egyes emberi jogok, ezen belül a gyermekeket megillető jogok együttes alkalmazása komplikált élethelyzetekben szakmai kihívás elé állíthatja a jogalkalmazót. Nem egyszer félreértésekhez, rosszabb esetben félremagyarázásra adhat okot – különösen nehéz az időnként egymással versengő gyermeki jogok és emberi jogok megértése

és a helyes, a gyermek legjobb érdekét szem előtt tartó eljárás, döntés vagy más jogi megoldás kialakítása. Az eltérő, kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek a másságuk – így többek között nemzetiségük, vagyoni vagy társadalmi helyzetük – miatt a társadalom általánosabb és szélesebb körű megértését és elfogadását igénylik. A másság, a többségtől való eltérés, az eltérő identitás – különösen ott, ahol egymás megértése, tisztelete és egyenlőként való kezelése hiányzik – elkülönüléshez, sőt akár stigmatizációhoz is vezethet.

A nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó, illetve valamely őslakos közösségből származó gyermekek számára a preambulum általános ígéretein túl különös jelentőséggel bír az Egyezmény 2., 7., 8. és 30. cikke. Ezek azok az identitáselemek, amelyek a személyazonosság megtartásához feltétlenül szükségesek, a stabil jogi státushoz, tehát az állampolgárság garantálásához nélkülözhetetlen jogok, valamint azok, amelyek rögzítik a kisebbségekhez tartozó gyermekek saját kulturális élethez, saját valláshoz és saját nyelvhasználathoz való jogát. Az Egyezmény értelmében ezek a jogosultságok mind önálló védelmet élveznek a mindenkor nemzeti jog keretei között. Az Egyezmény Preambuluma hitet tesz amellett is, hogy a gyermekeknek teljes mértékben felkészültnek kell lenniük az önálló életvitelre a társadalomban, ennek szellemében részvételi lehetőséget kell kapniuk a róluk szóló döntések meghozatalában – a gyermekrészvétel pedig a nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó gyermekeket is megilleti.

Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy az Egyezmény 29. cikke világossá teszi azt, hogy a jogismeret és a jogtudatosság terén a részes államoknak komoly felelősségük és feladataik és felelősségük vannak. A gyermekek oktatásának így ki kell terjednie – többek mellett – arra, hogy a gyermek tudatába kell vésni a saját 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. Sőt az oktatásnak az Egyezmény szerint fel kell készítenie a gyermeket arra, hogy valamennyi nép, nemzetiségi, nemzeti és vallási csoport és az őslakosok közötti barátság szellemében tudja vállalni a szabad társadalomban az étellel járó mindenfajta felelősséget.

A magyarországi nemzetiségi jogterületet meghatározó hazai és nemzetközi normák összhangban állnak és együtt értelmezendők a Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseivel. Egyetlen példát említve: ha felütjük a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény 6. cikkét, akkor az abban foglaltak – miszerint a részes államok hatékony intézkedéseket hoznak, hogy előmozdítsák minden, területükön élő személy között a kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést, kiváltképpen az oktatás, a kultúra és a tömegkommunikációs eszközök területén – egybecsengenek az Egyezmény idézett elvárásaival. Ugyanígy hatékony együttműködés valósul meg a gyermeki jogok és a nemzetiségek jogainak kiemelt védelmére rendelt biztoshelyettes munkája során. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei ugyanis az ombudsmani gyermekjogi jogvédelmet közösen képesek megvalósítani: a mindennapok gyakorlatában – ha például a nemzetiségi oktatásra vagy éppen a szociális területre gondolunk – a jogok érvényesülésének néha kusza szálai összeérnek.

A 30 éves Gyermekjogi Egyezmény egyedülálló, a legelfogadottabb és egyben az egyik legismertebb nemzetközi emberi jogi dokumentum, amely a három évtizedes története során – nem kis részben a Gyermekjogi Bizottság tevékenységének is köszönhetően – igazodási ponttá, világos mércévé vált, az ombudsmanok, a korábbi és jelenlegi biztosok, biztoshelyettesek bátran hivatkozhatnak és hivatkoznak rá. Ha egy állam az Egyezmény szellemében jár el, tesz lépéseket, ha képes tisztelni a gyermeki jogokat, akkor a türelmet hirdeti és valójában a saját polgárait, gyermekeit becsüli meg. Köztük a valamelyik kisebbséghez, nemzetiséghez tartozó polgárait, gyermekeit. Mindannyiunkat.

Budapest, 2019. november 20.

*Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet*





## A jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős biztoshelyettes előszava

A Gyermekejogi Egyezmény harminc évvel ezelőtt még csak korlátozottan szólhatott fenntartható fejlődési célokról, illetve környezetvédelemről. Az előbbit az ENSZ rendszerébe legjobban az 1992-es Környezet és Fejlődés Konferencia emelte be Rióban, míg az utóbbinak ekkorra már kialakult a megfelelő háttere. A Gyermekejogi Egyezmény szépen példázza, hogy a különböző generációs és eltérő típusú emberi jogok fejlődése nem elszigetelten, hanem egymással szerves, logikus összefüggés-rendszerben történik. Jelen esetben nem is lehet ez másként, hiszen a Föld – élő és élettelen – természeti erőforrásainak mai túlhasználata, valamint a víz, a talaj és a levegő egyre aggasztóbb mértékű elszennyezése egyre nyilvánvalóbban veszélyezteti gyermekeink, unokáink jogát a normális emberi élethez. Az egészséges környezethez fűződő alapjog a helyzet romlásával egyre inkább az élethez való jog egészének kérdését is felveti. Mindez már az ENSZ 1972-ben tartott, az emberi környezetről szóló stockholmi konferenciáján is megfogalmazódott: a környezet lényeges tényező az ember alapvető jogainak gyakorlása, sőt még az élethez való jog szempontjából is. Nem feledkezhetünk meg azonban arról sem, hogy a környezethez való jog maga nem került be a mai napig az ENSZ emberi jogi egyezményeinek szövetébe. Ugyanakkor az emberi jogok általános kiindulási pontjaként kiemelt emberi méltóság tartalma is átértékelődik, a hagyományosnak mondható elemek mellett egyre jobban gondolnunk kell arra is, hogy romló környezeti állapotunk és életfeltételeink mennyiben gátolják az emberi méltóság érvényesülését.

A Gyermekejogi Egyezmény 24. cikkében megjeleníti a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, egyben azt is előírja, hogy a részes felek az egészségügyi alapellátás mellett táplálék-élelmiszerek és ivóvíz szolgáltatásával küzdjenek a betegség és rosszul tápláltság ellen, logikusan hozzákapcsolva ehhez a természeti környezet szennyezésével járó veszélyeket és kockázatokat. Erről gondolkodva elsőre talán lesoványodott, szeméttelpeken guberáló vagy elektronikai hulladékok között bókklászó, beteg afrikai vagy kelet-ázsiai gyermekek képét látjuk magunk előtt, a baj azonban ennél is nagyobb. Kétség-

telen, hogy az ipari-fogyasztói társadalom negatív lenyomata e gyermekek nyomorúságában mutatkozik meg a legsokkolóbban. A gazdag kisebbség kényelmének negatív tükörképét ugyanis az ő természetes környezetüktől való megfosztottságukban észlelhetjük a legvilágosabban. Ám talán kevésbé látványosan, de egyben alattomosabban a jólétben élő gyermekek is gyakran megszenvedik a művi világ hátulütőit.

A gyorsétermi generációt a fogyasztói társadalom és a pénz-vezérelte világgazdasági rend egészségtelenebb életre is kárhoztathatja, mint a világ néhány még megmaradt, eldugott, a „gazdasági versenyképesség” áldásaitól egyelőre nem sújtott zugában élő társaikat. Őket a szüleik gyakran még a tradicionális kisgazdaságukban termelt étellel táplálják, nem feltétlenül sújtja őket a krónikus mozgáshiány, a városi zaj vagy a képernyőfüggőség. Az iparszerű mezőgazdasági termelés világszerte rontja a talaj minőségét és vízháztartását, ami középtávon fenyegeti a termelés biztonságát. A tömegtermelésben előállított fajták tápanyagtartalma már meg sem közelíti a hagyományosakét, miközben vegyszermaradványokkal szennyezettek. Az élelmiszergyárakban az adalékanyagok tömeges használata kellően még fel nem mért egészségi kockázattal jár.

Amikor a Gyermejjogi Egyezményben részes államok elismerik tehát a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, akkor vállalják a környezet-egészségügyi kockázatok kiküszöbölését, de legalább csökkentését is. Mindez azonban a gyakorlatban igencsak vontatottan halad. Nagyhatalmú ipari lobbik érdeke, politikai rövidlátás, a döntéshozókat kényszerhelyzetben tartó pénzügyi függőségek együttesen az egészségügyi szempontból elfogadhatatlanul magas szintű légszennyezéshez, zajterheléshez vezetnek, elszennyezik az ivóvízbázisokat, termőföldeket, felszámolják a zöldterületeket, illetve veszélybe sodorják a természetes ökoszisztémákat.

Amikor a részes államok a Gyermejjogi Egyezmény 28-29. cikkében azt vállalják, hogy megszüntetik a tudatlanságot, megkönnyítik a tudományos és technikai ismeretek megszerzését, a korszerű oktatási módszerek megismerését, amikor a tömegtájékoztatási eszközök a gyermek számára szociális és kulturális szempontból hasznos tájékoztatást és anyagokat terjesztenek, akkor szükségszerűen a civilizációnk fő alapvetéseit kellene újragondolni. Amikor a technológiai fejlődés egyre nyilvánvalóbban zsákutcába vezet az emberiséget, amelynek középtávon már pusztá fenn-

maradása is kétségessé válhat, újra kell fogalmazni, hogy pontosan mi az a tudás, amit gyermekeinknek, unokáinknak át kellene adnunk. Iskola-rendszerünk és a tömegtájékoztató is döntően a természet leigázásának és kifosztásának technológiáját és közgazdaságtanát közvetíti; ezeknek az ismereteknek a helyét késlekedés nélkül a természet megóvásához szükséges ismereteknek kellene átvenniük. Csak így érhető el a Gyermekeji Egyezmény azon célkitűzése, hogy a természeti környezet iránti tisztelet fejlesztése legyen része az oktatási rendszer alapvető célkitűzéseinek.

Amikor pedig a Gyermekeji Egyezmény 30. cikke a kisebbségek és őslakosok jogaira gondol, nem feledkezhetünk meg a természeti környezet iránti sajátos viszonyukat tükröző hagyományairól sem, amelyekből véleményem szerint érdemes volna a jelen és a jövő generációinak is sokkal többet átvenni értékrendjükbe.

Mindennapjainkban talán közvetlenül nem érezzük érintve magunkat azon gyermeki jog ügyében, hogy a gyermek védelemben részesüljön a gazdasági kizsákmányolás ellen, és ne legyen kényszeríthető semmiféle kockázattal járó, iskoláztatását veszélyeztető, egészségére, fizikai, szellemi, lelki, erkölcsi vagy társadalmi fejlődésére ártalmas munkára. Fogyasztóként azonban részesei vagyunk annak a globális gazdasági világrendnek, amelyben a gazdag országok veszélyes, szennyező technológiáikat kiszervezik a harmadik világba, ahol a környezeti, szociális és munkajogi normák, ha egyáltalán léteznek, alacsony szintűek. Ennek hasznát öntudatlanul élvezzük, anélkül, hogy szembenéznénk az árával, amit helyettünk másoknak, köztük gyermekeknek kell megfizetniük.

Az ombudsman munkájának egyik fontos fókusza a gyermekek egészséges környezethez való jogának vizsgálata. Ennek kapcsán foglalkozott a biztos és a biztoshelyettes a légszennyezettség, klímaváltozás, a talajvédelem, a vízminőség és vízellátottság, valamint a tömegfogyasztás és hulladékgazdálkodás kérdéseivel. A Hivatal munkatársai aktívan bekapcsolódtak a 2004-ben Budapesten elfogadott „Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért” (CEHAPE) megvalósításának vizsgálatába. A CEHAPE szövege négy kiemelt regionális célt fogalmaz meg a számunkra: a vízminőség okozta megbetegedések, a balesetek okozta sérülések és mozgáshiány okozta betegségek, a kül- és beltéri levegőminőség okozta betegségek, illetve a veszélyes kémiai, fizikai és biológiai hatások visszaszorítását.

A vonatkozó szakirodalom, tanulmányok szerint az európai gyermekek megbetegedésének közel harmada az egészségtelen környezettel (szennyezett víz, levegő, élelmiszer és talaj, egészségtelen lakókörnyezet) függ össze. A gyermekekre nézve különösen aggasztó a dohányfüst, a természetben felhalmozódó, nehezen lebomló veszélyes szerves szennyezőanyagok, a nehézfémek, az UV- és más ionizáló sugárzások, valamint a zajterhelés egészségromboló hatása. E tényezőket hatékony és rendszerszerű megelőző és ártalomcsökkentő intézkedésekkel kell visszaszorítani, másrészt fokozottan tekintettel kell lenni a gyermekek igényeire a lakásépítésben, a közlekedési és egyéb infrastruktúra tervezésében. Hatékonyabban kell az egészségfejlesztés, az egészséges életvitel és a fenntartható fogyasztási szokások terjesztése érdekében dolgozni.

Végezetül mindenképpen kiemelt figyelmet kell fordítanunk az ENSZ minden eddigi törekvését átfogó, 2015-ben elfogadott Fenntartható Fejlődési Céljaira (SDG). Ezek ugyanis szinte minden vonatkozásukban közvetlenül érintik a gyermekek jogait, a jövő nemzedékek problémakörének egészét. A dokumentum szövege maga is külön figyelmet fordít a gyermekek jogaira, hiszen őket kiszolgáltatott helyzetben lévőknek tekintjük. Az SDG-k megvalósításának feltételei kapcsán a biztos és a biztoshelyettesek jogvédelmi és jogtudatosító munkája keretében folyó, a fenntartható fejlődés és az emberi jogok szoros kapcsolatát, egymást feltételező mivoltát hangsúlyozó tevékenység még nagyobb fontosságra tehet szert.

Nem túlzó a dokumentum azon állítása, hogy *„Elhatározzuk, hogy egy jobb jövőt építünk az emberiségnek, köztük azon millióknak, akiknek nem adatott meg, hogy tisztességes, méltóságteljes és elégedett életet élhessenek és kibontakoztathassák a bennük rejlő lehetőségeket. Mi lehetünk az első generáció, amely megszüntetheti a szegénységet; ám mi vagyunk talán az utolsó, amelynek még esélye van megmenteni a bolygót.”* Majd ugyanitt: *„A gyermekek, a fiatal nők és férfiak azok, akik leginkább képesek változást megindítani. Számukra ezek az újonnan megfogalmazott Célok határtalan képességeik mederbe terelésére, egy jobb világ megteremtésére kínálnak lehetőséget.”*

Budapest, 2019. november 20.

Dr. Bándi Gyula

## Szerkesztői előszó

**30.** Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye immár harminc éve megkülönböztetett helyet foglal el a nemzetközi és a hazai emberi jogi jogvédelem rendszerében, átformálta és folyamatosan formálja a gyermeki jogokról való gondolkodást. Az Egyezményt aláíró államokban minden gyermek a születésétől kezdve valódi, kikényszeríthető általános és speciális jogokkal bír, a szülőknek, a családnak, a társadalomnak és nem utolsó sorban minden egyes államnak a gyermekek legjobb érdekének<sup>1</sup> védelmén kell munkálkodnia. Az Egyezmény alapján valamennyi gyermeknek – kortól, nemtől, vallástól, nemzetiségi hovatartozástól, társadalmi vagy más helyzettől függetlenül – jár a tisztelet, az odafigyelés és megbecsülés. Az Egyezmény kifejezi azt, hogy minden gyermek és minden gyermek joga egyformán fontos. Rámutat arra, hogy a gyermekek nem kis felnőttek, nem pusztá eszközei, céljai, elszenvedői valaminek, nem is egyszerű statisztikai adatok, hanem önálló jogokkal, méltósággal, akarattal, egyéniséggel, fejlődő személyiséggel rendelkező emberek, akik számára lehetőségeink és tudásunk szerint a legfelhőtlenebb gyermekkort kellene biztosítani.

Az 1989. november 20-án – csaknem tízéves előkészítő munka után – elfogadott Egyezmény ehhez ad muníciót: elfogadása óta folyamatosan formálja a gyermekek jogairól való gondolkodást: a min-

---

<sup>1</sup> Az ünnepi, jubileumi kötet szándékosan használja következetesen a „gyermek legjobb érdeke” megfogalmazást, szakítva az Egyezmény hivatalos, magyar fordításában szereplő, így pedig a magyar joganyagba és bírósági, alkotmánybírósági gyakorlatba is beszivárgó „a gyermek mindenek felett álló érdeke” kifejezéssel (megjegyezve, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája 24. cikkének magyar nyelvű szövege „gyermek legfőbb érdeke” kitéltet használja). Az indok nem az, hogy mindez pontosabb, ha úgy tetszik tükörfordítása az eredeti angol verzió „best interest of the child” meghatározásának mindenféle fokozás nélkül. Meggyőződésünk, hogy a gyermekjogi gyakorlatban a jobb és helyesebb a „legjobb érdek” kitéltet, hiszen a gyermek jogai megelőzhetik az érdekeit, a jogok és érdekek összemérése pedig csak esetről-esetre, megfelelő tesztek segítségével történhet, vagyis nem lehet szó állandó hierarchiáról. Mindezt az értelmezést pedig támogatja a Gyermekjogi Bizottság 14. számú átfogó kommentárjának (2013) szövege is.

dennapi gyakorlatban kézzelfogható változásokhoz vezetett az oktatástól és az egészségügytől kezdve egészen a büntető igazságszolgáltatásig. Már az Egyezmény megszületése is különleges, korszakhatárt jelző „kegyelmi pillanat” volt az emberi jogok történetében: egyfelől stabilizálta a meglévő értékeket, másfelől arra is törekedett, hogy az idővel haladva újat mondjon. Az Egyezmény időtállóan bizonyult: az eltelt három évtizedben pedig semmit sem veszített az aktualitásából, a benne foglalt egyes jogok és garanciák érvényességéből. Az Egyezmény, ahogyan a benne foglalt gyermekjogi katalógus nem olyan ünnepi dísz, amelyet csak évfordulók alkalmával kell leporolni, hanem hétköznapi használati tárgy, amely mindenki számára elérhető. Ebben mindenekelőtt az Egyezmény „örékek”, az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának, de emellett más nemzetközi emberi jogi fórumoknak, az Egyezményben részes államok alkotmánybíróságainak, bíróságainak, hatóságainak és ombudsmanintézményeinek mindig is kiemelt szerep jutott.

Magyarország az elsők között, már 1991-ben kihirdette az Egyezményt, ám a benne foglalt szemléletváltás csak hosszú évek után járt eredményekkel, ebben pedig mások mellett, másokkal együtt nem kis szerepe volt az 1995-ben működését kezdő magyar ombudsmani intézmény tevékenységének, jogfejlesztő munkájának. Hazánkban önálló gyermekjogi szakombudsman hiányában már a kezdetektől az általános ombudsmannak, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, 2012 óta pedig az alapvető jogok biztosának feladata, hogy megkülönböztetett figyelmet fordítson a gyermekek jogainak védelmére és érvényesülésére. Befogadja a hozzá érkező gyermekjogi tárgyú panaszokat, egyedi és átfogó hivatalbóli vizsgálatokat végez, jelentéseket ad ki, javaslatokat, ajánlásokat fogalmaz meg. Rámutat a gyermekek jogait érintő hatósági gyakorlat, jogi szabályozás vizsgálatára, de a segítő, a jó gyakorlatokra, kezdeményezésekre, együttműködési formákra, pozitív példákra is. Küldetése, hogy nyomon kövesse a gyermekek jogaival kapcsolatos, folyamatosan bővülő nemzetközi elvárásokat, a szakemberek körében párbeszédet tartson fenn, közreműködjön a válaszok hazai és nemzetközi keresésében. Vagyis az Egyezményt itthon élővé és lélegzővé tegye, miközben munkája a jogismeretet és a jogtudatosságot szolgálja.

Douglas Adams „Galaxis útikalauz stopposoknak” című regénysorozatában az útikalauz eredeti bejegyzése a Földünkről mindössze ennyi volt: „ártalmatlan”. Ford Prefect, az útikalauz egyik (nem földi) szerkesztője a Földön hosszú évekig végzett munkája és megfigyelései során végül az alábbira bővítette ki a bejegyzést: „jobbára ártalmatlan”. Bár ezen állításnak a valóságtartalma megkérdőjelezhető, de más kontextusban az ombudsman esetén is elő szokott kerülni. Ha két szóban kellene összefoglalni az ombudsman esszenciáját, akkor nem meglepő lenne az a válasz sem, hogy jobbára ártalmatlan. Mert önmagában nem tesz és nem is tehet meg semmit, nincsenek eszközei, valós hatalma, anyagi forrásai. Legfeljebb a nyilvánosság használata miatt ártalmatlan csak jobbára. Tulajdonképpen rácsodálkozunk, hogy ha ilyen, akkor miért létezik egyáltalán.

Egy másik közkeletű vélekedés szerint az ombudsman „végső mentesvár”, olyan intézmény, amely akkor is segíthet, ha más nem, ami – egy kis lemondó gesztus mellett – megjelenik a „fordulj akkor az ombudsmanhoz” felkiáltás mögött. A biztos bármit megtehet, modern korunk alapjogi szuperhőse, a nép, a polgárok legjobb barátja és védelmezője, a gyengék bátor ügyvédje, aki bárkivel, így a nagyokkal, a hatalmasságokkal szemben is vitába tud bocsátkozni, akinek a szavára adnak. Nemcsak jogot, hanem érdeket és egzisztenciát véd, ahol tud, segít, mindenben. Kicsit szócső, kicsit „Kádár-titkárság”. Így hatalmas az elvárás és a csalódottság, ha a biztos nem, vagy nem akkor, nem úgy tud közreműködni egy adott konkrét probléma megoldásában. Egyben azonnal fel is merül a kérdés ilyen esetekben, hogy akkor minek van ombudsman egyáltalán.

E kötet közvetve arra is vállalkozik, hogy árnyalja ezeket a szélsőséges, végletes és leegyszerűsített képeket. Meg kívánja mutatni, hogy az ombudsmani jogvédelemben a gyermeki jogok területén mekkora valós lehetőségek rejlenek, s egyben azt is, hogy fellépésének milyen határai vannak.

Idén a különleges, 30. évforduló lehetőséget kínál a módszeres visszatekintésre: az ombudsman, az alapvető jogok biztosa az elmúlt években hogyan formálta, építette tovább a Gyermekjogi Egyezményhez kapcsolódó hazai gyakorlatot. A kötet gerincét az elmúlt időszakban – a legutóbbi kerek évforduló, az Egyezmény 25. születésnapja

óta – kiadott legfontosabb, stílszerűen összesen harminc, gyermekjogi területen folytatott ombudsmani jelentés rövid ismertetése jelenti. Az összefoglalók a jelentéseket az Egyezmény egyes cikkeihez igazodóan, ahhoz kapcsolódva ismertetik, a jelentések formális-jogias szöveget oldva, de annak tartalmához híven. A biztos munkájának az egyik sajátossága, hogy hatásköri és eljárási okokból nem valamennyi, az Egyezményben szereplő gyermeki jog érvényesülése kerül az asztalára egy-egy konkrét vagy átfogó vizsgálat formájában. Így fejezetenként csak azon jogokhoz és elvekhez kapcsolódik egy-egy, néha akár több jelentés, ahol az ombudsmannak átfogó ügyei és érdemi mondanivalója volt. A fejezetek a jelentések lényeges tartalmát, dinamikáját, a megtett lépéseket, az elért eredményeket (vagy néha eredménytelenséget), az utóéletet mutatják be, egyben jelzik a lehetséges kapcsolódási pontokat, későbbi vagy utóvizsgálatokat, ezzel további olvasásra, kutatásra ösztönöznek.

A kötet jelentésismertető alapfelszereltségéhez számos izgalmas „extra” is társul. Az ünnepélyes biztos és a két biztoshelyettesi előszó mellett két rövid, kedvcsináló tanulmány színesíti a kötetet, segíti a jelentések tartalmának és a biztos tevékenységének megértését. Az első tanulmányban Lux Ágnes gyermekjogi szakértő, az ombudsmani hivatal korábbi gyermekjogi vezetője az Egyezmény történetét, jelentőségét és védelmi mechanizmusát mutatja be. Az Egyezményhez kapcsolódó ombudsmani tevékenység áttekintése után pedig, további extraként az ombudsman gyermekjogi tárgyú alkotmánybíróági indítványairól, annak „fogadtatásáról”, illetve az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusaként végzett tevékenységéről is képet kaphatnak. Egy olyan ombudsmani munka kontúrjai rajzolódhatnak ki ezzel, amely látja a hazai valóságot, miközben az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként híd a nemzetközi jogvédelem felé. További extraként a kötet melléklete tartalmazza a 2019-ben elfogadott Velencei Alapelvek teljes angol és magyar nyelvű szövegét, amely rögzíti egy ombudsmani intézmény működésének alapvető standardjait.

Közhelynek hangzik, de igaz: minden eredményhez „kell egy csapat”. A magyar ombudsmannak pedig, szerencsére, van egy ilyen csapata: a Hivatala esélyegyenlőséggel és a gyermeki jogokkal foglalkozó korábbi és jelenlegi munkatársai. Azok az ismertető, amelyeket

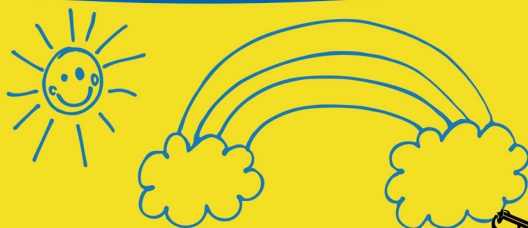


a kötetben olvashatnak, ennek a csapatnak a rendkívüli, különleges munkáját dicsérik. Köszönet ezért munkatársaimnak, *Bácskai Krisztinának, Bene Beátának, Burján Evelinnek, Győrffy Zsuzsannának, Kussinszky Anikónak, Murányi Fanninak, Tasi Katalinnak és Tóth Krisztinának*. Külön köszönetet szeretnék mondani az esélyegyenlőségi és gyermekjogi főosztály vezetőjének, *Borza Beátának*, akinek hosszú műhelyteremtő munkája, javaslatai, tanácsai, illetve a vele való közös gondolkodás és napi munka formálta folyamatosan ennek a kötetnek a tartalmát, a benne megismerhető egyes jelentéseket. Szeretném végül megköszönni a sok munkát az olvasószervezőnek, *Starkné Osvát Annának*, aki közreműködött abban, hogy a szöveg még olvasmányosabbá és érthetőbbé váljon.

A gyermeki jogok védelme ma az Egyezmény alapján feladat és szemléletmód, ha úgy tetszik, világnézet egyszerre, ennek jelentőségét pedig Janusz Korczak fogalmazta meg a legtalálékosabban: *„a gyermeki jogok egyik sajátja, hogy általuk egyik oldalról nő a felnőttek bizalma és a tisztelete a gyermekek iránt, másik oldalról a gyermek megtanulja, hogyan bízzon bennünk és saját maga mondja, mi az ő joga”*.

Budapest, 2019. november 20.

Láposy Attila



**30** **CRC30**  
COMMITTED TO THE  
RIGHTS OF THE CHILD

# A Gyermekjogi Egyezmény 30 éve

LUX ÁGNES

## Bevezetés

Idén 30 éves a Gyermekjogi Egyezmény, az egyik leggyorsabban és legtöbb állam által ratifikált emberi jogi konvenció. A gyermeki jogok jogkatalógusával megszületett a globális gyermek ideája, 18 év alatti védendő státusza, ami kötelezi az államokat és a felnőtt társadalmat Dél-Afrikától Norvégiáig, Japántól Chiléig, hogy a gyermekeket védjék, fejlődésükben segítsék és részvételüket biztosítsák az őket érintő döntésekben. Mindez 30 éve immár nem választás kérdése, hanem nemzetközi jogból fakadó kötelezettség. Ha végignézünk az Egyezmény elmúlt 30 évén, akkor azt látjuk, hogy habár egyértelmű előrelépések történtek azért, hogy a gyermekeket saját jogokkal bíró jogalanyoknak ismerjék el, mégis a naponta napvilágra kerülő jogsértésekről szóló hírek, a kizsákmányolás, a gyermekmunka, a nélkülözés, a diszkrimináció, a túlélésért való küzdelem gyermekek milliói számára valóság az Egyezményt aláíró államokban. Az alábbi rövid áttekintésben vázolni szeretném a jubileumát ünneplő Egyezményhez vezető utat, a legfontosabb állomásokat és benne Magyarország teljesítményét a végrehajtás tekintetében.

## A Gyermekjogi Egyezmény megszületéséhez vezető út

Az első világháborút követően, az újonnan formálódó nemzetközi szervezetek az emberi jogok védelme terén is elkezdtek tevékenykedni. A gyermekek védendő státusa megjelent a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) napirendjén is, amikor elfogadta a fiatal személyek éjszakai (ipari) munkájáról szóló,<sup>1</sup> valamint a mezőgazdasági munka

---

<sup>1</sup> Night Work of Young Persons Employed in Industry. ILO Convention, 1919 (No. 6). [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312151](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312151) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

során alkalmazandó korhatárról szóló<sup>2</sup> egyezményeit, 1919-ben és 1921-ben. A gyermeki jogok formális védelmére az elsők között a brit EGLANTYNE JEBB, a máig az egyik legnagyobb nemzetközi gyermekvédelmi szervezetként működő Save the Children megalapítója tett határozott lépéseket. Látva a Balkán országaiiban és Oroszországban a gyermekek súlyos helyzetét, nélkülözését az I. világháborút követően és felismerve, hogy a gyermekek érdekében nemcsak ad hoc jelleggel, hanem folyamatosan kell tevékenykedni, JEBB kidolgozta az ún. Gyermekek Chartáját, amelyet azzal juttatott el a Népszövetségnek, hogy „meggyőződésem, hogy szót kell emelnünk bizonyos gyermekjogok elismeréséért, és harcolnunk kell általános elfogadásukért”.<sup>3</sup>

A Charta gyors sikere a Népszövetség brit dominanciájának volt köszönhető, valamint annak, hogy azt Nyilatkozat formájában maga MACDONALD miniszterelnök nyújtotta be a Népszövetség Közgyűlésének, amelynek elnöke 1924–25-ben GIUSEPPE MOTTA többszörös svájci szövetségi elnök, a Save the Children Union lelkes támogatója volt. Magyar vonatkozása miatt különösen érdekes, hogy APPONYI ALBERT<sup>4</sup> gróf javaslata volt, hogy a Nyilatkozat elfogadásáról a Közgyűlés plenáris ülése döntsön. A Népszövetség 1924-ben el is fogadta a JEBB javaslatát tartalmazó (ún. első) Genfi Nyilatkozatot,<sup>5</sup> amely elsősorban a gyermekek jólétét biztosító, alapvetőnek titulált jogokat tartalmazta. A dokumentum azonban a Népszövetség 1946-os feloszlásával elvesztette jogi alapját.

A Nyilatkozat kiemelkedően fontos a modern gyermekjogi mozgalom alakulásában. Annak ellenére is, hogy a korszak jóléti-pater-

<sup>2</sup> Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921 (No. 10). [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0:::55:P55\\_TYPE,P55\\_LANG,P55\\_DOCUMENT,P55\\_NODE:CON,en,C010,/Document](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0:::55:P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:CON,en,C010,/Document) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>3</sup> <http://www.savethechildren.org.uk/about-us/history> (letöltés ideje: 2018. május 22.) Fordította: L.Á.

<sup>4</sup> APPONYI ALBERT főrendiházi tag, országgyűlési képviselő 1923-tól 1933-ig, Genfben bekövetkezett haláláig Magyarországot fődelegátusként képviselte a Népszövetségben.

<sup>5</sup> Geneva Declaration of the Rights of the Child. Adopted 26 September, 1924, League of Nations <http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

nalista megközelítését tükrözi, s nem tartalmaz semmilyen utalást a gyermekre mint aktív cselekvőre, akinek politikai-polgári jogai lennének.<sup>6</sup> A progresszívebb kortárs gondolkodók – mint például „A gyermek joga a tiszteletre” című munkájában JANUSZ KORCZAK – kritizálták is a Nyilatkozatot, annak puha jellege, jóakaraton múló megfogalmazása miatt, amely nélkülözi a valódi kötelezettségvállalást.<sup>7</sup> A Nyilatkozatot megerősítette a Népszövetség 1934-ben és az állam- és kormányfők kötelezettséget vállaltak, hogy beépítik rendelkezéseit születendő jogszabályaikba.<sup>8</sup>

A Népszövetség helyét – a második világháború kitörésével együtt járó végérvényes bukását követően – 1946-ban átvette az ENSZ. 1946. december 11-én eleinte ideiglenes szándékkal, a háború pusztítását átélt gyermekek – elsősorban ruhával, élelmiszerral, gyógyszerrel történő – megsegítésére létrehozták az ENSZ Nemzetközi Gyermek Gyorssegélyalapját (United Nations International Children’s Emergency Fund),<sup>9</sup> amelynek nevét 1953-ban rövidítették az ENSZ Gyermekalapjára (UN Children’s Fund), de máig is az eredeti betűszava alapján, UNICEF-ként ismert. Ekkortól az ENSZ állandó szakosított szerveként működik.<sup>10</sup> Amellett, hogy az ENSZ Közgyűlése elsősorban az 1948-ban elfogadott, Emberi Jogok Nemzetközi Egyezményének érvényre juttatásával bajlódott, 1959-ben mégis újabb Nyilatkozatot fogadott el a Gyermek Jogairól (ún. második Genfi

<sup>6</sup> MÅLFRID GRUDE FLEKKØY: *Children’s rights*. Gent, 1993. 58.o.

<sup>7</sup> Idézi ALISTAIR MACDONALD QC: *The Right of the Child. Law and Practice*. Family Law. Jordan Publishing. 2011. 13.o.

<sup>8</sup> Report of the Secretary General (1934) International Child Welfare Review 30. Idézi VAN BUEREN (1998:9)

<sup>9</sup> <https://www.unicef.org/about-us/70-years-for-every-child> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>10</sup> Élén főigazgató áll, akit az ENSZ főtitkára nevez ki 5 évre. Legfőbb döntéshozó szerve a Végrehajtó Tanács, amelyet a Gazdasági és Szociális Tanács választ. Központja New Yorkban működik. Több helyen van regionális irodája (Európában, Genfben), illetve területi képviseleti rendszerrel működik az egyes országokban (ún. nemzeti bizottságok). Hazánkban az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány működik. [www.unicef.hu](http://www.unicef.hu) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

Nyilatkozat),<sup>11</sup> amely már továbblépett a JEBB-féle elvi nyilatkozaton, azonban még ez sem bírt kötelező erővel.

A második Genfi Nyilatkozat az alapvető emberi jogok, az emberi méltóság tiszteletének kimondása mellett megerősítette, hogy a gyermeknek fizikai és értelmi képességeinek fejlődéséből fakadóan különleges védelemre és gondoskodásra van szüksége, ideértve a megfelelő jogi védelmet, születése előtt és után. A Nyilatkozat szerint a gyermeknek joga van egy boldog gyermekkorra, a nyilatkozatban rögzített jogok és szabadságok élvezetére, amelyet el kell ismerniük a szülőknek mint egyéneknek, de a kormányoknak is. A második Genfi Nyilatkozat is alapvetően a kornak megfelelő jóléti megközelítést tükrözi, amely elsősorban a gyermekek védelmére koncentrál, s még csupán kis hangsúlyt kap a gyermekek jogtudatosságának, autonómiájának vagy részvételi jogainak kérdése. Megjegyzendő, hogy ekkor rögzítette nemzetközi nyilatkozat elsőként a gyermek érzelmi jóllétének biztosítását. Noha a második Genfi Nyilatkozat sem szabályozza a gyermeki jogok minden területét, valamint elvi ajánlást, s nem konkrét feladatellátást terhel az államokra, mégis előrevetül a gyermeki jogok nemzetközi szintű, átfogó – az emberi jogok védelmén túlmutató, speciális – szabályozásának szükségessége.

JEBB mellett JANUS KORCZAK (eredeti neve HENRYK GOLDSZMIT) tekinthető a gyermekjogi és a gyermekek egyenjogúságáért folytatott mozgalmak másik előfutárának.<sup>12</sup> A modern pedagógia vonatkozásában

<sup>11</sup> Declaration of the Rights of the Child. Adopted by UN General Assembly Resolution 1386 (XIV) of 10 December 1959. <http://www.un-documents.net/a14r1386.htm> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>12</sup> <http://polinst.hu/node/7892> (letöltés ideje: 2018. május 22.) Korczak halálának hetvenedik évfordulója alkalmából a lengyel parlament Marek Michalak lengyel gyermekjogi ombudsman kezdeményezése nyomán a 2012-es évet Janusz Korczak-émlékévként nyilvánította, amelyet világszerte különféle tudományos és kulturális rendezvény kísért. A magyar ombudsman 2012. december 10-én, az Emberi Jogok Nemzetközi Napján tisztelgett Korczak emléke előtt azzal, hogy átnevezte panaszirodáját Korczak-teremmé, valamint Michalak gyermekjogi ombudsmannal együtt felavatta az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában elhelyezett márvány emléktáblát, és emlékkiállítás nyitott meg, a Lengyel Kultúrintézet támogatásával. Korczak munkásságával foglalkozó, örökségét ápoló Janusz Korczak Társaság a világ számos országában (így Magyarországon is) működik.

is úttörőnek számító gondolatai máig ható érvénnyel bírnak. „Meggyőződéssel vallotta, hogy a gyermeknek természetes joga van ahhoz, hogy a felnőttek (szülők, pedagógusok) sajátos lényét, fejlődésben lévő személyiségét és egész világát figyelembe vegyék, megismerjék, megértsék és tiszteljék. Meggyőződéssel hitte, és elkötelezettséggel hirdette, hogy a gyermeknek joga van a szeretethez, a tisztelethez, a megfelelő fejlődési feltételekhez, a neveléshez, a jelenben való éléshez, a hibavétéshez vagy a kérdéshez. Joga van ahhoz, hogy személyét komolyan vegyék, hogy vágyait elismerjék, hogy szükség esetén segítségben részesítsék. Joga van továbbá elvárni, akarni, érezni, nőni és kibontakozni, sőt meghalni. Ebben a vonatkozásban KORCZAK elévülhetetlen érdeme, hogy korának gondolkodási modelljeit meghaladva a gyermeki jogokra vonatkozó későbbi nyilatkozatok alapjait rakta le.”<sup>13</sup>

THOMAS HAMMARBERG, az Európa Tanács gyermeki jogok mellett a legmesszebbmenőig elkötelezett, KORCZAK szellemi örökségét hordozó,<sup>14</sup> Nobel-békedíjas korábbi emberi jogi főbiztosa, az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának korábbi tagja úgy fogalmazott, hogy az „ENSZ Gyermekjogi Egyezménye előkészítésében KORCZAK gondolkodásának szerepe volt, biztosan tudom, mert részt vettem benne”.<sup>15</sup>

## 1979 – A Gyermek Nemzetközi Éve

A Genfi Nyilatkozat 20. évfordulója tiszteletére az 1979-es év az ENSZ Közgyűlés döntése alapján „A Gyermek Nemzetközi Éve” lett. E döntés megszületését hosszú előkészítő munka előzte meg. Az ötlet elsőként JOSEPH MOERMAN,<sup>16</sup> a genfi székhelyű International Catholic Child

<sup>13</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Janusz Korczak*. [http://www.rmpsz.ro/web/images/magiszter/2009\\_tavas/10.pdf](http://www.rmpsz.ro/web/images/magiszter/2009_tavas/10.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>14</sup> THOMAS HAMMARBERG biztos irányításával 2007. november 20-án, a Gyermekjogok Nemzetközi Napján, Varsóban rendezték meg az első Korczak-előadást.

<sup>15</sup> “The 1979 Year of the Child was followed by the drafting of a United Nations Convention on the Rights of the Child. Korczak’s thinking played a role – I know this for certain as I took part in the process.” In: JANUSZ KORCZAK: *The Child’s Right to respect*. Korczak lectures. November 2009. Council of Europe. 8. Fordította: L.Á.

<sup>16</sup> <http://bice.org/en/history-rights-child/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

Bureau (Nemzetközi Katolikus Gyermek Iroda) főtitkára fejéből patant ki. Az UNICEF akkor főigazgatója, HARRY LABOUISSSE kezdetben nem volt igazán lelkes híve az elképzelésnek, hiszen amennyiben az ENSZ támogat egy ilyen kezdeményezést, annak felelőssége és költsége egyaránt várhatóan az UNICEF-re hárul, továbbá aggódott, hogy az elkezdett munkájukban fennakadást okoz mindez. További kérdéseket vetett fel, hogy mennyire érdemes a globális politika napirendjére venni a gyermekügyet, ami magában rejtje az átpolitizálódás veszélyét (hasonlóan a női jogokkal kapcsolatos vitákhoz).

Az ENSZ Közgyűlés 1978. december 21-i határozata szerint „a Közgyűlés, felismervén a gyermekek jólétének kedvező programok alapvető fontosságát valamennyi – fejlődő és fejlett – államban, nemcsak a gyermekek jóléte, hanem az államok gazdasági és társadalmi előrehaladása szempontjából fontos erőteljesebb erőfeszítés részeként... súlyos aggodalmukat kifejezván, hogy minden erőfeszítés dacára, túl sok gyermek – elsősorban a fejlődő államokban – alultáplált, nem fér hozzá alapvető egészségügyi szolgáltatásokhoz, nem vesz részt a jövőjük alapját jelentő alapvető oktatásban és nélkülöz az élethez való elemi szükségletek vonatkozásában is. 1979-et a Gyermek Nemzetközi Évének nyilvánítja.”<sup>17</sup>

A határozat szerint az év célja volt az is, hogy elősegítse a gyermekek védelmében fellépő jog- és érdekérvényesítés keretrendszerének kialakítását és erősítse a gyermekek speciális szükségleteinek felismerését a döntéshozókban és a közvéleményben; továbbá, hogy a gyermekek számára kidolgozott programok integrált részei legyenek a gazdasági-szociális fejlődés terveinek, rövid- és hosszútávon fenntartható tevékenységet téve lehetővé nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.

1977-től az előkészítő munka valóban megkezdődött, és az előkészületek felgyorsulásával együtt, a civil szektor is változáson ment át: fél évvel később 85 civil szervezet bizottságot alakított az ünnepi év előkészítésére, MOERNANNAL az élén. 1979 októberében az ENSZ Közgyűlése négy napos ülést tartott, amelyen megvitatta a 85 delegá-

<sup>17</sup> UN General Assembly, *International Year of the Child.*, 18 October 1979, A/RES/34/4. <http://www.refworld.org/docid/3b00f1b462.html> (letöltés ideje: 2018. május 22.) Fordította: L.Á.



ció tagjaival az év eredményeit, az egyes országjelentésekkel együtt. Az ülést SALIM SALIN, az ENSZ főtitkára e szavakkal nyitotta meg: „*egyetlen olyan kérdés sincs, amely ilyen súlyosan érintene bennünket, vagy lenne közvetlen hatással a világ jövőjére, mint a gyermekeink... akik, a ma gyermekeiként öröklik majd a világunkat és vezetik át a harmadik évezredbe, és hogy az milyen világ lesz, most dől el azon, hogyan formáljuk a testüket és szellemüket*”.<sup>18</sup>

A Gyermek Nemzetközi Éve tehát erőteljes nyomot hagyott:<sup>19</sup> befolyásolta az ENSZ későbbi aktivitását a fejlődő országok gyermekeinek jogvédelme érdekében, az UNICEF érdeklődésére pedig addig nem különösebben számítható, fogyatékossgal élő gyermekek helyzetét fókuszba helyezte: ennek nyomán 1981 a Fogyatékossgal Élők Nemzetközi Éve lett.

## **Az Egyezmény – egy globális elköteleződés a gyermekjogi katalógus kidolgozása mellett**

1978 februárjában a lengyel kormány az ENSZ Emberi Jogi Bizottságához fordult a Gyermekjogi Egyezmény szövegtervezetével, amely az 1959-es Genfi Nyilatkozaton alapult. 1978 végére az ENSZ Köz-

<sup>18</sup> BLACK (1986: 360) Fordította: L.Á.

<sup>19</sup> 1979-ben született meg a *Mosolyrend* is, amelyet az Év keretében ismert el hivatalosan az ENSZ akkori főtitkára, KURT WALDHEIM. A díj ötlete 1968-ban merült föl a lengyel Kurier Polski szerkesztőségében. 1967-ben hirdettek pályázatot a Mosolyrend logójára, a győztes egy kilencéves kislány lett, aki negyven évvel később a Mosolyrend Nemzetközi Káptalanjának titkára lett. A kitüntetésüket – mely egy mosolygó napot ábrázoló kitűző – Lengyelország fővárosában, Varsóban adja át a Mosolyrend Nemzetközi Káptalanja évente két alkalommal – tavasszal, illetve ősszel. A jelölteket a gyerekek választják ki szerte a világon. A kitüntetéshez kapcsolódó rituálé részét képezi, hogy az újdonsült lovagoknak mosolyogva kell citromlevet inniük, illetve arra is meg kell esküdniük, hogy mindig jókedvűek lesznek és boldoggá fogják tenni a gyerekeket. A Mosolyrend legfiatalabb lovagja MAREK MICHALAK lengyel gyermekjogi ombudsman. A Mosolyrend lovagjai közé tartozik többek között II. JÁNOS PÁL pápa; ASTRID LINDGREN; NELSON MANDELA; J.K. ROWLING; STEVEN SPIELBERG; SZILVIA svéd királyné; a 14. dalai láma; TERÉZ anyja, OPRAH WINFREY. <http://hu.wikipedia.org/wiki/Mosolyrend> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

gyűlése egy az Egyezményt előkészíteni hivatott, a genfi Emberi Jogi Bizottságon belül működő munkacsoport felállításáról döntött, munkájuk befejezésére vonatkozó végső határidő megjelölése nélkül. A Gyermek Nemzetközi Éve alatt számos nemzeti bizottság használta a Genfi Nyilatkozatot kampányai során, ugyanakkor a gyermeki jogok elismerése veszélyesebb terepnek bizonyult. *„Biztatni a kormányokat a gyermekek szükségleteinek megfelelő szolgáltatások nyújtására egy dolog, de a gyermekjogok tiszteletben tartását és annak megsértése esetén a számon-kérhetőség kötelezettségét megteremteni egy másik.”*<sup>20</sup>

A gyermeki jogok elismertetése magában rejtette a politikai konfliktusok kezdetét: például az UNICEF már a tematikus év kapcsán is aggályát fejezte ki, félve, hogy elveszíti a kormányok addigi jóakarátát és esetleg elesik az oktatási-és egészségügyi programjai sikeres folytatásától, állami finanszírozásától. 1980 februárjában a lengyel kormány benyújtotta felülvizsgált szövegtervezetét a munkacsoportnak. Az előkészítő munkában több kormányzat aktív szerepet vállalt, mint például Kanada vagy Svédország, s az Emberi Jogi Bizottságban igyekeztek az ideológiai semlegesség talaján maradni. Ahogy NILS THEDIN svéd diplomata fogalmazott, a *„gyermekek ügye az emberi viszonyok semleges, konfliktusmentes terepe”*.<sup>21</sup>

1979 jelentős szerepet játszott abban, hogy a kormányok számára általában politikai szempontból „nem kívánatos” jelenségek is a nemzetközi politika napirendjére kerültek, például az utcán élő gyerekek, a fiatalok bűnelkövetők, a gyermekmunka vagy a szexuális kizsákmányolás. A Gyermekjogi Egyezmény tervezetének megszövegezése során került sor először arra, hogy egy gyermekspecifikus nemzetközi jogi szöveget kezdettől a végéig egy emberi jogi szervezet – az akkori ENSZ Emberi Jogi Bizottsága – fennhatósága alatt dolgozzanak ki.

Az előkészítést végző munkacsoport, mint az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának szerve, ahhoz hasonló elv szerinti összetételben állt fel. 1980-ban 43 taggal öt régiós kaukusz kezdte meg munkáját. Ebben

<sup>20</sup> BLACK (1986: 374) Fordította: L.Á.

<sup>21</sup> BLACK (1986: 375)

tíz hely jutott a „Nyugatnak” (Nyugat-Európa, Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália, Új-Zéland), öt hely a „Keletnek” (Szovjetunió és a keleti blokk), tizenegy hely Afrikának, kilenc hely Ázsiának, nyolc hely Latin-Amerikának. A rögzített számú bizottsági helyeken belül az egyes országok változhattak, valamint bármennyi ország részt vehetett a munkában, szavazati joggal nem, de javaslati joggal rendelkező megfigyelőként. A Bizottság amúgy is a lehető legtöbb állam bevonását szorgalmazta az előkészítő munkába, elősegítendő a későbbi elfogadást, majd ratifikációt. Az UNICEF és más nem-kormányzati nemzetközi szervezetek is aktívan részt vettek a kidolgozás folyamatában. Az évek során nőtt az érdeklődés, az aktivitás a résztvevők részéről, ami a gyakorlatilag kész tervezet második olvasatakor csúcsosodott ki. Az öt kaukusz közül a legkevésbé aktív az afrikai volt; az afrikai kaukuszon belül is a részt vevő államok inkább az észak-afrikai régióból kerültek ki, semmint délebről. Ebben közrejátszott az is, hogy az előkészítő munkában való genfi részvétel jelentős költségei miatt sok állam egyszerűen nem engedhette meg magának küldöttei személyes közreműködését.

Az Egyezmény tervezetének második olvasatára 1988 decemberében került sor. Annak ellenére, hogy ekkor sikerült a megszabott időkeretben véglegesíteni a tervezetet, a munkacsoport hivatalosan 1989 februárjának közepén tudta befejezni munkáját és elfogadni a kész tervezetet, amelyet az ENSZ Közgyűlés elé terjesztettek. Már az előkészítő munka alatt kikristályosodott az az öt terület, amelyben a konszenzus elérése nehéz feladatnak bizonyult, s a második olvasat vitái mindezt alá is támasztották. Ilyen volt a gondolat-, a lelkiismereti és vallásszabadság, a nemzetközi örökbefogadás, a meg nem született gyermek jogalanyisága és jogai, a hagyományos káros szokások (traditional harmful practices) és a gyermekek kötelességeinek kérdése. E „problémás” témákban informális előkészítő csoportok álltak fel a megegyezés és a kompromisszumos szöveg megalkothatósága érdekében.

A gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság kérdése már az első tárgyalásokon felmerült, és az egyik legnehezebb területnek bizonyult. A cikk szövegére eredetileg – a vallásszabadság terén hagyományosan elkötelezett államként – az Egyesült Államok tett javaslatot.

A vita abban körvonalazódott, hogy mennyire korlátozható az egyén szabadsága, hol és milyen módon léphet be a szülő a gyermek válásának megválasztásába. Ebben markáns különbség mutatkozott például az iszlám és a nyugati országok között. Az Egyezménybe végül bekerült kompromisszumos szöveg nem garantálja, hogy nem lehet kikényszeríteni a vallás gyakorlását, amit a nyugati és latin-amerikai delegáltak akartak, de nem fűz a korlátozáshoz sem szankciót, amelyet pedig az iszlám államok szerettek volna. Összességében a végső változat inkább elfogadja az iszlám államok aggodalmait és engedményeket tett ebben. A nemzetközi örökbefogadás kérdésében ismét főként az iszlám államok számára merült fel komoly akadály, mert az örökbefogadás intézményét jogrendszerük (sem az izraeli jogrendszer) nem ismeri, emellett a latin-amerikai delegáltak egy része elvi megfontolásokból (számos esetben visszaélésre, bántalmazásra adhat lehetőséget) ellenezte a nemzetközi örökbefogadás intézményét. Ez utóbbinak köszönhetően ezt a kérdést alapos és részletes, szélesebb értelmezést lehetővé tevő rendelkezés szabályozta végül.<sup>22</sup>

A meg nem született gyermek jogainak kérdése már felmerült az 1959-es második Genfi Nyilatkozat szövegezése során is, amikor a preambuluma kiterjesztette a védelem szükségességét a gyermek megszületése előtti státusra.<sup>23</sup> A Vatikán 1980-ban betervezte egy tervezetet ezen elkötelezettség megerősítésére, amely ekkor viszont kevésbé volt elfogadható a delegációk számára, mint a korábbi. A támogató delegációk szerint nemzeti jogrendjükben is megtalálható az a szabályozás, miszerint a gyermeket fogantatásától kezdve védelem illeti meg, véleményük szerint ez a kitétel nem feltétlenül tiltja

<sup>22</sup> A későbbiekben további külön szabályokat állapított meg a mára 80 állam által elfogadott, a gyermekeknek a nemzetközi örökbefogadások terén való védelméről és az ilyen ügyekben történő együttműködésről szóló, Hágában, 1993. május 29. napján kelt Egyezmény.

<sup>23</sup> "Whereas the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguards and care, including appropriate legal protection, before as well after birth." (The Declaration on the Rights of the Child, UN GA in 1959. Resolution 1386 (XIV). (Kiemelés: L.Á.).

az abortusz lehetőségét, hiszen számos ország közülük engedélyezi azt bizonyos esetekben. Az ellenzők érvelése arra támaszkodott, hogy a preambulumnak is semlegesnek kell lennie, mivel az abortusz kérdését az egyes államok különbözően szabályozzák, az Egyezmény elfogadása érdekében nem szabad a „gyermek” státusát terhelni ilyen értékhardozó kitéttel, hogy az sem az abortusz támogatói, sem ellenzői számára ne adhasson muníciót, fogalmazott az amerikai delegáció.

A Preambulumba végül az került be, hogy [a Résztes Államok...] „figyelembe véve, hogy – amint azt a Gyermek Jogairól Szóló Nyilatkozat is említi – »a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után« egyaránt, [a következőkben állapotok meg:]”. E verzióval kihúzták a méregfogát annak, hogy a jogi kötőerővel bíró, a gyermek meghatározásáról szóló 1. cikkben kerüljön utalás a meg nem született gyermek státusára. Így az életpárti delegációk is nyugodt szívvel fogadhatták el az Egyezményt.

A káros hagyományos szokások (harmful traditional practices) kérdésében a svéd Save the Children nyújtott be javaslatot, több mint 40 civil szervezetet tömörítő ad hoc csoport részéről, hogy kerüljön rögzítésre: az államok megtesznek mindent e gyakorlatok megszüntetésére. Idesorolandó kiváltképp a lányok és fiatal nők nemi szervének megcsonkításának (FGM)<sup>24</sup> szokása, amelynek explicit megjelenését azonban elutasították végül, mondván, hogy helytelen lenne egyetlen szokást kiemelni. A vita egyebekben kiterjedt más hagyományos szokásra is, így az egyes kultúrákban teljesen bevett becsületgyilkosságok és a fiúgyermekkel szembeni kedvezményező bánásmód következményeire is. Végül az Egyezmény egészséghez való jogról szóló 24. cikke tartalmazza, hogy „az Egyezményben

<sup>24</sup> Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) adatai szerint, ennek veszélye a lányokat érinti leginkább születésüktől 15 éves korukig, és ma kb. 125 millió lány, nő él a szokást gyakorló 29 afrikai és közép-ázsiai országban. <http://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

*részes államok megtesznek minden alkalmas, hatékony intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék a gyermekek egészségére káros hagyományos szokásokat”.<sup>25</sup>*

A gyermekek kötelességei a gyermeki jogok tárgyalásának örökzöld témája. A szenegáli delegátus javaslatot nyújtott be, amely tartalmazta, hogy a gyermeknek kötelessége szülei tisztelete és szükség esetén a segítségnyújtás.<sup>26</sup> A javaslatot a húsz felszólaló kétharmada ellenezte, annak ellenére, hogy a szenegáli képviselő Afrika és Ázsia kulturális értékeire hivatkozott a rendelkezés elfogadása érdekében. Az ellenzők között volt az Egyesült Államok és Ausztrália is: azzal érveltek, hogy a gyermek szülei iránti tisztelete nem kikényszeríthető a jog által, ezért egy nemzetközi szerződés hatáskörén kívül esik. Az ILO aggályát fejezte ki, hogy a szükség esetén történő segítségnyújtásának kötelezettsége a gyermekmunka bátorítását jelentené. Az UNICEF képviselője úgy fogalmazott, hogy ez lenne az első eset, amikor egy ENSZ emberi jogi egyezmény kötelességekről rendelkezik. Argentína aggálya arra vonatkozott, hogy nem látja kivitelezhetőnek, hogy egy állam e cikk betartásáról jelentést tudjon tenni. Szenegál

---

<sup>25</sup> 2001 decemberében az ENSZ Közgyűlése elfogadott egy, a nők és lányok egészségét károsan befolyásoló hagyományos és szokásos eljárásokról szóló határozatot, amely részletes javaslatokat tartalmaz a részes államok számára. Traditional or customary practices affecting the health of women and girls. A/RES/56/128. 30 January 2002. <http://www.refworld.org/docid/3da44ae4.html> (letöltés ideje: 2018. május 22.) 2014-ben az ENSZ Gyermekjogi és CEDAW Bizottsága közös ajánlást adott ki a káros hagyományos szokásokról. Joint general recommendation/general comment No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices. CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18. [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?SymbolNo=CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?SymbolNo=CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>26</sup> Hasonló normaszöveget találni az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Chartájában is. „Art 29. The individual shall also have the duty... to preserve the harmonious development of the family and to work for the cohesion and respect of the family; to respect his parents at all times, to maintain them in case of need.” Africal Charter on Human and People’s Rights. Adopted 27 June 1981, OAU. [http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul\\_charter.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

végül elfogadta a kanadai delegáció javaslatát, hogy a kérdés megvitatására az oktatás céljaival foglalkozó munkacsoportban kerüljön sor. Ezt követően került megszövegezésre az oktatás céljait taglaló 29. cikkben végül az, hogy „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”.

A fentiekben tárgyalt öt kiemelten fontos, kulturális-társadalmi szempontból érzékeny kérdés tisztázását követően, az Egyezmény elfogadása – annak nyugati politikai filozófiában gyökerező természetével – egyértelmű hitvallás az alapvető emberi jogként elismert gyermeki jogok kultúrák közötti konszenzusos tisztelete mellett. A Gyermekjogi egyezmény tíz év előkészítő munkát követően, 1990. szeptember 2-án lépett hatályba, majdnem egy évvel azután, hogy 1989. november 20-án (a Gyermek Nemzetközi Éve 10. és a Genfi Nyilatkozat elfogadása 30. évfordulójának évében) az ENSZ Közgyűlése elfogadta. Azóta az Amerikai Egyesült Államok kivételével a Föld minden államában ratifikálták, a magyar törvényhozás – a közép-kelet-európai térségben az elsők között – az 1991. évi LXIV. törvénnyel<sup>27</sup> hirdette ki. A Gyermekjogi Egyezmény célja, hogy aktív szerepvállalásra készítse az államokat a gyermekek jólétének, jóllétének és jogaik biztosításának érdekében, továbbá összefogja és harmonizálja a különböző nemzetközi jogi szerződésekben elszórtan fellelhető gyermekjogokat. A Gyermekjogi egyezmény súlyát és fontosságát jól jelzi, hogy a ratifikáció megnyíltá idején 61 ország írta alá, s így rekord gyorsasággal, 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. Mindezt az ENSZ New York-i székhelyén ünnepelték meg az 1990 szeptemberében tartott World Summit for Children<sup>28</sup> elnevezésű csúcstalálkozón. Az itteni napirend kérdései, így például a gyermekhalandóság és az alultápláltság csökkentése, az alapfokú

<sup>27</sup> 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről; [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99100064.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99100064.TV) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>28</sup> <http://www.unicef.org/wsc/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

oktatáshoz való hozzáférés javítása a 2000-ben elfogadott Millenniumi Nyilatkozatban<sup>29</sup> újbóli megerősítésre kerültek, majd a 2002-ben rendezett, UN Special Session for Children ülésén ismét amellett köteleződtek el az államok.

A Gyermekjogi Egyezmény összesen 54 cikkben (40 cikk rendelkezik jogokról, 14 pedig az egyezményben foglaltak végrehajtását rendezi) fejt ki, hogy milyen jogokkal rendelkeznek a gyermekek, immár kötelező érvényű nemzetközi jogi dokumentum formájában, amely tartalmazza az emberi jogok kiterjedt skáláját és kizár mindenfajta diszkriminációt a jogérvényesítésben. THOMAS HAMMARBERG csoportosítása alapján<sup>30</sup> három alapelve a részvétel (a gyermek korától és érettségétől függően részese a saját sorsát érintő kérdések megvitatásának), a védelem (idetartoznak az erőszak, kizsákmányolás, káros hagyományok és más életre vagy egészségre veszélyes szokások elleni védelemhez tapadó jogok) és az ellátás (idetartoznak döntően az alapvető szükségletek kielégítéséhez tartozó jogok, mint az élet, a megfelelő élelem, egészség, pihenés, oktatás). Ezt hívjuk „a 3P modelljének” is, utalva az angol szavak kezdőbetűjére: participation, protection, provision. VAN BEUREN negyedik P-nek, új kategóriának határozza meg – habár ez a védelem csoportjába is tartozik – a megelőzést is (prevention).<sup>31</sup>

A Gyermekjogi Egyezmény máig a legszélesebb körben elfogadott emberi jogi egyezmény, amely egyedülállóan helyezi fókuszba a gyermekeket. Az első olyan átfogó konvenció, amely egy katalógusban tartalmazza a gyermekek számára releváns valamennyi – gazdasági, szociális, polgári és politikai – jogot. Alapvető újdonságot jelent továbbá, hogy a gyermeket a jogok alanyának, jogok hordozójának, illetve társadalmi szereplőnek tartja. Gyökeresen megváltoztatta a gyermekekről, a gyermekorról alkotott képet, hiszen rögzítette

<sup>29</sup> <http://www.menszt.hu/hu/egyeb/millenniumi-nyilatkozat> (letöltés ideje: 2018. május 27.)

<sup>30</sup> THOMAS HAMMARBERG: The UN Convention on the Rights of the Child – and How to Make It Work. In: *Human Rights Quarterly* 1990 (12), 97.o.

<sup>31</sup> GERALDINE VAN BUEREN: The UN Convention on Rights of the Child. In: *JCL* 1991 (3), 63.o.



azokat a minimum standardokat, amelyek minden gyermeket megilletnek 18 éves kora előtt a gondozása, nevelése, fejlődése és részvételi jogai érvényesítése során. A gyermekkor védelme imperatívusszá vált,<sup>32</sup> megszületett a „globális gyermek” ideája.<sup>33</sup> A jogkatalógus célja biztosítani az alapvető emberi jogok megvalósulását a gyermekek számára, a gyermekkor miatti különleges védelmet, támogatást, jogi és más eszközök, garanciák révén. Az Egyezmény végrehajtásáért felelős ENSZ Gyermekjogi Bizottsága értelmezésében az Egyezménynek összesen négy meghatározó zsinórmértéke van: a jog az élethez és fejlődéshez, a diszkrimináció tilalma, a gyermek legjobb (legfőbb) érdekének figyelembe vétele, valamint a gyermek meghallgatáshoz való joga.

Az Egyezménybe foglalt jogok elismerése nem opció, „kegy”, hanem széles nemzetközi konszenzuson nyugvó és abból fakadó kötelelem. Az Egyezmény azonban ennél is tovább megy – holott ez a tétel is küzd kihívásokkal – amikor kimondja, hogy az állam nem csupán a gyermeki jogok betartására, hanem az aktív érvényre juttatására is köteles (pozitív védelmi kötelezettség). Ez más minőségű kormányzati feladat, hiszen a gyermekek esetében olyan (nagy számú) társadalmi csoportról van szó, amely a nemzeti jog szerint cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes, és a jogérvényesítés általánosan használt eszközei egyáltalán nem, vagy csak részben (segítséggel) állnak rendelkezésére. Az Egyezmény nemcsak megerősíti tehát az emberi jogok garantálását a gyermekek számára, hanem megjelöli a gyermeki jogok védelmére kötelezetteket: az aláíró államokat, a családokat és a szélesebb értelemben vett gondviselőket.

Az Egyezmény rendelkezéseit később tovább pontosították. Az Egyezmény három ún. Fakultatív Jegyzőkönyvvel (Optional Protocol) bővült, amelyek aláírása opcionális, mivel a részes államoknak nem kötelező egyben a jegyzőkönyvekhez is csatlakozniuk. Az Egyesült Államok

<sup>32</sup> Celebrating 20 years of the Convention on the Rights of the Child. The state of the world's children. Special edition. UNICEF. 2009. 2.o.

<sup>33</sup> CATARINA TOMÁS: Childhood and Rights: Reflections on the UN Convention on the Rights of the Child. <http://www.childhoodtoday.org/download.php?id=19> 3.o. (letöltés ideje: 2018. május 22.)

ugyanakkor úgy csatlakozott két fakultatív jegyzőkönyvhöz, hogy magát a Gyermekegyezményt nem ratifikálta. A gyermekek fegyveres konfliktusokban való részvételéről szóló Fakultatív Jegyzőkönyv<sup>34</sup> kimondja, hogy a 18 év alatti gyermekeket nem szabad katonai szolgálatra kötelezni. Ezzel 15 évről 18 évre emelte a katonai szolgálatra való behívásnak az Egyezmény 38. cikkében szereplő alsó korhatárát. Aki önkéntesen jelentkezik katonának, az sem lehet fiatalabb 16 évesnél, így is érvényes azonban az a rendelkezés, amely szerint 18 évnél fiatalabbak nem vehetnek részt harci cselekményekben. A jegyzőkönyv 2002 februárjában lépett hatályba. A gyermekkereskedelemtől, gyermekprostitúciótól és gyermekpornográfiától szóló Fakultatív Jegyzőkönyv<sup>35</sup> megtiltja ezeket a cselekményeket, és arra szólítja fel az államokat, hogy szigorúan üldözzék és büntessék a kizsákmányolásnak ezt a formáját. Ez a jegyzőkönyv 2002 januárjában lépett hatályba. A Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyv, amely a kommunikációs (panasz) mechanizmusokban való részvételről<sup>36</sup> szól, érzékelhetően érzékenyebb területre lépett, de jelentős hiátust tölt be az ENSZ jogorvoslati rendszerében. Eddig ugyanis a szerződés által alkotott testületek közül egyedül a Gyermekegyezmény Bizottság nem tudta fogadni a Gyermekegyezmény rendelkezéseinek megsértéséből fakadó egyéni panaszokat. A Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyv megteremti annak lehetőségét, hogy a gyermekegyezmény jogszérmeket, amennyiben a nem-

<sup>34</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000, entry into force 12 February 2002. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRRC.aspx> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>35</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000, entered into force on 18 January 2002. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPSCCRRC.aspx> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>36</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2011. A/RES/66/138. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPICCRRC.aspx> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

zetállami szinten rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítették vagy az nem áll rendelkezésre, a genfi testület elé vigyék a részes államok polgárai (s a gyermekek is). Az egyéni, illetve csoportos panasz kivizsgálásán túl, a Gyermekjogi Bizottság számára lehetővé válik az egyedi ügyből kirajzolódó rendszerszintű jogsértések kapcsán az országlátogatás is. Az eddigi utolsóként elfogadott jegyzőkönyvet 2011 decemberében fogadta el az ENSZ Közgyűlése, a ratifikáció ezután nyílt meg, s a tizedik állam ratifikációja után a jegyzőkönyv 2014. április 14-én lépett hatályba.

A Gyermekjogi Egyezmény elfogadását követő húsz évben megváltozott a gyermekről, gyermekorról alkotott világkép, a gyermekjogi nyelv használata elfogadottá vált. A Gyermekjogi Bizottság következetes gyakorlatában és folyamatos monitorozása során megjelenik az az elvárás, hogy az egyes nemzeti jogoknak összhangban kell lenniük a Gyermekjogi Egyezménnyel. A gyermeki jogok nemzetközi kötelezettségből fakadó védelme és a nemzeti alkotmányok kapcsolata vizsgálatakor látható, hogy egyes államok úgy értelmezik, hogy saját jogrendjükben a nemzetközi jogból fakadó kötelezettség eleve a tagállami fölé kerül, azaz nem szükséges külön rendelkezést beiktatni. Egy 2009-ben készült UNICEF-kutatás szerint az abban vizsgált 52 állam kétharmada nemzeti jogába emelte, egyharmada pedig alkotmányába is foglalta a Gyermekjogi Egyezményt,<sup>37</sup> amely öröndetes előrelépés, de persze nincs feltétlenül közvetlen, azonnali következménye az adott ország gyermekjogi gyakorlatára.

## **A Gyermekjogi Egyezmény végrehajtása Magyarországon**

A Gyermekjogi Egyezmény 44. cikke alapján minden részes államnak ötévenként jelentésben kell beszámolnia arról, milyen intézkedéseket tett az Egyezmény (és a Fakultatív Jegyzőkönyvek) rendelkezéseinek végrehajtása érdekében. Az Egyezmény 44. cikke előírja, hogy az országjelentéseket minél szélesebb körben bárki által hozzáférhetővé

<sup>37</sup> Celebrating 20 years of the Convention on the Rights of the Child. The state of the world's children. Special edition. UNICEF. 2009. 11.o.

kell tenni. Az emberi jogok nemzetközi védelme és az emberi jogoknak a belső jogban való érvényesülése szempontjából kiemelt szerepet töltenek be a független szakértőkből álló, a szerződés alkotta testületnek (treaty body) nevezett bizottságok, amelyek figyelemmel kísérik, illetve monitorozzák az ENSZ egyezmények tagállami végrehajtását.<sup>38</sup>

A magyar Kormány eddig háromszor számolt be az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának előre megadott kérdések, illetve szempontok szerint: először 1998-ban, majd 2006 januárjában és legutóbb 2014-ben. A mellékelt táblázat összefoglalja a három magyar országjelentésre adott visszatérő ajánlásokat.<sup>39</sup>

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága megvizsgálja az adott ország kormányának hivatalos jelentését, s amennyiben lehetősége van, tájékozik a civil szervezetek, illetve az ombudsman által benyújtott alternatív jelentésekből is. A plenáris meghallgatást követően pedig kiadja a részes állam számára a megfontolásra szánt ajánlásait, a záró észrevételek (concluding observations) formájában. A Bizottság ezek megalkotásakor úgy alakítja ki ajánlásait, hogy figyelembe veszi az adott ország körülményeit az Egyezmény végrehajthatósága terén. Természetesen „más” a mérce egy a világ fejlettebbik országai közé tartozó – kelet-közép-európai – uniós tagállam, mint egy fejlődő ország esetén.

A fentiekben összefoglalt ajánlások jelenős része ismétli önmagát jelentéstételünk során. Nem elhanyagolható előrelépések természetesen történtek az első jelentéstétel óta is, mind jogalkotási és jogalkalmazási, mind társadalmi-szemléletformálási téren. Magyarország számára számos olyan jelzést is tett a Bizottság, amely komoly politikai elköteleződést várna el az államtól, úgymint a büntethetőségi korhatár minimumának és a tankötelezettség felső korhatárának visszaállítása, a hivatalos kormányzati álláspontban nem létező, ugyan-

---

<sup>38</sup> LAMM VANDA: *Néhány megjegyzés az emberi jogi tárgyú egyezmények értelmezésének sajátos esetéről.* <http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/lamm.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>39</sup> Lásd erről bővebben: Lux Ágnes: *Tükör és/vagy görbetükör? Magyarország a Gyermekjogi Bizottság előtt.* In: *Esély*, 2015/4. 5–19.o. [http://www.esely.org/kiadvanyok/2015\\_4/2015-4\\_1-2\\_Lux\\_Tukor\\_GorbeTukor.pdf](http://www.esely.org/kiadvanyok/2015_4/2015-4_1-2_Lux_Tukor_GorbeTukor.pdf) (letöltés ideje: 2019. május 28.)

Aggályos kérdés	1998	2006	2014
Átfogó gyermekjogi stratégia hiánya	+	+	+
Valamennyi gyermekcsoportra kiterjedő adatgyűjtés hiánya	+	+	+
Általános elvek, különösen a diszkrimináció tilalmának problémái	+	+	+
A gyermekbántalmazás magas esetszáma, prevenció hiánya	+	+	+
Tinédzser egészségügy (gyermek-ifjúsági pszichiátria hiányosságai, tinédzserterhesség)	+	+	+
Megfelelő költségvetési forrás biztosításának hiánya	+	+	+
A Gyermekjogi egyezmény megismertetésének, népszerűsítésének hiánya	+	+	+
Önálló gyermekjogi ombudsman felállításának szükségessége	+	+	+
Szakemberképzés hiányosságai	+	+	+
Gyermekvédelmi szakellátásban élők magas száma		+	+
Roma/fogyatékossgal élő gyermekek integrációjának problémái		+	+
Gyermekszegénység		+	+
Gyermekek részvételének hiányosságai	+	+	+
Tankötelezettség felső korhatárának visszaállítása 18 évre			+
Büntethetőség alsó korhatárának visszaállítása 14 évre			+

akkor a Bizottság ajánlásában szövegszerűen megjelent szegregáció megszüntetése és a fogyatékossgal élő gyermekek befogadása, oktatása, nevelése tárgyában.

„Egy intézmény csak úgy marad fenn sokáig, ha értékét meg tudja mutatni a társadalomnak.”<sup>40</sup> Ez az elvárás a gyermeki jogokkal fog-

<sup>40</sup> VICTOR AYENI: Evaluating Ombudsman Programmes. In: *The International Ombudsman Antology*. (Ed.: LINDA C. REIF). Kluwer Law. The Hague. 1999. 180.o.

lalkozó ombudsmanok számára különösen megfontolandó, hiszen kiemelt feladatuk a társadalom egy olyan csoportjának jogvédelme, amelynek hangja egyébként nem hallatszana messzire. A gyermekek – mint a társadalom sérülékeny csoportjának tagjai – fokozott figyelmet és hangot (és hangosságot) igényelnek az alapvető jogaik védelmére felesküdt intőzménytől.

Habár az (önálló) európai gyermekjogi ombudsmanok hagyományosan aktív szerepet vállalnak a Gyermekjogi Egyezmény végrehajtásának alternatív vagy árnyékjelentéssel történő monitoringjával, hazánkban az ombudsman nem készített eddig önállóan gyermekjogi alternatív jelentést, a genfi jelentéstételi folyamatba csupán érintőlegesen kapcsolódott be. Mind a formális állami jelentéshez, mind a 2012-ben készített civil, alternatív jelentéshez,<sup>41</sup> amely először készült szakemberek, civil szervezetek széles körű összefogásával, hozzájárult a releváns ombudsmani jelentések összefoglalóival. A legutóbbi civil jelentés elkészítéséhez a Hivatal helyszínt biztosított és az ombudsman maga hívta fel együttműködésre a civil szervezeteket és a szakértőket.

Előremutató, hogy az első jelentéshez képest a legutóbbi már megmozgatta annyira a civil szférát, hogy néhány szervezet, az ombudsmannal együtt, egy koordináltabb, gyermek-részvételt is megvalósító írásbeli jelentést készített és a genfi szóbeli meghallgatáson együttesen vett részt, ami nyitánya egy hosszabb távon összehangolt civil együttműködésnek is. 2015-ben az UNICEF Magyar Bizottság kezdeményezésére megalakult a Gyermekjogi Civil Koalíció azzal a fő céllal, hogy a következő jelentéstétel során a civil szervezetek (és a megfigyelő státusban lévő ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) koordinálják tevékenységüket, egy közös alternatív jelentést adjanak be az ENSZ Gyermekjogi Bizottságnak.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Civil (alternatív) jelentés a Gyermekjogi Egyezmény magyarországi végrehajtásáról (2006–2012). <http://unicef.hu/wp-content/uploads/2014/10/Civil-jelent%C3%A9s-a-Gyermekjogi-egyezm%C3%A9ny-magyar-v%C3%A9grehaj%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l-2006-2012.pdf> (letöltés ideje: 2016. november 4.)

<sup>42</sup> Lásd bővebben a Gyermekjogi Civil Koalícióról: <https://unicef.hu/ezt-tesszük-ittthon/gyermekjogi-koalicio/> (letöltés ideje: 2019. június 1.)

A Gyermekjogi Bizottság még 2002-ben adta ki a független nemzeti emberi jogi intézményeknek a gyermekjogok védelmében és népszerűsítésében betöltött szerepéről szóló 2. számú Átfogó Kommentárját.<sup>43</sup> Ebben kiemelte e hivatalok, jellemzően ombudsmanintézmények gyermeki jogi védelmi feladatait az Egyezmény 4. cikkéből fakadóan. A Bizottság szorgalmazta az Egyezmény végrehajtásában szerepet játszó intézmények, gyermekjogi ombudsmanok – lehetőség szerint alkotmányban rögzített módon történő – felállítását a tagállamokban.

Ennek az Átfogó Kommentárnak az is célja volt, hogy felhívja a részes államokat, hogy a már létező intézményeiket vizsgálják felül az emberi jogi intézményekre vonatkozó minimum standardokat rögzítő Párizsi Alapelveknek megfelelő státusuk és gyermekjogi jogvédelmi feladataik ellátásának hatékonysága vonatkozásában. A Gyermekjogi Bizottság nyomatékosította, hogy *„az Egyezmény kontextusában a részes államoknak úgy kell tekinteniük szerepükre, hogy az világos jogi kötelezettségek teljesítését jelenti minden egyes gyermek számára. A gyermekek emberi jogainak biztosítása nem tekinthető jótékony kezdeményezésnek, vagy a gyermekeknek tett szívességnek.”*<sup>44</sup>

A testület e kommentárban üdvözölte a nem-kormányzati szervezetek koalícióinak és ernyőszervezeteinek megalakulását, amelyek a gyermeki jogok előmozdítására, védelmére és ellenőrzésére jönnek létre. Sürgette a kormányokat, hogy biztosítsanak számukra normatív támogatást, alakítsanak ki velük hivatalos, informális kapcsolatokat.

## Összegzés

A mindenkori kormány számára „házi feladat” a Gyermekjogi Bizottság által a záró észrevételekben adott konstruktív kritika megfogadása és az annak való – lehetőség szerinti minél hatékonyabb – megfelelés,

<sup>43</sup> General Comment No. 2. (2002) The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. CRC/GC/2002/2, 15 November 2002.

<sup>44</sup> Lásd Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához, UNICEF, 2007. 198. o.

amely egyúttal a Gyermekjogi Egyezményt elfogadó 194 másik állam számára közös nemzetközi jogi kötelezettség is. Hazánk esetében ráadásul maga az Európai Unió Alapszerződése, a hatályos Lisszaboni Szerződés gyermekjogi klauzulájából, a 24. cikkből is következő uniós, közösségi kötelezettség. De ahhoz, hogy mindez ne csak egy szűkebb szakma fennkölt elvárásának és „rózsaszín” álmainak tűnjön, a legmagasabb szintű kormányzati döntéshozóktól egészen a legkisebb helyi önkormányzatokig, a szülőktől a tanárokon át a gyermekekig, a gyermekekkel hivatásszerűen foglalkozó szakemberektől a médiamunkásokig mindenki számára egyértelmű prioritássá kell, hogy váljon végre a gyermeki jogok önálló státusának elismerése, illetve védelmének szükségessége. Mindez nem lehet jótékonyági kérdés vagy „emberi jogi dogmatizmusnak” tartott eszmefuttatás.

Nem lehet kétségünk afelől, hogy a gyermeki jogok elismerése az egészséges, emberi jogokat elismerő társadalom alapja. A gyermekjogokkal összefüggő visszasságoknak az alapos feltárása, orvoslásuk következetes nyomon követése hozzátartozik az ombudsman gyermekjogi munkájához, amely nem lankadhat, nem veszthet prioritásából. Ezt a folyamatos figyelmet segítené a Gyermekjogi Bizottság ajánlásai szerint az ombudsman ebbéli tevékenységének megerősítése, vagy akár az önálló gyermekjogi biztos intézményének felállítása. A következő országjelentést 2019. november 5-ig kell benyújtania Magyarországnak, a feladat tehát adott és világos, a kérdés csak az, hogy vajon megértünk-e ennek a komolyan vételére.



## Egyezmény a gyermek jogairól

Az Egyezmény részes államai

- tekintetbe véve, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmányában meghirdetett elveknek megfelelően, az emberi közösség valamennyi tagja veleszületett méltóságának, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak elismerése a szabadság, az igazságosság és a világbéke alapja,
- figyelembe véve, hogy az Egyesült Nemzetek népei az Alapokmányban ismételten kinyilvánították az alapvető emberi jogokba, az emberi személyiség méltóságába és értékébe vetett hitüket, és elhatározták, hogy előmozdítják a társadalmi haladást, és hogy nagyobb szabadságban, jobb életfeltételeket teremtenek,
- felismerve azt, hogy az Egyesült Nemzetek az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és az emberi jogokról szóló nemzetközi egyezségokmányokban, meghirdették azt és megállapodtak abban, hogy az ezekben említett valamennyi jogot és szabadságot mindenki, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül gyakorolhatja,
- emlékeztetve arra, hogy az Egyesült Nemzetek az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában kimondták, hogy a gyermekkor különleges segítséghez és támogatáshoz ad jogot,
- abban a meggyőződésben, hogy a családnak a társadalom alapvető egységeként és valamennyi tagja fejlődésének és jólétének természetes környezeteként meg kell kapnia azt a védelmet és támogatást, amelyre szüksége van ahhoz, hogy a közösségben szerepét maradéktalanul betölthesse,
- felismerve, hogy a gyermek személyiségének harmonikus kibontakozásához szükséges, hogy családi környezetben, boldog szeretetteljes és megértő légkörben nőjön fel,
- tekintetbe véve, hogy a gyermeknek teljes mértékben felkészültnek kell lennie önálló élet vitelére a társadalomban, valamint, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmányában meghirdetett esz-

mények, különösen a béke, az emberi méltóság, a türelmesség, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás szellemében szükséges nevelni,

- figyelembe véve, hogy a gyermek jogairól szóló 1924. évi Genfi Nyilatkozat, és a Közgyűlés által 1959. november 20-án elfogadott, a Gyermek Jogairól Szóló Nyilatkozat kimondta, valamint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány (különösen ennek a 23. és 24. cikkében), a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (különösen ennek 10. cikkében), valamint a gyermekek jólétével foglalkozó szakosított intézmények és nemzetközi szervezetek alapszabályai és idevágó okmányai elismerték a gyermeknek nyújtandó különleges védelem szükségességét,
- figyelembe véve, hogy – amint azt a Gyermek Jogairól Szóló Nyilatkozat is említi – „a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után” egyaránt,
- emlékeztetve a Gyermek Jólétére és Védelmére Alkalmazandó Szociális és Jogi Elvekről Szóló Nyilatkozatnak, főleg az örökbefogadás és a családban való elhelyezés hazai és nemzetközi gyakorlatának szempontjából figyelembe vett rendelkezéseire, továbbá az Egyesült Nemzeteknek a fiatalkorúakat illető igazságszolgáltatással kapcsolatos minimális szabályokat tartalmazó Gyűjteménye (Pekingi Szabályok), valamint a Nők és Gyermekek Szükségállapot és Fegyveres Konfliktus Idején Való Védelméről Szóló Nyilatkozat rendelkezéseire,
- felismerve, hogy a világ minden országában vannak különösen nehéz körülmények között élő gyermekek, és szükséges az, hogy ezeknek a gyermekeknek különös figyelmet szenteljenek,
- elismerve, hogy a gyermek védelmében és harmonikus fejlődésében minden egyes nép hagyományai és kulturális értékei jelentősek,
- felismerve a nemzetközi együttműködés jelentőségét a gyermekek életkörülményeinek minden országban, különösen a fejlődő országokban való javításában, a következőkben állapotok meg:

## I. RÉSZ

### 1. cikk

Az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.

### 2. cikk

1. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják és biztosítják a joghatóságuk alá tartozó gyermekek számára az Egyezményben lefektetett jogokat minden megkülönböztetés, nevezetesen a gyermeknek vagy szüleinek vagy törvényes képviselőjének faja, színe, neme, nyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzeti, nemzetiségi vagy társadalmi származása, vagyoni helyzete, cselekvőképтелensége, születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül.
2. Az Egyezményben részes államok megteszik a megfelelő intézkedéseket arra, hogy a gyermeket hatékonyan megvédjék minden, bármely formában jelentkező megkülönböztetéstől és megtorlástól, amely szülei, törvényes képviselői vagy családtagjai jogi helyzete, tevékenysége, véleménynyilvánítása vagy meggyőződése miatt érhetné őt.

### 3. cikk

1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legjobb érdekét veszik figyelembe elsősorban.
2. Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy a gyermek számára, figyelembe véve szülei, gyámjai és az érte törvényesen felelős más személyek jogait és kötelességeit, biztosítják a jólétéhez szükséges védelmet és gondozást, e célból meghozzák a szükséges törvényhozási és közigazgatási intézkedéseket.
3. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfelelően az illetékes ható-

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

#### 4. cikk

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

#### 5. cikk

Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a szülőknek vagy, adott esetben a helyi szokás szerint, a nagycsaládnak vagy a közösségnek, a gyámoknak vagy más, a gyermekért törvényesen felelős személyeknek azt a felelősségét, jogát és kötelességét, hogy a gyermeknek az Egyezményben elismert jogai gyakorlásához, képességei fejlettségének megfelelően, iránymutatást és tanácsokat adjanak.

#### 6. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik, hogy minden gyermeknek veleszületett joga van az életre.
2. Az Egyezményben részes államok a lehetséges legnagyobb mértékben biztosítják a gyermek életben maradását és fejlődését.

#### 7. cikk

1. A gyermeket születésekor anyakönyvezik és ettől kezdve joga van ahhoz, hogy nevet kapjon, állampolgárságot szerezzen, és lehetőség szerint ismerje szüleit, valamint ahhoz, hogy ezek neveljék.
2. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy ezeket a jogokat hazai törvényhozásuknak és a tárgyra vonatkozó nemzetközi okmányokban vállalt kötelezettségeiknek megfelelően érvényre juttassák, különösen akkor, ha ennek hiányában a gyermek hontalanná válna.

## 8. cikk

1. Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy törvénysértő beavatkozás nélkül tiszteletben tartják a gyermeknek saját személyazonossága – ideértve állampolgársága, neve, családi kapcsolatai – megtartásához fűződő, a törvényben elismert jogát.
2. Ha a gyermeket törvénytelen módon megfosztják személyazonossága alkotó elemeitől vagy azoknak egy részétől, az Egyezményben részes államok megfelelő segítséget és védelmet nyújtanak ahhoz, hogy személyazonosságát a lehető legrövidebb időn belül helyreállítsák.

## 9. cikk

1. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve, ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek legjobb érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha különválva élnek és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről.
2. A jelen cikk 1. bekezdésében említett minden esetben valamennyi érdekelt félnek lehetőséget kell adni az eljárásban való részvételre és véleményük ismertetésére.
3. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a mindkét szülőjétől vagy ezek egyikétől külön élő gyermeknek azt a jogát, hogy személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést tarthasson fenn mindkét szülőjével, kivéve, ha ez a gyermek legjobb érdekeivel ellenkezik.
4. Amennyiben az elválasztás az Egyezményben részes állam által fogantatosított intézkedés folytán következett be – mint a szülők vagy egyikük vagy a gyermek letartóztatása, szabadságvesztés-büntetése, száműzetése, kiutasítása vagy halála (ideértve azt is, ha a halál a letartóztatás folyamán következett be bármely okból) –, a részes állam, kérelemre, a szülővel, a gyermekkel vagy, szükség esetén valamely más családtaggal közli a családtag vagy

családtagok tartózkodási helyére vonatkozó lényeges adatokat, kivéve, ha ezeknek az adatoknak a nyilvánosságra hozatala hátrányos a gyermek jólétére nézve. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak továbbá arról is, önmagában az említett kérelem benyújtása ne járjon hátrányos következményekkel az érdekelt személy vagy személyek számára.

#### 10. cikk

1. Az Egyezményben részes államokra a 9. cikk első bekezdésében foglaltak értelmében háruló kötelezettségeknek megfelelően, a részes államoknak pozitív szellemben, emberieséggel és kellő gondossággal kell megvizsgálniuk bármely gyermeknek vagy szüleinek családegyesítés céljából valamely részes államba való beutazása vagy onnan való kiutazása iránti kérelmét. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak továbbá arról is, hogy az ilyen kérelem előterjesztése ne járjon hátrányos következményekkel a kérelem előterjesztői és családtagjaik számára.
2. Annak a gyermeknek, akinek szülei különböző államokban bírnak állandó lakóhellyel, joga van, kivételes körülményektől eltekintve, mindkét szülőjével rendszeresen személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést fenntartani. Ennek megvalósítására, valamint az Egyezményben részes államokra a 9. cikk 1. bekezdése értelmében háruló kötelezettségeknek megfelelően, a részes államok tiszteletben tartják a gyermeknek és szüleinek azt a jogát, hogy bármely országot, beleértve a sajátjukat is, elhagyják és visszatérjenek saját országukba. Bármely ország elhagyásának joga csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közérkölcnek, valamint mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezményben elismert egyéb jogokkal.

#### 11. cikk

1. Az Egyezményben részes államok intézkedéseket tesznek, hogy megakadályozzák a gyermekek törvényellenes külföldre utaztatását és ott-tartását.

2. Ebből a célból az Egyezményben részes államok előmozdítják a kétoldalú és többoldalú megállapodások megkötését, illetőleg a meglévő megállapodásokhoz való csatlakozást.

#### 12. cikk

1. Az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érintő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni.
2. Ebből a célból nevezetesen lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák.

#### 13. cikk

1. A gyermeknek joga van a véleménynyilvánítás szabadságára. Ez a jog magában foglalja mindenfajta tájékoztatás és eszme határokon tekintet nélküli kérésének, megismerésének és terjesztésének szabadságát, nyilvánuljon meg az szóban, írásban, nyomtatásban, művészi vagy bármilyen más, a gyermek választásának megfelelő formában.
2. Ennek a jognak a gyakorlása csak a törvényben kifejezetten megállapított korlátozásoknak vethető alá, amelyek
  - a) mások jogainak és jó hírvének tiszteletben tartása, illetőleg
  - b) az állam biztonsága, a közrend, a közegészségügy, vagy a közérkölcsvédelme érdekében szükségesek.

#### 14. cikk

1. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a gyermek jogát a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadságra.
2. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a szülőknek vagy, adott esetben, a gyermek törvényes képviselőinek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket e jogának gyakorlásában képességei fejlettségének megfelelően irányítsák.

3. A vallás vagy meggyőződés kinyilvánításának szabadságát csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a közbiztonság, a közrend, a közegészségügy, a közérkölc, vagy mások alapvető jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek.

#### 15. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermek egyesülési és békés gyülekezési jogát.
2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészségügy és a közérkölc, vagy mások jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek.

#### 16. cikk

1. A gyermeket nem szabad alávetni magánéletével, családjával, lakásával vagy levelezésével kapcsolatban önkényes vagy törvénytelen beavatkozásnak, sem pedig becsülete vagy jó hírneve elleni jogtalan támadásnak.
2. Ilyen beavatkozás vagy támadás ellen a gyermeket megilleti a törvény védelme.

#### 17. cikk

Az Egyezményben részes államok elismerik a tömegtájékoztatási eszközök feladatának fontosságát, és gondoskodnak arról, hogy a gyermek hozzájusson a különböző hazai és nemzetközi forrásokból származó tájékoztatáshoz és anyagokhoz, nevezetesen azokhoz, amelyek szociális, szellemi és erkölcsi jóléte előmozdítását, valamint fizikai és szellemi egészségét szolgálják. Ebből a célból a részes államok:

- a) előmozdítják azt, hogy a tömegtájékoztatási eszközök – a 29. cikk szellemének megfelelően – a gyermek számára szociális és kulturális szempontból hasznos tájékoztatást és anyagokat terjesszenek;
- b) előmozdítják a nemzetközi együttműködést a különféle hazai és nemzetközi, kulturális forrásokból származó ilyenfajta tájékoztatás és anyagok előállítására, cseréjére és terjesztésére érdekében;



- c) előmozdítják a gyermekkönyvek előállítását és terjesztését;
- d) előmozdítják, hogy a tömegtájékoztatási eszközök különösen vegyék figyelembe az őslakossághoz, illetőleg a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermek nyelvi szükségleteit;
- e) elősegítik a gyermek jólétére ártalmas információk és anyagok elleni védelmét megfelelően szolgáló irányelvek kidolgozását a 13. és a 18. cikk rendelkezéseinek figyelembevételével.

## 18. cikk

1. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy biztosítsák annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek legjobb érdekének kell vezetnie.
2. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.
3. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy a dolgozó szülők gyermekei számára biztosítsák olyan szolgáltatások és gyermekőrző intézmények igénybevételének jogát, amelyekre jogosultak.

## 19. cikk

1. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden arra alkalmas, törvényhozási, közigazgatási, szociális és nevelési intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is – bármilyen formájától mindaddig, amíg szüleinek vagy valamelyik szülőjének, illetőleg törvényes képviselőjének vagy képviselőinek,

vagy bármely más olyan személynek, akinél elhelyezték, felügyelete alatt áll.

2. Ezek a védelmi intézkedések szükség szerint olyan hatékony eljárásokat foglalnak magukban, amelyek a gyermek és gondviselői számára szükségesek szociális programok létrehozását teszik lehetővé, továbbá a fentebb leírt rossz bánásmód eseteiben hozzájárulnak a cselekmény felismeréséhez, bejelentéséhez, a jelentés illetékes helyre juttatásához, vizsgálatához, kezeléséhez és az esetek figyelemmel kíséréséhez; szükség szerint magukban foglalják a bírói beavatkozással kapcsolatos eljárást is.

## 20. cikk

1. Minden olyan gyermeknek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.
2. Az Egyezményben részes államok hazai jogszabályainak megfelelően intézkednek helyettesítő védelem iránt az ilyen gyermek számára.
3. Ez a helyettesítő védelem történhet családnál való elhelyezés, az iszlám jog kafalah-ja szerinti gondnokság, örökbefogadás, illetőleg szükség esetén megfelelő gyermekintézményekben való elhelyezés formájában. A megoldás kiválasztásánál kellően figyelembe kell venni a gyermek nevelésében megkívánt folyamatosság szükségességét, valamint nemzetiségi, vallási, kulturális és nyelvi származását.

## 21. cikk

Azoknak a részes államoknak, amelyek elfogadják és/vagy engedélyezik az örökbefogadást, biztosítaniuk kell azt, hogy a gyermek legjobb érdekei érvényesüljenek, és ezért

- a) gondoskodnak arról, hogy a gyermek örökbefogadását csakis az illetékes hatóságok engedélyezzék, amelyek az ügyre alkalmazandó törvény és eljárások értelmében, valamint valamennyi megbízható adat alapján meggyőződtek arról, hogy figyelemmel a gyermeknek szüleivel, rokonaival és törvényes képviselőivel

- kapcsolatos helyzetére, az örökbefogadás megtörténhet, és hogy adott esetben az érdekelt személyek az ügy ismeretében és az esetleg szükséges felvilágosítás után beleegyezésüket adták az örökbefogadáshoz;
- b) elismerik, hogy a külföldre történő örökbefogadás a gyermek számára szükséges gondozás biztosítása másik eszközének tekinthető, ha a gyermek származási országában nem helyezhető el gondozó vagy örökbefogadó családban, vagy nem nevelhető megfelelően.
  - c) gondoskodnak arról, hogy külföldre történő örökbefogadás esetén a gyermek a hazai örökbefogadással egyenértékű biztosítékok és szabályok előnyeit élvezhesse;
  - d) megteszik a megfelelő intézkedéseket annak biztosítására, hogy külföldre történő örökbefogadás esetén a gyermek elhelyezése ne járjon jogtalan haszonszerzéssel az ebben résztvevő személyek számára;
  - e) az e cikkben említett célkitűzéseket esetenként két- és többoldalú megegyezések és megállapodások megkötésével érik el, és ennek keretében minden lehető erőfeszítéssel gondoskodnak arról, hogy a gyermek külföldi elhelyezését erre illetékes hatóságok vagy szervek fogantassák.

## 22. cikk

1. Az Egyezményben részes államok megteszik a megfelelő intézkedéseket, hogy az a gyermek, aki akár egymagában, akár apjával és anyjával vagy bármely más személlyel együtt az erre vonatkozó nemzetközi vagy hazai szabályok és eljárások értelmében menekült helyzetének elismerését kéri vagy menekültnek tekintendő, megkapja az Egyezményben és más emberi jogokkal kapcsolatos vagy humanitárius jellegű egyéb nemzetközi okmányokban, amelyekben az említett államok részesek, elismert jogok élvezetéhez szükséges védelmet és humanitárius támogatást.
2. Ebből a célból az Egyezményben részes államok, amennyiben szükségesnek tartják, együttműködnek az Egyesült Nemzetek Szervezetének és az Egyesült Nemzetek Szervezetével együttműködő

egyéb kormányközi és nem kormányközi szervezeteknek azokban az erőfeszítéseiben, amelyek arra irányulnak, hogy az ilyen helyzetben lévő gyermekeket védjék és segítsék, továbbá arra, hogy bármely menekült gyermek szüleit vagy más családtagjait felkuktassák a családegyesítéshez szükséges adatok megszerzése céljából. Ha sem az apát, sem az anyát vagy bármely más családtagot sem sikerül megtalálni, akkor az Egyezményben lefektetett elvek szerint a gyermeket ugyanabban a védelemben kell részesíteni, mint bármely más, a családi környezetétől bármely okból véglegesen vagy ideiglenesen megfosztott gyermeket.

### 23. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik, hogy a szellemileg vagy testileg fogyatékos gyermeknek emberi méltóságát biztosító, önfenntartását előmozdító, a közösségi életben való tevékeny részvételét lehetővé tevő, teljes és tisztességes életet kell élnie.
2. Az Egyezményben részes államok elismerik a fogyatékos gyermeknek a különleges gondozáshoz való jogát, és a rendelkezésükre álló forrásoktól függő mértékben, az előírt feltételeknek megfelelő fogyatékos gyermeknek és eltartóinak, kérelemre, a gyermek állapotához és szülei vagy gondviselői helyzetéhez alkalmazkodó segítséget biztosítanak.
3. Tekintettel a fogyatékos gyermek sajátos szükségleteire, a 2. bekezdés értelmében nyújtott segítség a gyermek szüleinek vagy gondviselőinek anyagi erőforrásait figyelembe véve, lehetőség szerint ingyenes, és úgy kell alakítani, hogy a fogyatékos gyermek valóban részesülhessen oktatásban, képzésben, egészségügyi ellátásban, gyógyító-nevelésben, munkára való felkészítésben és szabadidő-tevékenységben oly módon, hogy ezek biztosítsák személyisége lehető legteljesebb kibontakoztatását kulturális és szellemi területen egyaránt.
4. Az Egyezményben részes államok a nemzetközi együttműködés szellemében előmozdítják a fogyatékos gyermekek megelőző egészségügyi ellátásával, orvosi, pszichológiai és funkcionális kezelésével, a gyógyító-nevelés módszereivel és a szakképzési intézményekkel kapcsolatos információk cseréjét és terjesztését,

valamint az adatok hozzáférhetőségének biztosításával lehetővé teszik a részes államok számára, hogy ezeken a területeken javíthassák lehetőségeiket és szakismereteiket, bővíthessék tapasztalataikat. Ebben a tekintetben különösen figyelembe veszik a fejlődő országok szükségleteit.

#### 24. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen. Erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától.
2. Az Egyezményben részes államok erőfeszítéseket tesznek a fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, és alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy
  - a) csökkentsék a csecsemő- és a gyermekhalandóságot;
  - b) biztosítsák minden gyermek számára a szükséges orvosi ellátást és egészségügyi gondozást, legfontosabbnak tekintve az egészségügyi alapellátás fejlesztését;
  - c) küzdjenek a betegség és a rossz tápláltság ellen, az egészségügyi alapellátás keretében is, különösen a könnyen rendelkezésre bocsátható technikák felhasználásával, valamint tápláló élelmiszerek és ivóvíz szolgáltatásával, figyelembe véve a természeti környezet szennyezésével járó veszélyeket és kockázatokat;
  - d) biztosítsák az anyák terhesség alatti és szülés utáni gondozását;
  - e) tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására, a szoptatás előnyeire, a környezet higiénijára és tisztántartására, a balesetek megelőzésére vonatkozó alapvető ismeretekről, továbbá megfelelő segítséget nyújtsanak ezen ismeretek hasznosításához;
  - f) fejlesszék a megelőző egészséggondozást, a szülői tanácsadást, valamint a családtervezési nevelést és szolgálatokat.

3. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas, hatékony intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék a gyermekek egészségére káros hagyományos szokásokat.
4. Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy elősegítik és előmozdítják az e cikkben elismert jog teljes megvalósításának fokozatos biztosítására irányuló nemzetközi együttműködést. Ebben a tekintetben különösen figyelembe veszik a fejlődő országok szükségleteit.

### 25. cikk

Az Egyezményben részes államok elismerik az illetékes hatóságok által gondozásra, védelemre, illetőleg fizikai vagy elmeápolásra elhelyezett gyermeknek azt a jogát, hogy időszakosan felül kell vizsgálni az említett kezelést és az elhelyezésével kapcsolatos minden egyéb körülményt.

### 26. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek a szociális biztonsághoz, így a társadalombiztosítás juttatásaihoz való jogát, és megteszik a szükséges intézkedéseket arra, hogy hazai jogszabályaiknak megfelelően biztosítsák e jog teljes megvalósulását.
2. A juttatásokat, amennyiben szükségesek, a gyermek és az eltartásáért felelős személyek anyagi erőforrásainak és helyzetének, valamint a gyermek által vagy nevében a juttatás elnyerésére előterjesztett kérelemre vonatkozó bármely más meggondolás alapján kell engedélyezni.

### 27. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi kellő testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését.
2. Elsősorban a szülők, vagy a gyermekért felelős más személyek alapvető feladata, hogy lehetőségeik és anyagi eszközeik határai között biztosítsák a gyermek fejlődéséhez szükséges életkörülményeket.
3. Az Egyezményben részes államok, az adott ország körülményeit és a rendelkezésre álló eszközöket figyelembe véve, megfelelő

intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy a szülőt, illetőleg a gyermek más gondviselőit segítsék e jog érvényesítésében, és szükség esetén anyagi segítséget nyújtanak, valamint segítő programokat hoznak létre különösen az élelmezéssel, a ruházkodással és a lakásüggyel kapcsolatban.

4. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést arra, hogy a gyermektartásdíjat behajtsák a szülőktől vagy a gyermekkel szemben pénzügyi felelősséggel tartozó bármely más személytől, saját területükön és külföldön egyaránt. Különösen azokra az esetekre figyelemmel, amelyekben a gyermekkel szemben pénzügyi felelősséggel tartozó személy nem ugyanabban az államban él, mint a gyermek, a részes államok előmozdítják a nemzetközi megállapodásokhoz való csatlakozást vagy ilyenek megkötését, valamint bármely más, alkalmas megegyezés elfogadását.

## 28. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából:
  - a) az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik;
  - b) előmozdítják a középfokú oktatás, különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését, és ezeket minden gyermek számára megnyitják és hozzáférhetővé teszik, továbbá intézkedéseket tesznek az oktatás ingyenességének bevezetésére és szükség esetére pénzügyi segítségnyújtásra;
  - c) minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba;
  - d) minden gyermek számára nyílttá és hozzáférhetővé teszik az iskolai és pályaválasztási tájékoztatást és tanácsadást;
  - e) intézkedéseket tesznek az iskolába járás rendszerességének előmozdítására és a lemorzsolódás csökkentésére.
2. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést annak érdekében, hogy az iskolai fegyelmet a gyermek-

nek mint emberi lénynek a méltóságával összeegyeztethetően és az Egyezménynek megfelelően alkalmazzák.

3. Az Egyezményben részes államok elősegítik és előmozdítják a nemzetközi együttműködést az oktatásügy területén, különösen annak érdekében, hogy megszüntessék a tudatlanságot és az írástudatlanságot az egész világon, és megkönnyítsék a tudományos és technikai ismeretek megszerzését, valamint a korszerű oktatási módszerek megismerését. Ebben a tekintetben különösen figyelembe veszik a fejlődő országok szükségleteit.

## 29. cikk

1. Az Egyezményben részes államok megegyeznek abban, hogy a gyermek oktatásának a következő célokra kell irányulnia:
  - a) elő kell segíteni a gyermek személyiségének kibontakozását, valamint szellemi és fizikai tehetségének és képességeinek a lehetőségek legtágabb határáig való kifejlesztését;
  - b) a gyermek tudatába kell vésni az emberi jogok és az alapvető szabadságok, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában elfogadott elvek tiszteletben tartását;
  - c) 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;
  - d) 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;
  - e) a gyermek tudatába kell vésni a természeti környezet iránti tiszteletet.
2. A jelen cikk vagy a 28. cikk rendelkezései semmiképpen sem értelmezhetők úgy, hogy sérthessék a természetes vagy jogi személyeknek oktatási intézmény-alapítási és vezetési szabadságát, feltéve, hogy jelen cikk 1. bekezdésében felsorolt elveket tiszteletben tartják, és az adott intézményekben az oktatás megfelel az állam által előírt minimális szabályoknak.



### 30. cikk

Azokban az államokban, amelyekben nemzetiségi, vallási és nyelvi kisebbségek, illetőleg őslakoságból származó személyek léteznek, az őslakosághoz vagy az említett kisebbséghez tartozó gyermek nem fosztható meg attól a jogától, hogy saját kulturális életét élje, vallását vallja és gyakorolja, illetőleg csoportjának többi tagjával együtt saját nyelvét használja.

### 31. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek a pihenéshez és a szabadidő eltöltéséhez, a korának megfelelő játékhöz és szórakoztató tevékenységekhez való jogát, azt, hogy szabadon részt vehessen a kulturális és művészeti életben.
2. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják és elősegítik a gyermek teljes mértékű részvételi jogát a kulturális és művészeti életben, és előmozdítják, az egyenlőség feltételeinek biztosítása mellett, a gyermek számára alkalmas szabadidő-intézmények, szórakoztató, művészeti és kulturális tevékenységek megszervezését.

### 32. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek azt a jogát, hogy védelemben részesüljön a gazdasági kizsákmányolás ellen, és ne legyen kényszeríthető semmiféle kockázattal járó, iskoláztatását veszélyeztető, egészségére, fizikai, szellemi, lelki, erkölcsi vagy társadalmi fejlődésére ártalmas munkára.
2. Az Egyezményben részes államok törvényhozási, közigazgatási, szociális és oktatásügyi intézkedéseket tesznek a jelen cikk végrehajtásának biztosítására. Ebből a célból és figyelembe véve más, nemzetközi okmányok idevágó rendelkezéseit, a részes államok különösen:
  - a) meghatározzák az alkalmaztatáshoz szükséges legalacsonyabb életkort vagy életkorokat;
  - b) megfelelően szabályozzák a munkaidőt és az alkalmaztatási feltételeket;
  - c) megfelelő büntetésekkel vagy más szankciókkal biztosítják a jelen cikk hatékony végrehajtását.

### 33. cikk

Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést, ideértve a törvényhozási, közigazgatási, szociális és nevelésügyi intézkedéseket, arra, hogy megvédjék a gyermekeket az erre vonatkozó nemzetközi egyezményekben meghatározott kábító- és pszichotrop szerek tiltott fogyasztásától, és hogy megakadályozzák a gyermekeknek e szerek tiltott előállításában és kereskedelmében való felhasználását.

### 34. cikk

Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy megvédik a gyermeket a nemi kizsákmányolás és a nemi erőszak minden formájától. Ebből a célból az államok hazai, kétoldalú és többoldalú síkon különösen az alábbiak megakadályozására tesznek intézkedéseket:

- a) a gyermek ösztönzése vagy kényszerítése törvénytelen nemi tevékenységre;
- b) a gyermekek kizsákmányolása prostitúció vagy más törvénytelen nemi tevékenység céljára;
- c) a gyermekek kizsákmányolása pornográf jellegű műsorok vagy anyagok elkészítése céljára.

### 35. cikk

Az Egyezményben részes államok hazai, kétoldalú és többoldalú síkon meghoznak minden alkalmas intézkedést arra, hogy megakadályozzák a gyermekek bármilyen formában történő elrablását, eladását vagy a velük való kereskedelmet.

### 36. cikk

Az Egyezményben részes államok megvédik a gyermeket a jólétére bármilyen szempontból káros kizsákmányolás bármely más formája ellen is.

### 37. cikk

Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy

- a) gyermeket ne lehessen sem kínzásnak, sem kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni. Tizennyolc

- éven aluli személyek által elkövetett bűncselekményekért sem halálbüntetést, sem szabadlábra helyezés lehetőségét kizáró életfogytiglan tartó szabadságvesztést ne legyen szabad alkalmazni;
- b) gyermeket törvénytelenül vagy önkényesen ne fosszanak meg szabadságától. A gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében csak végső eszközként legyen alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal;
  - c) a szabadságától megfosztott gyermekkel emberségesen és az emberi méltóságnak kijáró tisztelettel, életkorának megfelelő szükségleteinek figyelembevételével bánjanak. Különösképpen el kell különíteni a szabadságától megfosztott gyermeket a felnőttektől, kivéve, ha a gyermek legjobb érdekében ennek ellenkezője tűnik ajánlatosabbnak; a gyermeknek, rendkívüli körülményektől eltekintve, joga van levelezés és látogatások útján kapcsolatban maradni családjával;
  - d) a szabadságától megfosztott gyermeknek joga legyen igen rövid idő alatt jogsegély vagy bármely más alkalmas segítséget igénybe venni, valamint joga legyen arra is, hogy szabadságelvonásának törvényességével kapcsolatban bírósághoz vagy más illetékes, független és pártatlan hatósághoz forduljon, és hogy az ügyben sürgősen döntsenek.

### 38. cikk

1. Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat, hogy tiszteletben tartják és tartatják a nemzetközi humanitárius jognak fegyveres konfliktus esetén reájuk vonatkozó azokat a szabályait, amelyek által nyújtott védelem a gyermekekre is kiterjed.
2. Az Egyezményben részes államok minden lehető gyakorlati intézkedés megtételével gondoskodnak arról, hogy a tizenötödik életévüket be nem töltött személyek ne vegyenek részt közvetlenül az ellenségeskedésekben.
3. Az Egyezményben részes államok tartózkodnak attól, hogy tizenötödik életévüket be nem töltött személyeket besorozzanak fegyveres erőkbe. Amennyiben tizenötödik életévüket betöltött, de tizennyolc éven aluli személyeket besoroznak, az Egyezményben részes

államok minden erejükkel azon lesznek, hogy a legidősebbek besorozásának adjanak elsőbbséget.

4. Az Egyezményben részes államok a fegyveres konfliktus esetén a polgári lakosság védelmét illetően a nemzetközi humanitárius jog értelmében rájuk háruló kötelezettségüknek megfelelően megtesznek minden lehető gyakorlati intézkedést a fegyveres konfliktus által érintett gyermekek védelemben és gondozásban részesítésére.

### 39. cikk

Az egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést arra, hogy az elhanyagolás, a kizsákmányolás és a durva bánásmód, a kínzás vagy a kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód bármely más formájának, illetőleg a fegyveres konfliktusnak áldozatává vált bármely gyermek testi és szellemi rehabilitációját és a társadalomba való beilleszkedését megkönnyítsék. Ennek a rehabilitációnak és a társadalomba való beilleszkedésnek a gyermek egészségét, önbecsülését és emberi méltóságát fejlesztő körülmények között kell történnie.

### 40. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermeknek olyan bánásmódhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és amely figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét.
2. Ebből a célból, valamint figyelemmel a nemzetközi okmányok erre vonatkozó rendelkezéseire, az Egyezményben részes államok különösen gondoskodnak arról, hogy
  - a) a gyermeket ne lehessen bűncselekmény elkövetésével gyanúsítani, vádolni vagy abban bűnösnek nyilvánítani, olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely az elkövetés idején sem a hazai, sem a nemzetközi jog értelmében nem volt bűncselekmény;

- b) a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított gyermeknek legalább az alábbi biztosítékokra legyen joga:
- (i) mindaddig ártatlannak tekintsék, ameddig bűnösségét a törvény szerint be nem bizonyították;
  - (ii) a legrövidebb határidőn belül közvetlenül vagy szülei, illetőleg adott esetben törvényes képviselői útján tájékoztassák az ellene emelt vádokról, és védelme előkészítéséhez és benyújtásához jogsegélyben vagy bármely más alkalmas segítségben részesüljön;
  - (iii) ügyét késedelem nélkül illetékes, független és pártatlan hatóság vagy bíróság a törvény értelmében igazságos eljárás során, ügyvédjének vagy egyéb tanácsadójának, valamint – hacsak különösen koránál vagy helyzeténél fogva ez nem mutatkozik ellentétesnek a gyermek legjobb érdekével – szüleinek vagy törvényes képviselőinek jelenlétében bírálja el;
  - (iv) ne lehessen kényszeríteni arra, hogy maga ellen tanúskodjék vagy beismerje bűnösségét; kérdéseket intézhessen vagy intéztethessen az ellene valló tanúkhöz, és a mellette valló tanúk ugyanolyan feltételek mellett jelenhessenek meg és legyenek meghallgathatók, mint az ellene valló tanúk;
  - (v) ha bűncselekmény elkövetésében bűnösnek nyilvánítják, e határozat és az ehhez fűződő bármely intézkedés ellen a törvénynek megfelelően, jogorvoslattal élhessen illetékes, független és pártatlan felsőbb hatóságoknál vagy bíróságnál;
  - (vi) díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem ért vagy nem beszél a tárgyaláson használt nyelven;
  - (vii) magánéletét teljes mértékben tartsák tiszteletben az eljárás minden szakaszában.
3. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy előmozdítsák különleges törvények és eljárások elfogadását, hatóságok és intézmények létrehozását a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermekek számára és különösen
- a) olyan legalacsonyabb életkort állapítsanak meg, amelyen alul a gyermekkel szemben bűncselekmény elkövetésének védelme kizárt;

- b) minden lehetséges és kívánatos esetben tegyenek intézkedéseket e gyermekek ügyének bírói eljárás mellőzésével való kezelésére, annak fenntartásával, hogy az emberi jogokat és a törvényes biztosítékokat teljes mértékben be kell tartani.
4. Rendelkezések egész sorát, így különösen a gondozással, az irányítással és a felügyelettel, a tanácsadással, a próbára bocsátással, a családi elhelyezéssel, általános és szakmai oktatási programokkal és nem intézményes megoldásokkal kapcsolatban rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy a gyermekek számára jólétüknek megfelelő, valamint helyzetükhöz és az elkövetett bűncselekményhez mért elbánást lehessen biztosítani.

#### 41. cikk

Az Egyezmény egyetlen rendelkezése sem érinti

- a) az Egyezményben részes valamely állam hazai jogszabályainak; vagy
- b) az ebben az államban hatályban lévő nemzetközi jognak a gyermek jogai megvalósulása szempontjából kedvezőbb rendelkezéseit.

## II. RÉSZ

#### 42. cikk

A részes államok kötelezik magukat, hogy az Egyezmény elveit és rendelkezéseit hatékony és arra alkalmas eszközökkel a felnőttek és a gyermekek széles körében ismertetik.

#### 43. cikk

1. A részes államok által az Egyezményben vállalt kötelezettségek teljesítése területén elért előrehaladás vizsgálatára megalakul a Gyermekek Jogainak Bizottsága, amely az alábbiakban meghatározott feladatokat látja el.
2. A Bizottság tíz olyan magas erkölcsiségű szakértőből áll, akik elismerten tájékozottak az Egyezményben említett területen. A Bizottság tagjait az Egyezményben részes államok saját állampolgáraik

- közül választják, és azok személyes minőségükben vesznek részt a Bizottságban, figyelembe véve a méltányos földrajzi elosztás biztosítását és a főbb jogrendszereket.
3. A Bizottság tagjait a részes államok által jelölt személyek jegyzéke alapján titkos szavazással választják. Minden részes állam egy jelöltet nevezhet meg állampolgárai közül.
  4. Az első választást az Egyezmény hatálybalépését követő hat hónapon belül tartják meg. A további választásokat kétévenként tartják meg. A választás időpontja előtt legalább négy hónappal az Egyesült Nemzetek Főtitkára írásban felhívja az Egyezményben részes államokat, hogy két hónapon belül közöljék jelöltjeik nevét. A Főtitkár ezután az ily módon jelölt személyekről betűrendes névjegyzéket készít, feltüntetve az e személyeket jelölő részes államokat, és a névjegyzéket megküldi az Egyezményben részes államoknak.
  5. A választásra az Egyezményben részes államoknak az Egyesült Nemzetek Főtitkára által az Egyesült Nemzetek székhelyére összehívott értekezletén kerül sor. Az értekezleten, amelynek határozatképességéhez a részes államok kétharmadának részvétele szükséges, a Bizottságba beválasztottnak azokat a jelölteket kell tekinteni, akik a legtöbb szavazatot, valamint a részes államok jelenlevő és szavazó képviselői szavazatainak abszolút többségét elnyerték.
  6. A Bizottság tagjait négy évre választják. A tagok újrjelölés esetén újra választhatók. Az első választás alkalmával megválasztott tagok közül ötnek a megbízatása két év elteltével megszűnik. Ennek az öt tagnak a nevét nyomban az első választás után az értekezlet elnöke sorshúzás útján állapítja meg.
  7. A Bizottság valamely tagjának elhunytá vagy lemondása esetén, vagy ha bármely más okból valamely tag kijelenti, hogy nem tudja tovább ellátni feladatait a Bizottságban, az ezt a tagot korábban jelölő részes állam saját állampolgárai közül jelöl ki másik szakértőt a megüresedett hely betöltésére az eredeti megbízatás lejártáig, a Bizottság hozzájárulásával.
  8. A Bizottság megállapítja ügyrendi szabályzatát.
  9. A Bizottság tisztségviselőit kétévi időtartamra választja.

10. A Bizottság üléseit általában az Egyesült Nemzetek székhelyén vagy a Bizottság által meghatározott bármely más alkalmas helyen tartja. A Bizottság általában évenként ülészik. Az ülészek időtartamát szükség esetén a Közgyűlés jóváhagyásával az Egyezményben részes államok értekezlete állapítja meg és módosítja.
11. Az Egyesült Nemzetek Főtitkára a Bizottság rendelkezésére bocsátja azt a személyzetet és azokat a berendezéseket, amelyek az Egyezmény által a Bizottságra ruházott feladatok hatékony ellátásához szükségesek.
12. A Bizottság tagjai az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének jóváhagyásával az Egyesült Nemzetek anyagi eszközeinek terhére, a Közgyűlés által megállapított módozatok és feltételek szerint járandóságot kapnak.

#### 44. cikk

1. Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat, hogy az Egyesült Nemzetek Főtitkárának közvetítésével az Egyezményben elismert jogok érvényesítése érdekében elfogadott intézkedésekről és e jogok gyakorlásában elért előrehaladásról jelentést terjesztenek a Bizottság elé, éspedig:
  - a) az Egyezménynek az adott államra vonatkozó hatálybalépésétől számított két éven belül;
  - b) ezt követően ötvenként.
2. A jelen cikk végrehajtása során készített jelentéseknek rá kell mutatniuk az Egyezményben említett kötelezettségek maradéktalan teljesítését gátló tényekre és nehézségekre. A jelentéseknek elegendő adatot kell tartalmazniuk ahhoz, hogy a Bizottság pontos képet alkothasson magának az Egyezménynek az adott országban való végrehajtásáról.
3. Az Egyezményben részes azon államok, amelyeknek első jelentése teljes körű volt, a jelen cikk 1. bekezdésének b) pontja értelmében előterjesztendő további jelentéseikben nem kötelesek megismételni a korábban közölt alapadatokat.
4. A Bizottság az Egyezményben részes államoktól kiegészítő felvilágosításokat kérhet az Egyezmény végrehajtásával kapcsolatban.



5. A Bizottság tevékenységéről a Gazdasági és Szociális Tanács útján kétévenként jelentést terjeszt a Közgyűlés elé.
6. Az Egyezményben részes államok jelentéseiket széles körben terjesztik saját országukban.

#### 45. cikk

Az Egyezmény hatékony végrehajtásának előmozdítása és az Egyezményben említett területen a nemzetközi együttműködés elősegítése céljából:

- a) az Egyesült Nemzetek szakosított intézményei, az ENSZ Gyermekalapja és más szervei jogosultak képviseltetni magukat az Egyezmény olyan rendelkezéseinek végrehajtásával kapcsolatos vizsgálatok során, amelyek feladatkörükbe tartoznak. A Bizottság felhívhatja a szakosított intézményeket, az ENSZ Gyermekalapját, vagy bármely más, általa alkalmasnak tartott szervet, hogy szakmai véleményt adjanak az Egyezmény végrehajtásáról a feladatkörükbe tartozó területeken. Felhívhatja a szakosított intézményeket, hogy jelentést terjesszenek elé az Egyezmény végrehajtásáról a tevékenységi körükbe tartozó területeken;
- b) a Bizottság amennyiben szükségesnek tartja, megküldheti a szakosított intézményeknek az ENSZ Gyermekalapjának és az egyéb illetékes szervezeteknek az Egyezményben részes államok bármely olyan jelentését, amelyben azok tanácsot vagy technikai segítséget kérnek, illetőleg jelzik, hogy ilyenre szükségük van; adott esetben mellékelheti az említett kéréssel vagy jelzéssel kapcsolatos észrevételeit és javaslatait;
- c) a Bizottság ajánlhatja a Közgyűlésnek, kérje fel a Főtitkárt a Bizottság számára a gyermek jogait érintő egyes sajátos kérdések tanulmányozására;
- d) a Bizottság az Egyezmény 44. és 45. cikkének végrehajtása során beszerzett adatokon alapuló általános jellegű javaslatokat és ajánlásokat is tehet. Ezeket az általános jellegű javaslatokat megküldi minden érdekelt részes államnak és felhívja rájuk a Közgyűlés figyelmét, adott esetben mellékelve hozzájuk az Egyezményben részes államok észrevételeit.

### III. RÉSZ

#### 46. cikk

Az Egyezmény minden állam számára aláírásra nyitva áll.

#### 47. cikk

Az Egyezményt meg kell erősíteni. A megerősítő okiratokat az Egyesült Nemzetek Főtitkáránál kell letétbe helyezni.

#### 48. cikk

Az Egyezményhez bármely állam csatlakozhat. A csatlakozási okiratokat az Egyesült Nemzetek Főtitkáránál kell letétbe helyezni.

#### 49. cikk

1. Az Egyezmény a huszadik megerősítő vagy csatlakozási okiratnak az Egyesült Nemzetek Főtitkáránál való letétbe helyezését követő harmincadik napon lép hatályba.
2. Annak az államnak a tekintetében, amely az Egyezményt a huszadik megerősítő vagy csatlakozási okirat letétbe helyezése után erősíti meg vagy csatlakozik ahhoz, az Egyezmény a megerősítő vagy csatlakozási okirata letétbe helyezésétől számított harmincadik napon lép hatályba.

#### 50. cikk

1. Az Egyezményben részes bármely állam módosítást javasolhat, és annak szövegét megküldheti az Egyesült Nemzetek Főtitkárának. Az Egyesült Nemzetek Főtitkára ezután a módosító javaslatot eljuttatja az Egyezményben részes államokhoz azzal a kéréssel, hogy közöljék vele, kívánják-e a részes államok értekezletének összehívását a javaslat megtárgyalása és szavazásra bocsátása céljából. Amennyiben a Főtitkár e közlésének napjától számított négy hónapon belül a részes államok legalább egyharmada az értekezlet összehívása mellett nyilatkozik, az Egyesült Nemzetek Főtitkára az Egyesült Nemzetek égisze alatt összehívja az értekezletet. Az értekezleten jelenlevő és szavazó részes államok többsége által elfogadott módosí-

tást jóváhagyásra az Egyesült Nemzetek Közgyűlése elé kell terjeszteni.

2. A jelen cikk 1. bekezdésének rendelkezései szerint elfogadott bármely módosítás akkor lép hatályba, ha azt a Közgyűlés jóváhagyta, és a részes államok kétharmados többsége elfogadta.
3. A hatályba lépett módosítás az azt elfogadó részes államokat kötelezi, a többi részes államot továbbra is az Egyezmény rendelkezései, valamint az általuk korábban elfogadott módosítások kötelezik.

#### 51. cikk

1. Az Egyesült Nemzetek Főtitkára veszi át és küldi meg valamennyi államnak azon fenntartásoknak a szövegét, amelyekkel valamely állam a megerősítéskor vagy csatlakozáskor él.
2. Az Egyezmény tárgyával és céljával összeegyeztethetetlen fenntartás nem fogadható el.
3. A fenntartás bármikor visszavonható az Egyesült Nemzetek Főtitkárához intézett közléssel; a Főtitkár ezt az Egyezményben részes valamennyi állam tudomására hozza. A közlés a Főtitkár által való átvételének napján válik hatályossá.

#### 52. cikk

Az Egyezményt bármely részes állam felmondhatja az Egyesült Nemzetek Főtitkárához intézett írásbeli közléssel. A felmondás a róla szóló közlésnek a Főtitkár által való átvételét követő egy év elteltével lép hatályba.

#### 53. cikk

Az Egyezmény letéteményese az Egyesült Nemzetek Főtitkára.

#### 54. cikk

Az Egyezmény eredeti példányát, amelynek arab, kínai, angol, francia, orosz és spanyol szövege egyaránt hiteles, az Egyesült Nemzetek Főtitkáránál helyezik letétbe. Ennek hiteléül a kormányaik által kellő felhatalmazással ellátott alulírott meghatalmazottak az Egyezményt aláírták.



# A gyermek meghatározása

(1. cikk)

Az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.

A Gyermekjogi Egyezmény nyomán az ombudsmani gyakorlat is egyértelmű: gyermeki jogokról 18 éves korig beszélhetünk. Vannak azonban olyan élethelyzetek, amikor a jogi értelemben vett gyermekkor és felnőttkor közötti határ elmosódhat: ilyen például a középiskolai érettségi, illetve a felsőoktatási felvételi időszaka, amikor az érintettek egy része gyermek, másik része pedig már nagykorúnak számít. Mindezeket alapul véve az ombudsmani jogvédelemnek és vizsgálatoknak ilyenkor is komoly szerep jut.

## Elúszott évek

*Az utólagos beiratkozás és a tárgyfelvétel lehetőségéről a felsőoktatási intézményekben (AJB-873/2016)*

BÁCSKAI KRISZTINA

Hivatalból indított vizsgálatában a biztos megállapította: súlyos problémát jelent, hogy a felvételi eljárás jogorvoslati szakaszának – egyébiránt jogszabály szerinti határidőben történő – befejezése olyan időpontra esik, amikor a felsőoktatási intézményekben a beiratkozás és a tárgyfelvétel időszaka már lezajlott. Az eljárási határidők be nem tartása pedig még súlyosabb helyzethez vezethet. Mindez a felvételizők, hallgatók jogorvoslatához való alapvető jogát kiüresíti, hiszen hiába végződik számukra eredményesen a jogorvoslati eljárás, mégis előállhat az a helyzet, hogy a választott intézményben mégsem kezdenek meg tanulmányaikat az adott tanévben.

## A vizsgálat előzményei

Az ombudsman vizsgálati tapasztalatai arról árulkodtak, hogy problémát jelent az, hogy a felvételi eljárás jogorvoslati szakaszának – egyéb-iránt jogszabály szerinti határidőben történő – befejezése egy olyan időpontra esik, amikor a felsőoktatási intézményekben a beiratkozás és a tárgyfelvétel időszaka már lezajlott. Az eljárási határidők be nem tartása pedig még súlyosabb helyzethez vezethet. A felsőoktatási intézmények számára ugyanis – a vizsgálat megindulása idején hatályos jogszabályi rendelkezések szerint – nincs külön jogszabályi előírás a beiratkozásra és a tárgyfelvételre vonatkozóan, az azzal kapcsolatos eljárást az intézmények saját belső szabályzataikban rendezhetik. Az eddigi ombudsmani vizsgálati tapasztalatok azonban arra mutatnak rá, hogy a felsőoktatási intézményekben – amennyiben biztosítják – az utólagos regisztráció és a tárgyfelvétel időszaka sok esetben szeptember végéig lezárul. Mindez a felvételizők, hallgatók jogorvoslatához való alapvető jogát kiüresíti, hiszen hiába végződik számukra eredményesen a jogorvoslati eljárás, mégis előállhat az a helyzet, hogy a választott intézményben mégsem kezdenek meg tanulmányaikat az adott tanévben.

## Az eljárás megindulása

A biztos hivatalból átfogó vizsgálatot indított az utólagos regisztráció, tárgyfelvétel biztosításának gyakorlata és szabályozási környezete kapcsán. A cél annak feltárása volt, hogy a jogbiztonság követelménye, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, a művelődéshez és a jogorvoslatához való jog érvényesülésének kérdéskörét. Az ombudsman a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kért a felsőoktatásért felelős államtitkártól, az Oktatási Hivatal (továbbiakban: OH) elnökétől, valamint összesen 20 felsőoktatási intézmény rektorától.

## A megállapított tényállás

Az államtitkár válaszában ismertette, hogy a jelentés kiadásakor hatályos jogszabályi rendelkezések szerint a jogorvoslati kérelmek bírá-

latakor első fokon az OH jár el, azaz bírálja el a felvételi döntést tartalmazó besorolási döntéssel szembeni jogorvoslati kérelmeket, másodfokon pedig az Emberi Erőforrások Minisztériuma. A regisztrációs időszakból való kicsúszás abban az esetben állhatott fenn, ha a besorolási döntés ellen történő fellebbezési kérelmet a határidők be nem tartásával bírálta el akár az első fokon, akár a másodfokon eljáró szerv, illetve a döntést a jelentkező és az intézmény nem, vagy csak jelentős késéssel kapta meg. A besorolási döntés meghozatala a keresztféléves felvételi eljárás esetén legkésőbb a képzés indítása szerinti év január 25. napja, általános eljárás esetén legkésőbb a képzés indítása szerinti év augusztus 5. napja, pótfelvételi eljárásban pedig legkésőbb a képzés indítása szerinti év augusztus 28. napja. A nemzeti felsőoktatásról szóló törvény akkor hatályos rendelkezései szerint a jogorvoslati kérelem benyújtására a besorolási döntés közlésétől számított 15 nap állt a jelentkező rendelkezésére, az első fokon eljáró szervnek a kérelem beérkezésétől számított 30 nap állt rendelkezésre, amely során döntését módosíthatta, kijavíthatta vagy kiegészíthette. Döntéséről értesítette a jelentkezőt és a felsőoktatási intézményt. Ha az első fokon eljáró OH a jogorvoslati kérelmet megalapozatlannak tartotta, a kérelmet öt napon belül felterjesztette az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) számára. A másodfokú eljárásban az ügyintézési határidő 40 nap volt. A másodfokú döntésről az intézmény és a jelentkező is a döntés meghozatalát követően haladéktalanul értesítést kapott.

Így abban az esetben, ha a jogszabályi határidőket mind az első, mind a másodfok tartja, a végső ügyintézési határidő a felsőoktatási képzések indítását követően telt le. Az államtitkár válaszában kifejtette, hogy százezres jelentkezői létszám és több ezres jogorvoslati kérelem esetén nem látta kivitelezhetőnek a fenti objektív határidők csökkentését a jogorvoslathoz való alapvető jog sérelme nélkül. Az ügyintézési határidők lerövidítése a nagyszámú ügyiratforgalom miatt jogsérelemhez, jogellenes hatósági gyakorlathoz vezetne. Tájékoztatása szerint a 2014. évi általános felvételi eljárásban 123 655 közigazgatási döntés született, melyből mindösszesen 5 olyan jogorvoslati határozat volt, amely az elsőfokú döntést megváltoztatta. Az államtitkár álláspontja szerint a statisztikai adatok nem támasztják

alá a határidők csökkentésének szükségességét. Előadta, hogy a korábbi években előforduló néhány utólagos regisztrációt az intézmények a Felsőoktatási Információs Rendszerben (a továbbiakban: FIR) rögzíteni tudták, az utólag felvett hallgatók pedig – ha szándékukban állt megkezdeni a képzést – be tudtak iratkozni. Mindezek alapján az államtitkár nem látta szükségét az utólagos regisztráció intézményen belüli kötelezővé tételének, ugyanis az adott évben beiratkozott hallgatók adataival kapcsolatos adatszolgáltatás az állami ösztöndíjak tekintetében a költségvetés tervezése miatt szükséges.

Az államtitkár a második megkeresésre azt jelezte, hogy korábbi szakmai álláspontját, észrevételeit fenntartja. A felsőoktatási felvételi eljárás egészére vonatkozó határidők módosítása kapcsán ugyanakkor arra hívta fel a biztos figyelmét, hogy éppen folyamatban van a másodfokú eljárás ügyintézési határidejének rövidítése. A javaslat Parlament által történő elfogadása esetén a jogorvoslati kérelmek másodfokú bírálatának határideje a korábbi 40 napról 35 napra rövidül, kizárva a határidő további 40 nappal történő hosszabbításának lehetőségét, amire korábban lehetőség volt. Ezzel is támogatja a tárca, hogy a jogorvoslati kérelmet benyújtók regisztrációja – pozitív eredményű másodfokú határozat esetén – minél korábban megtörténhessen. Az államtitkár kifejtette, hogy a felsőoktatási felvételi eljárásban a jogorvoslati kérelmeket elbíráló személyi állomány létszáma a vizsgálat idején 14 fő. Éppen a felvétellel kapcsolatos feladatok hatékonyabb ellátása érdekében átstrukturálásra került sor, így a biztos megkeresése nyomán további plusz 3 fő vesz részt közvetlenül a jogorvoslati kérelmek bírálatában.

Az OH elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy másodfokon jellemzően tíz alatti a besorolási döntést megváltoztató döntések száma. A rendkívüli jogorvoslati eljárást, bírósági felülvizsgálatot 2016-ig évente 0-5 jelentkező vette igénybe, a besorolási döntés 2008-as bevezetése óta összesen három esetben semmisítette meg a bíróság a besorolási döntést a hatóság új eljárásra kötelezése mellett. A jogszabálysértő besorolási határozatok száma tehát 100 ezer feletti jelentkezői szám mellett jellemzően 100 alatti, és az okuk elsősorban adathozórában keresendő. Az OH elnökének álláspontja szerint az őszig elhúzódó – jogszabálysértés következtében meghozott – pozi-



tív besorolási döntést tartalmazó határozatok száma a kérdésben statisztikailag elenyésző, azaz a beiratkozások tekintetében a jogalkotás szükségességének dimenziójában – álláspontja szerint – kevésbé releváns. A fellebbezések benyújtására nyitva álló időtartam és a fellebbezési jogcím tekintetében azonban szükséges a vonatkozó jogszabályok módosítása. A besorolásról 2008 óta formailag hatósági határozatot kell hozni, amelynek meghozatalára az OH augusztus 5-ig köteles, így vannak fellebbezések, amelyeknek már a beérkezése eléri a félévkezdést. Az elnök álláspontja szerint célszerű lenne a fellebbezési határidőt lerövidíteni vagy annak benyújtási határidejét a ponthatárok kihirdetéséhez kötni. Továbbá a fellebbezési jogcím korlátozására lenne szükség, azaz kizárólag jogszabálysértés megjelöléséhez kellene kötni a fellebbezés benyújtásának lehetőségét, így néhány év alatt csökkenhetne a fellebbezések száma, s ezzel a valóban jogszabálysértő besorolási döntések elsőfokú módosítása felgyorsítható lenne.

A felsőoktatási intézmények az OH tapasztalatai szerint rugalmasan kezelik az esetlegesen a beiratkozási időszak lejártát követően, jogorvoslati döntés eredményeként felvett hallgatók ügyeit mind a beiratkozás, mind a kurzusfelvétel és annak teljesítése tekintetében. A jogorvoslati szakasz tekintetében néha problémát okozhat a felsőoktatási intézmények nyári szabadságolási gyakorlata, mivel az intézményi téves adatrögzítéssel kapcsolatban kizárólag az intézmények nyilatkozhatnak, azaz intézményi jogorvoslati kapcsolattartó, illetve döntéshozó hiányában a fellebbezési kérelem nyáron várakozik, azonban a felsőoktatási intézmények ma már jellemzően folyamatosan biztosítanak elérhető kapcsolattartót.

Az utólagos beiratkozás kapcsán az ösztöndíj-nyilatkozatok vonatkozásában az elnök arról tájékoztatott, hogy a FIR a felsőoktatási intézményektől beérkező adatokat adott félévben belül mindenféle korlátozás nélkül befogadja – tehát ha egy adott hallgató jogviszony létesítésének vagy egyéb képzési adatait az őszi félévben október 15-ét követően, a tavaszi félévben március 15-ét követően, azaz utólagos regisztráció miatt később küldi be az intézmény, a FIR az adatokat befogadja. Ilyen esetben a hallgató képzése az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program statisztikába nem kerül be, azonban a hallgatót ebből kifolyólag hátrány nem éri. A magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzéshez

fűződő kötelezettségek tekintetében azon félévre áll be a hallgató vizs-  
zatérítési kötelezettsége vagy hazai munkaviszony fenntartási kötele-  
zettsége, amely félévben a statisztikai adatközlés idején (október 15. és  
március 15.) a hallgató jogviszonya az adott képzésen aktív. Tehát ha  
a hallgató ezen időpontokat követően létesít jogviszonyt, magyar álla-  
mi ösztöndíjhoz fűződő kötelezettsége az adott félévre nem keletkezik.

A 20 megkeresett felsőoktatási intézmény tájékoztatása, illetve be-  
iratkozásra vonatkozó belső szabályzatai nyomán összefoglalva megál-  
lapítható, hogy a szabályzatok szerint a hallgató a beiratkozással létesít  
hallgatói jogviszonyt. A felvételt, átvételt nyert személlyel írásban közlik  
a felvétel tényét, valamint a beiratkozás időpontját. Amennyiben a fel-  
vételt nyert személy az előírt időpontban nem iratkozik be, úgy az in-  
tézmenyek többnyire írásbeli felszólítást küldenek a hallgatók részére.  
A felszólításban meghatározott határidőt adnak a beiratkozás teljesíté-  
sére vagy ezzel összefüggésben más jognyilatkozat megtételére. Tájé-  
koztatást adnak egyúttal arról is, miszerint a beiratkozás elmaradását  
akként tekintik, hogy az érintett nem kíván hallgatói jogviszonyt létesíteni.  
Amennyiben a felszólítás kézhezvételétől számított intézményi szabály-  
zatban meghatározott határidőn belül a felvételt nyert személy továbbra  
sem iratkozik be és ezzel összefüggésben más írásbeli jognyilatkozatot  
sem tesz, úgy törlik a felvettek, átvettek köréből, más intézménynél pedig  
a hallgatói jogviszony szünetel. A hallgatónak az egyes képzési időszakok  
(félévek) megkezdése előtt be kell jelentkeznie az adott képzési időszakra.

Külön kell kezelni a beiratkozás és a bejelentkezés, a regisztráció  
kérdését. A beiratkozás általában a beiratkozási lap kitöltésével, a jog-  
szabály és belső intézményi szabályzat által meghatározott okiratok  
bemutatásával, benyújtásával, szerződések megkötésével, a Neptun  
rendszerben való regisztrációval, meghatározott számú tantárgy felvé-  
telével történik. A bejelentkezéskor a hallgató a hallgatói jogviszonya  
státuszáról nyilatkozik, illetve a tárgyfelvételt intézi.

A bejelentkezésre nyitva álló időtartam általában a szorgalmi idő-  
szak előtti hét. A hallgató az elektronikus tanulmányi nyilvántartási  
rendszerben (ETR) történő tantárgyfelvétellel teljesíti a bejelentkezési  
kötelezettségét. A bejelentkezésre nyitva álló határidő végpontja pe-  
dig általában a szorgalmi időszak első hetének vége, amely általában  
szeptember első hetének vége (keresztféléves képzés esetén február

első hetének vége). Elvértve vannak olyan intézmények, ahol a félév második, illetve negyedik hetéig van lehetőség beiratkozásra. Az intézményi tájékoztatások alapján vannak intézmények, ahol a beiratkozási határidő alóli felmentés méltányossági kérelemben kezdeményezhető. Más intézménynél a regisztrációs időszakot követő három hétben a hallgató írásbeli kérelmére igazgatási díj ellenében további tanegységet vehet fel, illetve törölhet a hallgató. Ha a tanegység-felvételt, -törlést nem a hallgatónak felróható okból kell elvégezni, igazgatási díj fizetésére nem kötelezhető. Általánosságban megállapítható az is, hogy az intézmények jellemzően mind a három felsőoktatási felvételi eljárás (keresztféléves, általános, pótfelvételi) során biztosítják a jogorvoslattal besorolást nyert jelentkezők számára a beiratkozás, illetve az utólagos regisztráció lehetőségét, erre azonban intézményesített, szabályzatban rögzített gyakorlat nincsen, ezen eseteket sokszor egyedi úton kezelik.

A beiratkozást és az utólagos regisztrációt jellemzően a szorgalmi időszak megkezdése után még egy-két hétig, de legkésőbb a statisztikai adatszolgáltatás dátumáig bezárólag – őszi félévben október 15., tavaszi félévben március 15. – külön térítési díj megfizetés nélkül engedélyezik az intézmények. Ha a hallgató hibájából nem történt meg a regisztráció, illetve a tantárgyfelvétel, akkor jellemzően szolgáltatási díj ellenében történik az utólagos beiratkozás. A probléma azonban ott keletkezik, hogy az elhúzódó jogorvoslati eljárás kifejezetten hátrányos a leendő hallgató számára, sok esetben ezek a hallgatók már nagyon nehezen tudják teljesíteni a tanulmányi követelményeiket, felvenni az adott félév tantárgyait. Ezért az intézmények sokszor a hallgatókkal személyes egyeztetés alapján határozzák meg, hogy a hallgató aktív vagy passzív félévvel kezdjen. Sokszor ilyenkor maga a hallgató is célszerűségi szempontokból (maximális hiányzások száma, tárgyfelvétel nehézségei) a szüneteltetés mellett dönt, mivel a szemeszter előrehaladása miatt már nem tud a képzésbe eredményesen bekapcsolódni.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

A jelentés hivatkozik az alkotmánybírósági gyakorlatra, amely szerint a jogorvoslatihoz való jog mint alkotmányos alapjog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szerve-

zeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslat-hoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. E jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. A közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi kérdés is, vagyis hogy ténylegesen biztosítva volt-e a jogorvoslati lehetőség.

A jelentés kiadásakor hatályos jogszabályi rendelkezések alapján rekonstruálható a fellebbezési eljárás teljes folyamatának időbelisége, e szabályok alapján a másodfokú jogorvoslati döntés meghozatalának határideje az általános felvételi eljárásban november elejére esik (november 3-ig), az eljárási határidő újabb 40 napos meghosszabbítása nélkül. A vizsgálat lefolytatása alatt azonban időközben – a szakértárcához intézett második megkeresést követően – az Országgyűlés 2016. január 1-jei hatállyal módosította a másodfokú eljárás törvényi határidejét. A módosítás a másodfokú eljárást lerövidítette, így a szakértárcának a 40 nappal szemben – 5 nappal rövidebb határidővel – 35 nap állt rendelkezésére a döntés meghozatalára, továbbá nem volt lehetőség az eljárási határidő meghosszabbítására sem. A jogszabály módosítására figyelemmel a másodfokú eljárás – a fentiekben bemutatott, 2016. január 1-e előtt hatályos szabályok szerint számított dátum (november 3-a) helyett – legkésőbb október 29-ig zárult. A módosítás a biztos álláspontja szerint szükséges volt, de nem tekinthető elégséges megoldásnak a problémák kezelésére.

A felsőoktatási intézmények válaszai alapján általánosságban a hallgatók beiratkozása a szorgalmi időszakot megelőzően, augusztus utolsó napjaiban, szeptember első hetében biztosított. Bizonyos intézménynél lehetőség van a szorgalmi időszak megkezdését követő első héten a regisztrációra, két intézményben pedig ez szeptember 20-áig lehetséges. Az utólagos regisztráció biztosításával kapcsolatos

gyakorlatot is áttekintve a biztos megállapította, hogy a felsőoktatási intézmények általában biztosítják az utólagos beiratkozás lehetőségét, ugyanakkor többnyire erre csak külön eljárás keretében, néhány esetben külön térítési díj megfizetése mellett van lehetőség. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy ha a hallgató késsedelemmel iratkozik be, a felsőoktatási intézmények jelentős része javasolja az aktív félév helyett a passzív félév létesítését. Az intézmények tájékoztatása szerint, ha a felsőoktatási intézmény ezen időpontot követően meg is engedi a beiratkozást, hallgatói jogviszonyt, aktív hallgatói státuszt már nem lehet lényegében létrehozni. Ezt támasztotta alá az OH által is kifejtett azon vélemény, hogy a FIR-be történő statisztikai adatszolgáltatásnak és végső határidejének a beiratkozás szempontjából komoly jelentősége van, mivel a jogszabályban meghatározott időpontot (a képzési időszak megkezdését követő egy hónap, illetve október 14. és március 14.) követően már nem változtatható a hallgató státusza (aktív vagy passzív). A biztos rámutatott: bár az intézmények a hallgatók kényszerhelyzetére tekintettel javasolják tanulmányaik szüneteltetését még annak megkezdése előtt, e szabályok alkalmazása nem jelent megoldást a felvételiző, hallgató jogorvoslati kérelmének késsedelmes vagy éppen határidőben történő elbírálása következtében előállt sérelmes helyzet orvoslására. A FIR-be történő statisztikai adatszolgáltatás határideje ugyanakkor egyáltalán nem lehet akadálya a hallgatói jogok gyakorlásának.

A módosított szabályozás értelmében október 29-ig kerül sor a fellebbezési kérelmek másodfokú elbírálására, azonban a felsőoktatási intézmények válaszaiból kitűnik, hogy az utólagos regisztrációra (beiratkozásra) október első hetében, néhány intézményben október második hetének végéig adnak lehetőséget. A két dátum alapján látható tehát, hogy a jogorvoslati döntések tényleges meghozatalára az utólagos regisztrációt követően, általában hetekkel később kerül sor. Összevetve a fellebbezési eljárás határidejét a beiratkozásra, utólagos beiratkozásra vonatkozó intézményi gyakorlattal, a fenti, lerövidült másodfokú ügyintézési határidő ellenére is ellehetetlenülhet a fellebbezési kérelmet benyújtó hallgató évkezdése.

A biztos szerint a jogorvoslati kérelem elbírálásának törvényi határideje nincs összhangban a felsőoktatási intézmények oktatásszervezési

ciklusaival: nincsen arra lehetőség, hogy a hallgató a képzési időszak megkezdése előtt be tudjon jelentkezni az adott képzési időszakra. Mindez pedig oda vezet, hogy a felsőoktatáshoz való hozzáférés akadályokba ütközik, ami sérti a jogbiztonság követelményét, a hallgatók tisztességes eljáráshoz való jogát. A fenti helyzet a jogorvoslati jogot is kiüresíti: a lehetőség elvileg, formálisan biztosított ugyan, azonban a jogorvoslati kérelemnek még jogszabály szerinti határidőben történő elbírálása esetén sem tud a hallgató gyakran beiratkozni, így tartalmi értelemben, ténylegesen a jogorvoslatihoz való joga nem biztosított. Rámutatott, hogy a megállapított visszás helyzet orvoslása, hatékony megoldása alól nem menti fel az a tény a jogalkotót, hogy statisztikailag az összes felvételizőhöz képest viszonylag valóban minimális azon felvételizők száma, akik számára végül másodfokon eredményesen végződik a jogorvoslati eljárás.

A jogorvoslati kérelmek elbírálásának körülményei kapcsán nem hagyható figyelmen kívül az eljáró szerveknél rendelkezésre álló hivatali apparátus, e körülmény jelentősen befolyásolja a kérelmek határidőn belül történő elbírálását. Ennek kapcsán a biztos eljárása alatt örömmel értesült arról, hogy 2016. január 1-jétől a feladatot az OH vette át, így a felsőoktatási felvétellel foglalkozó személyi állomány feladatainak szervezése, eloszlása optimalizálható, elősegítve az adatfeldolgozást, a szakmai döntések, valamint a jogorvoslati elbírálás hatékonyságának növelését. Az évről évre több száz másodfokú jogorvoslati kérelem számához viszonyítva az EMMI személyi állományának létszáma ugyanakkor aggályosan alacsonynak tekinthető, különösen azért, mivel a másodfokú eljárás lerövidült, a személyi feltételekben azonban nem történt jelentős változás, ez logikusan a kérelmek elbírálásának határidejét kitolhatja. Ilyen létszám mellett az eddigi vizsgálati tapasztalatok és a felsőoktatási intézmények válaszai alapján erősen kétséges, hogy lehetséges-e a fellebbezési eljárást határidőben lefolytatni és a tényállást teljeskörűen feltárni. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a változatlan személyi feltételek a jövőre nézve akadályozhatják a jogorvoslati kérelmek határidőn belüli elbírálását, vagyis alkalmasak arra, hogy a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő jogszabály veszélyét vessék fel.

## Intézkedések

A biztos jelentésében kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél, hogy a szabályozás megfelelő módosításával tegyen további lépéseket a felsőoktatási felvételi eljárásra vonatkozó jogorvoslati határidők érdemi csökkentése érdekében. Kezdeményezte azt is, hogy gondoskodjon arról, hogy – a csökkentett, illetve további csökkentésre javasolt határidőre tekintettel is – biztosítottak legyenek az érintett felvételizők által benyújtott elsőfokú, valamint másodfokú jogorvoslati kérelmek hatékony elbírálásához szükséges személyi, infrastrukturális feltételek.

### A jelentés utóélete

Az államtitkár válasza szerint a másodfokú eljárásban az ügyintézési határidő jelentősen, 35 napra csökkent. Mivel a módosult szabályozás a 2016-os felsőoktatási felvételi eljárásban került először alkalmazásra, az elbírálási határidő csökkentésének hatását az eljárás jogorvoslati szakaszának lezárása után lehetett kiértékelni. Ha felmerül az eljárási határidők további csökkentésének jogszabályi szükségessége, ennek lehetőségét meg fogják vizsgálni. A minisztérium szervezeti és működési szabályzatáról szóló utasítás nyomán megtörtént a fellebbezési kérelmeket elbíráló apparátus létszámának bővítése. Az OH által felterjesztett jogorvoslati kérelmek között jelentős arányban vannak olyanok, amelyek nem konkrét jogszabálysértést fogalmaznak meg, hanem valamilyen dokumentum utólagos benyújtására és elfogadására, beszámítására irányulnak, egyértelműen méltányossági kérelemnek minősülnek. A felvételi eljárásokban méltányosság gyakorlására nincs jogi lehetőség, megvizsgálják ugyanakkor annak lehetőségét, hogy az egyértelműen méltányosságra irányuló jogorvoslati kérelmeket egyfajta gyorsított eljárás keretében bírálják el, ami az eljárási határidőket közvetetten csökkentheti. Szükséges megjegyezni, hogy a jelentés kiadása után a felvételi eljárás jogorvoslati rendszere jelentős változásokon ment keresztül, jelenleg a jelentkező a besorolási döntésről szóló határozattal szemben annak közlésétől számított 15 napon belül jogszabálysértés okán pert indíthat az OH mint alperes ellen.





## A gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve (3. cikk)

1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legjobb érdekét veszik figyelembe elsősorban.
2. Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy a gyermek számára, figyelembe véve szülei, gyámjai és az érte törvényesen felelős más személyek jogait és kötelességeit, biztosítják a jólétéhez szükséges védelmet és gondozást, e célból meghozzák a szükséges törvényhozási és közigazgatási intézkedéseket.
3. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok, létesítmények működése megfeleljen a hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával, szakértelmével, a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.

A gyermek legjobb érdekének megfelelő, azt követő eljárás elve a Gyermekjogi Egyezmény által megfogalmazott egyik legmeghatározóbb, valamennyi szereplőre vonatkozó követelmény. Értelemszerűen az ombudsmani gyakorlatban is alapvető hivatkozási pont, olyan, amelyhez a szabályokat megfogalmazó jogalkotónak és a jogalkalmazó hatóságoknak is tartaniuk kell magukat. Egyserre vonatkozik a gyermekközpontú megközelítés gyermekeket érintő eljárásokra, a gyermekek, a szülők és a családok számára nyújtott állami szolgáltatásokra. A három kiválasztott jelentés megmutatja, hogy a gyakorlatban hogyan írható le az a követelmény rendszer, amelyet az Egyezmény a gyermek legjobb érdekének védelmeként jelenít meg.

## Nyomás alatt

*Az első- és másodfokú gyámhatóságok túlterheltségéről és az ügyintézési határidők tarthatóságáról (AJB-3534/2016)*

GYÖRFFY ZSUZSANNA

Az alapjogi biztos szerint komoly problémát jelent a gyakorlatban, hogy az első- és másodfokú gyámhatóságok jelentős része a fővárosban és a megyék döntő többségében létszámhiány miatt nem képes tartani az ügyintézési határidőket, a hatóságok bizonyítottan túlterheltek. Az ombudsman az eljárások lefolytatásának akadályai között szabályozási problémákat tárt fel és a fluktuáció kapcsán ismét felhívta a figyelmet a képzések, a továbbképzések, a szupervízió alkalmazásának fontosságára, továbbá az eseti döntéstárak, módszertani levelek szerepére.

### Az eljárás megindulása

Az egyedi ügyekben folytatott ombudsmani vizsgálatok során számos elsőfokú és másodfokú gyámhatóság vezetője jelezte, hogy az ügyintézési határidőt azért nem tudják eljárásuk során betartani, mert a munkatársaik túlterheltek, az ügyforgalomhoz képest kevés a státusz, sokszor pedig a meglévő státuszokat sem tudják megfelelően képzett munkatársakkal betölteni. Figyelemmel arra, hogy kellő létszám és szakértelem hiányában felmerülhet a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság gyanúja és nem érvényesülhet maradéktalanul a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve sem, a jelzett problémakör kivizsgálása érdekében az alapjogi biztos hivatalból vizsgálatot indított, és a fővárosi, illetve a megyei kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályainak vezetőitől tájékoztatást kért. Az ombudsman megkeresésében azt is kérte, hogy a tájékoztatást adó szervek osszák meg vele mindazon észrevételeiket, javasolataikat, valamint az esetlegesen rendelkezésükre álló olyan adatokat, amelyeket az átfogó vizsgálat eredményessége szempontjából fontosnak tartanak.

## A megállapított tényállás

A biztos rendelkezésére bocsátott adatok szerint a fővárosban az adatszolgáltatás idején az első fokon és másodfokon eljáró gyámhatóságok a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámmal látták el a feladatot. Az adatok alapján összesen öt olyan megye volt, ahol 2015. január 1-jén az engedélyezett létszámnál többen dolgoztak. Tizennégy megyében az engedélyezett létszámnál kevesebben dolgoztak az első és másodfokú gyámhatóságok, volt ahol igen jelentős volt az engedélyezett létszámtól való eltérés. Egy, az engedélyezett létszámnál 3 fővel többel dolgozó, valamint egy, az engedélyezett létszámnál 1 fővel kevesebbel dolgozó megye jelezte, hogy az állományban lévő létszám elegendő a feladatellátáshoz. Egy, az engedélyezett létszámnál 9 munkatárssal kevesebbel dolgozó megye nem szolgáltatott adatot arra vonatkozóan, hogy a feladatot túlterheltség nélkül hány fővel tudná ellátni. A főváros és 16 megye gyámhatóságai vezetőinek meglátása szerint a feladatot túlterheltség nélkül csak az adatszolgáltatáskori létszámnál több munkatárssal tudnák ellátni. A jelentés kiadásakor az általános ügyintézési határidőről a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény rendelkezett. Eszerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az eljárás megindulását számított 21 napon belül (ami 15 munkanapnak felel meg) kellett a hatóságnak meghoznia és gondoskodnia a döntés közléséről.

Az alapjogi biztos az adatszolgáltatókat arra kérte, hogy az átlagos ügyintézési időt munkanapban adják meg. Ennek alapján késsedelem nélküli ügyintézésről egy megye számolt be (14-15 munkanap). Ezen adatszolgáltató a feladat túlterheltség nélküli ellátásához a létszámot is elegendőnek tartotta. Egy másik adatszolgáltató a feladatellátáshoz a létszámot ugyancsak elegendőnek tartotta, ebben a megyében azonban az átlagos ügyintézési idő 24,3 munkanap volt. A fővárosban és 18 megyében az eljárási törvényben meghatározott 21 napos (15 munkanapos) ügyintézési határidőt kisebb-nagyobb mértékben meghaladóan (3-105 munkanap) születtek meg az érdemi döntések. A leghosszabb időtartamú ügyintézésről a legnagyobb szakemberhiánnyal küzdő Pest megye számolt be. A rendelkezésre

bocsátott adatok alapján megállapítható volt, hogy a megyék többségében a gyámügyi hatósági feladatokat a 2015. január 1-jén meghatározott létszámnál kevesebb munkatárssal látták el az első fokon és másodfokon eljáró gyámhatóságok. Megállapítható volt az is, hogy a hatóságoknál szakügyintézőként középfokú végzettségűek is dolgoztak, továbbá, hogy országosan az átlagos ügyintézési határidő – egy megye kivételével – mindenhol meghaladta az eljárási törvény által meghatározott 21 napot (15 munkanapot).

## **A jelentés érdemi megállapításai**

A biztos szerint a megfelelő létszám és/vagy a szakértelem hiánya, az érdemi döntések késedelmes meghozatala az érintett ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz. Nem érvényesülhet továbbá a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve sem, e helyzet pedig a gyámügyi eljárásokban érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. A vizsgálat során a biztos lényegesnek tartotta áttekinteni azon jogi szabályozókat, amelyek az adatszolgáltatók szerint indokolatlanul akadályozzák, hátráltatják, lassítják az ügyintézését. Az eljárási törvény 2016. január 1-jétől hatályos módosítása szerint a kérelemre induló eljárás a törvényben meghatározott feltételek esetén sommás eljárás. A hatóságnak a sommás eljárásban az eljárás megindulását követően a határozatot azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül kellett meghoznia. A törvény ugyancsak 2016. január 1-től hatályos rendelkezése szerint, ha a hatóság megállapította, hogy nem folytatható le sommás eljárás, a sommás eljárás szabályait mellőzte, és a kérelem beérkezésétől számított 8 napon belül függő hatályú döntést hozott. A függő hatályú döntés meghozatala esetén – az egyéb jogkövetkezmények mellett – helye lehetett az ügyfél által megfizetett illeték visszatérítésének. A függő hatályú döntés értelmében, ha két hónapon belül nem született döntés, a hatóság köteles volt az ügyfél részére az eljárási díjat, ennek hiányában tízezer forintot megfizetni.

Az adatszolgáltatók közül sokan különösen aggályosnak tartották, hogy a függő hatályú végzések jogerőssé válása és az ezzel járó következmények megakadályozása érdekében – legkésőbb a határidő

utolsó napján – a hatóságok a tényállás teljes körű feltárása nélkül is döntést hoznak. 2016. január 1-jétől az eljárási törvény csak szűk körben tette lehetővé az eljárás felfüggesztését, az adatszolgáltatók véleménye szerint e módosítás lassítja az eljárást. 2016. január 1-jétől a fellebbezési eljárás is módosult, ugyanis ha a másodfokú döntés meghozatalához nem volt elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása volt szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végezte el, és ennek alapján döntött. A függő hatályú végzések jogerőssé válásának megakadályozása érdekében hozott döntések következtében az adatszolgáltatók szerint 2016 első félévében addig nem tapasztalt mértékben kellett az elsőfokú döntéseket másodfokon megváltoztatni vagy kiegészítő bizonyítást lefolytatni.

A biztos korábbi vizsgálati tapasztalatai visszaigazolták az adatszolgáltatók azon véleményét, hogy egyes gyámhatósági ügyekben sokszor az eljárási törvényben meghatározott ügyintézési határidőben csak a tényállás teljes körű feltárása és széleskörű bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül hozható döntés. A biztos álláspontja szerint nem minden esetben a lehető leggyorsabban meghozott döntés szolgálja a gyermek legjobb érdekét, ráadásul egy gyámhatósági eljárás számos pontján jellegében eleve eltér egy hagyományos közigazgatási hatósági eljárástól, az általa hozott döntések – a bírósági eljárásokkal együtt – komoly jogi és nem jogi következménnyel járnak, sokat befolyásolnak, a legszemélyesebb kapcsolatokról határoznak. Kétségtelen, hogy az egyes gyámhatósági ügyek eltérőek lehetnek, de fontos lenne a jogalkotó részéről egy gyorsító elem beépítésekor a differenciáltabb megközelítés alkalmazása, e körben annak a lehetővé tétele, hogy a gyámhatóság indokolt esetben az előtte folyó eljárást felfüggeszthesse, egyben pedig a függő hatályú végzés meghozatalát mellőzze. Mindebből következően az ombudsman megállapította, hogy a gyámhatósági eljárások specifikus jellegére tekintettel nem levő gyorsító elemek automatikus, nem kellően differenciált alkalmazása hatásában alkalmas arra, hogy a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elvével, illetve gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggésben visszásságot okozzon.

Az ombudsman kiemelkedően fontosnak tartotta a gyámhatóságokon dolgozó, nagy tapasztalattal, kiemelkedő szakmai tudással és empátiás képességgel rendelkező, valamint a fiatal szakemberek anyagi és társadalmi megbecsülését, a szakterületen való megtartását. Álláspontja szerint a vizsgálat idején a gyámhatósági munkatársak kiégését megelőző szupervízióknak, a burnout képzéseknek, az újonnan belépő munkatársak elméleti és gyakorlati képzésének, a szakterületen régebben dolgozók szakirányú továbbképzésének hiányában sérül a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, valamint fennáll az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alapjogával összefüggő visszásság is. A gyámhatósági eljárásokkal összefüggésben több korábbi ombudsmani vizsgálat tárt fel a jogszabályok nem megfelelő értelmezésére visszavezethető, alapjogi visszásságot eredményező eltérő joggyakorlatot. Mindezek alapján az alapjogi biztos indokoltnak tartotta a gyámügyi szakmai eseti döntéstár kidolgozását és megjelentetését, illetve módszertani levelek kiadását.

## **Intézkedések**

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy vizsgálja felül a kormányhivatalokban és azok járási és kerületi hivatalaiban gyámhatósági feladatokat jelenleg ellátó osztályok és főosztályok létszámkeretét, és a nem megfelelő létszám esetén tegye meg a szükséges intézkedéseket, valamint vizsgálja meg a további informatikai fejlesztések, illetve az adminisztratív terhek csökkentésének lehetőségét. A biztos a minisztert arra is kérte, hogy tekintse át a hatályos szabályozás alapján kialakult jogi helyzetet, vizsgálja meg egyes gyámhatósági eljárások esetében a differenciált szabályozás kialakításának a lehetőségét, ideértve a függő hatályú végzés meghozatalának mellőzését, illetve az eljárás felfüggesztésének a biztosítását. Végül felkérte a minisztert, hogy a rögzített szakmai javaslatok figyelembevételével fontolja meg a gyámügyi szakügyintézők szupervíziója, a burnout képzések, az újonnan belépő munkatársak szakirányú elméleti és gyakorlati képzése, valamint a szakterületen régebben dolgozók szakirányú továbbképzése biztosításának lehetőségét, továbbá az egységes gyakorlat elő-

segítése érdekében a gyámügyi területen szakmai eseti döntéstár kidolgozását és megjelentetését, illetve módszertani levelek kiadását.

## **A jelentés utóélete**

Az emberi erőforrások miniszterének intézkedése nyomán 2018. január 1-jétől a másodfokon eljáró új gyámügyi ügyintézők létszáma 21 fővel emelkedett. A miniszter tájékoztatása szerint azáltal, hogy az irányadó rendelet lehetővé teszi a gyámügyi ügyintézők kiemelt ügyintézői osztályba sorolásának lehetőségét, megvalósul a gyámügyi és gyermekvédelmi területen foglalkoztatott állami tisztviselők munkakörével együtt járó kiemelt terhelés többletdíjazása. A miniszter a 2018. január 1-jén hatályba lépő közigazgatási rendtartási törvény rendelkezéseire figyelemmel nem tartotta támogathatónak a függő hatályú döntések mellőzésének előírását. A miniszter tájékoztatását és válaszát a biztos tudomásul vette. Az ombudsman üdvözölte a miniszter tájékoztatását, miszerint a közigazgatási rendtartási törvény hatályba lépését megelőzően a gyámügyi igazgatás területén a mindennapi jogalkalmazást elősegítő szakmai nap tartását tervezi a szaktárca. Az alapjogi biztos ugyancsak üdvözölte az irat-mintatár kidolgozására vonatkozó terveket, továbbá a gyámügyi ügyintézők belső képzésére indított programot.

Az ügyintézői létszám növelésének megvalósulását követően mind az első, mind a másodfokú eljárások elhúzódását sérelmező panaszok továbbra is érkeznek az ombudsmani hivatalhoz. Tekintettel arra, hogy az alapjogi biztos álláspontja szerint a kizárólag a másodfokú gyámhatóságoknál végrehajtott létszámbővítés a jelentésben feltárt visszasságokat teljes körűen nem orvosolta, így a késedelmes gyámhatósági eljárások tekintetében 2019-ben is vizsgálatot folytatott (AJB-304/2019). A vizsgálatot lezáró jelentésében a biztos ismételten megállapította, hogy az elsődlegesen létszámhiányra visszavezethető érdemi döntések késedelmes meghozatala az érintett ügyfelek tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszasságot okoz. Nem érvényesülhet továbbá a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, ez a helyzet pedig a gyámügyi eljárásokban érintett gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való alapjogával összefüggő visszasságot

eredményez. A vizsgálatot lezáró jelentésében az ombudsman felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy ismételten vizsgálja felül a kormányhivatalokban és azok járási és kerületi hivatalaiban gyámhatósági feladatokat jelenleg ellátó osztályok és főosztályok létszámkeretét, és a nem megfelelő létszám esetén tegye meg a szükséges intézkedéseket.

## **Maradj mellettem!**

*A kórházi ellátásra szoruló gyermekek mellett bent tartózkodó nagykorú hozzátartozók elhelyezésének körülményeiről (AJB-1256/2018)*

TASI KATALIN

Az alapjogi biztos vizsgálata feltárta, hogy intézményenként eltérőek, olykor pedig súlyosan aggályos, indokolatlan korlátozókat tartalmaznak a kórházakban kezelt gyermekek mellett tartózkodó szülők elhelyezésének feltételei. Ennek hátterében pedig a jogszabályi keretek és a finanszírozási szabályok elégtelensége azonosítható. Az ombudsman kivizsgálta a hozzá forduló szülők panaszbeadványait és – a szemléletváltás fontosságát kiemelve – a gyermeki jogokat tiszteletben tartó megoldások alkalmazását kérte a kórházak és a szakértők vezetőitől.

### **A vizsgálat előzményei**

Egy 2010-es jelentésben (AJB-579/2010) a biztos az egyes kórházak gyakorlata, illetve az irányadó szabályozás hiányosságai, így a bent-tartózkodó szülő ellátásának finanszírozási szabályai kapcsán tárt fel visszasságokat, mindezek nyomán pedig a szakértő és az intézmények felé fordult a szükséges komplex ajánlásokkal az aggályok és problémacsoportok megszüntetése érdekében.

A jelentés rögzítette, hogy a hozzátartozó bent-tartózkodása részletszabályainak megállapítását a törvény a házirend hatáskörébe utalja, de azok nem lehetnek ellentétesek a keretjogszabályok tartalmá-



val, illetve teljesíteniük kell az előírt törvényi minimumot. A biztos felhívta a figyelmet, hogy az egészségügyi törvény által meghatározott, a „betegellátás zavartalansága” kitétel a gyakorlatban nagyon tágan is értelmezhető, az így kialakított tényleges gyakorlat kórházanként, sőt osztályonként is eltérhet. Rögzítette, hogy az akkori kapcsolattartásra vonatkozó törvényi szabályok elnagyoltak voltak, a gyakorlatban legfeljebb alapelvi jelentőségük van. A házirend kialakítása során irányadó jogi szabályozás betartása, betartatása az egyes intézmények gyógyító terápiájának különbözősége, az intézmény, osztály építészeti adottságai és anyagi lehetőségei függvényében jelentősen eltérőek, ezért a folyamatos kapcsolattartás lehetősége – a konkrét panaszokon túlmutatóan is – számos intézményben nem megfelelően biztosított. Mindez pedig a jogállamiság elvével és az abból következő jogbiztonság követelményével megy szembe.

A vizsgálat rámutatott arra is, hogy a kórházi gyakorlat nemcsak az adott egészségügyi szolgáltató tárgyi feltételeinek, hanem az ellátást irányító és ténylegesen nyújtó személyzet betegellátásról alkotott szemléletének is a függvénye. Az érintett alanyi kör – valamennyi, az ellátás kezdetekor 14. életévét be nem töltött gyermekkel a kórházban benmaradó szülő – lejelentése esetén a kórházak egy pontosan meghatározható összeget, napidíjat kapnak az Egészségbiztosítási Alapból. Annak eldöntése azonban a kórház kompetenciájába tartozik, hogy ebből milyen arányban fordítanak a szülő étkezésére, mennyit csoportosítanak a felmerülő más költségekre, mennyit költenek az éjszakai fekvőhely kialakítására, fenntartására. Nincs arra vonatkozó rendelkezés, hogy ezen összegből a benntartózkodás milyen minimumfeltételeit köteles a kórház biztosítani.

A jelentés aggályosnak tekintette, hogy a kísérők éjszakai elhelyezésének minimumfeltételei nincsenek rögzítve, ahogyan azt is, hogy emiatt azok adekvát szakmai kontrollja, számon kérhetősége sem lehetséges. E finanszírozási megoldás azt eredményezi, hogy a kórházak nincsenek motiválva arra, hogy a szülőnek magasabb szintű elhelyezést nyújtsanak. A finanszírozási jogszabályok csak azon gyermekek szüleinek a benntartózkodását rendelik finanszírozni, akik a kórházi ellátásuk megkezdésekor még nem töltötték be a 14. életévüket. A jelentés megállapította, hogy a gyermekek gondoskodáshoz és vé-

delemhez való jogával összefüggő visszásságot okoz, hogy a 14 év feletti gyermekek szüleinek benntartózkodását az állam semmilyen módon nem támogatja, nem téríti.

A korábbi vizsgálat a releváns szabályok ismertetése után feltárta, hogy értelmezési nehézséget okozhat az a hatályos jogi megoldás, mely szerint az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozható „kísérők” három különböző kategóriáját három, a jogforrási hierarchiában eltérő szintű jogszabályban határozza meg a jogalkotó. Törvény rögzíti ugyanis a fogyatékos személy kísérője ellátásának finanszírozását, egy végrehajtási rendelet a 14 év alatti ellátott kísérője ellátásának finanszírozási jogalapját, a szoptatós anya ellátása finanszírozásának módját pedig egy miniszteri rendelet a fenti két kategória finanszírozásának részletszabályainál, a Homogén Betegségcsoport (HBCS) súlyszám forintértékének aktuális szorzója meghatározásakor említi, de a jogalapot nem érinti. A feltárt megoldás a vizsgálat szerint aggasztó: garanciális szabály, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat ugyanis azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni, a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A biztos megállapította, hogy a finanszírozással érintett alanyi kör eltérő szintű jogszabályokban történő meghatározása akadályozza a szabályozás áttekinthetőségét és követhetőségét, így sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

A gyermekek kapcsolattartásával és a szülő éjszakai elhelyezésével összefüggésben a korábbi jelentés hangsúlyozta, hogy amellett, hogy a gyermek korából, fejlettségéből adódóan teljes mértékben igényli a szülői gondoskodást, az esetek nagy részében a jelenlét is, nem hanyagolható el az a tevékeny ápoló munka sem, amelyet a benntartózkodó szülő gyermeke érdekében fejt ki. A szülőket pedig megnyugtatja a gyermekük állapotáról való folyamatos informálódás lehetősége. A folyamatos kapcsolattartás biztosítottága nemcsak jog, hanem mind a szülő, mind az ápoló-gyógyító személyzet, mind a gyermek közös érdeke is. A közös érdek megvalósítása egyrészt kölcsönös kompromisszumokat, másrészt pedig bizonyos viselkedési, magatartási szabályok betartását követeli az ellátottól, a szülőtől és a kórházi személyzettől is.

A biztos hangsúlyozta, hogy a kórház nem sérti a kapcsolattartás jogát, illetve a benntartózkodásra jogosult szülő emberi méltóságát akkor, ha megtiltja azt, hogy az adott kórteremben található más, éppen üres betegágyakra feküdjön a gyermeke mellett tartózkodó szülő. E tilalom szakmai, higiénés, valamint finanszírozási szabályokkal is magyarázható, de mindenekelőtt azzal, hogy a kórház elsődleges funkciója a gyógyítás, a gyógyításra szoruló betegek ellátására vonatkozó azonnali, halasztást nem tűrő rendelkezésre állási kötelezettség. Más a helyzet a jelentés alapján az azonos kórteremben elhelyezett szülők nemét illető, a házirendben szereplő korlátozások esetében. Különösen pedig annak a kifejezett, általános jellegű tilalmával, hogy férfi nemű hozzátartozó tartózkodjon a gyermek mellett. A jelentés feltárta, hogy a gyermek jogaival ellentétes és az egyenlő bánásmód követelményének sem felel meg, ha egy később felvett gyermek mellett azért nem tartózkodhat bent férfi rokona, mert az ugyanabba a kórterembe korábban felvett gyermek mellett nőnemű hozzátartozó tartózkodik.

Korábbi jelentésében a biztos mindezek alapján felkérte az egészségügyért felelős minisztert, hogy kezdeményezze a kísérő személyek ellátásának finanszírozására vonatkozó joganyag egységes, azonos jogszabályban történő megfogalmazását. Kezdeményezte, hogy az esetleges visszaélések megelőzése és valamennyi gyermekkorú, azaz 18 év alatti ellátott kísérője benntartózkodásának biztosítása érdekében gondoskodjon a szükséges finanszírozási háttér megteremtéséről. Felkérte a minisztert, hogy a szükséges részletszabályok kialakításával határozza meg annak a minimális elhelyezési szintnek a paramétereit (minimumkövetelmények), amelyet az Egészségbiztosítási Alap terhére igénybe vett finanszírozásból a szülő szállására kell fordítani, fejlesztésekre tartalékolni. Végül javasolta, hogy vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy mely jogszabályok módosításával érhető el, hogy egy újonnan, átalakítva átadott gyermekkórház, gyermekeket ellátó kórházi osztály tervezésekor és kivitelezésekor a szülő benntartózkodásának méltó, higiénikus, és a gyermekek ellátását nem veszélyeztető megoldása legyen alkalmazható. Az ombudsman az érintett kórházak igazgatóit arra kérte, hogy – a házirend felülvizsgálata mellett – a felvett gyermek férfi hozzátartozója számára is

biztosítsák a benntartózkodás lehetőségét, alakítsanak ki olyan körülményeket, hogy más betegek esetleges zavarását elkerülve a gyermek bármely szülője dönthessen a folyamatos benntartózkodás mellett.

## **Az eljárás megindulása**

Egy civil szervezet beadványában kérte a biztost, hogy hivatalból indítson utóvizsgálatot a még 2010-ben kezdeményezett ajánlások és kezdeményezések teljesülésének ellenőrzése, valamint a jelenlegi helyzet feltárása érdekében, tapasztalataik szerint ugyanis a korábbi jelentésében tett intézkedésnek, így különösen a jogszabály-módosításra vonatkozó kezdeményezésnek a jogalkotó nem tett eleget. E hivatkozott, korábbi vizsgálatában a biztos a kiskorúakat érintő kórházi fekvőbeteg-ellátás során a gyermekekkel együtt tartózkodó kísérő elhelyezésének körülményeiről adott ki jelentést. A civil szervezet utóvizsgálat kezdeményezésére irányuló beadványával közel azonos időben több hasonló tárgyú egyedi panaszbeadvány is érkezett a biztoshoz, amelyekben azt kérték a panaszosok, hogy a biztos vizsgálja meg az egyedi panaszokkal érintett kórházak, illetve kórházi gyermekosztályok gyakorlatát, belső szabályozását, továbbá a fekvőbeteg-ellátás során szülőként őket és a gyermekeiket ért jogsérelmeket.

## **A megállapított tényállás**

A panaszbeadványában az szerepelt, hogy a 2010-es ombudsmani jelentésben megfogalmazott kezdeményezésnek az egészségügyért felelős minisztérium nem tett eleget. A beadványozó kiemelte, hogy a kiskorú betegek kapcsolattartáshoz való jogának szabályozása és annak kórházi gyakorlata olyan kiemelt témakör, amelyet maga is több éve vizsgál. A beadványozó legutóbb 2017-ben végzett átfogó kutatást azzal összefüggésben, hogy hogyan alakul a szülői jelenlét lehetősége a kórházban fekvő gyermek mellett. A felmérései azt mutatták, hogy az egyes egészségügyi intézmények gyakorlata jelentősen eltér egymástól, ami arra enged következtetni, hogy az intézmények eltérően értelmezik a törvényben meghatározott kereteket és korlátokat. Kórházanként eltérő az, hogy milyen eszközökkel

biztosítják a betegtársak jogainak tiszteletben tartását, illetve a betegellátás zavartalanságát. Így a kiskorú beteg kapcsolattartáshoz való joga érvényesülésének mértéke az egészségügyi szolgáltató házirendjében meghatározott szabályok, a szolgáltatónál élő egyfajta belső „szokásjog” függvénye. A panaszos szerint mindez a helyzet súlyosan visszas a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggésben.

A biztos rávilágított, hogy a korábbi ombudsmani jelentés kiadása óta eltelt időszakban a biztos intézkedéseinek egyike sem valósult meg. A jogi szabályozás nem változott, ezért továbbra sincsenek olyan egységes standardok, amelyek pontos keretet biztosítanának a kórházi gyakorlat számára. Előadta továbbá, hogy 2017-ben 62 gyermekkórháztól vagy gyermekklinikától, illetve gyermekgyógyászati osztályt működtető egészségügyi intézménytől igényelt közérdekű adatokat, többek között a szülő kórházi tartózkodásának lehetőségeivel és kifejezetten a szülő éjszakai kórházi elhelyezésével kapcsolatban. A kapott adatok alapján három kórház esetében merült fel, hogy gyakorlatuk nem felel meg az egészségügyi törvény által előírtaknak sem.

Egy kórház esetében a szülő csak kivételes esetben, orvosi engedéllyel maradhat gyermeke mellett. Fekvőhelyet csak térítés ellenében kaphat, egyébként az éjszakát széken ülve töltheti el. Térítésmentesen kizárólag azok maradhatnak gyermekük mellett, akik 2 év alatti beteg gyermeküket szoptatják, akiknek a gyermeke krónikus betegségben szenved, illetve a kórház dolgozói. A panaszos előadta, hogy álláspontja szerint a kórház gyakorlata hátrányos megkülönböztetést valósít meg. Hangsúlyozta, hogy az egészségügyi törvény rendelkezései egyértelműek abban a tekintetben, hogy kizárólag a kiskorúságot határozzák meg a szülői jelenlétéhez való jog feltételeként. Jelezte, hogy egy gyermekgyógyászati klinikán, három osztályon, a Sebészeti, az Intenzív és a Koraszülött Intenzív Osztályon a szülő nem maradhat bent éjszakára a gyermeke mellett. A Sebészeti Osztályhoz ugyanakkor egy 18 férőhelyes anyaszállás tartozik, amelyet térítési díj ellenében lehet igénybe venni. A harmadik esetben előadása szerint a szülő csak akkor tartózkodhat gyermekével, ha kifizeti a 2000 forintos napi térítési díjat. Díjfizetés esetén a kórház a szülő-

nek fekhelyet biztosít, de ha a díjat nem fizeti ki, akkor semmilyen formában, még egy széken ülve sem töltheti bent az osztályon az éjszakát gyermeke mellett.

Mivel a beadványozó felmérése szerint több más, az említett osztályokhoz hasonló kórházi osztályon megvalósítható a szülő éjszakai jelenléte, kérdéses, hogy az érintett kórházak által bevezetett korlátozás mennyiben alapul ténylegesen a betegtársak jogainak védelmén, illetve a betegellátás zavartalanságának biztosításán. Amennyiben ugyanis ez a két indok nem igazolható, úgy a szülő jelenlétének korlátozása a biztos szerint gyermekjogi oldalról súlyosan aggályos.

Továbbá, egyedi beadvány útján a biztos tudomására jutott, hogy egy negyedik, érintett kórházban a panaszos nem kórtermi ellátást, hanem apartmanban történő elhelyezést kért, a felvételkor azonban azt közölte az ápolónő és az orvos, hogy az apartmanban csak nőnemű hozzátartozó, anya, nagymama helyezhető el a gyermekkel együtt, miközben az apartmanban egy gyermek és egy felnőtt ágy volt. A panaszos szerint a helyzete nem volt egyedi, mivel a gyermeke édesanyjával már nem éltek együtt, de a gyermeket a válásuk után is közösen, együttműködve gondozták. Emiatt a gyermek édesanyja – a lakóhelytől 200 kilométerre lévő kórházban történt ellátás során – nem volt jelen, sem elérhető közelségben. A gyermek azonnali kórházi ellátását igénylő esetről az édesapa azonnal értesítette az édesanyját, és az ő rugalmasságának és mobilitásának volt köszönhető, hogy viszonylag gyorsan a kórházba tudott menni, és a négyéves gyermeknek nem kellett egyedül töltenie az éjszakát a kórházban.

Végezetül egy másik egyedi ügyben a panaszos egy gyermekgyógyászati klinika házirendjében foglalt feltételeket kifogásolta, az orvosi és egyéb egészségügyi ellátással kapcsolatban azonban nem emelt panaszt. A belső szabályzat szerint csak női rokonok éjszakai benntartózkodására van lehetőség a klinikán. A panaszos a törvény által rögzítettekre hivatkozva ötesztendő gyermeke mellett bent kívánt maradni az osztályon éjszakára is, azonban az érvelését és a kérését azzal utasították el, hogy vannak, lehetnek idősebb lányok és szoptatós anyák is az osztályon. Álláspontja szerint ez sérti az egyenlő bánásmódot, a szeméreméret tiszteletben tartása ugyanúgy megilleti a különböző korú kiskorúakat is, a kórház érvelésének követke-

zetes véghez vitele mellett így pedig nem lehetne a gyerekeket koedukált szobákban sem elhelyezni. A panaszos kisfia végül egy háromágyas kórterembe került, ahol mindkét este rajtuk kívül egy édesanyát helyeztek el kislányával. Az érintett édesanyának semmilyen aggálya nem volt a fennálló helyzet kapcsán.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*A gyermekkel való kapcsolattartásra és a kórházban való szülői bent tartózkodásra vonatkozó jogi szabályozás kapcsán*

Az ombudsman rámutatott arra, hogy az egészségügyi ellátás során a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának, illetve a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve érvényesülésének szempontjából kulcskérdés – a tájékoztatáshoz való joggal összefüggésben – a szülővel (közeli hozzátartozóval) való folyamatos kapcsolattartás lehetőségének és a kiszolgáltatott, szorongó, féltő gyermek számára a szülői, hozzátartozói jelenlét, a vele való folyamatos tartózkodás lehetőségének biztosítása. Különösen felerősödik mindez alacsonyabb életkorú gyermekek vagy bármilyen korú gyermek hosszabb időtartamú kórházi kezelése esetében. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a kapcsolattartás a szülő joga is egyben, aki így tud eleget tenni a gyermek felé fennálló gondoskodási kötelezettségének. A gyermekközpontú egészségügyi ellátás magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a gyermek alapvető szükségleteit, így a hozzá legközelebb álló személy, személyek jelenlétét aktívan elősegítsék.

A korábbi jelentés kiadása óta változatlan törvényi rendelkezés értelmében a kiskorú betegnek joga van arra, hogy szülője, törvényes képviselője, illetőleg az általa vagy törvényes képviselője által megjelölt személy mellette tartózkodjon. A felsorolt kategóriákba tartozó személyek közül legalább egy személynek a gyermek melletti tartózkodását nem zárhatja ki a kórház. A törvény azonban a tartózkodás körülményeire nézve továbbra sem határoz meg minimumszabályokat, azokról jelenleg is az egyes egészségügyi intézmények maguk dönthetnek. A kapcsolattartás joga korlátozható, az a fekvőbeteg-gyógyintézetben meglévő feltételektől függően, a betegársak jogainak tiszteletben tartásával és a betegellátás zavartalanságával

összhangban gyakorolható. Ez a rendelkezés tág mozgásteret nyújt a kórházak és klinikák számára, hogy saját hatáskörben a betegellátás zavarára hivatkozva különböző egyedi, általános korlátozásokat állapíthassanak meg.

A biztos szerint önmagában nem tekinthető aggályosnak az a szabályozási megfontolás, amely szerint a betegek ellátása, mint az egészségügyi intézmény alapfeladata megelőzi a folyamatos kapcsolattartás biztosításának jogát, számos esetben ugyanis valóban az ellátásnak kell prioritást élveznie. Alátámasztható annak célszerűsége és indokoltsága, hogy az egyes egészségügyi intézmények az általános jellegű jogszabályi iránymutatás, az abban meghatározott követelmények alapján, azokkal összhangban alakítsák ki gyermekközpontú megoldásokat. Alapvető követelmény azonban, hogy egységesen érvényesülni tudjanak az ország valamennyi egészségügyi intézményében a gyermekek jogát és legjobb érdekének védelmét szavatoló jogi feltételek. A jogállami szemléletmód pedig megköveteli, hogy mindez ne pusztán az egészségügyi intézmény anyagi, infrastrukturális helyzetén, vezetőinek, munkatársainak jóindulatán, hozzáállásán, hanem (egyebek mellett a finanszírozásban is aktív) jogalkotói szerepvállaláson is múljon.

Az egészségbiztosítási törvény lehetővé teszi, hogy a kórház a beteg által megfizetett külön térítési díj ellenében egyéni igény szerint, az egészségügyi ellátás szakmai színvonalának érintése nélkül magasabb színvonalú étkezést, elhelyezést nyújtson bizonyos, a jogszabályban meghatározott egyéb feltételek esetén. Mindez elvileg megteremtette a lehetőségét, hogy külön szolgáltatásként az egyes egészségügyi intézmények a szülők számára megfelelő feltételeket teremtve elhelyezést nyújtsanak. A finanszírozás (a szállás és étkezés költségének finanszírozása) ez esetben is a fenti szabályok szerint zajlik: az Egészségbiztosítási Alapból igénybe vehető az alapszintű elhelyezés költségtérítése akkor is, ha a szülő a magasabb szintű ellátás igénybevételét kéri, és meg is fizeti.

A biztos megállapította, hogy a korábbi ajánlások teljesítésének elmaradása, az egészségügyi intézményekben a gyermekkel való folyamatos kapcsolattartást, a benntartózkodást a szülők számára biztosító egységes jogi követelményrendszer, elhelyezési szint minimális



követelményeit szavatoló finanszírozási megoldások hiányában a fennálló jogi helyzet továbbra is sérti a jogbiztonság követelményét, illetve a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát.

*A szülők benntartózkodásának engedélyhez, térítési díj megfizetéséhez kötése tekintetében*

A biztos tudomására jutott azon megoldások, amely szerint a szülő csak kivételes esetben, orvosi engedéllyel maradhat gyermeke mellett és térítés ellenében kaphat fekhelyet, a biztos szerint nem felelnek meg a törvényi követelménynek, amelynek értelmében a kiskorú betegnek joga van arra, hogy szülője, törvényes képviselője, illetőleg az általa vagy törvényes képviselője által megjelölt személy mellette tartózkodjon. A vizsgált intézmények házirendje így az irányadó törvény rendelkezésével ellentétes, a törvényben biztosított jog tartalmát aggályos módon korlátozza.

A kiskorú gyermek mellett való tartózkodás, a szülő és gyermeke közti folyamatos kapcsolattartás joga alapesetben nem köthető orvosi engedélyhez, kivéve azokat a rendkívüli, speciális helyzeteket, amikor a benntartózkodás mindenki számára kizárt (járványveszély). E jogot térítésmentesen kell biztosítani akkor is, ha a szülő semmi egyéb (magasabb szintű ellátást nyújtó), térítési díj megfizetéséhez kötött szolgáltatást nem kíván igénybe venni. A térítési díj ellenében igénybe vehető magasabb szintű szolgáltatást rendezi a jogi szabályozás, azonban önmagában a benntartózkodást nem lehet külön díjfizetéshez kötni. A szülőnek joga van térítésmentesen a gyermek mellett tartózkodni akkor is, ha – a megfelelő jogi szabályozás fent részletesen kifejtett hiányában – a térítésmentes elhelyezés körülményeinek (komfortfokozatának) jelenleg semmilyen minimumszabálya nincs. Mindez elvben jelentheti a gyermek ágya melletti széken való ülést, a látogatók számára az épületben máshol rendelkezésre álló, osztályon kívüli mosdó használatát.

Mindezek alapján a biztos azt állapította meg, hogy a házirendekben megállapított, a szülők gyermekük mellett való tartózkodását az intézmény engedélyéhez, térítési díj fizetéséhez kötő korlátozás ellentétes az egészségügyi törvény rendelkezéseivel, sérti a jogállamiság

elvét, nem egyeztethető össze a gyermek legjobb érdeke védelmének megfelelő eljárás elvével, és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

### *Az apák és más, férfi hozzátartozók benntartózkodásának kizárása, korlátozása kapcsán*

Egy vizsgált kórház gyakorlata szerint az apartman szobákban a közös mosdóhasználat, illetve az átláthatóság miatt nem helyeznek el apát vagy más közeli férfi hozzátartozót. Az érvelés szerint a kórházi személynzet, illetve a nőnemű szülőtársak szeméremérzete indokolhatja, hogy férfi hozzátartozót kizárjanak a benntartózkodás lehetőségéből. Egy másik klinika igazgatója szerint az idősebb lánygyermekkel, kamaszlányokkal egy szobában nem tudnak olyan gyermeket elhelyezni, akit férfi hozzátartozó kísér, a lányok szeméremérzete miatt.

A 2010-es jelentés már rámutatott arra, hogy az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából visszaszár a házirend, illetve alkalmazott gyakorlat, amely pusztán a nemére tekintettel (férfi volta miatt) zárja ki a szülőt a benntartózkodásból, a gyermeke melletti tartózkodásból. Mindez akkor különösen nehezen magyarázható, ha a szülők, közeli hozzátartozók elhelyezésére egyébként külön, térítéshez kötött szolgáltatásként, elkülönített helyiségekben kerül sor.

Újabb jelentésében ismét azt állapította meg a biztos, hogy az intézmények gyakorlata ellentétes az egyenlő bánásmód követelményével, ugyanis a szülők homogén csoportjából nemi alapon tett megkülönböztetéssel, a férfiak számára az adott feltételektől függően kizárja a gyermekkel való tartós együttlétet, a kórházi elhelyezést. Mivel az egyenlő bánásmód követelményének a sérelme mellett az érintett gyermekek alapvető jogainak a korlátozására is sor kerül, a legitim cél mellett a korlátozás szükségessége és arányossága is vizsgálendő. E körben a biztos szerint más szülők, de különösen az ott dolgozók szeméremérzetének figyelembe vétele, bár méltányolható szempont, önmagában nem teszi szükségessé a teljes kizárást, hiszen arra más, szervezési jellegű megoldások útján is lehetőség van. Amint a konkrét esetből is kiderült, számos olyan, előre nem látott vagy nem várt élethelyzet adódhat, amikor kizárólag az apa vagy más férfi közeli

hozzá tartozó tud, képes a gyermekével maradni, benntartózkodni az egészségügyi intézményben a gyermek ellátásának idejére. Ekkor a kizáró feltétel alkalmazása nemi alapú, illetve családi státuszon alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg, ezáltal egyrészt sérti az apa egyenlő bánásmódhoz való jogát, másfelől nem egyeztethető össze a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével sem, a házirend eseti, mérlegeléstől függő figyelmen kívül hagyása pedig jogbiztonságot sérti.

Az alkalmazott aggályos megkülönböztetés ellentmondásosságára utal, hogy szemben az intézmények által hivatkozott korlátozásokkal, olyan előírással nem lehet találkozni, amely szerint pl. a kamasz fiúgyermek ápolására szolgáló szobákban – szeméremérzetük megóvása érdekében – nem helyezhető el olyan gyermek, akivel női hozzátartozója van bent az ellátás során.

A biztos szerint a személyzet vagy a szülőtársak vélt vagy valós szeméremérzete (hálóruhában lát férfi hozzátartozót), illetve a szülőtársak neme nem indokolhatja, hogy férfi hozzátartozót eleve kizárjanak a benntartózkodásból; ez önmagában véve nemi alapon diszkriminatív. A kifogásolt szeméremérséítő helyzetek megítélése szubjektív, és sokkal kevésbé korlátozó szabályok előírásával elkerülhető lenne: ilyen lehet az apartmanban viselhető öltözék meghatározása, illetve a közös mosdóhelység használatának, illetve fertőtlenítésének meghatározott időközönkénti előírása. E szabályok is nyilvánvalóan a gyermekkel bent tartózkodó szülők magatartását korlátozzák, de ezek kevésbé súlyosan: inkább magatartási szabályok, a kapcsolattartáshoz való jog lényeges tartalmát nem korlátoznák. A férfi hozzátartozó kizárása egyrészt súlyosabb, másrészt konkrét jogi normát sértő, illetve alapvető joggal összefüggésben visszásságot okozó szabály.

Hasonlóképp fontos törekvésként aposztrofálta a biztos azt, ha az intézmények összességében és általánosan is törekednének valamennyi ellátott gyermek szeméremérzetének megóvására, nem pedig a szülők vélt vagy valós szeméremérzetére hivatkozással korlátoznák és különböztetnék meg nemi alapon a gyermek hozzátartozóit. Vitathatatlan tény, hogy a kisgyermeket ugyanúgy megilleti a testi integritáshoz való jog; a gyermekek betegségtől sújtott, kiszolgáltatott helyzetben pedig különösen sérülékenyek. A gyermek fejlődésében

jellemző életszakaszonként felerősödhet a szégyenlősség érzése, illetve az adott gyermek személyiségétől is függhet; tény azonban, hogy az egyes kisgyermekektől koruknál fogva nem vitatható el a szeméremérzet. Előfordulhat, hogy a beteg gyermeket egészen kisgyermek kortól fogva zavarja, ha mások hálórúhában, esetleg lemeztelenítve látják. A biztos felhívta a figyelmet, hogy a személyzet, a szülők (vélt vagy valós) szeméremérzetének védelme helyett a szeméremérzet megóvása az eleve sokkal kiszolgáltatottabb helyzetben lévő, beteg gyermekek (akik életkoruknál fogva is kiszolgáltatottak) tekintetében lenne igazán lényeges. Mindez adott esetben az intézmény házirendjében szabályozott, esetenként alkalmazható megoldásokat igényel (pl. függöny, paraván alkalmazása a vizsgálatok során).

#### *A térítésköteles benntartózkodás alóli kivételek során az előnyben részesítésről*

A vizsgálattal érintett egyik kórház belső szabályzata értelmében a szülők az intézményben csak térítés ellenében kaphattak fekhelyet; ez alól kivételt képezett és térítésmentesen maradhatott gyermeke mellett az az édesanya, aki két év alatti beteg gyermekét szoptatta, illetve az a szülő, akiknek a gyermeke krónikus betegségben szenvedett, vagy aki a kórház dolgozója volt. A biztos rámutatott, hogy ha az egyébként minden más szülő számára térítésköteles, magasabb szintű szolgáltatás körülményeit nyújtva, térítésmentes benntartózkodást biztosít a kórház meghatározott személyi kör számára, akkor a kivételek rögzítése során nem járhat el önkényes módon, e megkülönböztetésnek (előnyben részesítésnek) észszerű indokok kell alapulnia. Kiemelte, hogy ez esetben a betegellátási feladaton túlmutató szolgáltatásnyújtásról van szó. Álláspontja szerint ilyen észszerű ok egyértelműen fennáll a krónikus beteg gyermekek szülőjének biztosított térítésmentes elhelyezés esetében, hiszen az érintett gyermek elhúzódó betegsége önmagában is tartósan megterheli a családot, és a hosszabb időtartamú benntartózkodás esetén fizetendő jelentős összegű térítési díj gyakran anyagilag is nehezen vállalható.

Hasonlóan észszerű a magyarázata a szoptató édesanyák előnyben részesítésének, a számukra biztosított térítésmentességnek a gyer-

mek számára megfelelő táplálék hozzáférhetősége érdekében. Kérdést vet fel ugyanakkor, hogy mindezt figyelembe véve szükséges-e automatikusan a gyermek kétéves koránál meghúzni a határt a térítésmentesség biztosításával kapcsolatban. A két év alatti, szoptatott gyermek esetén a csoportképzést a biztos nem tartotta megfelelőnek: a folyamatos és (kedvezményes, térítésmentes) benntartózkodás oka ebben az esetben nyilvánvalóan az anya szoptatás miatti rendelkezésre állásának biztosítása. A két éves kor, mint normatív határvonal meghúzása azonban ésszerűtlen: számos gyermek esetében a szoptatás véget ér, mások esetében azonban tovább tart a kétéves kor elérése után is. Ha a szoptatott gyermekre tekintettel nyújt az intézmény térítésmentes, magasabb színvonalú ellátást, akkor azt valamennyi szoptatott gyermek esetében nyújtania kellene, ha annak tényleges oka a szoptatás. Ha a kórház az azonos csoportba tartozó gyermekeket életkor alapján kívánja meghatározni, azt mérlegelve, hogy a két év alatti gyermek számára mindenképpen szükséges a szülői, hozzátartozói (és nemcsak az anyai) jelenlét, akkor nem írhatja elő további kritériumként a szoptatást. Számos esetben előfordul ugyanis, hogy az anya önhibáján, akaratán kívül valamely okból nem képes gyermekét szoptatni, de a gyermek táplálását kiemelten fontos feladatának tartja. Így objektívebb elbírálást engedő megoldás, ha a gyermek életkorához mérten állapítanak meg térítésmentességet a szülő – és bármely szülő – számára. Ilyen esetben azonban – a szoptatástól függetlenül – valamennyi, adott életkort el nem érő kisgyermek és szülője számára biztosítani kell a térítésmentes benntartózkodás lehetőségét.

Nem értelmezhető az a kritérium, amelynek alapján az egészségügyi intézmény a saját dolgozóinak minden esetben, a gyermek egészségi vagy más személyes állapotától, a betegsége tartósságától vagy súlyosságától, az életkorától, a család helyzetétől függetlenül nyújt térítésmentességet. Bár látszólag dolgozóinak kínált kedvezményként értelmezi, de azok előnyben részesítését valósítja meg a kórház, amikor térítésmentes benntartózkodást biztosít nekik. Ezzel gyakorlatilag valamennyi más gyermeket és szülőjét különbözteti meg hátrányosan. Önkényes feltétel az, ha az egészségügyi intézmény ilyen kitévél írt elő, mivel a szülő vagy más hozzátartozó benntartózkodásának lehetősége, illetve annak térítésmentessége nem függhet attól, hogy ki a szülő munkáltatója. A magasabb színvonalú benntartózkodás alóli mentesség

esetén a feltételeket úgy kell meghatározni, hogy az mindig az érintett gyermekek betegségének jellemzői, vagy életkorukból, személyes állapotukból, fejlettségükből adódó jellemzők alapján történjen.

### *A gyermekjogi és gyermekközpontú szemléletváltás szükségességéről*

A biztos kifejtette, hogy számos olyan élethelyzet adódhat, ahol csak az egyik szülő tud a kórházban tartózkodni a gyermekkel, a másik pedig semmiképpen nem, és erre komoly indokai lehetnek. Ilyen lehet az egyik szülő hiánya, annak halála vagy a gyermek életéből való önkéntes (elhagyás) vagy kötelezett (szülői felügyeleti jogtól, kapcsolattartástól megfosztás) távolléte, a szülő betegsége, egészségi állapota, élethelyzete (másik gyermeket, hozzátartozót gondozó, ellátó szülő). Ez a távollevő szülő lehet akár az anya, akár az apa. A hagyományos társadalmi szerepek máig inkább női feladatként tartják számon a kisgyermek ellátását, a beteg családtag ápolását, és különösen a beteg gyermek ápolását. Az életviszonyok azonban változnak, és a társadalmi nemek jól érzékelhető változása zajlik a kisgyermekkel kapcsolatos teendők ellátása, a róluk való gondoskodás tekintetében is. E változásokat jól érzékelhetően képezi le a jog is: ennek megnyilvánulását látjuk a férfiak számára is nyitva álló gyermekgondozási díj igénybe vétele céljából történő fizetés nélküli szabadság és munkából való távollét lehetőségében. Éppen ezért minden olyan kitétel, szabály és rendelkezés, amely a szülőket – különösen az ápolásra szoruló beteg gyermek esetében – egymástól nemük alapján megkülönbözteti, ellentmond a jogalkotó által is rögzített társadalmi változásnak, továbbá az *expressis verbis* rögzített szabálynak is. Ha az anya és gyermek konvencionálisnak felfogott élethelyzetétől eltérő eshetőségektől (félárvaság, válás, betegség, távollét, alkalmatlanság, kényszerűség) el is tekintünk, a szülőpárnak akkor is joga van eldönteni, hogy melyik fél kíván vagy tud a gyermekkel bent tartózkodni.

Önmagában a jogszabály részletező előírásaival sem lenne a gyakorlatban biztosítható valamennyi kórház esetében egységes szintű követelményrendszer. A jelenlegi egészségügyi-ellátó rendszer ugyanis egyszerűen nem alkalmas arra, hogy valamennyi intézményében

és betegellátó osztályán a minimális komfortfokozatú elhelyezésen túli, magasabb színvonalú elhelyezést biztosítson. A jelentés utal ebben a körben arra, hogy előremutató kivételek, kezdeményezések tapasztalhatóak ugyan az intézmények működésében, de a korszerű betegellátás követelményei mellett elvárható gyermekközpontú és emberhez méltó körülmények között való benntartózkodás – egyelőre – inkább a ritka kivételek közé sorolandó. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotó ne lenne köteles folyamatos lépéseket tenni a beteg gyermek jogainak – így különösen a kapcsolattartás jogának – védelmét elősegítő, ezzel egy időben a benntartózkodás körülményeit standardizáló, emberibbé, méltóbbá tevő jogszabályi környezet kialakítására.

A biztos aláhúzta: a jogalkotó felelőssége elsősorban a szemléltetváltás alapjainak megteremtésében rejlik: a jelenlegi problémák kiküszöbölése érdekében át kell alakítani a jogi és pénzügyi környezetet. A revízió történhet például már azzal is, hogy a jövőben átadott kórházak, kórházi osztályok esetében kötelező jellegűvé teszi a szülői benntartózkodás méltó gyakorlati megvalósulását elősegítő építészeti megoldásokat, és ezek tekintetében előír minimumkövetelményeket, valamint kapcsolódó szakmai szabályokat határoz meg. A biztos álláspontja szerint az egyes intézmények dolgozóinak hozzáállását meghatározó vezető személy, menedzsment személyes elhivatottsága, szerepfelfogása egyes kórházak vagy osztályok szintjén eredményezhet az elhelyezés és kapcsolattartás tekintetében is jól működő osztályokat, de a személyes garancia – ellentétben az intézményi garanciával – nem elégséges jogállami biztosíték.

## Intézkedések

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét: kezdeményezze a felnőtt kísérők kórházi benntartózkodási körülményeit a jelentésben részletezett elvek figyelembevételével biztosító, azt folyamatosan javító finanszírozási háttér megteremtését és a finanszírozással érintett személyi kör pontosítását és kiegészítését valamennyi, 18 év alatti személy felnőtt kísérője kórházi benntartózkodásának megfelelő finanszírozása érdekében. Felkérte, hogy a felnőttkorú kísérők (szülők, törvényes képviselők és más közeli hozzátartozók) kórházi benntartóko-

dását biztosító részletes szabályok, a gyermekeknek fekvőbeteg-ellátást nyújtó egészségügyi intézményekben a felnőttkorú kísérők méltó elhelyezési körülményeit szavatoló minimumstandardok, a térítési díj megfizetése alóli mentesítéskor az előnyben részesítés jogszabályi szintű rögzítését fontolja meg.

Az ombudsman az egyedi panaszokkal érintett kórházak vezetőinél azt kezdeményezte, hogy az intézmény házirendjében foglalt, a felnőtt kísérők (szülők, törvényes képviselők és más közeli hozzátartozók) benttartózkodásának feltételeire vonatkozó szabályokat vizsgálják felül, és az azok alapján kialakított, a törvényi rendelkezésekkel ellentétes, az egyenlő bánásmód követelményét sértő intézményi gyakorlatot szüntessék meg. Ugyancsak kezdeményezte a biztos, hogy a jövőben törekedjenek olyan házirend megalkotására, illetve ezen alapuló joggyakorlat kialakítására, amely összhangban áll a gyermek legjobb érdekének védelmére vonatkozó eljárással és biztosítja a gyermek kapcsolattartáshoz fűződő jogának érvényesítését.

## **A jelentés utóélete**

A biztos kezdeményezésére az érintett kórházak a házirendjeik módosításáról és a jogsértő gyakorlat megszüntetéséről számoltak be. A szaktárca intézkedett a biztos jelentésének az Állami Egészségügyi Központ fenntartásában lévő intézményekhez történő eljuttatásáról. Az EMMI egészségügyért felelős államtitkára válaszában egyetértett a jelentés megállapításaival. Jelezte a biztosnak, hogy az Egészségügyi Szakmai Kollégium Csecsemő- és Gyermekegyógyászati Tagozatát kérte fel a felnőtt kísérő benttartózkodását szabályozó jelenlegi joganyag felülvizsgálatára, a méltó elhelyezést szavatoló minimumstandardok kapcsán pedig javaslatlátételre. Az államtitkár válaszában ezzel összhangban ígéretet tett a finanszírozási háttér áttekintésére és a benttartózkodásra jogosult személyi kör pontosítására is. A szaktárca az új, teljes körű szabályozási javaslatot a kísérő személyek ellátásának finanszírozására vonatkozó joganyag áttekintése után, a Tagozat javaslata alapján és a minisztériumon belüli egyeztetést követően terjeszti majd elő. Az alapjogi biztos üdvözölte azt is, hogy a jelentése a minisztérium intézkedése nyomán eljut a gyermekek számára fekvőbeteg-ellátást



nyújtó valamennyi állami, illetve egyetemi fenntartású egészségügyi intézmény vezetőjéhez. Az államtitkár felhívta az intézményeket, hogy vizsgálják felül a beteg gyermek mellett benntartózkodó szülő elhelyezését érintő szabályzataikat, különös figyelemmel arra, hogy önmagában a benntartózkodásért nem kérhető térítési díj.

## Rossz helyen, rossz időben

*A felügyelt kapcsolattartás személyi és tárgyi feltételeinek biztosításával kapcsolatos problémákról (AJB-1587/2018)*

GYÖRFFY ZSUZSANNA

A biztos egy konkrét panasz vizsgálatát hivatalból kiterjesztve megállapította, hogy a család- és gyermekjóléti központokban biztosított felügyelt kapcsolattartások jelenlegi feltételrendszere, szabályozási környezete, az érintett szervek együttműködése, eljárása is komoly aggályokat vet fel. Az ombudsman az érintett gyermekek és hozzátartozók jogai szempontjából is visszas helyzet mielőbbi rendezése érdekében részletes ajánláslistát küldött a szaktárca és a kormányhivatalok vezetői számára.

## A vizsgálat előzményei

Az alapjogi biztos 2018 elején egy egyedi ügyben már vizsgálatot folytatott, és akkor jelentésében (AJB-1831/2018) azt állapította meg, hogy gyámhatóság jelentős leterheltségére hivatkozva, de kellő jogi indok nélkül két év után bírált el érdemben egy, a kapcsolattartás újraszabályozása érdekében benyújtott szülői kérelmet. Az eljárás elhúzódása miatt az érintett szülő és a gyermek 9 hónapig csak felügyelt formában találkozhatott. Az ombudsman az ezt sérelmező panasz nyomán arra jutott, hogy az ügyben nem egyszerű hatósági hiba, hanem alapjogsértő mulasztás történt.

A panaszos előadta, hogy kérte a kiskorú gyermekével való kapcsolattartás felügyelt jellegének módosítását, de ügyében az eljárási

határidő többszörösének eltelte ellenére sem döntöttek. A felügyelt kapcsolattartás két éve a gyermekjóléti központban zajlik, így az eltelt idő, az erősen korlátozott lehetőségek miatt indokolt lenne, hogy felügyelet nélkül hosszabb időt tölthessen a gyermekével. Az újraszabályozásról nem tudtak megegyezni a gyermeket nevelő apával, mert ő az eljárás során vitatta a panaszos mentális állapotát. Az anya a gyógyulását igazoló zárójelentések megküldésével eleget tett a gyámhatóság igazolási felszólításának. A gyámhatóság megkereste a felügyelt kapcsolattartást lebonyolító gyermekjóléti központot, és onnan azt a választ kapta, hogy az anya részéről nem tapasztaltak olyan magatartást, ami a gyermekben félelmet keltene.

Az ombudsman vizsgálata kiderítette, hogy a panaszos ügyében eljáró gyámhatóság az anyai kapcsolattartás újraszabályozás kérelmének benyújtásától számított két év, a legutóbbi érdemi intézkedésétől számítva pedig kilenc hónap elteltével hozott döntést. Válaszában a hivatalvezető a nyilvánvaló késedelmet azzal magyarázta, hogy az ügyben aggályok merültek fel a panaszos mentális állapota kapcsán. A gyámhivatal emellett a létszámhiány miatt fokozott leterheltséggel küzd: az érintett időszakban több, tapasztalt munkatárs elment, az újonnan érkezők pedig nem rendelkeztek kellő tapasztalattal. A létszámproblémákat, leterheltséget észlelve a biztos külön átfogó vizsgálatot indított a felügyelt kapcsolattartás személyi és tárgyi feltételeiről.

A jelentés kiemeli: a felügyelt kapcsolattartás mindig csak átmeneti jellegű, kényszer-szülte megoldás, olyan mesterséges helyzet, amelynek tartós, folyamatos fenntartása nem áll összhangban a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével. A gyermek és a szülő különélése miatt eleve jelentősen megváltozott kapcsolatban ugyanis az ilyen, felügyelettel megvalósuló és szükségtelenül hosszú ideig működő láthatás az eltávolodás irányába hat.

A jelentés szerint nem vitatható, hogy a gyámhatóság nem hozhat megalapozott döntést az igazságügyi orvosszakértői vélemények beszerzése nélkül. Az ombudsman rámutatott, hogy az orvosi szakvélemény benyújtása után az iratok szerint már nem volt olyan további orvosszakértői vizsgálat, vélemény, amelyre várni kellett volna. A gyámhatóság csupán a család- és gyermekjóléti központ véleményét kérte ki a felügyelt kapcsolattartások lefolyásáról. A biztos megállapította, hogy

a gyámhatóság annak ellenére döntött nagy késedelemmel az ügyben, hogy rendelkezésére állt a döntéshozatalhoz szükséges minden releváns nyilatkozat, szakértői vélemény, információ és dokumentum. Mindez pedig sértette a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát. Az ombudsman azt is rögzítette, hogy a jogerős és végrehajtható döntés hiánya közvetlenül veszélyeztette a gyermek kapcsolattartáshoz fűződő jogát, az anya alkalmassága ellenére a találkozások továbbra is csupán felügyelt formában, a központban valósulhattak meg.

Az ombudsman felkérte a kormányhivatal vezetőjét, mérje fel, hogy az illetékességi területén működő elsőfokú járási hivatalok gyámügyi munkatársainak jelenlegi létszáma elegendő-e a feladatellátáshoz, illetve vizsgálja meg az ügyintézői létszám további növelésének lehetőségét. Kezdeményezte emellett a panasszal érintett járási gyámhivatal vezetőjénél, hogy a jövőbeni eljárásai, ezen belül a felügyelt kapcsolattartás újraszabályozásában megindított gyámhatósági eljárásai során fordítson fokozott figyelmet az előírt ügyintézési határidő betartására. A válaszok szerint az ombudsmani ajánlásokat a címzettek elfogadták, és megtették a szükséges lépéseket.

## **Az eljárás megindítása**

A biztoshoz benyújtott beadványában a panaszos nagyszülő – jogi képviselője útján – ismertette, hogy a másodfokú gyámhatóság még a 2016. június 22-i határozatával helybenhagyta a nagyszülői kapcsolattartásról rendelkező elsőfokú határozatot. Eszerint a nagyszülő felügyelt kapcsolattartás keretében találkozhat unokáival, a kapcsolattartásra a gyámhatóság erre rendelt helyiségében kerülhet sor 2016. január 1-jétől minden hónap utolsó csütörtökén. A panaszos sérelmezte azt, hogy a határozat végrehajtására eddig nem kerülhet sor, mert a gyámhatóság tájékoztatása szerint nem áll rendelkezésre a kapcsolattartás megvalósításához szükséges helyiség.

A biztos úgy látta, hogy a panaszbeadványban foglaltak, így a felügyelt kapcsolattartás személyi és tárgyi feltételeinek hiánya, nem megfelelő rendelkezésre állása mind a kapcsolattartásra jogosultak, mind a gyermekek tekintetében természetes személyek nagyobb körét érinteti, a felmerült szolgáltatási probléma alapvető joggal összefüggő

visszásság veszélyét hordozza. Mindezek alapján a biztos az egyedi ügyben indított vizsgálatát hivatalból kiterjesztette a kapcsolattartáshoz való jog érvényesülésének tárgyi és személyi feltételeinek országos és átfogó áttekintésére, ennek során pedig valamennyi megyei és fővárosi kormányhivatal vezetőjétől tájékoztatást kért.

## **A megállapított tényállás**

A panaszügyben a hivatalvezető tájékoztatta a biztost arról, hogy a gyámhatóság a 2015. november 12-i határozatával szabályozta a kérelmező nagyszülő és a szülők gondozásában, nevelésében lévő unokái közötti kapcsolattartást felügyelt formában, a fokozatosság elve alapján felépített gyakorisággal és időtartamban. Az elsőfokú határozatot a szülők fellebbezését követően a másodfokú gyámhatóság 2016. június 22-én kelt határozatával helyben hagyta. A szülők a nagyszülővel való kapcsolattartástól teljes mértékig elzárkóznak, mivel véleményük szerint a megvalósuló kapcsolattartás veszélyeztetné gyermekeik egészséges lelki fejlődését. Így a másodfokú hatósági döntéssel szemben bírósági felülvizsgálati kérelemmel éltek, amely per a bíróságon jelenleg is folyamatban van. Az elsőfokú gyámhatósági eljárás során egyértelműen megállapítható volt az, hogy ha a kapcsolattartást biztosítja is a gyámhatóság a kérelmező nagyszülő számára, az (egyelőre) csak felügyelt formában lehetséges.

A hivatalvezető jelezte, hogy 2015. július 13-án kihirdették azt a törvénymódosítást, amely 2016. január 1-jével létrehozta a járásszékhely településeken működő család- és gyermekjóléti központokat. A járásszékhely településeken működő család- és gyermekjóléti központoknak pedig e módosítás a kötelező feladatává tette a felügyelt kapcsolattartás biztosítását, a kapcsolattartási ügyelet működtetésének kötelezettségét. A gyámhatóság 2015. novemberi határozata e módosítás nyomán a nagyszülői kapcsolattartás helyszínéként így a járásszékhelyllyel létrejövő család- és gyermekjóléti központ helyiségét, a felügyelt kapcsolattartás feltételeinek biztosítására a központot jelölte ki, az első felügyelt kapcsolattartási alkalmat 2016. január 28-ában jelölte meg.

A válasz hivatkozott arra a jogszabályi rendelkezésre, amely szerint felügyelt kapcsolattartás esetén a gyermek és a jogosult találko-

zására a szakmai programja alapján kapcsolattartási ügyeletet biztosító család- és gyermekjóléti központ kapcsolattartási ügyeletén, vagy más, kapcsolattartással összefüggő tevékenységet nyújtó szolgáltató által biztosított helyszínen, a kapcsolattartást felügyelő szakember jelenlétében és tanácsadása mellett kerül sor. A hivatalvezető jelezte, hogy a kapcsolattartási ügyelet működtetése, a felügyelt kapcsolattartás biztosítása jellegéből adódóan csakis komoly szakmai, személyi és tárgyi feltételek megléte alapján történhet. Hangsúlyozta, hogy arra korábban sem volt és jelenleg sincs lehetőség, hogy a felügyelt kapcsolattartás feltételeit gyámhivatal biztosítsa, bocsásson rendelkezésre helyiséget és felügyeletet ellátó szakembert.

A járásban 2016. január 1-jével alakult meg a városban a család- és gyermekjóléti központ, önálló szakmai egységként működtetve az alapellátási csoportot és a járási csoportot. A gyámhivatal így az elsőfokú döntés meghozatalakor joggal bízott abban, hogy a feltételek biztosítottak. A központ 2016. szeptember 2-én azonban arról tájékoztatta a gyámhatóságot, hogy a feladatellátáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételek anyagi okok miatt nem állnak rendelkezésre. Az önkormányzat a központ megalakításával és működtetésével kapcsolatos központi költségvetési támogatást jelentős összeggel kiegészítette, de olyan mértékű plusz saját forrást már nem tudott biztosítani, amely a kapcsolattartási ügyelettel járó költségeket is fedezte volna. A hivatalvezető hangsúlyozta, hogy ez nemcsak a konkrét panaszügy, hanem más ügyek kapcsán is jelentős probléma. A fentiek okán az a nem várt helyzet alakult ki, hogy a határozat végrehajtásának technikai feltételei hiányoztak, de az elsőfokú döntést helyben hagyó másodfokú döntés közlésével a kapcsolattartás rendezésére vonatkozó határozat jogerőssé és végrehajthatóvá vált.

A hivatalvezető válaszában elismerte, hogy emiatt olyan, feloldhatatlannak tűnő, jogellenes helyzet alakult ki, ahol egy jogerős és végrehajtható határozat egyéb, kívülálló feltételek híján nem hajtható végre. A gyámhivatalnak nincs azonban hatásköre arra, hogy a felügyelt kapcsolattartás biztosítását kikényszerítse. A gyermekvédelmi igazgatási bírság kiszabása nem a gyámhivatal hatáskörébe tartozik, ez a kialakult vis maior helyzetet sem feltétlenül oldaná meg. Egy esetleges kapcsolattartás végrehajtására irányuló kérelemre indult hatósági eljárás

eredménye is kétséges lenne, hiszen a kapcsolattartásra kötelezett önhibája sem lenne megállapítható. Felvetődött lehetőségként az is, hogy a központ helyett más járásszékhely településen működő központot keresnek meg. Nem hivatalos információk szerint azonban valamennyi központ rendkívül szűkös kapacitásokkal rendelkezik, ahol gyakran még a saját járásukban sem tudják feladataikat ellátni.

A hivatalvezető álláspontja szerint a nagyszülői kapcsolattartás elmaradása nem okoz olyan mérvű érdeksérelmet a gyermekek számára, amely a fenti célszerűségi szempont figyelmen kívül hagyását indokolná. A hivatalvezető hangsúlyozta, hogy a felügyelt kapcsolattartás – család- és gyermekjóléti központ részéről fennálló – személyi és tárgyi feltételeinek hiányában olyan jogellenes helyzet alakult ki, amely feloldására hatósági eszközökkel nem rendelkeznek. Egyben a fent kifejtettek értelmében a gyámhivatalnak sincs lehetősége a felügyelt kapcsolattartás és annak feltételei (felügyeletet ellátó szakember, helyiség) biztosítására. Ugyanakkor bíznak abban, hogy a központ részéről a felügyelt kapcsolattartás feltételeit előbb-utóbb már biztosítani tudják majd.

A kapott válasz nyomán a biztos látókörébe került probléma jellege túlmutatott az ügy keretein, ezért a hivatalbóli vizsgálattá váló kiterjesztése lehetővé tette, hogy feltérképezze: a tényállás során feltárt jogellenes helyzet országos szintű probléma-e. Az ombudsman így tájékoztatást kért valamennyi megyei és a fővárosi kormányhivatal vezetőjétől, hogy a jogszabályok módosításával keletkezett jogi kötelezettség biztosításának nehézségeiről, esetleges hiányosságairól, ezzel összefüggésben a kapcsolattartásra jogosultak és a gyermekek kapcsolattartáshoz fűződő jogának gyakorlati érvényesüléséről minél teljesebb képet kaphasson.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*A kapcsolattartáshoz való jog és a felügyelt kapcsolattartás gyermekjogi szemszögből*

A jelentés kiemeli, hogy a nemzetközi és európai gyermekjogi standardok egyértelművé teszik: sérül a gyermek kapcsolattartáshoz való joga abban az esetben, ha az elhúzódó hatósági eljárás, illetve a tárgyi-személyi feltételek hiánya, elégtelensége okán a kapcsolattartásra jogosult

személy nem tud élni e jogával, ha emiatt folyamatosan megghiúsulnak a személyes találkozások. Míg a szülő, illetve más, kapcsolattartásra jogosult személy esetében a kapcsolattartás joga egyszerre jog és kötelezettség, addig a gyermeket a kapcsolattartás minden esetben jogként illeti meg. A magyar jogszabályok mellett közvetlenül a Gyermekegyezményből is következik, hogy a kapcsolattartás biztosítása, előmozdítása, illetve végrehajtása vagy akár annak kikényszerítése a gyermekvédelmi kötelezettség keretében kiemelt állami feladat. A magyar jogban az állam nevében ennek a konkrét felelősei a gyámhatóságok, a speciális kapcsolattartási forma, a felügyelt kapcsolattartás biztosításának címzettjei pedig a család- és gyermekjóléti központok.

Az ombudsmani vizsgálat fókuszában a kapcsolattartási formák közül a kapcsolattartáshoz való jog mint gyermeki jog oldaláról tekintve a legérzékenyebb, legsérülékenyebb szabályozási területet, a felügyelt kapcsolattartás megvalósulása állt. A felügyelt kapcsolattartás eszköze alkalmas lehet arra, hogy a gyermek legjobb érdekének és jogainak védelme érdekében, esetleg felmerülő potenciális veszélyeztetési helyzetben a teljes tiltás helyett arányos megoldás legyen. Komoly ugyanakkor az állam és az általa kijelölt intézmények felelőssége abban, hogy ennek az elrendelések a kontroll és személyes jelleg egyensúlyát megtartva a megfelelő szakmaiságot biztosító személyi, illetve tárgyi feltételek tudják a felügyelt kapcsolattartási forma célját elérni. Felügyelt kapcsolattartás abban az esetben alkalmazandó, ha a szülők között, illetve a kapcsolattartásra jogosult és a gondozó szülő között olyan mértékben megromlott a kapcsolat, hogy találkozásuk a minimálisra szorítandó vagy teljesen elkerülendő. Alkalmazására akkor is sor kerülhet, ha a különélő szülő és a gyermeke között annyira megromlott a kapcsolat, hogy a kapcsolat újjáépítése érdekében segítségre van szükség, illetve ha a különélő szülő nem alkalmas arra, hogy a gyermekét hosszabb időn át felügyelje, vagy a körülményei nem megfelelőek arra, hogy gyermekét vendégül lássa. A legtipikusabb alkalmazási formája a különélő szülők közötti szabályozása, ugyanakkor az egyéb jogcímen kapcsolattartásra jogosultak (pl. nagyszülő) esetében is elrendelhető.

Mindezek értelmében a felügyelt kapcsolattartás nem más, mint egy átmeneti, a családi kapcsolat újjáépítését, illetve helyreállítását célzó, resztoratív jellegű kapcsolattartási forma. Arra irányul, hogy

a gyermek úgy élhessen a szülővel, illetve más személlyel való kapcsolattartás jogával, hogy közben a lehető legkisebb mértékben traumatizálja a szülőket, illetve a gondozó szülő és a másik személy közötti személyes konfliktus, ne tegyék ki veszélyeztetett helyzetnek a kapcsolattartás során. Alkalmazásának a funkciója, hogy megfelelő szakmaiság mellett hozzásegítse a kapcsolattartás résztvevőit, hogy a szükséges idő elteltével önállóan, felügyelet, asszisztencia nélkül élhessenek kapcsolattartási jogukkal, azaz a fennálló konfliktushelyzetben, körülményekben egy átmeneti kontrollt követően minden szereplő számára elfogadható, a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő helyzet alakulhasson ki.

A jogszabály alapján a felügyelt kapcsolattartás elrendelésével a gyámhivatal arra törekszik, hogy a gyermek számára biztonságos körülmények között segítse elő a kapcsolattartásra jogosulttal a családi kapcsolat felépítését, helyreállítását. A kapcsolattartási ügyelet a szülő és a gyermek, valamint a kapcsolattartásra jogosult és a gyermek kapcsolatának ápolására, javítására, vagy újbóli kiépítésére kidolgozott gyermekvédelmi szolgáltatás. A célja, hogy érvényesítse a gyermek mindkét szülőjével, valamint kapcsolattartásra jogosult más hozzátartozójával való közvetlen kapcsolattartásának a jogát. A definíciók pontos használata érdekében szükséges kiemelni, hogy a kapcsolatügyelet a kapcsolattartási ügyelet keretén belül biztosítható önálló szakmai módszertani programmal rendelkező speciális konfliktuskezelő szolgáltatás. A jogszabályi kötelezettség tehát a kapcsolattartási ügyelet fenntartására vonatkozik, a plusz szolgáltatási elemeket magában foglaló kapcsolatügyelet fenntartására nem, ami tükröződik a kormányhivatalok megadott adataiban: elenyésző számban biztosítanak kapcsolatügyeleti ellátást jelenleg hazánkban.

*A konkrét panaszügyben feltártak és a hatóságok eljárása tekintetében*

A tényállás alapján a járásban 2016. január 1-jével megalakult a központ, amely önálló szakmai egységként működteti az alapellátási csoportot és a járási csoportot. A gyámhatóság az elsőfokú döntés meghozatalakor valóban joggal bízhatott abban, hogy a felügyelt kapcsolattartás feltételei biztosítottak. A központ azonban már a megal-



kulását követően azzal szembesült, hogy a felügyelt kapcsolattartás – a szükséges személyi és tárgyi feltételek hiányában – nem biztosított, erről pedig a 2016. szeptember 2-i levelükben tájékoztatták a gyámhatóságot. Az ügyben a határozat végrehajtásának technikai feltételei tehát nem voltak meg, annak ellenére, hogy az elsőfokú döntést helyben hagyó másodfokú döntés közlésével a kapcsolattartás rendezésére vonatkozó határozat jogerőssé és végrehajthatóvá vált.

A hivatalvezető elismerte, hogy olyan feloldhatatlan és jogellenes helyzet alakult ki, ahol egy jogerős és végrehajtható határozat egyéb, kívülálló feltételek híján nem hajtható végre. A felügyelt kapcsolattartás 2015 novembere óta nem valósulhatott meg. Felvetődött lehetőségként, hogy a központ helyett más járásszékhely településen működő család- és gyermekjóléti központot keres meg a gyámhivatal, hogy tudják-e biztosítani a felügyelt kapcsolattartást, de ezt a megkeresett intézmények nem tudták vállalni. A központ jelzései ellenére tehát sem a gyámhatóság, sem pedig a felügyeleti szerv részéről nem történt olyan határozott, a megfelelő szakmaiságot is magában foglaló intézkedés, amely a jogellenes helyzetet – akár csak ideiglenesen is – orvosolhatta volna.

Az ombudsman megállapította, hogy a vizsgált ügyben az, hogy a jogerős és végrehajtható, felügyelt kapcsolattartásról való döntés technikai okok miatt egyáltalán nem hajtható végre és ennek megoldására, pótlására észszerű időn belül nem történik megfelelő intézkedés, a jogbiztonság és a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás követelményével, valamint a kapcsolattartásra jogosult panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával és a gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő súlyos visszásságot okozott.

*A felügyelt kapcsolattartás személyi, illetve tárgyi feltételei tekintetében*

A biztos megkeresésére a panaszüggyel érintett járási hivatalon kívül több kormányhivatal jelezte, hogy a tárgyi feltételekre fordítható finanszírozás hiányában nem tud eleget tenni a jogszabályi kötelezettségeknek. Bács-Kiskun megyében 3 központ, Pest megyében a konkrét panasszal érintett központ tartozott ebbe a körbe. A válaszokból kiderült, hogy komoly kapacitásbeli problémákkal küzdenek azon megyékben, ahol valamennyi család- és gyermekjóléti központban biztosított

a kapcsolattartási ügyelet szolgáltatási intézménye. A leterheltség oka az egyre növekvő számú igénybevételi szándék, illetve az a trend, hogy a bíróságok és a gyámhatóságok a felügyelt kapcsolattartást egyre nagyobb számban ítélik szükségesnek és rendelik el.

Szinte valamennyi kormányhivatal megerősítette helyben a kapcsolattartási ügyeletek személyi feltételeinek hiányát, különösen Pest, Csongrád, Hajdú-Bihar, Heves, Nógrád, Tolna és Vas megyében számoltak be jelentős szakemberhiányról. Súlyos nehézséget okoz a válaszok alapján, hogy számos központban csupán a felügyelt kapcsolattartásról szóló döntés keltétől számítva jelentős késedelem mellett tudnak időpontot biztosítani az első kapcsolattartási alkalomra, az esetlegesen elmaradt kapcsolattartások pótlására pedig egyáltalán nincs, vagy csak további jelentős késedelem mellett van mód. Mindez az ombudsman álláspontja szerint pedig a tárgyi és személyi feltételek jelenlegi súlyos és elfogadhatatlan elégtelenségét tükrözi.

Egy Veszprém megyei, uniós forrásból finanszírozott kapcsolattartási ügyelet kivételével szinte az összes kapcsolattartási ügyelet szerény felszereltséggel működik. Több esetben az ügyfélfogadási térben zajlanak a felügyelt kapcsolattartási alkalmak, műszakilag alkalmatlan, szűkös, ablaktalan helyiségben. Több központ is arról számolt be, hogy a helyiségek gyermekbarát jellegét csak eseti adományokból biztosított játékokkal, a munkatársak önkéntesen vállalt színes falfestéseivel tudták megvalósítani. A tárgyi feltételek hiánya, azok korlátozott, nem megfelelő rendelkezésre állása gátat szab annak, hogy a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult személy valóban minőségi időt tölthessen el együtt. Mindez az ombudsman álláspontja szerint a felügyelt kapcsolattartás kiüresedéséhez, diszfunkcionális működéséhez vezet, ahol a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult személy közötti érzelmi-kommunikációs kapcsolat felépítésére tett szakmai törekvések megghiúsulhatnak, a segített, illetve felügyelt kapcsolattartás nem tudja elérni a célját.

A biztos rámutatott ennek kapcsán arra, hogy a kapcsolattartási ügyelet minimum tárgyi feltételei jogszabályi szinten nem rendezettek. A vonatkozó jogszabály szűkszavúan arról rendelkezik, hogy a központ biztosítja a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult szülő vagy más, kapcsolattartásra jogosult személy számára a találkozásra, együttlétre alkalmas semleges helyszínt. A jelentés kiemelte, hogy elengedhe-

tetlen a kapcsolattartási ügyeletek tárgyi feltételeire vonatkozó és számon kérhető minimumszabályok kialakítása, így különösen a helyiségek számának, illetve a minimális alapterületének, felszereltségének, az ügyféltértől való elkülönítettségének egyértelmű és pontos meghatározása annak érdekében, hogy a kapcsolattartási ügyeletek megfelelően tudják ellátni feladataikat. A részletszabályok kidolgozása egy olyan jogi minőségbiztosítási alap lehetne, amire ráépíthető a jogi szakmai felülvizsgálati szempontok kidolgozása, az ellenőrzések lefolytatása. Országos szinten a szabályozottság hiánya miatt a gyermekjóléti központok kapcsolattartási ügyeletein nagy eltérések mutatkoznak a gyermekbarát helyiségek rendelkezésre állásában.

A biztos megállapította, hogy a kapcsolattartási ügyelet tárgyi feltételeinek megfelelően részletező jogi szabályozás hiánya, valamint a személyi és a tárgyi feltételek elégtelensége miatt a felügyelt kapcsolattartásokra vonatkozó jogerős és végrehajtható határozatokban foglaltak esetlegesen valósulhatnak meg, a kapcsolattartási alkalmak pótlása pedig nehézkes. Mindez álláspontja szerint pedig a jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, a kapcsolattartásra jogosult és a gyermek kapcsolattartáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.

### *A hétvégén biztosítható kapcsolattartási időpontok tárgyában*

A vizsgálat feltárta, hogy valamennyi kapcsolattartási ügyelet szakemberei számára problémát jelent a hétvégi elérhetőség biztosítása. Eközben azonban az a helyzet is egyértelművé vált, hogy a kapcsolattartások legideálisabb megvalósulási ideje – ahogyan a folyamatos kapcsolattartások esetében is – az esetek többségében a hétvégi időpontokra esne a kapcsolattartásra jogosultak munkarendje, a távol lakó jogosultak jelentős utazási ideje, a gyermekek tankötelezettségének teljesítése, egyéb, iskolán kívüli elfoglaltsága, időbeosztása miatt. A hétvégi beosztás biztosítása a szakemberhiány miatt nehézségekbe ütközik a központoknál, a válaszok megerősítették azt, hogy egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan tudják a hétvégi láthatások felügyeletét, segítségét megoldani. A munkáltatók számára gondot okoz továbbá a szakembe-

rek hétvégi rendelkezésre állásának ellentételezése, a megfelelő díjazás (pl. hétvégi munkavégzés esetén érvényesíthető ágazati pótlék beszámításának lehetősége, munkaidő-kedvezmény) biztosítása.

A jelentés aláhúzta, hogy a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve magában foglalja azt a követelményt, hogy a felügyelt kapcsolattartás lehetőségét lehetőleg olyan módon kell biztosítani, hogy az az érintett gyermekek iskolai oktatása, pihenése és szabadideje számára a leghatékonyabb legyen. A kapacitás-korlátokra tekintettel ugyan nincs lehetőség a szolgáltatás hétvégi időpontban való biztosítására, de mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a jelenlegi súlyos akadályokat felszámolják. Megállapította, hogy a kapcsolattartási ügyelet részletszabályainak kidolgozása során a hétvégi kapcsolattartási alkalmak tekintetében is szükséges a minimumkövetelmények meghatározása; világosan rögzíteni kell, hogy mely napokon, hány óra időtartamban, milyen lehetséges ellentételezés mellett teremthető meg a felügyelt kapcsolattartás.

#### *A felügyelt kapcsolattartást biztosító szolgáltató javaslattételi lehetőségének szerepéről*

A felügyelt kapcsolattartás intézményével összefüggésben a biztos azt is kiemelte, hogy mivel a kapcsolattartási ügyelet keretében a kapcsolattartásra jogosult személlyel (így a szülővel vagy más családtaggal) való találkozás egy veszélyeztetett vagy konfliktusos helyzethez (vagy gyanújához) kapcsolódhat, szükségszerűen mesterséges jellegű és külső kontrollhoz kötött helyzet. Így pedig mind gyermekjogi, mind pedig szakmai szempontból fontos, hogy egy célhoz kötött átmeneti időszakra szorítkozzon, ahogyan azt a hatályos jogszabályi rendelkezések is egyértelművé teszik.

A jogszabály lehetőséget teremt arra, hogy a felügyelt kapcsolattartás eredményeként, a szolgáltató javaslatára a felügyelt kapcsolattartás helyszínén megvalósulhat a szakember jelenléte nélküli találkozás a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult között, kivéve, ha ezt a lehetőséget a gyámhivatal döntése kizárta. E rendelkezés biztosítja a fokozatosság elve alapján a felügyelt kapcsolattartásból való átvezetést az önállóan megvalósuló kapcsolattartások felé.

Mindennek megvalósulása érdekében pedig a jogalkotó további garanciaként meghatározta a felügyelt kapcsolattartás szükségességének felülvizsgálatára vonatkozó részletszabályokat, miszerint a gyámhivatal a felügyelt kapcsolattartást biztosító szolgáltató javaslatára felülvizsgálja a felügyelt kapcsolattartást. A felülvizsgálat eredményeként – ha a kapcsolattartásra jogosult és a kapcsolattartásra kötelezett között nem jött létre egyezség – a gyámhivatal dönt a gyermek érdekében a kapcsolattartás elvitel vagy meglátogatás formájában való gyakorlásáról, a kapcsolattartás korlátozásáról, megvonásáról vagy a felügyelt kapcsolattartás fenntartásáról.

A jogszabály pontos határidővel megjelölt tájékoztatási kötelezettséget is előír az egyes központok számára: a felügyelt kapcsolattartás elmaradása esetén annak elmaradásáról öt napon belül, megvalósulásáról, az ott történekről, a szülő vagy más kapcsolattartásra jogosult személy és a gyermek kapcsolatának alakulásáról, a felügyelet fenntartásának szükségességéről felkérésre, felülvizsgálatára vonatkozó javaslatáról hivatalból tájékoztatja a gyámhivatalt. A kapcsolattartási forma céljának, időszakos, átmeneti jellegének megőrzése és biztosítása érdekében kiemelten fontos tehát, hogy a felügyelt kapcsolattartást biztosító szolgáltatók megtegyék a javaslataikat, rendszeresen éljenek a jogszabály nyújtotta lehetőséggel. Szükség van arra is, hogy a gyámhatóságok e javaslatokat – amelyek alátámasztására, igazolására szolgál a felügyelt, segített kapcsolattartásról készített dokumentáció – a megfelelő súllyal kezeljék, mérlegeljék. Sikeresen megvalósuló kapcsolattartások esetén ennek megfelelően döntsenek az elvitel és a meglátogatás formájú kapcsolattartásról, ellenkező esetben a kapcsolattartás korlátozásáról, megvonásáról.

A válaszok megerősítették, hogy noha a központok közvetlen információkkal rendelkeznek a kapcsolattartásra jogosult és a gyermek kapcsolatának alakulásáról, továbbá arról objektív, szakmai mérce alapján javaslatot tudnak megfogalmazni, a gyámhatóságok e javaslatokat nem megfelelő súllyal veszik figyelembe. Az ombudsman megállapította, hogy nem egyeztethető össze a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével a jelenlegi gyakorlat. A felügyelt kapcsolattartás átmeneti jellegének biztosítását és innen az észszerű időn belül való továbblépés lehetőségét akadályozza ugyanis az együtt-

működés hiánya, különösen, ha a gyámhatóságok nem fordítanak kellő figyelmet, nem építenek hatékonyan azon javaslatokra, amelyek az érintettekkel közvetlen kapcsolatban álló szolgáltatóktól, a család- és gyermekjóléti központoktól érkeznek.

*A felügyelt kapcsolattartást elrendelő gyámhatóság, illetve bíróság, valamint a szolgáltató központok hatékonyabb együttműködésének szükségességéről*

A válaszok alátámasztották, hogy az intézmények közötti intenzívebb szakmai partneri viszony elengedhetetlen: a kapcsolattartást szabályozó hatóságnak érdeklődnie szükséges döntése előtt a kapcsolattartást biztosító intézmény szabad kapacitásáról. Az együttműködési kötelezettségből is következő előzetes időpont-egyeztetés sokat segíthetne a havi beosztások elkészítésében. Indokoltnak mutatkozik továbbá a biztos szerint, hogy az ítéletet hozó bíróságok és a végzést hozó gyámhivatalok közvetlenül a kapcsolattartás szabályozása előtt mindig tájékoztassák az ügyfeleket arról, hogy az első láthatás előtt vegyék fel a kapcsolatot az intézményekkel.

A jelentés kitér arra, hogy az első felügyelt kapcsolattartási alkalmat megelőző előkészítő alkalom, beszélgetés szükségszerűségéről minden esetben megfelelő részletességgel kell a kapcsolattartásra jogosultat tájékoztatni. Ennek legkönnyebben megvalósítható formája lehetne a kapcsolattartást elrendelő határozat, döntés kiegészítése a felügyelt kapcsolattartást biztosító szolgáltató központ, a családsegítő-gyermekjóléti szolgálat elérhetőségével, az előzetes bejelentkezési kötelezettségre való felhívással. Komoly segítség lenne a kapcsolattartást biztosító szolgáltató központtól távol élő személy esetében, hogy minderre telefonon is legyen lehetőség, hogy a kapcsolattartási ügyelet munkatársai elő tudjanak készülni a szükséges adminisztratív feladatokkal. A jogosult számára is jelentőséggel bír, hogy a felügyelt kapcsolattartásról minél részletesebb tájékoztatást kapjon, hogy a gyermekkel való minőségi idő eltöltésére minél teljesebben fel tudjon előzetesen készülni.

Kiemelte az ombudsman, hogy a jelenlegi gyakorlat szerint az első kapcsolattartási alkalommal kerül sor a megállapodás megkötésére, a házirend ismertetésére, átnyújtására, így csökken a gyermekkel való

kapcsolattartásra fordítható idő, sérül a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult kapcsolattartási joga. Átgondolásra érdemes, hogy a felügyelt kapcsolattartást elrendelő végzést, határozatot a kapcsolattartást biztosító intézménynek is eljuttassák, mert megint csak az eljárást nehezítheti, hogy ha arról csak a szolgáltatást igénybe vevőnek van példánya. Indokolt lehet továbbá az is, hogy a végzésben, határozatban minden esetben jelöljék meg a kapcsolattartás első alkalmát. Mindezek a szolgáltatók által is ismertetett tapasztalatok, konkrét javaslatok is arra mutatnak rá, hogy a kapcsolattartási ügyelet témakörében szükségessé vált a jogszabályi előírások felülvizsgálata és kiegészítése. A meglévő tapasztalatokat beépítve azt követheti a pontos kompetencia határok kijelölése a felügyelt kapcsolattartás területén is, amely a szakemberek számára irányadó szakmai protokoll, módszertani útmutatók kidolgozását is magában foglalja.

## Intézkedések

Az ombudsman felkérte a másodfokú gyámhatóság vezetőjét, hogy soron kívül tegye meg a szükséges intézkedéseket a panaszos ügyében a felügyelt kapcsolattartási alkalmak pótlása és azok jövőbeli biztosítása érdekében. A biztos átfogó ajánlásokkal fordult az emberi erőforrások miniszteréhez. Javasolta ennek keretében, hogy a miniszter kezdeményezze a szabályozás kiegészítését a kapcsolattartási ügyelet biztosításának alapvető tárgyi feltételeire, az alkalmak pótlására, valamint a hétvégi kapcsolattartás biztosítására vonatkozó minimumszabályokkal. Felkérte a minisztert, hogy tekintse át a család- és gyermekjóléti központok kapcsolattartási ügyeletei személyi és tárgyi feltételeinek rendelkezésre állását, illetve a felülvizsgálat nyomán tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a felügyelt kapcsolattartás a jogszabályban foglalt célját lehetővé tevő alapvető feltételek, illetve az ahhoz szükséges költségvetési források minden megyében rendelkezésre álljanak. Ugyancsak a miniszterhez fordult annak kapcsán, hogy az egyéges gyakorlat elősegítése érdekében – a szükséges felülvizsgálatot követően – intézkedjen egy külön kapcsolattartási ügyeletekre vonatkozó szakmai módszertani útmutató elkészítéséről, kiadásáról, valamennyi családsegítő és gyermekjóléti központ számára történő elérhetőségéről.

Felkérte az ombudsman a megyei és a fővárosi kormányhivatalok vezetőit annak biztosítására, hogy az irányításuk alá tartozó gyámhatóságok a felügyelt kapcsolattartás elrendelésekor, illetve azok időtartama alatt fokozottan működjenek együtt a család- és gyermekjóléti központokkal, legyenek tekintettel a jogintézmény átmeneti jellegére, a központok által megtett szakmai javaslatokra. Kezdeményezte azt is, hogy a felügyelt kapcsolattartást elrendelő határozataik indokolása során mindig adjanak figyelemfelhívó tájékoztatást a kapcsolattartásra jogosult számára a felügyelt kapcsolattartást biztosító szolgáltató központ, a családsegítő-gyermekjóléti szolgálat elérhetőségéről, hívják fel a figyelmet az előzetes bejelentkezési kötelezettségre.

## **A jelentés utóélete**

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára válaszában kiemelte, hogy a gyermekvédelmi törvény értelmében 2016. január 1-jét követően gyermekjóléti szolgáltatás és családsegítés kizárólag egy szolgáltató keretében működtethető. Az intézkedés célja a gyermekek védelmét és a családok érdekét jobban szolgáló rendszer létrehozása volt, a szolgáltatások erőforrásainak hatékonyabb felhasználásával. A járásközpontok települési önkormányzatai fenntartásában működő család- és gyermekjóléti központok speciális szolgáltatási feladatokat látnak el. A jogszabályi rendelkezés végrehajtását követően minden járásközpontban létrejöttek a család- és gyermekjóléti központok, amelyek száma országos szinten 48-ról 197-ra emelkedett. A központok kiemelt feladata – a gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedésekhez kapcsolódó feladatok ellátásán túl – a speciális szolgáltatások biztosítása, mint például a kapcsolattartási ügyelet, amely kizárólagosan a család- és gyermekjóléti központok feladata. Az államtitkár szerint a szervezeti átalakítással egyidejűleg a megfelelő tárgyi és infrastrukturális feltételek bővítésének megteremtése érdekében minden család- és gyermekjóléti központ egyszeri, 2 millió forint összegű támogatásban részesült.

Az államtitkár a kapcsolattartási ügyelet biztosításának alapvető tárgyi feltételeivel, valamint a hétvégi biztosítására vonatkozó ombudsmani javaslattal egyetértett, hiszen az egyes járások lakosság-száma, ebből fakadóan a kapcsolattartási ügyeletek igénybevétele is



nagyon eltérő lehet, így elsősorban minimumszabályok kialakítását látta indokoltnak. Ígéretet tett arra, hogy a család- és gyermekjóléti központok kapcsolattartási ügyeleteinek személyi és tárgyi feltételeit áttekintik, minden család- és gyermekjóléti központot megkeresnek, hogy felmérjék az erőforrásokat. Az aktuális helyzetkép költségvetési források figyelembevételével kerül előkészítésre a szakmai minimumkövetelményekre vonatkozó javaslat. Várhatóan a 2020. évi tervezési folyamatban kerülhet sor a minimumkövetelmények teljesítéséhez nélkülözhetetlen források megteremtésére. Az államtitkárt beszámolt arról, hogy felkérésére a Magyar Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesülete Módszertani Támogató Hálózatának vezetője szakmai munkacsoportot hívott össze a felügyelt kapcsolat-tartás szakmai ajánlásainak kidolgozása céljából.

A munkacsoport 2018. május 16-án kezdte meg munkáját, tagjai a minisztérium szakmai főosztályának munkatársai, az első- és másodfokú gyámhatóságok képviselői, a család- és gyermekjóléti központok kiválasztott munkatársai. A szakmai ajánlás jóváhagyását megelőzően széles körű egyeztetés keretében az államtitkárnak, a biztos véleményén túl, szándékában áll kikérni az érintett bírói szervezet képviselőinek álláspontját is. Ha a szakmai ajánlás elfogadásra kerül, akkor gondoskodni fog arról, hogy a szakmai ajánlás, a család- és gyermekjóléti központokon túl, a kormányhivatalok közreműködésével eljusson az első- és másodfokú gyámhatóságok szakembereihez, ezzel is elősegítve az adott szolgáltatási forma céljának megvalósulását, az országosan egységes eljárásrend megteremtését. A biztos az államtitkár által adott választ elfogadta, a megtett intézkedésekkel pedig egyetértett.

A megyei és fővárosi kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak a biztosnak arról számoltak be, hogy a megküldött jelentésben foglaltakat az egységes gyakorlat kialakítása és megtartása érdekében a szervezeti egységek munkatársaik számára megismerhető módon közzétették és felhívták a vezetőket a szükséges intézkedések megtételére. Több kormányhivatal is jelezte, hogy szorgalmazza a tárgykörben szakmai képzések, továbbképzések megtartását, illetve az ügyfelek javasolt előzetes tájékoztatása, valamint a gyámhivatalok, illetve család- és gyermekjóléti központok közti együttműködés előmozdítása érdekében is több intézkedést tettek.



## Szülői iránymutatás és a gyermek kibontakozó képességei (5. cikk)

Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a szülőknek vagy adott esetben, a helyi szokás szerint, a nagycsaládnak, a közösségnek, a gyámoknak vagy más, a gyermekért törvényesen felelős személyeknek azt a felelősségét, jogát és kötelességét, hogy a gyermeknek az Egyezményben elismert jogai gyakorlásához, képességei fejlettségének megfelelően, iránymutatást és tanácsokat adjanak.

A Gyermekjogi Egyezmény a gyermeki jogkatalógus felállításával mellett jellemzően a (részes) államok, azaz a tágran vett közhatalom irányába fogalmaz meg kötelezettségeket és feladatokat. Megjelenik ugyanakkor már az Egyezmény első cikkei között a szülők és a család kapcsán a szubszidiaritás elve, vagyis az, hogy a gyermek sorsáért, jóllétéért és biztonságáért elsődlegesen a szülők, a gondviselők felelősek, az állami beavatkozás ehhez képest kivételes és mögöttes lehet. Az ombudsmani gyakorlatban konkrét esetek kapcsán jelenik meg az a kérdés, hogy a gyermeket érintő kérdésben mikor és hogyan írhatja felül a szülő döntését az állam, például a tankötelezettség érvényesülése kapcsán.

### A mérlegelés határai

*Egy magántanulói státusz iránti  
szülői kérelem aggályos iskolai elbírálásáról (AJB-85/2018)*

BENE BEÁTA

A biztos egy konkrét ügy vizsgálata során megállapította, hogy az iskola igazgatója és az egyházi fenntartója is jogsértő módon járt el egy magántanulói státusz iránti szülői kérelem elbírálása és a jogorvoslati eljárás során. A vizsgálat ugyanakkor feltárta, hogy aggályok merülnek a gyámhatósági véleményadásra vonat-

kozó rendelkezések egyértelműsége és a református egyház fenntartásában működő iskolák döntéseit sérelmező jogorvoslati kérelmek elbírálásának szabályai kapcsán.

## **Az eljárás megindulása**

Egy szülő fordult panasszal a biztoshoz, mert sérelmezte egy, a református egyház által fenntartott általános iskola igazgatójának eljárását. Szerinte nagyon megterheli a leendő elsős gyermekét az, hogy egész nap az iskolában kell tartózkodnia, így kérelmezte, hogy gyermeke magántanulóként tehesen eleget tankötelezettségének. Az igazgató azonban ezt elutasította, mivel a gyermek nem sajátos nevelési igényű, nincs egészségügyi problémája, beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézsége, ami ezt indokolhatná. A panaszos a döntés felülvizsgálatára kérelmet nyújtott be, azonban választ nem kapott. Az ombudsman a panaszbeadvány nyomán vizsgálatot indított, és tájékoztatást kért az Iskolától, a fenntartótól, az illetékes gyámhatóságtól, a gyermekjóléti szolgálattól. Ezt követően újabb megkereséssel fordult az Emberi Erőforrások Minisztériuma oktatási és szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkáraihoz.

## **A megállapított tényállás**

Az igazgató válaszában utalt arra, hogy az iskola nem egész napos iskolaszervezési formában működik, így azt a helyi pedagógiai program sem tartalmazza. Szakmai álláspontja szerint pedig, amit 34 év pedagógiai szakmai gyakorlat, 25 év intézményvezetési gyakorlat és több évtizedes köznevelési szakértői tapasztalat támaszt alá, a tankötelezettséget – amennyiben különös indok nem írja felül – mindennapos iskolába járással kell teljesíteni, mert ez szolgálja leginkább a gyermek érdekeit. A leendő első osztályos tanuló esetében semmi olyan indok (egészségügyi probléma, sajátos nevelési igény) nem merült fel, ami a magántanulói kérelmet alátámasztaná. Az igazgató utalt arra is, hogy tudomása szerint a szülő a magántanulói kérelem elutasítása

miatt felülvizsgálati kérelmet a mai napig nem nyújtott be, és egyben hivatkozott a Magyarországi Református Egyház Köznevelési Törvényére.

Az iratok alapján ugyanakkor a biztos feltárta, hogy a szülő gyermeke tekintetében magántanulói kérelmét 2017. április 26-án írt levelében fogalmazta meg és egyben a délelőtti tanórák látogathatóságát kérte. A szülő indoklása szerint a tagiskolában folyó kísérleti program szerinti oktatás, amely szerint naponta délelőtt és délután is órákat tartanak, megterhelő a gyermeknek és nem szolgálja eredményes előrejutását. Az igazgató a kérelem pontosítására hívta fel a szülőt: ha a problémát az iskolaotthonos tanulásszervezés tervezett bevezetése jelenti, amely több évtizedes szakmai múltat tekint vissza, úgy ennek megoldását nem a gyermek tankötelezettségének magántanulóként történő teljesítésében, hanem az iskolavezetéssel történő egyeztetés során kialakítható konszenzusban látja.

A szülő az igazgatónak címzett levelében megerősítette, hogy gyermeke magántanulóvá válását kérelmezi. Az igazgató ezt követően tájékoztatta a szülőket a hivatalos eljárás megindításáról és az általa megkeresett szervekről, így a gyermekjóléti szolgálat és a gyámhatóság véleményének kikéréséről. A gyámhatóság véleménye szerint a kiskorú érdekeivel nem ellentétes, hogy a gyermek tankötelezettségének magántanulóként tegyen eleget a 2016/2017-es tanévben. A gyermekjóléti szolgálat nem javasolta, hogy a gyermek magántanulóként tegyen eleget tankötelezettségének a 2017/2018-as tanévben, így nincs tudomásuk arról, hogy a gyermeknek egészségügyi problémája, beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézsége lenne, vagy sajátos nevelési igény miatt szakértői bizottsági véleménye lenne ennek kapcsán, vagy egyéb más helyzet állt volna elő (sport-, vagy művészeti tevékenység), amely alátámasztaná, hogy a gyermek magántanulóként tegyen eleget tankötelezettségének. Az igazgató elutasította a szülő kérelmét, döntésében, arra hivatkozott, hogy a gyermek nem sajátos nevelési igényű, nincs egészségügyi problémája és nem is küzd beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézséggel, ami indokolhatná a gyermek magántanulóvá válását.

A szülők az igazgatónak címzett levélben kifejtették egyet nem értésüket az igazgatói döntéssel szemben, amelyet megküldtek mind az Iskola igazgatójának, mind a fenntartó Egyházközségnek. Az igaz-

gatónak címzett e-mail cím megegyezik azzal az e-mail címmel, amelyről korábban az igazgató tájékoztatást nyújtott a szülőknek. A fenntartó Egyházközségnek pedig ugyanezt a levelet az Iskola hivatalos honlapján is elérhető „Egyházközségünk” fül alatt megtalálható e-mail címre küldték. E levélben a szülők kifejtették, hogy álláspontjuk szerint az igazgatói döntés nem a törvényben megfogalmazott követelményeket vizsgálta, vagyis nem azt, hogy a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából hátrányos-e az, ha a gyermek magántanulónak teljesíti tankötelezettségét.

A fenntartó egyházközség lelkipásztora az ombudsmannak jelezte: az igazgató a szükséges iratokat (gyámhatóság és gyermekjóléti szolgálat) beszerezte, amelyek alapján elutasította a kérelmet. Egyben utalt arra, hogy a szülő egyet nem értéséről „gmail-es levelet” írt, „de hivatalos megkeresés vagy fellebbezés a fenntartói igazgatótanácshoz vagy hozzánk, a fenntartóhoz nem érkezett.” Ezzel összefüggésben a lelkipásztor hivatkozott a Magyarországi Református Egyház 1995. évi I. törvényére, a Köznevelési törvényre, amely így rendelkezik: „Az intézményvezető vagy a nevelőtestület döntése ellen az érintett személy vagy bármely érintett egyházi jogi személy a fenntartói igazgatótanácshoz, a fenntartói igazgatótanács döntése ellen a fenntartó legfőbb döntéshozó testületéhez fellebbezhet.” A lelkipásztor szerint a szülő félrevezető volt, mivel a fenntartóhoz fellebbezés nem érkezett, ezért arról döntés sem született. Megosztotta a biztossal azt a véleményét is, hogy a gyermeknek az iskolában a helye, ez szolgálja a törvény által előírt fejlődését és tanulmányainak eredményes folytatását, nem pedig a magántanulói státusz.

Tekintettel arra, hogy a gyámhatóság véleményét a 2016/2017 tanév végéig adta meg, de a gyermek e tanévben még óvodás volt, az ombudsman a gyámhatóságtól is tájékoztatást kért, hogy egy leendő első osztályos gyermek esetén, aki a tanévet 2017 szeptemberében kezdi meg, miként értelmezhető a gyermek leendő tanítójának nyilatkozata, illetve a magántanulói jogviszony 2016/2017-es tanév végéig való megadása. A hivatalvezető kifejtette, hogy a gyámhatóságok hatáskörét meghatározó jogszabály tételesen felsorolja azokat az ügytípusokat, amelyekben a gyámhatóság eljár és döntési kötelezettsége van, ezek ismeretében nehezen értelmezhető a köznevelési

törvényben megfogalmazott gyámhatósági vélemény kiadása a magántanulói jogviszony létesítéshez. Az igazgatói megkeresés nem indukál egy szabályozott, formális hatósági eljárást, nem is róhat bizonyítási, eljárási, döntési vagy eljárási kötelezettséget a gyámhatóságokra nézve. A gyámhatóságnak a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések értelmében nincs is olyan eljárása, mely nem döntéshozatallal, hanem csupán véleménynyilvánítással zárulna.

A hivatalvezető jelezte, hogy az említett vélemény kiadásának a fenti szabályozatlanság mellett további nehézsége, hogy a gyámhatóság nem minden esetben rendelkezik előzményi irattal a gyermekről. Folyamatban lévő vagy korábban lefolytatott gyámhatósági eljárás hiányában pedig a hatályos jogszabályi környezetben nincs jogi lehetősége a szülő meghallgatására, illetve környezettanulmány készítésére. Kérdés, hogy a gyámhatóság milyen szempontok alapján, milyen adatok figyelembe vételével nyilváníthat egyáltalán véleményt, hiszen nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel ahhoz, hogy a család mennyiben képes megfelelően gondoskodni arról, hogy a gyermek a köznevelési törvényben meghatározott szintű tanulmányi kötelezettségének eleget tudjon tenni, a megfelelő ismeretanyagot el sajátítsa. A válasz ismertette, hogy az egyedi ügyben sem az igazgató, sem pedig a szülők kérelme nem tartalmazta azt, hogy az a 2017/18-as tanévre vonatkozik. A családdal kapcsolatban gyámhatósági eljárás korábban nem volt folyamatban, előzményi információkkal nem rendelkeztek, ezért egy általános vélemény megfogalmazására törekedtek. A hivatalvezető válaszában utalt arra is, hogy a gyámügyi ügyintéző figyelmét – valószínűsíthetően a jelentős leterheltség következtében – elkerülte a gyermek születési ideje. Ezért egy újabb iratában helyesbítette a korábbi véleményét, amelyet megküldött az iskolának.

A szülői kérelem fenntartó általi elbírálásába időközben az egyházgondnok is bekapcsolódott, aki a szülőt ellátta tanácsokkal és az esetleges megoldási lehetőségekre is kitért. A gyermekjóléti szolgálat vezetője a megkeresésre adott válaszában beszámolt arról: az ügyben indított vizsgálata feltárta, hogy a családsegítő a vélemény megfogalmazásakor nem a gyermek hátrányos helyzetéről tájékozódott, mely elsődlegesen a feladata lett volna, hanem a magántanulói jogviszony létesítésének egyéb okait vizsgálta. A gyermekjóléti szolgálat

vezetője a családsegítőt figyelmeztetésben részesítette, mert vizsgálata nem a jogszabályban foglaltakra terjedt ki, és egyben felhívta a családsegítőket és a szakmai vezetőket, hogy minden javaslat kiadása a környezettanulmány elkészítése és, ha az szükséges, a jelzőrendszeri tagok véleményének kikérése után történjen. Mindezeket emellett alátámasztotta a kormányhivatalnak a gyermekjóléti szolgálat eljárásával összefüggésben benyújtott szülői panaszra adott válasza is. A kormányhivatal megállapította, hogy a családsegítő nem járt el kellő körültekintéssel, mivel nem tájékozódott a gyermek körülményeiről, nem készített környezettanulmányt és nem kérte az óvoda véleményét a gyermek állapotáról, helyzetéről. A korábban kiadott véleményt a gyermekjóléti szolgálat hivatalból felülvizsgálta és újabb véleményében kifejtették, hogy a gyermek tankötelezettségének magántanulóként való teljesítéséhez a körülmények megfelelőek.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*A tankötelezettség magántanulóként való teljesítése kapcsán*

A köznevelési törvény értelmében – az e törvényben meghatározottak szerint – minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni. Az intézményes nevelés-oktatás alatt az óvodai nevelést, míg a tankötelezettség alatt az iskoláztatással kapcsolatos kötelezettségek teljesítését értjük. A tankötelezettség iskolába járással, vagy ha az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem hátrányos, a szülő kérelmére magántanulóként teljesíthető. Mindezek azt jelentik, hogy a tankötelezettség teljesítésének módjáról a szülő jogosult dönteni. A szülő e döntését azzal a korlátozással gyakorolhatja, hogy az iskola igazgatója a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése után dönt arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének magántanulóként tehet eleget. Ha a tanuló – a szülő kérelme alapján – a tankötelezettségének magántanulóként kíván eleget tenni, az erre irányuló kérelem benyújtásától számított öt napon belül az iskola igazgatója megkeresi a gyermek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerinti illetékes gyámhatóságot és a gyermekjóléti szolgálatot. A gyámhatóság



és a gyermekjóléti szolgálat az igazgató megkeresésétől számított tizenöt napon belül köteles megküldeni a véleményét.

A szülőtől alkotmányosan számon kérhető, hogy a gyermeke a tankötelezettségének eleget tegyen, az pedig a szülői neveléshez való joga körébe tartozó döntés, hogy ennek iskolába járással vagy magántanulóként tesz eleget, még akkor is, ha az iskolába járás a főszabály, a magántanulói státusz pedig a kivétel. A magántanulóvá válás vizsgálatakor a jogszabályi előírások nyelvtani és funkcionális értelmezése nyomán egyaránt igazolható, hogy sajátos az igazgatói döntés és a mérlegelés iránya. Nem azt kell ugyanis az igazgatónak megvizsgálni, hogy mivel indokolja a szülő a gyermek magántanulóvá válását, hanem azt, hogy jár-e a konkrét gyermek konkrét körülményei (pl. életkor, a család helyzete) között hátrányos következményekkel számára a tankötelezettség ilyen teljesítése. A vizsgálat tehát tartalmilag azt járja körbe, hogy az adott gyermek legjobb érdekének megfelelő-e a magántanulóvá válás, nem él-e vissza e jogaival a szülő.

A feltárt tényállás szerint a panaszos szülő gyermeke magántanulóvá válására vonatkozó kérelmét benyújtotta az iskolához. Majd annak pontosítását követően a gyermekjóléti szolgálat és a gyámhatóság véleményét kérte írásban. A gyámhatóság a tanulóra vonatkozó első véleményét – később hiányos véleménykérésre és a gyámhatóság túlterheltségére hivatkozva – tévesen, a 2017/2018-as tanév helyett a 2016/2017-es tanévre fogalmazta meg, miszerint a kiskorú érdekével nem ellentétes a tankötelezettség magántanulóként való teljesítése. A gyermekjóléti szolgálat a véleménykérést a jogszabályban meghatározott vizsgálati szempontokat figyelmen kívül hagyva úgy nyilatkozott, hogy nem javasolják a magántanulóvá válást, mert a gyermeknek nincs egészségügyi problémája, se beilleszkedési, tanulási és magatartás zavara, valamint nem sajátos nevelési igényű, így nincsen olyan ok, ami alátámasztaná a gyermek magántanulóvá válását.

A biztos megállapította: az igazgató a gyámhatóság tévedése ellenére és a gyermekjóléti szolgálat jogszabályt figyelmen kívül hagyó véleményére alapozva meghozta a szülő kérelmét elutasító döntését. Az igazgató a határozat indokolása szerint nem vizsgálta, hogy a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából hátrányos-e a tankötelezettség magántanulóként való

teljesítése. Időközben mind a gyámhatóság, mind a gyermekjóléti szolgálat módosította korábbi véleményét, amelyekben a gyermek tankötelezettségének magántanulóként való teljesítését támogatták, e véleményt mindkét szerv az igazgatónak megküldte. Az igazgató döntése meghozatala során egyik véleményhez sincsen kötve, de a biztos szerint indokolnia kell az attól való eltérését, vagyis azt, hogy azzal miért nem ért egyet az adott gyermek esetében a körülmények figyelembe vételével. Az igazgató a biztos kérdésére – több évtizedes pedagógiai tapasztalatára hivatkozva – úgy nyilatkozott, hogy döntését a megváltozott vélemények ismeretében sem kívánja megváltoztatni, mert véleménye szerint a gyermek érdekét az iskolai nevelés szolgálja.

A biztos rámutatott: a jogállami elvek megkövetelik azt, hogy egy jogkövetkezményekkel járó döntés meghozatala során a jogi előírásokat a döntéshozó saját meggyőződésére, akár „több évtizedes tapasztalatra” hivatkozással ne írhasa felül. Jelen esetben az igazgató az előírásokat figyelmen kívül hagyva utasította el a szülő kérelmét, és annak hivatalbóli felülvizsgálatát sem látta indokoltnak. Az ombudsman megállapította, hogy az igazgató a szülő magántanulói kérelmével kapcsolatos döntés meghozatalakor, az eljárása során a jogállamiság elvével, a panaszos szülő neveléshez, valamint tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben visszáságot okozott. Az igazgató nem észlelte a véleményező jogszabálysértő, tévedésen alapuló véleményét, döntésének indokolása szerint pedig nem is vizsgálta, hogy a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából hátrányt okoz-e a magántanulóvá minősítés vagy sem.

### *A tanuló egyéb iskolai foglalkozások alóli felmentésével összefüggésben*

Az ügyben a vizsgált szervek és a panaszos részéről is felmerült a délutáni iskolai foglalkozások alóli felmentés lehetőségének kérdése. A szülő kezdetben utalt arra, hogy nem kívánja igénybe venni az Iskola délutáni foglalkozásait. Az Egyházközség gondnoka a szülőnek adott tájékoztatásában és az igazgató a megkeresésre adott válaszában is hangsúlyozta, hogy más megoldás is van a szülő problémájának kezelésére: „megoldás lehetne az is, ha csak ebédre és vécézésre vinnéd haza

a kislányodat, utána pedig visszavinnéd a délutáni foglalkozásokra,” vagy a gyermek az iskola másik településen lévő tagiskolájába járhat.

A jelentés kiemeli, hogy a kérdés megválaszolásához először is annak tisztázása szükséges, hogy az iskola milyen tanítási formában szervezi meg az oktatást. Erre a köznevelési törvény utal: általános iskolában az oktatást a délelőtti és délutáni tanítási időszakban úgy kell megszervezni, hogy a foglalkozások legalább tizenhat óráig tartsanak, továbbá tizenhét óráig – vagy addig, amíg a tanulók jogszerűen tartózkodnak az intézményben – gondoskodni kell a tanulók felügyeletéről. Az általános iskola e törvény rendelkezéseinek megfelelően egész napos iskolaként is működhet. A megszervezés az iskolára ró kötelezettséget, a tanuló számára lehetőségként jelenik meg a délutánra szervezett, nem kötelező foglalkozások és a felkészüléshez nyújtott segítség formájában. Kiemelendő ennek kapcsán, hogy az iskola nevelés tekintetében nem válhat a család vetélytársává, hanem annak segítő partnere kell, hogy legyen. A család által a gyermekek nevelésével-oktatásával megbízott intézményként biztosítja a gyermek számára a biztonságos környezetben való fejlődés lehetőségét akkor, amikor a család ezt szakmai vagy egyéb objektív okokból nem tudja megtenni, illetve enyhíti a család szociális helyzetéből adódó hátrányokat.

A köznevelési törvény azt is kimondja, hogy az igazgató az általános iskolában a tizenhat óra előtt megszervezett egyéb foglalkozás (tehát nem a kötelező tanóra) alól a szülő kérelmére felmenti a tanulót a törvényben felsorolt esetekben, kivéve, ha az intézmény e törvény rendelkezéseinek megfelelően egész napos iskolaként működik. Az egész napos iskola típusú iskolaszervezésről akkor beszélhetünk, amikor a tanórai és más foglalkozásokat a délelőtti és délutáni időszakra egyenletesen szétosztva szervezik meg, működését, feltételrendszerét az oktatásért felelős miniszter jogszabályban határozza meg. Egész napos iskolai nevelés-oktatást akkor szervezhet az általános iskola, ha szükség esetén másik osztály indításával, ha pedig ez nem oldható meg, az érintett tanuló, kiskorú tanuló esetén a szülő egyetértésével a tanuló másik iskolába történő átvételével gondoskodnak annak a tanulóknak az ellátásáról, aki – kiskorú tanuló esetén, akinek a szülei – nem kívánja ezt az ellátást igénybe venni. Egész napos iskolai nevelés és oktatás esetében a kötelező tanórai és egyéb foglalkozásokat

a délelőtti és délutáni időszakra egyenletesen szétosztva, egymást váltva, a tanulók arányos terhelését figyelembe véve kell megszervezni.

Az egyedi ügyben folytatott vizsgálat a vonatkozó jogszabályok alapján arra is kereste a választ, hogy az Iskola adott osztályában egész napos vagy hagyományos oktatás zajlik-e. Az igazgató válaszában a kéttanítós modellre hivatkozott az 1. és 2. évfolyamon, ahol nem a „hagyományos” módon – azaz a délelőtti 45 perces tanítási órákon a tanító, délután pedig a 60 perces foglalkozásokon a napközis nevelő részvételével – foglalkoznak a gyermekekkel, hanem két tapasztalt pedagógus tartja az órákat és a szabadidős foglalkozásokat, a testnevelés órák egy része csak a délutáni órákban tartható meg. Véleménye szerint ezt a tanítási formát nem lehet egész napos iskolaként definiálni. Az igazgató ellenben a szülőnek szóló levelében, amikor a szülőt kérelmének pontosítására hívta fel, maga hivatkozott az iskolaotthonos tanulásszervezésre. Azonos tartalmú tájékoztatást adott a fenntartó Egyházközség képviselője is a szülőnek. Az igazgató továbbá azt erősítette meg, hogy pedagógiai programjuk sem tartalmazza az egész napos oktatásra vonatkozó pedagógiai programot. Ezzel összefüggésben a biztos áttekintette az iskola megküldött belső szabályzatait, amelyek közül csak az iskola házirendjének egyik fejezeti címe utal az iskolaotthonra, de részletes szabályokat erre vonatkozóan nem állapít meg.

Az ombudsman ezek alapján a jelentésében rögzítette, hogy a rendelkezésére álló, egymásnak ellentmondó nyilatkozatok, a már hatályon kívül helyezett közoktatási törvény fogalmainak használata az Iskola belső szabályzatában és az ezzel megegyező tartalmú igazgatói nyilatkozat, továbbá az alkalmazott kéttanítós modell alapján nem állapítható meg egyértelműen az Iskolában az első évfolyamon alkalmazott oktatásszervezési forma. Mindez pedig önmagában alkalmas arra szerinte, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozzon.

### *Az iskolai döntések tartalmi követelményei kapcsán*

Az iskolák által hozott döntésekre vonatkozó legfontosabb szabályokat a miniszteri rendelet rögzíti. Eszerint az iskola a döntését határozatlan foglalja, ha a kérelmet részben vagy egészben elutasítja. Egyben meghatározza azokat a tartalmi követelményeket, amelyeket a kiadott irat-

nak tartalmaznia kell, így többek között azt is, hogy az intézmény által hozott határozatot meg kell indokolni. A határozat rendelkező részének tartalmaznia kell a döntés alapjául szolgáló jogszabály megjelölését, ha a döntés mérlegelés alapján történt, akkor az erre történő utalást, a mérlegelésnél figyelembe vett szempontokat, az eljárást megindító kérelem benyújtására történő figyelmeztetést. Az ombudsmani gyakorlat töretlen abban, hogy a közszolgáltatást végző szervek eljárása során is a jogorvoslathoz való jog kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A jogorvoslati jog érvényesülésének garanciája, hogy az iskolának a tanuló ügyében hozott írásos határozatában nem elég csak azt megjelenítenie, hogy az adott döntéssel szemben az érintett tanulónak vagy a szülőnek lehetősége van kérelem benyújtására. A tájékoztatásnak ki kell terjednie azokra a részletekre is, miszerint a kérelmet a döntéssel szemben hány napon belül, kinek címezve és melyik szervhez lehet benyújtani.

A feltárt tényállás alapján a magántanulói kérelem elutasításáról szóló igazgatói határozat a fenti tartalmi követelményeknek több szempontból sem felelt meg. Indokolása nem utalt arra, hogy az igazgató e döntését mérlegelési jogkörében hozta és a döntésénél milyen mérlegelési szempontokat vett figyelembe, miért fogadta el feltétel nélkül a jogszabályi követelményeket teljesen figyelmen kívül hagyó Gyermekjóléti Szolgálat véleményét, és miért nem hivatkozott a Gyámhatóság véleményére. Továbbá az igazgatói határozat nem tartalmazza az eljárást megindító kérelem benyújtására történő figyelmeztetést sem, így pedig azt sem, hogy lehetősége van-e a szülőnek a döntéssel szemben eljárást indítani, és amennyiben igen, azt mikor és hol nyújthatja be. Így a biztos megállapította, hogy a határozat tartalmának súlyos hiányosságai alkalmasak voltak arra, hogy az igazgató a panaszos jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.

*Nem állami fenntartású iskolában a másodfokú döntés meghozatalára jogosult kapcsán*

A jelentés szerint az iskolai döntésekkel szembeni jogorvoslatot a minden iskolára érvényes köznevelési törvény határozza meg. Ennek értelmében az iskola döntése ellen a tanuló, a szülő – a közléstől, en-

nek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül – a tanuló érdekében eljárást indíthat. A szülői kérelemre alakszerűségi követelményeket a törvény nem határoz meg, így azt sem, hogy milyen formában és kinek címezve lehet megküldeni a kérelmet. A szülői kérelmet tehát e-mailben vagy levélben, postán feladva is be lehet nyújtani, a címzett pedig lehet a sérelmezett döntés meghozója, aki-nél az ügygel kapcsolatos valamennyi irat a rendelkezésre áll és a kérelem benyújtását követően lehetősége van döntését saját hatáskörben felülvizsgálni, vagy késedelem nélkül a kérelmet és annak iratait a kérelem elbírálására jogosultnak megküldeni; továbbá a kérelmet közvetlenül lehet címezni a másodfokú döntésre jogosultnak is. Az iskolák belső szabályzataikban rendezhetik e kérdést, így akár előírhatnak a szülői, tanulói kérelem benyújtását elősegítő belső szabályokat, például, hogy az iskola igazgatója a döntésével szemben hozzá benyújtott szülői kérelmet hány napon belül továbbítja a döntésre jogosultnak.

Hangsúlyozni kell, hogy a szülői kérelem benyújtására vonatkozó korlátozó meghatározás nem írhatja felül a hatályos és az iskolára kötelező jogszabályi rendelkezéseket. Az iskola döntésével szemben a szülő bármely formában, az iskola, a fenntartó képviselőjére jogosult személynek címezve benyújthat eljárást megindító kérelmet, ha abból egyértelműen, tartalma alapján kiderül az, hogy vélelmezi valamely köznevelési jogszabály rendelkezésének megsértését. Az előzőekre figyelemmel a biztos vizsgálta az iskola honlapján nyilvánosan elérhető belső szabályzatait is, ám ezek a tanulói és a szülői kérelmek benyújtásával kapcsolatos előírásokat nem tartalmaztak. A feltárt tényállás szerint a szülő arról nyilatkozott, hogy a magántanulói kérelmet elutasító döntéssel szemben jogorvoslattal élt, az erre vonatkozó kérelmét az igazgatónak címezte és küldte meg az honlapon elérhető e-mail címre elektronikus levél formájában. Az elektronikus levelét továbbította a honlapon fenntartóként megjelölt szervezet képviselőjének az ott megadott e-mail címre. A szülő kérelmének elküldését és annak tartalmát is rendelkezésre bocsátotta.

Az igazgató az előzőekkel szemben arról nyilatkozott, hogy bár a fenntartó tudomással bírt a szülő kifogásairól, de a fellebbezését nem helyettesíti a lelkipásztornak megküldött levél, valamint a szülő

többszöri kérés ellenére sem volt hajlandó fellebbezését benyújtani az illetékes fenntartói igazgatótanácshoz. Az Iskola dokumentumában a fenntartó Egyház lelkipásztora pedig arról nyilatkozott, hogy a szülőtől csupán magánjellegű g-mail-es levelet kapott. Véleményüket mindketten a Magyarországi Református Egyház keretén belüli oktatásra vonatkozó Köznevelési Törvényre (Egyházi előírás) alapozták, eszerint az intézményvezető vagy a nevelőtestület döntése ellen az érintett személy, egyházi jogi személy a fenntartói igazgatótanácshoz, a fenntartói igazgatótanács döntése ellen a fenntartó legfőbb döntéshozó testületéhez fellebbezhet.

A feltárt tényállás és a hivatkozott jogszabályok alapján az ombudsman álláspontja szerint sem az igazgató, sem a lelkipásztor nem tekinthette az iskola hivatalos és nyilvános honlapján megadott elérhetőségekre megküldött elektronikus levélben foglalt kérelmet egyszerű magánlevélnek. Abból ugyanis egyértelműen kiderült, hogy a szülő az iskola mely döntésével és milyen jogszabályra hivatkozással nem ért egyet. Mindezek alapján az igazgató és a lelkipásztor tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a szülő formailag egyáltalán nem nyújtott be fellebbezést az ügyben, így a fenntartónak döntési kötelezettsége sem keletkezett. Jelentésében az ombudsman rámutatott arra, hogy eljárásukkal megakadályozták a szülőt a jogorvoslathoz való jogának érvényesítésében, s ezzel a panaszos jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoztak.

A biztos figyelemmel volt arra is, hogy az említett, jogszabálysértés okán benyújtott szülői kérelmek tárgyában ki és milyen eljárási szabályok alapján jogosult dönteni. A köznevelési törvény értelmében a fenntartó jár el és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre vagy az intézmény belső szabályzatának megsértésére hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében. A fenntartó döntéshozatali joga pedig szinte korlátlan: a kérelmet elutasíthatja, a döntést megváltoztathatja, megsemmisítheti, a nevelési-oktatási intézményt új döntés meghozatalára utasíthatja. A másodfokú eljárás során a döntéshozót eljárási szabályok kötik, nevezetesen a kérelem benyújtásával kapcsolatos határidő számítására, a mulasztásra, a kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A fenntartó

tehát az iskola által hozott döntésekkel szemben benyújtott szülői kérelmekről köteles dönteni, eljárásában pedig érvényesülnie kellett az esetkor hatályos közigazgatási eljárási törvény rendelkezéseinek. Az esetkor hatályos ügyintézési határidő szerint – a törvényben foglalt kivételekkel – a kérelem benyújtásától számított 21 napon belül kell a döntést meghozni és egyben gondoskodni annak közléséről.

A köznevelési törvény kijelöli a fenntartón belül azt a személyt is, aki döntésre jogosult. E személy állami fenntartású nevelési-oktatási intézményben a fenntartó vezetője, települési önkormányzat által fenntartott intézmény esetén a jegyző. Más fenntartó esetén pedig csak jogi és igazgatási képzési területen szerzett felsőfokú végzettséggel és szakképzettséggel vagy a döntéshozó nevelési-oktatási intézményben igazgatói munkakör betöltésére jogosító felsőfokú végzettséggel rendelkező személy járhat el. A szülői kérelem tárgyában tehát a másodfokú döntést az iskolának az alapító okiratában rögzített fenntartónak, azaz az Egyházközségnek kell meghoznia, ennek keretén belül pedig csak olyan személy lehet jogosult (egyben kötelezett) a döntés meghozatalára, aki megfelelő felsőfokú végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik.

Mindezek ismeretében vizsgálta a biztos a lelkipásztor és az igazgató által hivatkozott egyházi jogi szabályt, miszerint a szülői kérelem elbírálására a fenntartói igazgatótanács jogosult. A fenntartói igazgatótanács jogállásáról az Egyházi előírás rendelkezik. Az Egyházi előírás rendelkezése alapján a fenntartó (így az egyházközség) létrehozza jogainak és kötelezettségeinek gyakorlására, illetve végrehajtása érdekében az intézmény fenntartói igazgatótanácsát, meghatározza annak feladatait és hatáskörét. Ezt erősíti meg az Egyházi előírás, amikor arról rendelkezik, hogy: „a fenntartó – érdekeinek érvényesítésére, valamint a fenntartói jogok és köteleességek szakszerű gyakorlására – igazgatótanácsot hozhat létre, amely segíti az intézmény rendeltetésszerű működését és gyakorolja a fenntartó által ráruházott jogokat. Ha az intézményben négynél több tanulócsoporthoz vagy száznál több növendék van, az igazgatótanácsot létre kell hozni. A fenntartó köznevelési intézményei – így például az egyházközség – működtetésére közös fenntartói igazgatótanácsot hozhat létre”. A fenntartói igazgatótanács tagjai hivatalból a fenntartó testület elnöksége (egyházközség esetén a lelki-



pásztor, gondnok), a fenntartó oktatási szakértője (egyházkerületi főtanácsos, egyházmegyei előadó, egyházközségi iskolaügyi gondnok, állandó jelleggel felkért szakértő), az intézmény intézményvezetője, az intézmény egyik hit- és erkölcsstan oktatója, az intézmény gazdasági vezetője, választottként pedig a fenntartó által delegált 4-8 tag, önálló intézményenként a nevelőtestület által delegált egy-egy tag. Az Egyházi előírás értelmében az intézményvezető gondoskodik a képviselőinek delegálásáról. Az Egyházi előírás szerint továbbá az intézményvezető vagy a nevelőtestület döntése ellen az érintett személy vagy bármely érintett egyházi jogi személy a fenntartói igazgatótanácshoz, a fenntartói igazgatótanács döntése ellen a fenntartó legfőbb döntéshozó testületéhez fellebbezhet.

Az Egyházi előírás tartalmának ismeretében az alapjogi biztos arra keresett választ, hogy az igazgató és a lelkipásztor által hivatkozott fenntartói igazgatótanács a szülői kérelmek tárgyában a másodfokú döntés meghozatalához szükséges követelményeknek, illetve a közigazgatási eljárási, valamint a köznevelési törvény meghatározott feltételeinek megfelel-e. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a jogorvoslatihoz való jog tartalmi eleme az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Kiemelt garancia, hogy a másodfokú döntés meghozatalában a sérelmezett döntést hozó személy nem vehet részt. Az ismertetett Egyházi előírás szerint a másodfokú döntés meghozatalára az egyházközség által létrehozandó fenntartói igazgatótanács lenne jogosult. A biztos álláspontja szerint az igazgatótanács a pártatlan döntés meghozatalához szükséges feltételeknek épp az összetétele folytán eleve nem tud megfelelni. Annak hivatalból tagja a sérelmezett döntést meghozó oktatási intézmény vezetője, illetve a vezető számos beosztottja. Az igazgatótanács emellett egy testület, és nem a törvényben előírt végzettséggel és képzettséggel rendelkező személy, aki a köznevelési törvény irányadó rendelkezése alapján a döntés meghozatalára jogosult lenne.

Az ombudsman úgy látta, hogy az igazgató döntésével szemben benyújtott szülői kérelem elbírálásával kapcsolatos anomáliák, illetve mulasztások nem csupán a köznevelési jogszabályok ismertetett szabályainak hiányos vagy téves ismeretére vezethetők vissza. Aggályokat

vet fel a jogbiztonság követelménye szempontjából az Egyházi előírás vizsgált szakasza, mert az nem áll összhangban a köznevelési törvény követelményeivel. E szabályozási problémára is vissza lehet vezetni a szülői kérelem elbírálásának elodázását, a jogorvoslati jogának akadályozását, az eljárásban az együttműködési hajlandóságának megkérdőjelezését, amelyek a korábbiakban megállapítottak szerint a fenntartó és az iskola eljárása kapcsán a panaszos tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslatihoz való jogát sértette. A biztos hangsúlyozta, hogy ombudsmanként nincsen jogi lehetősége arra, hogy az Egyházi előírás módosítását kezdeményezze, így ebben a vonatkozásban csupán a jelentésben foglalt figyelemfelhívással tud élni. A biztos a jelentésben ugyanakkor rögzítette, hogy a visszaság feloldása még a sajátos jogi helyzet ellenére is lehetséges, ennek keretében az Iskola igazgatója a saját döntését – figyelemmel a véleményadásra kötelezett szerveknek az immár hivatalból módosított, a gyermek magántanulónak válását támogató véleményére – felülvizsgálja és új döntést hoz. Ha a felülvizsgált igazgatói döntés a szülő számára kedvezőtlen tartalmú, akkor ismételten lehetősége nyílik a határozattal szemben szülői kérelmet benyújtani, amelyet a Fenntartó pártatlan eljárást biztosító egy megfelelő végzettséggel, szakképzettséggel rendelkező személy közreműködésével bírál el.

#### *A gyámhatóság véleményezési „hatáskörének” gyakorlása kapcsán*

A már hivatkozott szabályozás szerint az igazgató a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése után dönt arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének magántanulóként tehet eleget. Ha a tanuló – a szülő kérelme alapján – a tankötelezettségének magántanulóként kíván eleget tenni, az erre irányuló kérelem benyújtásától számított 5 napon belül az iskola igazgatója megkeresi a gyermek lakhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot és a gyermekjóléti szolgálatot. A gyámhatóságnak és a gyermekjóléti szolgálatnak az igazgató megkeresésétől számított 15 napon belül kell megküldenie a véleményét. A hivatkozott jogszabályok alapján az igazgató véleménykérés céljából a gyámhatóság, valamint a gyermekjóléti szolgálat megkeresését nem mellőzhette. A közigazga-

tási eljárási törvény alapján a hatóság az eljárásai során érdemi döntéseket hoz végzés vagy határozat formájában, de az eljáró hatóságot véleményadásra nem hatalmazza fel, arra nem kötelezi. A gyámügyi eljárásra vonatkozó ágazati szabályok szerint a gyámhatóság eljárása során jogosult meghatározott esetekben a jogszabályban nevesített személyek meghallgatására, illetve a jogszabály által meghatározott szervek véleményének kikérésére. A gyámhatóságot véleményadásra a hatóság hatáskörét megállapító egyetlen rendelkezése sem hatalmazza fel, arra vonatkozó kötelezettséget sem tartalmaz.

A jogállamiság elve magában foglalja a joghoz kötött közhatalmi cselekvés követelményét: a hatóság kizárólag olyan eljárás, döntés meghozatalára lehet jogosult (egyben kötelezett), amelyet számára jogszabály egyértelműen és világosan meghatároz és felhatalmazást ad. Mindez a követelmény az alapjogi biztos álláspontja szerint az érintettek számára a döntést befolyásoló, meghatározott jogkövetkezményekkel járó véleményadási feladatkörre is kiterjed. Kérdéses, hogy a gyámhatóság képes-e, kompetens-e érdemi nyilatkozatot adni annak az eldöntéséhez, hogy a tankötelezettség magántanulóként való teljesítése az adott gyermek fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából hátrányos-e. Különösen akkor, ha a gyermek és családja a „véleménykérésig” nem volt a gyámhatóság látókörében, a gyámhatóság e kérdésben nem tud érdemi, az érintett gyermek legjobb érdekét szolgáló, felelős véleményt kialakítani, a gyámhatóság csupán arról tud nyilatkozni, hogy az adott gyermekkel, családdal kapcsolatban folytatott-e, folytat-e eljárást, s ha igen, akkor milyen természetűt.

A biztos szerint a gyámhatóság direkt hatásköri felhatalmazás hiányában véleményadásra jogállami keretek között nem kötelezhető, valamint – a szükséges felhatalmazás megadása mellett is – a magántanulói jogviszony a gyermek legjobb érdekével összhangban álló igazgatói engedélyezéséhez a gyámhatóságtól csak a nála fellelhető adatokról, körülményekről kérhető érdemi tájékoztatás. Mindezek alapján megállapította az ombudsman, hogy a hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályok, a gyámügyi eljárásra vonatkozó ágazati szabályok, valamint az oktatásra vonatkozó ágazati szabályok közötti ellentmondás sérti a jogbiztonság követelményét.

## Intézkedések

A biztos kezdeményezte az iskola igazgatójánál, hogy a gyermek ügyében hozott döntést vizsgálja felül, és a vonatkozó jogszabályok és tények helyes mérlegelésével hozzon új döntést, valamint az Iskola belső szabályzatában legyenek egyértelműen meghatározva az intézményben alkalmazott oktatásszervezési formák. A fenntartónál kezdeményezte, hogy az iskola igazgatója által hozott döntésekkel szembeni panaszok elbírálásához szükséges jogi és igazgatási háttérrel biztosítsa. Az emberi erőforrások miniszterénél kezdeményezte a köznevelésre vonatkozó jogszabályok módosítását, amelyek biztosítják, hogy az iskola igazgatója az illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményének, a gyámhatóság érdemi nyilatkozatának ismeretében dönthessen arról, van-e olyan hátrányos következmény, amely miatt a tanuló a tankötelezettségének magántanulóként nem tehet eleget, valamint hogy a gyámhatóság a tájékoztatását az igazgató megkeresésétől számított 15 napon belül legyen köteles megküldeni. Felkérte a Magyarországi Református Egyház Dunamelléki Egyházkerület vezetőjét, valamint a Magyarországi Református Zsinati Tanács lelkesi elnökét, hogy a Magyarországi Református Egyház keretén belüli oktatásra vonatkozóan teremtsék meg a köznevelési törvény és az Egyházi előírás vizsgált rendelkezéseinek összhangját.

## A jelentés utóélete

Válaszában az igazgató arról tájékoztatta a biztost, hogy az ajánlásban foglaltaknak megfelelően a döntését megváltoztatta és engedélyezte a magántanulói státuszt a panaszos gyermekének, a szabályzatok felülvizsgálatát pedig megkezdik. Az iskola fenntartójának válaszával a biztos nem értett egyet, válaszában felhívta a fenntartót képviselő lelkipásztor figyelmét a jogszerűség biztosítása érdekében a biztosi jelentésben foglaltaknak a jövőre nézve való megfontolására és annak megfelelő alkalmazására. A Zsinat elnöke vitatta az ombudsmani álláspontot, a biztos viszontválaszában hangsúlyozta a lényegesnek tartott alkotmányos szempontokat, amelyek a szülői kérelmek fenntartói elbírálásakor az alkotmányos garanciákat

megteremtik. Így többek között azt, hogy az alkotmányos követelmény egyértelműen rögzíti az állam és a vallási közösségek különválását, valamint azt, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire nézve kötelezőek. A hitéleti tevékenység biztosítása érdekében a köznevelési törvény az állami fenntartású iskolákra vonatkozó rendelkezésektől eltérő szabályok meghatározását is lehetővé teszi. E törvényi kivételek között azonban nem található meg a szülői kérelem elbírálására vonatkozó általános szabályoktól való eltérés lehetősége. A szaktárca válaszában a jogszabály szövegének pontosítására vonatkozó biztosi kezdeményezést elfogadta.



# A gyermek joga az élethez és az életben maradás és fejlődés legnagyobb mértékű biztosítása

(6. cikk)

1. Az Egyezményben részes államok elismerik, hogy minden gyermeknek veleszületett joga van az életre.
2. Az Egyezményben részes államok a lehetséges legnagyobb mértékben biztosítják a gyermek életben maradását és fejlődését.

Ahogy az emberi jogok általános katalógusában, úgy a Gyermekjogi Egyezményben is minden további jogosultság előfeltétele az élethez való jog érvényesülése a gyermekek esetében. Mindez az állam számára egyre bővülő kötelezettségi kört állít fel: a szülőkkel együttműködve, támogatva születés előtt és után is biztosítani kell a megfelelő ellátást, ha kell, egészségügyi-orvosi segítséget. Az ombudsmani esetjogban két izgalmas kérdés is felmerült ennek kapcsán: hol húzódik az állam felelőssége az intézményen kívüli otthonszülés választása esetében, illetve a gyermekközpontú koraszülött-ellátás kapcsán.

## Valódi jog, elvi lehetőség

*Az otthonszülés állami finanszírozásáról és érdemi választhatóságának biztosításáról (AJB-2350/2016)*

TASI KATALIN

Az alapvető jogok biztosa szerint nem teljesíti az állam a várandós nők önrendelkezési jogának védelmével összefüggő kötelezettségeit akkor, amikor az intézményi szülést teljes mértékben, az intézményen kívüli otthonszülést viszont egyáltalán nem finanszírozza a társadalombiztosítás. Az otthonszülés költségei megközelítik a magánkórházban kísért szülés költségeit, amelyet köztudottan csak a tehetősebb, biztos anyagi háttérrel rendelkező családok

engedhetnek meg maguknak, de – a társadalombiztosításba egyébként járulékot fizető – alacsonyabb jövedelmű családok, nők nem. Az ombudsman úgy látja, hogy a valós választás védelmében a szabályozás kiegészítésére, a méltányos módon történő támogatás megteremtésére van szükség, a jelenlegi gyakorlatban ugyanis sok az indokolatlan akadály, a jogi bizonytalanság.

## Az eljárás megindulása és a feltárt tényállás

A biztos egy civil szervezet panaszbeadványa alapján, kérelemre folytatott átfogó vizsgálatot. A panaszbeadványt benyújtó egyesületnek alapszabály szerinti kiemelt célja a háborítatlan, természetes szüléshez és születéshez való jog törvényi biztosításának és társadalmi elfogadásának kivívása. A beadványozó a panaszt az otthonszülés kérdésében jártas szakemberek közös álláspontjaként tárta a biztos elé. Ezen álláspont szerint az otthonszülést szabályozó joganyag számos rendelkezése diszkriminatív, a jogszabály alapján megvalósuló gyakorlat pedig emberi méltóságot sértő helyzeteket eredményez. Kifogásolta, hogy az otthonszületeket nem támogatja a társadalombiztosítás, ezzel a törvényes otthonszülést lebonyolító szervezet a kórházakkal ellentétben a nő érvényes biztosítása esetén sem jogosult térítésre, ami miatt pedig csak a kifejezetten jómódú családok tudnak a törvény biztosította lehetőséggel élni.

Elismerte, hogy az intézményi szülésnek is van anyagi vonzata, azaz társadalombiztosítási „tarifája”, amelyet az egészségbiztosító fizet ki a kórháznak, amennyiben a szülő nő biztosított. Ahogyan azonban a kórházi szülést választó nők többsége, úgy az otthonszülést választó édesanyák többsége is rendelkezik társadalombiztosítással, esetükben azonban az állam az otthonszülés költségeit nem téríti meg sem az édesanya, sem az otthonszülést vállaló egészségügyi szolgáltató számára. A panaszos álláspontja szerint ez a megszorítás indokolatlan különbségtételt jelent, és alkalmas arra, hogy korlátozza azoknak a számát, akik szabad választásukat gyakorolva a kórházi szülés helyett az intézményen kívüli szülést választhatnák.



A panaszbeadványban jelzett másik probléma egy speciális egészségügyi-finanszírozási kérdést érintett, az anti-D ellenanyag beszerzését és költségének megtérítését. Az egyesület jogsegélyszolgálatához érkezett egyéni panaszok alapján azt tapasztalták, hogy a szabályozással a gyakorlatban komoly gondok vannak. Az otthonszülést kísérő egészségügyi szolgáltatókat ugyanis kizárólag szülésznő (bába) végzettségű szakemberek hozták létre, akiket semmilyen jogszabály nem jogosít fel vény kiállítására. Az érintett édesanyának el kell mennie egy orvoshoz, akinek el kell magyaráznia a problémát, az otthonszülés tényét, valamint meg kell kérnie, hogy írja fel az orvosságot, vény kiállítására ugyanis csak ő jogosult. Továbbá, mivel a készítmény az elmúlt évekig kizárólag kórházban volt beszerezhető, azt a nem kórházban dolgozó orvosok és a gyógyszerészek nem teljesen ismerik, így a várandós édesanyát továbbküldik egy másik orvoshoz, vagy egyszerűen elutasítják a kérését. A panasz tárgya volt az is, hogy az otthonszülést választó édesanyákat gyakran érik az otthonszülés választására vonatkozó negatív, rosszallást kifejező megjegyzések. Ha sikerül a szülőnek a vényt megszerezni, előfordul az is, hogy a gyógyszerárban szintén továbbküldik, vagy legjobb esetben visszahívják, miután kiderítették, hogy milyen orvosságról van szó. A készítményt az otthonszülést választó édesanyának kell kifizetnie, mivel ennek a költségét a társadalombiztosítás nem fedezi, kórházi szülés esetében az orvosság beadásáról azonban a kórház külön térítés nélkül gondoskodik. A beadványozó álláspontja szerint ez esetben is nyilvánvaló a hátrányos megkülönböztetés.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*A természetes szülés, háborítatlan szülés és az otthonszülés alapjogi megközelítése vonatkozásában*

A biztos legelőször rögzítette azon álláspontját, hogy az intézményen kívüli szülés nem egyszerűen egészségügyi, egészségpolitikai és szakjogi, hanem olyan alapvető alapjogi szemléletbeli kérdés, amelynek megítélése kapcsán napjainkban is zajlik a paradigmaváltás. A benyújtott panaszbeadvány alapjául szolgáló finanszírozási probléma jelentőségének feltárásához előzetesen szükségesnek látta az intézményen kívüli szülés kérdését nemcsak a klinikai kontextusban, hanem

emberi jogi megközelítésben is tárgyalni. A magyarországi változásokkal párhuzamosan, de azokkal nem egy irányba mutatva feltárta, hogy milyen fejlődési utat és irányt mutatnak az egyes nemzetközi egészségügyi szervezetek ajánlásai. Ennek során érintette az ENSZ, a WHO és a Szülészeti és Nőgyógyászati Szakmai Kollégium állásfoglalásait. Az alapjogi biztos 2007-ben kiadott állásfoglalásában (OBH-4570/2007) hívta fel a jogalkotó és a szakma figyelmét a szülő nő és gyermeke alkotmányos jogaira és arra, hogy a tárgykör szakmai és jogi szabályozása elodázhatatlan. A biztos akkor is és 2010-ben is azt hangsúlyozta, hogy az állam objektív jogvédelmi kötelezettségéből fakadó, egyúttal legfontosabb feladata, hogy garantálja minden embernek az élethez és emberi méltósághoz való alapvető, korlátozhatatlan jogát, mely alapján mindenki személyes szabadsága és igényei szerint gyakorolja alapjogait. Az államnak kellő garanciát kell biztosítania ahhoz azonban, hogy az alanyi alapjogok valóban érvényesülhessenek. Az állásfoglalás szerint az élethez való jog alkotmányos védelmére irányuló kötelezettség tehát olyan objektív kötelezettség, mely általában is, de létfeltételeiben is védi az emberi életet.

A vizsgálat tárgyává tett jogszabályi környezetben és jogi megoldásban az állam az otthonszülés jogi kereteinek megteremtésével, a korábbi illegális állapot dekriminalizálásával elvi szinten kétségtelenül biztosította a választási lehetőséget az otthonszülés és az intézményi szülés között. Vitán felül áll az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az, hogy az otthonszülés választásának a lehetősége a nő önrendelkezési jogának a részét képezi, ilyen módon kizárólag a szükségesség és arányosság figyelembe vétele mellett korlátozható. Az alapvető kérdés az, hogy az állam a társadalombiztosítás általi finanszírozás nélkül ezzel érdemben, tartalmilag is eleget tesz-e annak a követelménynek, hogy az önrendelkezési jog érvényesítését teljes körűen elősegíti vagy támogatás nélkül ez csupán egy látszólagos lehetőség. Az önrendelkezési jog tipikusan az állam, a közhatalom illetéktelen, indokolatlan beavatkozásával szemben nyújt védelmet az egyéniség, a döntési és cselekvési szabadság, illetve a magánszféra számára. Ezzel együtt az önrendelkezési jog gyakorlásához kapcsolva egy adott ellátás tényleges és egyenlőségen alapuló hozzáférhetősége, valódi választhatósága is fontos kérdés. A kérdés az, hogy mindezek szerint

az otthonszülés választhatósága alapjogi igényt alapozhat-e meg az intézményen belüli szülés jelenlegi társadalombiztosítási finanszírozásához hasonló szabályozására.

A jelentés rögzítette, hogy egy egészségügyi vagy szociális ellátás finanszírozásának a kérdése egyben gyakran az esélyegyenlőség, sok esetben pedig egyenesen a jogegyenlőség alkotmányos próbája, ami pedig túlmutathat az állam teherbíró képességére és tág szabályozási lehetőségeire való hivatkozáson. A kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az esélyegyenlőséget elősegítő állami beavatkozás pedig nem fakultatív feladat, hanem kötelezettség. A mindenkori jogalkotónak számolnia kell azzal, hogy egy objektíve hátrányos helyzetben lévő, rossz egzisztenciális helyzetű kör esetén az esélyegyenlőséget szavatoló állami szerepvállalás, a társadalombiztosítási finanszírozás megteremtése az összeegyeztethető megoldás lehet. A szülés biztonságos folyamatát lehetővé tevő intézményi és normarendszer vizsgálatakor is a méltósághoz való jog jelenti az alapot. Fontos aláhúzni, hogy az állam számára intézményi oldalról a háborítatlan, a nő méltóságára, önrendelkezésére tekintettel lévő szülés egészségügyi és más fontos személyes körülményeinek biztosítása az elsődleges, ezen belül értékelendő a valós választás lehetősége. Lényeges az is, hogy a szülő nő hagyományos orvostani értelemben nem beteg, a szülés folyamata az egyik legtermészetesebb élettani mechanizmus. Tény, hogy az otthonszülés, a születésházakban kísért szülés nem részesül társadalombiztosítási finanszírozásban. A jogalkotó nem a közfinanszírozott egészségügyi ellátó intézményen (klinikán, vagy kórházon) kívüli szülés alternatívájaként tette lehetővé az otthonszülést: támogatását mellőzte, így hatásában a magánszülészeti centrumok szülészeti gyakorlatával vonta egy körbe. A panaszbeadvány tényszerűen állítja, hogy a jelenlegi helyzetben ténylegesen otthonszülést választani csak a jó egzisztenciális helyzetű családoknak áll módjukban.

Az otthonszülést legalizáló kormányrendelet megalkotásával a jogalkotó elismerte azt a valós és érzékelhető társadalmi igényt, hogy a szülő nők választhassanak a szülés helyszínre, körülményei, a szülést kísérők személye között azok attitűdjé alapján. A szabályozás a választás lehetőségét teremtette meg a hagyományos intézményen belüli

és az azon kívüli szülés között, és a tervezett otthonszülést a korábbi illegalitásból legális, jogállami intézményi szintre emelte. A jogszabály megszületése előtt sem lehetett az otthoni szülést jogon kívülnek tekinteni a szülő nő és az újszülött szempontjából, ellenben a szülést kísérő segítő személyek, a bába, illetve más, felelős személyek jogi státusza, cselekménye csak a jelenlegi jogszabály megalkotásával vált legálissá. A biztos szerint külön szükséges értékelni a szülő nő választási lehetőségét és a szülést segítő, kísérő személyzet szerepét és érdekeinek, lehetőségeinek spektrumát a jogszabály megszületése előtt és után. A tervezett otthonszülésre a jogszabály hatályba lépése előtt is bárkinek lehetősége volt, azonban otthoni szülést kísérni, illetve erre a tevékenységre vállalkozást alapítani jogszerűen nem lehetett. Az otthonszüléssel kapcsolatos joganyag megalkotásával a jogalkotó elsősorban a szülés körülményeit, másodsorban a szülést kísérők helyzetét kívánta jogi kontextusba helyezni. Az otthonszülést választó anyák és családok döntését a jogszabály megszületése előtt is – életszemléletük és értékrendjük mellett – nyilvánvalóan befolyásolta az anyagi helyzetük, hiszen a szülést kísérő szakember (a segítő családtagon kívül) korábban sem vállalta, és jelenleg sem vállalja szülés kísérését anyagi ellenszolgáltatás nélkül. A szülő nő választásának tehát a jogszabály megalkotása előtt is a kísérő személynek járó ellenszolgáltatás mértéke – esetleg az illegalitás, a büntetőjogi felelősségre vonástól való félelme – szabott vagy szabhatott határt.

Nyilvánvaló, hogy a szolgáltatás nyújtásáért ellenszolgáltatás jár, akár az állami kórházi, akár a magánkórházi ellátásról van szó. Az ellenszolgáltatás megfizetésére irányuló kötelezettség telepítése tipikusan jogalkotói feladat, amit a korábban tárgyalt objektív intézményvédelmi kötelezettségen és a jogvédelem érdekében tett beavatkozási kötelezettségen túl alapvetően az állam teherbíró képessége és a jogalkotó értékválasztása szab meg. Egyértelmű a helyzet az állami egészségügyi intézményekben, ahol az intézményi szüléssel kapcsolatos költségeket az egészségbiztosítás keretein belül finanszírozza az állam, illetve a magán egészségügyi intézményekben is, amelyekben a beteg teljes egészében saját forrásból vállalja a szolgáltatás díjának megfizetését még abban az esetben is, ha egyébként érvényesen biztosított a társadalombiztosítási rendszer keretében. Komplex alapjogi kérdés

a tervezett otthonszülés és a születésházakban történő szülés állami finanszírozása. A jogalkotó a nemzetközi emberi jogi standardok betartására, a társadalmi igény elismerésére alkotott jogszabállyal tényleges alternatívát kívánt engedni a kórházi (vö. intézményen belüli) szülések mellett. A megalkotott szabályozás azonban diszfunkcionális abban az esetben, ha a létrejött elvi lehetőség nem valódi alternatíva. A jogalkotó normatív módon deklarálta, hogy az otthonszülést a társadalombiztosítás nem támogatja, így sok szülőt megfosztott az elismert alternatíva választásának konkrét lehetőségétől, ezzel összefüggésben viszont megbízható adatok sajnos nem állnak a rendelkezésre.

A panaszos beadványában az állami támogatás teljes hiányának következtében fennálló egyenlőtlen jogi helyzetet kifogásolta, álláspontja szerint az egyenlő bánásmód sérül, mivel vagyoni helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetéshez vezet, hogy az otthonszülést csak a jobb anyagi helyzetben lévő nők és családok tudják igénybe venni. A szaktárca álláspontja szerint mindez nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, mivel a megkülönböztetésnek van észszerű indoka, az államnak az egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos véges teherbíró képessége és mérlegelési jogköre.

Mivel a szabályozás szempontjából összehasonlítható helyzetben az egészségbiztosítási jogviszonyban álló valamennyi várandós nő van, közöttük a szabályozás valóban megkülönböztet aszerint, hogy az intézményi vagy az otthonszülést választják-e: előbbit ingyenesen, a társadalombiztosítás terhére, utóbbit csak teljes térítés mellett vehetik igénybe. Abban osztotta a biztos a megkeresett államtitkár álláspontját, hogy nem tekinthető a fennálló megkülönböztetés önkényesnek, méltóságsértőnek: az alkalmazandó észszerűségi teszt ugyanis kizárólag észszerű indok fennállását követeli meg, amely az egészségügyi ellátásokkal kapcsolatos teherbíró képességre hivatkozás okán teljesül. Mindezek alapján nem áll fenn az egyenlő bánásmód követelményének sérelme, így pedig nem kényszeríthető ki a jogegyenlőség talaján az azonos mértékű társadalombiztosítási finanszírozás.

Mindazonáltal a magyar és az európai alapjogi bíraskodás mérceje szerint elismert az, hogy a magánélet szabadságából, illetve az emberi méltósághoz való jogból levezethető a szülővé válásra vonatkozó döntések tiszteletben tartásához való jog, ezen belül pedig

a szülés módjának választásával kapcsolatos döntés szabadsága. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: Bíróság) gyakorlata – az Alkotmánybíróság döntéseivel is összhangban – rögzíti, hogy az államnak ezen a területen van pozitív kötelezettsége. A háborítatlan szülés ugyanis nemcsak illetéktelen be nem avatkozást, hanem a szükséges jogi, finanszírozási háttér megteremtését is igényli. A Bíróság a Ternovszky kontra Magyarország ügyében rámutatott ebben a körben, hogy az anyának joga van olyan jogi, illetve intézményi környezethez, amely a választását ténylegesen lehetővé teszi, kivéve, ha más jogok annak korlátozását teszik szükségessé. A Bíróság elvi éllel azt is hozzátette, hogy a szabadság fogalma bizonyos mértékű választási lehetőséget feltételez annak gyakorlását illetően („The notion of a freedom implies some measure of choice as to its exercise.”).

Az önrendelkezési jog, a döntési és választási szabadság tehát annyit feltétlenül jelent, hogy biztosítani kell az otthonszülés lehetőségét, vagyis világos jogi szabályozást és feltételrendszert kell alkotni, nem lehet kriminalizálni, illetve illegalitásban hagyni. A biztos szerint ennek kapcsán az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége azonban ennél több feladatot foglal magában. Az államnak meg kell teremtenie a várandós nő számára az érdemi választás lehetőségét, ahhoz jogilag biztonságos környezetet, valódi alternatívát és nem tántoríthatja el alapjogi értelemben indokolatlan, adminisztratív és pénzügyi akadályokkal. A jogalkotónak tehát álláspontja szerint alkotmányosan nem a teljes és az egyenlő mértékű, hanem a méltányos, aránytalan terheket nélkülöző részleges finanszírozást kell szavatolnia. Az a jelenlegi helyzet, hogy a választási lehetőségek közül az intézményi szülés teljes mértékben, az otthonszülés egyáltalán nem finanszírozott, az önrendelkezés intézményvédelmén alapuló alkotmányos mércének nem felel meg, hatásában pedig alkalmas arra, hogy az érintett várandós nők önrendelkezési szabadságával összefüggő visszaesést idézzen elő.

A tervezett otthonszülés választásának lehetőségét az állam éppen az objektív magzatvédelmi kötelezettsége okán korlátozza: a születések csak egy meghatározott töredékénél, a legalacsonyabb rizikófaktorba tartozó várandósságot követően, azokban az esetekben engedélyezett, melyek során a szülési, születéskori komplikációk várható valószínűsége alacsony. Ez nyilvánvalóan kevésbé széles spektrumú

eszköztár és infrastruktúra biztosítását követeli meg, a szülés során felhasznált és elhasznált eszközök, gyógyszerek, egyéb anyagok bekerülési költsége kevesebb, mint az intézményi, kórházi keretek között fellelhető, rendelkezésre álló, felhasznált eszközök, gyógyszerek összessége (a vajúrást, a szülést, a kórházi gyermekágyas időszakot is ideértve). Érdemes kiemelni, hogy a szülés levezethető szakorvos jelenléte nélkül, így a szakember rendelkezésre állásáért térítendő díj alacsonyabb. A részleges finanszírozás bevezetése tehermentesítheti a kórházi egészségügyi szolgáltató rendszert. Az időközben komplikációval terhelt szülések befejezésére, a komplikáció megoldására pedig háttérkórháznak kell rendelkezésre állnia, a beavatkozó háttérkórház részéről mindez indokolt térítési igényt keletkeztet.

### **Az anti-D ellenanyaghoz való hozzáférés biztosítása – kiváltás és térítés**

A panaszos szerint az anti-D ellenanyaghoz való hozzájutás ugyancsak komoly problémát vet fel. A biztos megkeresésére adott válaszában a miniszter ezzel szemben megoldottnak látta a kérdést. Szükséges kiemelni, hogy a vizsgálat ideje alatt a kérdéskört szabályozó jogszabályi rendelkezések módosultak. A panaszbeadvány érkezésekor még az egészségügyi szolgáltatóknak kellett gondoskodnia arról, hogy – a szülés várható megindulása előtt – a várandós nő részére a szükséges anti-D ellenanyag vényre történő felírása, továbbá egyéb laboratóriumi vizsgálatokhoz szükséges beutalók beszerzése a terhesség betöltött 37. hetéig megtörténjen. Ehhez képest a 2014. január 1-jén hatályba lépett rendelkezés értelmében az anti-D ellenanyag kapcsán nemcsak a felírás, hanem a kiváltás is a felelős személy feladatkörébe került, a módosítás értelmében ugyanis *„az egészségügyi szolgáltató gondoskodik arról, hogy – a szülés várható megindulása előtt – a várandós nő részére szükséges anti-D ellenanyag vényre történő felírása és kiváltása megtörténjen”*.

Az a helyzet, hogy baba végzettségű is lehet felelős személy és helyettes felelős személy, azzal a gyakorlati következménnyel jár jelen pillanatban, hogy az ellenanyag felírására kötelezett személy ugyan valóban van, de erre ténylegesen képes személy nincs. Mindezek fényében az egyetlen észszerű értelmezési lehetőség az, hogy az otthoni szülési

szolgáltatást nyújtónak kell alkalmaznia, megbíznia egy szakorvost pusztán abból a célból, hogy jogszerűen történjen a recept felírása.

Az otthonszülést szabályozó joganyag szerint az Rh-negatív vércsoportú várandós nő esetében az egészségügyi szolgáltató gondoskodik arról, hogy a szülés várható megindulása előtt a várandós nő részére a szükséges anti-D ellenanyag vényre történő felírása és kiváltása megtörténjen. A szülő nőnek a megbízási szerződéssel kapcsolatos döntés meghozatalára a terhesség 36. hetéig van lehetősége. A 2014. január 1-jétől hatályos rendelkezés már nem tartalmazza azt az előírást, hogy az anti-D ellenanyagot a 37. hétig ki kell váltani, hanem arról rendelkezik, hogy azt a szülést követő 72 órán belül be kell adni. A korábbi jogi helyzethez képest tágabb időintervallum áll rendelkezésre a szérum beszerzésére. A módosítás azonban nem oldotta meg sem a gyógyszer felírásának, sem kiváltásának a problematikáját, emellett a teherviselést is csak látszólag kezeli, hiszen azt ugyan a szolgáltatóra telepíti, de a költségeket szintén a szülő nő fogja végső soron viselni.

A beadványozó által vázolt gyakorlat sérti a jogszabályban foglaltakat: a várandósság alatt a várandós anyát küldi a tervezett otthonszülés szolgáltatását nyújtó a receptért, és a gyógyszer kiváltása is az ő feladata, illetve költsége. A jogszabály ugyanis egyértelművé teszi, hogy az ellenanyag beszerzése is a felelős személy feladata. Nyilvánvaló, hogy a jogszabályellenes gyakorlat kialakulásához az vezetett, hogy a beszerzésért felelős személy jogkörét meghaladja a gyógyszer felírása, így alternatív, kerülő módszerhez kell folyamodni a nő és további gyermekei érdekében, ami pedig egyben rá rótt olyan feladatot, ami jogszabály alapján mást terhelne.

Azon otthonszülést kísérő egészségügyi szolgáltatók, amelyeket csak szülész végzettségű szakemberek hoztak létre, nincsenek abban a helyzetben, hogy gyógyszert rendeljenek és beutalót állítsanak ki, egyetlen lehetőségük marad jogszabályi kötelezettségüknek teljesítésére: vény rendelésére feljogosított szakorvos megbízása. E módszer ugyan jogi értelemben járhatónak látszó „kerülő út”, azonban nemcsak körülményesebb megoldás, hanem indokolatlan többletköltséggel, megbízási díjjal növeli a szolgáltatás árát. Gyakorlattá válva a jogbiztonság követelményével sincs összhangban, így alkalmas rá,



hogy – az otthonszülés lehetőségének megteremtése ellenére – az érintetteket jogszabálykerülésre ösztönözze, vagy hogy e bizonytalanság révén az otthonszülés lehetőségétől őket eleve eltántorítsa. A biztos utalt arra is, hogy a Bíróság döntése szerint beavatkozást jelent a leendő anyák magánélet tiszteletben tartásához való jogának gyakorlásába mindaz a szabályozás, amely érvekkel alátámaszthatóan eltántorítja a segítségnyújtástól azokat a szakembereket, akik egyébként hajlandók lennének a szükséges segítség megadására. Jelen esetben nem fedezhető fel egyetlen olyan nyomós alapjogi indok sem, amely alátámasztaná a jelenlegi gyakorlat fenntartását.

Továbbá, az érintett készítmény gyógyszerári kiváltás esetén nem részesül társadalombiztosítási támogatásban. Az előzőekben kifejtettek alapján azonban az otthonszülést kísérő szolgáltatónak nincs lehetősége szolgáltatóként kiváltani a gyógyszert, hiszen a jelenleg hatályos jogszabályok szerint nem köthet finanszírozási szerződést az állami egészségbiztosítóval. Így még ha a gyógyszer felírása során felmerülő nehézségeket meg tudják is oldani és a szülő nő recepthez és gyógyszerhez jut, azt csak térítés nélkül, piaci áron tudja beszerezni. Ez esetben az otthonszülést választó várandós nő tehát a jogszabály rendelkezése miatt rákényszerül, hogy egyrészt maga szerezzé be a gyógyszert, másrészt pedig a teljes piaci árat megfizesse.

A vizsgált kérdés kapcsán olyan, kötelezően beadandó gyógyszer-ről van szó, amely beadásának elmulasztása súlyos, visszafordíthatatlan elváltozásokat okozhat az anya szervezetében, veszélyezteti következő gyermekét. Mindezek alapján a gyógyszer valós hozzáférhetősége szoros kapcsolatban áll az állam élet- és egészségvédelmi kötelezettségével. A jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések alapján azonban az alternatív otthonszülési lehetőséget választó anya rákényszerül az egyébként kötelezően beadandó gyógyszer saját költségen való beszerzésére. A biztos álláspontja szerint nem elfogadható az előző pontban részletesen elemzett alapjogi és intézményvédelmi szempontok mellett az a helyzet, hogy egy az anya és a leendő gyermekek szempontjából kiemelt jelentőségű gyógyszerre nézve a kötelezettség előírása mellett semmilyen társadalombiztosítási támogatást nem nyújtanak a várandós nők számára. Mindez ugyanis olyan indokolatlan többletterheknek minősül, amelyek teljesítése az érintettektől nem várható el.

Jelen esetben, az otthonszülés méltányos, részleges általános jellegű társadalombiztosítási támogatásával szemben a biztos nem tartja elfogadhatónak az állam teherbíró képességére való hivatkozást.

Mindezek alapján a biztos rögzítette, hogy az otthonszülést választó nők számára beadandó anti-D ellenanyag felírásával, kiváltásával kapcsolatos ellentmondásos joggyakorlatot elősegítő, valamint az állami társadalombiztosításból való finanszírozás teljes hiányát eredményező jogi szabályozás a jogbiztonság követelményével, valamint az érintett nők tekintetében a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

## **Intézkedések**

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg az otthonszülés valódi alternatívaként való választhatóságát, a várandós nők számára méltányos módon történő társadalombiztosítási finanszírozása lehetőségének megteremtésével. Az ombudsman jelentésében kezdeményezte azt is a miniszternél, hogy intézkedjen az otthonszülést választó várandós nők esetében az anti-D ellenanyag felírását érintő aggályos gyakorlat megszüntetése érdekében, amelynek keretében fontolja meg a hatályos jogi szabályozás felülvizsgálatának szükségességét, valamint annak lehetőségét, hogy a várandós nők – választott szülési módozattól függetlenül – teljes társadalombiztosítási térítés mellett juthassanak hozzá az anti-D ellenanyaghoz.

## **A jelentés utóélete**

A miniszter álláspontja szerint nemcsak a szülő nő, hanem a gyermek érdekeit is figyelembe kell venni, a választás szabadsága pedig nem teremt finanszírozási kötelezettséget az állam részéről. Az anti-D ellenanyag térítésmentes biztosítására azt javasolta, hogy az otthonában szülő nő akkor is hozzájuthat térítésmentesen a vakcinához, ha a szülést követő 72 órán belül felkeresi a kórházat és kéri az ellenanyag térítésmentes beadását. A szaktárca többszöri levélváltás, illetve megfontolásra visszaküldés mellett sem fogadta el az ombudsmani ajánlásokat, amelyet a biztos – álláspontja fenntartása mellett – tudomásul vett, annak remé-

nyében, hogy, ahogyan a válaszlevélben szerepel: „a népgazdasági háttér felkészültségi szintjének jövőbeni emelkedésével és az erőforrások bővülésével várhatóan kínálkozik megoldás a felvetett problémára”.

## A PIC(ik) esélyei

*A családközpontú ellátás megvalósulásának vizsgálata két koraszülött intenzív osztályon (AJB-1834/2018)*

KUSSINSZKY ANIKÓ

Jelentős tárgyi-személyi és alapvető szemléletbeli különbségeket tapasztalt az alapjogi biztos két fővárosi koraszülött intenzív osztály működésének körülményeiben, gyermekközpontú megoldásaiban. Az ombudsman egy szülői panaszbeadvány alapján folytatott vizsgálatot és részletes ajánláslistával fordult az intézményvezetőhöz, illetve a szaktárcához a konkrét és a rendszerbeli visszasságok mielőbbi megoldása érdekében.

### Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosa a koraszülött gyermekeket és szüleiket az egészségügyi jogszabályok alapján megillető jogosítványok, így különösen a kapcsolattartáshoz való jog gyakorlásával és annak korlátozásával összefüggésben felmerült aggályok nyomán indított vizsgálatot. Ennek során a hozzá beadvánnyal forduló panaszos által nevesített intézmények gyakorlatát hasonlította össze. Mind a gyermekek látogathatósága, mind a szülők gyermekük gondozásába történő bevonásának lehetősége, mind a gyermekek táplálása terén jelentős eltéréseket tapasztalt.

### A megállapított tényállás

A beadványban számos, alapvető különbséget kifogásolt a panaszos. Az első intézményben a 33. hétre született egészséges újszülöttet születés után tájékoztatás nélkül elviszik az édesanyától. Napi

kétszeri látogatási idő kötött időpontban, összesen maximum 1 órás időtartamban. Állapottól függetlenül minden koraszülöttet – az egészséges babákat is, akik késői koraszülött paraméterekkel bírnak – a PIC osztályra viszik, inkubátorban helyezik el, az anyukától teljesen szeparálva. A szülést követően eltelhet akár 8 óra is anélkül, hogy tájékoztatták volna az anyát a baba állapotáról, mivel az ellátó orvosok csak látogatási időben kommunikálnak a szülőkkel. Egyáltalán nincs kenguruzás az ellátás során, a szülők az ellátásban semmilyen mértékben nem vehetnek részt. A babát cumisüveggel kezdik szájon át táplálni, az anya nem szoptathatja, nem etetheti szoptatásbarát eszközzel. A baba az anya tájékoztatása, beleegyezése nélkül tápszert kap, olykor még akkor is, ha volna az édesanyának elegendő teje. Az édesanya saját, a kórházban lefejt tejét pasztörizálják. Az édesanya a teljes kórházi tartózkodása alatt látogató marad. A szülők csak az inkubátor ablakain keresztül érhetnek hozzá a gyermekükhöz.

A második intézményben, amennyiben a baba állapota engedi, már a szülőszobán az anya testére helyezik őt, hogy édesanyjával bőr-bőr kontaktusban tölthesse élete kezdetét. Az osztály nyitva áll a szülők előtt 0-24 órában. Egészséges, stabil koraszülött az édesanya mellett kerül elhelyezésre, normál szülészeti kórteremben a teljes kórházi benntartózkodás alatt. A szülést követően azok a koraszülöttek kerülnek PIC osztályra, akik esetében – állapotától függően – erre valóban szükség van. Az anyával akár a szülést megelőzően, a szülészeti osztályon felveszik a PIC osztályon dolgozók a kapcsolatot, még a koraszülött megszületése előtt. A 25. hétre született, stabil koraszülött a második-harmadik életnapján már kenguruzhat az édesanyjával. A szülők az ellátásban az első perctől kezdve részt vehetnek, egyenrangú félként kezelik őket a teljes kórházi tartózkodás alatt. Pelenkázzák, mosdatják a babát, kenguruznak vele, táplálják (akkor is, amikor még nem lehet szoptatni őt), megméri a vérnyomását, kezelik a baba keringését monitorozó érzékelőt (egyik végtagról a másikra helyezik). Jelen lehetnek számos vizsgálat alatt. Kenguruzás közben is végeznek olyan beavatkozásokat a babánál, mint pl. vérvétel, koponya ultrahang vagy kardiológiai vizsgálat. Amint a baba képes a szájon át történő táplálásra, édesanyja próbálkozhat a szoptatással, táplálhatja őt szoptatásbarát eszközzel. A baba donor

anyatejet kap, ha nem áll rendelkezésre az édesanya saját teje. Nem pasztörizálják az anya saját tejét, mielőtt a babának adnák. A szülők és akár a testvér végig kompetens személyek, bevonásuk evidens az ellátók számára. A nővérek helyett számos feladatot (fürdetés, pelenkázás, etetés) a szülők végezzék el.

Az érintett intézmények írásos megkeresését követően mindkét PIC osztályt fel is keresték a biztos munkatársai annak érdekében, hogy a gyakorlatban is betekintést nyerjenek az osztályok működésébe. A látogatás alkalmával megerősítést nyert, hogy valóban komoly eltérések tapasztalhatóak a működésben.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

A Gyermekjogi Egyezményben meghatározott „gyermek legjobb érdeke” összetett fogalom, amely más és más tartalommal és minőséggel tölti meg az egyes, gyermekekkel kapcsolatos élethelyzetekben elvárható szabályozás, illetve gyermekeket érintő eljárások lényegét. Előjáróban a biztos leszögezte, hogy jelen esetben a koraszülött-ellátás során a gyermek legjobb érdeke túl kell, hogy mutasson a gyermek pusztán életben tartásán és hazaadhatóvá gondozásán. Az állam objektív életvédelmi feladatán, a koraszülött gyermekek szakszerű orvosi ellátásán felül ugyanis a gyermek legjobb érdekének biztosítása akkor válhat valóra, ha jelen van az az elvárás is, hogy az ellátása során csak a feltétlenül szükséges esetben és arányosan, a lehető legkisebb mértékben csorbuljanak további alapjogai. Azaz a szabályozásnak és az intézményi gyakorlatnak meg kell felelnie az Alaptörvényben meghatározott követelményrendszernek. Egy egészségügyi ellátás akkor gyermekközpontú, akkor felel meg a gyermekjogi követelményeknek, ha fokozott figyelemmel tud lenni a konkrét gyermek valamennyi alapvető szükségletére.

A feltárt tények alapján a gyermekek és a szülők alapjogainak érvényesülésével összefüggésben eltérő gyakorlatról kapott képet a biztos a két vizsgált intézményben. Az ellátás egyes elemeiben történő eltérések – pl. a kenguruzás biztosítása, a gyermekek táplálásának kérdése – elsősorban szakmai jellegűek, így azok alapjogi minősítésére e vonatkozásban nem volt a biztosnak lehetősége.

Utalt ugyanakkor arra, hogy a WHO ajánlások, egyéb iránymutatók a „B” intézmény gyakorlatát támasztják alá. Ennek kapcsán lényeges kiemelni, hogy az egészségügyi törvény 7. § (2) bekezdése annyit ír elő, hogy akkor megfelelő az ellátás, ha az az adott egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek megtartásával történik.

A „kenguruzás” gyakorlata (kangaroo mother care, KMC) szakmai irányelv szintjén a 2017. december 22-én kiadott, a koraszülöttek korai stabilizálása és a respirációs distressz szindróma kezeléséről szóló egészségügyi szakmai irányelvben jelent meg, amely a megfelelő testhőmérséklet biztosításánál tér ki a KMC-re. A szakmai szabályok tekintetében a WHO Born too soon – Global Action Report on Preterm Birth című 2012-es kiadványában a KMC számos előnyéről számol be, egyebek mellett pl. a 2000 grammnál alacsonyabb súlyú stabil csecsemők esetén a mortalitási arány igen jelentős (51%) csökkenéséről. További hasznos hatásként sorolták fel a nagyobb arányú szoptatást és súlygyarapodást, az erősebb anya-baba közti kötődést és a jobb fejlődési eredményeket. A KMC akár 800 gr-os súlytól már alkalmazható, a szakmai anyag hangsúlyozza továbbá, hogy a KMC amellet, hogy baba- és szülőbarát, még költséghatékony is azáltal, hogy alkalmazása mellett csökken a kórházi ellátási idő és ápolási szükséglet is.

A szoptatás gyakorlata ugyancsak jelentős eltéréssel jelenik meg a vizsgált helyszíneken. A biztos rendelkezésére bocsátott „Az egészséges újszülött és koraszülött táplálás szakmai irányelveken alapuló gyakorlati útmutatója” című kiadvány szerint az anyatej nemcsak a legértékesebb tápláléka az újszülöttnak és koraszülöttnak, hanem mind az egészséges, mind a beteg csecsemők legfőbb immunszerve is, mely védi őket az akut betegségekkel szemben és jelentősen csökkenti a későbbi életkorban fellépő kóros állapotok kockázatát. Az eredményes szoptatást több tényező befolyásolja egy édesanya életében, melyek között fontos szerepet töltenek be az egészségügyben dolgozók: a várandósság ideje alatt a védőnők, háziorvosok, szülésznők és szülész orvosok, a megszületést követően a kórházi védőnők, ápolónők és gyermekorvosok, majd a hazaadás után a területi védőnők, házi gyermekorvosok és háziorvosok. A kiadvány céljaként azt nevesíti,

hogy mindezen szakemberek számára gyakorlati útmutatót nyújtson, melynek segítségével a legnagyobb esélyt adják a megszületett babáknak és édesanyjuknak, hogy a lehető leghosszabb ideig élvezhessék az anyatejes táplálás mással nem pótolható jótékony hatását.

A kiadvány külön fejezetben foglalkozik a koraszülöttek kórházban történő táplálásával, a táplálás módjainak prioritási sorrendjét pedig a következőkben határozza meg: 1. anyatej, 2. lefejt anyatej, 3. lefejt női tej (dajkatej), 4. pasztörizált lefejt női tej, 5. tápanyagokkal dúsított lefejt anyatej/női tej, 6. koraszülött tápszer. Ehhez képest az első intézmény gyakorlata szerint az anyatej és a lefejt anyatej hiányában a koraszülött tápszer adását kezdi meg. Dajkatej adása nem megoldott az osztályon, a helyszíni vizsgálatkor elmondottak szerint nem tudják biztosítani az ehhez szükséges szűrővizsgálatot, az anyatej bankban pedig nem megfelelő az ellátottság.

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai azt mutatták, hogy a második intézménynek sikerült megvalósítani a gyermek- és családbarát ellátást a magyar gyakorlatban. Az eredményeik nyomán a koraszülött gyermekek és családjaik ellátása ebben a modellben számos előnnyel is szolgál a gyermek hazaadhatóvá gondozása mellett. A gyermek testi egészsége mellett e modellben megjelenik a lelki egészség, a mentális jóllét szempontrendszer is. A szülő és gyermek közti minél jobb korai kötődés, valamint az azt megalapozó bensőséges érintés, fizikai kontaktus jelentőségéről, illetőleg a kötődési nehézségek szomorú következményeiről már több tanulmány született, ezek ismertetésére a jelen jelentés keretei között nincs lehetőség. A gyermek és a család egységként kezelésével, azzal, hogy bátorítják és szabad teret engednek a szülői gondoskodásnak a koraszülött gyermekek esetében is, épp ennek a korai kötődésnek a feltételeit teremtik meg az idő előtt született gyermekek és családjaik számára. A PIC osztályának működése tehát igazolja, hogy e feltételek megteremthetőek a gyermek egészségének veszélyeztetése nélkül.

A vizsgálat során áttekintett hatósági ellenőrzési dokumentumok, valamint az intézmények írásos tájékoztatója és a helyszíni szemle alapján a biztos megállapította, hogy az első intézmény PIC osztálya nem volt képes a gyermek legjobb érdekének érvényesítésére ellátása során. Évek óta fennálló, állandósult szakdolgozói létszámhiánnyal

küzd, meglévő orvosai és szakdolgozói pedig erősen túlterheltek; az osztály működése nem felel meg az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak: az egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó minimumfeltételekben meghatározott szakdolgozói létszám – amely az intézményben vizsgálatot folytató szakfelügyelő főorvos véleménye szerint a szükségesnél lényegesen alacsonyabb – sem teljesült az osztályon. A megfelelő ellenőrzés megléte szintén kétséges, tekintettel arra, hogy a szakdolgozói létszám hiánya a rendeletben meghatározotthoz képest a 2016-os ellenőrzést követően is folyamatosan fennáll – a biztos munkatársai helyszíni látogatásuk alkalmával is azt a tájékoztatást kapták a vezetéstől, hogy nem tudják a minimumrendeletben előírt létszámot biztosítani.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az első intézmény PIC osztályának körülményei, működése tartósan nem felel meg a hatályos jogszabályok minimumának, ami a jogállamiság elvének sérelme mellett az érintett koraszülött gyermekek méltó egészségügyi ellátáshoz, védelemhez és gondoskodáshoz, illetve kapcsolattartáshoz való jogával összefüggő visszasságot okoz. Mindezzel szoros kapcsolatban a biztos álláspontja szerint alapjogi aggályokhoz vezet az a hiányosság is, hogy nincsen egységes előírás és gyakorlat a koraszülött-ellátás egyes súlyossági szintjein ellátásra jogosultak világos elkülönítésére.

A gyermek jogai között kiemelkedő fontossággal bír továbbá a kapcsolattartáshoz, a tájékoztatáshoz, valamint a védelemhez és gondoskodáshoz való jog biztosítása mindamellett, hogy a gyermek a megfelelő egészségügyi ellátásban részesül. Az egészségügyi törvény szerint a kapcsolattartás jogát a beteg – így a beteg gyermek is – a fekvőbeteg-gyógyintézetben meglévő feltételektől függően, beteg társai jogainak tiszteletben tartásával és a betegellátás zavartalanságát biztosítva gyakorolhatja. A törvény értelmében a részletes szabályokat – e jogok tartalmának korlátozása nélkül – a fekvőbeteg-gyógyintézet házirendje határozza meg, a szükségtelen, aránytalan korlátozás tehát ennek megfelelően nem megengedett.

A biztos azonban ismét felhívta a figyelmet, hogy a törvény által meghatározott, a „betegellátás zavartalan-sága”, valamint „a fekvőbeteg-gyógyintézetben meglévő feltételek” a gyakorlatban nagyon



tágon is értelmezhetőek, az így kialakított tényleges gyakorlat kórházként, sőt ellátó osztályonként is eltérhet. A házirend kialakítása során irányadó jogi szabályozás betartása, betartatása az egyes intézmények gyógyító terápiájának különbözősége, az intézmény, osztály építészeti adottságai és anyagi lehetőségei függvényében jelentősen eltérőek, ezért a szülő–gyermek folyamatos kapcsolattartás lehetősége – a konkrét panaszokon túlmutatóan is – számos intézményben nem megfelelően biztosított. Mindez pedig sérti a jogbiztonság követelményét.

Kiemelendő továbbá, hogy a kórházi gyakorlat nemcsak az adott egészségügyi szolgáltató tárgyi feltételeinek, hanem az ellátást irányító és ténylegesen nyújtó személyzet betegellátásról alkotott szemléletének is a függvénye. A biztos megállapította, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, illetve a gyermek legjobb érdekének védelme szempontjából visszásságot okoz, hogy jelenleg az egészségügyi-ellátó rendszer nem alkalmas arra, hogy valamennyi PIC/NIC osztályán az állandó szülői jelenlétet biztosítani tudja.

Előremutató kivétel, kezdeményezés tapasztalható, de a korszerű betegellátás követelményei mellett elvárható gyermekközpontú, emberhez méltó körülmények közti benntartózkodás kivételnek számít, inkább gyermekkórházak tekintetében valósul meg. Az egyes intézmények dolgozóinak hozzáállását is meghatározó vezető személy, menedzsment személyes elhivatottsága, szerepfelfogása egyes kórházak, osztályok szintjén eredményezhet az elhelyezés, kapcsolattartás tekintetében is jól működő osztályokat, de a személyes garancia – ellentétben az intézményi garanciával – nem elégséges jogállami biztosíték a 21. századi európai ellátási környezetben. A jogalkotónak lépéseket kell tennie a beteg gyermek kapcsolattartáshoz való jogának érvényesülését elősegítő, a benntartózkodás körülményeit standardizáló, a minőségi ellátást elősegítő jogi környezet kialakítására. A biztos álláspontja szerint ezen belül nélkülözhetetlen a szemléletváltás jogi alapjainak megteremtése: a problémák kiküszöbölése érdekében át kell alakítani a jogi-financiális környezetet. Mindezt pedig különösen lényegesnek tartja a nem gyermekkórházakban, hanem tipikusan felnőtt fekvőbeteg-ellátó intézményekben működő PIC osztályok esetében is.

## Intézkedések

A biztos felkérte az első intézmény főigazgatóját: vizsgálja meg, hogy a rendelkezésre álló lehetőségek mellett milyen, az egészségügyi ellátásra szoruló gyermekek jogait és legjobb érdekét szolgáló intézkedéseket tud bevezetni az ellátási körülményekre tekintettel, így különösen a PIC osztályon elhelyezett kisbabák szoptatása, az anyatejes táplálás ösztönzése, prioritásként kezelése, valamint a szülők folyamatos, intenzívebb jelenléte és gondozásba történő bevonása területén.

Az ombudsman kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél, hogy mérje fel, hogy az egyes PIC osztályoknál jelenleg rendelkezésre állnak-e a működés minimumfeltételei, elegendők-e a kapacitások, hogy a koraszülötteket valóban az állapotuk által indokolt progresszivitási szinten lássák el. Emellett kérte a szaktárcától, hogy tekintse át a donor anyatej ellátás helyzetét, az anyatejgyűjtő állomások működését, illetve dolgozzon ki egy intézkedési tervet, hogy milyen intézményi garanciák lefektetésével biztosítható a jövőre nézve a PIC osztályokon a gyermek-, illetve családközpontú ellátás, így a kapcsolattartás jogának megfelelő megvalósulása.

## A jelentés utóélete

Az EMMI egészségügyért felelős államtitkára rövid időn belül tájékoztatta az ombudsmant arról, hogy a biztos ajánlásaival összhangban felkérte az illetékes intézményeket annak országos szintű felmérésére, rendelkezésre állnak-e azok a minimumfeltételek, amelyek szükségesek a koraszülöttek – állapotuknak megfelelő szintű – ellátásához. A minisztérium az érintett intézmények és szakmai szervezetek bevonásával ezután cselekvési tervet dolgoz ki. A biztos ajánlásának megfelelően felméri a donor anyatej ellátás helyzetét, az anyatejgyűjtő állomások működését annak érdekében, hogy a koraszülöttek csak kifejezetten egészségügyi okból, illetőleg szülői kérésre kapjanak tápszert. Az országos tisztifőorvos felkérést kapott továbbá, hogy a szakmai szabályok alkalmazásának következetes ellenőrzésével rendszeres szakfelügyeleti vizsgálatokkal segítse elő az ellátási egyenlőtlenségek csökkentését.

A válaszlevél tanúsága szerint az államtitkár az Egészségügyi Szakmai Kollégium illetékes Neonatológiai Tagozatától kért javaslatokat arra, milyen eszközökkel segíthető elő a gyermek- és családközpontú szemléletváltás a koraszülött intenzív ellátásban, valamint arra, hogy az intézményi kultúra és a tárgyi és eszközbeli feltételek figyelembevételével milyen intézkedések szükségesek az ilyen család- és gyermekközpontú ellátás biztosítására. Kezdeményezte, hogy határozzanak meg világos szakmai szabályokat, amelyek alapján egyértelműen megítélhető a koraszülött egészségi állapota alapján biztosítandó ellátási szint. Az érintett ellátóhelyek arra kaptak felkérést, hogy felmérjék a koraszülött intenzív osztályaik jelenlegi helyzetét, és javaslatot tegyenek a gyermek- és családközpontú ellátás biztosításához szükséges intézkedésekre.

Időközben az első intézmény is a gyermek- és családbarát megoldás felé mutató intézkedésekről számolt be az ombudsmannak. A lehetőségeknek megfelelően így bevezetik például a szülők korlátozás nélküli jelenlétét. Valamennyi újszülött intenzív osztályon és gyermekágyas részlegén új orvosszakmai irányítási rendszert állítottak fel az egységes családbarát és szakmai-ápolási elvek érvényesítésére. Koordinációs módszerekkel igyekeznek csökkenteni az újszülött intenzív osztály leterheltségét. Pályáznak továbbá egy, a dolgozók szemléletformálását segítő nemzetközi képzési programra annak érdekében, hogy munkatársaik elsajátítsák azokat a kompetenciákat, amelyek révén bevonhatják a szülőket a koraszülöttek gondozásába. Az ápolott gyermekek igényeinek kielégítésére az intézmény saját anyatejgyűjtő állomást hoz létre.



## A gyermek joga az anyakönyvezéshez, a névhez és az állampolgársághoz

(7. cikk)

1. A gyermeket születésekor anyakönyvezik, és ettől kezdve joga van ahhoz, hogy nevet kapjon, állampolgárságot szerezzen, lehetőség szerint ismerje szüleit, valamint ahhoz, hogy ezek neveljék.
2. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy e jogokat a hazai törvényhozásuknak és a tárgyra vonatkozó nemzetközi okmányokban vállalt kötelezettségeiknek megfelelően érvényre juttassák, különösen akkor, ha ennek hiányában a gyermek hontalanná válna.

Minden gyermek esetében a születésétől fogva kiemelt a jelentősége az emberi méltóság jogának, a személyes identitás, egyéniség, a saját, mindenki mástól megkülönböztető név és a stabil jogi státusz, az állampolgárság biztosításának. Mindezek jogállami evidenciák, ugyanakkor fontos kérdéseket vet fel a gyermekek, illetve felnőttek születési neve és neme jogi megváltoztatásának a lehetősége. Az ombudsman konkrét esetek alapján vizsgálta, hogy mikortól, milyen feltételekkel kerülhet sor ennek a kezdeményezésére.

### Nemek és nemek

*A nem- és névváltoztatási eljárásra vonatkozó szabályozás  
súlyos hiányosságairól (AJB-883/2016)*

LÁPOSSY ATTILA

Magyarországon a transz embereknek lehetőségük van ugyan arra, hogy a nemüket és a nevüket a valós identitásuknak megfelelően változtassák meg, de az eljárásnak nincs jogi szabályozása. A biztos szerint aggályos ez a helyzet: nem érvényesülhetnek a tisztességes eljárás alapgaranciái, így a határidők, a tisztázott

döntési jogkörök, a jogorvoslat sem. A jelentés szerint a gyakorlatban automatikusan elutasítják a 18 év alattiak kérelmét akkor is, ha az minden feltételnek megfelel, ezért a biztos felhívta a figyelmet, hogy világosan állást kellene majd foglalni a kezdeményezés életkori alsó határáról is. Az ombudsman az emberi erőforrások miniszterét kérte fel arra, hogy a civil-szakmai szervezetek bevonásával orvosolja a szabályozási problémákat.

## **Az eljárás megindítása**

2015-ben egy átfogó jellegű, valamint két egyedi panaszbeadvány érkezett a Hivatalhoz, amelyben a panaszosok a nem jogi elismerésének szabályozási anomáliáira hívták fel a figyelmet. Felmerült az emberi méltósághoz való joggal, a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszáság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosa hivatalból átfogó vizsgálatot indított. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkeresésében részletes tájékoztatást kért az egészségügyért felelős államtitkártól, a belügyminisztertől, illetve a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságtól (a továbbiakban: NAIH) elnökétől.

## **A megállapított tényállás**

Az első, 17 éves panaszos beszámolt arról, hogy számára kora gyermekkorától kezdődően problémát jelentett, hogy környezete lányként kezeli. Pszichoszomatikus tünetként előfordult, hogy hányt, emiatt kórházi kivizsgálásra vitték szülei, de fiziológiai okot nem fedtek fel a vizsgálatok. A rosszullétei miatt pszichológushoz járt, ahol csak tüneti kezelést tudtak nyújtani. Minden környezet-és intézményváltás trauma volt számára. Fiús kinézete miatt gúnyolták, a saját identitásának megfelelő viselkedése pedig többnyire büntetéssel, megaláztatással járt. Az általános iskolában osztályfőnöke egyszerűen megfenyegette, hogy nem mondhatja azt magáról, hogy fiú. A gimnáziumban nem használhatta a fiú mosdót, de egy idő után a lány

osztálytársai a lány mosdót sem engedték használni, ugyanez volt a helyzet az öltözővel is, ezért végül úgy döntött – a szülei támogatásával –, hogy esti tagozaton folytatja a középiskolai tanulmányait. A második, szintén 17 éves panaszos szintén azt írta le, hogy régóta tudta, hogy nem akar lány lenni, sohasem érezte magát lánynak. Nagy nyomásként nehezedett e helyzet az életére, nemrég azonban elmondta a szüleinek a problémát, bár nehéz időszakon ment át, végül a támogatásukról biztosították.

Előadták, hogy mivel a 18. életév olyan fordulópont az életükben, amikor továbbtanulásukról, illetve munkahelykeresésről kell dönteniük, méltányolható érdekük fűződik ahhoz, hogy még ez előtt tegyék lehetővé számukra, hogy az önrendelkezési joguk teljes biztosításával ne csupán formailag kérelmezhesék a valódi nemi identitásuk szerinti nem- és névváltoztatást, hanem valóban lehetővé váljon kérelmük érdemi megítélése is. A „gyakorlat által kimunkált” feltételrendszer elemeinek teljesen megfelelnek, hiszen mindkét esetben csatolták az orvosi támogató szakvéleményeket, törvényes képviselőjük hozzájárulását. Első lépésként csupán a nevük megváltoztatásához való hozzájárulást szeretnék elérni, mivel noha erős és teljes bizonyosságú az elhatározásuk a nemi megerősítő műtétek elvégzésére, e beavatkozásokat csupán 18 éves koruk után szeretnék megkezdni. Az EMMI és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) honlapján azonban nem találtak tájékoztatást a nem- és névváltoztatási eljárások menetéről, különösen az eljárás feltételeire, határidejére, költségeire, illetve jogorvoslati lehetőségeire vonatkozóan.

Sérelmezték mindkettő az eljárás elhúzódását is. Az egyik panaszos BÁH-hoz megküldött kérelmét több mint három hónap elteltével sem továbbították az EMMI Főosztályához. A végül megkapott tájékoztatás tartalmazta, hogy az ügyfél kiskorúsága miatt további szakmai vélemények bekérését látta indokoltnak az EMMI Főosztály. Az eljárásra vonatkozó kérdéseivel kapcsolatosan általános tájékoztató választ kapott, mely szerint a nemváltoztatás engedélyezése a jelenlegi gyakorlat szerint egészségügyi szakmai kérdés, és az engedélyezés az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya által kiállított vélemény alapján történik. A válasz magában foglalta továbbá, hogy ha nem egyértelmű a szakorvosi javaslatok alapján, hogy a betegnél fennáll

a transzszexualizmus diagnózisa, illetve, hogy a műtétnek nincs klinikai szakpszichológiai szempontból vagy a szakorvosi vizsgálatok alapján ellenjavallata, erről tájékoztatja a BÁH igazgatóját.

A beadványozó civil szervezet azzal a kéressel fordult a biztoshoz, hogy folytasson vizsgálatot a nem jogi elismerésére vonatkozó hazai gyakorlat tekintetében. Leírta: egyesületük közel négy éve nyújt segítséget transz emberek számára. A visszajelzések, valamint az általuk képviselt ügyek kapcsán azt tapasztalják, hogy a nem jogi elismerésének szabályozatlansága, valamint a kialakult gyakorlat számos ponton nem veszi figyelembe a nemzetközi emberi jogi ajánlásokat, elsősorban az emberi méltóság, az önrendelkezés vonatkozásában. A hazai eljárás továbbá nem felel meg a gyorsaság, hozzáférhetőség, átláthatóság követelményének, magában hordozva ezzel az önkényes eljárás kockázatát, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog sérelmét.

A beadványozó a hazai gyakorlatot ismertetve leírta, hogy lehetőség van ugyan a nem jogi elismerésére, az erre vonatkozó eljárásra azonban nincsen külön jogi szabályozás. Az eljárás rendjét az anyakönyvi ügyekért felelős tárca, valamint az EMMI között kialakult gyakorlat határozza meg. A nem jogi elismerése a jelenlegi gyakorlat szerint egészségügyi szakmai kérdés, amelynek nem feltétele az előzetes orvosi beavatkozás, azonban követelmény az orvosi szakvélemények (transzszexualizmus diagnózisa és nőgyógyászati vagy urológiai szakvélemény) beszerzése. A nem jogi elismerése az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya által kiállított szakvélemény alapján történik, a személyes adatokban történő változások átvezetése pedig az anyakönyvi eljáráshoz kapcsolódik. Az érintett személy nemének elismerését követően a jog szerint az új nemmel bíró személynek minősül.

A hazai gyakorlat tehát a beadványozó tapasztalatai szerint bizonyos korlátozásoktól eltekintve lehetőséget teremt a nem jogi elismerésére, a vonatkozó eljárás azonban álláspontja szerint számos tekintetben nem felel meg a nemzetközi emberi jogi ajánlásoknak, elvárásoknak. Az eljárás nem veszi figyelembe az önrendelkezésre vonatkozó nemzetközi ajánlásokat, valamint nem felel meg a gyorsaság, hozzáférhetőség, átláthatóság követelményének, magában hordozva ezzel az önkényes eljárás kockázatát. Álláspontja szerint a jelenlegi helyzetben sérül az átláthatóság és kiszámíthatóság követelménye, mivel



a kérelem benyújtásának tartalmi feltételeiről, valamint a nem elismeréséhez kapcsolódó eljárásáról nyilvánosan hozzáférhető információ nem áll rendelkezésre az érintettek számára. Állítása szerint „szájhagyomány útján” terjed az érintettek közösségében, hogy a minisztérium aktuálisan milyen feltételeket szab a kérelem benyújtásához.

A tartalmi feltételek vonatkozásában ráadásul az EMMI időről időre változtatja a kérelemhez csatolandó szakvélemények tartalmi feltételeit. Ahogyan az eljárás tartalmi feltételeiről, úgy az eljárásjogi kérdésekről sem kapnak tájékoztatást a kérelmezők. A nem elismerése iránti kérelmek elbírálásáról nem születik alakszerű határozat, a döntés maga a magyar születési anyakönyvi bejegyzés. A gyakorlat szerint az eljáró hatóságok nem tájékoztatják a kérelmezőket olyan alapvető eljárásjogi szabályokról, mint az eljárás határideje, a fellebbezési lehetőség, a fellebbezési határidő, a fellebbezést elbíráló szerv. A kérelmezők több alkalommal is fordultak mind a BÁH-hoz, mind az EMMI-hez ezzel kapcsolatban, azonban az eljárásjogi szabályokra, illetve garanciákra vonatkozó kérdéseik megválaszolatlanok maradtak. A hatóság „hallgatása” egyébként az olyan konkrét ügyek esetében is felmerül, amikor az átlagnál valamivel bonyolultabb, speciális jellegű kérdésben kell döntést hozni. Erre példa a kiskorú, fiatalkorú személyek által benyújtott nem elismerési kérelem. Ezekben az ügyekben nem, vagy akár több hónapos késéssel, többszöri felszólítás, érdeklődés után kerül sor a döntésre vagy tájékoztatásra, általában pedig elutasításra.

A panaszbeadvány külön is kiemeli azt, hogy a fentiekben vázolt problémák következtében az a jellemző gyakorlat, hogy a kérelmek elbírálása akár 4-8 hónapot is igénybe vehet. Az elmúlt egy évben történt rendszerszintű változások, valamint a szakmai feltételekben történt váratlan változások miatt a folyamatban lévő kérelmek elbírálása további 3-4 hónappal meghosszabbodott. Emellett az életkori korlát miatt a beadványozó ismeretei szerint 18 év alatti kiskorú kérelmező még nem kapott engedélyt nem- és névváltoztatásra Magyarországon, annak ellenére, hogy egyre több kiskorú személy szeretne az identitáshoz fűződő jogával élni. A hazai gyakorlat azt mutatja, hogy a hatóságok a kor kérdését nem kezelik differenciáltan, minden, 18 év alatti személy kérelmét elutasítják, az adott eset további körülményeitől függetlenül.

A hazai gyakorlat a beadványozó szerint nem biztosítja teljes körűen a magánélet védelmét azzal, hogy bizonyos dokumentumokon szereplő adatok módosítására nem könnyen vagy egyáltalán nincsen lehetőség. A személyes okmányok kicserélésére legalább két okmány felmutatása esetén kerülhet sor. Az egyik a BÁH levele (név- és nemváltoztatás engedélyezéséről szóló tájékoztató levél), a másik az új anyakönyvi kivonat. A személyes okmányok, bizonyítványok, egyéb okiratokon szereplő nevek kijavításakor azonban az ügyintézők olyan információk birtokába kerülnek, amelyre az okmány kijavításához egyébiránt nincsen szükségük. Erre válaszul és az ügyintézés megkönnyítése végett az utóbbi időben elterjedt az a gyakorlat, hogy a kérelmező hatósági bizonyítvány kiállítását kéri az anyakönyvvezetőtől, amely hivatalos okiratban igazolja a név- és nemváltoztatás tényét. Mindez azonban egy új eljárás, aminek további illetékfizetési kötelezettsége van, ahelyett, hogy mindez egy eljárás keretében, így pedig többletköltség fizetése nélkül történne.

A panaszos jelezte végül, hogy a felsőoktatásban szerzett diploma kicserélésére, az adatok javítására nincs jogszabályi kötelezettség ezzel szemben, így kizárólag a személyes jóindulaton múlik, hogy egy egyetem vagy főiskola ügyintézője kicseréli-e kérelemre az érintett diplomáját. Szintén jogszabályi hiányosság miatt nem lehet hozzájutni a jogutód nélkül megszűnt oktatási intézmény által kiállított bizonyítványhoz. Az érintett személy számára ez azt jelenti, hogy munkavállalása során nem tudja igazolni a képzettségét, indokolatlan hátrányt szenvedve ezzel a munkaerőpiacon.

## **A nem- és névváltoztatás kérdésével kapcsolatos nemzetközi standardok**

A nem-és névváltoztatásra vonatkozó szabályozás szempontjából alapvető jelentősége van annak, hogy az elsősorban nem műtési, hanem jogi kérdés. Vannak ugyanis olyan transznemű személyek, akik nem kívánnak a nemi megerősítő műtéten átesni, vagy arra nincs lehetőségük. A jogi értelemben vett nem alapja azonban az ő esetükben is a saját önzonosságuk, identitásuk. Ezzel összhangban a 2006 novemberében huszonkilenc emberi jogi szervezet és az ENSZ szak-

értőinek részvételével elfogadott Yogyakarta alapelvek a nemzetközi emberi jogi szabályok alkalmazásáról a szexuális irányultsággal és nemi identitással kapcsolatban 3. pontja szerint „Senki sem kötelezhető arra, hogy nemi identitásának jogi elismeréséhez orvosi beavatkozásoknak, így nemi átalakító műtétnek, sterilizációnak vagy hormonterápiának vessen magát alá”.

A kapcsolódó nemzetközi standardok jelenleg inkább ajánlás jellegűek. A magyar szabályozás szempontjából is irányadó azonban az Emberi Jogok Európai Bíróságának a 2000-es évektől formálódó gyakorlata, mely szerint a nem megváltoztatására olyan eljárást kell biztosítani, amely nem megalázó és nem állít akadályokat a jog gyakorlása elé. A Bíróság ezt megelőzően még a tagállami mérlegelés körébe tartozóként ítélte a nem jogi elismerésének kérdését. A Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság (2002) ügyben a kérelmező nemi megerősítő műtéten esett át, és szeretett volna új nemével ellenkező nemű partnerével házasságot kötni, ám mivel a hatóságok megtagadták új nemének bejegyzését a születési anyakönyvi kivonatába, erre nem volt lehetősége. A Bíróság kimondta: szükséges a nemüket megváltoztató transzszexuális személyek új nemének teljes elismerése, és a konkrét esettel összefüggésben megállapította az Egyezmény magánélet védelmét kimondó 8. és a házasságkötéshez való jogot kimondó 12. cikkének sérelmét. A Schlumpf v. Svájc (2009) ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága a nemváltás során alkalmazott kötelező várakozási időt ítélte az Egyezménnyel ellenétesnek, a Grant kontra Egyesült Királyság (2006) ügyben a Bíróság a nyugdíjak új nem szerinti megállapítását írta elő.

A Bíróság ítéleteiben megfelelő követelmények mellett az Európa Tanács szervei számos követendő, a tagállami szabályozás szempontjából zsinórmértékül szolgáló alapvetést is megfogalmaztak. Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa 2009-ben közzétett, „Az emberi jogok és a nemi identitás” című helyzetfelmérő és konkrét ajánlásokat megfogalmazó dokumentuma utalt arra, hogy problémát jelent, hogy a transzszexualitást mentális betegségként, rendellenességként kezelik a nemzeti és nemzetközi besorolási rendszerek. Javasolta: a tagállamok vezessenek be gyors és átlátható eljárást a név és a nem hivatalos megváltoztatására; a nem megváltoztatásnak ne legyen feltétele

kötelező orvosi beavatkozások elvégzése; a társadalombiztosítás teljes mértékben finanszírozza a nemi átalakító beavatkozásokat; a házasság transzneműeket ne kényszerítsék válásra és kutatásokkal, képzéssel és oktatási programokkal segítsék a transznemű személyek emberi jogainak érvényesülését. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása a szexuális irányultság, illetve nemi identitás alapján történő diszkrimináció leküzdését célzó intézkedésekről hangsúlyozza: a nemváltás jogi elismeréséhez szükséges előzetes feltételeket – beleértve a fizikai természetű változásokat is – rendszeresen felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy a visszaélés-szerű követelmények eltávolításra kerüljenek. A tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük, hogy a személy nemváltásának teljes jogi elismerése – különösen a név és a nem hivatalos dokumentumokban történő gyors, átlátható, hozzáférhető módon való megváltoztatásának a lehetővé tételével – az élet minden területén biztosított legyen; amennyiben szükséges, úgy a tagállamoknak a nagy fontosságú iratok – így az oktatási bizonyítványok, a munkaigazolások – nem állami aktorok általi elismerését és megváltoztatását is biztosítaniuk kell.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének „A transznemű emberekkel szembeni diszkrimináció Európában” című, 2015-ben elfogadott határozata felkérte a tagállamokat, hogy a nem jogi elismerésének tekintetében vezessenek be – önmeghatározáson alapuló – gyors, átlátható és hozzáférhető eljárásokat, melyek lehetővé teszik a transznemű emberek számára a név és a regisztrált nem megváltoztatását a születési anyakönyvi kivonatokban, személyi igazolványokban, útlevelekben, oktatási bizonyítványokban és más hasonló iratokban. Felkérte a tagállamokat arra is, hogy legyenek ezek az eljárások minden ember számára hozzáférhetőek, kortól, egészségügyi állapottól, anyagi helyzetétől, illetve jelenlegi vagy korábbi fogvatartási állapottól függetlenül. A Közgyűlés hangsúlyozza továbbá annak szükségességét, hogy töröljék el a név és regisztrált nem megváltoztatását szabályozó törvényekben feltételként előírt sterilizációs és egyéb kötelező orvosi beavatkozásokat, beleértve a mentális betegség diagnózisát.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége „Homofóbia és szexuális irányultság szerinti diszkrimináció az EU tagállamaiban” címmel jelentést tett közzé, amely külön fejezetben tér ki a transznemű személyek

helyzetére. A jelentés megállapítja, hogy mind a jogi szabályozás hiánya, mind a nemváltást ellehetetlenítő bürokratikus szabályok sértik a transznemű személyek emberi jogait, és a 11.4. pontban azt javasolja a tagállamoknak, hogy vezessenek be megfelelő jogi szabályozást vagy a meglévő szabályozás fejlesztésével garantálják az új nem teljes jogi elismerését és az ahhoz kapcsolódó azonosítók, okmányok megváltoztatásának lehetőségét.

## **Az ügy érdekében**

*A nem jogi elismerése és a nemi megerősítő beavatkozások viszonyrendszeréről*

A jelentés első megállapításai között tisztázta azt, hogy a nem jogi elismerése, azaz a nem- és névváltoztatásra irányuló eljárás nem feltételezi és nem is áll szükségszerű logikai kapcsolatban a nemi megerősítő beavatkozásokkal. Mindez azért is lényeges, mert a belügyminiszter válaszában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a nem- és névváltoztatás elsősorban orvosszakmai kérdés. A biztos álláspontja szerint mindazonáltal még a nemi megerősítő beavatkozások elvégzése sem tekinthető kizárólag egészségügyi természetű kérdésnek, hiszen ott áll mögötte az egészségügyi önrendelkezési jog gyakorlása. Az identitáson alapuló nem jogi elismerése, adminisztratív megváltoztatása meghatározó módon alapjogi kérdésnek tekintendő. A nemi identitás az érintett személy fizikai vagy genetikai nemétől függetlenül az a nem, amelybe tartozónak egy ember érzi, illetve tekinti magát. A nemi identitás eszerint a szexuális orientációtól független kategória. A transzneműség identitás: arra utal, hogy az illető nemileg hová tartozónak tartja magát. A nemi identitás pedig az emberi személyiség lényeges vonásaként az emberi méltóság immanens részeként tiszteletben és védelemben részesül. Néhány ember nemi identitása nem egyezik meg a külső nemével, azaz elsődleges, illetve másodlagos nemi jegyeivel (transz emberek).

A jelentés rögzíti: vannak olyan transz emberek, akik testi jegyeiket a nemi identitásukhoz kívánják igazítani, ők, ha lehetőségük van, nemi megerősítő beavatkozásokban (közismertebb, ám az érintettek által kevésbé kedvelt, a nemi identitás kategóriájához kevésbé

illeszkedő elnevezéssel élve „nemi átalakító” műtéteken, kezeléseken) vesznek részt. Vannak azonban olyan transznemű személyek is, akik nem kívánnak nemi megerősítő beavatkozásban részesülni, vagy arra nincs lehetőségük. A jogi értelemben vett nem alapja azonban az ő esetükben is a saját önazonosságuk, identitásuk, a nem jogi elismerése, illetve az ehhez kapcsolódó nem- és névváltoztatás számukra is az emberi méltósághoz való jogból levezethető jogként jelenik meg. A magyar jogi szabályozás a nemzetközi standardokkal összhangban – és így támogatandó módon – nem követeli meg a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás feltételeként a nemi megerősítő beavatkozások elvégzését.

A jelentés szerint a nem jogi elismerésének feltétele a jelenlegi hazai gyakorlat szerint a transzszexualizmus diagnózisa. Az EMMI Főosztályának gyakorlata, a döntés feltételül szabott szakvélemények köre (a nőgyógyászati, urológiai szakvélemény), valamint az EMMI által kiadott szakvéleményben alkalmazott fordulat az „engedélyezés” tekintetében összemossa az elvileg különálló két eljárást. Mindez az ombudsman szerint azért is aggályos, mert alapjogi oldalról a két eljárásnak nem feltétlenül azonos a feltételrendszere, ez az összemosódás pedig különösen a fiatalkorú kérelmezők esetén vethet fel alapjogi problémákat. A szükségtelen összekapcsolás továbbá azért is problémás, mert azon kérelmezők esetén, akik nemi megerősítő beavatkozásban nem kívánnak részt venni, egyes szakvélemények beszerzése pusztán az elbírálás célját szolgálja, ami szükségtelen anyagi és lelki megterhelést jelent. A biztos szerint tehát arra kell rámutatni, hogy az eljárások elvi függetlensége mellett a kialakítandó szabályozás során a két eljárás tényleges, a transz emberek igényeit és identitását tiszteletben tartó szabályozásbeli elkülönítése áll összhangban a méltósághoz és az önrendelkezéshez való jog érvényesülésével.

*A nem jogi elismerésével összefüggő eljárást érintő szabályozási hiányosságokról*

Magyarországon jelenleg lehetőség van a nem jogi elismerésére, az erre vonatkozó eljárásra azonban nincs jogi szabályozás. A beérkezett válaszok alapján megállapítható, hogy nincs a jogrendszerben

a nem- és névváltoztatás eljárásrendjére vonatkozó speciális jogszabály, illetve egyéb külön jogszabályokból is csak kisebb részleteikben olvashatóak ki irányadó eljárási szabályok és az eljáráshoz kapcsolódó, a döntést érdemben befolyásoló feltételek, sőt még a döntés meghozatalára érdemben jogosult, azért tartalmi szempontból is felelőséget viselő szervet sem jelöli ki a törvény. A nem megváltoztatása és az ehhez kapcsolódó névváltoztatás jelenleg alapvetően anyakönyvi eljárásként létezik a magyar jogrendszerben. Az eljárásban az EMMI Főosztálynak szerepe arra terjed ki, hogy a nemváltoztatáshoz kapcsolódó, szakorvos és pszichológus, klinikai szakpszichológus által alátámasztott orvosi diagnózist szakvélemény keretében megvizsgálja, és erről tájékoztatja az anyakönyvi hatóságot. A jelenlegi, a gyakorlatban kialakult kvázi eljárásrendben a BÁH egyfajta szakértői megkeresésben kéri az EMMI véleményét, ennek eljárási, formai szabályai azonban jogi szinten nem kidolgozottak.

A teljes eljárást szabályozó jogszabályi háttér hiányában a nemváltoztatás vonatkozásában a „szakértői véleményt” az EMMI Főosztály állítja ki a csatolt egészségügyi dokumentáció (szakorvos és pszichológus, klinikai szakpszichológus által alátámasztott orvosi diagnózis) alapján. A biztos nem kapott azonban választ arra, hogy e feltételrendszert miként alakították ki, az milyen változáson ment keresztül és milyen indokkal. Ugyanígy nem világos az sem, hogy az EMMI Főosztálynak az általuk meghatározott feltételek megléte esetén lehetősége van-e bármilyen okból a kérelem elutasítására, és ha igen, akkor azt milyen jogi indokkal teheti meg. Ez a dilemma a beadványok nyomán eddig a gyakorlatban a kiskorú beadványozók esetében az életkorral összefüggésben merült fel. Az államtitkár maga is hangsúlyozta azt, hogy az EMMI eljárásban meghatározott szerepe, feladatai, annak keretei jogszabályban nem tisztáztak. Jelenleg tehát egy speciális jogszabály által nem szabályozott eljáráshoz jogkövetkezmények társulnak.

Nincs egységes, kialakult standard és az érintettek, illetve más állami szervek által megismerhető, állandó gyakorlat arra nézve, hogy kitől, milyen formában és milyen tartalommal szükséges szakvéleményt beszerezni. A beadvány értelmében az érintettek körében „szájhagyomány útján” terjed, hogy aktuálisan milyen feltételeknek

kell megfelelni, hogy a kérelmet kedvezően bírálják el. Az érintettek számára az eljárásról telefonon adható érdemi felvilágosítás. Ez a válasz megerősítette a beadványozók által jelzett problémát, miszerint az állam tájékoztatási feladatellátása nem elégséges. A civil szféra által vállalt tájékoztatás jellegénél fogva csupán a joggyakorlat változásait követően tud felvilágosítást nyújtani, a preventív, az eljárás változásait előzetesen jelző, így a megfelelő felkészülést lehetővé tevő információ hiánya az eljárást mind anyagi vonatkozásban, mind pedig annak elhúzódása tekintetében megnehezíti. Az egységes és megismerhető gyakorlat hiányát támasztja alá továbbá a hiánypótlások magas száma is.

A jelentés által hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a nemi identitás a személyiség lényeges vonásaként közvetlenül az emberi méltósághoz való jogból eredően védelmet igényel, a névjog értelmében pedig minden embernek elidegeníthetetlen joga van az önazonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. A jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás tehát az emberi méltósághoz való jogból levezethető, tartalmilag is annak érvényesítéséhez kapcsolódó speciális önrendelkezési jogként jelenik meg. A nem- és névváltoztatás tehát mind tartalmát tekintve, mind az érintett személy önrendelkezési jogán keresztül szoros kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való joggal. Ebből következően a nem jogi elismerése kapcsán is irányadó az a lelkiismereti- és vallásszabadsággal összefüggésben kifejtett érvelési logika, miszerint az általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságnak különös súlyt ad, ha a személyiség lényegét érintő lelkiismereti vagy vallási meggyőződésből fakad a cselekedet. Jelen esetben a biztos szerint az egyén általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságának és önrendelkezési jogának az ad különös súlyt, hogy az a személyiség lényeges vonásának tekinthető, az emberi mivolt érinthetetlen lényegét képező identitásának (nemi identitás) az érvényesítésére irányul.

Az Alaptörvény irányadó szabályai és az azt értelmező alkotmánybírósági gyakorlat alapján a nem jogi elismerésével összefüggő eljárás elemeit jogszabályi szinten kell szabályozni, az alapvető garanciákkal összefüggésben pedig akár a törvényi szabályozási szint



lehetősége is felvethető. Az egységes, megismerhető jogi szabályozás hiányának következménye, hogy az eljárási feltételek meghatározása önkényessé válhat, azok ad hoc módon változtathatóak, megismerhetőségük is esetleges lesz emiatt, azaz az eljárás az érintettek számára nem kiszámítható, nem világos. Az eljárási feltételek megismerhetőségének hiányából és ad hoc meghatározásából adódó jelentős számú hiánypótlási eljárás következménye az eljárások időbeni elhúzódása, amely egy ilyen szenzitív kérdésben szükségtelenül hosszan tartó bizonytalanságnak, ebből eredő lelki traumának teheti ki az érintetteket. Mivel a kapott válaszok értelmében a nem-és névváltoztatásról alakszerű döntés nem születik, hanem az az anyakönyvi bejegyzésben manifesztálódik, a jogorvoslat is esetlegessé válhat. A jogorvoslat lehetőségét üresíti ki továbbá a fórumrendszer bizonytalanságai mellett a feltételrendszer esetlegessége is, illetve az a tény, hogy a döntés lényegében „szakértői” szinten születik, így egy esetleges jogorvoslati kérelem jogalapja is erősen kérdéses.

Az ombudsman mindezek alapján megállapította, hogy az emberi méltóság és az önrendelkezés érvényesülése szempontjából is kiemelt jelentőségű eljárásban a világos kereteket, garanciákat, feladatkört és felelősséget megállapító jogi szabályozás teljes hiánya sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, az egyértelmű, kiismerhető gyakorlat és az arról való, mindenki számára hozzáférhető tájékoztatás hiánya pedig a tisztességes hatósági eljáráshoz, továbbá a jogorvoslathoz való jogot sérti. Egyben azt is megállapította, hogy jelen esetben a speciális jogi szabályozás hiánya, az eljárásjogi feltételrendszer kiszámíthatatlansága hatásában az emberi méltósághoz és az önrendelkezéshez való joggal összefüggő súlyos visszásságot okoz. Megjegyezte továbbá a biztos, hogy az emberi méltósággal, illetve az önrendelkezés szabadságával kapcsolatos állami alapjogvédelmi kötelezettség keretében további lépéseket is tehet a jogalkotó a nem és ezzel összefüggésben a név jogi elismerésére, megváltoztatására vonatkozó jogi szabályozás megteremtésén túl. E körbe tartozik a közérthető tájékoztató anyagok rendelkezésére bocsátása, egy szakember-lista összeállítása, a hatósági eljárásban közreműködő személyek, orvosok, pszichológusok, iskolapszichológusok megfelelő emberi jogi képzése,

valamint a szakvélemények költségének részleges vagy teljes, méltányos társadalombiztosítási fedezése.

### *Az életkor szerepe a nem- és névváltoztatás szabályozásában*

A belügyminisztérium válaszában megerősítette, hogy elutasító döntésre a nem- és névváltoztatási kérelmek esetén a 2014. évtől három esetben került sor, egy esetben joghatóság hiánya miatt, két esetben pedig kiskorúság miatt. Az államtitkár kiemelte, hogy a kiskorú kérelmezők ügyeiben született elutasító döntések indoka, hogy bár jogszabály alanyi feltételrendszer nem állapít meg, polgári jogi és egészségügyi jogi szempontokat mérlegelve elmondható, hogy korlátozottan cselekvőképes kiskorú személyek esetében egy adott beavatkozás szakmai előnyeit és hátrányait, valamint a testi fejlődésre, illetve egészségre gyakorolt hatásokat fokozottan, a beavatkozás visszafordíthatatlanságát is figyelembe véve kell mérlegelni. Az államtitkári válasz értelmében az önrendelkezési jog gyakorlása egy kiskorú esetben orvosilag indokolt feltételeknek való megfeleléstől is függ, így erre vonatkozóan külön jogi szabályok megalkotása lenne szükséges.

A panaszbeadványok, illetve a beérkezett válaszok alapján egyaránt megállapítható, hogy a gyakorlat által kimunkált eljárásrend kivételt, illetve valódi mérlegelést nélkülözve, automatikusan elutasító döntést alkalmaz a kiskorú kérelmezők esetén. Mindez annak ellenére így történik, hogy minden feltételnek megfelel a kérelem: azt a törvényes képviselőjük nyújtotta be, csatolták hozzá a pszichiátriai, a klinikai szakpszichológiai jóváhagyó szakvéleményt, az általános nőgyógyászati vagy urológiai szakvéleményt, a törvényes képviselőjük hozzájárulását, a családi állapotról való nyilatkozatot, az eredeti születési anyakönyvi kivonatot és befizették az eljárási illetéket.

A jelenlegi gyakorlatot elemezve a biztos rámutatott, hogy az eljárás meghatározott jogosulti köréről a korábbiakban ismertetett megelőző tájékoztatásokban sem az EMMI Főosztálya, sem a BÁH nem tájékoztatta a panaszosokat. Nem hívták fel a figyelmet arra, hogy eleve nem hagyják jóvá a 18 éven aluli kérelmezők esetén a születési anyakönyvi bejegyzésben a nemük és az utónevük kijavítását, valódi nemi identitásuk szerinti nem bejegyzését és a választott nevük átvezetését.

Ezen túl a kiskorú kérelmezők panaszaiából láthatóvá vált, hogy az eljárások indokolatlanul elhúzódtak. A beadványozók által leírt esetekben nem, vagy 4-5 hónapos késéssel, többszöri felszólítás, érdeklődés után került sor a tájékoztatásra, illetve a „döntés” meghozatalára. Az eljárások elhúzódása, a megfelelő tájékoztatás hiánya visszavezethető a gyakorlat alakította, a már korábban részletesen elemzett eljárásrend elégtelenségére: ez a kiskorú kérelmezők körében nagyfokú bizonytalanságot idéz elő, növeli és fenntartja az átélt lelki traumatizációt, egyben – az eljárási illeték befizetésével és az orvosi szakvélemények beszerzésével – jelentős anyagi terhet is ró rájuk, illetve családjukra. Az ombudsman mindezek alapján azt állapította meg jelentésében, hogy ez a gyakorlat a szabályozatlanságon, kiszámíthatatlanságon túl összességében alkalmas arra, hogy a panaszosok tisztességes eljárás-hoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.

A jelentés kiemelte: a nem- és névváltoztatási eljárásra vonatkozó szabályozás megalkotásakor a jogalkotónak – figyelemmel a hatályos törvényi szabályokkal, a hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlattal való összhang megteremtésére – szükséges állást foglalnia arról, hogy megállapít-e alsó életkori határt a nem- és névváltoztatás kezdeményezésére (hangsúlyozva, hogy itt nem a nemi átalakító orvosi beavatkozás a kérelem tárgya). Az államtitkári válasszal összhangban az ombudsman is úgy látta, hogy a speciális szempontok és az állam különös felelőssége okán indokolt lehet külön szabályozás megalkotása a 18 év alatti személyek esetében. A biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy nem lehet elmenni szótlannul a stigmatizáció, a megbélyegzés jelensége mellett, amely a bizonytalanság mellett sok esetben már kora gyermekkortól kíséri a transznemű személyek életét, ahogyan arról a hozzá fordulók is beszámoltak. Lényeges lenne az iskolapszichológusi rendszert felkészíteni arra, hogy megfelelő segítséget tudjanak adni a transz gyerekek sajátos helyzetéből, kirekesztettségéből adódó problémák kezelésére.

*A nem- és névváltoztatás nyomán  
a felsőoktatási oklevelek kicseréléséről*

A jelentés kitér arra, hogy az alapjogi összefüggések, illetve a jogvédelem a biztos álláspontja szerint nem ér véget a nem jogi elismerésével

kapcsolatos eljárások, illetve – adott esetben – a nemi megerősítő beavatkozások lehetőségének biztosításánál. Az érintett személynek joga van ahhoz, hogy az új, megváltoztatott nemének, illetve nevének megfelelően, ahhoz igazodva állítsák ki számára a szükséges okiratokat, igazolványokat és bizonyítványokat. A nem- és névváltoztatás bejegyzése után azonban az okmányok megváltoztatása kapcsán felmerült problémaként, hogy a felsőoktatási diploma kicserélésére, az adatok javítására jelenleg nem vonatkozik jogszabályi kötelezettség. A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló rendelet szabályozza iskolai bizonyítványok kicserélését, a személyes adatokban történt változások átvezetését, de mindez csak a közoktatási intézményben szerzett bizonyítvány cseréjére vonatkozik. A felsőoktatási törvény rendelkezik ugyan az oklevél visszavonásáról, ez azonban csupán a jogellenes megszerzés miatti visszavonásra terjed ki. A törvény rögzíti, hogy a felsőoktatási intézmény az általa vagy jogelődje által kiállított oklevelet, oklevélmellettel a kiállításától számított 5 éven belül visszavonja, ha azt jogellenesen szerezték meg. Ha az oklevél kiállítását bűncselekmény befolyásolta és a bűncselekmény elkövetését jogerős bírói vagy ügyészi határozat megállapította, az intézmény az oklevelet időbeli korlátozás nélkül megsemmisíti, ha jóhiszeműen szerzett, gyakorolt jogot nem érint. A visszavont, megsemmisített oklevelet az intézmény bevonja.

Az ombudsman szerint mindezek visszaigazolják azt a problémát, hogy a felsőoktatásban alkalmazott, ismertetett eljárási szabályozás aggályos módon jelenleg nem fedi le a nemváltoztatás során bejegyzésre került új nem és név felsőfokú végzettséget igazoló okiratokon való átvezetését. Az oklevél visszavonása és megfelelő kicserélése ugyanis nem függhet a felsőoktatási intézmény döntésétől vagy belátásától. Az adatváltoztatás kikényszeríthetőségének hiánya olyan helyzethez vezethet, hogy az érintett transz személynek olyan részint különleges személyes adatnak minősülő információt (a nem- és névváltoztatás tényét, annak időpontját) kell feltárnia a munkáltató vagy a felsőoktatási intézmény előtt, amelyek legbensőbb magánszféráját érintik, az adott jogviszony szempontjából pedig nem bírnak relevanciával. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az általa feltárt szabályozási hiányosság, azaz, hogy a felsőoktatásban a nem és név megváltoztatását követően nincsen mód az oklevél visszavonásának, illetve adatai

megváltoztatásának a megfelelő eljárásban történő kezdeményezésére, a jogbiztonság követelményével, valamint a transz személyek magánszférájához való jogával összefüggő visszásságot okoz.

## **Intézkedések**

Az ombudsman az emberi erőforrások miniszteréhez fordult azzal, hogy a belügyminiszterrel együttműködésben, a terület civil-szakmai szereplőinek bevonásával kezdeményezze a kifogásolt, hiányos szabályozás megalkotását és kiegészítését. Kezdeményezze e körben olyan jogi szabályozás előkészítését, amely a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése mellett, a nemi megerősítő beavatkozásoktól különválasztva, ehhez mérten szükséges mértékű, arányosan megállapított tartalmi feltételek, életkori szabályok előírásával biztosítja a transznemű személyeknek a nemi identitásuknak megfelelő nem és név választását, megváltoztatását. Kezdeményezze a felsőoktatási törvény olyan tartalmú módosítását, amely kérelemre lehetővé teszi a transznemű személy felsőfokú végzettséget igazoló okiratainak a születési anyakönyvi kivonatukon bejegyzett, valódi nemi identitásuknak megfelelő név átjegyzését.

## **A jelentés utóélete**

Válaszában az egészségügyi államtitkár jelezte: egyetért azzal, hogy az identitáson alapuló nem jogi elismerése és adminisztratív megváltoztatása, valamint az ezzel összefüggő névváltoztatás meghatározó módon alapjogi, alapvetően az anyakönyvi eljáráshoz kapcsolódó kérdés. A válaszban leírta, hogy az Egészségügyi Szakmai Kollégium Pszichiátriai és Pszichoterápiás Tagozata és Tanácsa közös álláspontot alakított ki, miszerint a transzszexualizmus nem tekinthető pszichiátriai betegségnek. A válasz értelmében a szabályozásban az anyakönyvi ügyekért felelős tárca (2016. december 31-ig a Belügyminisztérium, ezt követően a Miniszterelnökség) hatásköre elsődleges. Az államtitkár ugyanakkor intézkedett a hatáskörrel rendelkező szervek bevonásával megvalósítható megoldást nyújtó kormány-előterjesztés kezdeményezéséről. Az államtitkár kiemelte, hogy a kialakult kvázi

eljárásrendben az EMMI Főosztálya a „szakértői vélemények” kiállításának gyakorlatát szakvélemény kiadására feljogosító jogszabály hiányában felfüggesztette.

A biztos viszontválaszában hangsúlyozta: a nem- és névváltoztatási eljárások gyakorlatának folytonossága alapjogi szempontból fontos kérdés. A hatáskörök tisztázatlansága miatt nem állhat elő olyan helyzet, ami ezen eljárásoknak a jogi szabályozás megalkotásáig történő szünetelésére, leállítására vezetne. Kérte mindezek alapján az emberi erőforrások minisztere közreműködését abban, hogy a tárca egyeztessen a Belügyminisztériummal, illetve az Egészségügyi Területen Működő Igazságügyi Szakértői Testülettel a szakértői vélemények kiadásának jogosultjáról és rendjéről az új jogi szabályozás hatályba lépéséig. A jelentésben foglaltakról és azok utóéletéről a biztos az anyakönyvi ügyekért 2017. január 1-jétől felelős Miniszterelnökséget vezető minisztert is tájékoztatta, és kérte közreműködését a kérdéskör mielőbbi megoldásában.

2018-ban ismét több panaszos fordult beadvánnyal az ombudsmanhoz a nem- és névváltoztatás iránti kérelmük elbírálásának elmaradása kapcsán. A panaszosok sérelmezték, hogy a kérelmük érdemi elbírálására igen jelentős, több hónapos késedelem után sem került sor. Az eljárás elhúzódása több szempontból is hátrányosan érintette őket. Az egyik panaszos például előadta azt, hogy időközben munkahelyet váltott, ezért fontos lett volna számára, hogy új munkahelyén már új irataival, a valódi nemi identitásának megfelelő névvel sikerüljön beilleszkednie, elkerülve a számára igen megalázó magyarázkodást. A biztos az ügyben hivatalból utóvizsgálatot indított és a korábbi jelentésében foglaltak teljesítését tekintette át újabb jelentésében (AJB-294/2018).

Az ombudsman a korábbi megállapításait elvi szinten a jelen ügyben is fenntartotta, korábbi ajánlásai nyomán a kért szabályozás megalkotása kapcsán ugyanis érdemi előrelépés csak az eljárás utolsó fázisa tekintetében történt. Az válaszok megerősítették, hogy a nem- és névváltoztatási eljárásról és a kérelem benyújtásának feltételeiről a kormányhivatal honlapján érhetőek el hivatalos információk. Ezek azonban nem teljeskörűek és pontosak: az abban nem szereplő elemek hiányára hivatkozva az érintetteket hiánypótlásra vagy ismételt

hiánypótlása kötelezik. A biztos megállapította, hogy a világos kereteket, garanciákat, feladatkört és felelősséget megállapító jogi szabályozás hiánya, az eljárásjogi feltételrendszer kiszámíthatatlansága sérti a jogbiztonság követelményét, a gyakorlatról való nyilvános, egyértelmű, pontos tájékoztatás hiánya a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, hatásában alkalmas arra, hogy az emberi méltósághoz, az önrendelkezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozzon.

A jelentés hangsúlyozza: önmagában nem vet fel alapjogi aggályokat, ha a jogalkotó kikötéseket alkalmaz, de jelenleg sem jogszabály, sem a hozzáférhető hivatalos tájékoztatás nem tartalmaz erre vonatkozó megállapítást. A szakvélemények kifogásolt keltezése és a számon kért hitelesítés egyértelműen az egyszerűbb megítélésű, formai kritériumok közé tartoznak, így nem világos, hogy ezek hiányának a jelzésére miért kellett 6 hónapot várni. Az ombudsman megállapította, hogy a konkrét ügyben az eljárás indokolatlanul elhúzódott, a közel 6 hónapos késéssel, többszöri felszólítás, érdeklődés után megadott tájékoztatás, illetve a formai okokra hivatkozó elutasítás összességében alkalmas volt arra, hogy a panaszos tisztességes eljáráshoz, közvetve pedig az emberi méltósághoz és az önrendelkezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozzon. Az EMMI egészségügyi államtitkárának válasza alapján a biztos megfontolandónak tartotta, hogy a szakvélemény további minisztériumi véleményezése szükségtelen, az eljárás elhúzódásához vezet.

A biztos felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert, készítsen elő olyan szabályozást, amely a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése mellett, a nemi megerősítő egészségügyi beavatkozásoktól elválasztva, ehhez képest szükséges mértékű, arányosan megállapított tartalmi feltételek, életkori szabályok előírásával biztosítja a transznemű személyeknek a nemi identitásuknak megfelelő nem és név választását, megváltoztatását. Kezdeményezte az intézkedést a kérelmek elbírálásának biztosításáról és arról, hogy a nem- és névváltoztatás kapcsán benyújtott kérelmek tartalmát hivatalosan, az érintetteknek nyilvánosan hozzáférhető formában rögzítsék, ennek megfelelően a kérelmek, így a panaszos kérelmének elbírálásához szükséges szakértői véle-

ményeket adják ki – addig is, amíg a javaslat nyomán a szabályozás hatályba lépésére nem kerül sor.

Bár a kérdéskörben a biztos által kért részletesebb, garanciális jogi szabályozás elfogadására azóta sem került sor, némi előrelépést jelent a 2018. január 1-jétől hatályos, az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló kormányrendelet. Ennek előírása értelmében ugyanis a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv (ami jelenleg a fővárosi kormányhivatal) a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról a nem megváltozását támogató egészségügyi szakvélemény (amelyet nem az EMMI, hanem a szakorvos állít ki) beérkezését követő 8 napon belül értesíti a születést nyilvántartó anyakönyvvezetőt az anyakönyvben történő átvezetés érdekében. A nyilvántartó anyakönyvvezető a nem megváltozását a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv alapiratnak minősülő értesítése és az egészségügyi szakvélemény hitelesített fénymásolata alapján jegyzi be az anyakönyvbe.



## A szülőtől való elválasztás

(9. cikk)

Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket a szülők akarata ellenére ne válasszák el tőlük, kivéve, ha az illetékes hatóságok – a bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően – úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek legjobb érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha különválva élnek és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről.

Az államnak megvan az az egyezményes és alkotmányos lehetősége (sőt kötelezettsége), hogy megfelelő jogi garanciák betartása mellett a veszélyeztetett helyzetű, bántalmazott, súlyosan elhanyagolt vagy zaklatott gyermeket a családjától, illetve a szüleitől elválassza, onnan kiemelve. Minderre azonban csak végső esetben kerülhet sor, ha már nincsen más eszköz, ha a családján belüli nevelkedése nem biztosítható. Mind a nemzetközi, mind a magyar jog rögzíti azt, hogy pusztán a szülők, a család rossz anyagi helyzete erre nem adhat okot, de az ombudsmani esetjog azt mutatja, hogy más az elv és más a gyakorlat.

### Menteni, aki menthető

*A gyermekek családból való, elsődlegesen anyagi okból történő kiemelésének hazai helyzetéről (AJB-2026/2017)*

GYÖRFFY ZSUZSANNA

A biztos átfogó vizsgálata feltárta, hogy aggasztóan magas a családokból elsődlegesen anyagi okból történő kiemelések száma, minden harmadik gyermek közvetve vagy közvetlenül ezért kerül a gyermekvédelmi szakellátásba. Az ombudsman szerint a tartó-

san fennálló, gyermekjogi szempontból visszas helyzetet a megelőzés, az alapellátás, az átmeneti gondozás megerősítésével lehet kezelni, de az eredményességhez kellene a kísérő, célzott szociálpolitikai intézkedések.

## A vizsgálat előzményei

Az ombudsman 2006 és 2009 között Komárom-Esztergom, Pest és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében átfogó jelleggel vizsgálatot folytatott a tekintetben, hogy a települési önkormányzatok miként tesznek eleget a törvényben foglalt gyermekjóléti alapellátási kötelezettségüknek. Már a Komárom-Esztergom megyét érintő vizsgálatot lezáró jelentés (OBH-4226/2006) megállapította, hogy a megyében egy-két város és kistérség kivételével a gyermekek átmeneti gondozásának egyetlen formája sem biztosított. A Pest megyei gyermekjóléti alapellátások vizsgálatát lezáró jelentés (OBH-5158/2007) gyermekjogi visszásságot állapított meg, ugyanis a különböző méretű településeken élő gyermekek és családjaik részére a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés Pest megyében sem volt biztosított. Minderre tekintettel az ombudsman már akkor javasolta a Kormánynak, hogy a szociális tárca segítségével tekintse át a gyermekvédelmi alapellátások rendszerét, finanszírozásának szabályozását, és vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a különböző településeken élő gyermekek és családjaik részére miként biztosítható a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, továbbá az átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés. Egy 2009-es jelentésben (OBH-1905/2009) a biztos pedig azt állapította meg, hogy a települések többségén Borsod-Abaúj-Zemplén megyében sem biztosított az átmeneti gondozás. Az átmeneti gondozás biztosításának hiányossága és a gyermek családból való kiemelése közötti összefüggésre a Pest megyei vizsgálat során szerzett tapasztalatok utaltak, azokat a vizsgálathoz kért adatszolgáltatás során a miskolci módszertani intézmény vezetője is megerősítette. A biztos így a Kormánynak tett ajánlását fenntartotta.

## Az eljárás megindulása

Korábbi ombudsmani vizsgálati tapasztalatok szerint a gyermekek közel egyharmada a család anyagi és szociális helyzete miatt került a gyermekvédelmi szakellátásba. A Habitat for Humanity Magyarország 2014-es, lakhatási szegénységet vizsgáló jelentése szerint 2013-ban 21 ezer (2015-ben 23.144) gyermek nevelkedett szakellátásban, közülük minden harmadik lakhatási ok miatt került gyereketthonba, nevelőszülőhöz. A Központi Statisztikai Hivatal 2016 februárjában publikált „Gyermekesély – A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése, 2014” című elemzése alapján a települési önkormányzatok jegyzőinek évtizedek-re visszanyúló adatszolgáltatása szerint az észlelt veszélyeztetettség minimum minden második esetben anyagi nehézségekből adódtak.

A biztos hivatalbóli átfogó vizsgálatának célja annak feltárása volt, hogy a Gyermekegyezményben foglalt garanciák, illetve a gyermekvédelmi törvény által meghatározott gyermeki jogok, az arányosság és a fokozatosság követelménye miként érvényesülnek a gyermekvédelmi szakellátásba vétellel kapcsolatos hatósági eljárások során. Az ombudsmani vizsgálat a fővárosra, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékre terjedt ki. A biztos az érintett gyermekvédelmi szakszolgálatok igazgatóit adatszolgáltatásra kérte. Megkereste továbbá a Magyar Családsegítő- és Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesületének szervezeti elnökét, valamint konzultált a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnökével.

## A megállapított tényállás

A biztos az érintett gyermekvédelmi szakszolgálatok igazgatóitól arról kért adatszolgáltatást, hogy 2016-ban az ellátási területükön hány gyermeket utaltak a szakellátórendszerbe. Ebből hány esetben volt a beutalás elsődleges indoka a háztartás jövedelmének elégtelensége, a szülő hajléktalansága, méltatlan lakhatási körülmények, ki-lakoltatás (anyagi okokra visszavezethető veszélyeztetettség), illetve hány esetben volt a nevelésbe vétel elsődleges indoka az anyagi okokra visszavezethető veszélyeztetettség. Az összesített adatok szerint elsődlegesen anyagi okokra visszavezethetően a nevelésbe vett

gyermek aránya Budapesten 14%, BAZ megyében 35%, Nógrád megyében 39%, Pest megyében 19%, Szabolcs megyében pedig 38% volt. Az összesített adatok szerint elsődlegesen anyagi okokból a gyermekek 29%-át vették nevelésbe.

A Magyar Családsegítő- és Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesületének elnökétől elsőként arról kért adatokat az ombudsman, hogy 2016-ban a fővárosi kerületek, járási székhelyek által működtetett gyermekjóléti központok esetmenedzserei hány alkalommal tettek javaslatot a gyermek családból való kiemelésére. Az összesített adatok szerint a fővárosban gyakorlatilag megegyezett a gyermekjóléti szolgálatok javaslata a kiemelések számával. A vizsgált megyék közül BAZ megyében a gyermekjóléti szolgálatok kevesebb javaslatot tettek, mint ahány kiemelés történt. A többi vizsgált megyében a javaslatok száma jóval meghaladta a kiemelések számát.

A biztos az iránt is érdeklődött, hogy a javaslatok közül hány esetben volt a beutalás elsődleges indoka anyagi veszélyeztetettség. Az összesített adatok szerint Budapesten és Pest megyében haladta meg a kiemelések száma a javaslatok számát. Nógrád megyében – ahol az anyagi okokra visszavezethetően családból kiemelt gyermekek mindegyikét nevelésbe vette a gyámhatóság – a gyermekjóléti szolgálatok egy esetben sem tettek javaslatot ezen okok miatt kiemelésre.

Az ombudsman rákérdezett arra is, hogy szociális törvény által meghatározott pénzbeli és természetbeni ellátásokon túlmenően az önkormányzatok a rászoruló családoknak tudnak-e pénzbeli, illetve természetbeni juttatást adni. Választ várt arra is, hogy az egyes gyermekjóléti szolgálatoknak, illetve a család- és gyermekjóléti központoknak van-e lehetőségük a családok támogatására (pl. bútor, ruházat, tartós ételkészítés). A válaszokból az a következtetés volt levonható, hogy a fővárosban és azon településeken, ahol az önkormányzati rendelet a szociális törvény által meghatározott természetbeni, illetve pénzbeli támogatások körét bővíti és a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók is tudják a rászoruló családokat segíteni, az anyagi okból történő családból való kiemelés kisebb arányú, mint azon településeken, ahol kizárólag az szociális törvény által meghatározott pénzbeli és természetbeni juttatásokra van lehetőség.

A biztos a szakemberek véleményét kérte arról, hogy megítélésük szerint megakadályozható-e a gyermekjóléti alapellátáson belüli gon-

dozással a gyermek anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelése. A válaszok nagyon eltérőek voltak, összességében azonban elmondható volt, hogy a válaszadók szerint csak anyagi támogatással nem előzhető meg a rossz egzisztenciális helyzet esetén a gyermekek családból való kiemelése. A szakértők hangsúlyozták a családok együttműködési készségének és az önkormányzatok vezetői segítségének jelentőségét. Az alapellátásban dolgozók fontosnak tartják a piacképes szakma megszerzéséhez való segítségnyújtást, munkahelyteremtést, családi életvezetési tanácsokat. Indokoltnak tartják jobban bevonni a családokat a problémamegoldásba a gyakorlatban működő megoldások általánossá tételével. Problémaként jelezték az önkormányzati és szociális bérlakások hiányát, az átmeneti gondozást nyújtó helyettes szülők, intézmények hiányát, illetve egyenetlen területi eloszlását.

Végül a biztos adatokat kért az ellátási területen a gyermekek átmeneti gondozását biztosító intézmények (helyettes szülő, gyermekek átmeneti otthona, családok átmeneti otthona), illetve a kollégiumok férőhelyeire vonatkozóan is. A válaszok alapján megállapítható volt, hogy az átmeneti gondozást nyújtó férőhelyek elosztása az ország területén egyenetlen, egyes intézmények túlzásfoltak, várakozó lista van, más intézményeknek van szabad kapacitásuk, de az üres férőhelyek sokszor a probléma keletkezésének helyétől távol vannak. A vizsgálat utalt arra, hogy a gyermekjóléti alapellátást az ombudsmani hivatal 2007–2009 között átfogó jelleggel már vizsgálta. A korábbi vizsgálatok megállapították, hogy az ország különböző méretű településein élő gyermekek és családjaik részére a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés nem biztosított.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

Az ombudsman jelentésében rámutatott, hogy egy gyermek családból való kiemeléséről hozott döntéshozatal esetében alapjogi-gyermejjogi szempontból is a szembenálló jogok és elvek kollíziója kapcsán kiemelkedő fontosságú a szükségesség és arányosság elvének alkalmazása. A gyermek szakellátásba helyezése – akár átmeneti jelleggel – a traumatizáló hatásán túl minden esetben a szülő neveléshez való

jogának, illetve a gyermek családban való nevelkedéshez való jogának erőteljes, súlyos korlátozását jelenti, amint erre az Alkotmánybíróóság is felhívta a figyelmet. Még abban az esetben is ez a helyzet, ha a családot helyettesítő ellátás (nevelőszülő, helyettes szülő) szinte azonnal a gyermek rendelkezésére áll az intézményi ellátás alternatívájaként. Lényeges, hogy a döntéshozatal során fokozottan érvényesülnie kell a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvének: ez magában foglalja azt a követelményt, hogy egyedi módon kell törekedni a családban való nevelkedés segítésére és támogatására.

Válaszában a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (TEGYESZ) vezetője kiemelte szakmai-jogi oldalról, hogy ebben a kontextusban a szükségesség elve szerint a rendelkezésre álló összes eszközzel a gyermek családban maradását kell támogatni. A családból való kiemelés a legutolsó megoldás. Hangsúlyozta, hogy a gyermekvédelmi szociális munka szabályai szerint szükséges a családi erőforrások és kapcsolathálózat feltérképezése, a támogató erővel bírók szakmai segítséggel történő mozgósítása. Indokolt a szülők és gyermekek, a velük kapcsolatban állók bevonása a döntési folyamatba, amivel elérhetővé válhat a kívánt együttműködési szint. A válaszadó szerint az arányosság elve szerinti beavatkozás a gyermekek speciális, személyre szabott, a legjobb érdeket előtérbe helyező, a gyermekvédelmi szociális és pedagógiai munka eszköztárát aktivizáló intézkedés. A teljes körű gyermekvédelmi szakellátást úgy kell megtervezni, hogy a gyermek a legrövidebb ideig nevelkedjen gyermekvédelmi gondoskodásban.

Az ombudsman hangsúlyozta, hogy kétségtelenül van számos olyan eset, amikor a gyermek családból való, akár azonnali hatályú kiemelése jogi és szakmai oldalról is feltétlenül indokolt, ilyen nyilvánvalóan a bántalmazás vagy az elhanyagolás miatti súlyos veszélyeztetettség esetköre – ezek szinte minden esetben a szülő vagy a szülők szándékos, célzott magatartásának vagy mulasztásának következményei. A jellemzően anyagi, egzisztenciális okok miatt kialakult helyzet (pl. lakhatás) eltérő képet mutat: a Gyermekjogi Egyezmény és a magyar alkotmányos gyakorlat tartalmilag éppen azért (a gyermek családban való nevelkedésének biztosításán túl) rendel ilyen esetekre szigorúbb garanciákat, mert felismerte, hogy a szülők

nehezen megoldható kényszerhelyzetben vannak, amire egyáltalán nincsen vagy csak igen korlátozott lehet a ráhatásuk.

## **A gyermek anyagi okokra visszavezethető családból való kiemelése kapcsán**

A jelentés szerint a vizsgált időszakban anyagi veszélyeztetettségre visszavezethető okokból a legkevesebb gyermek (a beutaltak 11,28%-a) a fővárosban került gyerekvédelmi szakellátásba. Ugyanezen okokból a legtöbb gyermeket, azaz a beutalt gyermekek 37,39%-át Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében emelték ki a családjából. A vizsgált területek összesített adatai szerint 2016-ban az összes beutalás 20,54%-a vezethető vissza anyagi okokra. Anyagi okokra visszavezethetően ugyancsak a fővárosban vették a legkevesebb gyermeket nevelésbe (14,2%). Ugyanezen okok miatt a legtöbb nevelésbe vételre Nógrád megyében került sor 2016-ban (a szakellátásba utalt gyermekek 38,63%-a). A vizsgált területek összesített adatai szerint 2016-ban a nevelésbe vett gyermekek közel 30 százaléka (egészen pontosan 29,31%-a) elsődlegesen anyagi okokra visszavezethetően él nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban. Ha az anyagi okból szakellátásba vett gyermekek és az ugyanezen okból nevelésbe vett gyermekek arányát hasonlítjuk össze, akkor a fővárosban az anyagi okokból a családjukból kiemelt gyermekek 36,6%-a nevelésbe vett gyermekként él hosszabb-rövidebb ideig, esetleg nagykorúságukig a gyermekvédelmi szakellátórendszerben. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az anyagi okokból kiemelt gyermekek 85%-a, Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében pedig több mint 95%-a, Nógrád megyében 100%-a folytatta „pályafutását” nevelésbe vett gyermekként.

Amennyiben a gyermekjóléti szolgálatok családból való kiemelésre tett javaslatait hasonlítjuk össze a tényleges kiemelésekkel, akkor az látható, hogy a fővárosban gyakorlatilag megegyezik a gyermekjóléti szolgálatok javaslata a kiemelések számával. A vizsgált megyék közül Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a gyermekjóléti szolgálatok kevesebb javaslatot tettek, mint ahány kiemelés történt. A többi vizsgált megyében a javaslatok száma jóval meghaladta a kiemelések számát. Amennyiben azokat az adatokat hasonlítjuk össze, hogy a gyermekjóléti

szolgálatok hány esetben tettek javaslatot a családból való kiemelésre anyagi okok miatt és hány esetben történt ezen okokból szakellátásba utalás, akkor azt tapasztaljuk, hogy csupán Pest megyében haladta meg a kiemelések száma a javaslatok számát. Nógrád megyében pedig – ahol az anyagi okokra visszavezethetően családból kiemelt gyermekek mindegyikét nevelésbe vette a gyámhatóság – a gyermekjóléti szolgálatok egy esetben sem tettek javaslatot ezen okok miatt kiemelésre.

A vizsgálat során érkezett adatok elemzése mellett a biztos áttekintette azon szakmai kutatások és vizsgálatok tapasztalatait és eredményeit, amelyek a családok rossz egzisztenciális, jövedelmi helyzete, valamint a gyermekjóléti, illetve gyermekvédelmi terület összefüggéseit tekintették át. Ombudsmanként ugyanis nem volt lehetősége arra, hogy saját komplex társadalomtudományi kutatást folytasson olyan kérdésekben, ahol ez egyébként indokolt lenne.

2015 ősze és 2016 tavasza között a gyermekjólét és gyermekvédelem területén folytattak kutatást Nógrád megyében. A kutatás a megye gyermekjóléti és gyermekvédelmi alap- és szakellátása helyzetének, a családból történő kiemelés körülményeinek és okainak, valamint a szakellátáson belüli elhelyezés jellegzetességeinek feltárására irányult. Bár a kutatás egy konkrét megyében folyt, a leírt helyzet nem a megyei gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátás sajátosságaival, hanem általánosabb és országosan is jellemző folyamatokkal mutat összefüggést. A szerzők maguk is kiemelték azt, hogy a gyermekek családból történő kiemelése a gyermekvédelmi törvény előírása alapján nem tehető meg kizárólag anyagi okok miatt. Úgy látták azonban, hogy a törvényi előírás ellenére, ha nem is explicit módon jelenik meg a kiemelési határozatokban, hanem sokkal inkább háttértényezőként, a jövedelmi szegénység egyértelműen jellemző szakellátási beutalási ok maradt. A szakellátás egy folyamat végállomása. Az, hogy hány család esetében történik meg a gyermek kiemelése, nem független a jövedelmi és foglalkoztatási helyzettől, a lakáspolitikától, a gyermekes családokat célzó támogatási rendszerektől (jövedelemtranszferektől, gyermekjóléti és szociális szolgáltatásoktól), illetve a gyermekjóléti alapellátás működésétől (elérhetőségétől és hozzáférhetőségétől, az egyes szolgáltatási típusok kiépültségének jellemzőitől) és még további fontos tényezőktől (pl. az egészségügyi és oktatási szolgáltatások feltételeitől, működésétől).



A beutalási okokat tekintve a gyerekek többsége (60%) „szülői-családi problémák (főként elhanyagolás, veszélyeztetés), mintegy tizede (10-12%) a „szülő fizikai-mentális állapota”, a „gyerekkel kapcsolatos” nehézségek miatt került a rendszerbe. A „szociális helyzet” mint szakellátásba utalási indok ritkán jelenik meg (7%), miközben a családok 40-45 százaléka ilyen típusú problémákkal küzd (munkanélküliség, rossz lakáskörülmények, szegénység). Az összes interjút egybevetve kijelenthető, hogy – bár a törvény szellemiségének ellentmond – a kiemelés felsorolt okainak közös nevezője az, hogy a gyerekek többsége alapvetően a család mélyszegénysége miatt kerül szakellátásba. Az interjúk alapján úgy tűnik, hogy a kiemeléshez a szegénység mellett az elhanyagolás és a (vélt) nem együttműködő viselkedés vezet, amelyek megítélése pedig eléggé szubjektív. Mivel sokkal alacsonyabb arányban emelnek ki gyerekeket bántalmazásért vagy családon belüli súlyos konfliktusokért, amelyek nem kötődnek szorosan a család társadalmi helyzetéhez, ezért a szerzők konklúziója, hogy a kiemelésre a szegénységgel és gyakran az egymás meg nem értésével, bizalmatlansággal, akár előítéllettel is párosulva kerül sor.

Mindebből következően jelentésében a biztos megállapította, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő súlyos visszásságot okoz, hogy a vizsgált területeken a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek közel egyharmada elsődlegesen anyagi veszélyeztettség miatt nem élhet a vér szerinti családjában.

## **A családoknak nyújtott pénzübeli és természetbeni juttatások tekintetében**

A jelentés bemutatja és elemzi a válaszokból kinyerhető adatokat. Eszerint a Budapest 23 kerületéből összesen 20 válaszoló kerület mindegyikében önkormányzati rendelet rendelkezik a szociális törvény által meghatározottakon túlmenő juttatásokról és a válaszadó szolgálatok mindegyike tud valamilyen formában segítséget nyújtani a rászoruló családoknak. A fővárosban az anyagi okokból szakellátásba került gyermekek 14,2%-át vették nevelésbe. Borsod-Abaúj-Zemplén megye 358 települése közül 109 települési önkormányzat rendelkezik

a szociális törvény által meghatározottakon túli juttatásokról, és 294 családsegítő- és gyermekjóléti szolgálat segíti a családokat. E megyében az anyagi okból szakellátásba utalt gyermekek 34,51%-át vették nevelésbe a gyámhatóságok. Nógrád megye 131 települése közül 25 önkormányzat tud a szociális törvény által meghatározottakon felüli juttatást adni, és 81 település gyermekjóléti szolgáltatása segíti a családokat természetben. Itt az anyagi okból szakellátásba utalt gyermekek 38,63%-át vették nevelésbe a gyámhatóságok. Pest megyében a települési önkormányzatok és szolgáltatók többsége a szociális törvény által meghatározottakon túlmenően is tud segíteni a családokon. Ebben a megyében az anyagi okokból szakellátásba vett gyermekek 18,95%-át vették nevelésbe. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a települések jellemzően csak a szociális törvény által meghatározott juttatásokat tudják adni, de a gyermekjóléti szolgáltatások többsége tud valamilyen formában segítséget nyújtani. Itt az anyagi okból beutalt gyermekek 37,66%-át vették nevelésbe.

Az ombudsman rámutatott, hogy az adatszolgáltatók többsége csak számadatot közölt az önkormányzati rendeletek szerint juttatásairól, azonban nem nevesítette őket. Többségében csak számszerű információt kapott a gyermekjóléti szolgálatok segítségnyújtási lehetőségeiről is. Ezen információk és a gyermekvédelmi szakszolgálatok adatszolgáltatása alapján ugyanakkor egyértelmű összefüggés állapítható meg. A fővárosban és azon vizsgált megyékben, ahol az önkormányzati rendelet a törvény által meghatározott természetbeni, illetve pénzbeli támogatások körét bővíti, és a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók is tudják a rászoruló családokat segíteni, az anyagi okból történő családból való kiemelés kisebb arányú, mint azon településeken, ahol kizárólag a törvény által meghatározott pénzbeli és természetbeni juttatásokra van lehetőség.

## **A gyermekjóléti alapellátás prevenációs tevékenysége vonatkozásában**

Megosztott volt a válaszadók véleménye azon kérdésre, hogy megakadályozható-e a gyermekjóléti alapellátáson belüli gondozással a gyermek anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelése.

Többen kiemelték, hogy a szülők együttműködési készsége nélkül a segítség nem lehet eredményes. Ezen túl hangsúlyozták az önkormányzatok vezetői segítségének, valamint az összefogásnak a jelentőségét is. Nagyon fontos kérdésnek tartják, hogy az anyagi nehézségek felmerülésének melyik szakaszában kér segítséget az érintett család. Volt, aki a közösségi erőforrások mozgósításában látta a megoldást. Volt olyan vélemény is, miszerint az időben való jelzést követő szoros együttműködésen alapuló gondozási folyamattal elkerülhető a kiemelés. Többen jelezték az önkormányzati támogatások elégtelenségét és az alacsony munkabérekre visszavezethető – lassabb vagy gyorsabb – anyagi ellehetetlenülést. A családi támogatásokat és egyéb juttatásokat sem tartotta elegendőnek a válaszadók egy része.

Az alapellátásban dolgozók súlyos problémának tartják az önkormányzati, illetve szociális bérlakások hiányát. Szociális bérlakásokkal, illetve célzott lakbértámogatással az anyagi okból történő családból kiemelés megelőzhető lenne. Súlyos gond a lakcímhiányból eredő nehézség, a vándorló családok gyermekeinek helyzete is. Volt olyan vélemény is, hogy a lakhatási problémák és a társadalmi egyenlőtlenségek csupán alapellátási eszközökkel nem kezelhetők. Nem segítség, ha a szociális munka által nyújtható ellátás mellé nem tudnak pénzbeli támogatást is társítani.

Az adatszolgáltatók közül többen jelezték válaszukban a munkahelyteremtés jelentőségét. Ezen belül volt, aki a piacképes szakma megszerzését célzó képzésekben látta a megoldást, de volt olyan javaslat is, hogy legyenek olyan munkahelyek, ahol az alacsony iskolai végzettségű, szakképzettséggel nem rendelkező munkavállalók is elhelyezkedhetnek, megoldást jelenthet a közfoglalkoztatásban való részvétel is rövidebb távon. Volt ugyanakkor olyan válaszadó is, aki a generációk óta szegénységi csapdában élő családok esetében pusztán az adósságkezelést a helyzet megoldására alkalmatlannak véli. A mélyszegénységben élő településeken segítséget jelenthet az egészségőr, a védőnő folyamatos jelenléte, a rendszeres életvezetési és háztartásvezetési tanácsadás. A nyomor és pénznélküliség mellé többnyire különböző függőségek társulnak.

A családoknak nyújtható pénzbeli juttatások mértékéről a mindenkori költségvetési törvény és a települési önkormányzatok költségvetési

rendelete rendelkezik. A pénzbeli és a természetbeni juttatások formáit a szociális és a gyermekvédelmi törvény határozza meg, a család és gyerekjóléti szolgáltatást nyújtók a lehetőségeikhez mértén segítik a rászoruló családokat. Az önkormányzati bérlakások, szociális bérlakások kérdésében az önkormányzatok tulajdonosi jogkörben döntenek. Az alapellátásban dolgozók által jelzett problémák többsége pedig szociálpolitikai döntésekkel orvosolható. A reá vonatkozó törvény rendelkezései alapján szűkre szabottak a biztos lehetőségei ahhoz, hogy finanszírozási kérdések, az ország teherbíró képességének függvényében megállapított költségvetési törvénynek, az önkormányzatok a település teherbíró képességének függvényében megállapított költségvetési rendeletének hiányosságai kapcsán közvetlenül visszasságot állapítson meg. Az ombudsman így az elsődlegesen anyagi veszélyeztetettség miatt családjukból kiemelt és gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek jogai érvényesülése érdekében jelentését figyelemfelhívásul megküldte az Országgyűlés számára.

### **Az átmeneti gondozás működése kapcsán**

A jelentés szerint Budapest 23 kerületéből összesen 20 válaszadó fővárosi kerületből mindössze 6 kerületben, 16 férőhelyen vehető igénybe a helyettes szülői szolgáltatás. Négy kerületben van kollégium (920 férőhellyel összesen), egy-egy kerületben nincs gyermekek, családok átmeneti otthona és ez a két kerület a feladatot ellátási szerződés útján sem biztosítja. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében helyettes szülő nincs, a miskolci 40 fős gyermekek átmeneti otthonának szolgáltatásait csak a Miskolci Kistérség lakói vehetik igénybe. Miskolcon és Vis községben 4 db családok átmeneti otthona van 40+100 férőhellyel. A 40 fős intézményt csak a Miskolci Kistérség lakói vehetik igénybe, 100 férőhelyen azonban az egész ország területéről fogadnak. Nógrád megyén belül Balassagyarmat városában 16 férőhelyen tudnak helyettes szülőnél gyermeket elhelyezni. Gyermekek átmeneti otthona (14+16 férőhellyel) Zabaron, illetve Balassagyarmaton, családok átmeneti otthona pedig Etesen (16 férőhely) és Salgótarjánban (40 férőhely) van. A megye 5 városában 460 kollégiumi férőhelyen tudnak elhelyezni diákokat. Pest megye 16 települése 17 helyettes szülői

férőhellyel rendelkezik. Három városban 5 férőhelyen érhető el a gyermeke átmeneti otthonának szolgáltatásai. Családok átmeneti otthona 8 településen van 178 férőhellyel. Öt városban működik középiskolai kollégium 487 férőhellyel. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye pedig mindössze 2 helyettes szülői férőhellyel rendelkezik. Gyermekek átmeneti otthona 2 városban van 28 férőhellyel, családok átmeneti otthona 4 városban 234 férőhelyen tudja fogadni a családokat. A megye 9 városában 1483 kollégiumi férőhely van.

A fővárosi adatszolgáltató szerint a családok átmeneti otthonában és az anyaoththonokban rendkívül kevés a férőhely, és finanszírozási okok miatt az egygyermekes családok, illetve az anya és egy gyermek elhelyezése lehetetlen. A Pest megyei alapellátási szakemberek is kevésnek tartják a családok átmeneti otthonaiban rendelkezésre álló férőhelyeket, és gondot okoz az intézmények túlzásfolttsága is. Egy szakmai vélemény szerint a helyettes szülői ellátás okozza a legkisebb törést a gyermeknek, ebből következően ez az ellátási forma több támogatást és fejlesztést igényelne. Szabolcs megyében is teltházzal működnek az átmeneti gondozást nyújtó intézmények, a férőhelyeket is kevésnek tartják. A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei választó véleménye szerint sokszor hiányzik a lakhatási krízist kiváltó szolgáltatások közelsége, a családok nem szívesen veszik igénybe a lakóhelyüktől távol eső átmeneti gondozást biztosító lehetőséget. Problémát jelent az is, hogy az átmeneti gondozást nyújtó intézményekben sokszor hosszabb várólista is van. Nógrád megyében gondot okoz, hogy a szociálisan nehéz helyzetbe került családok lakhatására a járáson kívül keresnek megoldást. A rendelkezésre álló adatok és információk szerint az átmeneti gondozást nyújtó férőhelyek elosztása az ország területén egyenetlen, egyes intézmények túlzásfoltak, várakozó lista van, más intézményeknek van szabad kapacitásuk, de az üres férőhelyek sokszor a probléma keletkezésének helyétől távol vannak. Az átmeneti gondozást nyújtó intézmények hiányosságát a már hivatkozott, Nógrád megyében folytatott kutatás is feltárta.

A vizsgálat alapján a biztos rendelkezésére álló információk szerint BAZ megyében egyáltalán nincs helyettes szülő, miközben a megyében a szakellátásban élő gyermekek 34,51%-át anyagi okokra visszavezethető okok miatt vették nevelésbe. Szabolcs-Szatmár-Bereg

megyében pedig – ahol anyagi okokból a gyermekek 37,66%-a nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban él – két helyettes szülői férőhely van. A főváros és a további két, vizsgálat alá vont megyében is mindössze 16-17 férőhelyen vehető igénybe ezen átmeneti gondozást nyújtó ellátás. A főváros két kerületében nincs gyermekek, illetve családok átmeneti otthona, és a feladatot ellátási szerződés útján sem látják el. A miskolci gyermekek átmeneti otthonában csak a miskolci kistérségben élő gyermekek helyezhetők el. A többi adatszolgáltató nem informálta az ombudsmant arról, hogy a megye bármely településén élők szükség esetén – ellátási szerződés útján – igénybe vehetik-e az átmeneti gondozást nyújtó intézmények szolgáltatásait.

Mindebből következően a biztos szerint megállapítható, hogy a korábbi gyermekjóléti alapellátást közel egy évtizede folyamatosan monitorozó ombudsmani vizsgálatokat követően a gyermekek átmeneti gondozása tekintetében pozitív érdemi változás nem történt. Megállapította továbbá, hogy a helyettes szülők hiánya, illetve elenyésző száma – különös tekintettel a gyermekvédelmi törvény azon előírására, miszerint a gyermekek átmeneti gondozását elsősorban helyettes szülőnél kell biztosítani – továbbra is sérti az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát. Megállapította az ombudsman azt is, hogy az érintett családok gyermekeinek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszasságot okoz, valamint sérti a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét, hogy az átmeneti gondozást nyújtó intézmények (gyermekek átmeneti otthonai, családok átmeneti otthonai) férőhelyeinek egyetlen a területi elosztása, ebből következőleg nagy a túlszűfolttság és hosszú a várakozási idő.

## **A megállapítások összegzése**

Az ombudsman álláspontja szerint az ultima ratio, a fokozatosság mellett a szükségesség és arányosság szempontjait az egyedi esetekben következetesen alkalmazó hatósági jogalkalmazási gyakorlat képes lehet arra, hogy a gyermek legjobb érdekét szolgálja, miközben megvédheti a gyermekvédelmi szakmát a megalapozatlan kritikáktól, támadásoktól. Probléma az önkormányzati és szociális bérlakások

hiánya, az átmeneti gondozást nyújtó helyettes szülők, intézmények hiánya, illetve egyenetlen területi eloszlása. Jelen vizsgálat során a biztosnak meg kellett állapítania, hogy a korábbi gyermekjóléti alapellátást monitorozó vizsgálatokat követően a gyermekek átmeneti gondozása tekintetében pozitív változás nem történt. Rámutatott, hogy a gyermekek elsődlegesen vagy kizárólag anyagi veszélyeztetettségre visszavezethető családból való kiemelése pusztán a gyermekjóléti alapellátás eszközeivel, illetve az anyagi támogatások növelésével nem előzhető meg. Az átmeneti gondozást nyújtó férőhelyek bővítése és az igényekhez igazodó területi elosztása kívánatos lenne, de a strukturális problémákat önmagában nem oldja meg. A jelentés hangsúlyozta, hogy a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elve, a saját családjában történő nevelkedéséhez való joga, valamint a kizárólag anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelés garanciális tilalma csak a probléma megoldására irányuló összehangolt, folyamatos szociálpolitikai intézkedésekkel lehetséges.

## **Intézkedések**

Az ombudsman kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél, hogy megynként mérje fel az intézményi hiányosságokat, majd ezt követően tegyen lépéseket célzottan az átmeneti gondozást nyújtó – elsődlegesen – a helyettes szülői és a családok átmeneti otthonai férőhelyei növelése, a férőhelyek kialakításánál a homogénebb, hozzáférhetőbb, az ellátási terület igényeihez igazodó megoldás alkalmazása érdekében. Kezdeményezte, hogy a miniszter segítse elő, hogy a gyermekjóléti alapellátás által nyújtott szolgáltatások elegendő támogatást nyújtsanak az érintett családoknak az érintett gyermekek elsődlegesen vagy kizárólag anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelésének lehetőség szerinti megelőzéséhez. Kérte azt is, hogy vizsgálja meg egy olyan szakmai munkacsoport felállításának lehetőségét, amelynek célja annak meghatározása, hogy az érintett gyermekek elsődlegesen vagy kizárólag anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelése – a nemzetközi standardok, a szükségesség és arányosság elvének megfelelően – szociálpolitikai eszközökkel miként előzhető meg, illetve orvosolható.

## A jelentés utóélete

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára tájékoztatta a biztost a gyermekvédelmi törvény 2018. január 1-jétől hatályba lépett módosításáról. Eszerint az elhelyezési formák 2018. januártól a külső férőhelyek létrehozásának támogatásával bővülnek. A módosítást követően a családok átmeneti otthona a férőhelyszámokon belül kialakított külső férőhelyeken biztosíthatja azoknak a családoknak az ellátását, amelyek önálló lakhatásra minimális támogatással képesek. Az államtitkár tájékoztatta az ombudsmant arról is, hogy egy projekt keretében a családok átmeneti otthona fenntartójának lehetősége van az átmeneti feltételek javításának megvalósítása érdekében pályázni. A pályázat tervezett keretösszege 3,8 Mrd forint, a pályázatokat 2017. május 15-től lehetett beadni 30–100 millió forint közötti támogatási összegre.

A válaszban leírtakat a biztos üdvözölte, ugyanakkor jelezte, hogy nem kapott a jelentése nyomán teljeskörű választ. Mindezek nyomán a biztos a szaktárca vezetőjét arra kérte, hogy a hivatkozott intézkedésével kapcsolatos érdemi álláspontjáról, az észrevételeiről, a megtett, illetve megtenni kívánt intézkedéseiről ismételten, soron kívül szíveskedjen tájékoztatást adni. Az államtitkár kiegészítő válasza szerint az Államtitkárság előkészít egy kutatásra alapozott helyzetfelmérést, amelynek célja megvizsgálni, hogy az átmeneti gondozás hiányában hány gyermek került szakellátásba. A kutatás gyakorlati szakemberek bevonásával történik, akik javaslatokat tesznek majd az ellátás további fejlesztésére, rugalmasabbá tételére. Az ombudsman az intézkedést elfogadta, és arra kérte a minisztert, hogy azok lezárása és elemzése után mind a tárgykörben folytatott kutatás, mind pedig a felmérés eredményét szíveskedjen részére megküldeni.



# Gyermekek törvényellenes külföldre utaztatása és ott-tartása (11. cikk)

1. Az Egyezményben részes államok intézkedéseket tesznek, hogy megakadályozzák a gyermekek törvényellenes külföldre utaztatását és ott-tartását.
2. Ebből a célból az Egyezményben részes államok előmozdítják a kétoldalú és többoldalú megállapodások megkötését, illetőleg a meglévő megállapodásokhoz való csatlakozást.

A globalizáció, az egyre bővülő utazási lehetőségek, a növekvő számú vegyes házasságok miatt is egyre jelentősebb kérdést vet fel, hogy az államok hogyan reagáljanak kellő gyorsasággal, hatékonysággal a gyermekek jogellenes külföldre viteli (külföldön tartási) ügyekben. A nemzetközi jogi és uniós fokozott együttműködés keretében a megelőzésre, a felek közti kommunikáció elősegítésére, az érintett gyermek meghallgatására nagyobb hangsúlyt kell helyezni, ahogyan arra egy átfogó ombudsmani jelentés is rámutat.

## **Szülőség minden határon át**

*Átfogó vizsgálat*

*a gyermekek jogellenes külföldre vitelének  
megelőzéséről (AJB-1299/2018)*

MURÁNYI FANNI

A hiányos, bizonytalan magyar szabályok és az azokat követő hatósági gyakorlat nem biztosítja megfelelően, hogy megelőzhető legyen a gyermekek jogellenes külföldre vitele. Mindez sérti az érintett szülők és a gyermekek jogait az alapjogi biztos szerint. Az ombudsman átfogó vizsgálati jelentésében a szabályozás

felülvizsgálatát, az ilyen ügyekkel foglalkozó szakemberek képzését, a külföldre költöző szülők jobb tájékoztatását, valamint a mediáció szélesebb körű igénybe vételét sürgeti.

## Az eljárás megindulása

Az ombudsman a gyermekek jogellenes elvitelének, visszatartásának (együtt: jogellenes elvétel) eljárása kapcsán hivatalból indított vizsgálatot. A jogellenes elvétel jelensége szorosan összefügg a gyermeki jogok védelmével, az érintett gyermekek, szülők számára egyaránt megterhelő cselekmény, a nemzetközi dimenzió pedig csak fokozza a gyengébb fél kiszolgáltatott helyzetét. A jogellenes elvétel esetében az egyik szülő a gyermeket a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országból egy másik országba elviszi vagy e másik országban visszatartja, és mindezt úgy teszi, hogy azzal sérti a gyermek szokásos tartózkodási helye szerinti szülői felügyeleti jogokat, miközben az elvétel vagy a visszatartás időpontjában a felügyeleti jogokat a szülők közösen vagy önállóan gyakorolták. A visszatartás itt azt jelenti, hogy a szülő a gyermekkel jogszerűen, ideiglenesen távozik külföldre, de utóbb megváltozik a szándéka és tartósan külföldön marad.

A vizsgálat keretében az ombudsman az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárától, a Pesti Központi Kerületi Bíróság általános elnökhelyettesétől, az Emberi Erőforrások Minisztériumának család- és ifjúságügyért felelős államtitkárától, a Legfőbb Ügyészség Gyermekek- és Fiatalkorúak Bűnügyeinek Önálló Osztályának vezetőjétől, valamint az országos és egyes megyei rendőrfőkapitányoktól tájékoztatást kért. Megkereste továbbá a fővárosi és más, meghatározott megyei kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályainak vezetőit, valamint a területen működő civil szervezeteket is.

## A megállapított tényállás

A magyar központi hatóság feladatait ellátó Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Magánjogi Főosztálya az ombudsman rendelkezésére

bocsátotta a jogellenes gyermekelvitelre vonatkozó statisztikai adatokat. 2010 januárja és 2015 decembere között az idehozatali ügyek száma megduplázódott (12 ügyről 28 ügyre nőtt), az elviteli ügyek száma csaknem megháromszorozódott (44 ügyről 111 ügyre nőtt). Magyarországról különösen az uniós tagállamokba viszik ki a szülők egyre nagyobb számban a gyermekeket és a legtöbb ügyben már mindkét szülő magyar állampolgár.

A gyermekek jogellenes külföldre vitelének ügyében kizárólagos illetékességgel rendelkező Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: PKKB) tevékenysége kizárólag a gyermek jogellenes Magyarországra hozatalára korlátozódik. A jogellenes gyermekelviteli eljárásban a gyermek visszavitele nem automatikus, egy gyorsított nemperes bírósági eljárásban döntenek a visszavitel elrendeléséről vagy megtagadásáról. A rendőrség eljárásában nehezen vizsgálható a jogellenes gyermekelvitel jelensége, mivel a hatályos büntető törvénykönyv nem nevesíti a jogellenes gyermekelvitelt, mint bűncselekményt. Az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) vezetőjének tájékoztatása szerint a rendőrség a jogellenes elvitellel kapcsolatos ügyekben kizárólag akkor jár el, ha kiskorú veszélyeztetése, a kiskorúval való kapcsolattartás akadályozása vagy a kiskorú elhelyezésének megváltoztatása bűncselekmények gyanúja miatt feljelentés érkezik a hatósághoz. A megkeresett kormányhivatalok illetékességi területén működő, gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási hivatalok a kapcsolattartási és a gyermek huzamos időtartamú vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási helyének kijelölése iránti ügyekben találkoznak a jogellenes gyermekelvitel jelenségével. Azonban erre irányuló belső használatú szakmai protokollal nem rendelkeznek a gyámhatóságok. Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára szerint a bíróság és az igazságügyi miniszter tud releváns információkat rendelkezésre bocsátani a jogellenes elvitel témakörében. A Legfőbb Ügyészség Közérdekvédelmi Főosztályának főosztályvezető ügyésze arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy az ilyen jellegű bírósági ügyekről a részvételét megalapozó feltételek hiánya miatt nem értesül.

A Hintalovon Alapítvány úgy látja, hogy lényegesen több jogellenes gyermekelviteli eset van, mint amennyi a központi hatóság-

nál vagy a bíróságon bejelentve hivatalosan is annak minősül, azaz magas a látencia ezekben az ügyekben. A jogi szabályozás kapcsán azt hangsúlyozták, hogy a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény nem reflektál a XXI. századi lehetőségekre sem a kapcsolattartás, sem az el-tűnő országhatárok, sem a globális munkavállalás tekintetében. A visszavitel főszabályként való alkalmazása – főleg Európában a Brüsszel II. rendelet érvénybe lépése óta – különösen rigid ügykezelést tesz lehetővé a bíróságok számára, amelyben nincs lehetőség a gyermek legjobb érdekének első helyen való figyelembevételére. A Közép-Európai Mediációs Intézet szerint a mediátor szakmának is fel kell készülnie, annak érdekében, hogy a jogellenes gyermekelviteli ügyekben rendelkezésre álljon egy olyan mediációs eljárás, amelyet a szülők akadályoktól mentesen, vállalható költségek mellett igénybe tudnak venni. A Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány a jogellenes gyermekelvitellel kapcsolatos ügyek növekedését a telefonos megkeresések számával is alátámasztotta.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*A jogellenes elvitellel kapcsolatos szabályozás és statisztikai adatok*

A Gyermekjogi Egyezmény és a magyar alkotmányos gyakorlat, illetve a tételes jogi szabályozás alapján a gyermek legjobb érdekét főszabály szerint – azaz ide nem értve azt a helyzetet, amikor az egyik szülő a gyermek jogait, fejlődését veszélyezteti – az szolgálja, ha mindkét szülőjével személyes és közvetlen kapcsolatot tud fenntartani. A szülőnek pedig – ha ettől bíróság jogerősen el nem tiltotta – joga van ahhoz, hogy a gyermekével kapcsolatot tartson, hiszen ez alapozhatja meg a neveléshez való jogának a gyakorlását. A jogellenes elvitel esetében az egyik szülő a gyermeket a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országból egy másik országba viszi el, vagy e másik országban visszatartja, és mindezzel a gyermek, illetve a másik szülő jogait sérti, a kapcsolattartásra jogosult gyermek legjobb érdekét figyelmen kívül hagyva jár el gondatlan vagy szándékos módon, így e helyzet hatékony megelőzése, gyors kezelése lényeges követelmény.

A Hágai Gyermekelviteli Egyezmény értelmében az államoknak – így Magyarországnak – minden megfelelő intézkedést meg kell tenniük

annak érdekében, hogy területi határaikon belül biztosítsák az Egyezmény céljainak érvényre jutását. E célból a rendelkezésre álló eljárások közül azt kell alkalmazni, amelyik a lehető legkisebb idővesztéssel jár. A gyermek elvitele vagy elrejtése két feltétel bekövetkezése esetén lesz jogellenes. Az első feltétel, ha az sérti az azon állam jogrendszere szerint egy személynek, egy intézménynek vagy bármilyen más szervnek – akár együttesen, akár külön-külön – jogszabály, bírói vagy államigazgatási határozat által juttatott felügyeleti jogát, amelyben a gyermeknek az elvitelét vagy elrejtését közvetlenül megelőzően a szokásos tartózkodási helye volt. A második feltétel, hogy a jogosultak e jogokat az elvitel vagy elrejtés időpontjában – együtt vagy külön-külön – gyakorolták vagy azok gyakorlásában épp az elvitel vagy elrejtés akadályozta meg az arra jogosultakat. A Hágai Gyermekelviteli Egyezmény minden, 16. életévét be nem töltött gyermek esetén alkalmazandó, akinek a felügyelet, láthatás jogának megsértését közvetlenül megelőzően az egyik államban szokásos tartózkodási helye volt.

A magyar szabályozás körében a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) garanciális rendelkezései emelhetőek ki. Eszerint a gyermek huzamos időn át – így tanulmányok folytatása, munkavállalás vagy más hasonló célból – önállóan vagy egyik szülőjével mindkét szülő egyetértésével tartózkodhat külföldön. A gyermek letelepedés céljából történő külföldre távozásához erre vonatkozó, szintén mindkét szülői engedély szükséges. Ha a szülők a huzamos időtartamú vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási hely kijelölésében nem tudnak megállapodni, a gyámhatóság dönt. A különélő szülők a gyermek huzamos időtartamú vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási helye kijelölésében közösen gyakorolják jogaikat akkor is, amennyiben a szülői felügyeletet a szülők megállapodása vagy a bíróság döntése alapján az egyik szülő gyakorolja, kivéve, ha a gyermekétől különélő szülő felügyeleti jogát a bíróság e tekintetben korlátozta vagy megvonta.

Az ombudsman vizsgálati tapasztalatai is azt mutatták, és a megkeresett szervek, szervezetek is egybehangzó módon arról számoltak be, hogy a jogellenes elviteli ügyek száma folyamatosan és jelentősen emelkedett az utóbbi években. Ahogyan a magyar állampolgárok egyre nagyobb számban vállalnak külföldön munkát, úgy egyre jelentősebb

számban fordulnak elő olyan esetek, amikor mindkét érintett szülő magyar állampolgár. Csupán az Igazságügyi Minisztérium és a PKKB rendelkezett hatékony adatgyűjtéssel a jogellenes gyermekelviteli esetek számáról. Az Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Magánjogi Főosztálya, mint központi hatóság adatai alapján statisztikailag is alátámasztható, hogy 2010 és 2011 között közel a duplájára emelkedett az idehozatali ügyek száma, amely ezt követően 2015-ig minimálisan növekedett. Ehhez képest 2010 és 2015 között az elviteli ügyek száma trendszerűen, évente emelkedve közel a háromszorosára (44 ügyről 111 ügyre) növekedett. A PKKB által a biztos rendelkezésére bocsátott statisztika alapján a bíróság előtt zajló idehozatali ügyek száma nem mutatott jelentősebb ingadozást, 10 és 20 között alakult, míg a visszaviteli ügyek száma egyik vizsgált évben sem haladta meg az 1-et.

A szabályozás felülvizsgálata, a megfelelő jogalkalmazói gyakorlat kialakítása, valamint az erőforrások optimális felhasználása érdekében fontos kérdés, hogy – kalkulálva az eleve jelentős látenciával is – rendelkezésre állnak-e az utólagos hatásvizsgálat, a tervezés és a végrehajtás során megfelelő adatok és tények. A válaszadáskor a kormányhivatalok jelezték, hogy nem áll rendelkezésükre olyan ügyforgalmi statisztika, amelyből kiszűrhetőek a jogellenes elviteli ügyekre vonatkozó adatok. A minisztérium válaszából kiderült, hogy a központi hatóság nem vezet statisztikát például arról, hogy a jogellenes gyermekelviteli eseteknek milyen gyakorisággal van gyermekvédelmi előzményük. A jelentés utalt arra is, hogy a Büntető Törvénykönyv nem nevesíti bűncselekményként a jogellenes gyermekelvitelt, így az a bűnügyi statisztikában sem szerepel, a megkeresett rendőr-főkapitányságok így nem tudtak statisztikát közölni az esetek számáról, csak példákat hozni: ötéves távlatban mindössze fél tucat ilyen ügyről tudtak beszámolni.

### *A jogellenes elvitellel kapcsolatos hatályos jogi szabályozás hiányosságairól*

A válaszok alapján a jogellenes elvitel esetében követett eljárás szabályozása olyan problémákat és ellentmondásokat vet fel, amelyeket a jogalkalmazó szervek, így különösen a központi hatóság, illetve esetenként a bíróság gyakorlatuk során nem képesek értelmezésükkel

megfelelően feloldani. Maga az igazságügyi tárca és számos megkeresett szerv osztja azt az álláspontot, hogy a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény végrehajtási rendelete jelenlegi formájában alapvető hiányosságokkal küzd, nem tart lépést az alapvető változásokkal, így a Brüsszel II. rendelet hatálybalépésével járó feladatokra sem reflektál. A kormányhivatali válaszok kitértek arra, hogy a külföldi tartózkodási hely kijelölése során a kötelezően beszerzendőként meghatározott környezettanulmány indokolatlanul lassítja az eljárást. Mindez oda vezethet, hogy a gyámhatósági döntést be nem váró szülő esetén jogellenes külföldre vitelt alapozhat meg. A környezettanulmány tartalmi elemeinek megfelelő, egyéb dokumentum becsatolásának biztosításával ezen kockázat elkerülhető lenne. Az ombudsman megállapította, hogy a kialakult jogi helyzet a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, továbbá felveti annak a veszélyét, hogy a gyakorlatban sérülhet a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve.

Utalt a jelentés emellett arra is, hogy a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja a 2013. júniusi összefoglaló véleményében számos jogalkotási jellegű javaslatot is megfogalmazott ugyancsak a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény végrehajtási rendeletét érintve. Javasolták, hogy a gyermek visszavitele iránti nemperes eljárás megfelelő jogforrási szinten, azaz törvényben részletesen és pontosan szabályozza – különös tekintettel a feleknek már a meghallgatásra szóló idézésben történő tájékoztatására – az eljárás célját, jellegét és a bizonyítási teher feltételeit. Kezdeményezték, hogy teremtsék meg az ideiglenes intézkedés meghozatalának lehetőségét, a bizonyítási kört és eszközöket, a másodfokú eljárásban a határidők (fellebbezés, ellenkérelem, döntés) az eljárás jellegéhez igazodó szabályozását, adott esetben csökkentését (e kérdésekben a Pp. előírásaitól eltérő, speciális szabályozás indokolt). Szükségesnek látták továbbá ezen ügyekben a bíróság részére speciális eljárási kényszerintézkedések (tartózkodási hely kijelölése, úti okmány letétbe helyezése) alkalmazásának lehetővé tételét és ezek végrehajtásának biztosítását.

A jelentés kitér arra, hogy a hatályos előírások alapján a szülők közötti vita esetén bármelyik szülő kérheti a gyámhivatal döntését a gyermek huzamos időtartamú külföldi tartózkodási helyének kijelöléséről,

ha a gyermek a tanulmányok folytatása, munkavállalás vagy más hasonló célból önállóan vagy egyik szülőjével távozik külföldre, illetve letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási helyének kijelöléséről, ha a gyermek letelepedés céljából egyik szülőjével külföldre távozik. A külföldi tartózkodási hely kijelölését kérő szülőnek a kérelméhez csatolnia kell azokat az okiratokat, amelyekből megállapítható, hogy a gyermek nevelése, tartása, ellátása és tanulmányainak folytatása külföldön biztosítva van. Ilyen okiratok a külföldi hatóság által kiállított környezettanulmány, az iskolalátogatási igazolás, a szülő jövedelemigazolása, befogadó nyilatkozat. Ilyen esetben a külföldi környezettanulmány beszerzéséről a szülő kérelmére a gyámhivatalnak kell gondoskodnia. Ha a szülő még nem kezdte meg külföldön a munkavégzést, a gyámhivatal a jövedelemigazolás helyett elfogadhatja a szülő nyilatkozatát a várható jövedelméről.

A kormányhivatali válaszok kitértek arra, hogy a külföldi tartózkodási hely kijelölése során a jogszabály által kötelezően beszerzendőként meghatározott környezettanulmány indokolatlanul lassítja az eljárást. Mindez oda vezethet, hogy a gyámhatósági döntést be nem váró szülő esetén jogellenes külföldre vitelt alapozhat meg. A környezettanulmány tartalmi elemeinek megfelelő egyéb dokumentum becsatolásának biztosításával ezen kockázat elkerülhető lenne. Az irányadó szabályok szerint a kérelmező szülőnek csatolnia kell az iskolalátogatási igazolást, amelyből megállapítható, hogy a gyermek tanulmányainak folytatása külföldön biztosítva van. Mindez azonban problémákhoz, sőt félreértésekhez vezethet, mivel a környezettanulmány elkészítésének megkövetelése, de különösen az iskolalátogatási igazolás meglétének elvárása már eleve azt feltételezi, hogy a gyermek már külföldön van, ott beiratták egy külföldi iskolába és ott teljesíti a tankötelezettségét, ami pedig önmagában megvalósítja a jogellenes elvitelt.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy a kialakult jogi helyzet a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, felveti annak a veszélyét, hogy a gyakorlatban sérülhet a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve. Jelentésében a biztos azt is megjegyezte, hogy a kapcsolattartási és a gyermek huzamos időtartamú vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási helyének kijelölése iránti ügyekben az eljáró gyámha-



tóságok találkozhatnak a jogellenes gyermekelvitel jelenségével. Mivel ezen ügyek speciálisak, összetettek, nagyobb szakmai felkészültséget igényelhetnek, megfontolandó lehet – a képzések és a szakmai protokollok mellett – annak a vizsgálata is, hogy az ilyen ügyeket kijelölt, például a megyeszékhelyen működő járási gyámhivatalhoz telepítsék.

### *A mediáció jelentősége a jogellenes elviteli eljárások kezelése, megelőzése kapcsán*

A jogellenes elviteli ügyek kezelése és megelőzése terén fontos hangsúlyozni a felek közti családjogi mediáció alkalmazásának a jelentőségét. Az egyre fokozódó nemzetközi mobilitás következtében a családjogi viták sem maradnak az országhatárokon belül, ami ösztönzi a határokon átnyúló családjogi mediáció fejlődését. Az Európai Unió a mediáció családjogi ügyekben történő alkalmazását az uniós jogalkotás több szintjén is hangsúlyozza. Példaként említhető az uniós Brüsszel II. rendelet azon előírása, amely felhívja a tagállamok figyelmét, hogy segítsék elő a szülői felelősség jogosultjai közötti megállapodás létrejöttét közvetítés vagy egyéb eszközök útján. Az Európai Parlament és a Tanács polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól szóló 2008-as Irányelve a mediáció bírósági eljárásban történő gyakorlati alkalmazását mutatja be. Az Európa Tanács gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló 2010-es iránymutatása pedig kiemeli, hogy ösztönözni kell a bírósági eljárás alternatíváinak, így a közvetítésnek (mediáció), a bírósági útról való elterelésnek, valamint az alternatív vitarendezési módoknak az alkalmazását, amennyiben az szolgálja leginkább a gyermek legfőbb érdekét.

A jogellenes elviteli ügyekben végzett mediáció egyaránt hatékony lehet a gyermek elvitelét megelőzően (a konfliktushelyzet oldásában), illetve a már megtörtént elvitel esetén (önkéntes visszavétel elősegítése), valamint a visszavitt elrendelő határozat végrehajtásának elősegítése során (kapcsolattartás hosszú távú biztosítása érdekében). Ez sajátos formája a határokon átnyúló közvetítésnek, mivel legtöbbször párhuzamosan folyik a gyorsított bírósági eljárással, és fokozott együttműködést igényel a hatóságokkal, például a megállapodás végrehajthatósága és az elvitt megvalósító szülő büntethetőségének feltérké-

pezése érdekében. A jogellenes elviteli ügyekben végzett mediáció sajátos jellege okán az eljáró családjogi mediátornak több különleges feltételnek kell megfelelnie. A speciális mediátor interdiszciplináris munkája többek közt, hogy meg kell küzdenie a kulturális és nyelvi különbségek okozta kihívásokkal, együtt kell működnie a hosszútávon fenntartható kapcsolattartás érdekében, rendelkeznie kell a szükséges szociálpszichológiai és jogi ismeretekkel. Az Európai Parlament 1987 óta működteti az európai parlamenti közvetítő intézményét. Ingyenes eljárását bármely szülő kezdeményezheti, a megállapodást a tagállami bíróságok elismerik, illetve végrehajthatónak nyilvánítják.

2012-ben a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia Állandó Hivatala megjelentette a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény gyakorlati alkalmazásának támogatása céljából kidolgozott útmutató-sorozatának ötödik részét. Az útmutató áttekintést ad a mediáció előnyeiről, kockázatairól, bemutatja a közvetítési folyamatot és hangsúlyozza a speciális mediátorok megfelelő képzésének fontosságát. Azonban a képzés – sem európai, sem nemzetközi szinten – nem egységes, mivel a mediátorokra vonatkozó képzési követelmények szintjén nincs közös hivatkozási pont. Az Európa Tanács több ajánlása arra ösztönöz, hogy gondoskodjanak a családjogi mediátorok képzéséről. Jelenleg az egyes tagállamok jogszabályban szabályozzák a mediátorokra vonatkozó követelményeket, a közvetítői névjegyzéket, de ezek általában nem kifejezetten a családjogi mediátorokra vonatkoznak. A Nemzetközi Szociális Szolgálat 2010-ben indította el a nemzetközi családi mediáció elnevezésű programját, amelynek keretében – többek közt – kiadtak a nemzetközi családi mediációról egy kézikönyvet az érintett családok és szakemberek számára, létesítettek egy többnyelvű honlapot a családi mediációról szóló ország információkkal, illetve 55 mediátorból álló nemzetközi munkacsoportot hoztak létre, amelynek tagjai kidolgozták a nemzetközi családi mediációban alkalmazandó 10 alapelvet tartalmazó chartát.

A Reunite International Child Abduction Centre az Egyesült Királyság területén működő civil szervezet, amely a telefonos tanácsadás mellett mediációs szolgálatot működtet. Az elviteli jogvitákban alkalmazandó mediáció módszertanát a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény rendelkezéseivel összhangban dolgozták ki. és alkalmazkodtak

a bírósági eljárás gyakorlatához. A Cross-border Family Mediators (CBFM) a 2012-es TIM (Training in international family mediation) projekt keretében jött létre. A projektnek kiemelt célja a nemzetközi családjogi közvetítők európai hálózatának megteremtése és a harmonizált európai képzés hiányában egy képzési rendszer létrehozása volt. A CBFM évente szervez 50 órás képzést családjogi mediátorok számára, hogy a jogellenes gyermekelviteli és gyermek-elhelyezési ügyekben hatékonyan lássák el a speciális közvetítői munkát. Jelenleg 125 családjogi mediátor végezte el ezt a képzést (ebből egy magyar mediátor). A képzés során a részt vevő mediátorok megismerik a jogi háttér szabályozást, elsajátítják a speciális közvetítéshez szükséges eszközök használatát és módszertanát, valamint tájékoztatást kapnak a határokon átnyúló mediációt szolgáltató szervezetekről.

Magyarországon a mediáció alkalmazásának alapjait a közvetítői tevékenységről szóló törvény teremtette meg, amely megkülönbözteti az Igazságügyi Minisztérium által vezetett közvetítői névjegyzékbe felvett mediátorokat a bírósági közvetítőktől. 2013-ban a Ptk. egyik újdonsága volt az, hogy lehetővé tette a mediáció kötelező alkalmazását a szülői felügyelet gyakorlásának rendezése iránti perben és a gyámhatósági eljárásban. A jogellenes gyermekelviteli ügyekben a mediáció a központi hatóság és a bíróság eljárásában a hatályos jogszabályok alapján egyaránt megjelenhet. A központi hatóság a minisztériumi tájékoztató anyaggal ösztönözheti a szülőket a mediációra (akár a bírósági eljárást megelőzően). A bírósági eljárás során a szülők közös kérelme vagy a bíróság kezdeményezése alapján nyílik meg a mediáció lehetősége. A megkérdezettek egyhangúan számoltak be arról, hogy az érintett felek kifejezetten kevés esetben veszik igénybe a mediációt. Mindez a válaszadók szerint a szülők közötti mély, elhúzódó konfliktussal, a kompromisszumos megoldás elutasításával, a mediációról való ismeretek hiányával magyarázható. Ilyen irányú igény esetén ugyanakkor szakosított mediátort nem tudtak volna a feleknek ajánlani.

A vizsgálat egyik jellemző tapasztalata volt, hogy minden megkérdezett szerv lényegesnek tartja a mediáció alkalmazását, azonban a jogszabályi lehetőség és a hatékonyság ellenére mégis minimális a mediáció igénybevétele. Kétségtelen, hogy nem elegendő pusztán a lehetőség megteremtése, hanem aktívan népszerűsíteni kellene

Magyarországon a mediáció intézményét, és kiemelt szerepet kell biztosítani a jogellenes elviteli ügyekben a közvetítői eljárásnak. Ebben a körben külön is hangsúlyozni kell a jogi képviselők szerepét, akiknek szintén fontos képbbe kerülniük az ügyfelek számára rendelkezésre álló jogi lehetőségekkel ilyen helyzetben. A biztos rámutatott arra, hogy mind az Európai Unió, mind pedig a nemzetközi gyermekjogi jogvédelem területén dolgozó intézmények egybehangzó módon támogatják a mediáció széleskörű alkalmazását.

Aggodalomra adhat okot a jelentés alapján a rendelkezésre álló szakemberek elérhetőségének hiánya: jelenleg Magyarországon csupán egyetlen, jogellenes gyermekelviteli ügyekre szakosodott mediátor van, és még az ő tevékenységét is kevesen ismerik. Nincsen továbbá olyan képzés sem, amely kifejezetten a jogellenes gyermekelviteli ügyekre specializálná a mediátorokat, így a mediátorok a speciális szaktudás ismerete nélkül vállalják el az ügyeket. A biztos kiemelte, hogy számos olyan eset van, amikor tájékozott jogi képviselő, szakképzett mediátor együttműködésével az eleve konfliktusos helyzetek elmérgesedése, jogellenes elvitelig való fokozódása megelőzhető, a gyermek jogellenessé vált elvitelét követően a helyzet közös megoldása elérhető volna. Mindezek alapján megállapította, hogy az szolgálná a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét, ha a jogi lehetőség megteremtésén túl rendelkezésre állnának a mediáció tényleges igénybevételére ösztönző tényezők, valamint a széleskörű tájékoztatás és az erre épülő szolgáltatás.

*A gyermek huzamos időtartamú vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási helyének kijelöléséről szóló határozatokban a tájékoztatás szükségessége kapcsán*

A jelentés felhívta a figyelmet arra is, hogy a szülők széleskörű tájékoztatása kiemelt jelentőségű a potenciális jogellenes elviteli helyzetek megelőzésében. Számos válaszadó jelezte, hogy a jogellenes elviteli ügyekben komoly szerepet játszik a jogszabály ismeretének hiánya. A Ptk. szabályozása kimondja, hogy a kapcsolattartás főszabályként kiterjed a gyermek meghatározott időtartamú külföldre vitelére is. Így a gyámhivatal a gyermek huzamos időtartamú, letelepedés céljából

történő külföldre távozása esetén határozatában tájékoztatja a gyermek törvényes képviselőjét arról, hogy kérheti a kapcsolattartás megváltoztatását. A kapcsolattartási ügyekben az egyezség során, ennek hiányában a kapcsolattartás rendezése tárgyában hozott határozatban rendelkezni kell – többek között – a gyermek meghatározott időtartamú külföldre viteléről.

A megkeresett kormányhivatalok beszámolója szerint a gyámhivatalok kapcsolattartást szabályozó döntéseiben kizárólag a jogszabály által meghatározott kötelező tartalmi elemek szerepelnek; nem hívják fel a figyelmet a jogellenes gyermekelvitelre vonatkozó szabályokra sem. Az egyik kormányhivatal kormány megbízottjának álláspontja szerint a szülői felügyelet rendezése iránti bírósági döntésben kellene a szülőket a külföldi tartózkodás korlátait érintő szabályozásról, mint a jogellenes gyermekelvitel megakadályozását célzó rendelkezésről tájékoztatni. Egy másik kormányhivatal vezetője hozzátette, hogy a kapcsolattartást szabályozó határozatok vizsgálata során megállapította, hogy az elsőfokú gyámhivatalok a jogszabályban foglaltaknak megfelelően járnak el, azonban gyakorlatuk a megyei szinten nem egységes. A gyámhivatalok többsége a jogszabályban meghatározott kötelező elemeken túl nem szerepeltet a gyermek meghatározott időtartamú külföldre viteléről szóló tájékoztatást, ezért a kormányhivatal intézkedett a gyakorlat egységesítéséről a tekintetben, hogy valamennyi, kapcsolattartással összefüggő határozat tartalmazza a tájékoztatást e tárgykörben. Mindezek alapján az alapjogi biztos azt állapította meg, hogy a gyámhatósági döntések során a jogellenes elvitelre vonatkozó figyelemfelhívó tájékoztatás egységes gyakorlata felelne meg a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvének.

Az igazságügyi miniszter jelezte, hogy a jogellenes gyermekelvitelről szóló információ terjesztését jól szolgálná, ha a gyermek feletti felügyelet tárgyában hozott határozatok is tartalmaznának tájékoztatást arról, hogy a szülő hogyan, milyen feltételekkel viheti a gyermeket külföldre. A határozatok ugyanis – szemben a papír alapú tájékoztató anyagokkal, de még az interneten található információkkal is – minden érintett szülő rendelkezésére állnak, így a szükséges információk beszerzése nem igényel további lépéseket részükről. A PKKB elnöke válaszában megerősítette, hogy a gyermek számára fontos, hogy

a nyári szünet viszonylag hosszabb kapcsolattartási idejében elég időt tölthessen esetleges külföldi állampolgársággal rendelkező szülőjével és annak tágabb családjával, ezáltal identitása megerősödhesen, stabil gyökerei alakulhassanak ki a számára kevésbé ismert ország kultúrája vonatkozásában is. A bíróság ritkán rendelkezik akként, hogy a szülő a gyermeket nem viheti a saját kapcsolattartási idejében külföldre, holott ez jó néhány, vegyes házasságból született gyermek vonatkozásában indított szülői felügyeleti jog rendezése iránti eljárásban felmerül igényként.

Az ombudsman rámutatott: önmagában az a tény, hogy a kapcsolattartásra jogosult szülő külföldi állampolgársággal rendelkezik, nyilvánvalóan nem lehet alap arra, hogy a bíróság megelőzőként, óvatosságból ab ovo megtiltsa a gyermek külföldre vitelét. Az esetleges viták, félreértések és az ebből következő jogviták megelőzése érdekében célszerű lehet a potenciális külföldre vitellel járó kapcsolattartás pontos körülményeit, időtartamát, a gyermek átadás-átvitelének módját, ennek költségeit egyértelműen rendezni az ítéletben vagy az egyezség jóváhagyása során. Gyermekjogi szempontból fontos, hogy ne legyen eshetőleges a bíróság, illetve a gyámhatóság által hozott döntések során a gyakorlatban a gyermek huzamos időn át vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodás feltételeiről, következményeiről és jogszabályi háttéréről szóló tájékoztatás. Ha ugyanis a jogalkalmazók megfelelő tartalommal tájékoztatnák ezekről a szülőket, azzal hatékonyabban hozzájárulnának a megelőzéshez. A bírósági és gyámhatósági döntések közlésével így az érintettek széleskörű tájékoztatása és figyelemfelhívása megoldott volna.

*A jogellenes elviteli ügyek kezeléséhez szükséges képzések, továbbképzések helyzete, a gyermekvédelmi szakemberek munkáját segítő szakmai összefoglaló anyagok*

A tárgyban érkező panaszbeadványok a gyámhatóságok késedelmes eljárása mellett az ügykezelés szakmai hozzáértésének, felkészültségének hiányosságairól számoltak be. Az Igazságügyi Minisztérium nemzetközi magánjogi szakterülettel foglalkozó munkatársai 2010 óta számos, jogellenes gyermekelvitellel foglalkozó hazai és nemzet-

közi konferencián és képzésen vettek részt. Válaszában a miniszter kiemelte, hogy az érintett hatóságok megfelelő tájékoztatása érdekében készséggel nyújtanak segítséget a szükséges képzések megtartásához is. A jogellenes elviteli ügyekben Magyarországon kizárólagos illetékességgel eljáró PKKB bírái 2015 novemberében adtak tájékoztatást a Családjogi Csoport bírúinak a külföldi elemeket tartalmazó családjogi tárgyú ügyekben, illetve a Hágai Nemzetközi Magánjogi Értekezlet jogellenes elviteli összekötő magyar bírójára teljesíti a külföldről érkező megkereséseket. A kapott válasz szerint továbbá magyar bírák emellett rendszeresen vesznek részt képzéseken, és több magyar bírós is előadást tartott nemcsak Magyarországon, hanem külföldön is a jogellenes elviteli ügyek vonatkozásában.

A Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság számolt be arról, hogy szakmai konferenciát tartott 2014 novemberében a gyermekjogok napja alkalmából, és a rendezvényt követően a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány kiadványát átadták a megye rendőrkapitányságainak, határrendészeti kirendeltségeinek. A kormányhivatalok válasza szerint egyik munkatársuk sem vett részt jogellenes elviteli témakörében tartott szakmai képzésen, továbbképzésen. Két kormányhivatal is kiemelte, hogy az egyre növekvő számú, külföldi elemet tartalmazó gyámhatósági ügyek miatt szükséges lenne konferenciák, képzések keretében elsajátítani a vonatkozó joganyag ismeretét és alkalmazását. Az ügyek csekély számának ellenére igen nagy szakmai felkészültséget igényel a jogellenes elviteli ügyek kezelése, hiszen a magyar rendelkezések mellett naprakész ismeretekkel kell rendelkezni nemcsak a magyar, hanem a nemzetközi jogi és európai uniós jogi szabályozásról. A gyámhivatali ügyintézők nem rendelkeznek tapasztalattal, sok utánajárással jár az ügyek megoldása, ami egyértelműen jelentősen lelassítja a hatósági eljárásokat.

Mindezek alapján az ombudsman jelentésében megállapította, hogy a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvének nem felel meg az, hogy az érintett szakemberek nagyobb része számára csak ritkán és szűkebb körben áll rendelkezésre a jogellenes gyermekelvitel megelőzésére vonatkozó szakirányú képzés, illetve továbbképzés, miközben látható az ügyszám folyamatos növekedése, a tájékoztatlan-ság miatti széttartó együttműködés.

A biztos hangsúlyozta, hogy a jogellenes elviteli ügyek kezelése valamennyi szakember számára komoly kihívást jelent. Bár az előzményei eltérőek lehetnek, közös vonásuk, hogy a nemzetközi elemet tartalmazó, bonyolult, a feleket és főként az érintett gyermeket, gyermekeket komolyan megviselő esetekkel állnak szemben. Könnyen belátható, hogy a világos és egyértelmű jogszabályi előírások mellett a szakmai munkát jól segítő, aktualizált és hozzáférhető szakmai útmutatók, protokollok és kézikönyvek szerepe kiemelkedően fontos. A válaszokból kiderült ugyanakkor, hogy maguk a gyámhatóságok a jogellenes gyermekelviteli ügyek megelőzése kapcsán külön, belső használatú szakmai protokollal nem rendelkeznek. A biztos álláspontja szerint a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét szolgálná ilyen összefoglaló tájékoztatók kiadása.

A jelentés arra hívja fel a figyelmet: különösen indokolt volna, hogy a gyermekekkel dolgozó szakemberek számára a jogellenes elviteli ügyeket potenciálisan eredményezhető helyzetekről, azok megelőzéséről egységes szakmai protokoll, aktualizált megelőzési kézikönyv készüljön. A hatósági, bírósági határozatokban alkalmazható, a jogellenes elvitelre vonatkozó tájékoztatásnak és figyelemfelhívásnak komoly szerepe van. A tényszerű, a szabályokra és jogkövetkezményekre koncentráló tájékoztatáson túl pedig időszerű egy ismeretterjesztő, on-line hozzáférhető, közérthető tartalmú kézikönyv (esetleg ahhoz kapcsolódó képes útmutató, videó) elkészítése a potenciálisan érintett, külföldön tanuló, dolgozó, külföldre költöző személyek, párok, szülők és leendő szülők számára. A biztos úgy látta, hogy erre építve lehetséges lenne akár egy sajtó- és médiakampányt szervezni. Rendelkezésre áll ugyanis a megfelelő magyar szakmai háttér és az a nemzetközi, európai uniós „szerszámkészlet”, ami adaptálható a magyar életviszonyokra.

## **Intézkedések**

Az ombudsman a jelentésében feltárt alapjogokkal összefüggő vizsgálatok bekövetkezésének jövőbeli megelőzése érdekében megfontolásra javasolta az igazságügyi miniszternek, hogy vizsgálja felül a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény végrehajtási rendeletének hatályos



szabályait. Az ombudsman javasolta az emberi erőforrásokért felelős miniszter számára, hogy a megelőzés érdekében tekintse át és vizsgálja felül a külföldi tartózkodási hely kijelölését kérő szülő által becsatolandó iratok körét. Az ombudsman arra is felkérte a minisztert a jelentésben, hogy tekintse át az esetlegesen jogellenes gyermekelvitelhez vezető esetek megelőzésével kapcsolatos szakmai és oktatási anyagokat, és tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy a gyermekvédelem dolgozói számára aktualizált összefoglaló szakmai tájékoztató anyagok álljanak rendelkezésre. Felkérte a megyei és a fővárosi kormányhivatalok vezetőit, hogy biztosítsák, hogy az irányításuk alá tartozó valamennyi gyámhatóság az eljárása során egységesen, minden esetben a gyermek huzamos időtartamú vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási helyének kijelöléséről szóló határozatának indokolásában adjon figyelemfelhívó tájékoztatást a jogellenes gyermekelvitelre vonatkozó szabályokról. Kérte: gondoskodjanak arról, hogy a képzések, illetve továbbképzések alkalmával az irányításuk alatt álló gyámhatóságok munkatársai folyamatosan részletes ismeretekhez jussanak a jogellenes gyermekelvitelre vonatkozó szabályokról.

## **A jelentés utóélete**

Az igazságügyi miniszter válaszában beszámolt arról, hogy a minisztériumban megkezdődött a jogszabály-előkészítő munka, és előzetes szakértői szintű egyeztetésekre került sor a szabályozással érintett területekért felelős szervekkel, így az Emberi Erőforrások Minisztériumával, valamint az Országos Bírósági Hivatallal. A miniszter hozzátette, hogy a folyamatban lévő jogszabály-előkészítés céljai közt szerepel, hogy széles körben biztosítsa a felek közötti mediációs eljárást. Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára válaszában hangsúlyozta, hogy a szaktárca nem tudja támogatni a környezetanulmány mint kötelező dokumentum beszerzésétől történő eltekintés vagy más dokumentummal történő helyettesítés lehetőségének megteremtését. Álláspontját azzal indokolta, hogy a környezetanulmányban foglaltak ismerete szükséges ahhoz, hogy a gyámhatóság mérlegelni tudja, hogy a gyermek külföldön is megfelelő ellátásban, gondozásban és nevelésben részesül, továbbá az itthon maradó szülő

is ennek alapján kaphat pontos tájékoztatást gyermeke külföldi nevelkedése esetén az életkörülményeiről. Tapasztalatuk szerint a környezettanulmányok beszerzése nem vesz hosszú időt igénybe, illetve a környezettanulmány esetleges hosszadalmas beszerzése nincs kapcsolatban a gyermek jogellenes külföldre vitelével.

Az ombudsman a szaktárca válaszát csak részben tudta elfogadni. Viszontválaszában kiemelte, hogy a megkeresett kormányhivatalok egybehangzó álláspontja szerint a kötelezően beszerzendő környezettanulmány indokolatlanul lassítja az eljárást. Ráadásul mindez adott esetben akár az elhúzódó gyámhatósági döntést be nem váró szülő esetén könnyen jogellenes külföldre vitelt alapozhat meg, azaz lehetséges az összefüggés. Az államtitkár a biztos viszontválaszára hivatkozva ismételten megerősítette, hogy nem tudja támogatni a környezettanulmány és az iskolalátogatási igazolás beszerzésétől való eltekintést vagy annak helyettesítését. Az államtitkár a válaszában azt is kifejtette, hogy a gyámhatóságok munkatársai számára írásos kiadványt szerkesztenének az ügyfelek minél teljesebb körű tájékoztatása érdekében. A gyámhatósági ügyintézők számára pedig egy szélesebb körű tájékoztató füzet összeállítását tervezik.

A kormányhivataloknak címzett ajánlásokat a kormány megbízottak a visszajelzésük szerint elfogadták. Az igazságügyi miniszter válaszában megerősítette azt, hogy a központi hatóság aktívan közreműködik a gyámhatóságok munkatársainak tartandó képzések megtartásában. Öt kormánybiztos nyilatkozott úgy, hogy a vizsgált időszakban nem, vagy rendkívüli kevés alkalommal került sor külföldi tartózkodási hely kijelölésére és jogellenes gyermekelvitel azonosítására. A biztos jelentésében megfogalmazottak mentén módosították az irányadó jogszabályi előírásokat, így a gyermek külföldi tartózkodási helyének kijelölésekor a gyámhivatal tájékoztatása kiterjed a gyermek jogellenes elvitelének várható jogkövetkezményeire.

## A gyermek véleményének tiszteltetésben tartása

(12. cikk)

1. Az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden, őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét; a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni.
2. E célból nevezetesen lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák.

Alapvetés, hogy a gyermekek az őket megillető egyes jogoknak az anyai, nem eszközei vagy tárgyai. Így van ez az Egyezmény értelmében az őket érintő eljárások esetében is: ha rendelkeznek kellő belátási vagy ítélőképességgel, akkor biztosítani kell a számukra azt, hogy véleményt nyilváníthassanak, hogy az álláspontjukat meghallgassák, azt pedig kellő mérlegelés mellett a döntés meghozatala során is figyelembe vegyék, tiszteltetésben tartsák. Az ombudsman rendszeresen felhívja erre a kiemelt gyermeki jogra a figyelmet a tevékenysége során, legyen az egy konkrét hatósági eljárás vagy épp egy átfogó vizsgálat.

### Mediációt (szinte) mindenkinek

*A gyermekvédelmi közvetítő eljárás szerepéről  
és annak erősítéséről (AJB-75/2018)*

BÁCSKAI KRISZTINA

Mind a gyermekvédelemben, mind a büntető-igazságszolgáltatásban egyértelműen hasznos, hatékony, költséghatékony, gyer-

mekközpontú módszer a közvetítés és az alternatív vitarendezés. Nyugat-Európában bevált a mediáció gyermekjogi elvárásoknak megfelelő modellje. Magyarországon alig élnek ezzel az eszközzel, mert alkalmazását a gyermekekkel foglalkozó szakemberek képzésének hiánya, az ismeretek hiányossága és jogszabályi problémák akadályozzák. Az ombudsman a visszasságok orvoslására részletes ajánlásaival a szaktárcák vezetőihez fordult.

## **Az eljárás megindulása**

A biztos hivatalból indított vizsgálata során a gyermekvédelmi közvetítői eljárás intézményi gyakorlatát tekintette át. Azon hiányosságokat és problémákat kívánta feltárni, amelyek a meglévő szabályozás dacára akadályozzák a gyámhatóságok által elrendelhető gyermekvédelmi közvetítői eljárások hatékony, általános alkalmazását. A mediációs mechanizmusok ugyanis számos ügyben képesek lennének segíteni a gyermek legjobb érdekének közös felismerését, érvényesülését.

## **A vizsgálat előzményei**

2012-ben egy átfogó vizsgálat során tekintette át a biztos a mediáció és más alternatív konfliktuskezelés alkalmazásának helyzetét, lehetőségeit a gyermekközpontú igazságszolgáltatás rendszerében. E vizsgálat óta számos jogszabályi változásra került sor, emellett nagy számban érkeznek a biztoshoz a különélő szülővel való kapcsolattartás szabályozását, végrehajtását érintő panaszok. Az egyedi vizsgálatok során is körvonalazódott, hogy e területen a gyermeki jogok fokozottan sérülhetnek. Ezért a biztos újabb, a békés megoldás lehetőségét előtérbe helyező gyermekvédelmi közvetítői eljárás gyakorlati alkalmazására fókuszáló vizsgálatot indított. Tájékoztatást kért az igazságügyi minisztertől, a kormányhivatalok vezetőitől, emellett megkereste a mediátorok képzésében jelentős szerepet vállaló, illetve a mediációs eljárások gyakorlatában jártas civil-szakmai szervezeteket, egyesületeket, alapítványokat.

## A megállapított tényállás

Az igazságügyi miniszter válaszában kifejtette, hogy Magyarországon az 1990-es évek közepétől figyelhetők meg törekvések a közvetítói eljárások alkalmazására, amelynek köszönhetően sor került az általános szabályozás, a kiegészítő szabályozás, illetve a szektor-specifikus szabályok megalkotására. A jogalkotó jelenleg három lehetőséget is kínál az érintett területen polgári jogi közvetítói eljárás igénybevételére: az (általános) közvetítói eljárást, a bírósági közvetítést, valamint a gyámhatósági eljárással összefüggésben alkalmazott közvetítói eljárást. Különbségek vannak azonban e közvetítói képzések, továbbképzések, az eljárás költsége és a közvetítói eljárás eredményeképpen létrejött megállapodás végrehajthatósága tekintetében.

Az eljárások többségében önkéntes eljárásról beszélhetünk, melynek díjában a felek a közvetítővel megállapodnak. A közvetítói eljárás során létrejött megállapodás polgári jogi szerződés. Mindemelllett azonban a jogszabály a bíróság és a gyámhatóság számára lehetővé teszi a közvetítói eljárásra kötelezést, melynek során, amennyiben az eredményes közvetítói eljárást követően a bíróság a felek megállapodását egyezségként jóváhagyja, végrehajthatóvá válik a közvetítói eljárásban kötött megállapodás. Az igazságügyi miniszter álláspontja szerint az elmúlt években növekvő arányban került sor közvetítói eljárás igénybevételével egyezség létrehozására. A statisztikai adatok alapján a 2014–2016 közötti időszakban a gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett gyermekek tekintetében a kapcsolattartási ügyek száma közel megegyező, azonban jelentősen növekedett a gyámhivatalok által elrendelt közvetítói eljárások igénybevétele. Ennek oka, hogy a 2014. március 15-én hatályba lépett új Polgári Törvénykönyv rendelkezése alapján vált általános joggyakorlattá a közvetítói eljárások elrendelése a gyámhatóságok részéről. A gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett gyermekek esetében – szociális rászorultság okán – általában a jogszabály által meghatározott támogatott közvetítói eljárás elrendelésére kerül sor.

A miniszter megerősítette, hogy a fővárosban és környékén érhető el a legtöbb közvetítő. 2014-től összesen 1057 esetben töröltek közvetítőt a névjegyzékből: 90 százalékát hivatalból (főként képzési

és továbbképzési kötelezettség nem teljesítése miatt), a fennmaradó 10 százalékát kérelemre vagy azért, mert a közvetítő elhunyt. A miniszter álláspontja szerint a gyermekvédelmi mediáció külön törvényben való szabályozása nem indokolt. A hatályos szabályozás lehetőséget biztosít mind az eljárásban részt vevő ügyfelek és az érintett gyermekek, mind a gyámhivatalok számára a jogintézmény igénybevételére, az eljárások eredményes lefolytatása érdekében. A mediációs eljárás során létrejött megállapodások betartása – mindkét fél és az érintett gyermek igényeinek, érdekeinek figyelembevétele okán – tartósabbnak, a gyakorlatban hatékonyabbnak bizonyulnak. A miniszter kiemelte, hogy a kapcsolattartások során felmerült problémák mielőbbi rendezése érdekében a közvetítői eljárásokban valamilyen érintett fél által elfogadhatónak tartott módon szükséges rendezni a kapcsolattartást, így megakadályozva egy akár hosszú időtartamot felölelő rendezetlen, rendszertelen kapcsolattartás létrejöttét, amely sérti a gyermekek érdekét.

2005. január 1-jével megnyílt a lehetőség a gyermekvédelmi közvetítői eljárás igénybevételére, melynek szervezeti kereteit a Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzék mellett a gyermekvédelmi törvényben nevesített gyermekjóléti központok adták. A gyámhatóságok előtti eljárások során azonban számos esetben problémát jelentett a mediációs eljárás költsége, az eljáró ügyintézők túlterheltsége, az utóbbi évek fluktuációjára tekintettel az ügyintézők képzettségének, szakmai tapasztalatának a hiánya és az ügyek elhúzódása is. A KSH 2016. évi adatai szerint a 3384 jogerősen befejezett kapcsolattartási ügyben csak 287 esetben kezdeményeztek gyermekvédelmi közvetítői eljárást. A gyámhatósági eljárást kizárólag törvény függesztheti fel, és a függő hatályú döntés jogintézményének a bevezetésével a kapcsolattartási ügyekben való eljárás határideje 60 napban maximalizált, ami a gyakorlatban nem tartható. Mindez komolyan veszélyeztette a közvetítői eljárás alkalmazását, mert a gyámhatóság ilyen esetben kevésbé vállalta fel az esetleg elhúzódó mediációs módszer igénybevételét, mivel azt is mérlegelniük kellett, hogy a határidő-túllépéssel, illetve a tényállás tisztázása iránti kötelezettséggel kapcsolatos jogszabályi rendelkezések betartását mellőzzék-e. Így a mediációs eljárás igénybe vételével az eljárási határidő túllépést kockáztatták. A szak-

mai szervezetek szerint szükséges felülvizsgálni a hatályos jogi szabályozás összhangját, vizsgálva az egyes gyámhatósági eljárások esetében a differenciált szabályozás kialakításának a lehetőségét, ideértve a függő hatályú végzés meghozatalának mellőzését, az eljárás felfüggesztésének a biztosítását a mediáció elrendelésének érdekében.

A mediációs eljárások gyakorlatában jártas civil-szakmai szervezetek véleménye szerint fontos lenne, hogy a mediátorképzés egyes elemei az állami oktatásban az egyetemi alap- és posztgraduális képzésekben (pl. jogász, szociális munkás) szerepeljenek. A bíró- és ügyvédképzés és általában a jogászképzés keretében is elengedhetetlen, hogy a jogi- és vitakultúra fejlődjön, de hasonló mondható el a pedagógus, a közgazdász vagy a társadalomtudományi képzésekről is. A szakértői névjegyzékben sok olyan név szerepel a listán, akik már évek óta nem gyakorolják ezt a tevékenységet, épp ezért szükséges lenne elvégezni a szakértői névjegyzék aktualizálását.

A kormányhivatalok többségének véleménye szerint a jelenlegi jogszabályok megfelelő keretet adnak, azonban a szabályozás pontosítása, finomítása, részletszabályok kidolgozása szükséges. Kiemelték, hogy a részleteiben kidolgozott jogi szabályozás teremtené meg a megfelelő alapját a kompetenciahatárok egyértelműsítésének, az egységes gyakorlat és módszertan kialakításának.

Egyes szakmai vélemények szerint a jogszabályi keretek adottak a családi és gyermekvédelmi mediáció alkalmazásához, azonban indokolt lehet külön törvényben szabályozni a gyermekvédelmi közvetítői eljárással kapcsolatos fontosabb kérdéseket. Más szakmai vélemények szerint nincs szükség a gyermekvédelmi és családi mediáció külön törvényben való szabályozására, inkább a jelenlegi szabályozást kellene sokkal jobban körülbástyázni megfelelő kutatásokkal, illetve módszertani segédletekkel, a szupervízió biztosításával. Más szakmai álláspont szerint a családi és gyermekvédelmi mediáció külön törvényben való szabályozásáról érdemes lenne szakmaközi egyeztetést folytatni. Probléma, hogy hiányzik az a szakmai konszenzus, ami alapján a gyermeket is érintő ügyekre vonatkozóan egyedi követelményrendszert lehetne felállítani, ezért fontos, hogy az ezzel kapcsolatos szakmai párbeszéd elinduljon. Magyarországon nem kötelező családjogi képzés azoknak a mediátoroknak, akik családjogi ügyekben

is mediálnak, általános mediátorképzésekre van lehetősége mindenkinek. Fontos lenne azonban, hogy a családi ügyekben, illetve a gyermekvédelmi területen dolgozó mediátorok speciális képzéseken vegyenek részt, ahol a gyermekközpontúságra kiemelt figyelmet fordítanak. Fontos, hogy a kapcsolattartással összefüggő mediációs eljárással foglalkozó mediátorok külön képzéseken vegyenek részt és speciális protokollok segítsék munkájukat.

A legtöbb szakmai szervezet úgy érzékeli, hogy nincs megfelelő létszámú, minőségű, elérhető, jól képzett szakember, ugyanakkor egyes vélemények szerint nincs komoly szakemberhiány. A kormányhivatalok vezetőinek tájékoztatása szerint a megfelelő képesítéssel rendelkező elérhető szakemberek száma nagyon eltérő képet mutat az egyes megyékben, a területi egyenetlenségeket pedig minden lehetséges módon szükséges lenne kiküszöbölni, megelőzni.

Az igazságügyi miniszter tájékoztatása szerint a névjegyzékbe felvett közvetítők minden tárgyévét követő év január 31-ig kötelesek adatszolgáltatást teljesíteni a lefolytatott eljárások, az eljárások során létrejött megállapodások, az eredménytelenül zárult eljárások számáról (az ok megjelölésével) és a vita jellegéről; ezen adatok hozzáférhetősége, nyilvánossága a szakértői szervezetek álláspontja szerint nem teljes. A képzési lehetőségek adottak, azonban indokolt a névjegyzékbe felvett képző intézmények képzései, továbbképzései minőségének ellenőrzése, valamint az Igazságügyi Minisztérium általi szakmai felügyelet kialakítása, erősítése. Nem megfelelő a minősítési rendszer, nincsenek minőségi standardok, esetleges, hogy melyik mediációs iskolából, milyen szakmai tudással jönnek ki az új szakemberek. Egyes szakmai vélemények szerint a teljes mediátorképzés reformra szorul. A gyámhatóságoknak külön forrást kellene biztosítaniuk arra, hogy mediátoraik rendszeresen részt tudjanak venni továbbképzéseken, szupervíziókon.

Az általános szakmai álláspont szerint erőszakos előzmény kizárja a mediáció igénybe vételét. A kormányhivatalok ugyanakkor ismertették, hogy nincs egységes módszertanuk arra, hogy erőszakos előzmény esetén alkalmazható-e kötelezően elrendelt közvetítői eljárás. A szakmai útmutatók szerint klasszikus mediáció csak akkor alkalmazható, ha egyenrangú felekről van szó, akik érdekeik men-



tén képesek megfelelő megállapodást kötni; ha bántalmazás, az erőviszonyok egyenlőtlensége, kiszolgáltatottság merül fel, akkor a tettes–áldozat mediáció vagy a családi csoport konferencia a megoldás. Ezen technikák védik a gyengébb felet, feloldhatóvá teszik az elmentmondásokat. A szakértői szervezetek egyetértenek abban is, hogy ahol erőszak felmerült, nem lehet kötelezni a feleket hagyományos közvetítői eljárásra. Kérdés azonban, hogy mi van azokban a helyzetekben, amikor úgy indul a mediáció, hogy az elején az erőszakos előzmény nem ismert, és menet közben derül ki, illetve amikor az végig látenciában marad. Ha a felek kérésére mégis sor kerül mediációra, az a mediátor részéről különleges figyelmet, felkészültséget igényel. Az, hogy a családon belüli erőszak esetén lehet-e mediálni, láthatóan megosztja a szakmát.

Felvetődik az a probléma, hogy kiegyenlíthetetlen a helyzet a felek között, amit nagy valószínűséggel néhány mediációs üléssel nem lehet egyensúlyba hozni. Bizonyos szakmai vélemények szerint az erőszakos előzmény nem zárja ki a közvetítői eljárás elrendelését, mert a felfogásukban az erőszak egy konfliktusos helyzet rossz megoldása. Épp ezért alkalmazható rá a mediáció, egy alternatív konfliktus-megoldási módszer, amely mintát is ad a feleknek és pedagógiai hatása is van. Indokolt a fentiek miatt, hogy a szakma széles körének bevonásával készüljön Módszertani Útmutató a szaktárca gondozásában a mediáció (közvetítés) alkalmazására, képzési és etikai kérdéskörökkel kiegészítve. Egy országosan elfogadott Szakmai Etikai Kódex megalkotását, amely megalapozhatná a minőségbiztosítás bevezetésének a lehetőségét, több szakmai szervezet is támogatná. A családi csoport konferencia módszerének bevezetésével, jogi szabályozásával, több nemzetközi tapasztalat alapján remek eredményeket lehetne elérni.

A biztoshoz érkező visszajelzések alapján alapvetően mediációs eljárások nagyon kis százalékban döntenek az érintett gyermek bevonása, meghallgatása mellett. Sok esetben bevett gyakorlat, hogy a gyámhivatalok a közvetítői eljárás elrendelése során végzésbe foglalták, hogy a gyermekek bevonását előkészítették. Sok esetben nem a gyerekekről szól az eljárás, az eljáró szakemberek elsiklanak a gyermek legjobb érdeke felett, és technikai kérdésekre koncentrálnak. Bizonyos esetekben a mediációt vezető szakember úgy semleges, hogy

figyelman kívül hagyja a gyerek érdekét, így az semmilyen módon nem jelenik meg a mediáció folyamatában, csak az van jelen, amit a szülők a gyerek érdekének gondolnak vagy tartanak.

A mediátorok nehezen tudják összeegyeztetni semleges státuszukat a gyerek jogainak és érdekeinek képviselésével, különösen azokban a helyzetekben, ahol a gyermekvédelem rendszerén belül, gyermekjóléti szolgálatban vagy központban történik a közvetítés. A gyermek veszélyeztetettségének észlelésekor fennálló jelzési kötelezettségével a mediátorok tisztában vannak, de a jelentőségével nem. Gyakran próbálnak inkább kibújni a felelősségük alól, megfigyelhető a „titoktartási kötelezettség – jelzési kötelezettség” versengő alapelvei közötti feszültség is. A gyámhatóságok a gyermekek legjobb érdekének biztosítása és védelme érdekében inkább nevelési tanácsadó vagy szakértő igénybevételéről döntenek, a gyámhatósági munkatársak ugyanis nem rendelkeznek megfelelő képzéssel a gyermek meghallgatásához.

Az ítélőképessége birtokában lévő gyermek kortól függetlenül az, aki életkorának és értelmi, érzelmi fejlettségének megfelelően képes meghallgatása során az őt érintő tények és döntések tartalmát megérteni, várható következményeit belátni. Ennek megállapítása messzemenően szakkérdés. Indokolt lenne ezért, ha a gyámhatóság minden adott ügyben a mediátor felkérésére irányuló döntésében erre részletesen ki is térne, mert a család és a gyermek helyzetét behatóbban ismeri. A fenti kérdésről azonban sajnálatos módon nincsen egyértelmű szakmai állásfoglalás.

A mediációs eljárás során indokolt 2-3 ülés betervezése, amellyel az ügyintézési határidő túllépése sok esetben előre látható. A határidők betartása azonban jellemzően nem a mediátorokon múlik. Az ügyfelek nagyon sok esetben nem veszik elég komolyan a közvetítői eljárást, és hajlamosak az előre lefoglalt időpontot módosítani; ezzel nagyban hozzájárulnak az eljárás elhúzódsához. A felek közötti együttműködés és kommunikáció hiánya is sok esetben a határidők túllépéséhez vezet. A szakmai szervezetek egyetértettek abban, hogy a mediátorképzésben fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a mediátornak a gyámhatóság felé haladéktalanul, írásban kell jeleznie, ha megítélése szerint a gyermek érdekében sürgős intézkedés megtétele indokolt, különösen, ha bármelyik szülővel szemben felmerül a gyermek bántalmazásának, súlyos

elhanyagolásának gyanúja. A jelzés azonban sokszor akadályokba ütközik, részben a titoktartási szabályok eltérő értelmezése, részben a jelzőrendszer más tagjainak fogadókészsége hiányában.

Valamennyi szakmai szervezet egyetértett abban, hogy szükséges lenne a mediációhoz kapcsolódó módszertani levél, iránymutatás kiadása a gyermekvédelem és gyámügy területén. A szaktárca, azaz az emberi erőforrások minisztériuma által jóváhagyott protokoll nem létezik. Az elmúlt években azonban több szakmai protokoll született, így nevezetesen 2007-ben a Magyar Kapcsolattartási Ügyeleti Mediátorok Országos Szakmai Szövetsége elkészítette a kapcsolattartási ügyelet, kapcsolattartási szakmai protokollt, továbbá 2010-ben több szakember bevonásával Debrecen Megyei Jogú Város család- és gyermekjóléti központja gondozásában a családsegítő szolgálatok számára készült módszertani ajánlás-tervezet.

A szakmai szervezetek álláspontja szerint a mediációs eljárás alapvető feltétele, hogy az érintettek és a széles közvélemény ismerje a közvetítés lehetőségét, előnyeit és menetét, továbbá megfelelően képzett és elérhető mediátorok legyenek jelen valamennyi szakterületen. A mediáció elfogadottsága, ismertsége azonban még nem megfelelő, különösen ahhoz képest, hogy mennyi válás történik egy évben. Szükség volna arra, hogy a Magyarországon működő mediációs szervezetek együtt hatékony kampányt folytassanak a mediáció ismertebbé tételé érdekében. Szükség lenne átfogó kampány indítására a mediáció népszerűsítése céljából, hogy a konfliktusban lévő családok időben, még a válás felmerülése előtt értesülhessenek a mediációs lehetőségekről.

A szervezetek egyetértettek abban is, hogy nagyon eltérő a képzők és a közvetítők szemlélete, munkamódszere is, mivel nincs megfelelő kliensi értékelés, megoldatlan az utánkövetés, a szupervízió és továbbképzés kérdése, mindehhez pedig szükséges lenne, hogy munkáltatói támogatások is társuljanak. Egységes szakmai protokoll hiányában az egyéni megoldások és érzékenység a meghatározó, ami miatt teljesen eltér az egyes közvetítői eljárások minősége és szakmai megvalósítása. A gyámhatóságoknak jogszabályi feladata a szülők tájékoztatása a mediáció lehetőségéről. Kérdéses azonban, hogy a gyámhatóságok ügyintézői mennyire ismerik a mediációs eljárást vagy más vitarendezést, mindezt milyen módon kommunikálják a fe-

lek számára, elősegítve ezzel a közvetítői eljárás igénybevételét. A tájékoztatás módja és tartalma tekintetében indokolt lenne országosan egységes gyakorlat (protokoll) kialakítása.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

Az ombudsmani vizsgálat a sokrétű mediációs eljárások egy jól behatárolható körére, kifejezetten a gyámhatóság által elrendelhető közvetítői eljárásokra, azaz a gyermekvédelmi közvetítői eljárás, valamint a támogatott közvetítői eljárás szabályozására és gyakorlatára fókuszált. Az átfogó vizsgálat központi kérdése az volt, hogy a jelenlegi jogszabályi környezet megfelelő keretet nyújt-e a gyermekvédelmi közvetítői eljárás hatékony alkalmazásához. A mediáció lényege, hogy az eltérő álláspontú, szembenálló felek vitájában egy kölcsönösen elfogadott és pártatlan harmadik fél segít feltárni a konfliktus okát, a megoldás mindenki számára elfogadható lehetőségét. Ez a harmadik fél, a mediátor, aki nem dönt, hanem segít a megegyezésben.

### *A családi és gyermekvédelmi mediáció hatályos szabályozásának vonatkozásában*

A gyámhatósági gyakorlatban alapvető fontosságú ügy a kapcsolattartás szabályozása és végrehajtása. Ennek során a hatóságnak figyelemmel kell lennie a Gyermekjogi Egyezmény előírására, amely szerint a gyermeknek joga van mindkét szülőjével rendszeresen személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést fenntartani, kivéve, ha ez a gyermek legjobb érdekével ellenkezik. E gyermeki jog érvényesülése érdekében a Polgári Törvénykönyv felhatalmazást nyújt a gyámhatóság részére, hogy kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból, a szülői felügyeletet gyakorló szülő és a gyermekétől különélő szülő közötti megfelelő együttműködés kialakítása, a különélő szülő jogainak biztosítása – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – érdekében a szülők számára közvetítői eljárás igénybevételét rendelje el. Mindezt megerősíti a Gyermekvédelmi törvény, miszerint a gyermek és hozzátartozói közötti kapcsolattartás szabályozása vagy annak végrehajtása iránti eljárásban felmerülő konfliktus

megoldására a gyámhatóság kezdeményezheti vagy a gyermek érdekében elrendelheti a konfliktusnak közvetítói eljárás vagy támogatott közvetítói eljárás keretében történő rendezését.

Közvetítói eljárást a szülők vagy a kapcsolattartásra jogosult más személyek vehetnek igénybe. A gyámhivatal azonban kizárólag a szülők számára rendelheti el kötelező jelleggel közvetítói eljárás igénybevételét. A gyámhatósági eljárással összefüggésben alkalmazott közvetítói eljárás két típusa különböztethető meg: gyermekvédelmi közvetítói eljárás, illetve a támogatott közvetítói eljárás. Alapvetően az különbözteti meg a két közvetítói eljárási típust, hogy a gyermekvédelmi közvetítói eljárás során a felek választása alapján az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékbe vagy – a minisztérium által nyilvántartott – közvetítói névjegyzékbe felvett közvetítő nyújt közvetítói szolgáltatást a felek számára, míg a támogatott közvetítói eljárás során a felek lakóhelye szerinti területi gyermekvédelmi szakszolgálat közvetítője nyújt közvetítói szolgáltatást a felek számára. Így a támogatott közvetítói eljárás kedvezőbb költségek mellett vehető igénybe, ilyen eljárás elrendelése esetén a felek jogosultságuk fennállása esetén költségmentességet igényelhetnek.

A kormányhivatalok válaszaikban hangsúlyozták: a mediációnak helye van mind a gyámhatósági eljárásban, mind pedig a gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények által nyújtott közszolgáltatások biztosításában, a közvetítói eljárások gyakorlati alkalmazását ugyanakkor jelenleg több tényező akadályozza, illetve hátráltatja. A megkezesített szervek válaszaik alapján az utóbbi években elenyésző számban rendeltek el gyermekvédelmi közvetítói eljárást: 2016-ban a jogerősen befejezett kapcsolattartási ügyek kevesebb, mint egytizedében kezdeményeztek mediációt. A kormányhivatalok ezt azzal indokolták, hogy a kompromisszumkészségre hajló feleknek a hatóság előtt nagy arányban sikerül megegyezniük.

A kormányhivatalok vezetői ismertették, hogy a közvetítói eljárások hivatalbóli elrendelésének 2016. évi további csökkenése az adott időszakban hatályos eljárási jogszabály hatályba lépett módosításával indokolható. A módosítás megszüntette ugyanis az eljárás felfüggesztésének a lehetőségét a közvetítói eljárás időtartamára, illetve az eljárás lefolytatását 60 napos határidőhöz kötötte. A tapasztalatok szerint

a közvetítói eljárások megfelelő szakmaiság mellett nem zárhatóak le 60 napon belül. A jogszabály-módosítás tehát abba az irányba hatott, hogy a gyámügyi szakügintézők az eljárási határidő betartása érdekében kevésbé éltek a mediációra terelés eszközével. A gyámhatóság a gyermekvédelmi törvény értelmében a közvetítőt a közvetítói eljárást elrendelő határozatának megküldésével felkéri a közvetítói tevékenység ellátására. Ezután azonban a korábban meghozott függő hatályú döntés értelmében az előtte folyó hatósági eljárást a folyamatban lévő közvetítói eljárásra tekintet nélkül az ügyintézési határidő elteltével le kell zárnia, az eljárás felfüggesztésére nincs lehetőség. A kormányhivatalok szakmai álláspontja szerint a mediátor felkérése nem tekinthető az ügy érdemében hozott döntésnek, ezért a felfüggesztés lehetőségének biztosítását továbbra is szükségesnek tartják. Úgy látják, hogy annak újbóli megteremtésével feloldható lenne az a jelenlegi szakmai dilemma, amellyel a gyámhatósági ügyintéző szembesül. Nevezetesen, hogy próbálja-e a feleket a mediációra terelni, ezáltal a közvetítói eljárásban létrejött megállapodás egyezségként való jóváhagyása reményében a későbbi együttműködés kialakítását előmozdítani az ügyfelek között, vagy az eljárási szabályok szigorú betartása mellett hatósági döntés keretében rendezze a kapcsolattartást. A kormányhivatalok egyöntetűen azt az álláspontot fogalmazták meg, hogy a gyermekvédelmi, illetve támogatott közvetítói eljárások vonatkozásában a felfüggesztés lehetősége jogilag és szakmailag indokolt, továbbá a jelenlegi szabályozás a túlzottan bürokratikus eljárást erősíti. A jelenlegi jogi környezet tehát a bürokratikus eljárást erősíti, nem nyújt megfelelő keretet a mediációs eljárás hatékony alkalmazásához, ami így túl időigényes, anyagilag megterhelő, a gyermekvédelmi mediátorok pedig a munkaidővel nehezen összeegyeztethető időpontokban állnak csak rendelkezésre.

A szakemberhiány miatt az országos szintű területi lefedettség nem megoldott: 2017-ben az Országos Szakértői Névjegyzék 288 szakértőjéből csak kilencen szerepelnek a „konfliktuskezelés, gyermekvédelmi közvetítés, mediáció” rovatban. A békés megoldást, a gyermeki jogok védelmét leginkább biztosító mediációs eljárások alkalmazására épp a kapcsolattartások végrehajtására indított eljárásokban lenne leginkább szükség, ahol az elhúzódó, illetve az ismétlődően megindított gyámhatósági eljárások sok esetben a szülők közötti konfliktusok

elmérgesedéséhez vezetnek. A biztos álláspontja szerint a gyermekvédelmi közvetítői eljárások bevett gyakorlattá válásának feltétele a jogszabályi környezet teljes belső összhangja. A jelentés kiemeli, hogy ezért a jogalkotó részéről tehát nem csak az szükséges, hogy megteremtse a közvetítői eljárás igénybe vételének a lehetőségét, hanem, hogy elhárítsa a további szabályozásbeli akadályokat. Elengedhetetlen, hogy a gyámhatósági eljárási kereteket a gyermekvédelmi közvetítés speciális szakmai szabályainak figyelembe vétele mellett alakítsák ki, ez képes ugyanis biztosítani a jogintézmény alkalmazását. Mindennek megteremtése a kormányhivatalok szerint különböző szabályozási szinten is megoldható. Egyes kormányhivatalok vezetői szakmailag indokoltnak tartják, hogy a családi, gyermekvédelmi mediációt külön törvényi szintű szabályozás rendezze, ebben az anyagi és eljárási jogi részletszabályok egyaránt gyermekjogi megközelítéssel szerepelhetnének. Más kormányhivatali álláspontok a megfelelő részletszabályok kidolgozásának szükségességét húzták alá, akár a gyermekvédelmi törvény egy külön fejezetében kibontva, amelynek megvalósításával szintén biztosítható az egységes jogértelmezés, illetve joggyakorlat. A biztos megállapította, hogy az ellentmondásos jogszabályi környezet akadályozza a gyermekvédelmi és a támogatott közvetítői eljárások megfelelő gyakorlati alkalmazását.

*A „Megelőző Mediációs Eljárás” bevezetésének szükségességével összefüggésben*

A jelentés kiemeli, hogy a kapcsolattartási jogviták számos esetben hatósági úton és eszközökkel nem kezelhetőek, alapjuk ugyanis a szülők és más hozzátartozók közötti személyes konfliktus, amelynek hatékony és tartós feloldására a hatósági eljárás nem alkalmas. Mindezt felismerve nagyban növelné a mediációs, alternatív konfliktuskezelési módszer alkalmazását, ha már az alapellátás szintjén is beépülhetne a szabályozásba. Szükséges a jelenleg elérhető közvetítői eljárás rendszerének újragondolása, a szakemberek járási szintű elérhetőségének biztosítására a munkáltatói támogatással megvalósuló képzési, továbbképzési lehetőségek, az eljárás költségmentességének kiszélesítése. A több válaszadó által is felvetett megelőző eljárás ezért a biztos

szerint is csökkenthetné a hatóságok leterheltségét. Általános tapasztalat szerint a mediáció eredményessége azon múlik, hogy sikerül-e a felek közötti elhúzódó kapcsolattartási konfliktusoknak elejét venni, az ügyet sikerül-e minél hamarabb mediációra terelni.

Indokolt tehát már az alapellátás, illetve a családsegítés folyamatában hangsúlyosabbá tenni a közvetítői eljárás igénybevételének lehetőségét. Mindehhez elengedhetetlen megteremteni a személyi, tárgyi feltételeket, hogy mediációt megelőző beavatkozásra is sor kerülhessen. Mindez segítséget nyújt ahhoz, hogy a sértett fél veszteségének feldolgozását segítve képessé tegye a résztvevőt az együttműködésre. Erre építkezve szükséges a mediáció beépítése már a családgondozás folyamatába. Emellett különösen a kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó gyámhatósági eljárás előfeltétele lehetne mintegy első lépésként egy mediációs megbeszélésen való részvétel, mivel maga a végrehajtási eljárás, mint hatósági eljárás a legtöbb esetben dühöt, indulatot vált ki az ügyfelekből. A válaszok alátámasztották, hogy a gyámhatóságok rendelkezésére álló szankció, bírság kiszabása számos esetben egyáltalán nem mozdítja elő a jogkövető magatartás kikényszerítését. A megelőző mediációs lehetőségek megteremtése során ugyanakkor fontos figyelembe venni, hogy az csak akkor éri el célját, ha megfelelően gyors, költséghatékony és a megfelelő szakmaiság mellett lefolytatott közvetítés valódi alternatívát kínál a részt vevő felek számára a hatósági eljárásokkal szemben. A biztos álláspontja szerint a számos esetben szankcionáláshoz, bírságoláshoz vezető, kötelezést előíró gyámhatósági eljárást megelőzően szükséges lenne a felek együttműködésére, az érintett gyermek legjobb érdekének, jogainak tiszteletére ilyen eljárási elemek beépítésével is felhívni a figyelmet. Feltételezhetően így sokkal kevesebb lenne a kapcsolattartás végrehajtására irányuló gyámhatósági eljárás.

*A mediátorok, gyámhatósági ügyintéző képzési, továbbképzési kötelezettsége kapcsán*

A biztos megállapította, hogy a közvetítők képzési rendszerében jelenleg nem vagy csak esetleges módon jelennek meg a gyermekjogi ismeretek. Szükséges ezért a képző és továbbképző intézmények minő-



ségellenőrzésének, szakmai felügyeletének kiépítése. Aggályos, hogy nincs a lefolytatott eljárásokról egységes értékelés, hiányzik jelenleg a kliensi értékelés és az utánkövetés is, holott ezek megteremtése javítaná a közvetítői eljárások minőségét, erősítené megbízhatóságát, elősegítené a magasabb elfogadottságát. Az ombudsman megerősítette jelentésében, hogy a hatósági feladatellátásnak, illetve a gyermekvédelmi, illetve támogatott közvetítői eljárás lefolytatásának az ügyfelek számára követhető és egyértelmű módon, két határozottan elkülönülő eljárás típusnak kell maradnia. Nem engedhető meg a két eltérő funkció, a hatósági döntés és a közvetítés – az önálló elhatározáson nyugvó megállapodás elősegítése – összemosódása. A felek ügyében közvetítőként fellépő gyámhatósági munkatárs ezért nem járhat el a kapcsolattartás újraszabályozására, illetve a kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó hatósági eljárás során, még a magas fluktuáció következtében sem. A gyermek legjobb érdekének védelmét biztosító eljárás megkívánja, hogy az ügyintézők ismerjék a közvetítői eljárásokat, az alternatív konfliktuskezelési módszereket és azokat – a hatósági eljárással összeegyeztethető módon – alkalmazzák is. A gyámhivatali ügyintéző hatósági feladatellátása során nem veheti át a segítő szakember szerepét, így a hatósági jogalkalmazói és a segítő tevékenység világos funkcionális elhatárolása mellett kell a gyermekvédelmi szakma számára megteremteni a megfelelő képzések jobb hozzáférhetőségét.

### *A szakmai útmutató és protokoll hiánya kapcsán*

A jelentés kitér arra, hogy fontos lenne tisztázni a közvetítői eljárás alkalmazhatóságának feltételeit erőszakos előzmények esetén, illetve az ítélőképesség birtokában lévő gyermekek meghallgatása során. A biztos aggályait fejezte ki annak kapcsán, hogy e kiemelt kérdésekről nem áll rendelkezésre módszertani útmutató. A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy veszélyeztetett helyzet esetén a jelzési kötelezettség teljesítése jelen ügykörben is elengedhetetlen, szakmailag indokolt: a gyermekvédelmi közvetítés alappillére minden esetben az érintett gyermek jogának és legjobb érdekének a védelme. A szakmaiság és a közvetítői eljárás iránti bizalom megtartása érdekében különös

figyelmet kell fordítani már a képzések során is arra, hogy a közvetítő ne adjon a szükségesnél kiterjesztőbb véleményezést, különösen pedig a felelősség megállapításához ajánlást az intézmények számára, ez ugyanis a közvetítés intézményének alapelveivel ütközik. Ennek a követelménynek a hangsúlyozása és a felekkel való érdemi megismertetése a mediációs eljárást lefolytató közvetítő feladata és kötelessége. Hasonlóan fontos annak érdemi vizsgálata is, hogy érdekei és jogai tiszteletben tartása mellett az eljárásba be lehet-e vonni a gyermeket.

A biztos rendelkezésére bocsátott információk azt támasztották alá, hogy a korábbi jelentés kiadása óta eltelt, közel öt évben a közvetítői eljárások ismertsége és elismertsége terén csupán minimális pozitív elmozdulás tapasztalható. A jogi környezet kapcsán is láthatóak kisebb-nagyobb előrelépések, de a gyakorlati alkalmazás nem megfelelő, miközben az alternatív konfliktuskezelés módszerének hatékonysága szakmai körökben nem kérdőjelezhető meg. Az igénybevétel ösztönzése kapcsán változatlanul is fokozott hangsúlyt kell helyezni a gyermekvédelmi közvetítői (mediációs) eljárás kampányszerű, megfelelő, közérthető bemutatására, ilyen jellegű, az érintett szülők és gyermekek számára készülő tájékoztató füzetek, broszúrák megjelentetésének támogatására. Indokolt továbbá a közvetítői eljárások gördülékeny alkalmazásának előmozdítása érdekében az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzék és az Igazságügyi Minisztérium közvetítői névjegyzék adatainak folyamatos aktualizálása és naprakész vezetése.

## Intézkedés

Jelentésében az alapjogi biztos az igazságügyi miniszternél kezdeményezte a családjogi és gyermekvédelmi közvetítői eljárás hatályos szabályozásának teljes körű áttekintését, a gyámhatósági eljárásokra vonatkozó szabályok összhangjának megteremtését. Az emberi erőforrások miniszterétől kérte a biztos a közvetítőket képző intézmények képzései, illetve továbbképzései minőségellenőrzésének elrendelését. Kezdeményezte továbbá a közvetítői névjegyzék mielőbbi aktualizálását, naprakész vezetésének biztosítását. Az ombudsman felkérte a minisztert, hogy intézkedjen szakmai módszertani útmutató előkészítéséről, illetve biztosítsa a kapcsolattartási ügyekkel foglalkozó

gyámügyi ügyintézők részvételét térítésmentes mediációs alapképzésen, továbbképzésen, egyéb szakmai tréningen, valamint támogassa a közvetítői eljárások népszerűsítését célzó kampányokat, közérthető tájékoztató anyagok elkészítését.

## **A jelentés utóélete**

Fenti jelentésre adott válaszában az igazságügyi miniszter arról tájékoztatta az alapjogi biztost, hogy a tárca kezdeményezésére 2018. október 15-én Mediációs Munkabizottság alakult, hogy áttekintse a közvetítői szakma jelenlegi helyzetét, a közvetítői törvény elfogadását követő 15 évet, meghatározza azon irányokat, amerre a szakma elindulhat. A Munkabizottság jelentést fog készíteni a Kormány részére, hogy a közvetítői eljárás ismertsége növekedjen, az állampolgárok minél több ügyükben felismerjék a peren kívüli egyezség lehetőségét, és a közvetítői szakma pedig magas minőségű szolgáltatásaival támogatni tudja mindezt. A miniszter jelezte, hogy a közvetítői eljárás bizalmas jellegére tekintettel a miniszter elsősorban az érintettek bejelentése alapján végzi a közvetítők szakmai tevékenységének ellenőrzését. 2017-ben egy bejelentés érkezett, melyben ellenőrzés lefolytatása volt indokolt, amelynek eredményeként a miniszter figyelmeztette a közvetítőt a törvényi rendelkezések betartására. Az érintettek bejelentése alapján lefolytatott ellenőrzés mellett a miniszter ellenőrzi a közvetítő jogszabályban meghatározott szakmai továbbképzési kötelezettsége teljesítését. 2017-ben a honlap megújult, módosítottak a polgári jogi közvetítőkre vonatkozó információk adattartalmán és struktúráján a tájékozódás megkönnyítése érdekében. A miniszternek bejelentett adatváltozást haladéktalanul átvezették a közvetítői névjegyzékben. 2017-ben a miniszter szinte annyi közvetítőt törölt a névjegyzékből, mint ahányat bejegyzett: 117 fő közvetítőt vett névjegyzékbe és 114 fő közvetítőt törölt; ebből 24 főt kérelemre, míg 90 főt hivatalból. Felhívta arra is a figyelmet, hogy a névjegyzékbe bejegyzett státusz a hatályos jogszabályok alapján nincs tényleges, éves szinten meghatározott mennyiségű közvetítői eljárás lefolytatásához kötve. A hivatalos statisztikai adatok az egyéb tartalom közlésétől elkülönítetten, önálló aloldalon való megjelenítésének kialakítása folyamatban van.

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára a biztost arról tájékoztatta, hogy a gyámhatóságok iránymutatása és felügyelete során kifejtett tevékenység során a szaktárca is szembesült azzal a ténnyel, hogy 2016. január 1-jét megelőzően sokkal gyakrabban került sor a gyermekvédelmi közvetítői eljárás elrendelésére, amit a statisztikai adatok is alátámasztanak. Kiderült, hogy e jelenség hátterében a gyámhatósági eljárás felfüggesztésének lehetőségét kizáró általános eljárásjogi szabályok álltak, így e probléma kezelése érdekében módosították a gyermekvédelmi törvényt. 2019. január 1-jei hatállyal ismét lehetőség nyílik arra, hogy a kapcsolattartás rendezésével, a kapcsolattartás végrehajtásával és a szülői felügyeleti jog gyakorlásával összefüggő ügyekben a gyámhatósági eljárás felfüggesztésére sor kerülhessen, ha az a lefolytatott közvetítői eljárás eredményétől függ. A módosítás értelmében a gyámhatóság az eljárást főszabály szerint legfeljebb két hónapra felfüggesztheti. Kivételesen négy hónapra is van mód az eljárás felfüggesztésére, ha a közvetítő a közvetítői eljárás megindításától számított két hónapon belül jelzi, hogy a közvetítői eljárás már megindult, de még nem fejeződött be, és további, legfeljebb két hónap szükséges a megállapodás, részmegállapodás létrehozásához. Az államtitkár szerint e határidők előírásával biztosítható, hogy az eljárások ne húzódnak el.

Az államtitkári válasz szerint, ha a kapcsolattartás rendezésével, a kapcsolattartás végrehajtásával, valamint a szülői felügyelet gyakorlásával összefüggő gyámhatósági eljárásban elrendelt közvetítői eljárás megindítására a közvetítői tevékenységről szóló törvény alapján nem kerül sor, fontos határidőt tűzni a közvetítő számára, hogy a gyámhatósági eljárás eredményeként minél előbb érdemi döntés születhesse. A gyámhivatal a közvetítői eljárás eredményéhez igazodva jóváhagyja a felek egyezségét, amely alól csak az jelent kivételt, ha a felek egyezsége nyilvánvalóan és igazolhatóan ellentétes a gyermek érdekével. Részegyezség esetén a gyámhivatal azt jóváhagyja, és a gyermek érdekében dönt a fennmaradó vitás kérdésekben is. E részletszabályok meghatározása az államtitkár álláspontja szerint elő tudja mozdítani az egységes jogalkalmazási gyakorlatot. Az államtitkár beszámolt arról, hogy a jogszabály-módosítások kihirdetését megelőzően, 2018. december 4-én a kormányhivatalok gyermekvédelmi és gyámügyi

feladatkörében eljáró szervezeti egységei részére szervezett szakmai napon, külön felhívták az érintettek figyelmét a gyermekvédelmi közvetítői eljárást érintő jogszabályváltozásokra.

Előkészületben van a kapcsolattartási ügyeket érintő módszertani útmutató, mely külön-külön érinti a gyermekjóléti alapellátásban szolgáltatást nyújtó szakemberek, valamint a gyámhatóságok tevékenységét. Egyetértett azzal a felvetéssel is, hogy önálló részben indokolt a gyermekvédelmi közvetítői eljárás részletszabályainak ismertetése az érintett szakemberekkel. Kiemelte, hogy az érintett gyámhatósági eljárások eredményességét előmozdíthatja a gyámügyi ügyintézők számára olyan képzések, továbbképzések szervezése, amelyeken különböző tárgyalási és konfliktuskezelési technikákat sajátíthatnak el. E cél elérésére folyamatban van a gyámhatósági ügyintézői feladatot ellátó állami tisztviselők számára célzott képzési, továbbképzési tartalmak kidolgozása, képzések szervezésére. A jelentésben felvetett szakmai módszertani útmutató nyilvánosságával, a minisztérium honlapján történő közzététellel nem csupán a szakemberek, hanem az érintett családok számára is segítség nyújtható a közvetítői eljárás és a gyermekvédelmi közvetítői eljárás biztosította vitarendezési lehetőségek igénybevételéről.



## A gyermek joga a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadságra

(14. cikk)

1. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a gyermek jogát a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadságra.
2. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a szülőknek vagy, adott esetben, a gyermek törvényes képviselőinek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket e jogának gyakorlásában képességei fejlettségének megfelelően irányítsák.
3. A vallás vagy meggyőződés nyilvánításának szabadságát csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a közbiztonság, a közrend, a közegészségügy, a közérkölc vagy mások alapvető jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek.

A gyermekek lelkiismereti- és vallásszabadsághoz való joga rengeteg kérdést és dilemmát vet fel, konfliktusba kerülhet akár a szülő (gondviselő) nevelés megválasztásához való jogával, akár az állam vallási-világnézeti semlegességéről alkotott koncepciójával is. A Gyermekjogi Egyezmény így – ahogyan más esetben is – lehetővé teszi e gyermeki jog arányos korlátozását, de előírja a jog tiszteletben tartását. Az iskolai oktatás egy tipikusan olyan érzékeny terület, ahol a gyermek (és szülő) jogai sérülhetnek, az ombudsmani gyakorlatban is volt ilyen jogsértésre példa egy konkrét panaszügy vizsgálata során.

### A bántalmazott kérjen bocsánatot!

*Egy iskolai bántalmazás kapcsán lefolytatott eljárásról és a lelkiismereti szabadság tiszteletéről (AJB-1486/2018)*

BENE BEÁTA

Az iskola többszörösen is mulasztott: nem ismerte fel és nem előzte meg két tanuló súlyos konfliktushelyzetét, a helyzet rendezésére

pedig nem a megfelelő pedagógiai és jogi megoldást választotta – állapította meg egy gyermekek közötti bántalmazási ügy vizsgálatában a biztos. Az ombudsman az iskolapszichológus eljárása kapcsán arra figyelmeztetett, hogy tiszteletben kell tartani a tanuló és a szülők lelkiismereti szabadságát, vallási meggyőződését, figyelembe kell venni az érintettek kéréseit.

## **Az eljárás megindulása**

A szülő sérelmezte, hogy gyermekét egy budapesti általános iskolában egy osztálytársa fojtogatta, ami miatt az iskola esetmegbeszélést hívott össze a gyámhatóság részvételével. Majd mindkét gyermeket az iskola pszichológusához küldték. A panaszos a második foglalkozás után jelezte az osztályfőnök felé, hogy gyermekét nem engedi a pszichológushoz, mert ott a konfliktus kezelése helyett a gyermeke vallásos neveltetését firtatták, illetve az iskolapszichológus a Baptista Hírmondóból olvastatott vele. Mindezek ellenére a gyermeket a pszichológus a következő foglalkozásra is elvitte. Közben az illetékes kerületi gyámhatóság a bántalmazott gyermek tekintetében indított védelembé vételi eljárást. A szülő a tankerületi központtól is kért segítséget, de érdemi választ nem kapott. A bántalmazást követően az eljáró szervek munkájának eredménytelensége miatt a bántalmazott gyermek iskolát váltott. A szülő érthetetlennek tartotta, hogy sem a tankerület, sem az iskola nem tudta megvédeni a bántalmazást elszenvető gyermekét, a konfliktus kezelése közben további megpróbáltatások érték a gyermeket az iskolapszichológus foglalkozásain, továbbá csak vele szemben indult meg a védelembé vételi eljárás is. Az ombudsman vizsgálata keretében tájékoztatást kért az ügyben érintett intézmények vezetőjétől.

## **A megállapított tényállás**

A panaszos szülő előadta, hogy az iskola udvarán a lányát egy fiú osztálytársa fojtogatni kezdte, görcsbe állt kezekkel hajtogatta, hogy meg akarja ölni, azt akarja, hogy haljon meg. Három tanító jegy-



zőkönyvben rögzítve egybehangzóan állította, hogy szerintük a fiú magán kívüli állapotban volt, amikor lánya ki tudott szabadulni a fojtogató kezei közül, és a tanárok gyűrűjében próbált menedéket találni, a fiú még akkor is görcsbe rándult ujjakkal próbált minél közelebb kerülni a gyermekhez, hogy fojtogatni tudja. Az igazgató a gyermekek szüleit esetszbeszélésre hívta, ahol a gyámhatóság és a szakszolgálat képviselői is jelen voltak. Itt az igazgató úgy döntött, hogy azonnali hatállyal átteszti a fiút a két tannyelvű osztályból a párhuzamos általános tantervű osztályba, a jelenlévő pszichológus tanácsára a bántalmazó gyermeket a gyermekpszichiáterhez irányítják. A fiú szülei ugyanakkor közölték, hogy nem értenek egyet az osztályváltással. Így a két gyermek ezt követően is az eredeti osztályában folytatta tanulmányait.

A szülő első levelében fejtette ki véleményét az igazgatói döntéssel szemben. Ebben kérte, hogy a fiút bocsássák el az iskolából, továbbá felvetette a bántalmazó gyermek szakszolgálati vizsgálatának szükségességét. Kifejtette, hogy a külön tanári felügyelettel sem ért egyet, hiszen ez külön terhet ró az iskolára, és a szabályos tanári örködés sem tartható fenn sokáig. Jelezte, hogy a fiú a lányának kisebb testvérel szemben is bántalmazásra kívánt rávenni egy másik gyermeket. Az édesanya pár nap múlva írásban ismét az iskola igazgatójához fordult, amelyben az alábbiakat rögzítette. A lánya a bántalmazás után igazgatói javaslatra 5 napig nem ment iskolába és azt, hogy lánya nem értette, miért neki kell távol maradni a közösségtől, illetve bepótolni az iskolai tananyagot a hiányzás miatt. Az iskola döntése alapján a két gyermekre külön felügyeletet rendeltek el egy napig, illetve az iskolapszichológus is megfigyelte a gyermekeket.

A szülők harmadik levelükkel az igazgató mellett immár a tankegység igazgatójához is fordultak. Azt kérdezték, hogy miért nem biztosítja az iskola gyermekük védelmét, hiszen a külön felügyelő tanár csak egy napig volt a gyermekek mellett. Kifejtették, hogy nem értenek egyet azzal sem, hogy a két gyermek és szülei üljenek le egymással és együtt beszéljék meg a történeteket, hiszen a fiú szülei nem utaltak arra, hogy helytelenítenék gyermekük cselekedetét. Egyben kifogásolták az iskolapszichológus javaslatát is, miszerint a két gyermek és a két szülő pár kérjen egymástól kölcsönösen bocsánatot, a bántalmazott

gyermek azért, mert vélhetően provokálta az elkövető fiút, a fiú pedig azért, mert fojtogatott, és mindezt írásban is rögzítsék. Hangot adtak emellett azon véleményüknek, hogy a fojtogatás semmiképpen sem említhető egy napon egy vélt provokálással.

Az édesanyának a tankerület vezetője azt ígérte szóban, hogy ha nincs elég pedagógus, asszisztens, ebben tud segíteni, küld az iskolába tanárt. Mindez azonban ugyancsak nem történt meg. Leírta, hogy az iskolapszichológussal sor került a terápiás megállapodás aláírására az érintett szülők részéről. A megállapodás értelmében a két szülő pár „kölcönösen bocsánatot kértünk egymástól gyermekeink által a másik gyermek ellen elkövetett lelki, testi sértésekért, sérelmekért. Együttal el is fogadtuk a másik fél bocsánatkérését. Szívünkben nem táplálunk további haragot sem egymás, sem a másik fél gyermeke iránt. Egyezségünket kézfogással pecsételtük meg. Ezen tettünkkel példát/mintát akarunk nyújtani gyermekeink számára, hogy ők is hasonlóképpen cselekedjenek! Együttal felhatalmazzuk az iskolapszichológust, hogy külön-külön és együtt foglalkozva segítse gyermekeinket is a kölcsönös megbocsátásban és annak elfogadásában, hogy a lelki sérülések végre gyógyulhassanak, és majd a kölcsönös bizalom is helyreállhasson”.

Az iskolapszichológus első foglalkozása után jelezte a panaszos gyermeke, hogy a pszichológus megkérdezte őket, hogy vallásosak-e és meg vannak-e keresztelve. A lánya elmondta ekkor, hogy a családja nem vallásos, de meg van keresztelve. A pszichológus kifogásolta, hogy hogy lehet az, hogy ha meg van keresztelve, miért nem gyakorolja vallását. Az első alkalommal még a hitéleti szempontok háttérben voltak. Másnap azonban a lány már sírva mesélte otthon, hogy neki vallásos dolgokat kellett felolvasni, az egész foglalkozás az Istenről szólt, nem az ő lelkéről, érzéseiről, a történekről és annak feldolgozásáról. A tízparancsolatról, az áldásról és hasonló oda nem illő dolgokról kellett felolvasnia a „Mai Ige” című baptista hírmondó aznapi számából.

A szülők kérelmet írtak az iskolapszichológusnak, amelyet gyermekük a harmadik foglalkozás előtt a pszichológus kezébe adott, hogy a szülei küldik és olvassa el. A levél tartalmazta azt, hogy a lány elmondta a szülőknek, hogy a beszélgetéseik során világnézeti kérdé-

sekben mélyen magánjellegű kérdéseket tett föl. Nem kételkednek a pszichológus terápiás gyakorlatának hatékonyságában, ugyanakkor arra kérik, hogy tartózkodjon a vallási, illetve világnézeti állásfoglalást igénylő kérdésektől. A gyermek úgy jött haza, hogy nem akar több ilyen beszélgetésre elmenni, mert zavarta az ilyen kérdeztetés, felszólítás, ráhatás. Az iskolapszichológus a levelet nem olvasta el, hanem a következő, harmadik foglalkozáson is folytatta a megkezdett „térítést”. Ezt követően e-mailben az osztályfőnököt is kérték, hogy ne engedjék lányukat el az iskolapszichológus további foglalkozásaira. A lányuk ennek ellenére a következő foglalkozáson részt vett, ahol a pszichológus már sértegette őt, hogy egy „mobber”, „pszichoterrorista”, keressen rá a szóra az interneten, mert úgyse ismeri.

Időközben védelembé vételi eljárás megindításáról kaptak értesítést, mert a gyámhatóság a bántalmazott lányuk tekintetében indított védelembé vételi eljárást. A panaszos szülő jelezte azt is, hogy időközben a gyámhatóság a családsegítő javaslatára a védelembé vételi eljárást megszüntette. A szülők úgy döntöttek, hogy gyermekeik számára másikat választanak, ezért elsőként a körzeti iskolát keresték fel, ahonnan érdemi választ nem kaptak érdeklődésükre. Az iskolapszichológus utalt arra egyik találkozásukkor, hogy ott is ő látja el a pszichológusi feladatokat. Végül gyermeküket Budapest másik kerületének iskolájába vitték át. A szülők jelezték, hogy a szakszolgálathoz is fordultak kérelemmel, amelyben az iskolapszichológus foglalkoztatásával kapcsolatos kérdést tettek fel. A szülőket arról tájékoztatták, hogy nem tartozik hatáskörükbe az iskolapszichológusok munkájának tartalmi kivizsgálása. A panaszt továbbítják a munkáltatói joggal rendelkezőhöz, akinek döntése esetén a Magyar Pszichológusok Érdekvédelmi Egyesület és a Magyar Pszichológiai Társaság közös Etikai Bizottságához fordulhatnak.

Az iskola igazgatója válaszában az iskolában történt bántalmazást megerősítette, ami a kidobó játék során alakult ki. Az érintett gyermekek osztályfőnöke foglalta össze az esetet. A lány rémülten, sápadtan, foltos nyakkal szaladt oda a pedagógusokhoz, mert a fiú meg akarja fojtani. A fiú eltorzult fejjel és karomszerű kéztartással rontott rá a pedagógusok előtt is a lányra, két kollegájával alig tudták leállítani. A fiú folyamatosan hajtogatta, hogy megfojtotta volna,

testi fájdalmat szeretett volna okozni a lánynak. A fiú pár perc múlva is ezeket hangoztatta, és elmondta, ha megfojtaná a lányt, akkor a lány anyja biztosan megfojtaná őt, bár a lány senkinek sem hiányozna. Az igazgatóhelyettes a fizikai bántalmazást elkövető fiú szüleitől kérte, hogy járuljanak hozzá gyermekük iskolapszichológusi foglalkozásához. Az anya először válaszában jelezte, hogy gyermekét magánúton másnap elvitte pszichológushoz, így nem szeretné a fiát az iskolapszichológusra bízni. Ha mégis kell, akkor személyesen találkozna az iskolapszichológussal. A magánpszichológus a fiúval egyéni terápiás foglalkozást kezdett, amelynek célja az intrapszichés feszültség oldása, az impulzuskontroll erősítése, illetve az indulatkezelési technikák begyakorlása. Egyben javaslatként megfogalmazta, hogy tartsanak a sértett lány és az elkövető fiú számára resztoratív szemléletű, közös foglalkozásokat, amennyiben az érintettek ezt támogatják.

Az igazgatóhelyettes élt a jelzési kötelezettségével a gyermekjóléti szolgálat felé, esetmegbeszélést hívott össze az érintett szülők, pedagógusok részvételével. Az esetmegbeszélésen a gyámhatóság két munkatársa is részt vett. Az iskolapszichológus hivatalos elfoglaltsága miatt véleményét írásban küldte meg az iskolának. Szerinte, ha a kölcsönös pizskálódásról korábban tudomást szerez, akkor nem fájulnak el így az indulatok. Javasolta a fiú gyermekpszichiátriai kivizsgálását, hogy feltárják a cselekmények és a mögötte álló súlyosabb indulatkezelési problémák hátterét. Az esetmegbeszélésen a fiú szülei elmondták, hogy gyermekük nehezen kezeli a konfliktusokat, dühkitörései miatt már voltak pszichológusnál, de ezt nem tartották fontosnak jelezni az iskolai beiratkozáskor. A pedagógiai szakszolgálat koordinátora ennek ellenére szükségesnek látta volna az iskolapszichológus bevonását is, az átlagostól nagyon eltérő magatartás miatt. A fiú szülei szerint fiuk nem vette komolyan a konfliktust, másnap már nyugodtan beszélt róla, és szerintük fiuknak csak a bántalmazott lánnyal van gondja. A gyermekjóléti központ képviselője kifejtette az eset kapcsán, hogy mindkét gyermek érdekét figyelembe kell venni, tudnak a családoknak segíteni, ha ők is együttműködnek. A gyámhatóság képviselője jelezte, hogy védelemben vételi eljárás keretében tudnak segíteni, javasolta, hogy a két gyermeket

ültessék le egymással beszélgetni. A bántalmazott lány szülei hangsúlyozták, hogy a fiú nem való az iskolába, amivel azonban a gyámhatóság képviselője nem értett egyet. A megbeszélést az intézményvezető azzal zárta, hogy a konfliktusok csökkentése miatt a bántalmazást elkövető fiút áthelyezi a párhuzamos osztályba.

A párhuzamos osztály osztályfőnöke azonban még aznap írásban egyet nem értését fejezte ki az intézményvezető felé. Véleménye szerint a 30 fős osztálylétszám miatt és a három beilleszkedési, tanulási és magatartászavarral rendelkező gyermek mellé nem tudja befogadni az indulatait kezelni nem tudó további gyermeket. A fiú szülei e-mailben pedig még aznap arra hivatkoztak, hogy csak a fegyelmi eljárás lefolytatása után van mód a gyermek másik osztályba való áthelyezésére, így nem tudják elfogadni az osztályváltásra vonatkozó döntést, és ragaszkodnak ahhoz, hogy gyermekük továbbra is a két tanítási nyelvű osztályban folytathassa tanulmányait. A fiú édesapja arról tájékoztatta az iskola vezetőjét, hogy gyermeke azt közölte vele, hogy ha átkerül másik osztályba, akkor öngyilkos lesz. Az iskola mindkét gyermek tekintetében jelzőlapot küldött a gyermekjóléti szolgálatnak, amely pedig arról értesítette az iskolát, hogy a bántalmazott gyermek tartózkodási címe alapján a jelzést átadták az illetékes szolgálatnak.

Az igazgató hangsúlyozta, hogy a gyermekek 10 évesek, jogilag nem vonhatók felelősségre, így az iskolai elmarasztalás mellett személyiségük további fejlődése végett kiemelten fontos a szülői megsegítés, az iskolával való együttműködésük. A gyermekjóléti szolgálat az igazgatót tájékoztatta, hogy a bántalmazó gyermek családjával a családsegítőjük felvette a kapcsolatot. A lány szülei az osztályfőnöknél jelezték, hogy nem járulnak hozzá az iskolapszichológus további foglalkozásaihoz, és beszámoltak a vele kapcsolatos tapasztalataikról. Kifejtették, hogy lányuk úgy érzi, hogy az egészsznek az a célja, hogy őt hozzák ki valamilyen módon bűnösnek, pedig szerintük a kötődés és a másik testi bántása köszönő viszonyban sincsenek egymással, ezért nem hagyják elsimítani az ügyet. Az igazgató igazgatói intőben részesítette a fiút a bántalmazó magatartása miatt. Az iskola a biztos rendelkezésére bocsátotta a fiú ellenőrzőjének értesítésekre vonatkozó másolatát, amelyben többször is felhívták

a szülők figyelmét arra, hogy gyermekük indulatos, verekedés résztvevője volt, valamint konfliktusba került más gyerekekkel.

Az iskolapszichológus összefoglalta a konfliktuskezelés érdekében tett tevékenységét, rögzítette, hogy a szülőktől kapott felhatalmazás után a tanulókkal külön-külön és együtt foglalkozott több ízben. Pszichológiai eszközök („Én üzenetek technika”) segítségével kérte, hogy fogalmazzák meg egymás számára indulataikat, sérelmeiket, majd fejezzék ki sajnálatukat az elkövetett sérelmekért. A meg nem bocsátás, a harag testi-lelki hatásairól is beszélgettek. A foglalkozások eredményeként írásban rögzítette a fiú, hogy bocsánatot kér a lánytól, amiért testileg bántalmazta. Együttal megbocsát a kislánynak az ellene elkövetett vétkekért, a hónapokon át tartó lelki bántalmazásért. A lány hiányzása miatt a személyes bocsánatkérésre a tavaszi szünet után került sor, ami előtt a lánnyal tudatta, hogy nem szükséges most semmilyen módon reagálnia a bocsánatkérésre. Beszélje meg otthon a szüleivel, hogy kívánnak-e bármit is válaszolni. A foglalkozásokon a lány részéről határozott ellenállást tapasztalt azzal kapcsolatban, hogy őt bármiféle felelősség terhelné, amiért bocsánatot kellene kérnie. A fiú őszintén, szemkontaktust felvéve az osztályfőnök és az osztálytársak jelenlétében kért a lánytól bocsánatot, és egyben meg is bocsátott neki.

A lány szüleivel történt találkozás arról győzte meg a pszichológust, hogy a szülőkből lévő indulatok, kételyek a szakmai és emberi hitelességével kapcsolatban az ő álláspontjától gyökeresen eltérő nézőpontjukból következnek. A szülők a lányukat továbbra is áldozatnak, a fiút pedig agresszornak tekintik. Miután az iskolapszichológus értesült róla, hogy a lány már nem az iskola tanulója, tájékoztatta a fiú szüleit a kialakult helyzetről, javasolta a fiú számára a szakszolgálatól egy terápiás megsegítés elfogadását. A szakszolgálat az iskola igazgatóját az ügyel kapcsolatban megkereste azzal a kérdéssel, hogy az iskolapszichológus a két gyermekkel történő foglalkozás során megsértette-e a lelkiismereti és vallásszabadságot, amennyiben igen, akkor e tevékenységét a szülők határozott ellenzése ellenére is folytatta-e.

Az iskola igazgatója lefolytatott vizsgálatát összegezve rögzítette, hogy az iskolapszichológus részéről a foglalkozás során történt hivat-

kozás egyházi, vallási tartalmú forráselemzés felhasználása, amely a harag, a meg nem bocsátás következményeiről szólt. A pszichológustól kapott tájékoztatás szerint e forrást választási lehetőségként használta fel a gyermekek számára ahhoz, hogy a megbocsátás fontosságát megértsék. Kiemelte, a gyerekek számára hangsúlyozta, hogy ezzel nem kívánja a lelkiismereti és vallásszabadságot megsérteni, semmilyen vallási irányba befolyásolni őket. Az igazgató az Iskolai Pedagógiai Programban foglaltakra is hivatkozott. Utalt arra, hogy a helyi tanterv alapján kötelezően választható az etika vagy a hit- és erkölcstan tantárgy. Az etika órák keretében vallási, világnézeti témák feldolgozása történik. Így nehezen értelmezhető a szülők elhatárolódása az egyházi, illetve vallási tartalmú forráselemzéssel kapcsolatban.

Az iskolapszichológus a gyerekekkel való foglalkozásairól azt nyilatkozta, hogy a szakma szabályai szerint a kliensnek joga van eldönteni, hogy mit fogad el, illetve mit nem a pszichológiai foglalkozásokon kapott élményekből vagy a pszichológustól kapott ötletekből. A gyerekek közös találkozásai során inkább arról volt szó, hogy a kislány folyamatosan vádló szerepben igyekezett kezéből kivenni a foglalkozás vezetését és a kölcsönös megbékélés helyett minden felelősséget a kisiúra hárítani. Úgy gondolta, hogy a megbékélés, megbocsátás témájához pszichológusként tudnia kell a kliensek hiedelemrendszerét, amelyre építve segítheti azt a belső folyamatot, ami eljuttathatja valameddig – jó esetben a megbocsátásig – a klienseket ezen a nehéz úton. A „Mai Ige” baptista hírmondóval kapcsolatban úgy vélte a gyermekek hiedelemrendszereinek feltárása után, hogy egyszerű, lényegre törő, gyerekek számára is könnyen érthető nyelvezete miatt, megfelelő forráskritikával pszichológiai megközelítésre alkalmas az ott megfogalmazott néhány gondolat. Összességében a konfliktuskezelés részben sikeres volt. A kisiú őszintén, az osztálytársak előtt bocsánatot kért a kislánytól a testi bántalmazásért, és meg is bocsátott neki a lelki kínzásért. Jelezte továbbá, hogy a következő tanév szeptemberétől többek között abban az osztályban is, ahová a kisiú jár, iskolai kortárs bántalmazás megelőzésére ó alkalmas foglalkozást indított.

Az iskola a konfliktus kezelése során három lehetséges megoldási verzióval szembesült: egyrészt szankciók alkalmazása: ami az igaz-

gató meglátása szerint a helyzetet ugyan kezelte volna, de nem adott volna a „feszültség megoldására” lehetőséget. Másrészt a gyerekek „szétválasztása”, egyikük kiemelése az osztályközösségből és másik osztályba vagy iskolába történő áthelyezése, mérlegelve az osztályközösségre való kihatását, valamint a szülői beleegyezést. A konfliktus kezelése mediáció segítségével, a szülői és a gyermeki szinten, szakértők bevonásával: mindez eredményessége esetén nemcsak a konfliktust szüntetheti meg, hanem feltárhatja a probléma gyökerét és feloldhatja a probléma konfliktus körét. Az igazgató az azonnali számonkérés, illetve más elmarasztalás helyett a pedagógiai szakszolgálat és a gyámhatóság bevonásáról döntött, hogy a 10 év körüli gyermekek közötti konfliktushelyzet minél rövidebb idő alatt és szélesebb körű szakmai megsegítés révén feloldható legyen. Törekedett emellett arra is, hogy a helyzet középpontjába a gyerekek kerüljenek, mert a helyzet mindkettőt egyformán pszichésen is érintette és megviselte.

Az igazgató utalt arra, hogy az esetmegbeszélésen valóban javaslatot tett a fiú másik osztályba való áthelyezésére. Az érintett gyermek édesapja azonban még azon a napon írásban (e-mailben) fejezte ki tiltakozását a javaslattal szemben. Figyelemmel volt arra is, hogy a fiú szülei nyitottak voltak az iskolapszichológus terápiájára. Mérlegelte továbbá, hogy a fiúnak az esetet megelőzően volt már konfliktusa a lánnyal, de ilyen mérvű agressziót nem követett még el, illetve az osztályfőnök felől nem érkezett ilyen jelzés az igazgatóhoz, a problémákat osztály szinten kezelni tudták. Ezt erősítette meg az osztályfőnök beszámolója is. Figyelembe vette a gyámhatóság álláspontját, miszerint a problémát az iskolában kell megoldani, vagyis az nem megoldás, ha bármelyik gyermek távozik az iskolából. Ha a gyermeket a másik párhuzamos osztályba helyezi át, akkor sérült volna a fiú magyar-angol két tanítási nyelvű programban való részvétele, hiszen az évfolyamon ez az egy ilyen osztály működik, a kerület többi iskolájában pedig egyáltalán nincs ilyen képzés. Bonyolította a problémát továbbá az is, mikor a fiú édesapja hivatkozott fia mondatára, miszerint öngyilkos lesz, ha másik osztályba kell járnia. A fentiek alapján mindkét gyermeket egyformán veszélyeztetettnek találta, és azonnali beavatkozást igényelt minden szakmai fél részéről úgy a gyermekek megsegítése, mint a szülők támogatása terén.



Az érintett osztályban az esetet követően az osztályfőnök és az ott tanító kollégák munkáját pedagógus képezésű asszisztens segítette, igaz, hogy valóban csak egy napig, mert további intézkedést nem látott indokoltnak, ezt egyeztette is az osztályfőnökkel. Néhány napon át az ebédlőben, a szünetekben, az udvari foglalkozásokon követte figyelemmel az asszisztens a gyermekek viselkedését, amiből ők nem vettek észre szinte semmit, de ez is volt a cél. A tankerület vezetője levélben kérte az iskolától, hogy kiemelt figyelemmel kezeljék az esetet, és a helyzet megoldásához, indokolt esetben vegyék igénybe a pedagógus asszisztensi és az iskolapszichológusi szakmai munkát, valamint biztosítsák, hogy magasabb óraszámban legyen jelen a pszichológus az intézményben. A tankerület vezetője javaslatot tett arra is, hogy az iskola kezdeményezze a fiú szakvizsgálati vizsgálatát, amire már a korábbi napokban sor került.

Az iskola szervezeti és működési szabályzata és házirendje lehetőséget ad a szülőknek gyermekük három napos hiányzásának igazolására. A szülők jelezték, hogy a lányukat nagyon megviselte az eset, ezért az igazgató felajánlotta a szülőknek, hogy ha úgy látják, hogy gyermekük számára jó lenne néhány nap pihenés, akkor ezt külön is engedélyezi, még abban az esetben is, ha már éltek a 3 nap lehetőségével. Ez az igazgató véleménye szerint felajánlás volt, és nem kötelező jellegű távolmaradás az iskolából. A kislány tanulmányi előmenetelében mindez nem jelent majd gondot, hiszen kitűnő tanuló, és szülei is nagy odafigyeléssel követik tanulmányát.

Az igazgató megerősítette, hogy a mediálás alkalmával a pszichológusnál valóban vallásos tartamú szöveget is felolvastak, megbeszéltek. Ennek kapcsán hivatkozott arra, hogy az általános iskolai kerettanterv az 1–8. évfolyamon több mint 20 helyen tesz említést bibliai tartalomra, mint forrásfeldolgozásra, párhuzamosan a népmesékkel, mondákkal, történelmi témájú eseményekkel (magyar nyelv és irodalom, etika, történelem, osztályfőnöki óra, természetismeret). Ettől még nem lehet szó vallási neveltetésről, világnézeti befolyásolásról. Beszélni lehet azonban az irodalmi műveltség megalapozásáról iskolás korban, a szövegolvasáshoz kapcsolódó szövegelemző és értelmező együttgondolkodásról, illetve az esztétikai, erkölcsi értékek felfedezéséről.

Az igazgató jogosult ellenőrizni, hogy az iskolapszichológus a heti munkaidejét a megadott munkarend szerint látja-e el az iskolában. Biztosítani kell számára a helyi lehetőségekhez mérten a nyugodt munkalehetőséget és mindazt a technikai feltételt, ami a többi kolléga számára is rendelkezésre áll. Lehetőséget kell biztosítani a kollégákkal való szakmai megbeszélésre, a megfelelő titoktartási kötelezettség figyelembevételével. Tartalmi irányítást nem végezhet a pszichológus munkája fölött, a szakmai munka megítéléséhez nem rendelkezik jogkörrel, kompetenciákkal, valamint az iskolapszichológust titoktartási kötelezettség köti. Tudomása szerint a pszichológus nemcsak a gyerekekkel foglalkozott (amihez megkapta mindkét gyermek szüleitől az írásos beleegyezést), hanem a szülőkkel is találkozott. Értetlenül állt azelőtt, hogy miért az osztályfőnököknek írtak e-mail-t a lány szülei, miért nem a pszichológushoz fordultak közvetlenül a foglalkozás időpontjával kapcsolatosan, valamint a mediálás tartalmi része miatt.

A tankerület igazgatója kifejtette, hogy a szülői jelzés alapján a panasz kivizsgálása a tankerület részéről azonnal megindult. A lány az iskolában minden szükséges segítséget megkapott. Az iskolapszichológus foglalkozott a gyermekkel, hogy az őt ért sérelmet minél gyorsabban és könnyebben feldolgozza. A pedagógusok, a pedagógiai asszisztens kiemelt figyelmet fordítottak a tanulóra mind a tanórákon, mind az óraközi szünetekben, szabadidős tevékenységek során, a két tanuló között kialakult konfliktusra való tekintettel. A tankerület igazgatója felhívta az intézményvezető figyelmét arra, hogy a pedagógiai asszisztens adott osztályban történő fokozott jelenlétéről gondoskodjon. Felajánlotta annak a lehetőségét is, hogy szükség esetén az iskolapszichológus óraszámát megemeli, átmenetileg átirányítja a másik intézményből, hogy az iskola pedagógusai a konfliktusok feldolgozáshoz minél több szakmai segítséget kapjanak.

A gyámhatóság vezetője válaszában kifejtette, hogy a köznevelési intézmények a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látják el – a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében – a törvényben meghatározott alaptevékenység

keretében. Ezen intézmények és személyek kötelesek hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén. E kötelezettségnek eleget téve küldték meg a jelzést a kiskorúak veszélyeztetettsége ügyében. Az igazgató tájékoztatása alapján a két gyermek között oly mértékben elmérgesedett konfliktus alakult ki, melynek következtében az egyik gyermek fojtogatta a másikat. A gyámhatóság az iskolában az osztálytársa által bántalmazott gyermek ügyében indított eljárást, mivel a jelzőrendszeri tagok jelzése alapján köteles a védelembe vétel iránti eljárást hivatalból lefolytatni. A veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi, erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. Ennek értelmében a hatóság hivatalból indított védelembe vételi eljárást, amiről az érintett szülőt tájékoztatta, egyben pedig felkérte a gyermekjóléti központot a védelembe vételi javaslat megtételére.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*A tanulók közötti iskolai bántalmazás ügyében az iskola eljárása kapcsán*

A gyermekek egyenlő jogai, méltóságuk, fizikai és személyes épségük tiszteletben tartásának követelménye tételesen megjelenik a köznevelési törvényben, így a gyermek személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani és védelmet kell számára biztosítani a fizikai és lelki erőszakkal szemben. A gyermek és a tanuló nem vethető alá testi és lelki fenyegetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak. A tanuló kötelessége is egyben, hogy tanulótársai emberi méltóságát és jogait tiszteletben tartsa, tiszteletet tanúsítson irántuk. Másfelől a tanulók joga, hogy az intézményben biztonságos és egészséges környezetben neveljék és oktassák őket, miközben a tanuló jogainak gyakorlása során nem sértheti társai és a közösség jogait. Az intézménynek gondoskodnia kell a rábízott tanulók felügyeletéről, az oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről. A tanuló felügyelete a tanuló

testi épségének megóvásáról és erkölcsi védelméről való gondoskodást jelenti, az intézménybe történő belépéstől a nevelési-oktatási intézmény jogszerű elhagyásáig terjedő időben, a pedagógiai program részeként kötelező, az intézményen kívül tartott foglalkozások, programok ideje alatt.

A pedagógus kötelességei között nevesített, miszerint a pedagógus alapvető feladata a rábízott tanulók nevelése, oktatása, iskolában a kerettantervben előírt törzsanyag átadása, elsajátításának ellenőrzése. Ezzel összefüggésben kötelessége többek között különösen, hogy előmozdítsa a tanuló erkölcsi fejlődését, a közösségi együttműködés magatartási szabályainak elsajátítását és törekedjen azok betartására, a gyermek testi-lelki egészségének megóvása érdekében tegyen meg minden lehetséges erőfeszítést. A biztos hangsúlyozta a jelentésében azt is, hogy a nevelési-oktatási intézmény mindennapos működésében kiemelt figyelmet kell fordítani a tanuló egészséghez, biztonsághoz való joga alapján a teljes körű egészségfejlesztéssel összefüggő feladatokra, amely különösen a bántalmazás és iskolai erőszak megelőzésére is kiterjed.

Az emberi méltósághoz való jog a köznevelés intézményeiben az oktatás-nevelés valamennyi szereplőjét, így a gyermeket is megillető alkotmányos alapjog. Ez alapján tilalmazott a tanulók testi és lelki bántalmazása. Az emberi méltósághoz való jog a tanulókat az életkorukra való tekintet nélkül megilleti. A gyermek a rábízott pedagógustól többletvédelmet igényel és egy pedagógusnak mint szakképzett szakembernek felkészültnek kell lennie a konfliktushelyzetek gyors, szakszerű megoldására. Így tehát a kötelezettségek és a jogok érvényesüléséhez szükséges feltételrendszer megteremtése az iskolák feladata, ha pedig egy tanuló jogai azáltal sérülnek, hogy egy másik tanuló megszegi kötelezettségét, akkor az iskolának intézkedési kötelezettsége keletkezik. Ennek keretében sor kerülhet resztoratív eszközök alkalmazására vagy fegyelmi intézkedésekre, illetve a feltételek fennállása esetén a fegyelmi eljárás lefolytatására.

A feltárt tényállás szerint egyértelműen csak az volt megállapítható, hogy iskolai tanítási időben, az órák közti szünetben az egyik tanuló a másik tanulót fizikailag bántalmazta. Az eset kapcsán a bántalmazás kiváltó okát, annak előzményeit az iskola sem az ese-

tet követően, sem a biztos megkeresése során nem vizsgálta, annak feltárására nem törekedett. Erre a tényre a fiú édesanyja fel is hívta az igazgató figyelmét, az iskolapszichológus pedig valószínűsítette a gyermekek közötti, régóta húzódozó – a tanulók tanárai által fel nem ismert – személyes konfliktust. A bántalmazást elkövető fiú ellenőrzőjében történt beírások alapján megállapítható, hogy voltak előzmények: a fiú nem a lánnyal került egyedül konfliktushelyzetbe. Mindezek alapján az alapjogi biztos rögzítette, hogy az iskola a bántalmazást megelőzően nem észlelte a gyermekek közötti konfliktust, majd a bántalmazást követően sem tisztázta annak kiváltó okát. Az iskola a bántalmazás és iskolai erőszak megelőzésével kapcsolatos kötelezettségét elmulasztotta, ezzel a tanulók emberi méltóságához, védeleméhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő vizs- szásságot okozott.

Az igazgatónak a szülők által legvitatottabb intézkedése az érintett tanulók osztályváltásra vonatkozó javaslata volt. A lány szülei az intézkedés elmulasztását sérelmezték, míg a fiú szülei a tervezett intézkedés jogszerűségét kifogásolták azért, mert az csak fegyelmi eljárás keretében, fegyelmi büntetésként szabható ki. A biztos álláspontja szerint a tanulók osztályváltására egyértelműen sor kerülhet, ugyanis a köznevelési törvény kimondja, hogy az iskolába felvett tanulók osztályba vagy csoportba való beosztásáról – a szakmai munkaközösség, annak hiányában a nevelőtestület véleményének kikérésével – az igazgató dönt. Az igazgató döntése a saját mérlegelési jogkörbe tartozik, nem igényel szülői hozzájárulást. E döntés nem lehet önkényes és a tanuló érdekeivel ellentétes, a döntés tanuló és szülő általi megtámadása biztosított.

Az iskolai bántalmazások kezelésére – különösen kisdíjakok esetén – a megelőzés a legfontosabb és jogos elvárás a szülők és tanulók részéről az iskoláktól. Ha az iskolában a tanulók között agresszió történik, akkor az iskolának intézkedési kényszere keletkezik. A kezdeményezett intézkedések és azok eredménye ismeretében megállapítható, hogy az iskola vezetése szándékuk szerint és lát- szólag a resztoratív módszerek szellemében próbált lépéseket tenni a gyermekek közötti testi bántalmazásig fajult konfliktusban. A vizs- gálat ugyanakkor feltárta, hogy a minimális jogi keretek, garanciák

megtartása, a szakszerű ismeretek hiányában nem sikerült eredményesen végigvezetni a folyamatot, nem tudták eljuttatni az iskolai közösséget a problémamegoldásig.

### *Az iskolapszichológus sérelmezett foglalkozásai ügyében*

Az iskolapszichológus az iskola szervezeti keretei között alkalmazza szaktudását. Feladata a gyermekek beilleszkedését, társas kapcsolatait javító intézkedésekben, valamint a nevelési-oktatási intézményben észlelt személyközi konfliktusok és az erőszakjelenségek megoldásában való közreműködés. A panaszos által jelzett esetben a két gyermek közötti – az érintetteken túl az eset szemtanúi számára is – felkavaró konfliktus oldásához a felnőttek aktív beavatkozására volt szükség, indokolt volt a pszichológus bevonása a helyzet kezelésébe.

Az iskolapszichológus a jogszabályokban nevesített határok között, szakmai autonómiájának megtartása mellett dönthet arról, hogy milyen keretek között (pl. egyéni vagy csoportos tanácsadás, tréning), kiknek (pl. pedagógusok, szülők, érintett 1-2 gyermek, kis-csoport, teljes osztály) a bevonásával kezd el dolgozni a pedagógusok által felvetett probléma oldása, a kialakult helyzet javítása érdekében. Az iskolapszichológus a szülőkkel és a gyermekkel vette fel a kapcsolatot. A tényállás ismertetésekor többen, többször „terápiás” foglalkozásnak, „terápiás” megállapodásnak nevezték az iskolapszichológus vezetésével történő beavatkozást. A biztos meglátása szerint az iskolapszichológus a tanácsadási, konzultációs eljárásokra épített, betartotta a kompetenciájának határait, amely szerint az iskolapszichológus terápiás vagy más kezelés szükségessége esetén továbbbírányít a pedagógiai szakszolgálathoz, más szakellátási intézményhez.

Az iskolapszichológus két alkalommal találkozott a gyermekek szüleivel, a konzultációk időben megelőzték a gyermekekkel való foglalkozást. A szülők hozzájárultak ahhoz, hogy az iskolapszichológus foglalkozzon a gyermekekkel. A panaszos szülő azonban később visszavonta az engedélyt és sérelmezte, hogy ezt nem vették figyelembe. Az iskolapszichológus által vezetett foglalkozások kapcsán gyakran

hangoztatott elvárás az önkéntes részvétel, illetve kisgyermekes esetében a szülői hozzájárulás megkérése. Akkor lehet kötelezővé tenni a pszichológus foglalkozását, ha az érintett gyermek vonatkozásában a viselkedési problémák ismétlődő jellegűek. A panaszos lánya esetében beilleszkedési zavarra, érzelmi bántalmazásra utaló korábbi jelzés nem volt, így a foglalkozás kötelezésére sem volt jogi-szakmai indok. A szülő határozott kérésére a pszichológusnak fel kellett volna függesztenie a lánnyal való foglalkozást.

A panaszos szülő a foglalkozás leállítást annak konkrét tartalmi elemei miatt kérte. Az előzetes hozzájárulás megadásakor még nem tudhatta, hogy a pszichológus mire fogja építeni a foglalkozásokat. A bocsánatkérés erőltetése szakmailag legalábbis megkérdőjelezhető, ugyanis akkor, ha nem belső meggyőződésből, a károkozás belátásából, jóvátételi szándékból fakadóan kéri valaki társa elnézését, könnyen üres gesztussá válik. Bár utólagosan ombudsmani vizsgálati eszközökkel nehéz rekonstruálni a foglalkozásokon lezajlottakat, az a tény, hogy a lány nem érezte a feléje irányuló elfogadást és megértést, arra utal, hogy a pszichológus nem tudott bizalmi kapcsolatot kiépíteni. Önmagában ez is elég indok ahhoz, hogy a szülő kérhesse a foglalkozás beszüntetését. Ezen túl azonban a lány szülője a pszichológus foglalkozásaiba beépített vallásos tartalmak ellen is kifogással élt. Egybehangzóan állították a felek, hogy az iskolapszichológus vallási hovatartozásra, vallásgyakorlásra vonatkozó kérdéseket tett fel, az egyik foglalkozáson pedig a „Mai Ige” baptista hírmondó aznapi számából olvastattott fel a gyermekekkel.

Az alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban a köznevelési törvény is egyértelművé teszi, hogy bármely állami iskolának kötelessége a teljes nevelési-oktatási folyamatban a tanuló és a szülő vallási, illetve világnézeti meggyőződését tiszteletben tartania. Mindez pedig vonatkozik a negatív vallásszabadságra is, amikor a szülő, illetve a gyermek nem kíván semmilyen vallásos, egyházi tartalommal találkozni. Egy világnézeti semleges állami iskolában sem a neveléshez való jogával élő szülő, sem a gyermek nem tartozik magyarázattal, indokolással senkinek mindezek kapcsán. Az ombudsman tévesnek tartotta az igazgató azon érvelését, miszerint a pszichológus által

felolvasatott szöveg ugyanolyan egyfajta forráselemzésnek tekinthető, mint amikor a tanítási órán a Bibliából vagy egy népmeséből olvasnak fel egy-egy részt. A tanítási órán ugyanis közösen értelmezik, vitatják meg az olvasottakat, a gyermekeknek lehetőségük van távolságot tartani az idézett szövegekkel és interpretációkkal. Amikor egy pszichológus egy vallásos tartalmú szövegen keresztül kínál megoldást a gyermeknek egy lelki problémára, akkor könnyen olyan feladatot adhat ezzel, ami alkalmas lehet arra, hogy összezavarja egy 10 éves gyermek gondolkodását.

A köznevelési törvény kifejezetten a tanuló jogaiként rögzíti a tanuló vallási, világnézeti vagy más meggyőződésének tiszteletben tartását, annak kifejezésre juttatását, feltéve, hogy e jogának gyakorlása nem ütközik jogszabályba, nem sérti másoknak ezt a jogát, nem korlátozza a társai tanuláshoz való jogának gyakorlását. Világnézetileg semleges állami iskolában nem képezhetik részét egy pszichológus által vezetett foglalkozásnak a vallási hovatartozás iránti érdeklődés, a vallásgyakorlással kapcsolatos kritikai észrevételek. Az iskolapszichológus ezzel a Pszichológusok Szakmai Etikai Kódexében (SZEK) rögzített általános alapelvek közül az emberi méltóság tiszteletét nem veszi figyelembe. A SZEK szerint a pszichológus tiszteli az egyéni, kulturális és szerepkülönbségeket, magatartása, tevékenysége diszkriminációmentes, mentes bármely megkülönböztetéstől, így vallás, politikai vagy más meggyőződés szerinti különbségtételtől. Egy pszichológus döntései jelentős hatással lehetnek mások életére, ezért különösen ügyel arra, hogy azok szakmailag megalapozottak és minden személyes, szervezeti vagy politikai befolyástól mentesek legyenek. Bármely kliensi viszonylatban maximumalisan tekintettel van kliensei emberi méltóságára és érdekeire. Tartózkodik minden olyan megnyilvánulástól, kifejezés használatától, ami sértheti a személy méltóságát, diszkriminációt alkalmaz vallási meggyőződés alapján.

Mindebből következően az ombudsman megállapította, hogy az iskolapszichológus a lelkiismereti- és vallásszabadsághoz, valamint a szülő neveléshez való jogával összefüggő visszasságot okozott etikailag vitatható eljárásával, a szülői és a gyermeki kérések figyelmen kívül hagyásával, a hivatkozott vallásos szöveg használatával,



valamint azzal, hogy előbb érdeklődött a gyermek és családjának vallásgyakorlási szokásairól, majd pedig megkérdőjelezte azt.

### *Az iskola és a gyámhatóság eljárása az érintett gyermekek veszélyeztetettsége ügyében*

Ha a pedagógus a tanuló bántalmazását, deviáns viselkedésformákat észlel, az adott osztály nevelésében, oktatásában közreműködők bevonásával esetmegbeszélést kezdeményez, majd a pedagógusokkal közösen feltárja azokat a lehetséges okokat, amelyek a viselkedés sajátos formájához vezethettek. A konfliktusban érintett tanulók az iskolapszichológus kiemelt segítségével részesülnek. A fentiek alapján a bántalmazás észlelése, illetve tudomásra jutását követően a gyermekek osztályfőnökének volt lehetősége arra, hogy az osztály nevelésében, oktatásában közreműködők bevonásával esetmegbeszélést kezdeményezzen. Jelen esetben mindez megtörtént, ugyanakkor a biztos álláspontja szerint az első esetmegbeszélésen aggályokat vet fel a gyermekjóléti szolgálat és a gyámhatóság azonnali részvétele. A gyermekek közötti konfliktust elsődlegesen pedagógiai eszközökkel kell rendezni az érintett gyermekek, a velük az iskolában foglalkozó szakemberek, pedagógusok, pszichológus, esetleg a szülők bevonásával. Ennek a sikertelensége, a viselkedési problémák ismétlődése esetén az igazgató az érintett gyermekeket kötelezheti iskolapszichológusi tanácsadáson való részvételre.

Az intézmény közreműködik a tanulók veszélyeztettségének megelőzésében, megszüntetésében, együttműködik a gyermekjóléti szolgálattal, a gyermekjogi képviselővel, a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó más személyekkel, intézményekkel és hatóságokkal. A köznevelési rendelet értelmében pedig, ha az intézmény a tanulót veszélyeztető okokat pedagógiai eszközökkel nem tudja megszüntetni vagy a tanulóközösség védelme érdekében indokolt, megkeresi a gyermek- és ifjúságvédelmi szolgálatot vagy más, az ifjúságvédelem területén működő szervezetet, hatóságot, amely javaslatot tesz további intézkedésekre.

A gyermekvédelmi törvény meghatározza a gyermekvédelmi jelzés megtételére alapot adó veszélyeztetettség, illetve a súlyos ve-

szélyeztetés fogalmát. A köznevelési intézmények is kötelesek jelzéssel élni a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó szolgáltatónál. A gyermek bántalmazása, súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén pedig hatósági eljárást kell kezdeményezniük. A veszélyeztetettség vizsgálata kapcsán készült módszertani útmutató szerint többek mellett a gyermek öngyilkossági kísérlete (ha pl. a gyermek gyakran beszél az öngyilkosság lehetőségéről), a gyermek agresszív magatartása (a gyermek magatartása önmagára és környezetére nézve veszélyeztető), a gyermek magatartási problémái (ha a gyermek magatartása otthon, az iskolában a közösség számára elfogadhatatlan) egyaránt veszélyeztető helyzetnek tekintendő. A vizsgált esetben a vele foglalkozó pedagógusok és velük az iskolában foglalkozó más szakember kompetenciájába tartozott az a kérdés, hogy a bántalmazó és a bántalmazott gyermek veszélyeztetettnek tekinthető-e. A veszélyeztetettség értelmezése elsősorban az ő ismereteiktől, személyes attitűdjüktől, személyiségüktől, képzettségüktől, illetve tapasztalataiktól függ. Ha a szakemberek a gyermek helyzetét veszélyeztetettnek találják, akkor kötelesek beavatkozni.

Az ombudsman álláspontja szerint az egyedi ügyben a bántalmazott gyermek nem volt olyan súlyosan veszélyeztetett helyzetben, ami indokolta a hatósági intézkedés (védelembe vétel) kezdeményezését. Ha az iskola a gyermekek között kialakult konfliktushelyzetet nem tudja megoldani, a gyermekek közötti további – akár verbális, akár fizikai – agressziót nem tudja kezelni és az érintett szülőkkel nem tud együttműködni, akkor indokolt a gyermekjóléti központ felé a jelzés megtétele. A jelzés kézhezvétele után az iskolával együttműködve a gyermekjóléti központ kompetenciájába tartozik a további teendők eldöntése: a családdal való kapcsolatfelvételt követően alapellátásban való gondozást nem tart szükségesnek, az alapellátásban való gondozás felajánlása, illetve hatósági intézkedés kezdeményezése. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az iskola figyelmen kívül hagyta a jogbiztonság követelményét, a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét, amikor a gyermekek között kialakult konfliktushelyzet rendezésére összehívott első esetmegbeszélést

a jogszabályi rendelkezésektől eltérően a család- és gyermekjóléti központ és a gyámhatóság munkatársainak részvételével tartotta.

A rendelkezésre álló iratok és a gyámhatóság vezetőjének tájékoztatása szerint az igazgató a gyámhatóságnak jelzést küldött mindkét, azaz a bántalmazó és a bántalmazott gyermek veszélyeztetettség ügyében. Az intézményvezető tájékoztatása alapján a két gyermek között oly mértékben elmérgesedett konfliktus alakult ki, melynek következtében az egyik gyermek fojtogatta a másikat. Az igazgató a gyámhatóságnak írt levelében a fiú érdekében a hatóság intézkedését kérte: kiemelte, hogy a fiú édesapja a javaslatait nem fogadta el, a gyermek a konfliktushelyzetből nem tudott kilépni, agresszivitása fokozódott, öngyilkossággal fenyegetőzött. A gyámhatóság a jelzés alapján a bántalmazott gyermek tekintetében hivatalból védelembévételi eljárást indított, a bántalmazó gyermek tekintetében az eljárás megindítását nem látta indokoltnak. A gyermekvédelmi törvényben foglalt szervek jelzése alapján a gyámhatóság köteles a védelembévitel iránti eljárást hivatalból lefolytatni. A gyámhatóságnak az iskola jelzése alapján mérlegelési joga nem volt, a védelembéviteli eljárást mind a fiú, mind pedig a lány tekintetében egyaránt meg kellett volna indítania az ügyben. Mindezekre figyelemmel a biztos megállapította, hogy az igazgató jelzése alapján a fizikai bántalmazást elkövető gyermek tekintetében a védelembéviteli eljárás mellőzése nem felelt meg a jogbiztonság követelményének, továbbá az érintett gyermeknek a védelemhez és gondoskodásához való jogával összefüggő visszasságot okozott.

## **Intézkedések és a jelentés utóélete**

A biztos az iskola igazgatójának számos intézkedését kérte, így az iskola pedagógusai fordítsanak kiemelt figyelmet a tanulók közötti konfliktusokat kiváltó körülmények kellő időben való felismerésére, a mögöttes okok feltárására, a konfliktus bekövetkezésekor az ügyben érintett tanulók jogainak a biztosítására. Kérte továbbá: a képzések és továbbképzések helyi támogatásával, a rendelkezésére álló további eszközökkel biztosítsa, hogy az iskola pedagógus karában folyamatosan jelen legyen a resztoratív módszerek alkalmazásában szakmailag

képzett pedagógus. Szülői tiltakozáskor, önkéntesség hiányában csak a jogszabályban rögzített esetben kötelezze a gyermeket az iskolapszichológus foglalkozásán való részvételre, valamint az iskolapszichológus foglalkozásainak tartalmi elemei miatt érkező szülői kifogás esetén kezdeményezzen vizsgálatot az iskolapszichológus munkáltatójánál. Végül fordítson figyelmet arra, hogy az iskolában a tanulók közötti, jövőben előforduló konfliktushelyzetek, illetve bántalmazási esetek utólagos kezelésekor az első esetmegbeszélés során a jogszabályban meghatározott személyi kör legyen jelen.

Az alapjogi biztos a pedagógiai szakszolgálat, valamint a tankegység vezetőjénél kezdeményezte, hogy tegyenek lépéseket az olyan gyakorlat elkerülésére, amelynek során a világnézetileg semleges, állami iskolákban tevékenykedő iskolapszichológus a konzultációs során a gyermekek és szüleik vallási hovatartozása, vallásgyakorlási szokásai iránt érdeklődik, valamint a konzultációs tevékenységét a hitéleti források elemzésére is kiterjeszti. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (továbbiakban: KLIK) elnökének azt javasolta az ombudsman, hogy juttassa el a gyermekek veszélyeztetettsége tárgyában készült módszertani útmutatót a köznevelési intézményben dolgozó, gyermekek nevelésében, oktatásában közreműködő szakemberekhez, és biztosítsa pedagógusok továbbképzése keretében annak a lehetőségét, hogy a köznevelési intézmények pedagógus, pszichológus alkalmazottai resztoratív technikák alkalmazását bemutató tréningeken vehessenek részt. A gyámhatóság vezetőjénél pedig kezdeményezte, hogy a jövőben a törvényben meghatározott szervek és személyek jelzése alapján mindig folytassa le a védelembé vételi eljárást. Az intézkedések címzettjei a biztost tájékoztatták a megtett intézkedéseikről, amelyeket az ombudsman elfogadott.

## A gyermek magánélethez való joga (16. cikk)

1. A gyermeket nem szabad alávetni magánéletével, családjával, lakásával vagy levelezésével kapcsolatban önkényes vagy törvénytelen beavatkozásnak, sem pedig becsülete vagy jó hírneve elleni jogtalan támadásnak.
2. Ilyen beavatkozás vagy támadás ellen a gyermeket megilleti a törvény védelme.

Egy gyermek esetében is előfordulnak olyan, alapvetően a magán-szférába tartozó rendkívüli élethelyzetek, sőt akár krízishelyzetek, amikor – kellő ítélőképesség esetén – nem „csak” a meghallgatásnak, hanem a gyermek személyes döntésének is tere lehet. Jobb esetben a szülővel közösen, de akár a szülő vagy gondviselő álláspontjával szemben is. A terhesség-megszakítás kérelmezése és engedélyezése egy igen érzékeny kérdés, ahol alapjogi szempontok ütközhetnek, ahogyan arra egy ombudsmani jelentés is rávilágított.

### Krízis a krízisben

*A korlátozottan cselekvőképes kiskorúak terhesség-megszakítási kérelmének elbírálási eljárásáról (AJB-1249/2016)*

Lápossy Attila

A biztos vizsgálata szerint időszerű a 14 és 18 év közötti, korlátozottan cselekvőképes kiskorúak terhesség-megszakításának kérelmezésére és ebben a törvényes képviselő szerepére, nyilatkozatára vonatkozó előírások áttekintése és kiegészítése. Az ombudsmani jelentés felhívta a szakárca figyelmét: egy ilyen súlyos krízishelyzetben világos, egyértelmű jogi előírások szükségesek, és módszertani útmutatókkal kellene segíteni a családvédelmi szolgálatok és a gyámhatóság munkáját.

## Az eljárás megindulása

A panaszos betegjogi képviselő egy egészségügyi beavatkozás, terhesség-megszakítás előtt álló, anonimitást kérő, 16 éves kiskorú ügye kapcsán fordult a biztoshoz a terhesség-megszakítási kériólap kitöltését érintő kérdéseivel. A hatályos jogszabályok értelmezése, gyakorlati alkalmazása kapcsán ugyanis számos bizonytalanság és probléma merült fel, amelyek a 18 év alatti, korlátozottan cselekvőképes várandós nők terhesség-megszakítási lehetőségét, az önrendelkezési jog érvényesülését, illetve a szülő, törvényes képviselő jogait is érintik. A panaszbeadvány nyomán az ombudsman a korlátozottan cselekvőképes személyek terhesség-megszakításának elvégzésére irányuló nyilatkozattételi feltételekre és eljárásra vonatkozó szabályozás és gyakorlat feltárása érdekében átfogó vizsgálatot indított, és megkereste az emberi erőforrások miniszterét.

## A megállapított tényállás

A betegjogi képviselő előadta, hogy egy egészségügyi ellátás előtt álló, anonimitást kérő, 16. életévét betöltött kiskorú és törvényes képviselője kereste meg a terhesség-megszakítási kériólap kitöltése miatt, és egyben kérték tőle az eset közvetítését a biztos felé. Kérdésként merült fel ugyanis a magzatvédelmi törvény azon rendelkezésének értelmezése, amely szerint a korlátozottan cselekvőképes személy nyilatkozatának érvényességéhez törvényes képviselőjének a terhesség-megszakítási kérelmet tudomásul vevő nyilatkozata szükséges. Nem egyértelmű ugyanis az, hogy előzetes beleegyezést vagy utólagos tudomásul vételt határoz-e meg követelményként maga a törvény. Közvetve az előbbit támasztja alá a törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendlet mellékletében a terhesség-megszakítási kériólap tartalmát megállapító szöveg, amely érvényességi elemként a törvényes képviselő aláírását is szerepelteti. A betegjogi képviselő az alkalmazott gyakorlat kapcsán is arról tud, hogy a családvédelmi szolgálat munkatársai jellemzően előzetes beleegyezésként szokták kérni ilyenkor a törvényes képviselő aláírását. Felhívta a biztos figyelmét arra is, hogy a magzatvédelmi törvényben szereplő „magzat apja” kifejezés nincs összhang-

ban a rendelet mellékletében rögzített „jelenlévő férj/élettárs” kifejezéssel, ezek ugyanis nem egymást fedő fogalmak, így a gyakorlatban ebből is lehetnek értelmezési problémák, konfliktushelyzetek.

A beadványban szerepelt az is, hogy a rendeletből akár egy olyan jogértelmezés következhet, amely szerint a törvényes képviselő jóváhagyása a nyilatkozattételhez képest utólagos is lehet, a törvény szövegéből ugyanakkor inkább az a megoldás bontakozik ki, hogy magát a beavatkozást nem lehet elvégezni a törvényes képviselő jóváhagyása nélkül, azaz legfeljebb a nyilatkozattételhez képest tekinthető utólagosnak a jóváhagyás. A jóváhagyás, illetve tudomásul vétel időbelisége és jellege különös jelentőségű alapjogi kérdés annak eldöntésében, hogy pontosan mi a teendő akkor, ha a törvényes képviselő – e körben pedig akár a gyermekvédelmi gyám – nem, vagy csak lassan hajlandó tudomásul venni a terhesség-megszakítást.

Problémát vet fel a terhesség-megszakítási eljárás elvégzése esetén a 16. életévét betöltött, de korlátozottan cselekvőképes „érett” kiskorú személyek helyettes döntéshozó megnevezésével kapcsolatos joga. Az egészségügyi törvény ugyanis lehetővé teszi a 16. életévét betöltött kiskorú számára is, hogy megnevezze azt a cselekvőképes személyt, aki jogosult helyette a beleegyezés jogát gyakorolni, továbbá bárkit, akár még a törvényes képviselőjét is kizárhatja a beleegyezés jogának helyette történő gyakorlásából. Ennek révén fennáll a veszélye, hogy a 16 éves várandós kiskorú gyermek a törvényes képviselője helyett helyettes döntéshozót nevez meg, aki aztán a terhesség-megszakításba mint invazív egészségügyi beavatkozásba beleegyezik.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*A korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításának elvégzésére irányuló eljárásról és a nyilatkozattétel feltételei*

A biztos jelentésében azt hangsúlyozta, hogy a terhesség-megszakítás elvégzésére irányuló eljárás, nyilatkozattétel rendkívül érzékeny kríziskérdés. Különösen pedig akkor, ha az abortusz nem egészségügyi indikációjú, hanem azt a nő súlyos válsághelyzete indokolja. Így tehát

a jogi szabályozásának világossága, következetessége, határozottsága minimális elvárás. A jogértelmezési problémák, ellentmondások miatti késlekedés a szűk határidők miatt sem engedhető meg. Tehát minden olyan elem, amely indokolatlanul akadályozza a beavatkozás elvégzését, a súlyos válsághelyzetben lévő nők számára komoly többletterhet jelent. A jelentés aláhúzza, hogy mindez pedig a vizsgált, 18 éven aluli és így korlátozottan cselekvőképes nők esetén még fokozottabban igaz. A terhesség-megszakítást megelőző eljárási rendnek biztosítania kell, hogy a várandós nő valamennyi körülmény, lehetőség és kockázat ismeretében, a külső befolyásoktól mentesen, a tanácsadást és kellő átgondolást (3 napos várakozási idő) követően dönthessen arról, hogy fennáll-e olyan súlyos válsághelyzet, ami miatt nem tudja megtartani a magzatot.

A nagykorú, polgári jogi és alapjogi szempontból is teljesen cselekvőképes személy esetében egyértelműen olyan saját döntésről van szó, amelybe külső szereplőknek nincsen és nem is lehet beleszólásuk. Más a helyzet, ha cselekvőképtelen személyről van szó, aki az önrendelkezési jog tekintetében nem rendelkezik cselekvőképességgel életkora vagy egészségi-mentális állapota miatt. Ilyenkor a törvény alapján a terhesség-megszakításra vonatkozó kérelmét nevében a törvényes képviselője (így pl. szülő, gyermekvédelmi gyám) jogosult előterjeszteni. A polgári jogi szempontú cselekvőképesség azonban nem azonos az alapjogi cselekvőképességgel, hiszen a cselekvőképtelen személyeket is megilletik az alapjogok, tiszteletben kell tartani magánszférájukat, emberi méltóságukat, lelkiismereti meggyőződésüket, véleményüket, de önálló jognyilatkozat-tételre nem lesznek jogosultak. Lényegi alapjogi kérdésnek minősül, hogy a nyilatkozattétel során a törvényes képviselőnek pontosan mikor, milyen formában szükséges a jóváhagyását megadni, magának a jóváhagyásnak mi a funkciója, szerepe a döntési folyamatban, továbbá mi a követendő eljárás abban az esetben, ha a jóváhagyást a törvényes képviselő megtagadja, illetve elmulasztja.

A magzatvédelmi törvény értelmében korlátozottan cselekvőképes személy nyilatkozatának érvényességéhez törvényes képviselőjének a terhesség-megszakítási kérelmet tudomásul vevő nyilatkozata kell. A törvényes képviselő jóváhagyó, a kérelmet tudomásul vevő



nyilatkozata érvényességi kellék, ami a bejelentés és az első tájékoztatás, tanácsadáshoz képest lehet utólagos. A kérelem legkorábban 3 nappal későbbi fenntartásához és írásbeli rögzítéséhez, illetve a kérőlap kitöltéséhez, ellenjegyzéséhez és továbbításához már kell a törvényes képviselő aláírása. A beavatkozás elvégzéséhez képest tehát értelemszerűen előzetes a tudomásulvétel. A törvényes képviselőnek nem kell személyesen jelen lennie a tájékoztatásokon. Ha azonban jelen van, akkor a kérőlapot a kérelmező felvilágosítása után is aláírhatja, akadályoztatása esetén tudomásul vevő nyilatkozatát teljes bizonyító erejű magánokirat formájában is eljuttathatja. Alapkövetelmény, hogy a magzatvédelmi törvény határozza meg világosan a korlátozottan cselekvőképes kérelmezőknél a törvényes képviselő általi jóváhagyás időpontját az eljárásban (előzetes-utólagos), a törvényes képviselő meghallgatását, a jelenléte mellőzésére irányadó kivételes lehetőséget, annak indokát, a jóváhagyás megtagadásának, elmulasztásának jogkövetkezményeit. Aggályos ezért, ha e lényegi kérdések egy részét miniszteri rendelet pótolja, az pedig különösen, ha a másik részére a rendelet mellékletéből (a kérőlap tartalmából) kell visszakövetkeztetni.

Az ombudsman mindezekre figyelemmel azt állapította meg a jelentésben, hogy a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak terhesség-megszakításának kérelmezésekor a garanciális elemek hiánya, a rendeleti szintű, azonban még ott sem egyértelmű megfogalmazása, illetve a felmerült ellentmondások a jogbiztonság követelményét, illetve az érintettek önrendelkezési jogát sértik.

*A törvényes képviselő tudomásul vételről szóló nyilatkozatának elmulasztása és megtagadása esetén alkalmazott eljárás és jogkövetkezmények*

A törvényes képviselő a terhesség-megszakítás elvégzéséhez való hozzájárulásának előírása nem az államnak a magzati élet védelmére vonatkozó kötelezettségből következik, arra ugyanis más eszközök szolgálnak. Ilyen helyzetben ugyanis a jog azt vélelmezi, hogy a törvényes képviselő – tipikusan a szülő – és a gyermek közt legalább olyan bizalmi viszony van, hogy a szülő tudomása és a közös dön-

tés meghozatala szolgálja a legjobban az érintett, korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú legjobb érdekét és a megalapozott döntést. Szülői segítség, támogatás nélkül nehezen képzelhető el, hogy egy újszülöttről gondoskodni tud, továbbá a nagykorúság eléréséig még a „szülői ház” elhagyása is csak gyámhatósági engedéllyel lehetséges. A jelentés kiemeli, hogy a döntés személyes jellegéből fakadóan a törvényes képviselő nem a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú helyett dönt, hanem a kiskorú megalapozott döntését segíti, azzal a megkötéssel, hogy a jognyilatkozat a törvényes képviselő írásbeli hozzájárulása nélkül érvénytelen lesz.

Ideális esetben a várandós gyermek számára a törvényes képviselő, a szülei, közeli hozzátartozói segítséget, támogatást nyújthatnak a döntés meghozatalában. E rendkívül érzékeny kérdésben a családvédelmi szolgálat munkatársainak minél teljesebb együttműködésre, a várandós kiskorú és törvényes képviselője közötti egyetértésre, meg egyezésre kell törekedniük. A jognak arra az esetre is megfelelő választ kell adnia, ha alapvető nézetkülönbség alakul ki a törvényes képviselő és a várandós gyermek között. Például a szülő és a gyermek eltérő vallási nézete, más világnézeti meggyőződése miatt. A törvényes képviselőnek nincs jogi lehetősége, hogy a nézetkülönbség esetén a terhesség-megszakítást „kikényszerítse”, azonban a tudomásul vétel nyílt megtagadása, szándékos halogatása, elmulasztása esetén a terhesség-megszakítás nem végezhető el, így a várandós gyermek könnyen kifuthat a rendelkezésre álló 12 hetes határidőből.

A polgári jog hagyományos eszköze a törvényes képviselő és a kiskorú személy között fennálló érdekellentét kezelésére, hogy a gyámhatóság az ügyben eseti gyám rendeléséről dönt. Jelen esetben a terhesség-megszakítás elvégzése, az ahhoz való hozzájárulás kérdésében való vita és ellentét e körbe sorolható. A polgári törvénykönyv alapján a szülő főszabályként nem képviselheti a gyermeket olyan ügyben, amelyben ő maga a gyermekkel szemben ellenérdekű fél. Ha a gyermek ügyében a törvényes képviseletet gyakorló szülő érdekellentét miatt nem járhat el, a gyámhatóság a gyermeknek eseti gyámot rendel, akinek kirendelését bármely érdekelt, bármely hatóság kérheti, sőt adott esetben annak hivatalból – kérelem nélkül – is helye van. A szülő képviseleti joga nem terjed ki a gyermek azon

jognyilatkozataira, amelyeket jogszabály szerint kizárólag személyesen lehet megtenni. A gyámhivatal kérelemre vagy hivatalból eseti gyámot rendel a kiskorú gyermek részére, ha a gyermek ügyében nem járhat el. Ez az eseti gyám pedig a gyámhivatal kirendelő határozatában meghatározott ügyben olyan jogkörrel jár el, mint a gyám, és köteles az ítéllőképessége birtokában lévő gyermek véleményét megismerni és azt a gyermek korára és érettségére tekintettel figyelembe venni tevékenysége ellátása során.

A szaktárca tájékoztatása szerint, ha a törvényes képviselő és a várandós kiskorú között kibékíthetetlen ellentét feszül a terhesség-megszakítás elvégzésének kérdésében, akkor a családvédelmi szolgálat munkatársa „a gyámhatósághoz irányítja őket”. A gyámhatóságnak van lehetősége arra, hogy ilyenkor eseti gyámot rendeljen ki, ezen eljárás lefolytatása pedig – jogszabályi hivatkozás nélkül is – a gyakorlatban „soron kívül történik”. A biztos rámutatott, hogy nem egyértelmű, hogy mi a követendő eljárás a törvényes képviselő jóváhagyásának elmaradása, megtagadása esetén. A biztos ennek kapcsán rámutatott a jelentésében, hogy nem világos, milyen módon juthat el a gyámhivatal elé az ilyen típusú ügy, mikor és hogyan kerülhet sor az eseti gyám kirendelésére. A jelentés rámutat ennek kapcsán arra, hogy az érdekérvényesítés szempontjából kiszolgáltattott, a törvényes képviselővel vitázó, krízishelyzetben lévő, korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorútól nem várható el, hogy maga indítson az illetékes gyámhatóság előtt eljárást a jóváhagyó nyilatkozat pótlására. Mindezt ráadásul tovább nehezíti, hogy épp a hozzájárulás hiányában nem ellenjegyzik a kérelmet, azaz nem születik az ügyben határozat.

Az ombudsman szerint komoly aggályokat vet fel az a jogalkalmazási gyakorlat, amely szerint ilyenkor – kellő szabályozás hiányában – egyszerűen csak a gyámhivatalhoz irányítják az érintettet. A segítségnyújtás nem bízható pusztán a családvédelmi szolgálat belátására, lelkiismeretére: intézményi garancia hiányában ugyanis mindez ahhoz vezethet, hogy a gyámhatóság későn vagy eleve nem is értesül a problémáról. Ráadásul az eseti gyám rendelésének a lehetőségét a jogszabály ugyan tartalmazza, azonban a soron kívüliséget nem rögzítik, ez megint csak esetleges.

A jelentés kiemeli: indokolt lenne ha – a polgári jogi szabályokkal összhangban, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésére is figyelemmel – a magzatvédelmi törvény maga rögzítené, hogy a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú és törvényes képviselője közt a jóváhagyás kapcsán fennálló vita, érdekellentét esetében a családvédelmi szolgálat munkatársa jegyzőkönyvet vesz fel, és ennek soron kívüli megküldésével hivatalból tájékoztatja a gyámhivatalt a helyzetről. (Itt a bizalmasságot megőrizve e jelzés akár a korlátozottan cselekvőképes személy szóbeli kérelmére is történhetne.) A jelzés nyomán pedig a gyámhivatal a tényállás ismeretében soron kívül dönthet megfelelő eseti gyám kirendelésének kérdésében, az eseti gyám pedig az érintettek meghallgatása mellett ugyancsak soron kívül járhatna el a jóváhagyás pótlásával összefüggésben. A jelentés hozzáteszi, hogy ilyenkor olyan eseti gyám kirendeléséről kell gondoskodni, aki lelkiismereti okokból eleve nem tagadja meg a terhesség-megszakítással kapcsolatos jóváhagyás megadását.

Az ombudsman a fentiekre hivatkozással megállapította, hogy a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításra irányuló kérelménél a törvényes képviselő tudomásul vevő nyilatkozata elmulasztásakor, megtagadásakor követendő eljárásra vonatkozó külön szabályok hiánya aggályokat vet fel. Sérti a jogbiztonság követelményét, valamint alapjogi oldalról az érintettek önrendelkezési jogával és tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, mivel a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét idézi elő.

*A terhesség megszakításának kérelmezése a gyermekvédelmi gondoskodásban, szakellátásban élő, korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak esetében*

A Ptk. alapján gyermekvédelmi gyámság alá tartozik különösen az a gyermek, akit nevelésbe vettek; akit ideiglenes hatállyal gyermekvédelmi nevelőszülőknél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben helyeztek el és szülője ellen a szülői felügyelet megszüntetése iránti per indult, vagy akinek a szülője hozzájárult gyermeke titkos örökbefogadásához. A gyermekvédelmi törvény rögzíti, hogy a gyermekvédelmi gyám a feladatait a területi gyermekvédelmi

szakszolgálattal létesített közalkalmazotti jogviszony keretében, önálló munkakörben látja el. Tevékenységét a gyámhatóság irányítja és felügyeli, a gyermekvédelmi gyám feladatainak ellátásához szükséges feltételeket a területi gyermekvédelmi szakszolgálat biztosítja.

A vizsgált kérdés kapcsán a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek körét azért volt érdemes külön áttekinteni, mert esetükben a törvényes képviselőt a gyermekvédelmi gyámok látják el. A gyermekvédelmi gyámság alatt álló, korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak terhesség-megszakításra vonatkozó kérelme esetén tehát a gyermekvédelmi gyám jogosult arra, hogy a kérelem érvényességéhez szükséges hozzájárulást megadja. A szaktárca válasza szerint a családvédelmi szolgálatnál való első tájékoztatás alkalmával a gyermekvédelmi gyám jelenléte – a törvényes képviselőhöz hasonlóan – még nem szükséges, nincs megkövetelve a gyermekvédelmi gyám és a gyámolt együttes személyes jelenléte még a második meghallgatás alkalmával sem. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a korlátozottan cselekvőképes személyt mindkét meghallgatásra el szokta kísérni a gyermekvédelmi gyám, illetve a gondozási hely vezetője.

Felmerül a kérdés alapjogi szempontból, hogy a gyermekvédelmi gyám akár vallási, akár más lelkiismereti meggyőződésére hivatkozva megtagadhatja-e a kérelemhez való hozzájárulást. A gyermekvédelmi gyám jogi helyzete ugyanis alapvetően eltér attól, mintha a szülő vagy más közeli hozzátartozó látná el a törvényes képviselőt. A gyermekvédelmi gyám állami képviselőként, közalkalmazottként, professzionális módon, meghatározott végzettség mellett látja el a feladatát; nemcsak a törvényes képviselője, hanem a vagyonkezelője is a gyámoltnak. A jogszabály maga a munkakör ellátását tekintve ugyanakkor nem követeli meg a direkt világnézeti semlegességet, így például akár hitoktató vagy teológus is elláthatja ezt a feladatot.

A jelentés hivatkozik az Alkotmánybíróság gyakorlatára, amely szerint a lelkiismereti szabadság alapján az állam senkit nem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. Az állam kötelessége, hogy ilyen kényszertől tartózkodjon és az is, hogy lehetővé tegye észszerű ke-

reték között az alternatív magatartást. Nem alkotmányellenes, ha ez utóbbi érdekében az, aki lelkiismerete szerint kíván cselekedni, olyan áldozatokra kényszerül, amelyek nem aránytalanok. Az Alkotmánybíróság döntéseiben kiemelte, hogy az államnak arról kell gondoskodnia, hogy – a lelkiismereti konfliktus személyes és egyedi jellegének megfelelően – ne legyen jogi akadálya az egyéni mentesülésnek a lelkiismeret parancsával szembenálló jogi kötelesség alól. Az abortuszt ellenző orvosokkal kapcsolatban az állam eleget tesz a lelkiismereti szabadság jogából folyó kötelezettségének, ha lehetővé teszi a munkajogi kötelesség alól a mentesülést vagy ha lehetővé teszi olyan munkahelyek létesítését, ahol a nőgyógyász nem kénytelen meggyőződése ellenére abortuszt végezni. Alaptalan a lelkiismereti okra hivatkozás, ha az azzal össze nem egyeztethető tevékenység a munkakör lényegéhez tartozik. Az orvosilag nem indokolt terhesség-megszakítás pedig elvileg nem szükségszerű része a szülész-nőgyógyászati munkakörnek, így az azt ellenző orvos általában hivatkozhat a lelkiismereti szabadság jogára.

Az Alkotmánybíróság által kialakított tesztet követve belátható, hogy a gyermekvédelmi gyámok esetében egyfelől nem az abortusz elvégzése, hanem a kérelem törvényes képviselőként történő jóváhagyása a kérdés, másfelől viszont e hozzájárulás megadása nem tartozik a munkakör lényegéhez. A biztos álláspontja szerint e helyzetben a gyermekvédelmi gyám nem kötelezhető, hogy állami alkalmazottként olyan beavatkozáshoz adjon hozzájárulást, amely összeegyeztethetetlen lényeges személyes meggyőződésével. Ilyenkor ugyanis arról van szó, hogy az egyik döntés opció a gyermekvédelmi gyám meggyőződése miatt eleve kizárt lesz. Abban az esetben, ha ilyen súlyos döntési helyzet merül fel, több megoldás is lehetséges, a közös pont ugyanakkor az, hogy a hozzájárulás megadásával kapcsolatos döntés mielőbb megszülethessen. A gyermekvédelmi gyámnak a Ptk. alapján lehetősége van arra, hogy a gyámhatóságtól fontos okból a felmentését kérje, ekkor soron kívül új gyermekvédelmi gyámot kell rendelni, aki képes e kérdésben kizárólag a gyermek jogait és legfőbb érdekeit figyelembe véve dönteni a hozzájárulás kérdésében. Kérdés ezzel együtt, hogy mindezt a gyermekvédelmi gyám megteszi-e, így indokolt lehet azt is előírni, hogy ilyen helyzet-

ben a gyermekvédelmi gyámnak jeleznie kell a felmerült problémát a tevékenységét felügyelő gyámhatóság felé, aki képes az ügyben soron kívül intézkedni.

A gyermekvédelmi szakellátásában élő gyerekek esetében a jelentés szerint kifejezetten indokolt az, hogy törvényes képviselőként a gyermekvédelmi gyám mielőbb, legkésőbb az első tájékoztatást követően értesüljön a fennálló helyzetről, vagyis arról, hogy a gyámolt, korlátozottan cselekvőképes gyermek várandós kérelmezni szeretné a terhesség-megszakítást. Az eltérő helyzetük miatt ugyanis kevésbé valószínű, hogy a kiskorúnak nyomásgyakorlástól, kényszerből, büntetéstől kellene tartania a gyermekvédelmi gyám részéről. A szülő által ellátott törvényes képvisellel szemben ugyanis ilyenkor mérlegelendő lehet a gyermekvédelmi gyám személyének megváltoztatása, eseti gondnok rendelése, a helyettes gyermekvédelmi gyám azonnali fellépése. A gyermekvédelmi gyám számára jogszabályban lehetne előírni, hogy egy ilyen helyzet tudomására jutását követően haladéktalanul jelezzen a gyámhivatalnak és kérje az intézkedésüket.

Az ombudsman mindezekre tekintettel megállapította, hogy a jogbiztonság követelménye, az érintett gyermekek önrendelkezési joga szempontjából visszas helyzetet eredményez, hogy nincsen külön speciális szabályozás a terhesség-megszakítási kérelem jóváhagyása tekintetében olyan, korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak esetében, akiknek törvényes képviselőt a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedve gyermekvédelmi gyám látja el.

*A terhesség-megszakítás kérelmezése során helyettes döntéshozó megjelölésének előzetes lehetősége a 16. életévét betöltött kiskorú részéről*

A beadványban azt is érintette, hogy a hatályos szabályok értelmében lehetséges-e, hogy egy 16 éves várandós kiskorú gyermek a törvényes képviselője helyett helyettes döntéshozót nevezzen meg, aki aztán a terhesség-megszakításhoz, invazív egészségügyi beavatkozáshoz ilyen módon hozzá tud járulni. A szaktárca a válaszában arra hívta fel a figyelmet, hogy az egészségügyről szóló törvény, azaz az egészségügyi törvény rendelkezései értelmében a helyettes döntéshozó meg-

választásának joga a 16. életévét betöltött kiskorú önrendelkezési jogából fakad, és így álláspontja szerint nem is vonhatja el a törvényes képviselő előírt nyilatkozattételhez való jogát.

A törvény rögzíti a helyettes döntéshozó kijelölésére vonatkozó alapvető rendelkezéseket. Ennek értelmében az önrendelkezési jog gyakorlása keretében a beteg – a törvényben meghatározott korlátozásokkal – szabadon döntheti el, hogy kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni, illetve annak során mely beavatkozások elvégzésébe egyezik bele, illetve melyeket utasít vissza. A 16. évét betöltött kiskorú közokiratban, teljes bizonyító erejű magánokiratban megtett nyilatkozattal megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki jogosult helyette a beleegyezés, visszautasítás jogát gyakorolni, vagy meghatározott személy megjelölésével (vagy akár a nélkül) a nyilatkozattételre jogosult személyek közül bárkit – így például a törvényes képviselőjét – kizárhat a beleegyezés, visszautasítás joga helyette történő gyakorlásából és a tájékoztatásból.

A jelentés szerint az nyilvánvalóan nem képezi vita tárgyát, hogy a terhesség-megszakítás invazív egészségügyi beavatkozás-e, ugyanakkor fontos aláhúzni, hogy ez a beavatkozás kizárólag kérelem alapján, a megfelelő ellenjegyzés esetén, az ismertetett eljárás keretében végezhető el. Mivel a kérelem benyújtását a súlyos válsághelyzet fennállása esetén (is) a várandós nő kérelmezi, nem fordulhat elő olyan, hogy a terhesség-megszakítást a súlyos válsághelyzet miatt az egészségügyi intézmény, az orvos indítja, így az érintett vissza tudná azt utasítani, az pedig életszerűtlen, hogy az általa kezdeményezett beavatkozásba nem egyezik valaki bele.

A biztos egyetértett a szaktárcával abban, hogy alapjogi oldalról is igazolható, hogy a helyettes döntéshozó rendelése keretében az önrendelkezési jogából eredően az érintett csak a saját döntésére (beleegyezésre, visszautasításra) nézve rendelhet helyettest, más személy döntési jogkörét ilyen módon nem vonhatja el, és nem is zárhatja ki elméletileg. Mindezek alapján megkérdőjelezhető volna egy olyan, teljes bizonyító erejű magánokirat formájában benyújtott helyettes döntéshozó megnevezésére vagy a törvényes képviselő kizárására vonatkozó nyilatkozat érvényessége, amely a törvény szerinti hozzájárulás másnak való „átadására” irányul.



A jelentésben mindezek nyomán az ombudsman megállapította, hogy önmagában nem aggályos a jogbiztonság követelménye szempontjából, így visszas helyzetet sem idéz elő az, hogy a helyettes döntéshozó megjelölése tekintetében a törvény maga nem nevesíti külön kivételként az egyes, kérelemre indítható, speciális egészségügyi invazív beavatkozásokat. A törvény szabályok logikai értelmezéséből, az alapjogi (önrendelkezési jogi) megközelítésből eredő válaszdadás azonban – tételes jogi kizárás hiányában – nem bizonyos, hogy a joggyakorlat számára is teljesen kielégítő megoldás. Így a jogalkotó részéről az esetleges viták és bizonytalanság megelőzése érdekében a jövőben mérlegelhető, illetve megfontolható lehet e kérdés kifejezett jogszabályi rendezése.

*A várandós kiskorú terhesség-megszakítása elvégzésére irányuló eljárással kapcsolatos szakmai protokoll, módszertani útmutató kiadása*

A beadvány és a kapott válasz is arra világítottak rá, hogy – a jogi szabályozás garanciális elemei egyértelműségének biztosításán túl – a várandós kiskorúak terhesség-megszakítási kérelmének kezelésével összefüggésben, a szaktárca álláspontjával is teljesen egyetértve szükséges és indokolt lenne az eljárásra vonatkozó szakmai protokoll, illetve módszertani útmutató elkészítése. A szabályozásbeli aggályok, hiányosságok kiküszöbölése, valamint a jogszabályok megfelelő módosítását követően, azokra is tekintettel ilyen, a nyilvánosság számára is megismerhető szakmai protokoll, illetve útmutató nagy segítséget jelentene minden érintettnek. Az alapjogi szempontokon túl szakmai oldalról egyszerre jelenik meg az egészségügyi, a gyermekvédelmi és a családvédelmi szempontrendszer. Lényeges, hogy a nem kívánt, korai terhesség a várandós kiskorú és családja számára is súlyos, életre szóló döntési krízishelyzetet idéz elő, ennek kezelése, a döntési folyamat segítése komoly szakmai kihívás, ami széleskörű együttműködést követel meg.

Mindezek alapján az ombudsman azt állapította meg, hogy mind a cselekvőképtelen, mind pedig a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak terhesség-megszakítása elvégzésére irányuló eljárással

kapcsolatos szakmai protokoll, módszertani útmutató hiánya jelenleg akadályozza az érintett kiskorúak önrendelkezési jogához, illetve gondoskodáshoz és védelemhez való jogához kapcsolódó állami intézményvédelmi kötelezettség érvényesülését.

## **Intézkedések**

Az ombudsman felkérte az emberi erőforrások miniszterét egy olyan tartalmú módosítás előkészítésének, illetve megalkotásának kezdeményezésére, amely tartalmazza az alapjogi és jogállami szempontból szükséges elemeket. Így a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításának kérelmezése esetén követett eljárás garanciáit, különösen a törvényes képviselő jóváhagyó nyilatkozattételére, a jóváhagyás pontos időpontjára, a törvényes képviselő meghallgatására, illetve jelenléte mellőzésére irányadó kivételes lehetőségekre, annak indokaira vonatkozó szabályokat. Rögzítse a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításának kérelmezésekor a törvényes képviselő jóváhagyásának megtagadásakor, annak elmulasztásakor alkalmazandó jogkövetkezményeket, és az azt követő eljárást, a családvédelmi szolgálat munkatársának kötelezettségeit. Végül tartalmazzon a terhesség-megszakítási kérelem jóváhagyása során speciális szabályokat az olyan korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak esetében, akiknek a törvényes képviselőt a gyermekvédelmi szakellátásban gyermekvédelmi gyám látja el. A biztos kezdeményezte a kiskorúak terhesség-megszakítása elvégzésére irányuló eljárás során alkalmazandó szakmai protokoll, módszertani útmutató kidolgozását is.

## **A jelentés utóélete**

Az egészségügyért felelős államtitkár válaszában arról adott tájékoztatást, hogy a jelentésben tett megállapításokkal, a kifogásolt jogszabályok kiegészítésére vonatkozó ajánlásokkal jogi szakmai szempontból is egyetértett. Álláspontja szerint szükséges a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú személy terhesség-megszakításának kérelmezése esetén a törvényes képviselő jóváhagyó nyilatkozattéte-

lére, a jóváhagyás pontos időpontjára, a törvényes képviselő meghallgatására, illetve jelenléte mellőzésére, annak indokaira vonatkozó szabályozás előkészítése. Szükség van továbbá a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításának kérelmezése esetén a törvényes képviselő jóváhagyásának megtagadásakor, illetve elmulasztásakor alkalmazandó jogkövetkezményekre és eljárásra vonatkozó szabályokra.

Indokoltnak látja emellett speciális szabályok megalkotását is az olyan terhesség-megszakítási kezdeményezések esetében, ahol a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak törvényes képviselőjét a gyermekvédelmi szakellátásban gyermekvédelmi gyámok látják el. Mindezekon túl a jelentésben foglaltakkal egyezően szükségesnek tartotta a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak esetében a terhesség-megszakítás elvégzésére irányuló eljárás során alkalmazandó külön szakmai protokoll, módszertani útmutató kidolgozását is. Jelezte, hogy a szabályozás szenzitív jellegűnek számít, így módosításra csak alapos előkészítés után, az érintett szakterületek közötti egyeztetést követően kerülhet sor. Véleménye szerint mindebből következően a módosítások előkészítése legkorábban 2017-ben történhet meg. A biztos a válasszal egyetértett, a kezdeményezéseket üdvözölte, az érdemi előkészítés kapcsán jelzett várható időpontot pedig tudomásul vette.



## A gyermek joga a megfelelő tájékoztatáshoz (17. cikk)

Az Egyezményben részes államok elismerik a tömegtájékoztatási eszközök feladatának fontosságát, és gondoskodnak arról, hogy a gyermek hozzájusson a különböző hazai és nemzetközi forrásokból származó tájékoztatáshoz és anyagokhoz, nevezetesen azokhoz, amelyek szociális, szellemi és erkölcsi jóléte előmozdítását, valamint fizikai és szellemi egészségét szolgálják. Ebből a célból a részes államok:

- a) előmozdítják azt, hogy a tömegtájékoztatási eszközök – a 29. cikk szellemének megfelelően – a gyermek számára szociális és kulturális szempontból hasznos tájékoztatást és anyagokat terjeszsenek;
- b) előmozdítják a nemzetközi együttműködést a különféle hazai és nemzetközi, kulturális forrásokból származó ilyenfajta tájékoztatás és anyagok előállítására, cseréje és terjesztése érdekében;
- c) előmozdítják a gyermekkönyvek előállítását és terjesztését;
- d) előmozdítják, hogy a tömegtájékoztatási eszközök különösen vegyék figyelembe az őslakossághoz, illetőleg a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermek nyelvi szükségleteit;
- e) elősegítik a gyermek jólétére ártalmas információk és anyagok elleni védelmét megfelelően szolgáló irányelvek kidolgozását a 13. és a 18. cikk rendelkezéseinek figyelembevételével.

A 30 évvel ezelőtti időszakhoz képest a modern információs társadalmunkban a gyermek tájékoztatáshoz való joga átalakult, a jelentősége azonban talán még tovább is nőtt: nem egyszerűen „csak” az információkhoz való hozzáférés biztosítására van szükség, hanem a hétköznapi valóságot jelentő, jelen idejű digitális világ, média működésének egyre jobb megértésére. Mindez magával hozza az oktatás átalakulását, a digitális eszközök egyre intenzívebb terjedésével pedig nemcsak a szülőknek, hanem az iskoláknak is lépést kell tartaniuk. Egy ombudsmani vizsgálat ennek a helyzetnek az elemzésére vállalkozott.

## Tudatosan kellene csinálni

*A médiaértés-oktatás hazai helyzetének  
átfogó vizsgálata (AJB-497/2016)*

BÁCSKAI KRISZTINA

Az ombudsman szerint kevés az iskolákban a szakképzett médiatanár, a Nemzeti Alaptantervben a médiaértés nem önálló tantárgy, a meghatározott óraszám és szakmai tartalom inkább ajánlás, valamint hiányzik belőle az online bántalmazás és az internet veszélyei kezelésének módja. A biztos első lépésként arra kérte fel az emberi erőforrások miniszterét, hogy készüljön a médiaértés-oktatás hatékonyságát felmérő, átfogó kutatás, legyen szakirányú pedagógusképzés, a tanárképzés tananyagában pedig szerepeljen az online bántalmazás elhárításának tematikája.

### A vizsgálat előzményei

Az ombudsman egyik fontos feladata, hogy folyamatosan monitorozza az emberi és gyermeki jogok érvényesülését és az azokra vonatkozó ismeretek elterjedtségét, ennek keretében egy-egy stúdiomot pedig kiemelve, azok köznevelési helyzetét térképezze fel. Ilyen jellegű vizsgálatokra már korábban is sor került, így előzményként kiemelendők. A jogtudatosítási területtel összefüggésben a biztos több olyan megállapítást tett, amelyen elindulva vagy azokat monitorozva újabb jelentések születtek. A jelentés a jogtudatosításnak három szintjét különböztetheti meg. Az első a jogismeret, a jogokról, illetve azok korlátairól szóló ismeretanyag átadása. Mindez pusztán információk birtoklását jelenti, ami nélkülözhetetlen természetesen a jogtudatosság mélyebb megvalósulásához, de még nem elegendő. A második szint a jogkövető magatartás kialakulása, ami a társadalomba való beilleszkedéshez elengedhetetlen. A jogtudatosság harmadik szintje, hogy a gyermek tudatába vésődjön, személyiségébe attitűdként kialakuljon az emberi jogok tisztelete, egy szabad társadalomban az étellel járó felelősségvállalás képessége. Mindez érvényes

a médiaműveltségre vonatkozó ismeretek elsajátítására, a kritikus médiafogyasztás előmozdítására.

2013-ban a gyermekek egészséges környezethez való jogának vizsgálata állt a középpontban, a biztos többek között feltárta a fogyasztók biztonságos élelmiszerekkel történő ellátásának garanciális elemeit, különös tekintettel a gyermekekre, mint kiemelten védendő fogyasztói csoportra. A jelentés szerint az egyes oktatási intézmények egyáltalán nem vagy csupán elvétve építették be és tették tananyaguk részévé az alapvető fogyasztói ismeretek oktatását. 2015 elején biztos a korábbi 2008-as vizsgálat során megfogalmazott egyes megállapítások fenntartása mellett megállapította, hogy a gyermekek jogtudatosításának fejlesztését szolgáló intézkedések egyre nagyobb számban fellelhetők a felsőoktatási intézmények képzéseiben. Látható, hogy egyre több üdvözlendő példa és precedens van Magyarországon olyan civil, illetve állami, szakmai szervezésű programokra is, amelyek aktívan bevonják, tanítják és érzékenyítik a gyerekeket az alapvető emberi jogok és értékek (pl. tolerancia, szolidaritás) irányába. Ennek ellenére azonban az átlagos köznevelési intézmények mindennapi gyakorlatában e jogok valódi tartalma és értelme érdemben csak eshetőleges formában, kivételesen kerül ismertetésre.

## **Az eljárás megindulása**

2016-ban született a fenti jogtudatosító jelentések sorába illeszthető vizsgálat a médiaértés-oktatás hazai gyakorlatáról. A médiaértés-oktatás kérdésének jelentőségét mutatja, hogy az Európai Unió Bizottsága 2009-es, médiaműveltségről szóló ajánlásában szorgalmazta, hogy a médiaoktatás és a médiaműveltség váljék az oktatási rendszer szerves részévé és az egyes tagállamokon belül minél több lehetséges szereplő vegyen részt ebben a munkában. A Hamisítás Elleni Nemzeti Tanács 2011-es kutatásában vizsgálta a magyar középiskolások internet-használati szokásait, majd ennek alapján felhívta a figyelmet annak tudatosítására, hogy az internet nem jogmentes tér, a vizsgálat főbb következtetései szerint az internet a középiskolások életének szerves része. Az egész társadalom, de különösen a gyermekek és a fiatalok számára az utóbbi másfél évtizedben az internetes kommunikáció elsőrendűvé

vált, a 15-20 éves korosztályt az információs társadalom „bennszülöttjeinek” is nevezik. Az információ mennyisége, az információs csatornák elképesztő mérvű gyarapodása miatt soha ekkora szükség nem volt arra, hogy a gyermekek olyan oktatásban részesüljenek, amely alkalmassá teszi őket a média világában való biztonságos eligazodásra. A gyermekek ugyanis akkor érthetik meg az őket körülvevő világot, ha képesek értően, kritikusan megítélni és befogadni a hallott, látott információkat; ezt a célt szolgálja a médiaértés-oktatás.

A 2013-ban megjelent Nemzeti Alaptanterv (NAT) újrarendezte a magyarországi médiaoktatás iskolán belüli helyét, rendszerét: valamennyi korosztály számára megjelentek a médiaműveltségre vonatkozó ismeretek, azok külön nevesítve beépülnek a vizuális kultúra tantárgyba. Az iskolai tantervben szerepet kap a kritikai gondolkodás kialakítása, a médiában megjelenő erőszak, a jelenség értelmezése, hatásának tudatosítása, az online életforma hatása a személyiség fejlődésére és a társas kapcsolatokra, a tanulásra, a munkavégzésre, valamint a szabadidő eltöltésére, emellett évek óta már választható közismereti érettségi vizsgatárgy is. Oktatási szakértők szerint azonban probléma, hogy a médiaoktatás és ismeret tekintetében igen nagy különbségek tapasztalhatóak a gyermekek tudása között attól függően, hogy milyenek a helyi, személyes és iskolai lehetőségeik. Jelenleg emellett a médiaértés-oktatás több műveltségi területhez is kapcsolódik, nem önálló tantárgyként szerepel, így többnyire nem szakirányú végzettséggel, hanem különféle más fősokkal rendelkező tanárookra hárul a médiával kapcsolatos ismeretek átadása.

## **A megállapított tényállás**

A biztos hivatalból indított vizsgálata során részletes tájékoztatást kért az emberi erőforrások miniszterétől, a KLIK elnökétől, az OH elnökétől, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) elnökétől, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet (OFI) főigazgatójától, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnökétől, valamint a területet jól ismerő civil-szakmai szervezetek vezetőitől.

Az átfogó vizsgálat arra irányult, hogy feltérképezze: a médiaismeret, médiaműveltség oktatása hogyan, milyen időkeretek között



valószínűleg meg a köznevelési intézmények gyakorlatában, milyen jó gyakorlatok léteznek a médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos kompetenciák átadására. A vizsgálat kitért arra is, hogy melyek a médiaismeret, médiaműveltség területén megmutatkozó hiányosságok legfőbb következményei a gyermekekre nézve, létezik-e az iskolai médiahasználattal kapcsolatos szabályozás a köznevelési intézményekben. A vizsgálat feltárta azt is, hogy alkalmaznak-e a gyermekek által látogatott közintézményekben szűrőprogramokat a gyermekek számára káros, jogellenes tartalmak ellen, rendelkezésre állnak-e adatok a tekintetben, hogy a médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos ismereteket milyen kompetenciával, képzettséggel rendelkező tanárok, milyen létszámmal oktatják a köznevelési intézményekben. A vizsgálat fókuszát képezte továbbá az is, hogy milyen lehetőségek, megoldások léteznek arra, hogy a jelenleginél nagyobb időtartamban, illetve hatékonyabban készítsék fel a tanulókat a felelős média-, illetve internethasználatra, hogy megvédje őket, a káros, jogellenes tartalmakkal szemben az iskolákban, úgy, hogy az ne jelentsen a tanulókra nézve kötelező óraszám-növekedést.

Az államtitkár álláspontja szerint a KLIK 198 tankerülete fenntartásában álló intézményben végzett felmérés adatai is azt igazolják, hogy a nevelési-oktatási intézmények a vonatkozó törvényi előírásnak megfelelően, felelősséggel látják el ezt a feladatot, és az intézmények rendelkeznek a jogellenes tartalmak elleni szűrőprogramokkal. Mindazonon az informatikai eszközökön alkalmazzák e programokat, amelyeket a tanulók az intézményben használhatnak. Az önálló tanórai keret növelése ugyanakkor az államtitkár álláspontja szerint semmiképpen sem lehet célravezető, hiszen szinte minden műveltségterület tanításában, a tudástartalmak átadásában integrált módon jelen van a média- és internethasználat. A digitális környezet térhódítása miatt a pedagógusok nehéz helyzetben vannak, mert a képzésükben még nem jelent meg az, hogy hogyan kezeljék ezt a területet, hogyan tudják az oktatás során aktív és biztonságos módon alkalmazni a médiát. Az államtitkár utalt arra, hogy ezzel párhuzamosan szükséges a diákokkal megérinteni, hogyan lehet tudatosan és felelősen is használni a média újította lehetőségeket.

Az OH elnökének válasza alapján a Köznevelési információs rendszer (KIR) személyi nyilvántartásban 833 olyan pedagógus szerepel, aki önálló tantárgyként médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos ismereteket oktat. A KLIK elnöke a vizsgálat sikere érdekében átfogó felmérést készíttetett az ország valamennyi tankerületét érintően. Az elnök álláspontja szerint – amint azt az országos felmérés adatai is jelzik – az intézmények rendelkeznek megfelelő szűrőprogramokkal, ilyenek ingyenesen is letölthetők a különböző elektronikus felületekről. Kifejtette, hogy a jelenleginél nagyobb időtartamban kellene a tanulókat felkészíteni a felelős médiahasználatra, azonban erre a megoldást – a tanulók további aránytalan terhelésének elkerülése érdekében – nem a kötelező tanórák számának növelésében, hanem abban látja, hogy a tantárgyak legszélesebb körében megvalósuljon a témához illeszkedő oktatás. A KLIK fenntartásában lévő 198 intézményben végzett felmérés szerint az intézmények gyakorlatában a médiaértés-oktatás tantárgyi elnevezése, szervezése egyáltalán nem egységes. Önálló tantárgyként legtöbb esetben vizuális kultúra, mozgókép- és médiaismeret címmel oktatják. Azonban a legtöbb iskolában integráltan, az informatika, a magyar nyelv és irodalom, a rajz, az osztályfőnöki, az erkölcsstan órák keretében kerül megszervezésre. Jelentős számmal nyilatkoztak úgy az iskolák, hogy többféle olyan szakkör és klub működik, ahol szintén ezen ismereteket sajátíthatják el.

A médiaismeret, médiaműveltség oktatására szánt időkeret kapcsán megállapítható, hogy az iskolák túlnyomó többségében heti 1 órában valósul meg az oktatás, azonban sok intézményben 0,5 órát szánnak az oktatásra. A médiaismeretek oktatása felső tagozaton, jellemzően a 8. osztályban kezdődik meg, az évfolyamokban fokozatosan növekszik az erre szánt óramennyiség. Az órák kialakítása (szaktárgyi óra, különóra) még a tankerületeken belül is változó. Jelenleg 25 intézmény rendelkezik az iskolai médiahasználattal kapcsolatos egységes szabályozással. Ahol előfordul ilyen szabályozás, ott a diákok az iskolai audiovizuális eszközöket csak tanári felügyelet mellett használhatják, a saját telefonjaikat ki kell kapcsolni órán. Előfordul, hogy egyes közösségi oldalakat letiltanak vagy wifi jelszót használnak, tiltják a telefonhasználatot és a tanulói gépeket program-

mal felügyelik. Sok intézményben már a házirendben is szabályozták az okostelefonok használatát, a kollégiumokban előfordul korhatáros szűrés, jogdíjas tartalmak letöltésének tiltása.

Az OFI főigazgatója válaszában ismertette, hogy a médiatudatosságra való nevelés az iskolákban javarészt alternatív módon (az iskolák által választhatóan) vagy integratív módon (a hagyományos tantárgyakba, például a vizuális kultúra tárgyba beépítve) van jelen. A tantervi szabályozásban sokféle módon van jelen a médiaoktatás, a tantervek célrendszerében, általános követelményeiben hangsúlyosan megjelenik a médiaértés-oktatás. Az OFI tapasztalatai szerint ugyanakkor azonban a tényleges iskolai gyakorlatban mindez nem igazán jelenik meg integráltan, hatékony formában. A „Mozgóképkultúra és médiaismeret” nevű tantárgy nem tudott teljes óraszámú és teljes értékű tantárggyá válni, de az elemei – integrált formában – jelen vannak ma minden iskolában.

A főigazgató kifejtette, hogy a médiatudatosságra való nevelés terén lényegében a köznevelési törvény, illetve a tantervek (NAT, kerettantervek) általános célrendszerei a meghatározóak, de a tényleges iskolai gyakorlatban a helyi szabályozásoknak (helyi tanterv, házirend, stb.) van döntő szerepük. A pedagógusok szakképzettsége kapcsán a főigazgató tájékoztatott, hogy a szükséges, illetve javasolt tanári kompetenciák részletes leírását az OH által működtetett tanár-továbbképzési akkreditációs programok, a felsőoktatási intézményekben működő médiatanári kurzusok programjai tartalmazzák; amióta azonban nagyjából integrált formában van jelen ez a tárgy az iskolákban, a kifejezetten szakos tanárok képzéséről és főleg azok alkalmazásáról keveset tudnak. Az esetek többségében rajz szakos kollégák tanítják ezt a területet különböző szakirányú képzettségekkel. A főigazgatónak nincs tudomása arról, hogy Magyarországon léteznének a médiaértés-oktatás hatékonyságával kapcsolatos felmérések. Számtalan, kisebb-nagyobb felmérés, elemzés volt ezen a téren, de mivel ezek nem tudnak integrálódni, egy egységes Nemzeti Médiastratégiai Terv mentén rendeződni, ezért nem érhetik el a kellő hatékonyságot.

Az OFI álláspontja, hogy a médiatudatosságra történő nevelés a demokrácia építésének és fenntartásának alapvető eszköze, amely-

ben indokolt a fokozott állami szerepvállalás. Az államok szervezett oktatást, iskolarendszert és gyermekvédelmi intézményrendszert működtetnek, kifejezve ezáltal, hogy a gyermekek nevelésében és érdekeik védelmében részt vállalnak, a szocializáció felelősségét megosztják a szülőkkel. A főigazgató fontosnak tartja, hogy az állam által megbízott szervek, illetve testületek foglalkozzanak a tömegkommunikáció gyermekre gyakorolt hatásaival, mivel egyrészt a gyermekek mint egyének nem képesek saját jogaik érvényesítésére, másrészt, a szülők és a gyerekek érdekei nem feltétlenül esnek mindig egybe. Bizonyos esetekben a szülők viselkedhetnek akár önkényesen vagy felelőtlenül, és többségük nem rendelkezik megfelelő szakismerettel ahhoz, hogy képes legyen megfelelően értékelni a média szocializációra gyakorolt hatását. A tájékoztatás szerint a tömegkommunikáció különféle médiumai (televízió, internet) a családi neveléssel feltehetően egyenrangú, sőt, esetenként azt felülmúló jelentőségre tettek szert a gyerekek szocializációjának folyamatában, e hatások vizsgálatára, ellenőrzésére a szülőnek – szemben az állammal – csak korlátozott mértékben van módja. A digitális környezet térhódítása miatt roppant nehéz helyzetben vannak a ma oktató pedagógusok. Nekik egy jövőbeli mediatizált társadalmi kommunikációra kell felkészíteniük diákjaikat, miközben ők még egy olyan kommunikációs térben szocializálódtak, amelyet még nem az audiovizuális médiumok – mobiltelefon, audiovizuális sajtó, internet – határoztak meg.

A NMHH elnöke rendelkezik ugyan tapasztalatokkal, reprezentatív kutatáson alapuló adatai azonban nincsenek arról, hogy a médiaismeret, médiaműveltség oktatása hogyan, milyen időkeretek között valósul meg a köznevelési intézmények gyakorlatában. Az NMHH tapasztalatai a Bűvösvölgy Médiaértés-oktató Központba érkező, a látogatást előkészítő, kísérő pedagógusokkal való kapcsolattartáson, információcserén alapulnak, ezek szerint az iskolai gyakorlat eltérést mutat a köznevelést szabályzó dokumentumokban foglaltaktól. A médiaismeret, médiaértésre, valamint a tudatos médiahasználatra vonatkozó műveltségterületek átadására szánt időkeret gyakran nem kerül felhasználásra az oktatásban.

A NAIH elnöke tájékoztatott, hogy munkatársai az általános- és középiskolákban tartott előadásai során azt tapasztalták, hogy a gyer-

mekek nincsenek tisztában a közösségi média használatának veszélyeivel. Szinte kivétel nélkül mindenki rendelkezik profillal a legnagyobb közösségi portálon, de nem mindenki ismeri az adatvédelmi beállításokat. Többen beszámoltak arról is, hogy nem tudják, hogy kihez fordulhatnak segítségért akkor, ha „bekövetkezik a baj”, ha zaklatják, vagy az osztály „kipécézi magának”, és így a közösség is kiközösíti. Szégyellik is bevallani ezeket az eseteket, így nagy a látencia. Az elmúlt évek során elenyésző mennyiségű olyan beadvány érkezett, amelyekben a panaszosok azt kifogásolták, hogy a Facebook közösségi portálon visszaéltek személyes adataikkal, képmásukat hozzájárulásuk nélkül hozták nyilvánosságra, vagy teljes személyiségüket ellopva hoztak létre álprofilokat. Ezekben az esetekben a NAIH a sértő képek törlésében tud az érintettnek segítséget nyújtani, az elkövetők kilitét a rendőrség nyomozati jogköre keretében jogosult felderíteni.

Az online gyermekvédelem területén nagy tapasztalatokkal rendelkező, a területet jól ismerő civil-szakmai szervezetek vezetőinek álláspontja szerint nehezen megbecsülhető meg, hogy vajon hányan részesülnek ténylegesen médiaoktatásban, mert a médiaoktatással kapcsolatos döntések többségében iskolai szinten születnek. Szakmai álláspontok szerint komoly probléma az is, hogy jelenleg nincsenek médiaértés-oktatást mérő folyamatok Magyarországon. A médiaoktatás a tanári szakképzettségre vonatkozó keményebb előírások hiányában erősen kiszolgáltatott a tanári ambícióknak. A tantervekből nem látszik a médiaoktatás és a digitális kompetencia-fejlesztés közötti érdemi kooperáció. A tantervi követelményeken túl számos, a médiaoktatás körébe tartozó tevékenység folyhat az iskolákban. Ma e területen sokkal stabilabb, beágyazottabb a helyzet, mint a tantervhez, tanórához kötődő sávban. Mintha a médiaoktatás tényleges terepe még inkább a tanórákon kívüli szabadidős, szakköri jellegű tevékenység lenne. A nagyvállalatok is kiveszik a részüket a jogtudatosítással kapcsolatos feladatokból, számos civil szervezet indított jogtudatosító kampányt, többnyire valamely állami szervvel közösen készítve anyagokat.

A területen végzett kutatások szerint a mobiltelefon használatát a diákok többségénél valamilyen módon szabályozzák az iskolában. A megkérdezett diákok 45 százalékának van valamilyen mobilnetes

csomagja is, azaz az iskolai hálózattól függetlenül is el tudja érni az internetet, ez a szám jól jelzi azt, hogy a gyerekek közel fele nincsen „kiszolgáltatva” az iskolai hálózatnak iskolaidőben sem. Mivel az otthoni szűrőprogram használata kevésbé elterjedt, továbbá nagyon sok gyerek internetezési szokásait alig, vagy csak a használat idejére vonatkozóan korlátozzák a szülők, az iskolai szűrőprogramok értelemszerűen csak a nap bizonyos időszakában képesek a káros tartalmakat „elrejtteni” a gyerekek szeme elől. Amennyiben a tanár megfelelően végzi a munkáját, akkor szűrőszoftverre valójában nem feltétlenül van szükség, a probléma a tanítási időn túl kezdődik, amikor otthon, közösségi helyeken folyik az internetezés. Ugyanakkor a mobilinternet gyakorlatilag ellenőrizhetetlen a tanár és a szülő számára is. Problémát jelent a szűrőszoftverek kapcsán, hogy nincsen olyan ismert és megfelelően transzparens minta, ajánlás, amely felhasználható lenne a köznevelési intézményekben, tovább e szoftverekkel kapcsolatos költségek megoszlása, karbantartása vitatott, ahogyan az is, hogy milyen kifejezésre szűrjön a program. Az iskolák legtöbbször az iskolai internet-hozzáférés drasztikus korlátozását választják.

Szakmai szervezetek által végzett kutatási tapasztalatok szerint említésre méltó választóvonal húzódik a szakközépiskolák és gimnáziumok, illetve a szakiskolák között. Az előbbieken nagyobb, az utóbbiakban kisebb arányban nyilatkoztak úgy a fiatalok, hogy volt már részük valamilyen médiával, illetve az internettel kapcsolatos oktatásban. Az ilyen jellegű oktatás során a három leggyakoribb témának a közösségi oldalak használata, részben ehhez kapcsolódóan a személyes adatok védelme, továbbá a különböző online függőségek bizonyultak. 10-ből 3-4 diák esetében azonban a gyűlöletbeszéd, a kéréstlen levelek, vírusok és az online zaklatás is szóba került. Az adatok tanúsága szerint a diákok többsége beszámolt arról, hogy a tudatos és biztonságos internetezéssel, az online létezésükkel kapcsolatban kaptak valamilyen segítséget, támogatást az iskolában is. A másik oldalról közelítve azonban az is látható, hogy még mindig nagyon sok az olyan gyermek, aki saját beszámolója szerint nem kap hasznos tudást, illetve segítséget. A kutatásokból az is kiderül, hogy a gyerekek, illetve a fiatalok többsége részesült ugyan valamilyen szintű „számítástechnikai”, „internetes” felkészítésben, de azt sokuk

nem tartotta megfelelőnek, mivel az nem igazán a valós igényeikre, kérdéseikre reagált.

A kutatások alapján az egyik fontos megállapítás, hogy a média-műveltség és médiaismeret oktatásával az a probléma, hogy túlságosan is a hagyományos iskolai oktatás keretrendszeréhez kötődik, ugyanakkor ezen a téren az ismeretek elsajátítása helyett sokkal hangsúlyosabbnak kellene lennie az ismeretek alkalmazásának. A média-műveltség hiánya az internet biztonságos használata tekintetében egyértelműen a fényképek, valamint a személyes adatok megosztásának meggondolatlanságában, a médiafogyasztási szokásokban, valamint az online bántalmazás elleni védelem hiányosságaiban testesül meg. Szakértők szerint a média-műveltség egy bizonyos kor után már nehezebben adható át, ezért fontos lenne azt minél fiatalabb korban elkezdni, mert később már rögzülhetnek a rossz mintázatok, rossz beidegződések és helytelen információk, amik a későbbi szokásaikat megalapozhatják. Nagy szerepe van a szülőknek és az óvodapedagógusoknak, de a média is tehet ezért a megfelelő tartalom sugárzásával, vetítésével, átadásával. A gyerekek szövegértési képességei is nehezebben fejlődnek, alacsonyabb szintűek, ha nem kapnak médiaismereti és média-műveltségi képzést, illetve mentorálást.

A médiafogyasztói tudatosságuk és így fogyasztói jogaik is hiányt szenvednek, ha nem tudják honnan és ki adja az információkat, ki van a műsorok mögött, milyen módon tudják és akarják őket esetleg manipulálni. A médiaértés-oktatás hiányának további veszélyei a függőség kialakulása, a kapcsolatok lezárásának nehézsége, az online tartalom fogyasztásának folyamatossága és az ebből fakadó időmenedzselési problémák jelentkezése. Veszélyt jelenthet a személyes adatok felelőtlen kezelése is: a diákok nem ismerik a túlzott kitérülésközéből adódó digitális lábnyomuk okozta következményeket, nem tudják, hogy az online térben az információk nyersen, kontextusukból kiragadva, hozzászólások által manipulálva jelenhetnek meg. Egyre több vállalati, kormányzati és civil kezdeményezés célozza a médiatudatosság hatékonyabb elősegítését. Problémaként jelentkezik azonban a növekvő tudásbázis, a továbbképzések és a meghívott iskolai programok ellenére az, hogy a pedagógusok többnyire nem rendelkeznek szakirányú végzettséggel és kevés támogatást kapnak

a médiaértés oktatása kapcsán. Ez különösen a digitális média területén lenne fontos, ahol a gyerekek óhatatlanul is mindig előrébb járnak a felnőtteknél.

A kutatási eredményekből kiemelendő azt az adat, hogy a 10-12 éves korosztályban a Facebook-on a gyerekek 78%-a rendelkezik profillal, holott hivatalosan erre csak 13 éves kor felett lenne lehetőségük. Minden harmadik gyereket ért már kellemetlen piszkálódás a neten. 10-ből 8 gyerek tudja, hogy vannak olyanok, akik arra használják az internetet, hogy gyerekeket zaklassanak. 10-ből 8 gyerekekkel már beszélgettek az internetes biztonságról. A gyerekek fele találkozott olyan internetes tartalmakkal, amelyeket nem értett. A kutatások világszerte azt mutatják, hogy a fiatalok sokkal jobban meg vannak győződve az internetes biztonságukról, mint a szüleik. Ugyanakkor ez a bizonyosság sokkal alacsonyabb azokban az országokban, ahol az internet biztonságos használatáról szóló információk nem állnak a rendelkezésükre. A legerősebb protektív tényező, ha a szülő is használja az internetet, nyíltan beszélget a tapasztalatairól a gyermekével.

A médiaértés-oktatás során meglehetősen esetleges, hogy mikor és milyen módon tanulnak a diákok az internet előnyeiről és veszélyeiről, azokról a segítő szervezetekről és hatóságokról, amelyek az interneten megélt traumák feldolgozásában vagy a visszaélések kapcsán lehetséges jogorvoslatban segítenek. A szakértők nem a szaktanári megközelítést erősíteneék, hanem a közösségi, interaktív megközelítést, amelyben az oktató is tanulhat a fiataloktól, és amelyben megjelenhet a felnőttek által kiépített védelem és jogorvoslat a káros, illegális, bántó tartalmak vagy a zaklatás terén. Kevés az interaktív, megbeszélésre, fogalom-tisztázásra épülő oktatási óra, nem fordítanak továbbá az intézmények kellő figyelmet a segítő szervezetek, a létező és releváns oktató oldalak tanulmányozására, ahol a pedagógusok és a diákok egyaránt megismerhetik a fogalmakat, a jellegzetességeket, a segítő szervezetek profilját és a bejelentések menetét.

Gyakori a zaklatás, a cyberbullying, aminek feldolgozásában kevés segítséget kapnak az iskolai közösségben. Fontos lenne a bullying és a cyberbullying szoros összefüggésben való kezelése, hogy minden iskolai kortárs erőszak esetén terjedjen ki a megoldás a kibertérre



is, a cyberbullying esetekben pedig az iskolai közösség is legyen felkészítve az erőszak kiterjedtségét illetően. A gyerekek, fiatalok konfliktuskezelő készségeinek fejlesztése, valamint az iskolai közösségfejlesztés hatalmas hiányosságokat mutat a jelenkor iskolai nevelésében. Ennek orvoslására olyan programok bevonása lenne szükséges, amelyek közösségként tekintenek az iskolára (diák, pedagógus, szülő közössége), tudatosan bánnak azokkal a modernkori jelenségekkel, melyek a fiatalok életében jelen vannak (digitális eszköztár, internet, drogok), és saját, közösségi alapú szabályokat, értékeket alkotnak a veszélyes helyzetek megelőzésére. Ehhez azonban elengedhetetlen a pedagógusok szemléletének formálása, eszköztárunk bővítése, és olyan élmények megtapasztalása, amelyek nem a didaktikus oktatás, hanem a tapasztalati és a nem formális tanulásra épülnek. Ezekben a fejlesztési célokban ideális partnerek lehetnek a civil szervezetek, alternatív iskolák, élménypedagógiai szervezetek, ifjúságfejlesztő műhelyek.

Tapasztalatok szerint a szülők felelősségvállalása a gyerekek médiafogyasztása terén nagy különbségeket mutat. Nyilvánvaló, hogy éppen azok a szülők tudják legkevésbé megvédeni gyermekeiket a veszélyektől és ártalmaktól, akik kevésbé férnek hozzá az információkhoz, maguk is kisodródtak az oktatásból, vagy szegénységük okán nem ismerik az internet világát. Jellemző, hogy amikor bajba kerül a gyermek, sok szülő akkor sem tudja, hogy mit kellene tennie, vagy hova fordulhat segítségért. Pedagógusoknál megfigyelhető tendencia, hogy egyre nagyobb az igény arra, hogy olyan oktatóprogramokat vigyenek be civil szervezetek az oktatási intézményekbe, amelyekből ők maguk is tanulhatnak, sokszor kifejezik azt az igényüket, hogy ők maguk nem tudnak segíteni a gyerekek ilyen típusú ügyeiben, nem ismerik az elérhető segítségeket és nincsenek tisztában bizonyos jogi következményekkel.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

### *A médiaértés-oktatás tartalmi szabályozói*

A vizsgálat során a biztos külön is szükségesnek tartotta áttekinteni a médiaoktatás köznevelési intézményekben történő megjelenésének jogi kereteit. A NAT alapján a gyermekek elvileg teljes körű ismere-

teket szerezhettek a médiaműveltség területén, amennyiben az adott köznevelési intézmény helyi tanterve teljes mértékben a NAT rendelkezéseire épül. A NAT ugyanakkor például az online bántalmazás jelenségét és annak kiemelt kezelését fejlesztési célként nem definiálja. A NAT előírásaiban megjelenő szakmai tartalom, követelmény, célrendszer pusztán egy külső formális elvárást takar, a NAT rendelkezéseiben megjelenő óraszámok ajánlasként funkcionálnak; más kérdés, hogy egy adott intézmény azt magáévá teszi-e és a NAT szabályainak megfelelő óraszámokban oktat-e egy adott tantárgyat, az ott meghatározott szakmai tartalommal megtöltve. Azaz a valós képet csak a helyi tantervek – azaz az élő gyakorlat – mutathatják.

A tartalmi szabályozásnak azonban van még egy következő szintje: a kerettantervek, amelyek a NAT és a helyi tanterv közötti szabályozók. A kerettantervek már konkrétabb, számon kérhetőbb szabályozást nyújtanak, az iskolák többségére jellemző mindennapi gyakorlaton alapulnak, a műveltségterületeket tantárgyakká bontva, a legmeghatározóbb iskolaszervezethez igazodva tagolva az ismeretanyagot. Iránymutatást adnak arra vonatkozóan, hogy a NAT előírásaiban megjelenő általános értékeknek, általános fejlesztési követelményeknek a helyi tanterv melyik tantárgyban, hányadik évfolyamon kell megjeleníteniük. A kerettantervek még mindig nagyobb mozgásteret engednek a helyi tanterveknél, mivel a minimálisan kötelező óraszámoknak csak egy részét írják le tartalmilag. Így a helyi tanterv szintjén, a helyi tervezéskor még a kötelező időn belül is van szabad időkeret, amelyet helyben – a gyerekek képességeihez igazodva – szabadon tölthetnek ki a pedagógusok. A tantervi tartalmaknak kötelező tehát megjeleníteniük a helyi tantervben, de abban széles mozgásteret van az iskolának, hogy annak oktatását milyen tantárgyhoz kapcsolva szervezi meg. Helyi szinten dől el tehát, hogy önálló tantárgyként vagy egy másik tantárggyal összekapcsolva tanítja az adott ismeretet az iskola.

Ahogy az a megkeresett szervek válaszaiból kitűnik, többnyire integrált formában, más tantárgyak keretein belül kerül sor a médiismeret tantárgy oktatására; ez utóbbi esetben azon tantárgy óraszámára, amelynek keretében sor kerül az ismeretek átadására, megemelkedik azzal az időkerettel, amelyet a kerettanterv a média-

ismeret oktatására előír. A vizsgálat során megkeresett szervek jelzései szerint a gyakorlatban az ismeretek átadására szánt idő elenyészik, mivel maga az iskolai gyakorlat sok esetben eltérést mutat a köznevelést szabályozó dokumentumokban foglaltaktól. A médiaismeretre, médiaértésre, valamint a tudatos médiahasználatra vonatkozó műveltségtartalmak átadására szánt időkeretet gyakran nem is használják fel az iskolákban.

*A médiaértés-oktatás gyakorlati megvalósulása:  
időkeret és tanári kompetencia*

A tanárképzés rendszerében Magyarországon Mozgóképkultúra és médiaismeret alapszak (BA), Mozgóképkultúra és médiaismeret-tanár (tanári MA), Média-, mozgókép- és kommunikáció tanár (osztatlan tanárképzés) szakon sajátíthatóak el a médiaértés-oktatással kapcsolatos speciális ismeretek. E végzettségek azok, amelyek az általános és középiskolákban bevezetett mozgóképkultúra és médiaismeret tantárgy tanítására jogosítanak. A képzések szakmailag, módszertanilag is összefonódnak és egymásra épülnek. A szakok képzési és kimeneti követelményeit meghatározó jogszabályi rendelkezések nem tartalmazzák az internet veszélyeire, az online bántalmazás jelenségére, kezelésének módjára vonatkozó ismereteket.

A tanárok szakképzettségét illetően kiemelendő az a tény, hogy a médiaoktatás hamarabb jelenik meg a formális oktatásban, mintsem, hogy a tanárképzés kellő számban tudna elegendő szakembert kibocsátani a területre. A médiaértés-oktatás minőségi fejlesztésének garanciája csupán egy-egy tanár felkészültsége és az adott iskola vezetésének médiaoktatást támogató döntése. Hazánkban a médiatanárok igen kevés százaléka rendelkezik szakképesítéssel, éppen eléri a 20-30%-ot. A médiatanárok szakképesítésére vonatkozó kötelező előírások azonban nincsenek, ebből következően a formális oktatásban a médiaismereteket az a tanár oktatja, akit az érdekel, vagy akit megbíznak vele, függetlenül attól, hogy rendelkezik-e szakképesítéssel vagy sem.

A KLIK 198 tankerülete fenntartásában lévő intézményben végzett kutatásának adatai alapján azonban az iskolák túlnyomó többségé-

ben elvileg heti 1 órában valósul meg az oktatás, de sok intézményben jellemzően mindössze 0,5 órát szánnak az oktatásra. Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor itt arra, hogy a médiaoktatásra fordított időkeret a valóságban rendszerint helyi – vagyis iskolai, illetve a tanár által hozott egyéni – döntés. Mivel pedig az iskolában zajló formális oktatás eredményességéről, azaz arról, hogy ténylegesen mi zajlik az osztálytermekben, semmilyen kutatás nem áll rendelkezésre hazánkban, nincs arra vonatkozó adat sem, hogy az iskolákban ténylegesen milyen időkeretben történik az ismeretek átadása. A válaszok azonban arra engednek következtetni, hogy e műveltségtartalmak átadására szánt időkeretet gyakran nem használják ki.

A vizsgálat feltárta, hogy az alacsony óraszám, az integratív jelenlét, valamint a kevés számú, szakképzettséggel, jobbra hiányos kompetenciával rendelkező pedagógus iskolai jelenléte miatt a médiatudatosságra nevelés sok esetben nem valósul meg hatékonyan az oktatási rendszerben. A biztos úgy találta, hogy a köznevelés rendszerében a médiaoktatás szándéka látszik, annak eredménye azonban már kevésbé. Ez azért jelent komoly problémát, mert a vizsgálati tapasztalatok alapján a gyermekek sok esetben nincsenek tisztában az online bántalmazás jelenségével, jelentőségével, nincsenek ismereteik azokról a segítő szervezetekről és hatóságokról, amelyek az interneten megélt traumák feldolgozásában, a visszaélések kapcsán segítségükre lehetnek, ráadásul a szülők és a pedagógusok sincsenek maradéktalanul tisztában az internettel kapcsolatos tényleges kockázatokkal, veszélyekkel, azok kezelésének módjával. Az online megfélemlítés, bántalmazás kezelésében egyértelmű iránymutatás kellene a gyermekeknek, s a szakértők egyöntetű véleménye szerint éppen a médiaértés-oktatás lehetne ennek az igazi terepe.

Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a médiaértés-oktatás hazai helyzetének elemzését nem lehet függetleníteni a digitális eszközök hozzáféréseinek kérdésétől, valamint a digitális kompetenciától, amely az információs és kommunikációs technológiák használatával kapcsolatos kompetenciákat jelöli. Ez utóbbiak gyakorlati megvalósulása nem képezte ennek a vizsgálatnak a tárgyát, azonban kiemelendő, hogy ma Magyarországon az egyes köznevelési intézményekben rendkívül eltérőek a digitális eszközök tekintetében az adottságok

és lehetőségek. A biztos szerint a médiaértés-oktatás teljes körű megvalósításának előfeltétele a digitálisan jól felszerelt köznevelési intézmények léte, a meglévő egyenlőtlenségek, hiányosságok pedig folyamatos orvoslásra, fejlesztésre szorulnak.

2014. szeptember 1-jétől a köznevelési intézmény köteles a gyermekek, tanulók számára hozzáférhető, internet-hozzáféréssel rendelkező számítógépeket a gyermekek, tanulók védelmét lehetővé tevő, könnyen telepíthető és használható, magyar nyelvű szoftverrel ellátni a gyermekek és tanulók harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődése védelmének érdekében. Problémát jelent azonban a szűrőszoftverek kapcsán, hogy nincsen olyan ismert és megfelelően transzparens minta, ajánlás, amely felhasználható lenne a köznevelési intézményekben, tovább e szoftverekkel kapcsolatos költségek megoszlása, karbantartása vitatott.

## Összegzés

Az állami és civil szakmai szereplők is egyetértettek abban, hogy a médiaműveltség növelése jelentős mértékben hozzájárul egy versenyképesebb tudásgazdaság, egyúttal egy befogadóbb információs társadalom megteremtéséhez. A médiaműveltség szintjének felmérésére nem állnak rendelkezésre egyeztetett kritériumok vagy normák, amelyek alapján teljes körű és reprezentatív kutatással gyorsan felmérhetőek lennének a jelenlegi működés tapasztalatai, lehetőségei és mindezek alapján kijelölhetőek lennének a jövőbeli célok, a fejlesztések irányai. A médiaismeret- stúdiók kapcsán sajnos nincsenek jelenleg ismereteink arról, hogy az iskolákban pontosan milyen digitális eszközök állnak rendelkezésre, milyen tanári kompetenciával rendelkeznek a pedagógusok, továbbá a kerettantervekből milyen tartalmi elemek kerülnek át a helyi tantervbe, és azokból ténylegesen milyen elemek milyen időkeretben valósulnak meg.

A köznevelésben a médiaismeretre és a médiaműveltségre vonatkozó tudás átadását szolgáló tantárgyak korlátozottan fejlesztik a gyermekek ilyen irányú kompetenciáját, hiszen erre sok esetben sem a pedagógusok felkészültsége nem alkalmas, sok intézményben pedig a tárgyi feltételek sem adóttak, vagy rendkívül eltérőek a helyi

viszonyok e tekintetben. Nincsenek továbbá a gyermekek tisztában az online bántalmazás jelenségével, annak a jelentőségével, nincsenek ismereteik azokról a segítő szervezetekről és hatóságokról, amelyek az interneten megélt traumák feldolgozásában, a visszaélések kapcsán segítségükre lehetnek. A tapasztalatok szerint pedig nemcsak a gyermekek, de a szülők és pedagógusok sincsenek tisztában az internettel kapcsolatos tényleges kockázatokkal, veszélyekkel, azok kezelésének módjával.

A biztos megállapította, hogy a megfelelő kompetenciával rendelkező szakképzett pedagógusok hiánya, a médiaértés-oktatásra vonatkozó ismeretek főként elvi szinten létező, a gyakorlatban elmentmondásos, hiányos átadása, a médiaértés-oktatás hatékonyságát felmérő, átfogó, illetve reprezentatív állami kutatás, a célokat meghatározó helyzetelemzés hiánya együttesen a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, művelődéshez való jogával összefüggő visszásságot okoz.

## **Intézkedések**

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a médiaértés-oktatás hazai helyzetét feltérképező átfogó állapotfelmérés készítését, a pedagógusok szakirányú ismereteinek és készségeinek fejlesztését, és tegyen lépéseket a szakképesítéssel rendelkező pedagógusok létszámának növelése érdekében. Kezdeményezze a NAT jelenlegi célrendszerének és a pedagógusképzés rendszerének felülvizsgálatát, hogy a képzési és kimeneti követelmények között az online bántalmazás jelenségével kapcsolatos ismeretek is helyet kapjanak.

## **A jelentés utóélete**

Az államtitkár a biztos jelentésére adott válaszában rámutatott a pedagógusok felkészítése kapcsán a továbbképzés működő rendszerére. Ennek kapcsán a biztos jelezte, hogy pusztán a továbbképzések nyújtotta ismeretek nem jelenthetnek megfelelő garanciát, hiszen ezek során – a továbbképzés természetéből fakadóan – az ismeretek meg-

szerzése a pedagógus érdeklődésén és választásán múlik, az igazi garanciát ezért az ombudsman álláspontja szerint az online bántalmazás jelenségére, illetve a kezelésére vonatkozó ismereteknek a tanárképzés rendszerébe történő beépítése jelenthetné. Az államtitkár válaszában kifejtette, hogy a létrehozott tanfelügyeleti rendszer egyik feladata a nevelési-oktatási intézmények működésének ellenőrzése, amelynek része az intézményi pedagógiai, nevelési célok megvalósulásának vizsgálata is. Tervezés alatt áll a válasz értelmében a NAT következő felülvizsgálata, amelynek alapján lehetőség nyílik – ha szükséges – módosítások elvégzésére. Az államtitkár kiemelte: a NAT felülvizsgálat során nem cél a tananyagtartalmak bővítése, inkább a korszerűsítés, a kulcskompetenciák fejlesztése. Beszámolt arról, hogy a köznevelést érintő problémák okán folyamatban vannak a Köznevelési Kerekasztal résztvevői közötti egyeztetések a különböző vélemények közelítése érdekében. Az államtitkár azt is kiemelte, hogy a jelentésben megfogalmazottak számos szinten és ponton érintik a folyamatban lévő tárgyalásokat, egyeztetéseket, a munkacsoportok témáit, feladatait. Tájékoztatása szerint továbbá több pályázati konstrukció szakmai koncepciója tartalmazza a tanulók, pedagógusok, a pedagógiai munkát segítő szakemberek digitális kompetenciafejlesztését.





## A szülők közös felelőssége az állam támogatásával (18. cikk)

1. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy biztosítsák annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Őket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek legjobb érdekének kell vezetnie.
2. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.
3. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy a dolgozó szülők gyermekei számára biztosítsák olyan szolgáltatások és gyermekőrző intézmények igénybevételének jogát, amelyekre jogosultak.

Az államok felelőssége a Gyermekjogi Egyezmény alapján nemcsak abban áll, hogy indokolatlanul ne avatkozzanak be a gyermekek és a szülők alapvető jogaiba, hanem szükséges támogatniuk, segíteniük a szülőket a neveléshez való joguk felelős gyakorlása során. A bölcsődétől a középiskoláig az egyes intézmények a szülőket segítve nyújtanak szolgáltatásokat, őket helyettesítve, fokozott felelősséggel gondoskodnak a rájuk bízott gyermekek biztonságáról, illetve jogaik védelméről. Az ombudsmani gyakorlatból látszik azonban, hogy ez a kiemelt felelősség nem mindig tud megfelelően érvényesülni.

## Csavarok a trambuliban

*A nyári gyermektáboroztatás biztonsága  
és a hatósági ellenőrzések hatékonysága (AJB-689/2018)*

BENE BEÁTA

A jogszabályok nem garantálják megfelelően a gyermekek védelmét és biztonságát a magánszektor szereplői által szervezett táboroztatáskor. Erre a következtetésre jutott az ombudsman, miután szülői panaszbeadvány nyomán megvizsgálta egy táborban bekövetkezett súlyos sérülés körülményeit és azokból az egyedi ügyön is túlmutató megállapításokat tett. Az alapjogi biztos ajánlásaival az emberi erőforrásokért, valamint a fogyasztóvédelemért felelős miniszterhez fordult.

### **Az eljárás megindulása**

Egy édesanya kérte az ombudsman segítségét a gyermekét egy magánszemély által működtetett nyári táborban ért baleset kapcsán. A gyermek a nyári táborban védőfelszerelés nélküli trambuliban használata közben súlyos sérülést szenvedett, a lába a trambuliban védőhálóval nem fedett rugói közé csúszott, ahol a csavartakaró elem hiánya miatt az ott lévő csavarok a jobb talpából egy darabot kiszakítottak. A helyszínen a táboroztató munkatársra egészségügyi felszerelés hiányában a gyermek lábát konyharuhával kötözte be. A gyermek a baleset következtében többszörös kórházi traumatológiai ellátásra szorult, a talpát több öltéssel kellett összevarrni, fájdalmai a gyógyulás alatti hetekben és az iskolakezdést követően is fennálltak. A panaszos véleménye szerint a gyermeknek a nyári táborokban is joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, de ennek garanciáit a jogszabályok nem biztosítják. A biztos vizsgálatot indított, ennek keretében tájékoztatást kért az Emberi Erőforrások Minisztériumától a beadványban megfogalmazott aggályok ügyében.

## A megállapított tényállás

Az édesanya panaszbeadványában részletesen előadta, hogy a táboroztató állítása szerint a trambulín védőfelszerelése aznap reggel szakadt el. Az édesanya a baleset kapcsán bejelentéssel élt a tábor helye szerint illetékes járási hivatal népegészségügyi osztálya felé és feljelentést tett. Megosztotta a biztossal a tábor szervezője által közösségi oldalára feltett felvételeket, amelyeken látható, hogy a trambulín a szükséges védőfelszereléssel a baleset előtt nem rendelkezett.

A baleset kapcsán a rendőrség vizsgálta, hogy a táboroztató magatartása alkalmas-e foglalkozás körében elkövetett gondatlan veszélyeztetés vétség elkövetésére. A rendőrség a nyomozást megszüntette, mivel a tényállásban szereplő cselekmény vonatkozásában a tábor szervezőjét büntetőjogi felelősség nem terhelte, és határozatában rögzítette, hogy a baleset vonatkozásában a munkavédelmi törvény szabályai nem alkalmazhatóak. A sérült nem szervezett munkavégzéssel összefüggésben szenvedett balesetet, és álláspontjuk szerint a nyári tábor szervezését kizárólag egy miniszteri rendelet szabályozza. A járási népegészségügyi hatóság a táborban helyszíni ellenőrzést tartott és megállapította, hogy a tábor szervezője a rendeletnek megfelelően a táboroztatást bejelentette. A trambulint megtekintették, ami ekkor már rendelkezett a rugókat takaró oldalsó, szivacsos védőburkolattal. A tábor területén azonban nem volt elkülönítve elsősegélynyújtó doboz, és a tábor területe nem volt leválasztva a további magánterülettől. A népegészségügyi hatóság ez utóbbiak tekintetében figyelmeztette a tábor szervezőjét, aki a hiányosságokat pótolta.

Az EMMI közigazgatási államtitkára válaszában utalt a gyermek-táboroztatással kapcsolatos feltételeket meghatározó jogszabályokra. Hangsúlyozta, hogy a gyermektáborok működtetésének alapvető feltétele a megfelelő higiénés körülmények biztosítása, amit két rendelet is szabályoz. Jelezte, hogy a járási hivatalok ellenőrzési jogköre csak az építményekre terjed ki, a játszótéri eszközök tekintetében nincs intézkedési jogkörük. A játszótér elhelyezésére, illetve használatára a külön jogszabályban előírtakat kell alkalmazni, a játszótéri eszközök biztonságosságára, valamint az üzemeltető kötelezettségeire vonatkozó előírások betartását a fogyasztóvédelmi feladatkörben eljáró járási

hivatal ellenőrzi. A jogszabály alapján játszótér pedig az a külső vagy belső tér, amelyet játszótéri eszközök elhelyezésére (telepítésére), azok használatára létesítettek, függetlenül attól, hogy a létesítés építésügyi hatósági engedély hatálya alá tartozik-e vagy sem.

Az államtitkár véleménye szerint a gyermektáborban felállított játszóeszköz tekintetében a táborszervezőnek is be kell tartania a biztonságos üzemeltetési, valamint rendszeres ellenőrzetési kötelezettségre vonatkozó előírásait. Így a játszótéri eszközt a használati és kezelési útmutató előírásait figyelembe véve kell felszerelni, illetve üzemeltetni és karbantartani, annak időszakos ellenőrzését az üzemeltetőnek az időszakos ellenőrzés végzésére engedéllyel rendelkező szervezettel négyévenként kell elvégeztetni. Továbbá, ha a játszótéri eszköz bármely okból balesetveszélyessé válik, az üzemeltetőnek haladéktalanul intézkednie kell az eszköz használatának megakadályozása és annak egyidejű kijavítása vagy lebontása érdekében. Az államtitkár felvetette az egyedi ügy kapcsán a gyermektáborok játszótereinek biztonságossága érdekében azoknak a táboroknak a fogyasztóvédelmi ellenőrzését, ahol játszótéri eszközök is használatban vannak. Egyben felhívta a figyelmet arra is, hogy mivel a játszótérek biztonságának kérdése fogyasztóvédelmi kérdés, a népegészségügyi feladatkörében eljáró járási hivatalnak nincs hatásköre: az előírások betartását a fogyasztóvédelmi feladatkörben eljáró járási hivatal ellenőrzi. A játszótéri eszközök biztonsága szempontjából irreleváns, hogy az egy nyári tábor keretében vagy attól függetlenül üzemel-e.

A szaktárcától tájékoztatás kért az ombudsman a tekintetben is, hogy a jogalkotás pontosan miként biztosítja a táborozó gyermekek biztonságát, egészségét, valamint milyen személyi, szakképzettségi feltételeket és ellenőrzési követelményeket támaszt az előbbiek érvényesülése érdekében az állam. Az államtitkár válasza szerint a gyermekek táborozására vonatkozó jogszabályok megfelelőek, ugyanakkor a vonatkozó jogszabályok a gyermekek táboroztatásával kapcsolatban a tábor tematikájának megfelelő végzettségen kívül egyéb személyi, illetve szakképzettségi feltételeket nem írnak elő. Mindez ugyanis a táborok számának csökkenésével járna, jelentősen nehezítve a szülők helyzetét gyermekeik napközbeni felügyeleti lehetőségeinek szűkítésével, másrészt a fokozott kötelezettségek nehezítenék a szolgáltatók mostani helyzetét.

## A jelentés érdemi megállapításai

*A nyári gyermektáboroztatás egészségügyi feltételei kapcsán*

A táborozásra vonatkozó szabályok ismertetése előtt előkérdés volt, hogy a táborozás milyen formában valósul meg, ettől függ ugyanis az alkalmazandó jogszabály. A gyermektáboroztatás ráadásul lehet üzleti és nem üzleti célú, valamint szálláshely-szolgáltatással együtt nyújtott, vagy szálláshely-szolgáltatás nélkül napközbeni ellátásra korlátozott. A jelentés kiemeli a szabályozás kapcsán, hogy a nem üzleti célú, közösségi szálláshely-szolgáltatás feltételeit külön jogszabály rögzíti, e csoportba tartozik pl. átmeneti tartózkodást biztosító szálláshelyként a gyermek- és ifjúsági tábor is, amennyiben a tábor szálláshelyes szolgáltatásként működik. A jogszabály tartalmazza a szálláshely-szolgáltatással kapcsolatosan a szálláshely kialakításának feltételeit, a névfeltüntetés szabályait, a szállás minősítését, az ármegállapítást, a szolgáltatást igénybe vevő és a szolgáltató közötti szerződés, a szolgáltató nyilvántartásával kapcsolatos szabályokat, a szálláshely hatósági ellenőrzését meghatározó rendelkezéseket. A nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshelyek üzemeltetésének egészségügyi feltételeit egy másik rendelet szabályozza, ez kiterjed a táborozás megkezdését 6 héttel korábban megelőző bejelentési kötelezettségre, a táborozó egészséges állapotáról szóló nyilatkozat szükségességére, a jogszabály mellékletei rögzítik a szálláshelyek üzemeltetésének egészségügyi feltételeit, az ételmezés- és táplálkozás-egészségügyi előírásokat, valamint, hogy a játszótéri eszközökre a külön jogszabályban foglaltak az irányadóak.

Lényeges, hogy a rendelet valamennyi táborozási formára kiterjedő hatállyal rögzíti az egészségügyi feltételeket. Így a napközbeni ellátást biztosító, szálláshellyel nem rendelkező közösségi célú létesítményekre is, amelyek csak a tanév vége és a következő tanév kezdete között működnek tartósan, és ahol a tanuló ifjúság szervezett foglalkoztatása történik. A rendelet szintén bejelentési kötelezettséget ír elő a táborozást szervezők számára. A bejelentést a táborozás helyének és időpontjának, a táborozásban részt vevők számának megjelölésével – a tervezett tábor, illetve üdülő megnyitása előtt legalább 6 héttel a népegészségügyi feladatkörében eljáró járási hivatalnál kell megtenni. Egészségügyi nyilatkozat beszerzését írja elő a táborozótól, valamint az orvosi ellátás

követelményét rögzíti 300 fő felett. Ennél kisebb helyen a szervezőknek csupán a táborvezetőket kell írásban tájékoztatniuk arról, hogy – szükség esetén a nap bármely szakában – hol biztosítható a táborozók orvosi ellátása. A rendelet rendelkezik még a létszámnak megfelelő elsősegélynyújtó felszerelés biztosításáról és a kiképzett elsősegélynyújtó jelenlétéről a táborozás teljes időtartama alatt. Továbbá arról, hogy a betegek elkülönítésére betegszobát kell kialakítani.

A rendelet csak a napközis táborokra vonatkozó alábbi közegészségügyi feltételeket határozza meg. Itt biztosítani kell a táborozók szabadtéri mozgásának, sportolásának a lehetőségét. A kisebb létszámú táborozás során gondoskodni kell az ivóvíz minőségű víz biztosításáról, valamint a csapadék és a keletkező szennyvíz elhelyezéséről. Az ivóvíz minőségű vizet a vándortábor jellegű táboroztatás során is biztosítani kell. A táborban a táborozók számára legalább egy illemhelyet és kézmosási lehetőséget kell kialakítani. Ezek számát minden 20 férőhely után egy illemhellyel és kézmosási lehetőséggel kell bővíteni. A táborban a mosakodási lehetőséget is biztosítani kell. Konyhát az üdülő vagy tábor területén is a vonatkozó előírások szerint lehet csak létesíteni. Kiseb létszámú táborozás (pl. sáttortábor, vándortábor) esetén a konyha ponyvatetős is lehet, de az alapvető higiénés előírásokat ilyen esetben is be kell tartani. Biztosítani kell az élelmiszerek hűtött tárolását, ennek hiányában csak tartósított élelmiszert vagy az elkészítést közvetlenül megelőzően vásárolt nyersanyagot szabad felhasználni. Ételmaradékot tárolni tilos. A táborozás során gondoskodni kell a helyiségek rendszeres és hatékony takarításáról, továbbá a hulladék megfelelő tárolásáról és rendszeres elszállításáról. Biztosítani kell továbbá az egészségre káros rovarok és rágcsálók irtását, ezt azonban úgy kell megszervezni, hogy a táborozók egészségét, a környező élővilágot az irtás ne veszélyeztethesse. A táborok működtetésének közegészségügyi feltételeivel kapcsolatos hatáskört a járási hivatal közegészségügyi államigazgatási szerve gyakorolja.

A feltárt tényállás szerint a panaszos gyermeke napközis táborban vett részt. Az egyedi ügyben eljáró járási népegészségügyi hatóság erre a táborozási formára a miniszteri rendeletet jelölte meg eljárásának alapjául, erre hivatkozással ellenőrizte a tábor területét és tekintette meg a trambulint. A hatóság ezt követően megállapította,

hogy a tábort a szervező a jogszabályban foglaltaknak megfelelően bejelentette, intézkedett az elsősegélynyújtó doboz pótlása, az egészségügyi elérhetőségekről való tájékoztató elhelyezése, a táborterület elkerítése érdekében. Egyben rögzítette, hogy a helyszíni ellenőrzéskor a trambulín a szükséges védőfelszereléssel rendelkezett.

A fent részletezett jogszabályok ismeretében az ombudsman álláspontja szerint a csak napközbeni ellátást biztosító gyermektáborokra vonatkozó közegészségügyi követelményeket a miniszteri rendelet állapítja meg. A szülőnek megküldött helyszíni ellenőrzéséről készült értesítésben foglaltak alapján megállapítható, hogy a járási népegészségügyi hatóság a vizsgálatát a miniszteri rendeletben foglaltakra hivatkozással folytatta le. A bekövetkezett baleset kapcsán azonban a hatósági ellenőrzés nem tért ki arra, hogy a táboroztató a rendeletnek megfelelően a táborozás teljes időtartama alatt biztosította-e a kiképzett elsősegélynyújtó jelenlétét, valamint azt a kérdést sem érintette eljárása során, hogy a táborban volt-e elkülönített betegszoba vagy helyiség. A biztos mindezek alapján megállapította, hogy a hatóság helyszíni vizsgálata során mulasztott, amikor a hatáskörébe tartozó és a gyermek balesetével kapcsolatba hozható körülményeket csak részlegesen tárta fel, mindezzel a szülő tisztességes eljáráshoz való jogát sértette.

*A gyermektáborban üzemeltetett játszótéri eszközökkel összefüggésben*

A panaszos gyermekének balesetét játszótéri eszköz okozta, így a biztos figyelemmel volt a játszótéri eszközök biztonságát meghatározó másik miniszteri rendeletre. Ennek a hatálya – a saját, családi célra kialakítotton kívül – a játszótéren elhelyezett valamennyi játszótéri eszközökre kiterjed. A rendelet értelmében játszótéri eszköz pedig a játszótéren elhelyezett olyan eszköz, beleértve az alkotórészeket és a szerkezeti elemeket is, amelyet gyermekek játék céljára egyedül vagy csoportosan használnak. Az üzemeltető pedig az a természetes vagy jogi személy, aki a játszótéri eszközzel rendelkezni jogosult, vagy akit a játszótéri eszközzel rendelkezni jogosult annak üzemeltetésére feljogosított. A játszótéri eszközt új létesítés, nagyjavítás, csere vagy helyváltoztatás esetén használatba venni a kijelölt szervezet által végzett, a biztonságossági követelményeknek való megfelelést, valamint

a megfelelőségi nyilatkozat vagy a megfelelőségi tanúsítvány meglétét ellenőrző vizsgálatot követően lehet. A rendelet rögzíti azt is, hogy ha a játszótéri eszköz balesetveszélyessé válik, az üzemeltetőnek haladéktalanul intézkednie kell az eszköz használatának megakadályozása és annak egyidejű kijavítása vagy lebontása érdekében. Az üzemeltető további kötelezettségeként írja elő a rendelet, hogy a játszótér és játszótéri eszköz létesítését, telepítését és ezek állapotával kapcsolatos változásokat 30 napon belül köteles bejelenteni a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörét gyakorló járási hivatalnak.

A fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a külön jogszabályban fogyasztóvédelmi rendelkezésként meghatározott rendelkezések betartását, és eljár azok megsértése esetén. Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette, felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és megfelelő határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel kötelezi annak megszüntetésére, ha pedig a határidő eredménytelenül telt el, vagy annak alkalmazása kizárt, a hatóság új eljárásban megállapítja a hatáskörébe tartozó egyéb jogkövetkezményt. Továbbá, ha a hatóság az adott jogszabálysértés tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel, a hatóság a jegyzőkönyv vagy feljegyzés jogszabálysértésre vonatkozó információkat tartalmazó részének megküldésével kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári peres vagy egyéb eljárást kezdeményez.

A feltárt tényállás szerint a panaszolt eset során a táborban található játszótéri eszközt a baleset után hat nappal tartott helyszíni ellenőrzésekor a járási népegészségügyi hatóság megtekintette, azt ekkor rendben lévőnek találta. A hatóság eljárásakor nem észlelte, hogy a játszótéri eszközök biztonságát érintő hatáskörrel a járási hivatal egy másik szervezeti egysége, a fogyasztóvédelmi hatóság rendelkezik hatáskörrel. Mindez a jelentés alapján független attól, hogy a helyszíni vizsgálat alkalmával a játszótéri eszköz láthatóan rendelkezett a szükséges védőfelszereléssel. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a népegészségügyi hatóság e gyakorlatával is a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.



## *A gyermekek jogainak és legjobb érdekének védelme a gyermektáborokban*

A nyilvánosan fellelhető adatok szerint 2015-ben a gyermek- és ifjúsági táborok az előző évhez képest 13%-kal több éjszakát, az összes vendégéjszaka 29%-át realizálták. 2016-ban az üdülők mellett a gyermek- és ifjúsági tábor volt a legelterjedtebb, az országban 235 ilyen típusú szálláshely működött 20 ezer férőhellyel, valamint a második legnépszerűbb szállástípus a gyermek- és ifjúsági tábor volt, ahol az összes vendégéjszaka 28%-át realizálták. A napközis táborok működése kapcsán ugyanakkor egyáltalán nem találhatóak sem a szolgáltatókra, sem az igénybevevőkre vonatkozó, nyilvánosan elérhető összesített adatok. A nyilvános adatok közvetve azt mutatják, hogy a gyermekeket érintő táboroztatás a turizmusnak jelentős szeletét adja, a magánszolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokat jelentős számú gyermek veszi igénybe. Minderre tekintettel vizsgálta a biztos a széles értelemben vett időszakos gyermekfelügyelet keretében a gyermekek számára szervezett foglalkozást biztosító szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat.

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

A Gyermekjogi Egyezmény értelmében elsődlegesen a szülők közös felelőssége a gyermek legjobb érdekeinek biztosítása, azokban a helyzetekben azonban, ahol a szülő ellenőrzési körén kívül esik gyermeke szükségleteinek és biztonságának garantálása, az állam köteles megfelelő – jogalkalmazási és jogalkotási – intézkedéseket tenni a gyermek védelme érdekében. A biztos hivatkozott a Gyermekjogi Bizottságnak az Egyezmény átfogó végrehajtási intézkedéseiről szóló kommentárjára: ez rögzíti, hogy a magánszektor szolgáltatások nyújtására, intézmények működtetésére és hasonló tevékenységekre törté-

nő felhatalmazása nem csökkenti az állam azon kötelezettségét, hogy a joghatósága alá tartozó összes gyermek részére biztosítsa az Egyezményben megfogalmazott valamennyi jog elismerését és végrehajtását. A gyermek legjobb érdekének elsődleges szempontként kellene szerepelnie minden, gyermekeket érintő intézkedés során, akár közintézmény, akár magánszervezet hajtja azt végre, valamint azt is megkívánja, hogy az illetékes hatóságok (azaz a megfelelő törvényi hatáskörrel rendelkező testületek) megfelelő szabályokat állapítsanak meg, különösen az egészség területén, valamint a személyzet létszámára és szakértelmére vonatkozólag. Szigorú ellenőrzést kíván meg, hogy ezek megfeleljenek az Egyezmény előírásainak. A Gyermekek jogi Bizottság javasolta a kommentárban azt, hogy állandó ellenőrzési mechanizmust vagy folyamatot vezessenek be annak biztosítására, hogy minden állami és nem-állami hivatal tiszteletben tartsa az Egyezményt.

A biztos utalt a Gyermekek jogi Bizottság 16. számú Kommentárjára is, amely hangsúlyozza az állam azon kötelezettségét, hogy hozzon létre olyan jogi feltételrendszert, amely az állami és magánvállalkozások tevékenysége során megfelelően biztosítja a gyermekek érdekeinek védelmét. A gyermekek sajátos függő helyzetben vannak, jogaik sérelmekor jogorvoslati lehetőségeikben jelentősen korlátozottak, s ez fokozottan igaz a magánvállalkozások szolgáltatásainak igénybe vétele során. A gyermek legjobb érdekének feltétlenül érvényesülnie kell minden, a vállalkozásokat érintő szabályozás, hatósági és bírósági eljárás során, így különösen a gyermekek számára közvetlenül szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások tekintetében. E kommentár értelmében a Gyermekek jogi Egyezmény alapján az állam felelős a gyermekeknek okozott sérelemért, amennyiben nem alkot megfelelő, a felelősségre vonást biztosító jogszabályi környezetet.

A biztos figyelemmel volt a Gyermekek jogi Egyezmény azon előírásában foglaltakra is, miszerint a gyermeket védeni kell a fizikai vagy érzelmi erőszak minden formájától. A részes államoknak meg kell tenniük minden intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is – bármilyen formájától addig, amíg szüleinek, törvényes képviselőjének vagy más olyan személynek, akinél elhelyezték, felügyelete alatt áll.

E védelmi intézkedések szükség szerint olyan hatékony eljárásokat foglalnak magukban, amelyek a gyermek és gondviselői számára szükséges szociális programok létrehozását teszik lehetővé, a fentebb leírt rossz bánásmód eseteiben hozzájárulnak a cselekmény felismeréséhez, bejelentéséhez, a jelentés illetékes helyre juttatásához, vizsgálatához, kezeléséhez és az esetek figyelemmel kíséréséhez, szükség szerint pedig magukban foglalják a bírói beavatkozással kapcsolatos eljárást is.

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

Az állami gyermekvédelmi szolgáltatási rendszerhez kapcsolódó ellátások során, így a napközbeni gyermekfelügyelet, illetve az alternatív napközi esetén érvényesülnek egészségügyi és építésügyi feltételek, ugyanakkor külön feltételeket is találunk. A gyermekvédelmi törvény alapján napközbeni gyermekfelügyelet keretében szolgáltatást az a nagykorú, cselekvőképességet érintő gondnokság, támogatott döntéshozatal hatálya alatt nem álló, büntetlen előéletű személy biztosíthat, aki a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló miniszteri rendeletben meghatározott feltételek teljesítése alapján alkalmas a gyermek napközbeni ellátására. Feltétel, hogy a napközbeni gyermekfelügyelet szolgáltatást nyújtó személyek képesítési előírásait meghatározó miniszteri rendeletben előírt tanfolyamon eredményesen részt vegyen és mindkét feltétel teljesülése esetén ne álljon fenn vele szemben a törvényben meghatározott kizáró ok (a törvényben rögzített bűncselekmény elkövetője volt korábban).

Az alternatív napközbeni ellátás körébe tartozó foglalkozások vezetését felsőfokú végzettségű szociális vagy mentálhigiénés szakember, valamint a fejleszteni kívánt képesség tekintetében tréning-, illetve csoportvezetésre jogosultságot szerzett személy láthatja el. Ugyanakkor nem tartozik az alternatív napközbeni ellátások közé az azon intézmények által biztosított ellátás, amelyeknek kötelező alapfeladatuk szabadidős programok szervezése. Másrészt e feltételek nem vonatkoznak – elnevezésüktől függetlenül – azon időszakos gyermekfelügyeletre, amelyekhez nem kapcsolódik gyermekjóléti, gyermekvédelmi tevékenység, így különösen, amit a kereskedelmi, vendéglátó-ipari üzletben, kulturális intézményben biztosítanak a szülő tehermentesítésére.

A biztos rámutatott, hogy a (nyári) táboroztatást végző személyekre nézve képesítési, alkalmazási feltételeket vagy éppen kizáró okokat rögzítő rendelkezéseket a hatályos jogszabályok nem írnak elő a magánszektor szereplői által a gyermekek számára nyújtott szolgáltatás esetén. E szereplők szolgáltatásait igénybe vevő gyermek számára a jelenlegi környezetben tehát jelenleg bárki, bármely képzettséggel, bármilyen előélettel kínálhat nyári tábort szolgáltatást. Így kizárólag a szülőre hárul annak a felelőssége, hogy kellő gondossággal felmérje és felismerje a táboroztató által kínált szolgáltatás színvonalát. A szakárca válaszában megerősítette azt, hogy a vonatkozó jogszabályok a táborok tekintetében személyi és szakképzettségi feltételeket nem írják elő. A táborok tematikájának megfelelő végzettségen kívül a válasz értelmében nem is lenne célszerű egyéb szakképzettséget támasztani a „magántáborok” esetében, mert mindez vélelmezhetően csökkentené a táborok számát és a vállalkozók és szolgáltatók helyzetét nehezítené.

Az ombudsman álláspontja szerint a szülő, illetve a rábízott gyermekek vonatkozásában minden más személy is fokozott gondossággal köteles eljárni a gyermek védelmének érdekében. A nyári gyermek-táborok funkciója, rendeltetése: a gyermekek napközbeni felügyeletének biztosítása a szülő vagy szülők távollétében. Így a kiemelt gondossági kötelelem minimumának a gyermek felügyeletét átmenetileg biztosító gyermek-táboroztató vonatkozásában is szükségképpen érvényesülnie kell. Nem vitatható azt sem, hogy a szülők is felelősséggel tartoznak a nyári (magán) táborok kiválasztása során, amellyel csak akkor tudnak élni, ha ezek a minimumkövetelmények rögzítettek és

megismerhetőek. Az előzőeknek megfelelően elvárható, hogy a jogalkotó nem csak az állami, hanem a magánszektor szereplőinek szolgáltatásai esetében is biztosítsa a gyermekek legjobb érdekének védelmében az alapvető személyi, tárgyi és biztonsági szempontokat.

Az ombudsman nem osztotta a szaktárca azon véleményét, hogy a magánszolgáltatókkal szemben támasztott követelmények a magánszektor szereplőinek piaci helyzetét nehezítenék, a szülők választási lehetőségeit korlátoznák, mert az időszakos gyermekfelügyelet középpontjában nem a szolgáltatók érdekei, hanem az azt igénybe vevő gyermekek biztonságának védelme áll. Ez jóval több, mint egyszerű piaci fogyasztóvédelmi vagy minőségbiztosítási kérdés. A gyermekek számára biztosított nyári táborok működési feltételeinek meghatározásakor a kiindulópontot mindenképpen a nyári táborokat igénybe vevő gyermekek alapvető szükségleteinek biztosítása jelenti. Mindez független attól, hogy a szülők munkavégzésük időtartama alatt a gyermekeik időszakos felügyeletét az állam által biztosított gyermekvédelmi ellátások keretében működő szolgáltatóra vagy az államtól függetlenül magánszolgáltatóra bízzák.

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

A fentiek alapján az ombudsman jelentésében megállapította, hogy a vonatkozó szabályozás különbséget tesz azonos tartalmú és funkciójú szolgáltatások – a napközis vagy szálláshely-szolgáltatással együtt nyújtó gyermekfelügyelet – között, aszerint, hogy az állami szolgáltatás és gyermekvédelmi rendszer keretében nyújtott gyermekfelügyeletről, így alternatív napközi ellátásról vagy a magánszektor valamely szereplője által biztosított, a gyermekek szervezett foglalkoztatását kínáló nyári gyermektáborról van-e szó. Az alapvető szem-

léletbeli különbség a gyermekekkel foglalkozó személyekre előírt követelményekben, jogorvoslati lehetőségekben, valamint a gyermekvédelmi rendszer garanciáiban egyértelműen megállapítható.

A biztos gyermekjogi szempontból aggályosnak látta, hogy a magánszektor szereplői által a gyermekek számára biztosított nyári táborozási szolgáltatásnál hiányoznak azok az egyértelmű garanciális rendelkezések, amelyek a gyermekek legjobb érdekeit megfelelően biztosítanák. A konkrét ügy kapcsán és általánosságban is meghatározó jelentőségű a balesetek hatékony megelőzése, mivel utólag, a felelősségre vonás esetében sem lehet magukat a jogsérelmeket érdemben orvosolni. Így különösen problémás a megfelelő minimális személyi feltételek előírásának hiánya, továbbá azon szabályok megalkotásának elmaradása, amelyek révén biztosított lehet a gyermekek tényleges védelme az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás, az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is – bármilyen formájával szemben, valamint a szolgáltatással szemben igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek.

Az ombudsman elfogadhatatlannak tartotta azt, hogy jelenleg a nyári „táboroztatás” fontos, kifejezetten a gyermekek testi-lelki épességét garantáló feltételei teljes mértékben a profitorientált szolgáltatók belátására, mérlegelésére vannak bízva. Léteznek olyan civil-szakmai kezdeményezések, amelyek segítséget nyújthatnak a szülőknek a tematikusan meghatározott, biztonságos táborok kiválasztásához, azonban szükséges az állami szerepvállalás is. A fennálló aggályokra, problémás körülményekre pedig a szakmai szereplők is folyamatosan felhívják a figyelmet. A szakjogági szabályok a gyermektáboroztatás egyes aspektusai körében megfelelően védik jelenleg is a gyermekek érdekeit, azonban ez a védelem nem tekinthető teljeskörűnek. A biztos megállapította, hogy a nyári szünetben a gyermekek számára egy magánszolgáltató által szervezett szálláshely-szolgáltatással együtt járó vagy anélküli napközis tábor szervezése kapcsán a hatályos szabályozás hiányos, indokolatlanul tagolt, a gyermekjogi megközelítés és szempontrendszer hiánya, illetve eshetőségessége pedig alkalmas arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának, valamint a gyermek legjobb érdekének védelmére vonatkozó állami kötelezettség ellátását állandóan és közvetlenül veszélyeztesse.

## Intézkedések

Az ombudsman a visszásságok orvoslására több intézkedést kezdeményezett. Megfontolásra javasolta az emberi erőforrások minisztere számára a magánszektor szereplőinek a nyári gyermektáborozásra, napközis ellátásra vonatkozó feltételrendszere vonatkozó szabályozásának komplex felülvizsgálatát a gyermekek biztonságát szavatoló feltételek, a kiszámíthatóság és az egyértelműség, illetve a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás hatékonyabb biztosítása érdekében. Kezdeményezte a fogyasztóvédelemért felelős innovációs és technológiai miniszternél, hogy a magánszektor szereplői által a nyári napközis ellátást, szolgáltatást biztosító táborok játszóterei eszközeinek biztonságával kapcsolatos átfogó, az egész országra kiterjedő fogyasztóvédelmi ellenőrzést folytasson le. Az ügyben eljáró járási hivatal vezetőjétől pedig azt kérte, hogy a népegészségügyi, valamint a fogyasztóvédelmi hatósági hatáskörökben eljáró egyes szervezeti egységei közötti hatásköri-vizsgálati határokat egyértelműen tisztázza, valamint tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy a népegészségügyi hatóság a táborozásra vonatkozó valamennyi egészségügyi előírás megtartását ellenőrizze az eljárása során.

## A jelentés utóélete

Az EMMI közigazgatási államtitkára egyetértett a jelentésben foglalt, a magánszolgáltatók által szervezett gyermektáboroztatás szabályozásának hiányosságaival kapcsolatos megállapításokkal. Egyben tájékoztatta a biztost, hogy a minisztériumon belül megkezdődik a gyermektáboroztatásra vonatkozó szabályozás átfogó felülvizsgálata, a hiányzó jogi rendelkezések kidolgozása. Mivel a tárgykör a szaktárcán belül több szakterületet is érint, munkacsoportot hoznak létre a szabályozás felülvizsgálata, kidolgozása érdekében. A családügyi ágazat első helyi felelősségével, az egészségügyi, a köznevelési, a szociális és a jogi terület bevonásával előreláthatólag 2018 végére készülne el a gyermektáboroztatásra vonatkozó, a jogi szabályozást tartalmazó előterjesztés. Az ombudsmanhoz a jelzett jogszabály tervezete azóta nem érkezett meg.

Az innovációs és technológiai miniszter válaszában kifejtette, hogy a fogyasztóvédelem célja a családok védelme, így minden évben kiemelt hatósági ellenőrzési területként kezelik az olyan helyszíneket, ahol a gyermekek biztonsága középpontban van. A fogyasztóvédelmi hatóság 2018-as ellenőrzési és vizsgálati programjában ezért hangsúlyosan jelent meg a mutatóványos berendezésekkel kapcsolatos ellenőrzés sorozat. A fogyasztóvédelmi hatóság által ellenőrzött 311 gyermektáborból 68-ban volt felállítva mutatóványos berendezés, amelyek 63%-ában találtak hiányosságot. Ezekben az esetekben a hatóság megtiltotta az eszközök használatát a hiányosságok pótlásáig. A járási hivatal vezetője pedig az intézkedéseinek megtételéről adott tájékoztatást.

## **Itt a gyermek, hol a gyermek**

*A gyermek átadásával kapcsolatos végrehajtási eljárások szabályozási és gyakorlati problémáiról (AJB-272/2019)*

LÁPOSSY ATTILA

A hatályos szabályozás alapján nem lehet gyorsan és gyermekközpontú módon fellépni, ha az egyik szülő jogellenesen tartja magánál a gyermekét és nem hajlandó őt önként átadni a másik szülőnek. Erre jutott egy panaszügy vizsgálatában az ombudsman. A biztos szerint a szabályozás átgondolásán túl szükséges a rendőrség, a bírósági végrehajtók és a gyámhatóságok együttműködésének javítása, valamint egy külön krízisfelkészítés is. Ajánlásaival ezért három minisztériumhoz, az országos rendőrfőkapitányhoz és a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar elnökéhez fordult.

### **Az eljárás megindítása**

A biztoshoz forduló panaszos édesapa a gyámhatóságnak az iskola kijelölése tárgyában indított eljárását sérelmezte beadványában. Megírta, hogy gyermeke azért nem tudja a tankötelezettségét



teljesíteni, mert a gyámhatóság nem jelöli ki számára az illetékes köznevelési intézményt. A panaszos sérelmezte, hogy az édesanya lakóhelye szerinti illetékes gyámhatóság jelzéssel élt, hogy az anya elhanyagolja, bántalmazza, veszélyezteti a gyermekek testi-lelki épségét, egészségét, a gyermeke ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó kérelme ügyében mégsem hoztak döntést. A panaszos szerint a háztársa és közte évek óta elhúzódó konfliktus, valamint a hatósági fellépés hiánya miatt állt elő az a helyzet, hogy a gyermekek több mint egy éve nem járnak iskolába.

Az ombudsmani vizsgálat során később, a gyámhatóság által megküldött dokumentumokból kiderült, hogy a panaszos gyermekei a jogerős bírósági döntés ellenére tartózkodtak tartósan a panaszos háztartásában, továbbá, hogy kiskorú lánygyermeke a vizsgálat idején is jogsértő módon tartózkodott a panaszosnál. Az édesanya a bírósági döntés alapján végrehajtási eljárást indított a panaszos ellen, amely nem vezetett eredményre. Ezt követően az édesanya is a biztoshoz fordult panaszbeadvánnyal, amelyben sérelmezte a kiskorú lánygyermekére kért végrehajtási eljárás méltatlanul hosszú idejű elhúzódását. A panaszos édesapja 2018. február 7-én kelt kiegészítő beadványában tájékoztatta a biztost arról, hogy lánya 2018. január 4-e óta az édesanyjánál tartózkodik. A csatolt irat szerint a másodfokú gyámhatóság az édesapát a 2017. augusztus 14-én kelt határozatával 12 hónapra eltiltotta a gyermekeivel való kapcsolattartástól. A panaszos apa a gyermekeivel való kapcsolattartás felügyelt, független helyen való biztosítására kérte a biztost.

## **A megállapított tényállás**

A panaszbeadványok kapcsán felmerült az alapjogi visszásság gyanúja, ezért az ügyben a biztos vizsgálatot indított, a tényállás teljes körű feltárása érdekében tájékoztatást kért az eljáró gyámhatóságok vezetőjétől, valamint az önálló bírósági végrehajtótól. Az előzményi iratokból kiderült az, hogy a bíróság 2007. június 21-én jogerőre emelkedett ítéletében a fiúgyermeket az anyánál helyezte el. Ezzel egyidejűleg a bíróság az apát tartásdíj fizetésére kötelezte és az apai kapcsolattartást is szabályozta. 2009-ben a szülők újra élettársi kap-

csolatot létesítettek, amely kapcsolatból megszületett lánygyermekük, azonban 2013-ban ez az élettársi kapcsolatuk véget ért, a bíróság 2015 szeptemberében kelt ítélete pedig a lánygyermeket szintén az édesanyánál helyezte el. Szabályozták az apa kapcsolattartását, eszerint felügyelt kapcsolattartás keretében a szolgálatnál minden páros héten, kedden 10-14 óra között tarthat kapcsolatot a gyermekeivel.

A panaszos édesapa 2013 decemberében azzal a kéréssel fordult a gyámhatósághoz, hogy a gyermekei nála való ideiglenes hatályú elhelyezését kérje addig, amíg nem születik végleges bírósági döntés, mivel gyermekei óvoda- és iskolakötelesek. Leírta a kérelmében, hogy az anya a gyermekekkel együtt Oroszlányba költözött, és bár az anya hívta fel, hogy menjen el a gyermekekért, „mert az ő életébe nem férnek bele”, feljelentette a rendőrségen amiatt, hogy jogtalanul hozta el a gyerekeket. 2014 januárjában érkezett a gyámhatósághoz az általános iskola igazgatójának tájékoztatása, hogy a kiskorú fiúgyermeket az apa az édesanya tudta és beleegyezése nélkül magával vitte. Az édesanya minden törvényes lehetőséget megpróbált a gyermek visszahozatalára, de nem járt sikerrel, a kislány így nem járt iskolába. A gyámhatóság az iskoláztatási támogatás szüneteltetése ügyében tájékoztatást kért az igazgatótól arról, hogy pontosan hány órát mulasztott igazolatlanul a kiskorú. Az iskola igazgatójának tájékoztatása szerint az anya kérését tiszteletben tartva a gyermek hiányzásait igazoltnak tekintette.

2014 februárjában érkezett a gyámhatósághoz az önálló bírósági végrehajtó felhívása, hogy a gyermek átadása kikényszerítése iránti eljárásban az apa lakóhelyén folytassanak le helyszíni szemlét, tájékoztassák az apát az önkéntes elmaradás következményeiről. A környezettanulmány felvétele eredménytelen volt, az apa lakóhelyére nem jutottak be. 2015-ben a végrehajtó több ízben tett kísérletet az anya által indított végrehajtási eljárásban a kiskorú kiadására, de kísérletei eredménytelen maradtak. 2015 szeptemberében az apa azzal fordult a lakóhelye szerint illetékes gyámhatósághoz, hogy az a fia iskolájának kijelölése ügyében indítson eljárást.

Az apa kérelmét a gyermek szülői felügyeletet gyakorló szülőjének lakóhelye szerint illetékes gyámhatósághoz tették át. A gyámhatóság a gyermek tankötelezettségének teljesítése ügyében megkereséssel élt

az iskola és a fenntartó tankerület igazgatója felé is. A gyermeket is szeretnék volna meghallgatni, akit a gyámhatóság az apán keresztül idézett be, de az idézésen nem jelent meg. A gyámhatóság az eljárást megszüntette, mert a kérelem elbírálásához a gyermek nyilatkoztatására is szükség lett volna. Az iskola igazgatója 2015 decemberében tájékoztatta a gyámhatóságot arról, hogy a két kiskorú hiányzásainak a száma elérte az 50 tanórát. A gyámhatóság ezért hivatalból eljárást indított a kiskorúak védelembe vétele tárgyában, majd megkereséssel élt a gyermekjóléti szolgálat felé, ahol a kiskorúak védelembe vételére tett javaslatot. A gyámhatóság a gyermekek védelembe vételéről döntő határozata 2016. június 22-én jogerőre emelkedett. Az eljárás során kiderült, hogy 2013. december 31-től a gyermekekre tekintettel senki sem részesül ellátásban. A fiúgyermek 2016. augusztus 23-án – rendőri intézkedés keretében – az édesanya háztartásába került. A lánygyermek pedig vélhetően továbbra is – jogszerűtlen módon – az apa háztartásában tartózkodott, holott a bíróság döntése alapján felette a szülői felügyeleti jogokat teljes körűen az anya gyakorolta. A gyámhatóság válaszára idején a kiskorú fiúgyermek eleget tett a tankötelezettségének, a kiskorú lánygyermek azonban továbbra sem járt iskolába.

A kiskorú fiúgyermek védelembe vételét a dunaujvárosi gyámhatóság 2016. májusi határozatával rendelte el. A gyermeket rendőri intézkedés keretében 2016. július 31-én törvényes képviselőjének, az anyának átadták, aki őt az otthonába vitte. A gyámhatóság a védelembe vétel tárgyában felülvizsgálati eljárást indított, majd javaslatot kért az önkormányzati szociális szolgálattól. A felülvizsgálati tárgyalás során megállapították, hogy a kiskorú és családja – több megszakítással – 2011. augusztus 17-e óta részesül a szolgálatnál segítségben családon belüli bántalmazás, lakhatási és párkapcsolati problémák miatt. A szülők kapcsolata konfliktusokkal terhelt, a panaszos az édesanya tudta és beleegyezése nélkül, valamint a jogerős bírósági döntés ellenére több alkalommal vitte el az otthonába a gyermekeket. A fiúgyermek 2016. július 31-én történt anyához kerülését követően 2016. október 20-án a gyámhatóság tárgyalást tartott, amelyen azonban a panaszos nem jelent meg. Az édesanya elmondta, hogy 2013 novemberében az apa elvitte a fiát az iskolából, majd ezt követően összesen 3 évig volt nála a gyermek.

Az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában az apa kérelme 2016. augusztus 8-án érkezett a gyámhatósághoz, amit azzal indokolt, hogy 2016. június 31-én nemzetközi körözés alatt álló gyermekét erőszakkal és kegyetlen módon vitte el a rendőrségről az anya. A panaszos apa szerint az édesanya háztartásában a gyermek állandó veszélyben van, feltehetően bántalmazás miatt, valamint az anya a pszichiátriai vizsgálatát elmulasztotta. Az oroszlányi családsegítő ezzel szemben bántalmazásra utaló jeleket nem tapasztalt, amit a gyermekorvos állításai is alátámasztottak. A kislány biztonságban él, a család lakáskörülményei rendezettek. A gyermeket pedig a rendőrség az édesanya részére panasz és sérülésmentesen adta át.

A lánygyermekről az anyától vannak információi a gyermekjóléti szolgálat munkatársának, feltehetően Dunaújvárosban él az apai nagyszülőkkel vagy az édesapa budapesti ingatlanában, esetleg az apai nagymama testvérénél. Mivel a kiskorú lánygyermek nem tartózkodott az édesanya háztartásában, rá vonatkozóan az eljárást a gyámhatóság lefolytatni nem tudta. Az eljáró városi rendőrkapitányság munkatársa arról tájékoztatta a gyámhatóságot, hogy az ügyben az apa ellen kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétségének megalapozott gyanúja miatt eljárás folyik.

A gyámhatóság 2016. augusztus 10-én tartott tárgyalást a panaszos apa kérelme ügyében, ahol az anya előadta, hogy jogerős bírósági ítéletek értelmében mindkét gyermekét nála helyezték el. Az apa először a fiukat az iskolából, majd a lányukat az óvodából vitte el Dunaújvárosba. A kislányt egy alkalommal vissza tudta hozni, de aztán az apa az óvodából ismét magával vitte. 2016. augusztus 24-én ismét tárgyalást tartottak az ügyben, az apa kérte, hogy az anya járuljon hozzá, hogy a lányukat Dunaújvárosban iskolázza be. Az anya kérte, hogy hozza vissza neki a gyermeket, és nem járult hozzá ahhoz, hogy szeptemberben a kislányuk az apa lakóhelyén kezdje meg az iskolát. Az ügyintéző felhívta az apa figyelmét a többszörösen jogsértő magatartására, valamint ismertette, hogy ez a magatartás olyan súlyú, hogy a gyermeknél visszafordíthatatlan károkat okoz. Jelezték, hogy az apa terhére róható, hogy mindkét gyermeket jogtalanul nevelte, emiatt iskolakötelezettségüket nem teljesítették. Ilyen körülmények között a gyermekek erkölcsi, érzelmi és értelmi

fejlődése nem biztosítható, ha a szülő szembehelyezkedik a törvénnyel. A rendőrségen folyamatban volt ezzel egy időben az apa és az apai nagymama ellen kiskorú érdeke ellen elkövetett bűncselekmény, emiatt az apa kérelmét a gyámhatóság elutasította.

Az apa 2016 decemberében ismét a kiskorú fiúgyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozóan, valamint az apai kapcsolattartás végrehajtása iránti eljárás lefolytatása ügyében kizárási kérelmet nyújtott be a másodfokú gyámhatósághoz, egyben kérte a gyermek azonnali kiemelését a jelenlegi családjából. A másodfokú gyámhatóság a kizárási kérelmét 2017. január 13-án elutasította. 2017. február 6-án tárgyalást tartottak, az édesanya, az iskolaigazgató, a gyermek osztályfőnöke és a családgondozó megjelentek a gyámhatóságon. Mindannyian azt nyilatkozták, hogy a gyermek veszélyeztetettsége nem áll fenn. Az apa a tárgyalásra nem ment el, távolmaradását nem indokolta, a tárgyalás megismétlését nem kérte. A gyermekjóléti központ a gyermekvédelmi gondoskodás kereteibe tartozó hatósági intézkedésre nem tett javaslatot. A gyámhatóság az ideiglenes elhelyezési kérelmet ismételten elutasította. A kiskorú fiúgyermek nagyszülői kapcsolattartásának rendezése iránti eljárásban az apai nagyszülő jegyzőkönyvi nyilatkozata azt tartalmazta, hogy a kiskorú lánygyermek abban az időben is náluk lakott. A gyámhatósághoz a jogerős bírósági döntés végrehajtására vonatkozó kérelem nem érkezett. A folyamatban lévő végrehajtási eljárásról pedig közvetlen, hivatalos információik nincsenek.

Az önálló bírósági végrehajtó tájékoztatása szerint bíróság határozata alapján az édesanyja a 2009-ben született lánya kiadatását kérte. A bíróság által kiállított végrehajtási lap 2016. november 29-én érkezett a végrehajtói irodához. Az önálló bírósági végrehajtó 2017. február 7-én szólította fel az édesapát a gyermekkiadási kötelezettségének – a felszólítást követő 3 napon belüli – önkéntes teljesítésére. A felszólítás tartalmazza a gyámhatóság felhívását, hogy a kötelezett önkéntes teljesítésének előmozdításáért folytasson le helyszíni eljárást, tájékoztassa a kötelezettet az önkéntes teljesítés elmaradásának következményeiről, a gyermek rendőrségi átadásban való részvétele megelőzésének fontosságáról. Az önálló bírósági végrehajtó egyúttal felkérte a gyámhivatalt, hogy

az eljárás eredményét 15 napon belül közölje. A felszólítást a kötelezett édesapja (az apai nagyszülő) vette át. A kötelezett a felszólításnak nem tett eleget, a gyámhivatal munkatársa az ingatlanba nem tudott bejutni. Az önálló bírósági végrehajtó ezt követően 2017. március 20-ára helyszíni eljárást tűzött ki. Az önálló bírósági végrehajtó az eljáráshoz a rendőrség közreműködését, illetve a gyámhivatal megjelenését kérte. Az apai nagyapa 2017. március 7-én megjelent a végrehajtói irodában és elmondta, hogy ezt az értesítést átvették. Az önálló bírósági végrehajtó tájékoztatta az apai nagyszülőt arról, hogy a végrehajtási kifogásnak nincs halasztó hatálya, a gyermeket a megadott időpontban kötelesek átadni. A nagyszülő tájékoztatása szerint a kislány és az édesapja az apa bejelentett lakcímén tartózkodnak.

A gyermek kiadásáról 2017. március 20-án felvett jegyzőkönyv szerint az apa lakcímén megjelent az önálló bírósági végrehajtó, a gyámhivatal munkatársa és a végrehajtást kérő édesanya. A helyszínen azonban sem az édesapa sem a gyermek nem volt felelhető. A jegyzőkönyv szerint a gyermek nem jár iskolába, az önálló végrehajtó kiskorú veszélyeztetése miatt feljelentést tesz. Mivel a gyermeket nem tudták felkutatni, az önálló bírósági végrehajtó a személykörözést, illetve nemzetközi körözést kért, egyben ismeretlen tettes ellen feljelentést tett kiskorú veszélyeztetése miatt. A gyermek apai nagyanyja a gyámhatóság előtt úgy nyilatkozott, hogy a kislány náluk tartózkodik. Az állítást a gyermekjóléti központ munkatársa is megerősítette. A végrehajtó a következő végrehajtási időpontot 2017. április 6-án 21 órára tűzte ki, és kérte a rendőrség közreműködését. A gyermeket ekkor sem találták meg. Az önálló bírósági végrehajtó 2017. május 5-én kelt feljegyzése szerint az iskola igazgatójától azt a tájékoztatást kapta, hogy a kislány nem jár iskolába, az erről szóló értesítést a gyámhatóságnak és gyermekjóléti szolgálatnak küldik meg.

A kiskorú veszélyeztetése ügyében az önálló bírósági végrehajtó és a gyámhatóság is feljelentést tett. Az ügyek egyesítéséről a rendőrség 2017. május 18-án határozott. Mivel a gyanúsított apa ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodott, 2017. augusztus 9-én felfüggesztette a rendőrség a kiskorú veszélyeztetettségének alapos gyanúja miatt indult nyomozást. Az önálló bírósági végrehajtó 2017.

június 19-én, valamint július 17-én kelt feljegyzése a gyermek tényleges tartózkodási helyére vonatkozó információkat tartalmaz. A kislányt végül az apa lakcímén találta meg a rendőrség, 2018. január 4-én, és még aznap, az esti órákban átadták az édesanyjának.

## **Az ügy érdekében**

*Az iskola kijelölését érintő panaszbeadvány vizsgálata*

A kiindulópontot a Ptk. azon előírása jelenti, amely szerint a különélő szülők a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben közösen gyakorolják jogukat akkor is, ha a szülői felügyeletet a szülők megállapodása vagy a bíróság döntése alapján az egyik szülő gyakorolja, kivéve, ha a gyermekétől különélő szülő felügyeleti jogát a bíróság e tekintetben korlátozta vagy megvonta. A gyermek sorsát érintő lényeges kérdés a kiskorú gyermek nevének meghatározása és megváltoztatása, a szülőjével azonos lakóhelyén kívüli tartózkodási helyének, huzamos időtartamú vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási helyének kijelölése, illetve iskolájának, életpályájának megválasztása. Ha a különélő szülők egyes, közösen gyakorolt felügyeleti jogosítványok tekintetében nem tudnak megegyezni, erről a gyámhatóság dönt.

A feltárt tényállás szerint a szülői felügyeleti jogokat a bíróság jogerős döntése szerint mindkét gyermek felett az édesanya gyakorolta. A fiúgyermek a lakóhelye szerinti iskolába, a lánygyermek pedig az ottani óvodába járt. A panaszos a gyermeket jogtalanul vitte el és tartotta magánál. A biztos rendelkezésére álló információk szerint a panaszos apa ellen kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétségének megalapozott gyanúja miatt a rendőrség eljárást folytatott. A biztos álláspontja szerint nem tartozik a közös szülői döntést igénylő kérdések körébe az, hogy éppen a panaszos jogellenes magatartása következményeként a gyermekek nem járhattak abba az oktatási intézménybe, ahová korábban beírástak őket. Így e tekintetben – különös figyelemmel arra, hogy ezzel a gyámhatóság „kvázi” a panaszos jogellenes magatartását támogatta volna – gyámhatósági döntés nem volt hozható. A jelentés rögzíti, hogy a biztost a törvény a jogerős közigazgatási határozatok vizsgálatára hatalmazza fel,

magánszemélyek (a szülők) esetleges jogsértő magatartását annak súlyától függetlenül eleve nem vizsgálhatja. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a panaszos a saját jogellenes magatartásának következményeként nem tudott eleget tenni a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségének, ami akadályozta, majd időlegesen teljesen el is lehetetlenítette a gyermekei oktatáshoz fűződő jogának tényleges érvényesülését.

### *A gyámhatóság a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésével kapcsolatos döntése*

A gyermekvédelmi törvény szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül marad, vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. A gyámhatóság ideiglenes hatályú döntésével a gyermek nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél, ennek hiányában nevelőszülőnél vagy gyermekvédelmi intézményben helyezi el. Az ideiglenes hatályú elhelyezésnek tehát két együttes feltétele van, egyrészt a gyermek súlyos veszélyeztetettsége, másrészt az azonnali intézkedés szükségessége. Így a döntés csak akkor lehet megalapozott, ha súlyos veszélyhelyzet és az azonnali intézkedés szükségessége között ok-okozati összefüggés áll fenn. Vagyis olyan súlyos, életveszélyes, illetve helyrehozhatatlan következményekkel fenyegető helyzet miatt kell, illetve lehet a gyermeket elhelyezni, amely helyzet úgy következett be, hogy felügyelet nélkül maradt, vagy ezt a helyzetet önmaga, illetve a családi környezete idézte elő. A panaszos fiúgyermeke ideiglenes nála való elhelyezésére vonatkozó, 2016. augusztusi és decemberi kérelmeit a gyámhatóság a gyermekjóléti szolgálatnak, a gyermek iskolája igazgatójának, a gyermek osztályfőnökének meghallgatását, a rendőrség véleményének beszerzését követően – a gyermek veszélyeztetettségének



hiányát megállapítva – utasította el. Megállapította ezért a biztos, hogy mindennek nyomán a gyámhatóság eljárása kapcsán nem merült fel alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja.

### *A gyermek kiadásával kapcsolatos végrehajtási eljárás rendszere és gyakorlata*

Mivel a panaszügy vizsgálatakor felmerültek a gyermek kiadásával kapcsolatos végrehajtási eljárás jelentős elhúzódnásának kérdései, annak indokai, ezért a biztos áttekintette a hatályos szabályozási rendszert. Kiindulópontként a bírósági végrehajtási törvény rögzíti, hogy a bírósági végrehajtás során állami kényszerrel is el kell érni, hogy a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett teljesítse a kötelezettségét. A gyermek átadására vonatkozó részletszabályok szerint a gyermek átadására és elhelyezésére vonatkozó bírósági határozat, a bíróság által jóváhagyott egyezség végrehajtása során a végrehajtásra vonatkozó közös szabályokra vonatkozó rendelkezéseket az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni. A bíróság a végrehajtható okiratban – megfelelő határidő tűzésével – felhívja a kötelezettet az önkéntes teljesítésre, és annak elmaradása esetére elrendeli a gyermek rendőrség közreműködésével történő átadását. A bíróság az okirattal együtt a végrehajtás alapjául szolgáló bírósági határozat másolatát is megküldi a végrehajtónak.

A végrehajtó a végrehajtható okiratot, a végrehajtás alapjául szolgáló bírósági határozat másolatát a gyámhatóság részére is kézbesíti azzal a felhívással, hogy a kötelezett önkéntes teljesítésének előmozdítása érdekében folytasson le helyszíni eljárást, tájékoztassa a kötelezettet az önkéntes teljesítés elmaradásának következményeiről, a rendőrségi átadásban való részvétel megelőzésének fontosságáról, és eljárásának eredményét a végrehajtható okirat kézbesítésétől számított 15 napon belül közölje a végrehajtóval. Ha a teljesítés elmaradt, a végrehajtó a helyszíni eljárásra időpontot tűz, erről értesíti a végrehajtást kérőt, a gyámhatóságot és a rendőrséget. Ha ez az eljárás eredménytelen, a végrehajtó a következő helyszíni eljárásra kitűzött időpontról rövid úton küld értesítést az előzőekben felsoroltaknak. A végrehajtó a kötelezett tartózkodási helyén – ha

a gyermek nem tartózkodik ott, a gyermek tartózkodási helyén – a gyámhatóság és a rendőrség közreműködésével foganatosítja az átadást. A törvény alapján a gyermeket a végrehajtást kérőnek vagy a gyámhatóságnak kell átadni, utóbbi esetben pedig a gyámhatóságnak haladéktalanul intézkednie kell a gyermek végrehajtást kérőnek történő átadásáról.

A kötelezett a gyermek átadásakor köteles tájékoztatást adni az átvevő személynek a gyermek egészségi állapotáról és egyéb olyan körülmény fennállásáról, amelynek nem ismerete a gyermek életét, testi épségét veszélyeztetheti. A kötelezett az eljárás késleltetése nélkül köteles a gyermek személyes iratait, a gyermek által használt tárgyakat, a szükséges ruházati cikkeket, a rendszeres tanulmányok folytatásához nélkülözhetetlen eszközöket, a gyermek betegsége, fogyatékosága miatt szükséges gyógyszereket, gyógyászati és technikai segédeszközöket az átvevő személynek átadni. Egyéb tárgyak átadása – ha az késleltetheti a gyermek átadását – külön eljárás keretében teljesíthető. A végrehajtó az eljárása kezdetén tájékoztatja a kötelezettet e kötelezettségeiről.

A törvény alapján továbbá a végrehajtó indítványára a rendőrség eltávolíthatja a kötelezettet és más személyeket – a végrehajtást akadályozó magatartásuk miatt – a gyermek átadásának helyszínéről. A rendőrség intézkedésének igénybevételére a végrehajtó előzetesen figyelmezteti az érintetteket, ennek tényét – ami tartalmazza a rendbírság kiszabására teendő indítványra történő figyelmeztetést is – jegyzőkönyvben rögzíti. Ha a kötelezett vagy a kiadni rendelt gyermek a bejelentett lakó- vagy tartózkodási helyén, továbbá a hatóságok által ismert címen nem lelhető fel, felkutatására a végrehajtó személykörözést vagy nemzetközi körözést rendel el. Ha a rendőrség a személykörözés végrehajtása során a gyermeket előállítja, erről haladéktalanul – rövid úton is – értesíti a végrehajtót, a gyermeket pedig a végrehajtó egyidejű értesítése mellett a legközelebbi, ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt gyermekotthonban helyezi el. A törvény értelmében az elhelyezésig biztosítani kell az előállítás időpontjában a gyermekkel együtt tartózkodó hozzátartozó számára – ha a gyermeket vagy az eljárás sikerességét nem veszélyezteti –, hogy a gyermekkel együtt legyen, részére a szükséges ellátást biztosítsa.

A végrehajtásra vonatkozó közös szabályok szerint, ha a végrehajtást kérő közlése szerint a kötelezett a meghatározott cselekményt önként nem teljesítette, a végrehajtó ezt – szükség esetén – a helyszínen ellenőrzi. A teljesítés elmaradása esetén a végrehajtó a végrehajtást kérő közlését és a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet haladéktalanul beterjeszti a végrehajtást foganatosító bírósághoz. A bíróság végzéssel határoz a végrehajtás módjáról, így ezen esetekben a rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt.

A jelentés szerint az ismertetett jogi szabályozásból látható, hogy az alapvetően az önkéntes teljesítés keretrendszerét határozza meg, azonban számos, köztük az ombudsmani gyakorlatban is észlelt esetről kitérnek, hogy tipikusan éppen a gyermek szüleinek a végletekig elmergesedett kapcsolata miatt az önkéntes teljesítés nem valósul meg. A végrehajtónak a bírósági döntésnek való érvényszerzés körében a gyermek felkutatása érdekében a személyi körözés elrendelésén túl más törvényi intézkedési lehetősége nincsen. A különleges szabályok csupán egyszeri körözés elrendelését teszik lehetővé, ha annak eredményeként a gyermek előkerül, az átadására azonban valamely okból később mégsem kerül sor (pl. mivel szükséges hatósági személyek nincsenek jelen), a végrehajtó köteles bevárni a bírósági végzést a végrehajtás további módjáról.

A jelentés idézi a bírósági végrehajtási törvény kommentárját, eszerint *„amikor a bíróság a rendőrség közreműködésével történő végrehajtást rendeli el, a helyszíni eljárásra már a végrehajtó tűz ki időpontot. A végrehajtási eljárás tekintetében az ügy ura a végrehajtó, aki értesíti a helyszíni eljárás időpontjáról a végrehajtást kérőt, ha szükséges, a gyámhatóság által jóváhagyott meghatalmazottat és a rendőrséget. Az eljárásban a gyámhatóság továbbra is köteles részt venni, ezért a hatóság értesítése elengedhetetlen. A gyámhatóság részvételére a gyermeki jogok védelme miatt van szükség. A végrehajtó a végrehajtási cselekmény, illetve eljárás időpontjáról a kötelezettet előzetesen értesíti. Teszi ezt azért, hogy a gyermek érdekei a lehető legkevésbé sérüljenek és a kötelezett számára lehetőséget teremtsen arra, hogy különös kényszerítés alkalmazása nélkül teljesítse a végrehajtó határozatban foglaltakat és a gyermeket a végrehajtást kérőnek átadja. Ha az eljárás nem vezetett eredményre, a következő helyszíni*

*eljárásra kitűzött időpontról a kötelezettet a végrehajtó már nem értesíti. Az értesítést a második eljárás vonatkozásában rövid úton kell megtennie, megteheti telefonon, telefax vagy egyéb elektronikus információtechnikai eszköz igénybevételeivel, hogy az eljárást a lehető legrövidebb időn belül be lehessen fejezni. A kötelezett értesítését azért kell mellőzni, hogy ne legyen lehetősége az eljárás ismételt meghiúsítására, például olyan módon, hogy a kötelezett, illetve a gyermek eltűnik a végrehajtó által ismert tartózkodási helyéről.”*

A gyermek átadására csak a végrehajtást kérő vagy meghatalmazottja, szükségszerűen a gyámhivatal munkatársa, a rendőrség, valamint a végrehajtó személyes jelenlétében kerülhet sor. Bármely fél távolmaradása meghiúsítja a végrehajtási cselekményt. A jelentés kiemeli, hogy az eljáró végrehajtó illetékessége az adott megyére korlátozódik, ezért ha a gyermeket a különélő szülő más megye területére viszi, akkor az eljárás további elhúzódása prognosztizálható. Azonos tartalmú panaszügyben beérkezett információk szerint az eljáró rendőri szervek tanácsatlanok a gyakorlatban. Előfordul az az eset, hogy rendőr nem kívánt a helyszínen intézkedni, vagy nem intézkedett arra hivatkozva, hogy kifejezett utasítást előállításra nem kapott. Az ombudsman szerint mindez nem tekinthető jogalap nélküli hivatkozásnak: a rendőr ugyanis a hatályos jogszabályi rendelkezésnek megfelelően csupán az eljárást akadályozó kötelezettet, illetve más személyt jogosult eltávolítani a helyszínről, biztosítva az eljárás folyamatát. A végrehajtó azonban nem jogosult fizikailag átadni a gyermeket, ezt ugyanis csak az eljáró gyámhatóság munkatársa teheti meg, amely több esetben a gyermek ellenállása miatt nehéz helyzeteket eredményez.

A konkrét panaszügy tényállása és a rendelkezésre álló iratok alapján a biztos megállapította, hogy az önálló bírósági végrehajtó és a végrehajtási eljárásba kötelezően bevonandó más hatóságok, így a gyámhatóság és a rendőrség a vonatkozó jogszabályok szerint, az abban foglaltakat betartva jártak el, így az eljárás és a döntések vonatkozásában alapvető joggal összefüggő visszáságot nem állapított meg. Mindennek ellenére rámutatott arra, hogy a 2016. november 29-én indult végrehajtási eljárás hosszú időn át nem vezetett eredményre, a gyermeket végül a végrehajtási eljárás megindulását követő több mint egy év múlva a rendőrség találta meg.

A jelentés aláhúzza az egyedi ügy tapasztalatai alapján, hogy a jogi szabályozás rekonstrukciójából egy bonyolult, nehézkes és sokszereplős eljárás rajzolódik ki, amely jelenlegi formáját tekintve a gyakorlatban – a vizsgált egyedi ügyön túl más esetekben is – önkéntes teljesítés elmaradása esetén nem képes hatékonyan előmozdítani a gyermek legjobb érdekét szolgáló gyors intézkedést. A gyermek átadására vonatkozó végrehajtási szabályok összetettségére visszavezethetően fordulhat elő olyan helyzet, hogy a végrehajtásra kötelezett huzamosabb ideig – a jogerős bírósági döntéssel szembehelyezkedve – tudja magánál tartani a gyermeket, aki ez alatt az idő alatt a tankötelezettségének sem tud eleget tenni, kapcsolattartás hiányában pedig az egyébként jogszerűen felügyeleti jogot gyakorló szülőtől nagy valószínűséggel elidegenedhet. Ezt követően, egy sikeres végrehajtási eljárást vagy eredményes rendőri intézkedést követően vélhetően hosszabb időnek kell eltelnie a szülő és a gyermek megszakadt kapcsolatának helyreállításához, és esetleg szakember segítségének igénybe vétele is szükségessé válhat. A biztos így megállapította, hogy a gyermek átadására vonatkozó hatályos jogi szabályozásra visszavezethetően elhúzódó végrehajtási eljárás a jogbiztonság követelményével, az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint oktatáshoz fűződő jogával összefüggésben visszásságot okoz.

Összegzésként az ombudsman felhívta arra is a figyelmet, hogy ilyen esetekben nélkülözhetetlen az egyes állami szereplők közötti teljes körű, rendszeresített együttműködés és valamennyi eljáró személy, így a rendőr és a végrehajtó esetében is az alapvető gyermekjogi kompetenciák megléte, mert még egy teljesen jogszerű eljárás is képes traumatizálni a gyermeket. Súlyosabb esetekre jelenleg nem áll rendelkezésre hivatalos krízisprotokoll, aminek alkalmazásával az eleve traumatikus helyzetek hatékonyabban kezelhetőek.

Az ombudsman álláspontja szerint a jogi szabályozás képes lenne megfelelő kereteket adni ahhoz, hogy az arra felhatalmazott szervek és személyek a gyermek legjobb érdekének védelmében fel tudjanak lépni. Nem mellesleg a gyorsabb, eredményesebb fellépés ilyen esetben közvetve elősegítheti a gyermeket jogszerűtlenül magánál tartó szülő jogkövetését. A biztos jelentésével egy konstruktív jogi-szakmai párbeszéd elindításához kívánt hozzájárulni, ami a terület szereplőit

bevonja, és azt a célt szolgálja, hogy a gyermek kiadását érintő végrehajtási eljárások lefolytatása során az eleve kiszolgáltatott gyermekek jogai a lehető legkisebb mértékben sérüljenek.

## **Intézkedések**

A biztos javasolta az igazságügyi miniszternek, hogy tekintse át a gyermek átadására vonatkozó szabályozást, ennek nyomán pedig tegye meg a szükséges intézkedéseket az önkéntes teljesítés elmaradása esetén az érintett gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárást elősegítő gyors eljárás biztosítása érdekében. Felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át, hogy a gyámhatóságok munkatársai körében milyen módon – pl. továbbképzés tartása formájában a gyermek kiadását érintő végrehajtással összefüggő eljárások során – szükséges speciális kompetenciákat fejleszteni, illetve indokolt-e ilyen helyzetekre krízisprotokoll kiadása.

Az ombudsman emellett azzal a kéressel fordult a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar elnökéhez, hogy tekintse át, az önálló bírósági végrehajtók körében milyen módon, pl. szakmai egyeztetés, továbbképzés tartása formájában lehetne a gyermek kiadását érintő végrehajtással összefüggő eljárások során szükséges speciális kompetenciákat fejleszteni. Kérte, hogy gondoskodjon arról, hogy az ombudsmani jelentés szövege elektronikus formában a kamarai tagokhoz eljusson, a kamara honlapján elérhető legyen. Végül felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy tekintse át: a gyermek kiadását érintő végrehajtási eljárásokban való rendőrségi közreműködés esetében szükséges-e külön szakmai protokoll kiadása, az együttműködés javítása, illetve az érintett rendőri állomány továbbképzése, szupervíziója, és tegye meg a szükséges intézkedéseket.

## **A jelentés utóélete**

Az igazságügyi miniszter levelében tájékoztatta a biztost, hogy áttekintette a gyermek átadására vonatkozó szabályozást. A bírósági végrehajtási törvény rendelkezései kapcsán kiemelte, hogy azok értelmében a gyermek átadásának, elhelyezésének végrehajtása során a cselek-

mény végrehajtására vonatkozó általános szabályokat megfelelően alkalmazni kell. A végrehajtható okiratban a bíróság felhívja a kötelezettet az önkéntes teljesítésre, és az önkéntes teljesítés elmaradása esetére elrendeli a gyermek rendőrség közreműködésével történő átadását. Emellett a közreműködő gyámhatóság köteles a kötelezett önkéntes teljesítésének előmozdítása érdekében helyszíni eljárást lefolytatni, tájékoztatni a kötelezettet az önkéntes teljesítés elmaradásának következményeiről, a gyermek rendőrségi átadásban való részvétele megelőzésének fontosságáról.

A miniszter jelezte, hogy ezek a rendelkezések a törvény 2011-es módosításakor kerültek be a jogszabályba, a módosításnak kettős célja volt: egyrészt a gyermekek átadására irányuló eljárások felgyorsítása, másrészt a közreműködő gyámhatóság feladatainak újrafogalmazása. A módosítások alapján 2011 óta nem kell az iratokat az önkéntes teljesítés elmaradása esetén a foganatosító bírósághoz beterjeszteni, hanem a bíróság már a végrehajtható okiratban elrendeli az önkéntes teljesítés elmaradása esetére a gyermek rendőrség közreműködésével történő átadását. A gyorsítást szolgálja továbbá válasza szerint a környezettanulmány-készítési kötelezettség eltörlése, a gyermekek és az átadásra kötelezett szülők körözésének elrendelése esetére annak előírása, hogy a rendőrségnek a gyermek megtalálása esetén a végrehajtást foganatosító végrehajtót haladéktalanul értesítenie kell. A gyámhatóság feladatainak újrafogalmazása azt a célt is szolgálta az eljárás felgyorsítása mellett, hogy a gyámhatóság segítse elő, illetve ösztönözze az önkéntes teljesítést annak érdekében, hogy megelőzhető legyen a hatóságok előli hosszú időre történő elrejtőzés, valamint a szülők közötti ellentétek elmélyülése. Utalt arra, hogy a Belügyminisztérium által nyújtott tájékoztatás alapján a végrehajtási eljárásban a rendőrség kizárólag közreműködői feladatokat lát el, vagyis a gyermek „fizikai átadásában” érdemi szerepet nem tölt be.

A válasz értelmében a jelenlegi jogszabályi környezet az eljárás mielőbbi lefolytathatósága mellett a gyermekek védelmét tartja kiemelten védendőnek. Levelében emellett arról is tájékoztatta az ombudsmant, hogy a bírósági végrehajtási törvénynek a következő módosítása során a jogalkotó törekedni fog az érintett tárcák bevonása mellett további, az eljárást gyorsabbá és hatékonyabbá tevő

garanciák kidolgozására a gyermekek jogai védelmében. A biztos viszontválaszában mindezt üdvözölte, egyben a jövőbeli módosítás előkészítése kapcsán a Magyar Bírósági Végrehajtói Karnak a jelentés vonatkozásában tett észrevételeit ajánlotta a szaktárca vezetőjének figyelmébe.

Az elnök álláspontja szerint a jelenlegi normaszöveg kötelezett-párti, az önkéntes teljesítésre helyezi a hangsúlyt. Kérdéses azonban, hogy mennyire lehet jelen ebben a speciális végrehajtási eljárásban az önkéntesség, hiszen a végrehajtást peres eljárás előzi meg, amely során született határozat alapján a kötelezett köteles átadni a gyermeket a jogosult részére. Ebből a szempontból közelítve a végrehajtás szubszidiárius eljárás, csak akkor rendelhető el, ha önkéntes teljesítésre nem kerül sor. A végrehajtható okiratot a végrehajtnak kellene az eljárás kezdetén, a helyszínen, rendőrség és gyámhivatali jelenlét mellett kézbesítenie, és akkor felhívnia a kötelezettet az önkéntes teljesítésre. Így nem lenne lehetősége a kötelezettnek, hogy az eljárást megghiúsítsa. A második helyszíni eljárás lefolytatása a kötelezett lakcímén gyakran az eljárás indokolatlan elhúzódásához vezet, így a jogszerűségi szempontokat szem előtt tartva hatékonyabb a gyermek be nem jelentett, akár életvitelszerű, akár ideiglenes vagy alkalmasszerű tartózkodásra szolgáló helyén történő eljárás lefolytatása: ez lehet akár maga az óvoda, iskola is. Így célszerűbb lehet felvenni a kapcsolatot a nevelési-oktatási intézmény igazgatójával, akinek tájékoztatása alapján le lehet folytatni az eljárást a kiadni rendelt gyermek és a többi gyermek érdekeinek sérelme nélkül.

Összességében az elnök álláspontja szerint azok az elemek, amelyek a miniszter szerint a gyermek érdekének szem előtt tartását biztosító, gyorsítást szolgáló eljárási cselekmények, jelen formájukban nem képesek funkciójuk betöltésére. Épp az előzetes postai értesítés, valamint a gyámhatóság előzetes eljárása alapozhatják ugyanis meg a kötelezett későbbi jogellenes magatartását, hiszen lehetőséget adnak a kötelezettnek, hogy a gyermeket elrejtse a hatóságok elől. Az elnök szerint ezért szükséges lenne megvizsgálni, hogy a gyermek helyzetére mi jelent nagyobb hátrányt: ha már az eljárás kezdetén a végrehajtóval és rendőrökkel találkozik – így biztosítva a gyermek átadásának mielőbbi megtörténtét – vagy ha a gyámhivatali eljárás és az előzetes



értésítés következtében a szülő „elrejt” a gyermeket, megfosztva a jogosultat attól, hogy a gyermeket a jogszabályoknak és a bíróság döntésének megfelelően magához vegye.

A biztos emellett jelezte az igazságügyi miniszternek, hogy az emberi erőforrások minisztere válaszában arról számolt be, hogy a jelentés alapján indokoltnak tartja mind a gyermek átadására vonatkozó szabályozás áttekintését, mind a gyermek kiadására irányuló végrehajtási eljárásra vonatkozó, valamennyi közreműködő szakember (végrehajtó, rendőr, gyámhatósági ügyintéző) számára közös krízisprotokoll kidolgozását. Mindezt annak érdekében, hogy az érintett szakemberek felismerjék a gyermek érdekében elvárható eseti megoldásokat, jó gyakorlatokat, az együttműködés módszereit. Mind a vonatkozó szabályozás áttekintése, mind a krízisprotokoll kidolgozása azonban több tárca együttműködését igényli. A krízisprotokoll elkészítése érdekében megkezdtek a tárcaközi egyeztetések előkészítését, az együttműködés szervezeti kereteinek (munkacsoport létrehozásának) kialakítását. Az emberi erőforrások minisztere válaszában utalt végül arra is, hogy a vonatkozó jogszabályok áttekintésében az igazságügyi miniszterrel történő együttműködés során a tárca szakembereinek közreműködését biztosítani fogja, a krízisprotokoll kidolgozása kapcsán már felvették az Igazságügyi Minisztériummal a kapcsolatot.



## A gyermek joga az erőszak minden formájától való védelemhez (19. cikk)

1. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden, arra alkalmas törvényhozási, közigazgatási, szociális és nevelési intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is – bármilyen formájától. Mindaddig, amíg szüleinek vagy valamelyik szülőjének, illetőleg törvényes képviselőjének vagy képviselőinek, vagy bármely más olyan személynek, akinél elhelyezték, felügyelete alatt áll.
2. Ezek a védelmi intézkedések szükség szerint olyan hatékony eljárásokat foglalnak magukban, amelyek a gyermek és gondviselői számára szükséges szociális programok létrehozását teszik lehetővé, továbbá a fentebb leírt rossz bánásmód esetében hozzájárulnak a cselekmény felismeréséhez, bejelentéséhez, a jelentés illetékes helyre juttatásához, vizsgálatához, kezeléséhez és az esetek figyelemmel kíséréséhez; szükség szerint magukban foglalják a bírói beavatkozással kapcsolatos eljárást is.

A Gyermekjogi Egyezmény értelmében az államok egyik legfőbb és legösszetettebb feladata, hogy a gyermekeket érő erőszak valamennyi formájával szemben vegyék fel a küzdelmet. A durvaság, az erőszak, a bántalmazás, a zaklatás, a kizsákmányolás mindig súlyos, nehezen helyrehozható traumatikus hatásúak a gyermekek testi-lelki, érzelmi fejlődésére, későbbi sorsának alakulására. Kulcsfontosságú ezért a megelőzés, az összes veszélyeztető helyzet minél gyorsabb felismerése és a cselekvés a bántalmazott gyermek védelmében, vagyis egy gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer hatékony működtetése az állam részéről. Az ombudsmani gyakorlat az egyes tragikus esetek utólagos vizsgálata nyomán tudja megmutatni, hogy a rendszerben milyen problémákat kell orvosolni.

## Gyermekvédelmi nem-jelző rendszer

*Vizsgálat a szülei által éveken át bántalmazott és súlyosan elhanyagolt gyermekek ügyében (AJB-7903/2014)*

GYÖRFFY ZSUZSANNA

Nem kaptak valós segítséget a veszélyeztetettségük megszüntetéséhez, a szakemberek nem ismerték fel időben, hogy ki kell emelni a családból a szigetszentmiklósi gyermekbántalmazás áldozatait. A gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai között a jelzéseken kívül nem volt érdemi együttműködés. Az alapvető jogok biztos vizsgálati jelentésében a sajtó és médianyilvánosság felelősségére is figyelmeztetett.

### Az eljárás megindulása

Az alapjogi biztos a sajtóból értesült arról, hogy Szigetszentmiklóson a szülei hosszú éveken keresztül súlyosan bántalmazták 8, 9 és 10 éves gyermekeiket. A gyermekek 2012 januárjától gyermekvédelmi gondoskodásban, nevelőszülőknél élnek, szülei ellen büntetőeljárás indult. Mivel az ügyben felmerült a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja, az ombudsman hivatalból vizsgálatot indított, és a vonatkozó dokumentumok egyidejű csatolásával tájékoztatást kért az illetékes gyámhivaltól és gyermekjóléti szolgálatától. A Pest megyei területi szakszolgálat igazgatójától információkat kért arról, hogy a gyermekek milyen segítséget kapnak az őket ért trauma feldolgozásához. Az őket gondozó nevelőszülők kapnak-e segítséget, támogatást a súlyosan traumatizált gyermekek neveléséhez, gondozásához.

### A megállapított tényállás

2005 februárjában az óvoda jelezte a gyermekjóléti szolgálatnak, hogy a család legidősebb, intézményükbe járó gyermeke gondozatlan, piszkos, mozgása és mentális fejlődése korától elmarad. A gyermekjóléti szolgálat javaslatára az eljárásra akkor illetékes jegyzői gyámhatóság

a gyermekeket 2005 májusában védelembe vette. 2005 szeptemberében újabb gyermeke született a házaspárnak. A családgondozó 2005. decemberi féléves helyzetértékelésében rögzítette, hogy 2005. májustól 11 alkalommal kereste fel a családot. Véleménye szerint a gondozási-nevelési tervből szinte semmi sem valósult meg. A gyermekek szüleikkel való kapcsolatát jónak minősítette. A védelembe vétel éves felülvizsgálatakor a jegyző – a gyermekjóléti szolgálat javaslata alapján – az idősebb gyermekek védelembe vételét fenntartotta, a 2005 szeptemberében született kisfiút pedig védelembe vette. A védelembe vétel fenntartásának indoka változatlanul a szülői elhanyagolás volt. A 2007-ben esedékes felülvizsgálatakor a védelembe vételt a gyámhatóság – kiegészítve a gyermekjóléti szolgálat által javasolt magatartási szabályokkal – fenntartotta. 2007 novemberében az óvónők jelezték, hogy az édesanya ismét terhes. A gyermekjóléti szolgálat szervezetalakítása miatt a család számára a gyámhatóság másik családgondozót rendelt ki. A védelembe vétel éves felülvizsgálathoz készített helyzetértékelése szerint a szülők együttműködőek, de csak többszöri felszólításra tettek eleget a családgondozó kéréseinek.

2008. június 15-én megszületett a család ötödik gyermeke. A gyámhatóság a csecsemő gondozására alkalmatlan körülmények miatt, valamint a szülők korlátozott együttműködése és lakáskörülményeikre tekintettel az újszülöttet ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél helyezte el. 2008 nyarán a gyámhivatal hozzájárult a család 2005-ben született gyermekének, továbbá a 2008 júliusában született gyermek családbafogadásához. A gyermekjóléti szolgálat 2008. augusztusi helyzetértékelése szerint a szülők együttműködése korlátozott, önként nem tesznek semmit, csak nyomtatékos és többszöri felhívásra. 2008 októberében a jegyzői gyámhatóság a védelembe vételt a családban maradt három gyermek tekintetében fenntartotta. 2008 folyamán az iskola három alkalommal küldött veszélyeztetettségre vonatkozó jelzőlapot a gyermekjóléti szolgálatnak. A jelzések a legidősebb fiú késéseire, úszófelszerelésének hiányosságára, továbbá arra vonatkoztak, hogy a szülők nem mentek el a szülői értekezletre. 2009. február 3-án az iskola a gyermekjóléti szolgálatnak problémajelző adatlapot küldött. E szerint január 31-én az édesapa felpofozta a legidősebb fiút. Az iskolától ebben az évben még egy, az iskolás gyerme-

kek elhanyagolására vonatkozó jelzés érkezett a gyermekjóléti szolgálathoz. A családgondozó felkereste a családot, és az apától érdeklődött a bántalmazás körülményeiről. Az apa elmondta, hogy fia nagyon szertelen volt, azért kapott egy pofont. A férfi ígéretet tett arra, hogy ilyen többet nem fordul elő. A családgondozó az apát tájékoztatta a bántalmazás következményeiről.

2009 nyaratól a családgondozó személye ismét változott, kirendelésére azonban csak 2009 novemberében került sor. A családgondozó márciusban négy, áprilisban és júniusban ugyancsak négy alkalommal járt a családnál. Az anya ekkor már ismét gyermeket várt. A családbafogadó szülő az idősebb gyermekeket a nyári szünetre elvitte magához, többször felkereste a családot, az anyának segítséget nyújtott, orvoshoz, védőnőhöz vitte. A 2009 decemberében megszületett a család újabb gyermeke, a jegyzői gyámhatóság fenntartotta az idősebb, vér szerinti családban nevelkedő gyermekek védelembe vételét. 2010. március 26-án kelt határozatában a gyámhatóság a 2009 decemberében született kisfiút is védelembe vette, és kötelezte a szülőket a víz bevezetésére, a lakókörnyezet tisztántartására, a gyermek ellátásáról való gondoskodásra, a családgondozóval való folyamatos kapcsolattartásra. Az iskola 2011 májusa és szeptembere között háromszor is jelezte a gyermekek veszélyeztetettségét a gyermekjóléti szolgálatnak. Az egészségügyi szolgáltató jelzése 2010 októberében érkezett a gyermekjóléti szolgálathoz.

2011. február 1-én kelt végzésében a jegyzői gyámhatóság a védelembe vétel felülvizsgálata tárgyában tájékoztatást kért a gyermekjóléti szolgálattól. Tekintettel arra, hogy a tájékoztatást nem kapta meg, azt 2011. április 18-án megismételte. A 2011. február 3-án kelt problémajelző adatlapon az iskola ismét a gyermekek elhanyagolását jelezte: a gyerekek egy ágyban és fűtetlen szobában alszanak, a felnőttek szobájában van egy hőszugárzó. Egerek vannak a lakásban. A szülők 2011. április 22-én elmentek a gyámhivatalba, és kérték, hogy a hatóság engedélyezze, hogy a 2009 decemberében született fiút a másik két gyermeküket már nevelő személy családjába fogadja. A kérelemnek a gyámhivatal eleget tett.

A dátummal el nem látott, de feltehetőleg a 2011. évi felülvizsgálathoz készült helyzetértékelés szerint a gyermekek veszélyeztetettsége

továbbra is fennáll. A gyermekjóléti szolgálat a védelembé vétel fenntartását javasolta. A gyermekjóléti szolgálat 2011. május 17-én a gyermekek átmeneti nevelésbe vételére tett javaslatot. Az anya ekkor 14 hetes terhes volt. A védelembé vétel felülvizsgálata tárgyában a gyámhatóság 2011. június 8-án tárgyalást tartott, majd a 2011. június 20-i határozatával a 2000-ben, 2002-ben és 2003-ban született gyermekek védelembé vételének fenntartása mellett a gyámhivatalt a gyermekek átmeneti nevelésbe vétele érdekében szükséges intézkedések megtétele érdekében értesítette. A védőnő 2011 májusában a szülőtől értesült arról, hogy a gyermekeket ki fogják emelni a családból. Erről hivatalosan semmilyen tájékoztatást nem kapott. A vizsgálat idején már egyik család gondozó sem dolgozott a gyermekjóléti szolgálatnál.

2011. június 27-én a gyámhivatal a gyermekek átmeneti nevelésbe vétele tárgyában eljárást indított. 2011. július 21-én a hatóság a család lakóhelyén környezetanulmányt készített. E szerint a házban óriási rendetlenség, kosz és bűz volt. A családlátogatásra délben került sor, meleg étel nem volt. A gyámhivatal a szülőket 2011. július 25-én hallgatta meg, augusztus 17-én a gyermekekről pedagógiai véleményt kért. A gyámhivatal a gyermekvédelmi szakszolgálatot 2011. szeptember 13-án kérte fel a gyermekek szakértői vizsgálatára. 2011. október 22-én az anya megszülte hetedik gyermekét. A kislíút 2011. október 27-én családba fogadta a bátyjait is nevelő asszony. A Gyermekvédelmi Szakértő Bizottság a gyermekek vizsgálatát 2011. október 14-én elvégezte, a szakértői vélemény 2011. október 27-én kelt. A gyermekekről készült szakvélemény, elhelyezési javaslat és egyéni elhelyezési terv azonban csak 2012. január 18-án érkezett a gyámhivatalhoz. A szakértői bizottság véleményében orvosi vizsgálat eredménye, illetve orvos aláírása nincs. A vizsgálati anyagban szerepel, hogy a gyermekek orvosi vizsgálatát a szakértői bizottság a működési nehézségei miatt nem tudta elvégezni.

A szakértői bizottság javasolta a gyermekek átmeneti nevelésbe vételét, nevelőszülőhöz való elhelyezését, a lehetőségekhez képest a szülőkkel és családba fogadott testvéreikkel való gyakori kapcsolattartást. A gyámhivatal a gyermekeket 2012. január 23-án átmeneti nevelésbe vette, a nevelőszülőt gyámul rendelte, a szülői kapcsolattartást szabályozta. A gyermekeket szüleik részéről ért szexuális

abúzusról a nevelőszülők a gyónás témakörével kapcsolatos beszélgetés során szereztek tudomást, kérték a gyermekek vizsgálatát. A 2012. augusztus 21-i pszichológiai vélemény a fizikai és szexuális bántalmazást valószínűsítette. A nevelőszülői hálózat működtetője a gyámhivatalt ekkor a szülői kapcsolattartás szüneteltetésére kérte. A gyámhivatal 2012. szeptember 6-án kelt határozatával a kapcsolattartás egy évre való szüneteltetéséről rendelkezett. A gyámhivatal az ügyben szeptember 7-én feljelentést tett. A rendőrség kérésére a gyermekek büntetőeljárásban való képviselőjére ügyvéd személyében a gyámhivatal eseti gondnokot rendelt.

2012 augusztusában a nevelőszülők jelezték, hogy a legfiatalabb gyermek családi beszélgetés során egyértelműen beszámolt a vér szerinti szülők általi szexuális bántalmazásról. A jelzés alapján a klinikai szakpszichológus 2012 augusztusában vizsgálatot végzett. Ez a vizsgálat alátámasztotta, hogy a gyermekeket szüleik fizikailag és szexuálisan éveken keresztül súlyosan bántalmazhatták. A bántalmazás felderítése után a nevelőszülői hálózatot működtető – az intenzív nevelőszülői tanácsadáson túl – több ízben a nevelőcsaládnak is felajánlotta a pszichológiai támogatás lehetőségét, de ezt elhárították. 2013 elején a középső gyermek problémái miatt a nevelőszülő gyermekpszichiáter segítségét kérte, aki februárban gyógyszeres terápiát írt elő. A kislány terápiás segítségként segítő csoportba is járt. 2013 őszén a legkisebb gyermeknél jelentkeztek a középső gyermeknél korábban tapasztalt tünetek. A gyermekpszichiáter által előírt gyógyszeres terápia azonban nem hozott eredményt, ezért gyermekpszichiátriai osztályra került. A nevelőanya a helyzettel nem tudott megbirkózni, ezért 2013 novemberében kérte a legkisebb gyermeke gondozási helyének megváltoztatását. A gyámhivatal a gyermekvédelmi szakértői bizottság javaslata alapján a testvéreket másik nevelőszülőhöz helyezte. A vizsgálat idején mindhárman gyermekpszichiátriai ellátásban részesültek, a traumáik feldolgozását pszichológus segítette.

A gyermekeket 2013 februárjában zárt ülésen, a kirendelt eseti gondnok részvételével nyomozási bíró hallgatta meg. 2013. november 26-án a Blikk című lap részletes információt közölt arról, hogy az illetékes ügyészség benyújtotta a vádiratot a bírósághoz. A sajtóban olyan részletességgel jelentek meg adatok a bűncselekményekről,



amelyek kizárólag a gyermekek vallomásának ismeretében kerülhetnek publikálásra. A médiumokban megjelent a gyermekek vezetéknevének első betűje, a keresztnéveik, a születési évük, lakóhelyük neve, házuk, iskolájuk, stb. Tekintettel arra, hogy a testvérek közös gondozási helyen nevelkednek, nemcsak a lakóhelyükön, de az egész országban beazonosíthatóvá váltak. Ez súlyos negatív hatással van rájuk.

A biztos a gyermekjóléti szolgálat vezetőjétől arról is érdeklődött, hogy 2005 januárja és 2013 decembere között a gyermekjóléti szolgálat a szakmai létszám irányszámai és létszámminimum normái, valamint a képesítési előírások tekintetében megfelelt-e a vonatkozó rendeletben foglaltaknak. A válasz szerint 2005 és 2008 között két fő látta el a gyermekjóléti szolgálat családgondozói feladatait, egyik közülük az intézményvezető is volt. Az egyik családgondozó szociális munkás, a másik jogász végzettségű volt. A gyermekjóléti szolgálatban a jogszabályokban meghatározott létszámnál sokkal kevesebben dolgoztak, ezért alakulhatott úgy, hogy az érintett család aktuális családgondozói abban az időszakban az intézményvezetők voltak. Az intézmény működése a szakmai létszám irányszámai (45 gyermek vagy 25 család), a létszámminimum normái, a szakképzettség tekintetében 2013 végétől felel meg a jogszabályban foglaltaknak.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*A gyermekvédelmi jelzőrendszer és jelzés jelentősége, az egyedi ügy tapasztalatairól*

A Gyermekjogi Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás. A Gyermekjogi Egyezményben részes államok egyik kötelezettsége azon elv elismertetése, miszerint a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. A részes államoknak segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

A gyermekvédelmi törvény meghatározza a gyermekvédelmi jelzés megtételére alapot adó veszélyeztetettség, illetve a súlyos veszélyeztetés fogalmát. Azt, hogy a gyermek veszélyeztetettnek tekinthető-e, a vele

és családjával kapcsolatban álló szakemberek (egészségügyi szolgáltatók, pedagógusok, gyermekvédelemben dolgozók, stb.) döntenek el. A veszélyeztetettség értelmezése elsősorban az ő ismereteiktől, személyes attitűdjüktől, személyiségüktől, képzettségüktől és tapasztalataiktól függ. A jelzőrendszeri tagokat a fogalmak értelmezésében és alkalmazásában módszertani útmutatók, ajánlások segítik. A veszélyeztetettség, illetve a súlyos veszélyeztetés értelmezéséhez, ezáltal a szakemberek jelzési kötelezettségének maradéktalan teljesítéséhez nélkülözhetetlen e módszertani ajánlások, szakmai protokollok ismerete. Az egyik jelenlegi ilyen módszertani ajánlás szerint a gyermekvédelmi törvény a veszélyeztetettség meglétéhez, mértékéhez, mélységéhez, időbeni elhúzódásához köti az állami beavatkozás legitimitását. A gyermeket nevelő család autonómiáját akkor korlátozhatja a gyermekvédelmi szakember, ha a gyermek veszélyeztetett. Ha a szakemberek egy gyermek helyzetét veszélyeztetettnek találják, akkor kötelesek beavatkozni. Az ajánlás a gyermek fejlődését veszélyeztető tényezők közül kiemelten súlyos problémának minősíti a gyermek súlyos elhanyagolását, gondozatlanságát. A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a törvény a benne szereplő feladatellátók számára jelzési és együttműködési kötelezettséget ír elő.

Egy korábbi jelentésében (AJB-2227/2010) a biztos részletesen foglalkozott a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód egyes aspektusaival, kiemelte, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése, vagyis minden olyan tényező feltárása és kiküszöbölése, amely a gyermek testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A veszélyeztetettség felismerése, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése különösen fontos a gyermekkel való rossz bánásmód eseteinek feltárásában, mivel az akár a gyermek életét vagy testi épségét is veszélyeztetheti közvetetten vagy közvetlenül. A jelzőrendszer megfelelő érzékenysége azért is fontos, mert a rossz bánásmód különböző eseteiben igen magas a látencia.

Az ombudsman megállapította, hogy a gyermekjóléti szolgálat az óvoda jelzésére a család alapellátásban való gondozását 2005 februárjában megkezdte, majd a heti gyakoriságú családlátogatás tapasztalatai alapján javasolt hatósági intézkedést. A javaslattétel

előtt azonban esetkonferenciát nem hívott össze. A törvény értelmében a gyermeket a gyámhatóság akkor veszi védelembe, ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételevel megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható. Az eljáró hatóság egyidejűleg családgondozót rendel ki, a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedéseket tesz. A gyermekjóléti szolgálatnak a gyermekkel, családjával végzett szociális munkával elő kell segítenie a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását. A családgondozónak legalább hat hónaponként értékelnie kell a gondozás eredményességét, magállapításait helyzetértékelésben kell rögzítenie. A gyermekjóléti szolgálat a veszélyeztetettség mértékének megfelelően javasolhatja a gyermekek védelembe vételét, családból való kiemelését. A szolgálat a védelembe vételre akkor tehet javaslatot, ha előzetesen megkísérelte a veszélyeztetett gyermek alapellátás keretében való segítségét, de az a gyermek vagy a szülő megfelelő együttműködésének hiánya miatt nem vezetett eredményre. A javaslattétel előtt a szolgálat – lehetőség szerint – esetkonferenciát hív össze.

Az esetkonferencia célja a gyermekvédelmi jelzőrendszer, a gyermekekkel foglalkozó szakemberek tevékenységének összehangolása. Az adott család ügyében tartott esetkonferencia keretében tartott esetmegbeszélésre a családdal foglalkozó szakembereket és – lehetőség szerint – az érintett családot is meg kell hívni. Jogszabály azonban sem a gyermekek védelembe vételére vonatkozó javaslattétel előtt, sem azt követően nem teszi kötelezővé esetkonferencia megtartását.

A vizsgált esetben a családgondozó féléves helyzetértékelése elkészítése előtt védőnői, óvodai véleményt kért. A védőnő az akkor legkisebb gyermeknek a védelembe vételét még nem tartotta indokoltnak, de az óvodapedagógusok utaltak a gyermeket körülvevő ingerszegény környezetre, a legidősebb fiú pszichológiai ellátásának szükségességére. A családgondozó szerint a védelembe vételi tervből szinte semmi nem valósult meg, de a gyermekek veszélyeztetettsége megszüntetése érdekében esetkonferencia összehívását sem ekkor, sem a későbbiekben nem tartotta indokoltnak. Az ombudsman szerint

a gyermekek védelemben vételének 2006-ban esedékes felülvizsgálata előtt már indokolt volt esetkonferencia összehívása, mivel az esetkonferencián nyílik lehetőség a szakemberek, a gyermek és a szülők együttes találkozására, a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében való szakmai tevékenység összehangolására.

Utalt arra, hogy egy 2011-es biztosi jelentés (AJB-2485/2011) feltárta, hogy a védelemben vétel előtti esetkonferenciák megtartására vonatkozóan nincs egységes gyakorlat. Megállapította akkor, hogy a bizonytalan gyakorlat a kérdéskör nem megfelelő szabályozására vezethető vissza, az esetkonferencia tartásának szükségességére vonatkozó iránymutatás hiánya a jogbiztonság követelményét, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát sérti. A biztos az emberi erőforrások miniszterének javasolta, hogy kezdeményezze a védelemben vételi javaslat megtétele előtti esetkonferenciák megtartása feltételeinek jogszabályi rögzítését. A miniszter válasza szerint a megfelelően képzett, felkészült szakemberek képesek megítélni az esetkonferencia megtartásának szükségességét, annak formáját és időzítését. A kötelező esetkonferencia előírása a nagy megterheléssel dolgozó gyámhatóságok és gyermekjóléti szolgáltatók számára lassítaná az ügymenetet. Ez pedig egy-egy sürgős beavatkozást igénylő ügyben igen negatív hatású lehet. Bizonyos esetekben az előzetes írásos egyeztetés, az adatlap rendszer keretében rendszeresen továbbított információk is elégségesek a megalapozott döntés meghozatalához. Ilyenkor az esetkonferencia megtartása nem lenne célravezető. Bizonyos ügytípusoknál azonban a miniszter elengedhetetlennek tartotta a konzultációt. A kérdés átfogó vizsgálatára az irányadó rendeleti szabályok 2013-as módosítása alkalmával látott lehetőséget. E tekintetben azonban az ígért, felvetett jogszabály-módosításra nem került sor. Az ombudsman mindezekre alapozottan megállapította, hogy az esetkonferenciák bizonytalan gyakorlatára, a kérdéskör nem megfelelő szabályozására visszavezethető jogállami és gyermekjogi aggályok továbbra is fennállnak.

A jelentés hangsúlyozta, hogy a jogszabály a védelemben vétel évenkénti hivatalbóli felülvizsgálatát kötelezővé teszi, ilyen kérelem benyújtására azonban bármikor lehetőség van. Ha a védelemben vétellel a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni nem lehet, akkor

a gyermek érdekében a gyermekvédelmi gondoskodás más módját kell választani.

A biztos rámutatott, hogy a védelembé vétel első felülvizsgálatát követő dokumentáció alapján a családgondozó rendszeresen látogatta a családot, a bejegyzések szerint a pedagógusokkal kapcsolatot tartott. Nincs arra vonatkozó adat, feljegyzés azonban, hogy a gyermekek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében a problémákról való kölcsönös tájékoztatáson túl az egészségügyi szolgáltatók, a pedagógusok és családgondozó együtt mit tettek. A feljegyzések szerint 2007-ben a család életében átmenetileg javulás volt tapasztalható. A következő évi bejegyzések azonban ismét a gyermekek elhanyagolásáról, a kislány fokozott érzékenységről, pszichológia ellátásának szükségességéről, a legidősebb fiú tanulmányi eredményének visszaeséséről számolnak be. Az ez évi iskolai jelzések a szülői elhanyagolásra utalnak, fizikai, vagy szexuális bántalmazásra utaló jeleket a gyermekkel legtöbb időt töltő pedagógusok sem észleltek, arra vonatkozó jelzés a gyermekjóléti szolgálatához nem érkezett. Ez évben járult hozzá a gyámhivatal a család 2005-ben és a 2008 nyarán született gyermekének családbafogadásához. A gyermek családbafogadásához való gyámhivatali hozzájárulását a szülői felügyeleti jogot gyakorló szülők kérhetik. A rendelkezésre álló iratok szerint a gyermekjóléti szolgálat és a gyámhatóság vélelmezte, hogy a kisebb gyermekek családbafogadását követően az idősebbek nevelésével a szülők már megbirkóznak. Nincs nyoma a jelzőrendszeri tagok együttműködésének a gyermekek elhanyagolásából eredő veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében.

A hivatkozott 2010-es ombudsmani jelentés megállapította azt is, hogy a házi orvosok és házi gyermekorvosok gyermekvédelmi jelzőrendszerben betöltött szerepe jelenleg igen csekély. Az akkori válaszból kirajzolódott az az attitűd, hogy a házi orvosnak vagy gyermekorvosnak nem feladata a gyermekbántalmazás prevenciója, pusztán a sérülések gyógyítása. Ezt támasztották alá a jelzőrendszer más szerveitől érkezett adatok, különös tekintettel a gyermekjóléti szolgálatok által közölt információra, amely szerint a gyermekbántalmazásra utaló jelzések a házi orvosoktól, házi gyermekorvosoktól érkeznek a legritkábban. Az pedig, hogy a tisztifőorvos az egészségügyi szol-

gáltatók gyermekjóléti szolgálattal való együttműködésének vizsgálatára nem tért ki, arra enged következtetni, hogy e téren a helyzet a 2010-es jelentés óta sem változott.

Megállapítható, hogy 2009 elején érkezett a gyermekjóléti szolgálathoz az egyetlen, a legidősebb gyermek bántalmazására utaló iskolai jelzés. A pedagógiai vélemények egyéb problémát, szexuális abúzust továbbra sem jeleztek, az éves felülvizsgálathoz készült helyzetértékelés szerint a gyermekek veszélyeztetettsége fennáll, de javulás tapasztalható. A decemberi felülvizsgálati tárgyaláson a szülők továbbra is együttműködési készségükről nyilatkoztak. Mindezek alapján a gyermekek védelembe vételét fenntartották. A gyermekek a törvénymódosítás hatálybalépésekor már több mint négy éve védelembe vétel alatt álltak, szexuális vagy egyéb súlyos bántalmazásukat a védelmükre hivatott és köteles pedagógusok, szolgáltatók és hatóságok ugyan nem észlelték, hozzájuk ilyen jelzés nem érkezett, de az elhanyagolásukból adódó veszélyeztetettségük kétséget kizáróan huzamosabb ideje fennállt. A biztos megállapította, hogy a gyámhatóság a jogszabályi értesítési kötelezettségét elmulasztotta, amivel súlyos gyermekjogi visszasságot okozott.

A gyermekjóléti szolgálatnál a 2010-es dokumentumok között elmentmondás tapasztalható. A 2009 decemberében született gyermeknek a védelembe vételi javaslata a család igyekezetéről, a csecsemő megfelelő ellátásáról számol be. Ezzel szemben egy februári keltezésű adatlap a gyermekek családból való kiemelését javasolja. Két másik, egy februári és egy márciusi feljegyzés pedig nem a kirendelt családgondozótól származik. A 2010. március 4-e és 2011. október 14-e közötti időszakban az iratanyagban családgondozói feljegyzés nem található, így a folyamat nem követhető nyomon. Mivel a gyermekjóléti szolgálatot az adatlapok kitöltésére jogszabály kötelezi, a családgondozói feljegyzések pedig olyan lényeges információkat tartalmazhatnak, amelyek akkor, ha a feladatot másik családgondozó vagy más intézmény veszi át, irányadók lehetnek a további segítő munkához, a dokumentáció vezetése nem mellőzhető.

A kislány veszélyeztetettségére vonatkozó, 2010 májusában kelt adatlapot a gyermekjóléti szolgálat csak szeptemberben érkezett. Ugyanebben a hónapban érkezett a legidősebb fiú gondozatlansá-

gára, valamint a szemüvegének hiányára vonatkozó iskolai jelzőlap is. Egy októberi, a gyermekorvos által kitöltött egészségügyi törzslap beszámol a gyermek első három évében tapasztalt elhanyagolásáról, a 2009-ben született gyermek neurológiai vizsgálatának elmaradásáról. Az anya sterilizálási kérelmét támogató családgondozói levél is azt igazolja, hogy a család életében pozitív változás nem történt. A legfiatalabb gyermeket a gyámhatóság 2010 márciusában védelembe vette, a családban nevelkedő idősebb gyermekek védelembe vételét azonban ebben az évben nem vizsgálta felül, védelembe vételük fenntartására vagy egyéb, legjobb érdeküket szolgáló gyermekvédelmi intézkedés megtételére a gyermekjóléti szolgálat javaslatot nem tett, hatósági intézkedés nem történt. Minderre végül csak a gyermekek 2011. évi védelembe vételének felülvizsgálata tárgyában folytatott eljárás során került sor.

A védelembe vétel ideje alatt a többször javasolt pszichológiai segítséget a gyermekek nem kapták meg. A gyermekekkel kapcsolatban álló, védelmükre hivatott és köteles szervek és hatóságok a gyermekek védelembe vételét követően, az elhanyagoltságukból fakadó veszélyeztetettségüket megszüntetni szociális munkával nem tudták. A jelzőrendszeri tagok közt a jelzéseken túlmutató érdemi és hatékony együttműködés nem volt. A gyermekek valós segítséget a gyermekjóléti alapellátásban nem kaptak, a szakemberek nem ismerték fel időben a gyermekek családból való kiemelésének szükségességét. Mindez az ombudsman szerint az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben okozott visszásságot, valamint nem volt összeegyeztethető a gyermekek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvével sem.

A gyermek átmeneti nevelésbe vételéről akkor dönt a gyámhivatal, ha a gyermek fejlődését a családi környezete veszélyezteti, és veszélyeztetettségét az alapellátás keretében nyújtott szolgáltatásokkal, valamint a védelembe vétellel nem lehetett megszüntetni, illetve attól eredmény nem várható. További feltétel, hogy a gyermek megfelelő gondozása a családján belül nem megoldható. A gyámhivatal eljárási kötelezettségeit a rá vonatkozó jogszabály rögzíti: az előzményi és egyéb iratok beszerzését, környezettanulmány készítését, vagyoneleltározásra felkérést, a szülők meghallgatását, nyilatkoztatását, javaslat

beszerezését a gyermekek gondozási helyének meghatározásához. Megállapítható a biztos szerint az iratokból, hogy a gyámhivatal csak a jogszabályban előírt eljárási cselekményeket követően, az eljárás megindulását követő közel két hónap múlva kereste meg a gyermekvédelmi szakszolgálatot javaslatétel céljából.

A gyermekek gondozási helyét a gyámhivatal a szakértői bizottság szakvéleményének segítségével határozza meg. Megállapítható, hogy a szakértői bizottság pszichológus és szociális munkás tagja a gyermekek vizsgálatát 2011 októberében elvégezte, véleményüket még abban a hónapban írásba foglalták. A gyermekek orvosi vizsgálata azonban – mivel pénzügyi okokra visszavezethetően a szakértői bizottságnak nem volt orvos tagja – elmaradt, a hiányos szakvélemény pedig jelentős késedelemmel érkezett a gyámhivatalhoz. Mindezek nyomán a biztos megállapította, hogy a gyermekek nevelésbe vételi eljárásának elhúzódása sértette a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát. A mulasztás egyúttal a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott.

### *A szexuális abúzusról*

A gyermekvédelmi törvény alapján a gyermeknek joga van az emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal –, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez. Amint azt a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek ellen elkövetett szexuális bántalmazás problémakörére fókuszáló vizsgálatot lezáró jelentésben (AJB-2031/2011) az ombudsman kifejtette, a bántalmazás különböző formái közül sokak szerint a legnehezebben tárgyalható és kezelhető a szexuális abúzus kérdésköre. Nyilvánvalóan nehézséget okoz az emberek többségének – így a gyermekekkel foglalkozó szakembereknek –, hogy beszéljenek e problémáról. Mindemelllett a biztos szerint elfogadhatatlan, hogy a szakemberek egyöntetű álláspontja szerint még mindig nem sikerült olyan elfogadó környezetet és közállapotot teremteni, amelyben a gyermekek pszichoszexuális fejlődési szükségleteinek megfelelően mindazokat az ismereteket



és készségeket elsajátíthatnák, amelyek egyrészt megvédenék őket egy esetleges szexuális bántalmazástól, illetve annak titokban maradásától, másrészt biztosítanák, hogy a gyermekek felnőve kiegyensúlyozott módon, egészséges, ép testtudattal, fizikai integritásuk ismeretében foglalkozzanak saját szexualitásukkal.

A szexuális bántalmazás olyan cselekmény, amely ritkán kap nyilvánosságot, gyermekekkel szemben pedig – éppen védtelenségük, gyenge érdekérvényesítő képességük és az ezekből következő kiszolgáltatottságuk miatt – különösen magas a látencia (a szexuális bántalmazásnál egyébként is magas a rejtve maradás az áldozat büntudata, szégyene, önvádja és a környezet reakciójától való félelem miatt). A WHO definíciója szerint „szexuális bántalmazás körébe tartozik minden olyan cselekmény, amelynek során valamely szexuális aktivitásba bevonnak egy gyermeket, ha a gyermek életkoránál, fejlettségénél fogva nem tekinthető felkészültnek, érettnek erre, illetve ha ez a magatartás ellenkezik az adott ország törvényeivel, az elfogadott társadalmi normákkal. A szexuális visszaélés megvalósulhat gyermek és felnőtt, gyermek és gyermek között, ha a gyermek kora és fejlettsége alapján feltételezhetően bizalmi vagy hatalmi viszonyban van a bántalmazottal, és e cselekmény az elkövető igényeinek kielégítésére irányul.” A becslések szerint Európában az emberek 10-20 százaléka éli át a szexuális abúzus valamely formáját gyermekkorában; az abúzus előfordulásának gyakorisága természetesen nagy eltéréseket mutat az egyes országokban.

### *A gyermekvédelmi jelzőrendszer hiányosságairól*

A Gyermekegyezmény deklarálja, hogy a gyermekekkel foglalkozó és védelmet biztosító intézményeknek a feladatellátáshoz megfelelő létszámmal és szakértelemmel kell rendelkezniük. Az Egyezmény 19. cikke a részes államokat a gyermek az erőszak (a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is) bármilyen formájától való védelmére kötelezi. Ezek a védelmi intézkedések szükség szerint olyan hatékony eljárásokat foglalnak magukban, amelyek a gyermek és gondviselői számára szükséges szociális programok létre-

hozását teszik lehetővé, a fentebb leírt rossz bánásmód eseteiben hozzájárulnak a cselekmény felismeréséhez, bejelentéséhez, a jelentés illetékes helyre juttatásához, vizsgálatához, kezeléséhez és az esetek figyelemmel kíséréséhez; szükség szerint magukban foglalják a bírói beavatkozással kapcsolatos eljárást is.

Az ENSZ a gyermekkel szembeni erőszakról folytatott kutatása független szakértőjének 2006. évi jelentése – egyebek mellett – javasolja, hogy a Gyermekjogi Egyezmény részes államai tegyék a gyermekkel szembeni erőszak megelőzését elsődleges céllá azzal, hogy alapvető okait kezelik. Meghatározó fontosságú, hogy a már megtörtént erőszak utáni beavatkozásra erőforrásokat biztosítsanak, és ugyanilyen fontos, hogy az államok megfelelő erőforrásokat rendeljenek a kockázati tényezők kezeléséhez és annak megelőzéséhez. Javasolta, hogy növeljék mindazoknak az erőforrásait, lehetőségeit, akik a gyermekkel vagy gyermekért dolgoznak, és ezzel segítsék az ellenük irányuló mindenfajta erőszak felszámolását. Olyan alapképzést és továbbképzést kell nyújtani, ami a gyermekek jogairól és azok tiszteletben tartásáról szóló tudást biztosít. Az államoknak olyan rendszeres oktatási és képzési programokba kell befektetniük, amelyek a gyermekekkel vagy a gyermekekért dolgozó szakembereknek, laikusoknak és családoknak szólnak, és a gyermekkel szembeni erőszak megelőzését, észlelését és kezelését célozzák.

A szakirodalom szerint a rendszerbántalmazás az a károkozás, amely a gyermeket éri azokon a programokon vagy közpolitikán keresztül, amelyeknek a védelmet és a támogatást kellene nyújtaniuk. A gyermek jólétét, fejlődését vagy biztonságát aláássák az egyéni cselekmények vagy a megfelelő szabályozás, eljárás, illetve gyakorlat hiánya. Egy másik megfogalmazás szerint: rendszerbántalmazás, ha a jogszabályok alkalmazása, a szankcionált eljárások vagy gyakorlat a gyermekvédelmi, szociális ellátórendszeren belül, vagy intézményein keresztül elkerülhető kárt okoz a gyermeknek vagy családjának. E tág meghatározás magában foglalja mindazokat a cselekményeket, amelyeket szándékosan vagy hanyagságból követnek el és nem segítik a gyermek fejlődésének lehetséges optimalizálását; legfeljebb az okozott fájdalom minimalizálását tűzik ki célul, ezzel akaratlanul is sértve az alapvető jogokat, a családok,

a személyek integritását. A rendszerbántalmazás egyik jellemzője a megfelelő ellátások és szolgáltatások jól szervezettségének és összehangolásának hiánya. Intézményes bántalmazás a gyermek intézményes vagy szolgáltatásokon keresztül történő elhanyagolása, olyanok által, akiknek gondjaira bízta őt.

### *A jelzési és együttműködési kötelezettség elmulasztásának következményeiről*

A jelzési és együttműködési kötelezettség elmulasztásának következményeiről – egy korábbi ombudsmani ajánlásnak eleget téve – a gyermekvédelmi törvény 2009. szeptember 1-jétől hatályos szövege már rendelkezik. Eszerint, ha a törvényben meghatározott személy vagy szerv alkalmazottja a jelzési vagy együttműködési kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a gyámhatóság – jelzésre vagy hivatalból – értesíti a fegyelmi jogkör gyakorlóját, és javaslatot tesz az érintett személlyel szembeni fegyelmi felelősségre vonás megindítására. A gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén a gyámhatóság büntetőeljárást kezdeményez. Az (5) bekezdés kimondja, hogy a gyámhatóság egyeztető megbeszélést tart, és a gyermekjóléti szolgálatnál kezdeményezi esetszegbeszélés megtartását. A gyermekjóléti szolgálattal munkajogviszonyban már nem álló személyek fegyelmi felelősségre vonása nem lehetséges.

A biztos kiemelte, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer minden tagja köteles a jogszabályok, valamint a szakma szabályai betartásával, a gyermek legjobb érdekének figyelembevételével eljárni. A gyermeki jogokat sértő mulasztásért az egyén felelősségre vonása nem mellőzhető. Nem hagyható figyelmen kívül a fentiekben részletezett rendszerabúzus sem. Ugyanis a gyermekjóléti alapellátás, valamint gyermekvédelmi szakellátórendszer – feltehetőleg a tárgyi és személyi feltételei, valamint a képzések, továbbképzések hiányosságaira is visszavezethető működési zavarai – miatt ugyanis a jövőben sem érvényesülhet az állam gyermekvédelmi kötelezettsége, különös tekintettel arra, hogy a Gyermekjogi Bizottság 13. Átfogó Kommentárja szerint az intézményi és rendszerabúzustól való védelem kiemelten állami feladat.

## A sajtó felelősségéről

Az ombudsman osztotta a szociális és gyámhivatal vezetőjének álláspontját a tekintetben, hogy a gyermekekkel kapcsolatban megjelent, azonosításukra alkalmas sajtóhírek az őket ért súlyos trauma feldolgozását nagymértékben nehezítették, azt végső soron el is lehetetlenítették. A biztos hatásköri korlátai miatt azonban a sajtó tevékenységének alapjogi szempontú vizsgálatára nem volt lehetősége, azonban felhívta a gyámhivatal vezetőjének a figyelmét a gyermekek személyhez fűződő jogainak megsértése iránti perindítás lehetőségére. A jelentés rámutatott arra, hogy a gyámhivatalnak nincs eszköztára a gyermekek megvédésére társaik verbális agresszióitól. Segítséget vélhetően az e területen járatos szakember a gyermekek iskolatársainak és szüleinek bevonásával nyújthat. A biztos álláspontja szerint a médiahírek alapján generált verbális agresszió kezelése a hatóságokon és a gyermek védelmére hivatott szolgáltatókon nem kérhető számon.

A jelentés azt is rögzíti, hogy a sajtó hivatkozása, valamint a megyei rendőr-főkapitányságnak a gyámhivatal megkeresésére adott válasza tekintetében ellentmondást érzlelhető. Ezen ellentmondásokat ombudsmani eszközökkel nem állt módjában feloldani, ugyanis a hatáskörét meghatározó jogszabályi rendelkezések értelmében olyan alakszerű bizonyítási eljárást, mint ami a bíróság, illetve más hatóság előtt lehetséges, nem végezhet. Így a jelentését tájékoztatásul közvetlenül megküldte a legfőbb ügyésznek és az országos rendőrfőkapitánynak.

## Intézkedések

Az alapjogi biztos az emberi erőforrások miniszterét arra kérte, hogy tegyen határozott lépéseket a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok együttműködése hatékonyságának a növelése érdekében. Gondoskodjon továbbá a gyermekeket érintő szexuális bántalmazás megelőzése, felismerése és kezelése tárgyában készült módszertani anyagoknak és útmutatóknak a gyermekvédelemben dolgozó szakemberek, valamint gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok minél szélesebb köre számára való hozzáféréséről, e téren képzések, továbbképzések szervezéséről, a képzések megfelelő, hatékony működésének

monitorozásáról, szükség esetén a tematikák módosításáról. Végül olyan szakmai protokoll kidolgozásának lehetőségének a megfontolására kérte, amely részleteiben rendezi, hogy milyen esetekben, mely szervezeteknek mennyi időn belül kell esetmegbeszélést tartani. Az ombudsman a NAIH elnökét az ügyben érintett gyermekek adatainak kezelésével kapcsolatban a sajtó tevékenységének vizsgálatára kérte. Jelentését figyelemfelhívásul megküldte a legfőbb ügyésznek.

## **A jelentés utóélete és kapcsolódó ügyek**

A jelentés egyik legfontosabb eredménye az lett, hogy 2014 májusára végre elkészült „A Gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer működtetése kapcsán a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektorsemleges egységes elvek és módszertan” című módszertani útmutató, amit jelenleg is használnak a szakemberek. Az ombudsmani ajánlásnak a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke eleget tett. A legfőbb ügyész jelezte, hogy a büntetőeljárás adatok nyilvánosságra hozatala során irányadó szempontokról, a felelősség megállapíthatóságáról iránymutatást ad ki az ügyészi szervezet számára. A gyermekvédelmi jelzőrendszert érintő ombudsmani vizsgálatok közül nem a szigetszentmiklói ügy volt az első és nem is az utolsó, amelyben átfogó jelentés született.

Egy évvel korábban, 2013-ban az alapjogi biztos jelentésében (AJB-3039/2013) azt tárta fel, hogy a gyermekorvos nem tett eleget a gyermekvédelmi törvényben foglalt jelzési kötelezettségének az Agárdon halálra éheztetett kisgyermek ügyében. Az ügyben hivatalból vizsgálta a gyámhatóság, a gyermekjóléti szolgálat, a védőnő és a házi gyermekorvos tevékenységét. A védőnő és a családgondozó eljárásában sem a felettes szervek, sem a biztos nem tárt fel mulasztást. A vállalkozóként működő gyermekorvos a gyermeket annak 9 hónapos koráig ellátta, a védőoltásokat beadta neki. Az orvos ezt követően kétszer – telefonon – beszélt a gyermek nagyjáival, ezután a család nem kereste őt. A kapcsolat megszakadását a gyermekorvos ugyan aggályosnak tartotta, de a gyermekvédelmi törvényben foglalt jelzési kötelezettségének nem tett eleget. Az eset rámutatott arra is, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai találkozhatnak olyan,

számukra nem ismert jelenségekkel, problémákkal, amelyek megoldáshoz ez idáig módszertani ajánlás sem készült. A tragédia kapcsán felmerült, hogy felveti-e a gyermek veszélyeztetésének gyanúját, ezáltal megalapozza-e az állami beavatkozás indokoltságát az a tény, hogy egy jó anyagi körülmények között élő család a társadalomtól elzárkózva kívánja nevelni gyermekét. Kérdéses, hogy ilyen esetekben kötelezhető-e a szülők a gyermekvédelmi szervekkel és hatóságokkal való együttműködésre. A biztos álláspontja szerint szükséges a módszertani ajánlások körének bővítése, pontosítása, a jogszabályok felülvizsgálata. Ezért az emberi erőforrások miniszterének – egyebek mellett – módszertani útmutatók készítését, illetve kiegészítését, valamint a védőnői szolgáltatás igénybevétele általános, jogszabályi szintű kötelezővé tételének megfontolását javasolta. A házi gyermekorvos szakmai felügyeletét ellátó népegészségügyi intézet tisztii főorvosát a gyermekorvos tevékenységének vizsgálatára, az indokoltnak tartott intézkedések megtételére kérte.

Egy 2015-ös vizsgálat (AJB-2456/2015) nyomán a biztos arra mutatott rá, hogy a kislétai bezárt kislány esete komoly tanulságokkal szolgál mind a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésével, mind a lakókörnyezet jelzési szerepével és lehetőségeivel kapcsolatban. Az ombudsman jelentésében nagyobb figyelmet és gondosságot kért az állami szervektől annak érdekében, hogy mielőbb felismerhető legyen a gyermekek veszélyeztetettsége. Az ombudsman emellett kiemelte a gyermekek jogismeretének és jogtudatosságának, valamint a társadalomnak a szerepét is.

Egy kislétai családban a szülők eleinte éjszakánként, majd délutánonként is bezárva tartották 11 éves gyermeküket. A gyermekjóléti szolgálatot egy helybeli lakos értesítette, a szolgálat bejelentést tett a rendőrségen. A szülők ellen büntetőeljárás indult, a kislány kórházban ápolták, négy testvérét pedig ideiglenesen lakásotthonba helyezték. Az ombudsman a sajtóhír alapján hivatalból indított vizsgálatot az ügyben a jelzőrendszer működéséről. A biztos információkat kért az illetékes védőnőtől, a gyermekjóléti szolgálat és a gyámhivatal vezetőjétől, illetve az iskola igazgatójától. A válasz szerint sokan tudtak a kislánnyal kapcsolatos gondokról (kisebb lopásokról, hazudozásokról), magatartásbeli problémáiról. A vizsgálat

ugyanakkor feltárta, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai, illetve a családgondozó azért nem cselekedett, mert nem észlelte a gyermek veszélyeztetett helyzetét. A kislány maga sem kért segítséget, úgy vélte, hogy nem hinnének neki, félt a büntetéstől, talán még azt sem tudta, hogy a szülei cselekedete jogsértő.

A biztos megállapította, hogy a gyermek veszélyeztetettségét állandósította és súlyosbította az észlelés hiánya, ami súlyosan sértette a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát. Az ombudsman nem először hívta fel arra a figyelmet arra, hogy a gyermeki jogokról való tájékoztatás a gyermekjóléti szolgáltatás egyik kiemelt feladata. A jelentés rögzíti, hogy a jogismeret, a jogérvényesítési utak ismerete a gyermekek esetében előfeltétele annak, hogy hasonló helyzetben a gyermek bizalommal fordulhasson állami intézményekhez vagy akár számára hiteles személyekhez (a tanárhoz, az orvoshoz, a védőnőhöz). A biztos jelentésében felidézte, hogy a törvény – a nevesített jelzőrendszeri tagok jelzési és együttműködési kötelezettségén túlmenően – rögzíti, hogy a gyermek veszélyeztetettségét bármely állampolgár és a gyermek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is jelezheti. A jelentés kiemeli, hogy az állampolgári bejelentést követően a hatóság haladéktalanul cselekedett a gyermek védelme érdekében. A biztos azonban arra is emlékeztetett, hogy a lakókörnyezet már korábban is észlelte a gyermek veszélyeztetett helyzetét. Az egyik szomszéd be is akarta jelenteni, ám amikor ez elsőre nem sikerült, később már nem tartotta fontosnak a gyermekjóléti szolgálat felkeresését.

Az alapjogi biztosnak – ahogy a jelentésben is utalt rá – nincs lehetősége magánszemélyek eljárásának, mulasztásának vizsgálatára. Ezért a megállapításait figyelemfelhívásnak is szánja, aláhúzva azt, hogy mennyire fontos a kiszolgáltatott helyzetű gyermekek esetében a lakókörnyezet közreműködése a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszerben. A biztos a jövőbeli visszasságok megelőzése érdekében felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy hívja fel a gyermekjóléti szolgáltatók, valamint a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszeri tagok figyelmét a veszélyeztetettség mielőbbi felismeréséről és a gyermek legjobb érdekét szolgáló intézkedések megtételéről készült módszertani útmutatók használatára, a gyermeki jogokról való tájékoztatási kötelezettségükre, valamint a magánszemélyek részvételének

jelentőségére. Az ombudsman szerint érdemes lenne megvizsgálni az elektronikus média bevonását, például olyan társadalmi célú hirdetések megjelentetését, amelyek a veszélyeztetettséget megelőző rendszer működtetését mutatják be, a szülőket pedig felvilágosítják a helytelen nevelési módszerekről.

2016-ban egy újabb, hivatalból folytatott vizsgálata (AJB-4239/2016) során a biztos azt állapította meg, hogy a házi gyermekorvos, a gyermekjóléti központ és a gyámhatóság sorozatos mulasztásai, szakmailag érthetetlen lépései miatt sem sikerült megakadályozni azt, hogy a szülők a gyermeküktől a táplálékot hosszú ideig megvonják, a jelzőrendszeri tagok hibái így közvetve szerepet játszottak a gyöngösi kisgyermek halálában. Az ombudsman ezért a hasonló tragédiák megelőzésére jelentésében több ajánlást is megfogalmazott.

Az elhunyt kisgyermek szülei már a terhesség idején, majd a születést követően is visszautasították a védőnői ellátást, a gyermekjóléti központ szolgáltatásait, és a gyámhatóság idézéseire sem jelentek meg – derült ki a biztos kérésére megküldött iratanyagból és vizsgálati dokumentációból. A biztos a népegészségügyi hatóság vizsgálatával egyezően azt állapította meg, hogy a védőnő maradéktalanul eleget tett a jogszabályokban meghatározott jelzési, együttműködési kötelezettségének, mulasztás őt az ügyben nem terheli. A jelentés kitér arra, hogy a törvény a gyermek szülőjét, törvényes képviselőjét a védőnővel való együttműködésre kötelezi. Ha a törvényes képviselő megtagadja a területi védőnői ellátás, a családlátogatás igénybevételét – így az együttműködést –, a védőnő kötelezettsége és egyetlen lehetősége jelenleg annyi, hogy erről mielőbb írásban értesíti a gyermekjóléti szolgálatot, a háziorvost.

Az ombudsman álláspontja szerint az eset rávilágít arra, hogy a védőnői ellátás visszautasításának nincs következménye, és súlyos esetekben az állam életvédelmi kötelezettségének teljesülését is akadályozhatja. A biztos ezért ismét felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a védőnői szolgáltatás kötelező igénybevételének jogszabályban való rögzítését, vagy – annak hiányában – a védőnői szolgáltatás visszautasítása következményeinek olyan szabályozását, ami garanciát nyújt a kiszolgáltatott kisgyermek jogainak, egyes esetekben az életének a védelmére.



A jelentés tartalmazza, hogy a vizsgálat során felkért szakértők véleménye szerint a házi gyermekorvos megtett mindent, amit a jogszabályok számára előírnak. Az egyik szakvélemény szerint elegendő volt, hogy a házi orvos folyamatosan egyeztetett a védőnővel, tudott annak jelzéseiről, de ezt nem továbbította a gyámhatóságnak. A szakvélemények alapján a járási tiszti főorvos nem indított a házi gyermekorvossal szemben hatósági eljárást, így a vizsgálatot intézkedés nélkül lezárta. A rendelkezésére álló iratok alapján ugyanakkor a házi gyermekorvos a már alultápláltnak tekinthető gyermeket hosszú időn át nem látta, a gyermek súlyfejlődését csupán a szülők bemondása alapján rögzítette. A folyamatban lévő védelembé vételi eljárás során a házi gyermekorvos arról tájékoztatta a gyámhatóságot, hogy a gyermek nevelése, gondozása a szülők részéről biztosított. A kisgyermek veszélyeztetettségére vonatkozó első jelzését csak hónapok múlva, elkésve tette meg, pedig annak már akkor meg kellett volna történnie, amikor a szülők a kisgyermeket nem voltak hajlandók elvinni a rendelőbe. A biztos szerint különös jelentősége volt a jelzés hiányának, hiszen a gyámhatóság a védelembé vételi eljárást kizárólag a gyermekorvos véleménye alapján szüntette meg. Az ombudsman a népegészségügyi hatóság vezetőjét mindezek alapján arra kérte, hogy fontolja meg a házi orvos fegyelmi felelősségre vonásának lehetőségét.

A gyámhatóság, valamint a gyermekjóléti központ eljárásával kapcsolatban több hiányosságot tárt fel az ombudsmani vizsgálat. Elmulasztották a védelembé vételi javaslat megtételét, mellőzték az esetkonferencia megtartását is. A gyámhatóság hónapokig nem lépett, majd szabálytalanul folytatta le a védelembé vételi eljárást, a megszüntető végzésében pedig a gyermekjóléti központot értelmetlen, felesleges és indokolatlan módon az érintett család alapellátásban való további gondozására hívta fel akkor, amikor a központ huzamosabb ideje a kapcsolatot sem tudta felvenni a családdal. Rögzítette, hogy mivel azonban a felügyeleti szervek azóta megtették a szükséges intézkedéseket a visszaszokás és hiányosságok kiküszöbölése érdekében, a vizsgált ügyben az alapjogi biztos további intézkedést nem kezdeményezett.

A tragikus eset rávilágít, hogy a jelzőrendszeri tagok érdemi együttműködése lehet az egyetlen járható út, hiszen a tagok egyedi és elszige-

telt próbálkozásai a renitensen együtt nem működő szülők és családok esetében komoly kockázatokkal és következményekkel járnak. A biztos az emberi erőforrások miniszterét kérte, hogy jelentését küldje meg valamennyi kormányhivatal számára, hívja fel a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszeri tagok figyelmét az e tárgykörben készült korábbi, illetve legújabb módszertani útmutatók használatának jelentőségére.

## Mindig komolyan kell venni

*A gyermekek iskolai és óvodai bántalmazásának érdemi kivizsgálásának problémáiról (AJB-690/2019)*

BENE BEÁTA

A gyermekek intézményi, iskolai-óvodai bántalmazása súlyos jogsértés: alapjaiban kell megváltoztatni azt a gyakorlatot, amely az ilyen magatartást eltűri, az esetek kivizsgálását halogatja, illetve megszünteti. Mindezt a biztos egy szülői beadvány nyomán kiadott jelentésében fogalmazta meg. A szülők azt panaszolták, hogy gyermeküket az óvónők megalázták, lelki bántalmazásnak tették ki, az ezt sérelmező bejelentésükre nem kaptak érdemi választ. Az ombudsman az óvoda és a fenntartó önkormányzat mulasztását állapította meg, de akut rendszerproblémára figyelmeztet.

### A vizsgálat előzményei

Egy 2017-es jelentés alapján nem kisebb hibát, hanem jogsértést követett el az az óvónő, aki egy fegyelmezetlen gyermek kezét összekötözte, így reagálva az óvoda agresszivitására. Ezt állapította meg az ombudsman, aki szerint az óvónő visszás választát kiváltó helyzet kialakulása eleve megelőzhető lett volna akkor, ha az óvoda még időben kezdeményezte, javasolta volna a gyermek szakértői vizsgálatát. Így már korábban lehetőség lett volna arra, hogy a magatartási problémás gyermek megfelelő pedagógiai ellátást, támogatást és segítséget kapjon.

A biztos sajtóhírekéből értesült arról, hogy egy kistelepülés óvodájában az óvónő megkötözte az egyik fegyelmezetlen gyermek kezét. Az óvoda a gyermek esetében kettős problémával szembesült: egyrészt kezelnie kellett az óvodai együttélés szabályait átlépő és a többieket zavaró, bántó gyermek magatartását, másrészt pedig valamennyi gyermek számára meg kellett teremtenie a biztonságos óvodai nevelés feltételeit. E problémák „kezelésére” döntött úgy az óvónő, hogy az étkezést közvetlenül megelőzően, fegyelmezési eszközként a gyermek két kezét összeköti.

Az ombudsman jelentésében felhívta a figyelmet, hogy az emberi méltósághoz való jog a köznevelés intézményeiben is, életkorra tekintet nélkül, minden gyermeket megillető alapjog. Tilos a gyermekek testi és lelki bántalmazása, megalázó büntetése. Egy kiszolgáltatott helyzetben lévő kisgyermek mindig többletvédelmet igényel, egy óvodapedagógusnak, azaz szakképzett szakembernek mindenkor felkészültnek kell lennie a gyermekek közötti konfliktusok gyors, szakszerű kezelésére. Egy ilyen helyzet soha, még egy agresszív magatartású gyermek esetében sem indokolhat „nevelési célzatú”, megalázó bánásmódot jelentő intézkedést. A jelentés rögzíti, hogy a gyermek két kezének összekötése megalázó bánásmódnak minősült, hiszen alkalmas volt arra, hogy őt a többi gyermek előtt megszégyenítse. Nem lehet indok erre, hogy ezzel az óvónő a gyermek társait a további bántástól kívánta megóvni. Az sem magyarázat, hogy a gyermek ki tudta volna szabadítani a kezét, és hogy az eljárás testi fájdalmat nem okozott. A biztos összességében megállapította, hogy a fegyelmezőnek szánt intézkedés nem egyszerű kisebb nevelési hiba vagy kisebb mulasztás: alkalmas arra, hogy sértse az érintett gyermekek emberi méltósághoz való jogát.

Az ombudsman nyomatékosította, hogy az iskolát megelőző kisgyermekkorai fejlesztés, továbbá a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek speciális igényeinek figyelembevétele a köznevelés alapfeladatai közé tartozik. A különleges bánásmód keretében biztosítani kell a gyermek számára az állapotának megfelelő pedagógiai ellátást attól kezdve, hogy jogosultságát a szakértői vélemény megállapította. Kiemelte, hogy a szakértői vizsgálat főszabályként a szülő kérelmére, illetve a szülő egyetértésével indulhat. Amennyiben az óvoda megítélése szerint

a gyermek szakértői vizsgálata szükséges, akkor azt az indok közlésével javasolja a szülőnek. A szülő egyetértésének hiányában ugyanakkor az óvoda köteles a járási hivatal eljárásának megindítását kérni a gyermek szakértői vizsgálatának elrendelése érdekében.

Az óvónő szóban jelezte ugyan az édesanyának, hogy szükségesnek tartja a gyermek vizsgálatát, de erre vonatkozó irat a dokumentumok között nem szerepelt. A dokumentáció hiányosságainak egy részét az óvodai szaktanácsadó is jelezte az intézménynek. A biztos szerint az óvoda nem a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárást választotta, és nem tett eleget a kötelezettségének, amikor nem kérte az eljárás megindítását. E mulasztás ugyanis késleltethette, hogy a gyermek jogosult legyen az állapotának megfelelő óvodai szolgáltatásra, és figyelmen kívül hagyta az óvodai csoportba járó gyermekek zavartalan fejlődésének követelményét is. Az ombudsman felhívta az óvoda vezetőjének figyelmét, hogy a nevelési eszközök kiválasztása és alkalmazása során is maradéktalanul biztosítsa a felügyelete alá tartozó óvodás gyermekek jogait. Kezdeményezte azt is, hogy az óvoda a jogszabályok által meghatározott eljárásrend szerint járjon el mindig, amikor felmerül az oda járó gyermek szakértői bizottsági vizsgálatának szükségessége.

Egy évvel később egy másik, ezúttal bölcsődei bántalmazási ügyben a biztos megállapította: ezúttal sem kisebb hibát, hanem jogsértést követett el az a kisgyermeknevelő, aki úgy reagált egy síró bölcsődés gyermek viselkedésére, hogy lefogta és vizet fröcskölt az arcába. Az ombudsman szerint a fenntartó eljárása is visszás volt, mert érdemben nem vizsgálta ki a szülő panaszát.

Egy édesanya egy kisvárosi bölcsődéjében történtek és annak következményei miatt fordult az ombudsmanhoz. Az egyik bölcsődei alkalmazott ugyanis a síró kisgyermekét lefogva az arcába vizet fröcskölt azért, hogy a sírást abbahagyja. Ez a fajta „fegyelmezés” traumatizálta a gyermekét, aki emiatt azóta fél a víztől. A panaszos kifogásolta azt is, hogy bár a fenntartó eljárását is kezdeményezte, az eljárásnak nem lettek igazi következményei, így a kisgyermeknevelő felelősségre vonása is elmaradt. A jelentés szerint a magyar szabályozás és a nemzetközi elvárások is megkövetelik, hogy tiszteletben kell tartani a gyermek személyiségét, emberi méltóságát és jogait, védelmet kell számára biztosítani

a fizikai és lelki erőszakkal szemben. A biztos arra is emlékeztetett, hogy a bölcsődei nevelés-gondozás országos alapprogramja rögzíti, hogy a bölcsődei nevelés a gyermekjogok tiszteletben tartásával a gyermeki személyiség teljes kibontakoztatására, a személyes, a szociális és a kognitív kompetenciák fejlődésének segítésére irányul, valamint előírja a fizikai és a pszichikai erőszak minden formájától való védelmet.

A biztos újra felhívta a figyelmet arra, hogy az emberi méltóság a gyermeket is megillető alapjog, amely alapján tilos a gyermekek, a tanulók testi és lelki bántalmazása, megalázó büntetésben részesítése. A bölcsődei „fegyelmezésről” kiadott jelentés is rögzíti, hogy a gyermekjogok garanciális feltételeinek biztosítása minden gyermekkel foglalkozó intézménytől elvárta, a bölcsődében pedig főleg a kisgyermeknevelő fő feladata. A biztos hangsúlyozta, hogy kiszolgáltatott helyzetben lévő kisgyermekről van szó, aki e helyzete miatt a rábízott gondozótól többletvédelmet igényel. A szakembernek felkészültnek kell lennie a gyermek nyugtalan, felfokozott, sőt agresszív érzelmi állapotából adódó körülmények méltóságot tiszteletben tartó megoldására. A biztos kifejtette, hogy a bölcsődei nevelő által választott „fegyelmezési eszköz”, a kisgyermek lefogása, majd az arcának lefröcskölése nem egyszerű nevelési hiba, hanem megalázó bánásmód volt, amely sértette az emberi méltósághoz való jog érvényesülését.

A jelentés rögzíti, hogy a fenntartónak a törvény szerint ki kell vizsgálnia a szülői panaszt, a vizsgálatnak csak egy részét jelenti a panaszos meghallgatása. A fenntartó széleskörű – jogszabályban nem részletezett – eljárási lehetőségeiből, vizsgálati felhatalmazásából az következik, hogy a panaszban foglaltak megítélésére szakértőt kell felkérnie, ha saját maga nem rendelkezik ehhez kellő szakértelemmel. A szakértő véleményében foglaltakat mérlegelve a vizsgálat lezárásakor az általa megtett intézkedésekről, indokainak megjelölésével együtt értesítenie kell a panaszost. A biztos megállapította, hogy a fenntartó a bölcsőde eljárásával szemben benyújtott szülői panasz elbírálásakor – az eset következményeit megfelelően megítélni tudó szakértő bevonásának hiányában – érdemben nem járt el. E mulasztás sértette a panaszos szülő tisztességes eljáráshoz való jogát, és figyelmen kívül hagyta a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét. A biztos jelentésében ugyanakkor figyelemmel volt arra is, hogy

a fenntartó az ombudsmani vizsgálat megindítása után megtette a szükséges intézkedéseket.

Az ombudsman felhívta a bölcsőde vezetőjének figyelmét, hogy a jövőben a nevelési eszközök kiválasztása és alkalmazása során maradéktalanul biztosítsák a felügyelete alá tartozó kisgyermekek emberi méltóságához fűződő jogát. Az alapjogi biztos emellett javasolta a fenntartó intézményi társulás vezetőjének, hogy a jövőben a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog hatékony előmozdítása érdekében tegyenek minden esetben érdemi intézkedéseket az egyes gyermekvédelmi intézményekből érkező panaszok érdemi kivizsgálására.

## **Az eljárás megindítása**

A szülők panaszbeadványukban előadták, hogy gyermekük a budapesti óvodába járt, ahonnan azonban gyermeküket az óvodapedagógusok erőszakos nevelési módszerei miatt kivették. Ezt megelőzően egyeztetetni szerettek volna az óvoda vezetőjével, valamint később a fenntartó önkormányzat jegyzőjéhez, illetve a polgármesterhez is fordultak, de érdemi választ nem kaptak. Kiskorú veszélyeztetésének gyanújával feljelentést tettek, de az ügyet bűncselekmény hiányában az illetékes kerületi ügyészség lezárta. Az ügyészség álláspontja szerint a bűncselekmény megvalósulásához szükséges súlyos kötelességszegésre utaló magatartás hiányzott. A szülők leírták, hogy gyermekükkel az óvónők rendszeresen kiabáltak, butának minősítették, ezért a gyermeknek az óvodában székletürítési problémái voltak és nem beszélt az óvónőkkel, ennek alátámasztására igazságügyi pszichológus szakértői véleményt bocsátottak a biztos rendelkezésére. Mivel felmerült az alapjogi visszásság gyanúja, a biztos vizsgálatot indított és tájékoztatást kért a jegyzőtől, a gyámhatóságtól és a Budapesti Közérdekvédelmi Ügyészség (BKÜ) vezetőjétől.

## **A megállapított tényállás**

A szülők állítása szerint a problémáikat szeretnék volna megbeszélni az óvoda vezetőjével, de arra nem volt lehetőségük, míg az óvoda vezetője szerint az előre megbeszélt időpontokat a szülők mondták le.

A szülők végül 2017. január 3-án kelt tértivevényes levélben fordultak az óvodavezetőhöz, amelyet 2017. január 17-én vett át. A rendelkezésre álló levélben a szülők azt kifogásolták, hogy az óvoda a gyermek óvodai nevelése során tapasztalt körülmények miatt kezdeményezte a pedagógiai szakszolgálat vizsgálatát, aminek szükségességéről a szülők egyáltalán nem voltak megbizonyosodva. Az óvoda a szülők szerint mindezt azért kérte, mert szükséges a gyermek iskolaérettségének vizsgálata, mivel a gyermek tanköteles korba lépett, a szülők azonban vitatták, hogy gyermekük a vizsgálat kérésének időpontjában tanköteles korú lett volna. Az óvodaváltást megelőző konfliktus alapját az egyik óvónő által a panaszos szülőknek az óvodai csoportlevelező listából való törlése jelentette, amit a szülők szóvá tettek az érintett óvónőnél. Sérelmezték, hogy a gyermekeket az óvodában felügyelet nélkül hagyják, vagy inkább kizavarják a folyosóra. 2017. február 10-én az édesapa problémáival személyesen kereste fel az önkormányzat humán ügyosztályának szakreferensét. 2017. február 20-án a szülők gyermeküket másik óvodába írtatták át. E napon érkezett meg az óvodavezető válasza a szülőkhöz, akik annak átvételét megtagadták.

A szülők 2017. február 22-én felkerestek egy klinikai szakpszichológust, aki 2017. február 28-án kelt szakértői véleményében rögzítette a gyermek meghallgatását követően, hogy *„az Óvodában számára nem érthető és megalázó viselkedést tanúsítottak vele szemben, melynek mentén az óvónőt is egyértelműen azonosítja. A szülők által jelzett székletürítési probléma, valamint az Óvoda által jelzett és általak feltehetően elektív mutizmusként értelmezett zavar egyértelműen visszavezethető az óvodai traumára, a gyermekkorú a széklet visszatartásával, illetve az elektív mutizmusával büntette az óvónőket. Jelezni kell ugyanakkor, hogy mivel a gyermekkorú megszólalt az óvodában, illetve nem csak szűkebb környezetével kommunikált, így nem mutizmusról, hanem az óvodai környezetben észlelhető szorongásról van szó, melyben a gyermekkorú megaláztatásai miatt csak részlegesen kommunikált az óvónőkkel.”*

A szülők 2017. március 13-án kelt levelükkel a jegyzőhöz fordultak, amely a címzetthez március 20-án érkezett meg. A beadványukat 2017. április 10-én kelt levelükkel kiegészítették. A jegyző erre 2017. április 20-án kelt levelével válaszolt. A levélben foglaltak szerint:

„Az esetet körültekintően megvizsgáltuk, minden érintettel felvettük a kapcsolatot. A levelében foglalt állításokat az intézménytől kapott információk nem erősítették meg. Az intézményvezető tájékoztatása szerint a szakmai szabályoknak megfelelően jártak el. Az önkormányzatnak nincs eszköze arra, hogy jelen ügyben bizonyítási eljárást lefolytasson. Tájékoztatom továbbá, hogy a gyermek óvónőjével szemben tett panaszának kivizsgálásában, valamint a gyermek óvodai életével kapcsolatos problémák megoldásában az óvodavezető rendelkezik hatáskörrel, valamint azonnali intézkedési lehetőséggel. A jegyző hatásköre elsősorban az óvoda elsőfokú döntéseinek felülvizsgálatára, a másodfokú döntés meghozatalára terjed ki. Az önkormányzat intézményeiben a – törvényes működést vizsgáló – belső ellenőrzés tervszerűen, folyamatosan zajlik, ezért a fenntartó – jelen esetben, az ügy összes körülményét megvizsgálva – további ellenőrzést nem tart indokoltnak. Panasza kapcsán felhívtuk azonban az óvodavezető figyelmét a hatályos jogszabályok, a pedagógiai programban foglaltak maradéktalan betartására.”

2017. július 12-én a szülők a polgármestert keresték fel fogadóóráján és panaszolták el a gyermekükkel az Óvodában történeteket, és kérték az ügy érdemi kivizsgálását. Ezt követően az alpolgármester az óvodavezetőt az ügy körülményeinek vizsgálatára szólította fel. Az Óvoda vezetője levélben foglalta össze vizsgálatának eredményét. Ismét elemezték a gyermek akkori fejlettségét, és álláspontjuk szerint a gyermek nem iskolaérett. A szülő vádját, miszerint az óvónő a gyermeket kizavarta a teremből foglalkozás közben, cáfolta. Utalt arra is, hogy az óvónő elmondása szerint, a hiszti megszüntetése miatt a gyermeket a mosdóba küldte, ahol a dadus segítette őt megnyugtatni, kolégái megszégyenítő fegyelmezési módszereket nem alkalmaznak.

A jegyző tájékoztatása szerint a szülők 2017. március 20-án érkezett levelükkel keresték meg és kértek segítséget gyermekük ügyében, amelyet egy újabb levéllel egészítettek ki. A panaszt a polgármester az illetékes alpolgármester és a szakreferens bevonásával vizsgálta. A jegyző megállapította, hogy mivel az óvodavezető felé a szülők semmilyen panaszt nem tettek, így az ügyben elsőfokú döntés nem született, a felülvizsgálata idő előtti. Az érintett óvodavezetőnek felhívta a figyelmét ugyanakkor a hatályos jogszabályok és az óvoda pedagógiai programjában foglaltak maradéktalan betartására. Az ügy



folytatásaként a szülők valóban fogadóórát kértek a polgármestertől, ahol kezdeményezték a panasz kivizsgálását. A fenntartó azonban tájékoztatása szerint úgy ítélte meg, hogy a hatáskörébe tartozó intézményvezetővel kapcsolatban nem merült fel intézkedésre okot adó körülmény. A jegyző álláspontja szerint a szülők feljelentésének és különféle hatóságok, szervezetek és a fenntartó felé történő bejelentéseinek oka a szülők, az óvodavezető és egyes óvónők között meglévő feloldhatatlan személyes konfliktus. Úgy ítélte meg, hogy a gyermek érdekét leginkább az szolgálja, hogy az óvodai nevelése egy másik óvodában történjen, ezért a szülőkkel egyetértésben a gyermek már egy másik óvodába jár.

A szülők büntetőfeljelentést tettek, a kerületi rendőrkapitánysága kiskorú veszélyeztetettsége miatt eljárást indított. A kerületi ügyészség határozatában elutasította a szülők rendőrségi eljárás lezárása ügyében tett panaszát. Az indokolás a következő volt: *„Az elkövető olyan kötelességét szegi meg, amely a kiskorú nevelése, felügyelete vagy gondozása vonatkozásában terheli. Az elkövetési magatartás akkor tényállásszerű, ha a tartalmukat jelentő kötelességszegések súlyosak. Általában az olyan kirívó kötelességszegést kell súlyosnak tekintetni, amely az általános társadalmi felfogás szerint minimálisan elvárható követelményeket sem teljesítette. A kisebb nevelési hibák, a csekély súlyú mulasztások tehát nem vonhatóak e körbe. [...] Annak megítélése, hogy az eljárás tárgyát képező magatartások veszélyeztetik-e a kiskorú gyermek testi, értelmi, erkölcsi vagy érzelmi fejlődését, nem szakértői feladat, erről a bizonyítékokat értékelő és mérlegelő tevékenysége során az érdemi döntést meghozó hatóságnak kell döntenie.”*

Levelében az óvodavezető kifejtette, hogy a Házirend a gyermeki jogokról és kötelességekről szól, és meghatározza a gyermeki jogok megsértését. Mivel a levél nem tartalmazott olyan bekezdést, amely ezt a jogi fogalmat kimerítette volna, szerinte nem kellett vizsgálatot indítani. A szülő nem kért jogorvoslatot gyermekével kapcsolatban, ezért erre az esetre a 8 napos válaszadási határidő nem vonatkozott. A szülői levelezési csoportból való törlése kapcsán hivatkozott a Házirendre és a Szervezeti és Működési Szabályzatra, amelyek tartalmazzák a szülőkkel való kapcsolattartást. Egyik belső szabályzat sem írja elő, hogy az óvónők elektronikus úton adjanak a szülők számára

tájékoztatást. A felmerült problémák miatt a szülői értekezleten tájékoztatta a szülőket, hogy a pedagógusok sem az e-mail címüket, sem a telefonszámukat nem oszthatják meg a jövőben a szülőkkel, a tájékoztatás formája ezen túl csak a szülői szervezet útján vagy a helyben szokásos módon, a faliújságon történhet. Az érintett óvodapedagógusokat a polgármester személyesen is meghallgatta, ahol az óvónők megerősítették az óvodavezető írásos válaszában elhangzottakat.

A szülők 2017. augusztus 29-án kelt levelükkel ismét a polgármesterhez fordultak, mivel időközben a kerületi gyámhatóság védelembe vételi eljárást indított. A gyermekjóléti szolgálat családlátogatás keretében elkészítette a környezettanulmányt. A polgármester levlélben tájékoztatta a szülőket a fogadóórán előadott sérelmek általa történt kivizsgálásának eredményéről. A polgármester szerint az óvoda a gyermek érdekeit tartotta szem előtt. Az óvodapedagógusok nem követtek el sem szakmai, sem emberi hibát. Az óvodavezető felelőssége minden bejelentett szülői panasz kivizsgálására kiterjedt, ezért a fenntartó részéről álláspontja szerint további intézkedésre nincs szükség. A polgármester e levelében hangsúlyozta, hogy a szülőknek az óvodavezetővel azért nem sikerült találkozni, mert a szülők több időpontot lemondtak. A polgármester utalt arra is, hogy az óvodavezető szerint mikor a gyermek meglátta, hogy a többiek fenyőfát rajzolnak, azonnal hangosan sírni kezdett, ő mondta neki, hogy nem baj, ne sírjon, sőt egy idő után már a gyerekek is mondták, azonban a gyermek nem hagyta abba a sírást. Kérte, hogy menjen ki és mossa meg az arcát. Mivel a gyermek nem ment vissza, az óvónő utána ment, a gyermek az öltözőben ült a dajkával, aki ott igyekezett megnyugtatni. A polgármester kifejtette, hogy az óvodapedagógusok nem küldhetik ki fegyelmezési okokból a gyerekeket a csoportszobából, nem alkalmazhatnak megszégyenítő fegyelmezési módszereket.

E levelében a polgármester hivatkozott a köznevelési törvényre, miszerint a szülőnek nemcsak joga, hogy gyermeke neveléséhez igénybe vegye a pedagógiai szakszolgálat intézményét, hanem kötelessége, hogy gyermekével megjelenjen a nevelési tanácsadáson, biztosítsa gyermekének az óvodapszichológusi vizsgálaton és a fejlesztő foglalkozásokon való részvételét, ha a gyermekkel foglalkozó pedagógusok erre javaslatot tesznek. Az óvodapedagógusok szerint, mivel

a gyermek nem beszélt, már kiscsoportban javasolták a szülőknek a vizsgálat elvégzését, amely vizsgálatra nem vitték el a gyermeket. Végül megírták a vizsgálatkérő lapot, és ősszel elvitték a gyermeket a Pedagógiai Szakszolgálat kerületi tagintézményébe vizsgálatra. A vizsgálat eredményét azonban a szülők nem fogadták el, azt mondták, hogy biztosan az óvónők keze van a dologban.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. szeptember 27-én kelt végzésében a szülők felülvizsgálati kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A végzés rögzítette, hogy „kérelmezők a Fővárosi Törvényszékhez címzett és 2017. június 6-án érkeztetett beadványukban a Budapest Főváros XVI. kerület Jegyzője által közölt tájékoztatásnak, mint »határozat«-nak a bírósági felülvizsgálatát kérték. A bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, hogy a felülvizsgálni kért, 2017. április 20. napján kelt 13/13713-02/2017. számú irat a kérelmezett kérelmezők panaszára adott válaszlevele. Figyelemmel arra, hogy a kérelmezett közigazgatási hatósági eljárást nem indított, ebből kifolyólag a bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozat sem született, így jelen ügyben nincs olyan határozat, amely a kérelmezők által bíróság előtt keresettel megtámadható lenne, ezért a bíróság a Pp. 332/A. § k) pontjára is figyelemmel a Pp. 130. § (1) bekezdés b) pontja szerinti jogkövetkezményt alkalmazta és a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.”

A gyámhatóság válasza szerint a védelembé vételi eljárás a kerületi ügyészség jelzésére indult. Átiratában az ügyészség ugyanis tájékoztatta a gyámhatóságot a rendőrkapitányságon a kiskorú veszélyeztetésének büntette miatt az apa feljelentése alapján megindult és folyamatban lévő nyomozásról. A jelzés alapján a gyámhatóság megkereste a gyermekjóléti szolgálatot, hogy tegyen javaslatot a kiskorú védelembé vétele vonatkozásában. A BKÜ a gyámhatóságtól az ügyben tett intézkedés megtételéről kért tájékoztatást. A gyámhatóság a tájékoztatását megküldte, és ezzel egyidejűleg a kerületi ügyészség is tájékoztatta, hogy a védelembé vételi eljárás folyamatban van.

A gyermekjóléti szolgálat egy párhuzamos eljárás keretében esetfelvételi lapon rögzítette, miszerint felkereste a gyermek korábbi óvodáját, ahol az óvodavezető személyes konzultáció keretében adott a gyermekről felvilágosítást, többek között arról, hogy tudomása szerint

a gyermek küzdött tanulási nehézséggel, de ezt a szülők nem fogadták el, és a szakértői véleményt is megtámadták. Az esetenedzser tájékoztatást kért a gyermek új óvodájától, ahol megtudta, hogy a gyermek az intézménybe zavartalanul beilleszkedett, problémát nem tapasztaltak, a szülők együttműködőek. Ezután vette fel a kapcsolatot a családdal, ahol az apával találkozott. Tőle értesült a klinikai szakpszichológus véleményéről, hogy a gyermek viselkedése visszavezethető az óvodában őt ért traumákra. Az esetenedzser megállapította, hogy a család életvitelében nincs olyan veszélyeztető tényező, ami a védelembé vételt indokolná, a szakértői vélemény kiadására vonatkozó eljárás jelenleg folyamatban van, nincs végleges szakértői vélemény. A gyermekjóléti központ a gyámhatóság felé a gyermeknek a védelembé vételét nem javasolta, mivel nem tapasztalt kiskorú veszélyeztetésére utaló körülményt. A gyámhatóság 2017. november 6-án kelt végzésével mindezek alapján a védelembé vétel iránt indult eljárást megszüntette.

A gyámhatósági iratok között fellelhető a BKÜ 2018. február 9-én kelt ismételt megkeresése, amelyben tájékoztatást kért a gyámhatóságtól az ügy állásáról, valamint kérte a 2017. szeptember 18-a után keletkezett iratok másolatának a megküldését. A gyámhatóság a tájékoztatását és az iratanyagot 2018. február 13-án megküldte az ügyészségnek. A hivatalvezető a biztos rendelkezésére bocsátotta a panaszos gyermeke ügyében a hatóságánál készült teljes iratanyag másolatát. A beérkezett válaszok alapján az ombudsman a BKÜ által folytatott eljárás tárgyáról, annak irányáról és az eljárás eredményéről kért tájékoztatást. A fővárosi főügyész tájékoztatta a biztost, hogy kiskorú veszélyeztetésének büntette miatt az apa az óvoda két óvónője ellen tett feljelentése eredményeként a kerületi rendőrkapitányságon volt folyamatban büntetőügy. A feljelentés szerint az óvónők a 2015 decemberétől 2017. február 20-ig terjedő időszakban a felügyeletükre bízott gyermeket többször megalázták, felügyelet nélkül hagyták, és erőszakos nevelési módszert alkalmaztak vele szemben. A feljelentés alapján a nyomozást 2017. április 25-én rendelték el, a kerületi ügyészség a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaként 2017. június 16-án átíráttal élt a gyámhatóság felé. A fővárosi főügyész kiemelte, hogy kiskorú veszélyeztetésének büntette miatt az apa feljelentése alapján nyomozás indult az óvoda két pedagógusa ellen, azaz jelen ügyben az ügyész

nem kezdeményezett védelembé vételi eljárást. Ezen átirat alapján a gyámhivatalnál védelembé vételi eljárás indult, ugyanakkor a vizsgálat eredményeként a védelembé vételre a család életében, körülményeiben feltárható veszélyeztető tényező hiányában nem került sor.

A kerületi ügyészség az átiratát tájékoztatás céljából megküldte a BKÜ számára, amely eljárása során megállapította, hogy az ügyben ügyészi intézkedésre okot adó körülmény közérdekvédelmi hatáskörben nem merült fel, így további intézkedést a közérdekvédelmi ügyész nem fogantatosított, az ügyet lezárta. A rendőrségi nyomozás során beszerzett bizonyítékok alapján a feljelentésben foglaltakat nem lehetett megállapítani, mindezek alapján pedig a kerületi rendőrkapitányság a nyomozást megszüntette. A megszüntető határozat ellen a szülők panaszt tettek, melyet a kerületi ügyészség elutasított. Végezetül a főügyész a következő megállapításokat tette. *„Azt, hogy mely magatartás minősül súlyos kötelességszegésnek, amely a bűncselekmény megállapítását eredményezheti, minden ügyben egyedileg kell vizsgálni, e vonatkozásban általános zsinórmérték nem határozható meg sem a szülők, sem a gyermekkel foglalkozó más személy részéről. Amennyiben a kiskorú nevelésére, gondozására, felügyeletére köteles személy részéről felmerül olyan magatartás gyanúja, amely a kiskorú fejlődését veszélyezteti, sor kerül a nyomozás elrendelésére. A gyermekek védelmét szolgálja a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése is, melynek keretében az ügyészség a gyermek veszélyeztetettségének észlelése esetén köteles jelzéssel élni, vagy súlyosabb esetben hatósági eljárást kezdeményezni. Amennyiben a bűncselekmény elkövetése nem állapítható meg, vagy azt nem lehet bizonyítani, az ügyészség büntetőjogi szakágának nincs további eszköze a szülők, vagy a gyermek felügyeletére, nevelésére, gondozására köteles más személyekkel szemben.”*

## **A vizsgálat érdemi megállapításai**

*Az óvodavezető szülői kifogásra adott válasza*

A panaszos szerint az intézményvezető észszerű határidőn túl küldte meg válaszát a sérelmezett óvodai intézkedésekkel kapcsolatosan. A feltárt tényállás szerint a szülők az óvodával kapcsolatos sérelmeiket tértivevényes levélben fogalmazták meg, melyet az óvodavezető

2017. január 17-én vett át. Az óvodavezető 2017. február 14-én kelt válaszát szintén tértivevénnyel postázta, amely a szülőkhöz 2017. február 20-án érkezett meg, de azt nem vették át. Az óvodavezető e levelében a Házirendben meghatározott határidőre hivatkozott, ami alapján a gyermeki jogok megsértésének gyanújakor szükséges a vizsgálat eredményéről 8 napon belül tájékoztatni a kérelem benyújtóját. Úgy ítélte meg, hogy a szülők panasza nem merítette ki a gyermeki jogok sérelmét, így az esetben elegendő, hogy a „szokásos 30 napos határidőn” belül válaszol.

A köznevelési intézmények intézkedéseit kifogásoló, szülők által benyújtott kérelmek tartalmuk alapján igen sokszínűek lehetnek, számos közülük akár azonnal, szóban is eldönthető, az esetek jelentős része azonban a köznevelési intézmény részéről megfontolt döntést kíván, ilyen lehet a jelen ügy tárgyát képező, az Óvoda működésével összefüggő sérelem megfogalmazása is.

A panaszbeadvány kapcsán az irányadó jogszabály rögzíti, hogy az intézmény köteles a gyermek szülőjét írásban értesíteni gyermeke óvodai felvételével, az óvodai jogviszony megszűnésével, a gyermek fejlődésével kapcsolatos döntéséről, az intézmény működésének rendjéről, továbbá minden olyan intézkedésről, amelyre vonatkozóan jogszabály az értesítést előírja. Sőt határozatot kell hoznia a nevelési-oktatási intézménynek, ha a jelentkezést, a kérelmet részben vagy egészben elutasítja, vagy kérelem hiányában hoz gyermekre hátrányos döntést, vagy a tanuló, kiskorú tanuló esetén a szülő kéri a döntés határozatba foglalását. Ha az ügy jellege megengedi, az ügyiratban foglaltak távbeszélőn, elektronikus levélben vagy a jelenlévő érdekelt személyes tájékoztatásával is elintézhető, személyes tájékoztatás keretében történő ügyintézés esetén az iratra rá kell vezetni a tájékoztatás lényegét, az elintézés határidejét és az ügyintéző aláírását.

A köznevelésre vonatkozó jogszabályok tehát a tanulók és a gyermekek egyedi ügyében a szülők által a köznevelési intézményekhez benyújtott kérelem eldöntésének általános határidejét nem állapítják meg. Egy 2018-as ombudsmani jelentés (AJB-49/2018) épp ezzel összefüggő álláspontot fejtett ki, eszerint a törvény alapján a köznevelés rendszerében intézkedésre jogosult számára válaszadási határidőt csak a hozzá érkezett javaslat tekintetében állapít meg. Az egyedi szülői

sérelem intézményhez való írásbeli benyújtása esetében válaszadási határidőről a törvény nem rendelkezik, a konkrét, jogszabályban rögzített általános döntési határidő hiánya alkalmas e szülői kérelmekkel kapcsolatos intézményi döntések elhúzódására, ami a tisztességes eljáráshoz való jogot sérti. Mindezek alapján megállapította a biztos, hogy téves az az óvodavezetői hivatkozás, miszerint a köznevelési intézményekhez forduló szülői kérelmekre 30 napos határidőn belül szükséges választ adni. Ehelyett az intézményvezetőkhez érkezett szülői kérelem elbírálása esetén a helyi, intézményi belső szabályzatokban meghatározott határidő alkalmazása szükséges.

A biztos így vizsgálta az óvoda belső szabályzatainak a szülői sérelmek kezelésével kapcsolatos előírásait. Az óvoda nyilvánosan elérhető Szervezeti és Működési Szabályzata határozza meg a panaszkezelési eljárást. Eszerint az óvodavezető köteles a hozzá szóban vagy írásban érkezett panaszokat kivizsgálni. Az írásban benyújtott panaszokat pedig az óvodavezető vagy az általa megbízott dolgozó köteles a panaszkezelési eljárási rend szerint megválaszolni. A Panaszkezelési Szabályzat a szülőket és gyerekeket érintő, valamint a munkavégzéssel kapcsolatos panaszkezelés folyamatát különülten határozza meg. A szülő kifogása 2017. január 17-én érkezett. Az óvoda panaszkezelési szabályzata pedig szinte azonnali határidőket rögzít a szülői kifogások esetén az intézményre nézve, azonnali óvónői vizsgálatot, ennek eredménytelensége esetén pedig 3 napon belül a panaszossal való egyeztetést ír elő a vezető óvónő számára. Az óvodavezető azonban ehhez képest jelentős késedelemmel, egyeztetés hiányában csak 2017. február 14-én kelt levelében fogalmazta meg válaszát. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az óvoda azzal, hogy a belső panaszkezelési szabályzatát nem tette hozzáférhetővé és nyilvánossá az érintettek számára, továbbá, hogy e belső szabályzatban foglalt válaszadási határidőt elmulasztotta, a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

### *A szülői kérelem fenntartó általi elbírálása*

Az ombudsman vizsgálata során figyelemmel volt arra is, hogy a szülő 2017. március 13-án az óvoda intézkedéseit kifogásolva kérelemmel fordult a jegyzőhöz, amit később kiegészítettek. A jegyző a két



kérelemről együttesen 2017. április 20-án kelt levelében adott tájékoztatást: jelezte, hogy nincs lehetősége bizonyítási eljárást lefolytatni, az állításokat nem találta megalapozottnak, a gyermekekkel kapcsolatos problémák megoldására az óvodavezető rendelkezik hatáskörrel, és hivatkozott arra is, hogy a jegyző hatásköre elsősorban az óvoda elsőfokú döntéseinek felülvizsgálatára, a másodfokú döntés meghozatalára terjed ki.

A szülői kérelem tárgyában a köznevelési törvény előírása alapján a fenntartó jár el és hoz másodfokú döntést többek között a jogszabálysértésre vagy az intézmény belső szabályzatának megsértésére hivatkozással benyújtott kérelemről. A szülőnek nem kell tudnia – és nem is várható el tőle –, valamint a vonatkozó jogszabályok sem teszik kötelezővé, hogy a kérelem benyújtója megjelölje, hogy a sérelmezett intézkedés jogszabályba ütközik-e, vagy annak pontosan melyik szakaszát sérti. E tény a kérelem elbírálására jogosult szervnek a kérelemben foglaltak alapján, annak tartalma szerint kell megítélnie. A kérelem elbírálására jogosult szervnek ugyanis mindenkor tisztában kell lennie a vonatkozó szabályokkal, illetve rendelkezésére állnak az intézmény belső szabályzatai is. A fenntartó pedig nemcsak az óvoda által hozott döntésekkel, hanem az óvodai intézkedésekkel szemben benyújtott szülői kérelmekről is köteles dönteni.

A fenntartó, jelen esetben a jegyző döntéshozatali joga pedig szinte korlátlan: azaz a kérelmet elutasíthatja, a döntést megváltoztathatja, megsemmisítheti, a nevelési-oktatási intézményt új döntés meghozatalára utasíthatja. A másodfokú eljárás során a döntéshozót eljárási szabályok kötötték, a kérelem benyújtásával kapcsolatos határidő számítására, a mulasztásra, a kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra a közigazgatási eljárási törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni. Az ügyintézési határidő az esetkor a kérelem benyújtásától számított 21 nap volt, ezen belül kellett a döntést meghozni, és egyben gondoskodni kellett annak közléséről. A jogorvoslati lehetőségéről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A fenntartó alakszerűségét nélkülöző, írásbeli válasza a rendelkezésre álló iratmásolatok alapján a jogorvoslatra vonatkozó kötelező tájékoztatást sem tartalmazta.



Mindezek alapján az ombudsman összességében megállapította, hogy a jegyző nem a törvény által szabályozott eljárást folytatta le. Ellenkezőleg: azok rendelkezéseit megsértve, érdemben nem járt el hatáskörében, a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálta el, nem tisztázta a tényállást, az eljárásra vonatkozó határidőket nem tartotta be, nem tájékoztatta a panaszost a jogorvoslat lehetőségéről sem. A jegyző mulasztási hibái akadályozták a szülői jogok érvényesülését, ami pedig a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos hangsúlyozta azt is, hogy a köznevelés szereplői között kölcsönös függőségi viszony áll fenn, ami befolyásolja az egyes szereplők jogérvényesítési lehetőségeit. Nemcsak az iskolában, hanem az óvodában is a pedagógusok és a gyermekek pozíciója eltér, a gyermekek a pedagógustól függőségi viszonyban állnak. A gyermekek ebből következően kiszolgáltatottabbak, az esetleges jogsértésekkel szemben jogukat kevésbé képesek érvényesíteni. Épp ezért rendkívül fontos, hogy mind az óvoda, mind a fenntartó különös figyelemmel kezelje az óvónők intézkedéseivel szembeni panaszokat, és a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően tisztázza a tényállást, hozza meg az érdemi és alakszerű döntését, ami biztosítja a döntés közigazgatási rendszeren kívüli bírói felülvizsgálatának lehetőségét. A biztos figyelemmel volt a bíróság végzésére is, amely a szülők felülvizsgálati kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A jelentés szerint a jegyző eljárása, a szülői kérelemre adott válasza a jobbiztonság követelményét sértette, az alakszerű fenntartói döntés hiánya a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, lényegében megfosztotta attól a panaszost, hogy bíróság előtt érdemben támadja a „döntést”.

### *A köznevelési intézmények működése és a gyermekek jogainak védelme kapcsán*

Az Egyezmény 19. cikke hangsúlyozza a gyermekek egyenlő jogait, méltóságuk, fizikai és személyes épségük tiszteletben tartását, e cikk értelmében a gyermeket védeni kell a fizikai vagy érzelmi erőszak minden formájától, amíg a szülők vagy mások gondozásában (pl. óvoda) van. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 8. számú átfogó kommentárja

(a továbbiakban: Kommentár) a testi fenytés fogalmát a következ-képpen határozza meg: „minden büntetés, amelyben fizikai erőt használnak azzal a szándékkal, hogy valamilyen mértékű fájdalmat vagy kényelmetlenséget okozzanak, akármilyen enyhe legyen is. Ezen kívül vannak olyan, nem testi büntetési formák, amelyek kegyetlenek vagy lealacsonyítóak és ezért összeegyeztethetetlenek az Egyezményvel. Ide tartozik például az olyan büntetés, amely lekicsinyli, megalázza, becsmérli, bünbakká teszi, fenyegeti, megfélemlíti vagy nevetségessé teszi a gyereket.” A Kommentár továbbá azt is hangsúlyozza, hogy „a gyerekek különböző természete, kezdeti függőségük és fejlettségi szintjük, egyedülálló emberi potenciáljuk és védtelenségük egyaránt több és nem kevesebb jogi és más jellegű védelmet követel számukra az erőszak minden formájával szemben.”

Mindezekre a gyermekjogi alapvetésekre tekintettel a köznevelési törvény kimondja, hogy a gyermek személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani és védelmet kell számára biztosítani fizikai és lelki erőszakkal szemben. A gyermek és a tanuló nem vethető alá testi és lelki fenytésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak. A pedagógus kötelességei között pedig rögzíti azt is, hogy a pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermekek nevelése, óvodában a gyermekek Óvodai nevelés országos alpprogramja szerinti nevelése. Ezzel összefüggésben a pedagógus kötelessége többek között különösen, hogy előmozdítsa a gyermek, tanuló erkölcsi fejlődését, a közösségi együttműködés magatartási szabályainak elsajátítását, és törekedjen azok betartatására, a gyermek testi-lelki egészségének megóvása érdekében tegyen meg minden lehetséges erőfeszítést, de ide tartozik az is, hogy a gyermekek emberi méltóságát és jogait maradéktalanul tiszteletben tartsa. Az emberi méltósághoz való jog a köznevelés intézményeiben mindenkit, az oktatás-nevelés valamennyi szereplőjét, így a gyermeket is megillető alkotmányos alapjog, amely alapján – többek között – tilalmazott a gyermekek, a tanulók testi és lelki bántalmazása, illetve megalázó büntetésben való részesítése.

A jelentésben ezért a biztos arra kereste a választ, hogy egy igazságügyi pszichológus szakértői véleményben feltárt lelki bántalmazás, megalázó bánásmód gyanúja esetén a bántalmazást a kötelező intéz-

ményi nevelésben elszenvető gyermek számára milyen jogvédelmi intézkedések állnak rendelkezésre, egyrészt az őt bántalmazó pedagógusokkal szemben, másrészt az őt ért megrázkódtatások feldolgozására. A vizsgált ügyben az ügyészség jelzése – a fővárosi főügyész szóhasználatára szerint átirata – alapján a gyámhatóság védelembé vételi eljárást indított. A fővárosi főügyész arra hivatkozott, hogy az ügyészség csak átirattal élt és nem kezdeményezett védelembé vételi eljárást. A válasza azonban a jogszabály ismeretében nem helytálló, hiszen a gyámhivatal a törvényben meghatározott szervek, személyek jelzésére, kezdeményezésére, javaslata alapján köteles a védelembé vétel iránti eljárást hivatalból lefolytatni és e személyi körbe tartozik az ügyész is.

A védelembé vételi eljárás funkciója, hogy ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevitelével megszüntetni nem tudja, nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a gyámhatóság a gyermeket védelembé veszi. A gyámhatóság – a gyermekjóléti központ javaslatának figyelembevételével – védelembé veheti továbbá szabálysértési hatóság értesítése alapján a szabálysértési tényállást megvalósító gyermeket és a szabálysértést elkövetett fiatakorút, a nyomozó hatóság nyomozást megtagadó határozata alapján a 14. életévét be nem töltött gyermeket vagy a rendőrség, az ügyészség, illetve a bíróság jelzése alapján a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt fiatakorút. Az egyedi ügyben azonban nem a szülő okozta a gyermek veszélyeztetettségét, hanem az éppen kötelezően igénybe veendő óvodai ellátás keretében, az ott munkakörükből adódóan a gyermek felügyeletét biztosító óvodapedagógusok részéről következett be valószínűsíthetően a gyermeket ért bántalmazás.

A biztos szerint az egyedi ügyben a védelembé vételi eljárásnak a jogszabályi feltétele nem állt fenn, hiszen jelen ügyben nem a szülő vagy a gyermek törvényes képviselője okozhatta a gyermek veszélyeztetettségét. Az ügyészi kezdeményezés („átirat”) alapján azonban a gyámhatóság köteles volt hivatalból eljárást indítani. Az ombudsman ezzel kapcsolatban a vizsgálata során elemezte azon intézkedéseket is, amelyeket a gyámhatóság a védelembé vétel esetén alkalmazhat. A törvény alapján a védelembé vétel keretében megtehető

10-ből 9 intézkedés a szülő, kisebb részben a gyermek (adott esetben épp a bántalmazást elszennedő gyermek tekintetében) valamilyen cselekvésre való kötelezését fogalmazza meg. Ezzel szemben mindösszesen egy esetben kérheti fel a konfliktusban érintett más személyt arra, hogy a nevelési-oktatási intézményben előforduló erőszak miatt kialakult helyzet vagy más súlyos konfliktushelyzet kezelése érdekében jelenjen meg iskolapszichológusi vizsgálaton, illetve vegye igénybe a konfliktuskezelést segítő szolgáltatást. Mindezek ismeretében a biztos egyértelművé tette azon álláspontját, amely szerint a védelemben vétel mint gyermekvédelmi jogintézmény nem alkalmas az intézményes óvodai/iskolai nevelést-oktatást igénybe vevő és ott a felügyeletet biztosító pedagógusoktól bántalmazást elszennedő gyermek veszélyeztettségének hatékony megszüntetésére.

Kérdésként merült fel, hogy az ügyészség miért tartotta szükségesnek a gyermekvédelmi rendszer tagjaként kezdeményezéssel fordulni a gyámhatósághoz, mindezzel pedig a kötelező intézményi nevelésben vélelmezhetően bekövetkezett sérelem miatt a gyermek családjával szemben hatósági eljárás lefolytatását kérni. A fővárosi főügyész válaszában kifejtette, hogy minden ügyben egyedileg vizsgálandó az, hogy mely magatartás minősül súlyos kötelességszegésnek, ami a bűncselekmény megállapítását eredményezheti, e vonatkozásban általános zsinórmérték nem határozható meg. Ha a kiskorú nevelésére, gondozására vagy felügyeletére köteles személy részéről felmerül olyan magatartás gyanúja, amely a kiskorú fejlődését veszélyezteti, sor kerül a nyomozás elrendelésre. Amennyiben a bűncselekmény elkövetése nem állapítható meg vagy azt nem lehet bizonyítani, az ügyészség büntetőjogi szakágának nincs további eszköze a szülők vagy a gyermek felügyeletére, nevelésére, gondozására köteles más személyekkel szemben.

A fővárosi főügyész válaszával kapcsolatosan a jelentés rögzíti, hogy a megkeresésben feltett kérdést a válasz tartalma tulajdonképpen nem érintette. Hasonló álláspontot fejtett ki a szülők panaszának elutasításakor a kerületi vezető ügyész, amikor a szülők a nyomozás lezárása miatt panasszal fordultak a kerületi ügyészséghez. A panaszban foglaltak szerint a szülők többek között kifogásolták, hogy a rendőrség a nyomozást nem folytatta le teljes körűen, mert nem

hallgatta meg a gyermeket megvizsgáló klinikai szakpszichológust, és az általa kiadott szakvélemény sem került beszerzésére.

Mindezek után a biztos jelentésében elemezte az ügyésztségi törvénynek a közérdek védelemre vonatkozó rendelkezéseit, és rámutatott arra, hogy az ügyész törvényben meghatározott esetekben közreműködik a kiskorúak jogainak érvényre juttatásában és eljárást kezdeményez a szükséges gyermekvédelmi intézkedések megtétele érdekében. Az ügyésztségre vonatkozó jogszabályi rendelkezések nyomán pedig az ügyésztségek közérdekvédelmi hatáskörében eljárva a köznevelési intézményekben bántalmazást elszenvedő gyermekek esetén, amennyiben ez tudomására jut, gyámhatósági eljárást kezdeményezhet, valamint a gyermekjóléti szolgálatnál élhet jelzéssel.

A szülők a gyermekük óvodai nevelése kapcsán a gyermeknél észlelt problémák miatt igazságügyi pszichológus szakértőhöz fordultak, aki a véleményében rögzítette, hogy a gyermek az óvodai környezetben szorongott, és az óvónők vele szemben megalázó viselkedést tanúsítottak. A szakértői vélemény ismeretében a szülők jogorvoslatot kértek a jegyzőtől, illetve az óvodát fenntartó önkormányzatot képviselő polgármesterhez fordultak, valamint kiskorú veszélyeztetése miatt a rendőrségen büntető feljelentést tettek, a rendőrségi eljárással szemben panaszt nyújtottak be az ügyésztségekhez. A bíróság előtt eljárást kezdeményeztek a jegyző válasza kapcsán, azonban a gyermeküket az óvodában ért bántalmazás miatt sehol nem jutottak valódi jogorvoslathoz.

A Büntető Törvénykönyv értelmében a kiskorú veszélyeztetésének büntetettét a kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy valósítja meg, aki e feladatából eredő kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi, erkölcsi vagy érzelmi fejlődését veszélyezteti. A kisebb súlyú nevelési hibákat, így a lelki bántalmazást, megalázó bánásmódot, valamint az ezek következtében a gyermeknél kialakult pszichés, lelki egészségi, akár tartós problémákat az eljáró hatóságok nem tekintik súlyos kötelezettségzegésnek, még a törvényben megfogalmazott egyértelmű, a pedagógus munkakörére vonatkozó tételes jogszabályi tilalom ellenére sem.

A Gyermekjogi Bizottság álláspontja szerint az érzelmi, lelki vagy mentális erőszak, durvaság („mental violence”) körébe tartozik a megalázás, a zaklatás, a verbális erőszak, a kirekesztés, kiközösítés kö-

vetkezményei, és más olyan eljárások, amelyek lelki károkat okozhatnak vagy eredményezhetnek, mindez pedig különösen kora gyermekkorban különös jelentőséggel bír. A kisgyerekek az elhanyagolás, bántalmazás és erőszak gyakori áldozatai, akár fizikai, akár érzelmi-lelki erőszakról van szó. A kisgyerekek a legkevésbé képesek elkerülni ezt, vagy ellenállni, a legkevésbé képesek megérteni, mi történik, és a legkevésbé képesek védelmet kérni másoktól. Egyértelmű bizonyítékok utalnak arra, hogy az elhanyagolás és erőszak okozta trauma negatív hatással van a fejlődésre, a legfiatalabb gyerekek esetében például mérhető a hatása az agy fejlődési folyamataira. Figyelembe véve a fizikai és lelki-érzelmi erőszak és elhanyagolás széles körű jelenlétét kora gyermekkorban és ennek a hosszú távú hatásaira vonatkozó bizonyítékokat, az államoknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük annak érdekében, hogy óvják a kockázatnak kitett kisgyerekeket, nyújtsanak védelmet az erőszak áldozatainak és tegyenek pozitív lépéseket a traumából való felépülésük segítéséért, ugyanakkor kerüljék el megbélyegzésüket az elszenvedett sérelmekért.

A biztos hangsúlyozta: a törvény által tilalmazott magatartási formákat a nevelés-oktatás során elkövető pedagógusokkal szemben a gyermekek, tanulók teljesen védtelenek. A nyomozások rendőrségi-ügyészségi megszüntetése azt az üzenetet hordozza, hogy e cselekményekkel az állam ab ovo nem is kíván érdemben foglalkozni. Nem vitatta a jelentés, hogy az egyes ügyek tényei, súlya értelemszerűen eltérő lehet, illetve azt sem állította, hogy az elkövetőknek minden esetben büntetőjogi jogkövetkezményekkel kellene számolniuk. A biztos által vizsgált egyedi ügyek azonban arra mutatnak, hogy – a hatalmas látenciával is számolva – e cselekményeknek a szülő fellépése ellenére sincs következményük, sőt, „nevelési hibaként” könyvelik el őket. Mindez azonban mind a generális, mind pedig a speciális prevenció irányából is kérdéseket vet fel.

A jelentést kitér arra, hogy a Gyermekjogi Egyezmény és ennek nyomán a köznevelési törvény határozottan tiltja a gyermekek bármilyen, nemcsak testi, hanem lelki bántalmazását, ideértve a megálázó bánásmódot is. A Gyermekjogi Egyezmény egyik legfontosabb elvi tétele egyértelműen a gyermekjogi jogsértések megelőzése (prevention), mivel ezek következményei egy fejlődőben lévő, kialakuló

személyiség, énkép esetében súlyos következményekkel járhatnak. A határozott egyezményi és törvényi tilalom ellenére azonban a jelenlegi jogszabályi környezet, illetve a gyermekek legjobb érdekének védelmére hivatott egyes jogalkalmazók gyakorlata nem nyújt kellő garanciát a biztos álláspontja szerint a gyermekeket a kötelező intézményes nevelésben bántalmazó, a felügyeletüket ellátó személyekkel szemben. A jelentés utalt emellett arra is, hogy mindez akut rendszer-probléma, nem egyetlen intézmény önálló felelőssége.

Aggályosnak tartotta az ombudsman, hogy az illetékes szervek a szülő által kifogásolt magatartási formának a köznevelési törvénybe való ütközését nem ismerik fel, vagy automatikusan egy olyan gyámhatósági eljárást (pl. védelembe vétel) indítanak el, amely funkciójánál fogva alkalmatlan a családtól független, a köznevelési intézményben megvalósult bántalmazás miatti jogsérelem orvoslására. Mindebből következően a biztos megállapította, hogy a jelen ügy kapcsán feltárt, a gyermekek intézményes ellátása során felmerülő bántalmazó eseményeket feltáró eljárásjogi helyzet hiányosságai a gyermekek emberi méltóságához, valamint védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő súlyos visszásságot okoztak, nem férnek össze továbbá a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elvével, valamint a gyermekközpontú igazságszolgáltatás koncepciójával sem.

## Intézkedések

A biztos kezdeményezte az óvoda vezetőjénél, hogy a jövőben a hozzá érkező szülői kifogások esetén az óvoda belső szabályzatában foglaltaknak megfelelő módon, határidőben adjon választ, valamint a belső panaszkezelési szabályzatát tegye nyilvánossá, elérhetővé és hozzáférhetővé. Az ombudsman kezdeményezte a fenntartó önkormányzat jegyzőjénél, hogy az egyedi ügyben benyújtott szülői kérelmet a hatályos jogszabályok szerint bírálja el és erről a panaszt értesítse.

A biztos felkérte a legfőbb ügyészt, hogy tekintse át a jelenlegi jogi szabályozást és gyakorlatot, hogy kellő garanciák álljanak rendelkezésre és világos gyakorlat alakuljon ki az oktatási-nevelési intézményekben a gyermekeket a felügyeletükért, gondozásukért felelős személyek által ért súlyos lelki bántalmazással, fenytéssel, kegyetlen,

megalázó büntetéssel vagy bánásmóddal szemben. Kezdeményezte nála, hogy az alárendeltségébe tartozó ügyészek számára tegye világossá, hogy a hatályos jogi szabályozás értelmében a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer kiemelt tagjaként milyen szempontok mérlegelésével, milyen esetben indokolt jelzést tenni, egyben az ügyben gyámhatósági eljárást kezdeményezni. Végül arra is kérte, hogy biztosítsa a gyermekeket érintő ügyekben eljáró ügyészek számára, hogy a gyermeki jogokat, illetve a gyermekközpontú igazságszolgáltatást érintő rendszeres szakmai képzéseken, továbbképzésen vegyenek részt annak érdekében, hogy eljárásaik során a gyermeki jogok védelmére fokozott figyelemmel járjanak el.

## **A jelentés utóélete**

A legfőbb ügyész válaszában jelezte, hogy az ombudsman ajánlásait vitatja, kifejtette, hogy az ügyész tájékoztatja az eljárás lefolytatására jogosult szervet, azaz átíratással. A biztos viszontválaszában kifejtette, hogy a jelentésben ezzel arra kívánt rámutatni, hogy mindezt a gyermekvédelmi törvény szerint a gyámhatóság jelzésnek értékeli. A jelzés alapján pedig a gyámhatóságnak nincs mérlegelési lehetősége a védelemben vételi eljárás megindítása kapcsán, még akkor sem, ha az adott eljárás eleve nem vezethet eredményre, mert az alkalmatlan eszköz a bántalmazott gyermek megóvására. Ebből és az egyedi ügyben eljáró szervek által elvégzett és a jelentésben részletesen bemutatott eljárási cselekményekből vonta le azt a következtetést a biztos, hogy a kötelező intézményi nevelésben részt vevő gyermekek számára nincs hatékony védelem az őket érő, a kötelező intézményi nevelésben való részvételük időtartama alatt a felügyeletüket ellátó személyek által megvalósított megalázó bánásmódtól vagy lelki és fizikai erőszaktól.

A viszontválasz kiemelte, hogy a feltárt joggyakorlat ezen eseteket a munkáltató hatáskörébe utalja, azonban a munkáltatók eddigi tapasztalatai alapján egyáltalán nem érdekeltek az egyedi esetek kivizsgálásában: ezek nyilvánosságra kerülése az adott intézmények megítélését hátrányosan befolyásolhatja. Vagyis, ha ilyen körülmények merülnek fel, a munkavállalóinktól legfeljebb közös megegyezéssel megválnak, aki így egy másik oktatási-nevelési intézményben



akár tovább folytathatja a gyermekeket bántalmazó tevékenységét, amelyet a köznevelési törvény tilt.

A legfőbb ügyész a válaszában hivatkozott arra is, hogy a Btk. alapján a kiskorú veszélyeztetése bűncselekményének elkövetési magatartása a kiskorú nevelésének, felügyeletének vagy gondozásának feladatából fakadó köteleességek megsértése. Álláspontja szerint az elkövetési magatartás törvényi szövegezéséből pedig az következik, hogy – a családjogi, a gyermekvédelmi, valamint egyéb ágazati jogszabályoktól eltérően – büntetőjogi védelem csak a súlyos köteleességszegéshez kapcsolódik. A legfőbb ügyész megítélése szerint a több évtizedes bírói joggyakorlat ennek megítélésére máig érvényes jogi tartalmat munkált ki.

Az ombudsman ennek kapcsán aláhúzta: a hatályos törvényi tényállás a bűncselekmény elkövetési magatartását a súlyos köteleességszegésben jelöli meg, amelynek következménye a kiskorú testi, értelmi, erkölcsi, érzelmi fejlődésének veszélyeztetése. A Btk. kommentárja szerint a kiskorú veszélyeztetésének első alakzata keretdiszpozíció, e kötelezettségek fakadhatnak munkaköri kötelezettségből is. A Kommentár rögzíti azt is, hogy a tényállásszerűségnek viszont feltétele, hogy a köteleességszegés súlyos legyen. Ez az elkövetési magatartás körét szűkítő elkövetési mód összhangban van a bűncselekmény eredményével, hisz a köteleességszegésnek súlyosnak kell lennie ahhoz, hogy alkalmas legyen a kiskorú testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődésének veszélyeztetésére. Súlyos köteleességszegés az elemi fontosságú köteleességek figyelmen kívül hagyása vagy akár más köteleességek huzamosabb idejű megszegése, különböző köteleességszegések együtthatása. E szempontból tehát a köteleességszegések egyszeri vagy ismétlődő volta csak közvetetten releváns, azaz elsődlegesen nem ez vizsgálendő, hanem a köteleességszegés súlya. Ellenben nem súlyos köteleességszegés az elfogadható fenytést indokolatlanul meghaladó, néhány esetre korlátozódó bántalmazás, testi fenytés, míg a gyermek rendszeres bántalmazása tényállásszerű. Míg tehát a hivatkozott 1997-es elvi bírósági határozat szerint ezek a kötelezettségek többek közt fakadhatnak a gyermek felügyeletét ellátó személyek munkaköri kötelezettségének megszegéséből, egy 2012-ben kiadott BH szerint csak abban az esetben, ha azok nem egyszeri esetre korlátozódó bántalmazások.

Az előzőekkel összefüggésben a biztos áttekintette visszamenőlegesen, hogy hogyan szabályozták az Egyezmény elfogadását megelőzően, illetve napjainkban a tanulók jogait, illetve a pedagógusok kötelezettségeit a közoktatást, köznevelést szabályozó törvények. A Gyermekjogi Egyezmény 1991-es kihirdetését megelőzően hatályos oktatási törvény a pedagógus kötelezettségeként fogalmazta meg a gyermekek, tanulók és hallgatók emberi méltóságának és jogainak tiszteletben tartását, de a tanuló jogait nem nevesítette. Az 1993-as közoktatási törvény kimondta, hogy a gyermek, illetve a tanuló személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani, és védelmet kell számára biztosítani fizikai és lelki erőszakkal szemben. A gyermek és a tanuló nem vethető alá testi fenyegetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak. Mindezzel összhangban a pedagógus feladata a rábízott gyermekek, tanulók nevelése, tanítása, illetve kötelessége különösen, hogy a gyermekek, tanulók emberi méltóságát és jogait tartsa tiszteletben. A köznevelési törvény külön szakaszban rögzíti azt, hogy a gyermek, a tanuló személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani, és védelmet kell számára biztosítani fizikai és lelki erőszakkal szemben. A gyermek és a tanuló nem vethető alá testi és lelki fenyegetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak.

A gyermekvédelmi törvény 2005-ben egészült ki a testi fenyegetés tilalmával. A módosításhoz fűzött indokolás szerint a hatályos jogszabályi rendelkezések értelmében a gyermek bántalmazása a szülő számára nem tiltott mindaddig, amíg nevelési célzatú, és a bírói gyakorlat szerint még elfogadhatónak tartott mértéket nem haladja meg. Ez tág lehetőségeket biztosít a fegyelmező számára, és sok esetben a gyermek fejlődését, személyiségét veszélyezteti. Ezért a gyermeki jogok oldaláról a szabályozás felülvizsgálata – összhangban az Európa Tanács ajánlásaiban foglaltakkal – elengedhetetlen. A gyermekvédelmi törvénynek azt az értékrendet kell közvetítenie, hogy nem csupán a kegyetlen, embertelen, megalázó testi fenyegetés, hanem a testi fenyegetés önmagában tilalmazott, vagyis a gyermek nem vethető alá testi és érzelmi fenyegetésnek, fenyegetettségnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak, illetve büntetésnek. A gyermek-

védelmi törvény pedig 2014-től kimondja, hogy a gyermeknek joga van ahhoz, hogy a védelme érdekében eljáró szakemberek – különösen a gyermek bántalmazásának felismerése és megszüntetése érdekében – egységes elvek és módszertan alkalmazásával járjanak el.

A biztos álláspontja szerint a hivatkozott „több évtizedes bírói gyakorlat által kimunkált érvelés” az időközben bekövetkezett hazai és nemzetközi szabályozásra figyelemmel jelentős szemléletbeli átgondolást igényel, amelyben közvádloként komoly szerepe van és lehet az ügyészségnek. Hangsúlyozta, hogy szükséges a nyomozásban közreműködő szervek eljárásának is más megközelítésből feltárni az egyedi ügyeket, így például vizsgálni azt is, hogy egy pedagógus által adott pofon, alkalmazott megalázó bánásmód a jelenlegi jogi környezetben minek minősül. A fent hivatkozott rendelkezések értelmében a pedagógus alapvető törvényi feladata, tehát kötelessége a tanulók jogainak tiszteletben tartása, a tanulók kiemelt joga pedig, hogy nem vethetőek alá testi és érzelmi fenyegetésnek, fenyegetettségnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak, illetve büntetésnek. A gyermekvédelmi törvény a biztos szerint egyértelműen az előzőekben felsorolt cselekményeket tilalomként fogalmazza meg. Aláhúzta, hogy az ezzel összefüggő körülmények vizsgálatára az elé került egyedi ügyekben a pedagógus munkaköréből adódó kötelességek teljesítésére vonatkozó nyomozási cselekmény egyetlen ügyben sem volt.

Az ombudsman álláspontja szerint nemzetközi emberi jogi és egyben alkotmányos kötelezettsége valamennyi érintett szervnek, intézménynek a gyermekeket érhető valamennyi bántalmazás megelőzése, egyedi ügyben pedig az ügyészség szerepe megkerülhetetlen a gyermekek felügyeletét ellátó bántalmazó személyek felelősségének megállapításában való közreműködésben. Mindez nem jelenti azt, hogy minden egyes esetben, automatikusan büntetőjogi szankciók és intézkedések alkalmazására kell sort keríteni, hiszen az ügyek és így a felelősség mértéke nagyon eltérő lehet (az eljáró ügyész számára emellett alternatív jogi eszközök is rendelkezésre állnak). Az ilyen feljelentések, jelzések komolyan vétele, érdemi vizsgálata ugyanakkor kiemelten fontos a megelőzésben is. Kérte a legfőbb ügyész segítségét, illetve közreműködését a jogi szemléletváltás koordinációjában a szaktárcákkal való közreműködésben, abban bízva, hogy közvetlen

ismerete és tapasztalata lehet, illetve van e területen. Utalt emellett arra, hogy töretlenül bízunk abban, hogy a szemléletváltás előmozdításában az ügyészi szervezet komoly szerepet tud vállalni.

A biztos megállapította: a Magyarország által vállalt nemzetközi emberi jogi, illetve gyermekjogi kötelezettségek fényében, valamint az ágazati jogszabályok időközbeni változására figyelemmel a nevelési-oktatási, gyermekvédelmi intézmények tekintetében a korábbiaktól eltérően, jelenleg már egyértelműen tilalomként nevesítik a gyermekek bármely bántalmazását. Jelezte, hogy e körben szükségesnek látja a bírósági gyakorlat alakítása kapcsán a Kúria elnöke jogi álláspontjának megismerését. Mindezek ismeretében fontolja majd meg, hogy a kérdésben szükséges-e a jogszabályok módosításának a kezdeményezése és az arra hatáskörrel rendelkező szaktárca intézkedése, vagy elégséges az eddig „bevett joggyakorlat” új tartalommal való értelmezése. Kérte ezzel együtt a legfőbb ügyész válaszát arról, hogy lát-e lehetőséget a gyermeki jogok kiemelt védelme kapcsán további szakmai együttműködésre a szemléletváltás kérdésében.

A legfőbb ügyész ismételt válaszában újra megerősítette, hogy álláspontján nem kíván az ügy által felvetett kérdések kapcsán változtatni, vagyis nem lát lehetőséget egy érdemi együttműködés kialakítására a gyermekeket ért bántalmazások megítélésére vonatkozó szemléletváltás előmozdítása kérdésében. A biztos az álláspontját fenntartotta, a válaszban foglaltakat tudomásul vette, egyben jelezte: bízunk abban, hogy az ügyészség kiemelt figyelmet fordít a gyermekvédelmi jelzőrendszeri feladatok ellátásával a gyermekek érdekeinek figyelembe vételével.

## A családjuktól megfosztott gyermekek (20. cikk)

1. Minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.
2. Az Egyezményben részes államok hazai jogszabályaiknak megfelelően intézkednek helyettesítő védelem iránt az ilyen gyermek számára.
3. Ez a helyettesítő védelem történhet családnál való elhelyezés, az iszlám jog kafalah-ja szerinti gondnokság, örökbefogadás, illetőleg szükség esetén megfelelő gyermekintézményekben való elhelyezés formájában. A megoldás kiválasztásánál kellően figyelembe kell venni a gyermek nevelésében megkívánt folyamatosság szükségességét, valamint nemzetiségi, vallási, kulturális és nyelvi származását.

A bármely okból szülő, gondviselő, család nélkül maradt gyermeknek joga van ahhoz, hogy átmenetileg, szükséges esetben pedig véglegesen helyettesítő védelemben és gondoskodásban részesüljön, ennek keretében pedig lehetőség szerint az állam biztosítsa a számára a családban való nevelkedést. A gyermekvédelmi szakellátás intézményeinek működése során az állam felelőssége mindent megtenni annak a biztosítására, hogy a kiszolgáltatott, család nélkül maradt gyermek megfelelő körülmények közt való életét és nevelkedését, ideértve az oktatást és az erőszak minden formájával szembeni védelmét is. Az ombudsmani gyakorlatban jellemző eset a gyermekotthonok panasz alapján vagy hivatalból történő vizsgálata, amelyek nem egyszer méltatlan bánásmódot tárnak fel.

## Otthon, szörnyű otthon

Az EMMI Zalaegerszegi Gyermekotthona működésének  
átfogó vizsgálata (AJB-159/2017)

GYÖRFFY ZSUZSANNA

A biztos átfogó vizsgálata méltatlan intézményi szankciókat, hibás automatizmusokat, valószínűsíthető bántalmazásokat, azaz komoly konkrét és rendszerszintű alapjogi visszasságokat tárt fel a Zalaegerszegi Gyermekotthon működési gyakorlatában, az ott gondozott gyermekekkel való bánásmód terén. Az ombudsmani jelentés a kialakult helyzet mielőbbi megoldása érdekében ezért több intézkedést is tartalmaz.

### Az eljárás megindulása

A biztoshoz jelzés érkezett az EMMI Zalaegerszegi Gyermekotthonának működése kapcsán. Eszerint a gondozott gyermekek ellátását nem biztosítják megfelelően, az intézményen belül rendszeresen bántalmazzák őket. A biztos elrendelte a Gyermekotthon komplex, helyszíni szemlét is magában foglaló vizsgálatát, az előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzésen a Hivatal jogász és pszichológus munkatársai konzultáltak az intézmény igazgatójával, megtekintették a Gyermekotthont, valamint meghallgattak az intézményben nevelkedő 28 gyermeket.

### A megállapított tényállás

A 2016. november 10-én tartott, előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzésen az ombudsman vizsgálatot végző munkatársai konzultáltak az intézmény igazgatójával, illetve megtekintették a Gyermekotthont, valamint a biztos pszichológus végzettségű munkatársai meghallgattak az intézményben tartózkodó 28 gyermeket. Az interjúalanyok esetleges külső befolyásolását kizárta, hogy a munkatársak a vizsgálat megkezdésekor az intézmény vezetőjét arra kérték, hogy tegye lehetővé a gyermekek szakdolgozó jelenléte nélküli meghallgatását. A kérés-

nek a Gyermekotthon vezetője eleget tett, de ennek ellenére az egyik nevelő a kontroll nélküli beszélgetéseket úgy akarta megakadályozni, hogy ki akarta azokat a gyermekeket jelölni, akivel a munkatársak beszélhetnek. A vizsgálat alkalmával a munkatársak áttanulmányozták az intézmény Alapító Okiratát, Szervezeti és Működési Szabályzatát, Szakmai Programját és Házirendjét. A helyszínen a következő iratok másolatának rendelkezésre bocsátását kérték az intézmény vezetőjétől: az időben utolsó gyámhatósági, fenntartói, népegészségügyi hivatali ellenőrzési anyag, létszámadatok, étlap, személyes szabadság korlátozására vonatkozó intézkedések dokumentumai.

A vizsgálat tapasztalatai, a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján a Gyermekotthon engedélyezett férőhelye 48 fő (fiú). A helyszíni vizsgálat idején az intézményben 47 gyermek volt elhelyezve összesen 6 csoportban. Közülük ketten javítóintézetben, ketten előzetes letartóztatásban, heten pedig szökésben voltak. Az első csoportban 4 kettős szükségletű gyermek (egy közülük javítóintézetben), a második csoportban 4 kettős szükségletű gyermek (ketten szökésben, ketten előzetes letartóztatásban) volt elhelyezve. A harmadik csoportban 3 kettős szükségletű gyermek, a negyedik csoportban 5 kettős szükségletű gyermek (egy javítóintézetben, egy szökésben), az ötödik csoportban 2 kettős szükségletű gyermek (mindketten szökésben), a hatodik csoportban pedig 5 kettős szükségletű gyermek (ketten szökésben) volt elhelyezve.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*A házirend és a gyermekjogi képviselő elérhetőségének kifüggesztése kapcsán*

A jogszabályi előírások szerint a gyermekvédelmi szolgáltatónak gondoskodnia kell arról, hogy a gyermekek számára megismerhető legyen a gyermekjogi képviselő neve, telefonszáma, valamint fogadóóráinak helye és időpontja. A házirend egy példányát a gyermekotthonban jól látható helyen ki kell függeszteni. Az ombudsman a munkatársai helyszíni tapasztalatai alapján megállapította, hogy a Gyermekotthonban a házirend és a gyermekjogi képviselővel kapcsolatos információk megismerésének eshetőlegessége szembe megy a jogszabályi előírásokkal, ezáltal sérti a jogbiztonság követelmé-

nyét, hatásában alkalmas arra, hogy veszélyeztesse a gyermekvédelmi gondoskodásban nevelkedő gyermekek védelemhez és a gondoskodáshoz való jogát is.

### *A gyermekotthonban élő gyermekek oktatása tekintetében*

A vizsgálat során a munkatársak által kapott információk szerint a Gyermekotthonban élő gyermekek állapotuktól függően és a bekerülésük időpontja alapján más és más iskolával állnak tanulói jogviszonyban. A 2016 júniusa előtt befogadott gyermekek közül a Gyermekotthon címe alapján felvételi körzetes iskolával tanulói jogviszonyban kilenc fő áll, a sajátos nevelési igényű tanulók közül pedig kilencnek – a szakértői bizottság kijelölése alapján – a helyi Béke Ligeti Iskolával van tanulói jogviszonya. A 2016 júniusa után befogadott hét gyermeknek pedig tanulói jogviszonya az intézmény székhelyén, Esztergomban működő iskolával van.

A tanulói jogviszony létesítéséről a köznevelési törvény rendelkezik. Alapesetben a szülő, illetve nagykorú tanuló dönt arról, hogy melyik iskolával kíván tanulói jogviszonyt létesíteni. A vizsgált esetben a Gyermekotthonban nevelkedő kiskorú gyermekek tekintetében a szülői felügyeleti jogot a gyermekvédelmi gyám gyakorolja. A gyermek gyámja jogosult tehát a gyermek adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, saját vallási, világnézeti meggyőződésére, nemzeti-ségi hovatartozására tekintettel az iskola megválasztására. A gyermek tizennegyedik életévének betöltésétől e jog a gyermekkel közösen gyakorolható, kivéve, ha a gyermek cselekvőképtelen. Ha a választott iskola a gyermek felvételi kérelmét elutasítja, akkor a tanköteles tanuló felvételére, átvételére az az általános iskola lesz köteles, amelynek felvételi körzetében a tanuló életvitelszerűen lakik. Ennek kapcsán életvitelszerű ott lakásnak minősül, ha a tanulóknak a kötelező felvételt biztosító iskola körzetében van a lakóhelye, ennek hiányában a tartózkodási helye.

Mindezek ismeretében a biztos szerint életszerűtlen és a gyermek érdekeit sem szolgálja a korábbi helyi iskolával való tanulói jogviszony létesítésével kapcsolatos gyakorlat megváltoztatása. Ennek következtében a Gyermekotthonba újonnan érkező tanulók az intézmény székhelyén, a tanulók tényleges tartózkodási helyétől távol, több



száz kilométerre lévő intézmény belső iskolájával létesítenek tanulói jogviszonyt. Az iskola választásakor számos fontos szempontot, így különösen az adott gyermek adottságát, képességét, érdeklődését, vallási, világnézeti meggyőződését, nemzetiségi hovatartozását kell figyelembe venni. Nem elfogadható azt az automatizmus, hogy a Gyermekotthonban lakó gyermekek tudása és osztályfoka jelentősen elmarad korosztályukhoz képest, ezért a többségi iskola helyett egy belső, kvázi „szegregált” iskolával való tanulói jogviszony létesítése és az ottani követelmények teljesítése minden esetben jobban szolgálja a tanuló érdekét. E gyakorlat így visszásságot okoz a gyermekvédelmi gondoskodásban nevelkedő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.

A Gyermekotthon szakmai programja a jogszabályi előírásokkal szemben azt rögzíti, hogy az ellátottak személyiségállapota és viselkedészavara a nevelődés kezdeti szakaszában olyan súlyú illeszkedési problémákat jelez, amelyek következtében a fiatal a mindennapos iskolai ellátásban nem helyezhető el. A gyám, illetve az intézményvezető írásbeli kérelmére ezért a fogadó iskola igazgatója felmenti a rendszeres iskolába járás alól, és magántanulói vagy nappali tagozatos tanulói jogviszonyba helyezi. A Gyermekotthon vezetője elmondta, hogy a gyermekek befogadásakor a tanulók magántanulónvá válásával kapcsolatos kérelmet az igazgató nyújtja be a gyermekvédelmi gyámtól kapott meghatalmazás alapján, ez alapján az iskola igazgatója azonnal dönt annak engedélyezéséről, tudomásuk szerint a gyámhatóságot e kérdésben egyáltalán nem keresik meg.

A magántanulói jogviszony létrehozásával kapcsolatos szabályok alapján az iskola igazgatója dönt a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése után arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének magántanulóként tehet eleget. A gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő tanuló esetén az iskola igazgatójának a döntéséhez be kell szereznie a gyermekvédelmi gyám véleményét. A gyermekvédelmi gondoskodásban nevelkedő tanuló esetén az iskola igazgatója a tanuló nevelésbe vétele ügyében eljárni illetékes gyámhatóság véleményének beszerzése iránt intézkedik. Ha a tankötelezettség magántanulóként való teljesítésének engedélyezését nem a gyermekvédelmi gyám kérte, az iskola igazgatója

a kérelem benyújtásától számított öt napon belül kikéri a tanuló gyermekvédelmi gyámjának véleményét.

Mindezekre figyelemmel az alapjogi biztos megállapította, hogy az intézményben nevelkedő gyermekek magántanulóvá válásával kapcsolatban a szakmai programban rögzítettek, illetve az ez alapján folytatott intézményi gyakorlat – ideértve az intézmény székhelyén működő iskoláét – szembemegy a jogszabályi előírásokkal, s így a jogbiztonság követelményébe ütközik. E gyakorlat egyben a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot is okoz, ha a magántanulói jogviszony engedélyezése egyszerű automatizmussá válik, hiszen a törvény értelmében a magántanulói jogviszony akkor létesíthető, ha a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem hátrányos.

A helyszíni vizsgálat feltárta, hogy a nem tanköteles gyerekek, illetve akik a 8. osztályt elvégezték, nem folytatnak iskolarendszerű tanulást, ehelyett kézműves, kertészeti ismeret és kertrendezés foglalkozásokon való részvétellel töltik el idejüket. Ennek okát a Gyermekotthon vezetője abban jelölte meg, hogy jogszabály nem teszi lehetővé a gyakorlati oktatás alól a tanulók felmentését, ugyanakkor a speciális gyermekotthonban élő tanulók az otthon területét iskolába járás érdekében sem hagyhatják el. Több befogadott gyermek így a már megkezdett szakiskolai tanulmányait sem tudja folytatni. A biztos rámutatott, hogy iskolarendszerű szakképzés esetén a képzés szakmai elméleti és gyakorlati képzésből áll, erre épül a szakmai és vizsgakövetelmény. Az iskolai rendszerű szakképzésben a gyakorlati képzés a szorgalmi időszakban teljesítendő gyakorlati képzésből és a szorgalmi időszakon kívüli összefüggő szakmai gyakorlati képzésből áll. Az igazgató a gyakorlati képzés kivételével a tanulót kérelmére felmentheti az iskolai kötelező tanórai foglalkozásokon való részvétel alól, ha a tanuló egyéni adottságai, sajátos nevelési igénye, sajátos helyzete indokoltá teszi. Továbbá a magántanulót – az iskolában vagy azon kívül folyó gyakorlati képzés kivételével – az iskola valamennyi kötelező tanórai foglalkozása alól fel kell menteni.

Megállapítható volt az ombudsmani vizsgálat során, hogy a zalaegerszegi intézmény sem alapfokú, sem középfokú oktatási feladatokat nem lát el, az intézménybe bekerült gyerekeknek nincs lehetőségük a már megkezdett középfokú tanulmányaik folytatására. E körülményt

két, egymásból közvetkező tényező határozza meg. Egyrészt szerepet játszik benne az intézmény működése, amely – konkrét jogszabályi előírás hiányában – zártan működik, a gyermekek az intézmény területét nem hagyhatják el, még iskolába járás céljából sem. Másrészt a gyermekek középfokú tanulmányaikat szakképzés keretében kezdték meg, illetve folytatnák, ennek pedig feltétele a gyakorlati képzés, amely alól nem adható felmentés. Mindezek alapján a biztos álláspontja szerint a Gyermekotthon és a hozzá hasonló speciális gyermekotthonok zárt működési rendszerének egyik következményeként kialakult helyzet az érintett, szakképzésben részt vevő tanulók középfokú oktatáshoz való jogával összefüggésben súlyos visszásságot okoz.

Utalt a jelentés arra is, hogy a speciális gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek személyi szabadsága korlátozásának alapjogot sértő gyakorlatát több ombudsmani jelentés feltárta, a biztos a visszas helyzet jövőbeni megelőzése érdekében jogszabály-módosítást javasolt. A jogsértő gyakorlatra a Legfőbb Ügyészség 2015-ben lefolytatott, speciális gyermekotthonokat érintő törvényességi ellenőrzésének összefoglaló jelentése is felhívta a figyelmet. A speciális gyermekotthonokban, illetve – a Legfőbb Ügyészség és a gyermekjogi képviselők tapasztalatai szerint – az egyéb gyermekotthonokban is (ahol egyébként nem is áll rendelkezésre megfelelő izolációs lehetőség építészeti vagy egyéb okokból) a gyakorlatban széles körben előfordul az intézménybe újonnan bekerült, valamint az engedély nélküli eltávozást követően oda visszatért, visszahozott gyermek izolációja. Ilyenkor arra kötelezik a gyerekeket, hogy az intézménynek vagy annak meghatározott részének területét hosszabb ideig kísérővel vagy egyáltalán ne hagyja el. Bizonyos esetekben az így megvalósuló szabadságkorlátozás egyben a kapcsolattartás olyan korlátozásával is együtt járhat, amelyről pedig a gyámhatóság határozatában nem rendelkezett.

### *A gyermekvédelmi gyámok feladatai és a gyermeki jogok védelme kapcsán*

A gyermekvédelmi törvény rendelkezik a gyermekvédelmi gyámnak a gyermek gondozásával, nevelésével összefüggő feladatairól, ezen belül meghatározza a gyermekekkel való személyes találkozás gyakoriságát,

illetve telefonos elérhetőség biztosítását. E szerint a kirendelést követően legfeljebb 15 napon belül személyesen kell találkoznia a gyermekkel. Ezt követően legalább havonta egy alkalommal, a 6. életévét be nem töltött gyermek esetén legalább kéthetente fel kell keresnie a gyermeket. A gyám kötelessége, hogy a gyermek számára telefonon elérhető legyen, illetve – a gyermek kérésére – a gondozási helyén vagy semleges helyen való személyes találkozást lehetővé tegye. Az igazgató elmondása szerint a gyámok látogatásainak gyakorisága változó. Van olyan gyám, aki havi látogatási kötelezettségének eleget tesz, de van olyan is, aki hónapokig nem találkozik gyámoltjával. A szakszolgálatok igazgatóinak tájékoztatása szerint a gyermekvédelmi gyámok és gyámoltjaik személyes találkozója – kivéve a folyamatosan vagy huzamosabb ideig szökésben lévő gyermekek esetét – általában havi gyakorisággal megvalósul, a telefonos kapcsolattartás is rendszeres. Egy megyéből kéthavonta látogat a gyám, egy másik megye pedig jelezte, hogy a gyermekvédelmi gyám havi látogatási kötelezettségének nem tud eleget tenni.

Egy korábbi jelentésében (AJB-130/2016) a biztos megállapította, hogy a gondozott gyermekek legfőbb érdekét képviselő eljárás elve nem érvényesülhet maradéktalanul, ha a gyermekvédelmi gyám bármely okból (pl. a gyámolt gyermekek gondozási helye és a gyermekvédelmi gyám székhelye közötti távolság vagy a túlterheltség miatt) a törvényben előírt gyakorisággal nem tud eleget tenni a gyermekkel való személyes találkozásra vonatkozó kötelezettségének. Ez a mulasztás a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz. A jelentésében az ombudsman az emberi erőforrások miniszterét arra kérte, hogy országos szinten – megyei bontásban – mérje fel, hogy a gyermekvédelmi gyámok eleget tudnak-e tenni a gyámolt gyermekükkel való személyes találkozási kötelezettségüknek, és a felmérés tapasztalatai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket a helyzet megoldása érdekében.

### *A személyes szabadság korlátozása tekintetében*

A speciális gyermekotthonban elhelyezett gyermek személyes szabadságának korlátozására vonatkozó rendelkezéseket a gyermekvédelmi törvény tartalmazza. Eszerint a gyermek személyes szabadságának

korlátozása csak kivételesen, a cél eléréséhez szükséges időtartamra rendelhető el. Ha a gyermek egészségi vagy pszichés állapota következtében saját vagy mások életét, egészségét közvetlenül veszélyeztető magatartást tanúsít, és ez csak teljes körű ellátásának azonnali, zárt körülmények közötti felügyeletével vagy biztonsági elkülönítéssel hárítható el, a speciális gyermekotthon vezetője legfeljebb 48 óra időtartamra elrendelheti, hogy a gyermek a gyermekotthon területét nem hagyhatja el, illetve köteles a gyermekotthon vezetője által kijelölt helyiségekben tartózkodni. A gyermekotthon vezetője legfeljebb 24 órára elrendelheti, hogy a gyermek a gyermekotthon biztonsági elkülönítőjében tartózkodjon. A biztos megállapította, hogy a Gyermekotthon vezetője által elrendelt és közel másfél hónapig – a gyermekvédelmi törvényben a személyes szabadságot korlátozó intézkedésekre vonatkozó, 48 órában maximált időtartamát sokszorosán meghaladó ideig – tartó egészségügyi megfigyelés – az érintett gyermek emberi méltóságához, a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joggal összefüggő visszasságot okoz.

A helyszíni vizsgálat feltárta, hogy a Gyermekotthonban a szabályszerű vagy nehezen kezelhető viselkedési formákért szankciókat alkalmaznak. A meghallgatott gyermekek közül többen utaltak arra, hogy az intézmény a szabad levegőn való tartózkodás megvonását büntetésként alkalmazza. A rendelkezésre bocsátott dokumentumok között pedig az órarenden 14 olyan gyermek neve szerepelt, akik 2016. szeptember 23-án nem mehettek ki udvari foglalkozásra. A biztos határozott álláspontja szerint ez az intézményi gyakorlat alapjogi szempontból még kivételesen, a közösségi lét háborítatlanságának biztosítására való hivatkozással sem fogadható el jelenlegi formájában. A Gyermekotthonban meghatározott lábbeli (papucs) viselésére kötelezni speciális ellátási igényű gyermeket minden egyéb körülmény és magyarázat mellett is embertelen és megalázó helyzetet eredményez. A bentlakásos intézmény belső életének komplexitásában rejlő erőfeszítések, nehézségek és kihívások a biztos által sem vitatottak. Mindezzel együtt a biztos szükségesnek tartotta a viselkedés szabályozására használt megtorló jellegű büntetések helyett a megelőző szemléletű megoldások alkalmazását, a biztonságra és figyelemre fektetett hangsúly növelését.

A jelentésben az ombudsman áttekintette a gyermekvédelmi otthonokra vonatkozó szabályozást, amelyek rendelkeznek a gyermekek teljes körű ellátásának módjáról, így az étkeztetésről, a ruházatról, a személyi higiéné biztosításáról, a szabadidő hasznos eltöltéséről, a különleges vagy speciális ellátást igénylő, valamint a kettős szükségletű gondozott gyermek számára a fejlődéséhez, fejlesztéséhez, gyógyulásához, rehabilitációjához és terápiájához szükséges és indokolt eszközök beszerzéséről, az oktatásáról. A gyermek egészséges fejlődéséhez szükséges és nélkülözhetetlen szabadlevegőn való tartózkodásról ugyanakkor maga a jogszabály kifejezetten nem rendelkezik. A tényállásból pedig arra lehet következtetni, hogy a Gyermekotthon e szabályozási hiányossággal visszaélve, a szabadlevegőn való tartózkodást egyfajta „fegyelmező” intézkedésként alkalmazza. A biztos megállapította, hogy mind a szabadlevegőn való tartózkodás megvonásának büntetésként való gyakorlata, mind annak a konkrét végrehajtása – a papucs viselésére kötelezés – az emberi méltósághoz való jogot, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát súlyosan sérti.

### *A dohányzás megengedésével összefüggésben*

Az Egyezményben foglaltakkal összhangban a gyermekvédelmi törvény tételesen kimondja, hogy a gyermeknek joga van az egészségére káros szerek elleni védelemhez, e körbe pedig a dohányzás egyértelműen besorolható. Bár a dohányzás az intézményben tilos, és az erre vonatkozó igazgatói utasítást minden csoportban kifüggesztették, az igazgató tájékoztatása szerint azt nem tudják megakadályozni. A meghallgatott gyermekek elmondása szerint pedig a gondozottak az intézmény területén is dohányozhatnak, a szakdolgozók a dohányzást, illetve annak megvonását jutalmazási, fegyelmezési eszközként használják. Az interjúalanyok szerint a szakdolgozóknak tudomásuk van a kábítószer-használatról, annak megakadályozása érdekében azonban nem tesznek semmit. Hangsúlyozta a jelentés a fentiek kapcsán, hogy kiszolgáltatott helyzetben lévő, kötelező és intézményesített ellátást igénybe vevő gyermekekről van szó. A gyermekek éppen e helyzetük miatt a rábízott gondozótól többletvédelmet igényelnek. A gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek esetében a védelemhez

és gondoskodáshoz fűződő joguk érvényesítése állami feladat, így a velük foglalkozó szakemberek felelőssége és kötelessége – egyebek mellett – a dohányzásnak és a pszichoaktív szerek fogyasztásának káros következményeire való figyelemfelhívás, a prevenció, a függőség kialakulásakor a leszokáshoz való segítségnyújtás (különös tekintettel az esetleges kortárs, illetve az otthoni környezetre). Mindezekre is tekintettel a Gyermekotthon dohányzással és a kábítószeres fogyasztásával kapcsolatos gyakorlata súlyosan sérti a gyermeki jogokat.

*A gyermekeket a szakdolgozók részéről ért verbális és fizikai bántalmazás kapcsán*

A helyszíni vizsgálaton a gondozottakkal készített interjúkban a gyerekek egyrészt használják a börtönszlenget, másrészt gyermekien naivak, olyan általános jelenségekről számoltak be, amit nem életszerű kitalálni azzal a céllal, hogy ártsanak a szakdolgozónak. Több gyermek arcán mutatkoztak kisebb-nagyobb bántalmazásokra utaló jelek (monokli, nyílt seb a szájon, foltok a nyakon, a háton, karcolások a fül alatt). A sebek nem utaltak súlyos bántalmazásra, ugyanakkor a gyerekek néha súlyos bántalmazásokról is beszámoltak. Több gyermekkel folytatott beszélgetést követően arra lehet következtetni, hogy az intézményben testi fenytéssel oldanak meg nehéz pedagógiai helyzeteket, ennek megfelelő szubkultúra alakult ki. Például ebbe a körbe sorolható a verés a folyosón, az éjszakai verés, a „Benji” bot, a lovagló pálca, a fekete bot használata. A gyermekek sokat panaszkodtak az egészségügyi ellátásra, azon belül is az egyik ápolóra. Több gyermek tisztázatlan körülmények között sok pszichofarmakumot kap, ami medikalizációra utal: vagyis arra lehet következtetni, hogy gyógyszerrel oldanak fel nevelési, fegyelmezési krízist.

Az Egyezményvel összhangban a gyermekvédelmi törvény is alapvető gyermeki jogként deklarálja a gyermek erőszakkal szembeni védelemhez való jogát. A gyermeknek joga van emberi méltóságát tiszteletben tartásához, a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal –, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez. A gyermek nem vethető alá kínzásnak, testi fenytésnek és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó

büntetésnek, illetve bánásmódnak. A törvény pedig 2005. január 1-jétől hatályos hivatkozott szabályozása a testi fenytés – ideértve a nevelési célzatú testi fenytést is – teljes tilalmáról rendelkezik. A méltóság az embert megilleti bármely tulajdonságától függetlenül, pusztán azon az alapon, hogy él, és hogy ember. A gyermek emberi méltósághoz való jogának az állam köteles valamennyi jogviszony tekintetében érvényt szerezni. Az Egyezmény idézett cikkei alapján alapjogi szempontból elfogadhatatlan, hogy nevelési, fenytési, fegyelmezési eszközként a bántalmazás (akár szóval, tettleg) felmerüljön bármely, gyermekeket érintő eljárásban.

Az interjúalanyok közül a biztos munkatársainak több gyermek számolt be a szakdolgozók részéről őket ért verbális és fizikai agresszióról. A gyermekjogi képviselőhöz 2016 júliusa és novembere között nyolc alkalommal érkezett bántalmazás miatt jelzés. A gyermekvédelmi gyámoknál ugyancsak nyolcszor tettek panaszt bántalmazásra hivatkozással a gyermekek. A gyermekjogi képviselő és a gyermekvédelmi gyámok a panasz kivizsgálását az intézményvezetónél kezdeményezték, azokat azonban alaptalannak találták. A feltárt tényállás alapján azonban a bántalmazás megtörténte valószínűsíthető. Az ombudsman megállapította: a Gyermekotthonban a gondozott gyermekeket ért bántalmazás – függetlenül a kiváltó okától, előzményeitől, céljától, jellegétől vagy súlyosságától – alkalmas arra, hogy az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okozzon.

### *A kortárs bántalmazás vonatkozásában*

A feltárt tényállás szerint csak a gyermekjogi képviselőnek hat, a gyermekvédelmi gyámoknak pedig hét esetben számoltak be a gondozott gyermekek egymás közötti komoly bántalmazásról. Az ombudsman ismételten hangsúlyozta, hogy a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek esetében a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joguk érvényesítése állami feladat, így a velük foglalkozó szakemberek kötelessége az egymás közötti agresszió megelőzése, csökkentése, kezelése pedagógiai, pszichológiai módszerekkel, esetleg külső szakemberek segítségével (pl. agressziókezelés, érzékenyítő programok) igénybevételével.



## Intézkedések

A biztos az emberi erőforrásokért felelős miniszternek javasolta, hogy a bentlakásos gyermekvédelmi intézmények tekintetében jogszabály világosan rögzítse a gyermekek szabadlevegőn való tartózkodása biztosításának szükségességét. A 2018. február 1-jétől hatályos jogszabály-módosítás szerint a gyermek számára – az egészségi állapotához és az időjáráshoz igazodva – naponta legalább egy óra időtartamban biztosítani kell az irányított tevékenység nélküli szabadlevegőn tartózkodás lehetőségét. Kezdeményezte a miniszternél azt is, hogy a speciális gyermekotthonban nevelkedő gyermekek tekintetében jogszabályi keretek között teremtse meg annak a lehetőségét, hogy az érintett gyermekek képességeik szerint középfokú iskolai végzettséget szerezhessenek. A miniszter válasza szerint a gyermekvédelmi törvény megfelelő jogszabályi kereteket nyújt az érintett gyermekek továbbtanulásához, a szaktárca az ügyben egyéb intézkedést nem tartott szükségesnek. Az ombudsman arra is felkérte a minisztert, hogy tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a speciális gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek személyi szabadság korlátozásának jogsértő gyakorlata megszűnjön, ennek keretében támogassa és segítse elő a korábban felállított szakértői munkacsoportban már megkezdett egyeztetéseket, és mindezek nyomán a jogszabály-módosítások előkészítését. A munkacsoport – egy újabb ombudsmani ajánlást követően – 2019 áprilisában folytatta a munkáját.

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) főigazgatójától a biztos tájékoztatást kért arról, hogy a Gyermekotthonban, illetve a fenntartása alatt álló egyes intézmények tekintetében a gyermekvédelmi törvényben fogalt ellenőrzési kötelezettségének miként tett, illetve tesz eleget. A SZGYF főigazgatójának tájékoztatása szerint a 2017. évi ellenőrzések szempontrendszerében épít az alapvető jogok biztosának a vizsgálat során megfogalmazott ajánlásaira.

Az alapjogi biztos a gyermekotthon igazgatóját felkérte, hogy gondoskodjon arról, hogy a Gyermekotthon minden lakóegységében a házirendet és a gyermekjogi képviselő elérhetőségét a gyermekek számára jól látható helyen, egyértelmű módon függeszék ki, a személyes szabadságot korlátozó intézkedések foganatosításánál

pedig fordítson fokozott figyelmet a gyermekvédelmi törvényben meghatározott időtartamok betartására. Kérte, hogy gondoskodjon arról, hogy a gondozott gyermekek életkorának és értelmi képességeinek megfelelően mutassanak be filmeket, demonstrációt a dohányzás, valamint a pszichoaktív szerek fogyasztásának ártalmairól, illetve a komplex prevenciós munkához kérje olyan szakemberek segítségét, akik a gyermekek dohányzásról, továbbá pszichoaktív szerfogyasztásról való leszoktatását megfelelő módszerek megismertetésével segíthetik. Kezdeményezte az igazgatónál azt, hogy a gyermekek közötti, kortárs agresszió kezeléséhez kérjen módszertani segítséget, a gyermekek önrendelkezési jogára figyelemmel pedig biztosítsa, hogy a gyermekek mindenkor maguk választhassák meg a viselni kívánt lábbelit, valamint a napközbeni lábbeli (papucs) használat meghatározása ne töltsön be fegyelmezési funkciót. Kérte a biztos, hogy minden gondozott gyermek számára haladéktalanul teremtsék meg a feltételeket a napi, irányítás nélküli szabadlevegőn való tartózkodáshoz, illetve vizsgálják felül a gyermekek tanulói jogviszonyának létesítésével kapcsolatos gyakorlatát, és tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy azok a gyermekek, akik képesek és akarnak, a középfokú oktatáshoz hozzáférjenek, valamint a tanulmányaikat megfelelően folytathassák azok, akik a Gyermekotthonba kerülésüket megelőzően középfokú iskolában tanultak.

## **A jelentés utóélete és utóvizsgálata**

Az ombudsmani ajánlásokat figyelembe véve a fenntartó az intézmény vezetésére 2017. március 20-ától gyermekvédelmi tapasztalattal rendelkező vezetőt kért fel. A személyes szabadságot korlátozó intézkedések foganatosításának dokumentálására új formanyomtatványt vezettek be, a házirendet minden lakóegységben kifüggesztették. A kapott válasz alapján a Gyermekotthon munkatársai külső szakértők bevonásával több alkalomból álló drog- és dohányzásellenes felkészítésen vesznek részt. Az agresszió kezelésére a fenntartó külső tréner vezetésével tréning indítását tervezi a dolgozók és a gondozottak részére. A dolgozók belső képzés keretében konfliktus-megelőző és kezelő felkészítésen vesznek részt. A fenntartó lehetőséget ad hasonló

szakmai profilú intézményekben való hospitálásra. A gyerekek egymás közötti agressziójának megelőzését szolgálják az önismereti játékok, élményterápiás programok, a csoportos személyiségfejlesztő tréning. Hangsúlyt helyeznek a fiatalok napi foglalkoztatási programjának intenzívebbé, tartalmasabbá tételére, a szükségletek és életkori sajátosságok figyelembevételével. Az intézményben folyamatos és fokozott intézményvezetői és fenntartói ellenőrzést valósítanak meg. 2018. január 1-ei hatálybalépéssel jogszabály rögzíti, hogy a gondozott gyermek számára – az egészségi állapotához és az időjáráshoz igazodva – naponta legalább egy óra időtartamban biztosítani kell az irányított tevékenység nélküli szabadlevegőn tartózkodás lehetőségét.

A jelentésben megfogalmazott ajánlásai, illetve kezdeményezései nyomán tett intézkedések megvalósulásának ellenőrzésére az alapvető jogok biztosa 2018 novemberében – hivatalból – helyszíni utóvizsgálatot rendelt el (AJB-299/2019). Az ombudsman látott ugyan az intézményben kisebb előrelépéseket, azonban további komolyabb intézkedések szükségesek. A tárgyi feltételek, az oktatási lehetőségek, az étkeztetés kapcsán korábban feltárt problémák ugyanis az utóvizsgálat időpontjában is fennálltak, azokat nem orvosolták megfelelően.

Az utóvizsgálat nem tárt fel visszasságot a Gyermekotthonban nevelkedő gyermekek személyes szabadságát korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban. Az ombudsman jelentése ugyanakkor a korábbi jelentéshez hasonlóan újra rögzíti, hogy a jogi szabályozás tekintetében még mindig komoly adósságok vannak. Sérti a jogbiztonság követelményét, továbbá a speciális gyermekvédelmi szakellátási intézményekben élő gyermekek jogait a szabadságkorlátozásuk pontos jogszabályi háttérének hiánya. A szaktárca még 2016-ban létrehozott ugyan egy munkacsoportot a speciális gyermekotthonok működését érintő jogszabály-módosítások előkészítésére, ennek azonban sajnálatosan továbbra sincs kézzelfogható eredménye. A biztos szerint ezen a téren gyorsabb lépések kellenek.

A vizsgálat megállapította, hogy a fenntartó SZGYF nem ellenőrizte, hogy megvalósultak-e a korábbi jelentés nyomán elrendelt intézkedések. A Gyermekotthon területén továbbra sincs mindenhol kifüggesztve a házirend. Pozitív változás, hogy a dolgozók agressziókezelő tréningen vesznek részt, valamint igyekeznek a gyermekek szabadidejét

értelmes tevékenységekkel kitölteni, energiájukat sporttal levezetni. Az intézmény zárt jellegéből adódóan, a gondozott gyermekek speciális szükségletei miatt azonban a súlyos kortárs agresszió továbbra is jelen van – derült ki abból, amit az ombudsman utóvizsgálatot végző munkatársai a szakmai vezetőtől és a gyermekektől hallottak. Ezért az alapvető jogok biztosja fontosnak tartja a szakdolgozók és a gondozott gyermekek körében az agressziókezeléssel kapcsolatos tréningek, illetve foglalkozások további folyamatos szervezését, illetve a Gyermekotthon munkatársainak fokozott gondosságát annak érdekében, hogy minél jobban meg tudják előzni a gyermekek egymás közti bántalmazását.

Az utóvizsgálat 2016-hoz képest azonban nem tapasztalt érdemi előrelépést a Gyermekotthonban élő gyermekek oktatásának kérdésében: továbbra sem biztosított, hogy a 8. évfolyamot befejező tanulók a képességeiknek megfelelően tudjanak továbbtanulni. A korábbi jelentés aggályosnak találta annak gyakorlatát, ahogyan a gyermekek automatikusan magántanulónak válnak. E kérdéssel kapcsolatban azóta sincs kedvező változás. A vizsgálat emellett újra azt mutatta, hogy az étkeztetés sem megfelelő: pusztán az étlapok alapján nem dönthető el az sem, hogy a gyermekek hozzájutnak-e a korosztályuknak megfelelő mennyiségű energiaszükséglethez, valamint az sem, hogy az elfogyasztott élelmiszerek minősége és mennyisége megfelel-e az egészséges táplálkozás jogszabályi követelményeinek. Az azonban az étkezések egyoldalúságára, illetve a táplálkozás minőségi követelményeinek betarthatatlanságára utal, hogy szűkös a Gyermekotthonban rendelkezésre álló étkeztetési norma, amely az ebéd költségein kívül csupán fejenként 486 forintot irányoz elő további napi négy étkezésre. Ebből az összegből nyilvánvalóan nem biztosítható a minőségi és mennyiségi követelményeknek megfelelő étkeztetés.

A jelentés tartalmazza, hogy a gyermekvédelmi gyámok feladatellátása kapcsán a helyszíni vizsgálat visszásságot nem tárt fel. A biztos üdvözölte, hogy az utóbbi időben nem következett be változás a gyermekvédelmi gyámok személyében. A létszámadatok alapján megállapítható volt, hogy – 1 fő pszichológus kivételével – az intézmény a jogszabályi létszámminimum normáit meghaladóan foglalkoztat

szakdolgozókat. A gyermekfelügyelők negyede azonban rövid ideje lépett csak munkába, és egyikük szakképzettsége sem megfelelő. A jelentés foglalkozott az egyidejűleg kettős különleges szükségletű, vagyis tartósan beteg vagy fogyatékossgal élő és speciális, súlyos magatartási problémákkal vagy pszichés tünetekkel küzdő, illetve pszichoaktív szert használó gyermekek ellátásával. Az ombudsman ismét megállapította, hogy komoly alapjogi és gyakorlati aggályokat vet fel, hogy a Gyermekotthonban élő, kettős szükségletű gyermekek létszáma nagyobb, mint amit a jogszabály engedélyez.

A biztos a helyszíni bejárás tapasztalatai alapján megállapította, hogy a Gyermekotthon hiányos tárgyi körülményei az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő súlyos visszásságot okoznak. Az épületekben a bútortat, a vizesblokkok állapota folyamatosan romlik, a bútorok cseréjére, a felújításra nagyobb összeget nem tudnak fordítani, a természetes állagromlást és a gyermekek által elkövetett rongálásokat legfeljebb „tűzoltómunkával” próbálják javítani. A jelenlegi lepusztult, sivár környezet a Gyermekotthonban élő gyermekeket további rongálásra készíteti. A biztos ajánlásaival ismét a miniszterhez, a fenntartó SZGYF vezetőjéhez, valamint a Gyermekotthon igazgatójához fordult.



## Örökbefogadás (21. cikk)

Azoknak a részes államoknak, amelyek elfogadják és/vagy engedélyezik az örökbefogadást, biztosítaniuk kell azt, hogy a gyermek legjobb érdekei érvényesüljenek, és ezért

- a) gondoskodnak arról, hogy a gyermek örökbefogadását csakis az illetékes hatóságok engedélyezzék, amelyek az ügyre alkalmazandó törvény és eljárások értelmében, valamint valamennyi megbízható adat alapján meggyőződtek arról, hogy figyelemmel a gyermeknek szüleivel, rokonaival és törvényes képviselőivel kapcsolatos helyzetére, az örökbefogadás megtörténhet, és hogy adott esetben az érdekelt személyek az ügy ismeretében és az esetleg szükséges felvilágosítás után beleegyezésüket adták az örökbefogadáshoz;
- b) elismerik, hogy a külföldre történő örökbefogadás a gyermek számára szükséges gondozás biztosítása másik eszközének tekinthető, ha a gyermek származási országában nem helyezhető el gondozó vagy örökbefogadó családban, vagy nem nevelhető megfelelően;
- c) gondoskodnak arról, hogy külföldre történő örökbefogadás esetén a gyermek a hazai örökbefogadással egyenértékű biztosítékok és szabályok előnyeit élvezhesse;
- d) megteszik a megfelelő intézkedéseket annak biztosítására, hogy külföldre történő örökbefogadás esetén a gyermek elhelyezése ne járjon jogtalan haszonszerzéssel az ebben részt vevő személyek számára;
- e) az e cikkben említett célkitűzéseket esetenként két- és többoldalú megegyezések és megállapodások megkötésével érik el, és ennek keretében minden lehető erőfeszítéssel gondoskodnak arról, hogy a gyermek külföldi elhelyezését erre illetékes hatóságok vagy szervek fogantassák.

A bármely okból család, szülők nélkül maradt gyermek jogait és legjobb érdekét az szolgálja, hogy ha az átmeneti jellegű családpótló állami gondoskodást követően a sorsa végképp rendeződik, azaz végleges módon valódi családhoz kerül, ha örökbe fogadják. A konkrét

gyermek vagy gyermekek számára alkalmas örökbefogadó szülő vagy szülők kiválasztása összetett szakmai és jogi döntés, amely alapos mérlegelést igényel. Az ombudsmani gyakorlatban is találkozhatunk olyan esetekkel, amikor az örökbefogadás folyamata során a hatóságok és más szervek részéről a gyermek jogát sértő mulasztásra került sor, amikor az elutasítás során nem a gyermek érdekét vették figyelembe.

## All different, all equal

*Egy alapjogsértő módon megghiúsult örökbefogadási eljárásról és rendszerproblémákról (AJB-485/2017)*

TASI KATALIN

A tisztességes eljáráshoz való jog és az egyenlő bánásmód sérelmét állapította meg az alapvető jogok biztosa egy azonos nemű párkapcsolatban élő személy örökbefogadási ügyének vizsgálata során. Az ombudsman szerint a gyermekvédelmi gyám önkényesen döntött, a gyámhatóság pedig mulasztott, emellett az örökbefogadás egyes szabályait is felül kell vizsgálni, ezért a szaktárca intézkedését is kezdeményezte. Hangsúlyozta, hogy a gyermek családban való nevelkedésének joga, illetve a legjobb érdekének védelme áll az összetett örökbefogadási eljárás középpontjában.

### Az eljárás megindulása

A panaszos beadványában arról számolt be, hogy az általa kezdeményezett örökbefogadási kérelmét elutasították. Ennek a fő indoka az volt, hogy az ügyben eljáró gyermekvédelmi gyám a gyermek törvényes képviselőjeként visszavonta a korábbi, az örökbefogadás engedélyezése iránti kérelmét. Ez az engedélyezés egyik alapvető feltétele, így a közös kérelem már nem állt rendelkezésre a már előrehaladott eljárásban. A gyermekvédelmi gyám kérelme visszavonásának okáról nem adtak tájékoztatást, de az ügy előzményei alapján az volt a panaszos meggyőződése, hogy arra a szexuális irányultsága és annak



az eljárás során történő nyílt felvállalása miatt került sor. Előadta, hogy örökbefogadónak történő jelentkezését követően az illetékes örökbefogadási tanácsadót a beszélgetés során tájékoztatta, hogy vele azonos nemű személlyel él élettársi kapcsolatban, így szeretne örökbe fogadni (tudva, hogy így az eljárásban egyedülállóként fog szerepelni). Az élettársával együtt találkoztak is az örökbefogadási tanácsadóval. Tájékoztatót kaptak az eljárás menetéről, és ekkor regisztrálták a panaszost jelentkezőként a rendszerbe.

Az örökbefogadás előtti tanácsadáson részt vett, a tanfolyamot elvégezte, megkapta a pozitív pszichológiai véleményt az örökbefogadásra alkalmassá nyilvánításhoz, és a környezettanulmány készítője is alkalmasnak nyilvánította az örökbefogadásra. A panaszos a szakszolgálatnál megtekintette a neki kijánlott gyermekről készült írásbeli dokumentációt, valamint a gyermekkel való személyes találkozásra is sor került. Nyilatkozott arról, hogy szeretné őt rendszeresen látogatni a kapcsolat elmélyítése, valamint az örökbefogadást megelőző kötelező gondozási időre történő kihelyezés céljából. A folyamat a gyermeket nevelő nevelőszülő kérelme miatt egy időre megakadt, de az ügyintéző arról tájékoztatta panaszost, hogy folytathatják a barátkozást. Elvégezték az ismételt környezettanulmányt, berendezték a gyerekszobát, megvásároltak minden, a gyermek számára szükségesnek tartott dolgot. A panaszos újra megszerezte az egészségügyi alkalmasságát igazoló dokumentumot, és értesítette a leendő védőnőt, a gyerekorvost a gyermek érkezéséről, időpontokat egyeztetett. Ezt követően megjelent a kihelyezés előtti gyámhivatali meghallgatáson, és ott állítása szerint egy általa is ellenjegyzett határozattervezet készült a kihelyezésről, amelynek tervezett időpontja 2016. április 15-e volt.

A panaszost 2016. április 14-én tájékoztatta először az örökbefogadási tanácsadó és a gyámhivatal két másik munkatársa arról, hogy „problémák merültek fel”, így a gyermeket mégsem helyezik ki hozzá, azonban a barátkozást folytathatják. A panaszos két héten át naponta 9:30 és 18:00-19:00 között a gyermeket élettársával közösen gondozta. A barátkozási időszak sikeressége ellenére az utolsó nap telefonon értesítették: jelenjenek meg a gyámhatóságnál, ahol arról tájékoztatták, hogy le kell állítaniuk a barátkozást, és a továbbiakban nekik nem ajánlhatják ki a gyermeket. 2016. április 29-i keltezéssel

kapta meg a határozatot, hogy a gyermek örökbefogadásának engedélyezésére irányuló kérelmét elutasítják. A határozat indokolása formálisan arra hivatkozott, hogy az elutasításra a gyermekvédelmi gyám kérelmének visszavonása miatt került sor.

A panaszos álláspontja szerint a gyámhatóság munkatársainak informális, szóban elhangzott – így okirattal nem bizonyítható – tájékoztatása szerint a döntés meghozatalában meghatározó szerepet játszott, hogy a gyermeket azonos nemű élettársával tervezte nevelni. Szerinte erre utal az is, hogy miután az örökbefogadási tanácsadó és a gyámhivatal két másik munkatársa 2016. április közepén tájékoztatta a „problémák felmerüléséről”, telefonon több alkalommal is érdeklődött, hogy tudnak-e ennél több információt nyújtani, rákérdezett arra is, hogy köze van-e ehhez a szexuális irányultságának. Erre a megkérdezettek szóban, óvatosan fogalmazva elismerték, hogy erről van szó, azaz valakinek „fent” kifogása van az ellen, hogy „leszbikusként” örökbe fogadhasson egy gyermeket, de „mivel ezt így nem lehet kimondani, szakmai hibára hivatkoznak majd”.

A gyermekkel a panaszos és élettársa hosszú időn át napi szinten találkoztak, majd közösen gondozták, így az eltelt időszak során kölcsönös kötődés alakult ki, amit az ügyintéző is elismert. A hosszúra nyúlt barátkozási időszakot követő indokolatlan elszakítás a gyermeket pszichésen megviselte. A nevelőszülő a panaszosnak beszámolt arról, hogy a barátkozás megszakadását követően a gyermek sokáig alig evett, lefogyott, a beszédben visszafejlődött, folyamatosan sírt, az idegenek felé bizalmatlanná vált, ezért korai fejlesztő foglalkozást és gyermekpszichológusi megsegítést írtak elő a számára. A panaszos szerint Magyarországon a meleg és leszbikus emberek csoportja kiszolgáltatott társadalmi csoportnak tekinthető. A panaszos meggyőződése, hogy szexuális irányultsága nem játszik szerepet abban, hogy alkalmas-e az adott gyermek örökbefogadására, amint ez egészen 2016. április közepéig az eljárás menetében is tükröződött.

A civil jogvédő szervezet által képviselt állampolgár egyedi örökbefogadási ügyében a biztos átfogó vizsgálatot indított, és megkereste az illetékes járási és megyei gyámhivatalok, illetve megyei területi szakszolgálat vezetőjét, valamint az ügyben eljáró gyermekvédelmi gyámot.

## A jelentés érdemi megállapításai

*Az örökbefogadás gyermekjogi és családjogi összefüggései, anyagi jogi és eljárási jogi szabályai, valamint a gyámhatóság és a gyermekvédelmi gyám eljárása kapcsán*

A Ptk. rögzíti, hogy a törvény védi a házasságot és a családot, és a családi jogviszonyokban a gyermek érdeke és jogai fokozott védelemben részesülnek. Ha a gyermek nem nevelkedhet saját családjában, akkor is biztosítani kell számára, hogy lehetőleg családi környezetben nőjön fel, korábbi családi kapcsolatait megtarthassa. A törvény magyarázata szerint a család fogalmát a magyar jog korábban nem határozta meg, a kommentáriródlom egyetértett abban, hogy a család fogalmát kiterjesztően kell értelmezni. Ez megjelent abban az értelemben, hogy a szülő és gyermek kapcsolata a házasság felbontását követően is védelmet érdemel és hangsúlyosan úgy is, hogy a család védelme nemcsak a házasságon alapuló, illetve a vérségi vagy örökbefogadással keletkező kapcsolatokra terjed ki, hanem a tényleges családi kapcsolatokra is. A családi kapcsolatok védelme azt fejezi ki, hogy a családjog a családot mint a családtagok közötti kapcsolatrendszerként védi, azaz a családtagok közötti kapcsolatok érdemelnek védelmet. A jogalkalmazás során a társadalmi, és így a családi változásokkal együtt gyakoriak a nem megszokott, nem feltétlenül átlagos élethelyzetek, amelyeket az érintettek érdekeit kellőképpen mérlegelve szükséges rendezni, különös tekintettel a gyermekekre is.

Az Alaptörvény deklarálja azt, hogy a házasságot és a szülő–gyermek viszonyt tekinti a család alapjának. A házasság fogalma tekintetében szűkítő jellegű ugyan a meghatározás, de az Alaptörvény maga rögzíti a szülő–gyermek viszony fontosságát is. Napjainkban a társadalom tagjai eltérő élethelyzetekben, családi közösségekben élnek, és erre a tényre tekintettel kell lennie a jogalkalmazásnak is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága kiterjedt ítélkezési gyakorlatot folytat az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkének (a magánélet és családi élet védelme) értelmezése kapcsán, és ebből az tűnik ki, hogy a tényleges családi kapcsolatokat védelemben kell részesíteni. 2010-ben a Bíróság az azonos nemű személyek kapcsolatait tekintetében elvi éllel szögezte le, hogy mesterséges lenne fenntartani azt az álláspontot,

hogy a heteroszexuális párokkal ellentétben a családi élet fogalma nem foglalja magában az azonos neműek közötti párkapcsolatokat. A stabil de facto kapcsolatban együtt élő azonos nemű pár életközössége a családi élet fogalma alá tartozik, ugyanúgy, mint ahogy egy azonos helyzetben lévő különnemű pár esetében történne. Aból a tényből, hogy a családi kapcsolatokat a Bíróság az állam által védendőnek ítéli, nemcsak a be nem avatkozás következik, hanem az is, hogy az állam részéről a támogatás is elvárható.

A biztos mindezeket úgy értelmezte, hogy álláspontja szerint a jogszabály nem rangsorol, hanem azonos szintű kötelékként ismeri el a szülő–gyermek kapcsolaton alapuló családot, illetve egy szinten említi a házasságkötésen és az örökbefogadáson alapuló családot, kiemelve, hogy még az ezen túlmutató (tényleges) családi kapcsolatok is ezekkel azonos szintű védelmet érdemelnek.

A polgári törvénykönyv szerint az örökbefogadás célja, hogy az örökbefogadás az örökbefogadó, annak rokonai és az örökbe fogadott gyermek között rokoni kapcsolatot létesítsen az örökbefogadott gyermek családban történő nevelkedése érdekében. A magyar szabályozás szerint az örökbefogadás kifejezetten a kiskorú gyermek családi, családban történő nevelését szolgálja. Mindezt azáltal éri el, hogy nagyon szorosra fűzi jogilag is a jogviszony alanyai közötti köteléket: rokoni kapcsolatot teremt. Az örökbefogadás elsősorban az örökbefogadó szülő és az örökbe fogadott gyermek között jön létre, de a rokoni kapcsolat teljes mértékben kiépül az örökbefogadó rokonaival, azaz azokkal a személyekkel, akikkel az örökbe fogadó szülő leszármazás (vagy épp örökbefogadás) alapján rokonságban áll, továbbá kihat az örökbefogadott leszármazóira is. A szabályozás megengedi, hogy a gyermeket csak egy egyedülálló személy fogadja örökbe, de az is lehet, hogy egyedül fogadja örökbe az adott személy, aki nem egyedülálló ugyan, de partnere nem kívánja a gyermeket örökbe fogadni. Lehetséges továbbá az is, hogy a vér szerinti szülő házastársa fogadja a gyermeket örökbe: ez utóbbi esetben a gyermek az egyik szülővel természetesen fenntartja meglévő szülő–gyermek kapcsolatát, míg a másik szülővel éppen az örökbefogadás révén kerül ilyen kapcsolatba. Végül lehetséges az, hogy két személy együttesen – kizárólag házastársak – fogadják a gyermeket örökbe.

Az örökbefogadás engedélyezése iránti eljárás az örökbe fogadni szándékozó és a gyermek törvényes képviselőjének személyesen előterjesztett, egyező kérelmére indul. A nevelésbe vett, örökbefogadhatóvá nyilvánított gyerekek törvényes képviselője a magyar intézményrendszerben a gyermekvédelmi gyám. A kijelölt gyámhivatalnak az eljárás során meg kell hallgatnia az örökbe fogadni szándékozó személyt, az örökbefogadandó gyermek törvényes képviselőjét, a meghallgatásról jegyzőkönyvet kell felvenni. Az örökbefogadás iránti kérelem előterjesztését és az érdekelték hozzájárulását követően az örökbe fogadni szándékozó személynek a gyermeket legalább egy hónapig a saját háztartásában kell gondoznia. Az örökbefogadás a gondozási időnek az eredményes eltelte után engedélyezhető. Ez a tényleges együttélés módot nyújt valamennyi érdekeltnek arra, hogy megbizonyosodjanak: működőképes szülő–gyermek kapcsolat alakulhat ki.

Ez idő alapján a gyámhivatal az örökbefogadás engedélyezése előtt meggyőződik arról, hogy a gyermek a gondozási idő alatt beilleszkedett az örökbefogadói családba. Ezt követően kerülhet sor az örökbefogadás iránti kérelem elbírálására. Ha az örökbefogadási eljárás során olyan új körülmény, tény merül fel, amely kétségesse teszi a korábbi alkalmasságot megalapozó szakvéleményben foglaltakat, a kijelölt gyámhivatal intézkedik az alkalmasság felülvizsgálata iránt. Ha az örökbe fogadni szándékozó lakóhelyében, a családi állapotában, a személyi és életkörülményeiben, az örökbe fogadandó gyermekre vonatkozó elképzeléseiben bekövetkezett változás – akár a gyermekvédelmi szakszolgálat értesítése, akár más személy, szerv bejelentése alapján – a gyámhivatal tudomására jut, a gyámhivatal az örökbe fogadni szándékozó személy alkalmasságát haladéktalanul felülvizsgálja, illetékesség-változás esetén átteszi az iratokat az illetékessé vált gyámhivatalhoz. A gyámhivatal a felülvizsgálat eredményeként az alkalmasság fenntartásáról vagy az örökbefogadásra való alkalmatlanságról határoz.

A jelentés rögzítette, hogy az örökbefogadásra irányuló eljárás a gyermekvédelmi szakigazgatási és hatósági szervek összehangolt, egymást segítő és kiegészítő munkájára épül. Világosan elkülönül egymástól az előkészítő szakmai jellegű, és az eljárás jogszerűségét megállapító és annak érvényességét, és joghatás kiváltására való

alkalmasságát biztosítani hivatott hatósági része. Az örökbefogadásra nemcsak szakmai, hanem alapjogi szempontból is igaz az az állítás, hogy a gyermek, a gyermek családban való nevelkedésének joga, illetve a legjobb érdekének védelme áll az eljárás középpontjában – a gyermeknek keresnek örökbefogadót, nem fordítva. A jelentés hivatkozott a Bíróság azon döntésére, amelyben felhívta a figyelmet arra, hogy az örökbefogadás a gyermek családhoz juttatását jelenti, és nem egy család gyermekhez juttatását, és az államnak őrködnie kell a felett, hogy az örökbefogadó személyek olyanok legyenek, akik minden téren képesek biztosítani a legkedvezőbb feltételeket a befogadáshoz. Amikor egy szülő és gyermek között családi kapcsolat létesül, különös fontosságot nyer a gyermek elsőbbséget élvező érdeke, amely a természeténél és súlyánál fogva a szülő érdeken is felülemelkedhet. A gyermeket örökbe fogadni szándékozó, arra általánosan alkalmasnak talált személynek nincsen alanyi joga ahhoz, hogy konkrét gyermeket örökbe fogadjon, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az eljárás diszkrecionális jellegű: a tisztességes eljárás garanciáinak érvényesülniük kell.

A jogszabályi környezet feltárását és az eljárásrend bemutatását követően a biztos a konkrét ügyben megállapította, hogy egyértelművé válik, hogy az előkészítést végző szakszolgálat az örökbe adható gyermek és elsősorban az örökbe fogadni szándékozó szülő alkalmasságát több feltétel alapján (pszichológiai szakvélemény, előkészítő tanfolyam, orvosi igazolás) megvizsgálta, körülményeit több szempontból (jövedelemigazolás, környezettanulmány) feltérképezte, ennek alapján tett javaslatot a gyámhatóság számára az örökbefogadás engedélyezésére. Az eljárás megindításához szükséges egybehangzó (örökbefogadói és gyámi) kérelem benyújtására valamennyi irat és az ügy minden részletére kiterjedő ismeret birtokában kerülhet sor.

A gyermekvédelmi gondoskodásban lévő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, illetve a gyermekek legjobb érdekének védelme megköveteli, hogy csak a valóban alkalmas – több potenciális örökbefogadó esetén a legalkalmasabb – szülőhöz kerülhessen a gyermek. Ezt az elvet szolgálja ugyanakkor az a követelmény is, hogy a szakmailag megfelelően előkészített, a jogszabályi követelményeknek megfelelő eljárásrendben kérelmezett örökbefogadási eljárást csak különösen indokolt esetben lehet megakasztani ebben a már

igen érzékeny szakaszban. A biztos szerint a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való joga szempontjából a gyermekvédelmi gyámi kérelem érdemi, jogi indoklás nélkül történő, kvázi diszkrecionális visszavonása önmagában komoly aggályokat vet fel. Mindezt fokozza, hogy erre az eljárás e kései szakaszában került sor. E lépés ugyanis oda vezetett, hogy a panaszos és a gyám közös kérelme alapján megindított örökbefogadási eljárást annak kései szakaszában egy olyan eljárási kellék utólagos hiányára hivatkozással utasították el, amelyre neki közvetlenül vagy közvetve (akár csak körülményei változása okán) semmilyen ráhatása nem volt.

A jelentés szerint mind az elsőfokú, mind a másodfokú hatóságnak észlelnie kellett volna azonban, hogy a gyermekvédelmi gyám jelen esetben nem ügyféli pozícióban van. Nem fogadható el tehát az a jogi álláspont, amely alapján mind az elsőfokú, mind a másodfokú hatóság megelégedett annak tényszerű rögzítésével, hogy utólag hiányzik a Ptk. által előírt egyik alaki kellék, ezért az elsőfokú hatóság nem hozhatott csak elutasító határozatot. A gyermekvédelmi hatóságok nem észlelték azt, hogy az eljárás során korábban a gyermekvédelmi gyám által megadott alaki kellék (az örökbe fogadni szándékozóval egy időben megtett gyámi kérelem) az eljárás során tetszőlegesen nem vonható vissza, csak akkor és úgy, ha arra egyébként a jogszabály – a gyermek legjobb érdekének védelmében – lehetőséget ad. A gyámhatóság a vizsgált ügyben „tudomásul vette”, hogy a gyermekvédelmi gyám a hatáskörén túlterjeszkedve, indoklás nélkül vonta meg a korábban, az eljárás kezdetén megadott hozzájárulását az örökbefogadáshoz. A biztos úgy látta, hogy a gyermekvédelmi gyámnak egyetlen módon lett volna lehetősége az eljárásba beavatkozni: ha észleli, hogy a szülő alkalmasságában változás áll be, de ez esetben sem az örökbeadás engedélyezése iránti kérelem visszavonásával, hanem az alkalmasság megállapítására irányuló ismételt vizsgálat kezdeményezésével léphetett volna fel. A hatósági eljárásnak komoly jog- és egyéb következménye volt. Az örökbeadás megghiúsult, illetve a gyermek örökbefogadásának előkészítésével összefüggő kiadásai miatt a panaszost anyagi kár érte. De még ennél is lényegesebb, hogy a barátkozás és a közösen eltöltött idő miatt bizonyíthatóan nemcsak megviselte, hanem egyenesen traumatizálta

az összes érintettet, így a panaszost, annak élettársát és mindenekelőtt az örökbe fogadni kívánt kisgyermeket.

A biztos szerint gyermekjogi és eljárási-garanciális oldalról is minimálisan elvárt ilyen helyzetben, hogy ha az örökbefogadható konkrét gyermeket megismerő, azzal kapcsolatot létesítő, már barátkozó kérelmező kapcsán utólag alkalmassági probléma merül fel, akkor azt érdemben megvizsgálják, a kérelmező erre megfelelő időben és módon reagálhasson, és ennek nyomán szülessen hatósági döntés arról, hogy az örökbefogadási folyamat folytatható-e. Jelen esetben lényeges az is, hogy nem merült fel utólag olyan, az alkalmasságot megkérdőjelező tartalmi probléma a panaszos személye kapcsán, ami erre alapot adott volna. A hosszas előkészítés miatt is a gyermek legjobb érdekét – a családban való nevelkedést – ilyen esetben az szolgálja, hogy ha az örökbefogadási eljárás lezajlik, vagy ha csak akkor szakad meg, ha egy korábban nem ismert információ, új tény vagy körülmény miatt a leendő örökbefogadó szülő a gyermek nevelésére mégis alkalmatlan.

A biztos megállapította, hogy a gyermekvédelmi gyám és az eljáró gyámhatóságok eljárása hatásában alkalmas volt arra, hogy az érintett gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joggal összefüggő visszasságot okozzon, továbbá figyelmen kívül hagyták az érintett gyermek érdekeinek fokozott figyelembevételére vonatkozó eljárási alapelvet, és az eljárás során nem érvényesült a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás követelménye sem.

A gyermekvédelmi gyám a kérelem visszavonását az eljárás során nem indokolta, azonban a biztos kifejezett kérdésére a következő, szó szerint idézett választ adta: *„Figyelemmel a Ptk. 2013. évi V. tv. 4:120-ára és Magyarország Alaptörvényének L cikkére, mely szerint a családi kapcsolat alapja a házasság, e kettőt együttesen mérlegelve azt a döntést hoztam, hogy visszavonom kérelmemet.”* Mindezekből közvetve kiderül, hogy a gyermekvédelmi gyám önkényes módon az Alaptörvény szövegére, annak alkotmányosan nem értelmezhető tartalmú egyéni értelmezésére támaszkodva hozta meg az örökbefogadást ellehetetlenítő döntést. A gyermekvédelmi gyámnak személyes indokolásából arra következtetett a biztos, hogy az örökbefogadni kívánó személy jövőbeli feltételezett szülői kompetenciáját ítélte meg annak



alapján, hogy a leendő szülő házasságban él-e vagy egyedülálló, felvállalva azonos nemű személlyel fennálló élettársi kapcsolatát.

A biztos szerint ez magában foglalhatta azt a minősítést is, mely szerint minden esetben magasabb rangú a házasságon alapuló családi kapcsolat, mint az egyedülálló szülő és gyermeke majdan létrejövő kapcsolata. Rámutatott a jelentés arra is, hogy az Alaptörvényben szereplő alapjogi és alapelvi normákat, azok értelmét az egyes döntések meghozatalakor a jogalkalmazók sem hagyhatják figyelmen kívül. Mindez azonban nem vezethet saját belátáson alapuló érveléshez és értelmezéshez, tekintettel az alapjogok és alkotmányos elvek sokrétű és komplex rendszerére, az alapjogok ütközésének és korlátozásának standardjaira, továbbá arra, hogy Magyarországon az Alaptörvény értelmezésére mindenkre nézve (*erga omnes*) kötelező hatállyal kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Mindezek alapján pedig az egyes jogalkalmazók alaptörvény-értelmezése nem mehet szembe az Alkotmánybíróság álláspontjával. Emellett az Alaptörvény tömörebb, deklaratív rendelkezéseket tartalmaz, azok kibontására pedig főszabályként a konkrét törvényi szabályozás hivatott, a jogbiztonság követelményének tehát az felel meg, ha a hatósági eljárások során az Alaptörvény rendelkezései nem önmagukban, hanem az egyes jogszabályok konkretizálásán keresztül érvényesülnek.

Az Alaptörvény azt rögzíti, hogy Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő–gyermek viszony. Magyarország támogatja a gyermekvállalást. Az Alkotmánybíróság a gyermekek jogai, a gyermekek legjobb érdeke szempontjából vizsgálva a család intézményét megállapította azt, hogy a család alkotmányos védelme nemcsak a házasságon alapuló családra, hanem a szociológiai értelemben vett családi életre is vonatkozik. Kiemelte, hogy a családokat megillető védelem kiterjed azokra a tartós jellegű társkapcsolatokra is, amelyekből közös gyermek származik. A testület álláspontja szerint nem következik az, hogy az egymás gyermekeiről gondoskodó és őket felnevelő élettársak, a közös gyermeket nem vállaló vagy olyan különmemű élettársak, akiknek közös gyermeke nem lehet és más, a tágabb, dinamikusabb szociológiai család-fogalomba

beletartozó, azonos célra irányuló, kölcsönös gondoskodáson alapuló, tartós érzelmi és gazdasági életközösségekre ne vonatkozna ugyanúgy az állam intézményvédelmi kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság a család és a gyermekek jogainak védelme szempontjából akként foglalt állást, hogy a házasság a család egyik, de nem kizárólagos alapja. A családi kapcsolat alapjaként megfogalmazott házasság és a vérségi köteléken alapuló, illetve az örökbefogadással létrejövő szülő–gyermek viszony között tehát nincs rangsorbeli különbség. Jelen ügyben a gyám eljárása kapcsán a házasság intézményének védelmére való hivatkozás alkotmányosan értelmezhetetlen.

A gyermekvédelmi gyám előtt az eljárás során ismert volt – vagy az iratok megismerése esetén ismertnek kellett lennie –, hogy a panaszos csak jogi értelemben egyedülálló, hiszen felvállalta, hogy azonos nemű párral él stabil párkapcsolatban. A gyermekvédelmi gyám nem hivatkozott az örökbe fogadni szándékozó utólagos alkalmatlanná válására, sem a gyermek jogára vagy legjobb érdekére a visszavonás kapcsán, holott tevékenysége során ezt kell elsődlegesen mérlegelnie.

Az ombudsman nem rendelkezik a hatóságokhoz, illetve a bíróságokhoz hasonló nyomozati, illetve bizonyítási hatáskörrel, így annak kapcsán is csak a rendelkezésére álló iratok és nyilatkozatok alapján tudott megállapítást tenni, hogy a panaszost a felvállalt szexuális irányultsága, az azonos nemű személlyel fennálló élettársi kapcsolata miatt érte-e az ügyben hátrányos elbánás. Sem a gyámhatóság, sem pedig a gyermekvédelmi gyám nem ismerte el, hogy lenne bármilyen ok-okozati összefüggés a megkeresés eredménye és a visszavonás között. Nem jelentette ki nyíltan sem a gyámhatóság, sem pedig a gyermekvédelmi gyám, hogy a panaszos szexuális irányultsága, azonos nemű személlyel fennálló párkapcsolata lenne az elutasítás indoka.

A vizsgált esetben semmilyen tartalmi-szakmai érv, indok nem hangzott el a hatósági eljárás során annak kapcsán, hogy a szakszolgálat által alkalmasnak talált panaszos általi örökbefogadás párkapcsolata, körülményei vagy „életvitele” a gyermek bármilyen jogát vagy érdekét sértene. Így látszólag érdemben nem vizsgálható az sem, hogy volt-e bármilyen észszerű indoka ennek a hátrányos következményekkel járó megkülönböztetésnek. A biztos szerint a gyámhatósági eljárás és döntés – a Szakszolgálat célzott megkeresése, illetve a jogilag

nem indokolható évrre épített elutasítás – összességében alkalmas volt arra, hogy a panaszos szexuális irányultságán mint védett tulajdonságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközzön. Az ombudsman ezzel összefüggésben pedig utalt az intézményes diszkrimináció jelenségére, amely elsőként az angol antidiszkriminációs szabályozásban jelent meg. Az intézményes diszkrimináció gyakran nem egyetlen cselekedetben, tevékenységben ölt testet, hanem a szervezet tevékenységének, működésének egészét hatja át. Az intézményes megkülönböztetés az adott szervezet tagjainak kollektív magatartásmintái, előítéletei, tudatos és tudattalan attitűdjei következtében valósul meg, és állandósulhat a működésében, ha a szervezet nem képes megfelelően felismerni és kezelni e mechanizmusokat. Az intézményes diszkrimináció voltaképpen a társadalom egészében rejlő diszkriminatív attitűdöknek egy adott szervezet működésében való leképeződése.

#### *Az örökbefogadó kiválasztásának szintjei és az egyedülálló személyek örökbefogadási lehetősége kapcsán*

A konkrét ügyben folytatott vizsgálat során szükséges volt a vonatkozó jogszabályok alkotmányos értelmezésével összefüggő kérdésre és problémára is felhívni a figyelmet, amelyek az eljárásban keletkező határozatokból ugyan nem, de a megkeresésekre adott egyes válaszokból határozottan kitűnnek. A kapott tájékoztatás szerint ugyanis az első fokon eljáró gyámhatóság eljárása során kizárólagos szempontként azt vette figyelembe, hogy az egyik, törvényi szintű szabályozás értelmében a gyámhatóságok elsősorban a házasságban élő örökbefogadók általi örökbefogadást engedélyezik. Ez a jogi álláspont azonban a hatályos tételes jogi szabályozás, illetve az alkotmányjogi érvek alapján is finomításra szorul. A jogszabályok vázolják fel az örökbefogadásra alkalmasság összetett feltételrendszerét és teszik lehetővé az egyedülállók örökbefogadását is. A gyermekvédelmi szakszolgáltatás feladata az örökbe fogadni szándékozó személy tájékoztatása az örökbefogadás feltételeiről. A gyermekvédelmi szakszolgálat a titkos örökbefogadás előkészítése érdekében a szakértői bizottság véleménye figyelembevételével kiválasztja a gyermek számára a legmegfelelőbb, érvényes alkalmassági határozattal rendelkező örökbefogadó szülőt.

A vizsgált esetben a szakszolgálat tájékoztatta a gyámhivatalt, arról, hogy az illetékességi területén talált az örökbe fogadásra alkalmas személyt, ezért az országos örökbe fogadást elősegítő szervezet nem kereste meg. A tényállásban ismertetettek szerint a gyámhatóság álláspontja az volt, hogy ha nincs helyben örökbe fogadni szándékozó és arra alkalmas házaspár, a gyermeket nem lehet helyben élő, egyedülállónak minősülő örökbe fogadni szándékozónak kiajánlani, hanem az ún. országos listára kell kerülnie, ahol szintén az örökbe fogadni szándékozó házaspárokat preferálják, és csak ezután ajánlható ki a gyermek örökbe fogadni szándékozó egyedülállónak. A jogszabály azonban akként rendelkezik, hogy ha a területi gyermekvédelmi szakszolgálat az egységes örökbefogadási nyilvántartás általa hozzáférhető adatai alapján nem talál a gyermek számára örökbefogadó szülőt, haladéktalanul megkeresi az országos örökbefogadást elősegítő szervezet. A biztos szerint ezek alapján a helyben élő alkalmas örökbefogadó szülő elsőbbséget élvez akkor is, ha egyedülállóként fogad örökbe. A gyermek legjobb érdekét jellemzően az szolgálja, ha az addigi lakóhelyétől nem túl messze (egy másik megyében, országrészben), nem teljesen idegen környezetben kell beilleszkednie az új családjába.

A hatályos jogi szabályozás az örökbefogadó személy fogalmával operál, az országos lista megkeresését pedig csak akkor rendeli alkalmazni, ha kifejezetten nincs helyben a gyermek számára örökbe fogadásra alkalmas szülő. A hatályos örökbefogadási jogszabályok tehát jelenleg három preferenciakritériumot állítanak fel. Előnyt élveznek a belföldiek a külföldiekkel szemben, előnyt élveznek a helyben lakók az ország más részein élőkkel szemben, és előnyt élveznek a házaspárok az egyedülállókkal szemben.

A gyámhatóság az örökbefogadást az e törvényben meghatározott feltételek megléte esetén is akkor engedélyezi, ha az a kiskorú gyermek érdekében áll. A kiskorú gyermek érdekében a gyámhatóság elsősorban a házasságban élő örökbefogadók általi örökbefogadást engedélyezi. A Kommentár szellemiségének megfelelően a kiskorú gyermek érdekéhez kapcsolja a Ptk. azt a rendelkezést, amely szerint a gyámhatóság elsősorban a házasságban élő örökbefogadók által történő örökbefogadást engedélyezi. A preferálás ez esetben az egye-

dülállóként történő örökbefogadással áll szemben, tekintettel arra, hogy közösen kizárólag házastársak fogadhatnak örökbe gyermeket. Az élettársak közösen nem fogadhatnak gyermeket örökbe, a bejegyzett élettársak esetében a közös gyermekké fogadás kizárt. Egyedülálló személy ugyanakkor örökbe fogadhat gyermeket, ám velük szemben a gyámhatóság előnyben részesíti a házasságban élő örökbefogadókat annak érdekében, hogy a gyermek kétszülős családban élhessen. Egyedülállóként azonban partnerkapcsolatban élő személy is örökbe fogadhat. Az egyedülálló státuszú örökbefogadó alkalmasságának megítélésekor jelentősége van annak, hogy milyen családi környezetben él (pl. rendezett otthon, biztos szociális kapcsolatok, elfogadó család és rokonság), amelyben jelentőségteljes a vele partnerkapcsolatban élő személy attitűdje (akár külön-, akár azonos nemű párról, partnerről van szó).

A belföldiekre és a házasságban élőkre vonatkozó preferencia szabályt a Ptk., míg a helyben történő örökbeadásra vonatkozó szabályt a gyermekvédelmi törvény tartalmazza. A gyermekvédelmi törvény indokolása szerint a területi gyermekvédelmi szakszolgálat az egységes örökbefogadási nyilvántartásba rögzíti az illetékességi területén örökbe fogadhatóvá vált gyermek és az örökbefogadásra alkalmassá nyilvánított örökbe fogadni szándékozó személy adatait. A szakszolgálat hozzáférési jogosultsággal rendelkezik az általa rögzített adatokhoz, az országos örökbefogadást elősegítő szerv által a gyermek számára ajánlott más megyei gyermekvédelmi szakszolgálat nyilvántartásában szereplő örökbe fogadni szándékozók adataihoz, külföldre történő örökbefogadás esetében pedig a központi hatóság által a gyermek számára ajánlott külföldi örökbe fogadni szándékozó személy adataihoz. Az új nyilvántartási rendszerbe az országos örökbefogadást elősegítő szerv csak abban az esetben rögzít adatot, ha a gyermek számára a területi gyermekvédelmi szakszolgálat nyilvántartásában nincs megfelelő örökbefogadó szülő, és a területi gyermekvédelmi szakszolgálat más megyei örökbe fogadni szándékozók kijánlását kéri a gyermek örökbefogadásának előmozdításához. Az ezzel ellentétes jogértelmezés, vagyis, hogy a szakszolgálat csupán az örökbefogadni kívánó házaspárokat vehetné figyelembe alkalmas szülőként és házaspárok hiányában az országos nyilvántartásból kellene szülőt keresni

a gyermek számára, kiüresíthetné az egyedülálló személyek örökbe-fogadási lehetőségeit.

A jogállami követelmények tekintetében a jogalkotásról szóló törvény írja elő azt, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A vizsgált esetben a feltételrendszer szorosan összetartozó szabályozása azonban indokolatlanul párhuzamos, a feltételrendszer elemeit – kellő indok nélkül – nem ugyanaz a jogszabály rögzíti. A jelentés szerint ez a bizonytalan tartalmú szabályozás miatt kialakult helyzet a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, ráadásul alkalmas lehet arra, hogy a gyakorlatban nemcsak következetlen, hanem önkényes hatósági jogalkalmazást alapozzon meg.

Gyermekjogi oldalról kérdés, hogy indokolt lehet-e minden örökbeadásnál előnyben részesíteni az országos listán szereplő, házasságban élő párokat a helyben lakó, jogi értelemben egyedülállókkal szemben. Számolni kell ugyanis azzal a következménnyel, hogy beláthatatlanul meghosszabbodik az örökbeadások intervalluma, ami az érintett gyermekek családban való nevelkedéshez való jogával és legjobb érdekének védelmével is szembemegy. Emellett mindez ellentétes lenne a jogalkotó által is kimondott céllal, az örökbeadási eljárások lerövidítésével és az örökbeadások számának növekedésével. Kérdés, hogy ilyen automatizmus esetén hogyan tudna érvényesülni azon fontos cél, amely szerint a gyermek sorsának utánkötése könnyebben és a jobban megoldható a helyben realizálódó örökbeadásoknál.

A jelentés kitér arra a kapott válasz alapján, hogy 2015 folyamán 43 esetben került sor egyedülálló általi örökbefogadásra, ebből mindössze 7 esetben az országos listáról. Alapvetően nem bevett gyakorlat az, hogy a gyermek az országos listára kerül, ha helyben van arra alkalmas egyedülálló örökbefogadó. Jelenleg szakmailag is erőteljesebb preferencia a helyben örökbeadásra irányuló követelmény, mint a házasságban élők előnyben részesítése az országos listáról is, másrészt a három preferencia-szabály értelmezése és alkalmazása országosan eltérő volt. A gyermek legjobb érdeke jellemzően a gyermek minél hamarabb arra alkalmas személy általi örökbefogadását, a kulturális-lokális önazonosságának megőrzését kívánja meg. Gyermekjogi szempontból a három ismertetett preferenciaszabály közül a házaspárok

általi örökbefogadás előnyben részesítése követelményének akkor lehetne szerepe, ha a másik két feltétel (belföldi, helyben lakó) fennáll.

## **Intézkedések**

Mivel az egyedi ügyben érintett gyermek időközben másik örökbefogadó családra talált, az egyedi ügyben folytatott eljárás kapcsán a gyermek családban való nevelkedéshez való jogának, illetve legjobb érdekének védelmére tekintettel a biztos konkrét kezdeményezést nem tett. Az ombudsman felkérte ugyanakkor az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át az örökbefogadással kapcsolatos törvényi preferenciaszabályok ellentmondásait, bizonytalanságait, majd pedig azok megszüntetése érdekében kezdeményezze a szabályok egyértelművé tételét. Felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át az örökbefogadással, az örökbefogadási eljárás szakmai-jogi kérdéseivel kapcsolatos jelenleg rendelkezésre álló szakmai protokollokat, módszertani útmutatókat és más kiadványokat a jelen eset tapasztalataira, a gyermekvédelmi gyám szerepére és feladatára tekintettel, és fontolja meg azok szükség szerinti felülvizsgálatát. Javasolta az érintett szakszolgálat igazgatójának, hogy fontolja meg a jövőre nézve – akár szakmai civilszervezetek közreműködésével – a megyében dolgozó gyermekvédelmi gyámok gyermekjogi-alapjogi továbbképzésén való részvételének lehetőségét.

## **A jelentés utóélete és kapcsolódó ügyek**

A szakszolgálat vezetője az ajánlással egyetértett. A kapott válasz értelmében a minisztérium a jogszabályok módosítására vonatkozó javaslatot nem támogatta, ugyanakkor a szakmai útmutatók tekintetében jelezte, hogy az örökbefogadás területén ezek felülvizsgálata zajlik. Az alapjogi biztos kezdeményezése kapcsán párbeszéd és egyeztetés indult meg a saktárcával, ami nem zárult le, folyamatban van az örökbefogadással kapcsolatos szakmai anyagok széles körű revíziója.

A részletesen bemutatott eseten kívül további említést érdemel egy másik, az örökbefogadással kapcsolatos átfogó vizsgálat (AJB-3481/2017), amely az örökbefogadott és az örökbefogadó közötti

életkori különbség meghatározásával, illetve a nevelőszülői örökbefogadás lehetőségével foglalkozott. A panaszbeadványokat kivizsgálva arra jutott a biztos, hogy nem okoz alapjogi visszásságot, hogy az örökbefogadó legfeljebb 45 évvel lehet idősebb az örökbefogadott gyermeknél, illetve az sem, hogy a nevelőszülő nincs eleve előnyben a nála nevelkedő gyermek örökbefogadási eljárásában. Az ombudsman ugyanakkor a konkrét ügyek tapasztalatai nyomán több intézkedést is javasolt a gyakorlat bizonytalanságainak kiküszöbölésére, a félreértések megelőzésére, végső soron a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás garantálására.

A biztos több hasonló tartalmú beadvány alapján vizsgálta az örökbefogadások egy speciális területét, az örökbefogadó és az örökbefogadni kívánt gyermek közti korkülönbség kérdését. A beadványozók jelezték, hogy idejétmúlt, pontatlan és alapjogilag aggályos a Polgári Törvénykönyv azon rendelkezése, amely az örökbefogadó és örökbefogadott közötti életkori különbséget 45 évben maximálja. Három ügyben az örökbefogadni kívánó nem sokkal több, mint 45 évvel volt idősebb az örökbefogadni kívánt gyermeknél. Mindhárman nevelőszülők voltak, a náluk nevelkedő gyermeket szerették volna örökbefogadni. Egy további esetben az objektív akadályt, a 45 évnél nagyobb korkülönbséget csak azután észlelték, hogy az örökbefogadni szándékozó felnőtt és a gyermek már megkezdte az összeszokás „barátkozásnak” nevezett folyamatát. A gyámhatóság csak ekkor hozott elutasító határozatot.

A biztos jelentésében megállapította, hogy sérült a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve. Az első három esettel összefüggésben kiemelte, hogy indokolt az örökbefogadásra való alkalmasságot megállapító határozat pontosítása; az, hogy a szülő hány éves gyermek esetében lehet örökbefogadó. Más vizsgált egyedi ügyekben is kiderült, hogy a hatóság hibázott: az alkalmassági határozatában foglalt kritériumok módosítására írt kérelemre egyik esetben késedelmesen, egy másik esetben egyáltalán nem reagált.

A biztos hangsúlyozta, hogy az örökbefogadások során soha nem az örökbefogadó szülőknek keresnek gyermeket, hanem az adott gyermek örökbefogadására leginkább alkalmas személyt igyekeznek kiválasztani. Nem tekinthető alapjogi szempontból visszásnak az, hogy a törvényalkotó az örökbefogadáshoz a korkülönbség ob-



jektív minimális és maximális feltételét állapítja meg. Ez az akadály nem önkényes: mögötte a gyermek jogainak és legjobb érdekének védelme húzódik meg. Az életkori különbség mértéke kapcsán a biztos leszögezte, hogy ez alapvetően nem alkotmányossági kérdés. A törvényalkotó megteheti, hogy a várható élettartamot és más társadalmi fejlődési irányokat figyelembe véve csökkenti, növeli vagy fenntartja a korkülönbségnek ezt a feltételét. A biztos azt is rögzítette a jelentésben, hogy napjainkban a gyermekvállalás időpontja kitolódott, ami önmagában alapul szolgálhat a jogalkotó által meghúzott normatív határvonal megváltoztatására.

Mivel négy panaszbeadványt nevelőszülők küldtek, a biztos a nevelőszülői örökbe fogadás lehetőségeit is áttekintette. A nevelőszülő a saját háztartásában nyújt teljes körű ellátást az ideiglenes hatállyal nála elhelyezett, nevelésbe vett gyermeknek. Ez addig tart, amíg a gyermeket vissza nem tudják gondozni saját családjába, vagy, ha ez nem lehetséges, akkor az új családjába, örökbefogadó szülőhöz vagy szülőkhöz. Nem kizárt, hogy a nevelőszülő a gyermek örökbefogadására jelentkezzen, de vizsgálni kell az ott nevelkedő más gyermekek számát, státuszát, e viszonyok hatását a gyermekek nevelkedésére. Elképzelhető olyan helyzet, amikor a gyermek legjobb érdekét éppen a nevelőszülő örökbefogadása szolgálja, de ez minden esetben egyedileg vizsgálandó. Az ombudsman szerint diszfunkcionális lenne, ha a nevelőszülő automatikus előnyt élvezhetne, így nem vet fel alapjogi visszásságot, hogy nem részesül előnyben a nála nevelkedő gyermek örökbefogadásakor.

A biztos az egyedi ügyekben tett intézkedései mellett felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze az örökbefogadásra alkalmassá nyilvánító határozatok kötelező tartalmi elemeinek jogszabályi rögzítését. Azt is ajánlotta a szaktárcának, hogy a nevelőszülői képzés szakmai programjának felülvizsgálatakor nagyobb hangsúlyt kapjon az életkori különbségre és annak indokaira való figyelemfelhívás, valamint annak egyértelműsítése, hogy a nevelőszülőség célja alapvetően nem az örökbefogadás. Javasolta, hogy szakmai oldalról fontolják meg annak a felülvizsgálatát, hogy indokolt-e az a szabály, amely alapján 25 éves kor alatt nem lehet örökbe fogadni, illetve az örökbefogadó és az örökbefogadott közti korkülönbséget 45 évnél magasabban lehetne meghatározni.



## A fogyatékossgal élő gyermekek jogai (23. cikk)

1. Az Egyezményben részes államok elismerik, hogy a szellemileg vagy testileg fogyatékos gyermeknek emberi méltóságát biztosító, önfenntartását előmozdító, a közösségi életben való tevékeny részvételét lehetővé tevő, teljes és tisztességes életet kell élnie.
2. Az Egyezményben részes államok elismerik a fogyatékos gyermeknek a különleges gondozáshoz való jogát, és a rendelkezésükre álló forrásoktól függő mértékben, az előírt feltételeknek megfelelő fogyatékos gyermeknek és eltartóinak, kérelemre, a gyermek állapotához és szülei vagy gondviselői helyzetéhez alkalmazkodó segítséget biztosítanak.
3. Tekintettel a fogyatékos gyermek sajátos szükségleteire, a 2. bekezdés értelmében nyújtott segítség a gyermek szüleinek vagy gondviselőinek anyagi erőforrásait figyelembe véve, lehetőség szerint ingyenes, és úgy kell alakítani, hogy a fogyatékos gyermek valóban részesülhessen oktatásban, képzésben, egészségügyi ellátásban, gyógyító-nevelésben, munkára való felkészítésben és szabadidő-tevékenységben oly módon, hogy ezek biztosítsák személyisége lehető legteljesebb kibontakoztatását kulturális és szellemi területen egyaránt.
4. Az Egyezményben részes államok a nemzetközi együttműködés szellemében előmozdítják a fogyatékos gyermekek megelőző egészségügyi ellátásával, orvosi, pszichológiai és funkcionális kezelésével, a gyógyító-nevelés módszereivel és a szakképzési intézményekkel kapcsolatos információk cseréjét és terjesztését, az adatok hozzáférhetőségének biztosításával lehetővé teszik, hogy ezeken a területeken javíthassák lehetőségeiket és szakismereteiket, bővíthessék tapasztalataikat. E tekintetben különösen figyelembe veszik a fejlődő országok szükségleteit.

A fogyatékossgal élő gyermekek esetében az esélyegyenlőség előmozdításának elve fokozott szerepet kap a hagyományos gyermeki jogok védelmével párhuzamosan: ezen gyermekek számára

ugyanis lehetővé kell tenni a jogaik – így különösen az oktatáshoz, a megfelelő, egészségügyi ellátáshoz vagy éppen a pihenéshez és játékhoz való joguk – tényleges gyakorlását, hozzáférhetőségét, gyakorlati érvényesülését. Mindehhez erőteljes állami szerepvállalásra, társadalmi szemléletváltásra és formálásra van szükség, amelyben nemcsak a Gyermekjogi Egyezmény, hanem a 2007-es, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény (CRPD) is kiemelt szerepet játszott. Az ombudsman számos olyan ügyet vizsgált, ahol kellő feltételek hiányában a fogyatékossgal élő gyermekek oktatáshoz, neveléshez, az állapotuk javításához, fejlesztéshez való joguk sérült. A CRPD értelmében minden szükséges intézkedést meg kell hozni, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek számára más gyermekekkel azonos alapon biztosítsák valamennyi emberi és alapvető jog teljes körű gyakorlását. A fogyatékossgal élő gyermekekkel kapcsolatos minden intézkedés során elsődlegesen a gyermek legjobb érdekeit kell figyelembe venni.

## Iskolán kívülre szorulva

*Vizsgálat a súlyosan és halmozottan  
fogyatékos tanulók hozzáférhető oktatáshoz való jogának  
érvényesüléséről (AJB-1672/2017)*

BENE BEÁTA

Az alapjogi biztos jelentése feltárta, hogy a magyar állam jelenleg nem tesz eleget a kiszolgáltatott, súlyosan és halmozottan fogyatékos tanulók megfelelő színvonalú és hozzáférhető oktatásával kapcsolatos alkotmányos feladatainak, valamint nemzetközi jogi kötelezettségeinek. Az ombudsman szerint egyszerre szükségesek alapvető információk, ismeretek és a szabályozás, valamint a személyi és tárgyi feltételrendszer felülvizsgálata annak érdekében, hogy meg lehessen állítani e tanulók oktatásának teljes kiüresedését. Ezért ajánlásait e területekre nézve fogalmazta meg.

## Az eljárás megindulása

Egy civil jogvédő szervezet beadvánnyal fordult a biztoshoz, amely szerint jogsegélyszolgálatukat számos súlyos és halmozottan fogyatékos gyermek szülője keresi fel azzal, hogy gyermekeik számára – személyi és tárgyi feltételek hiányában – nem hozzáférhető az alapfokú oktatás. Az előadott körülmények az érintett gyermek vonatkozásában felvetették az alapjogi visszásság gyanúját. A biztos hivatalból vizsgálatot indított és tájékoztatást kért a Miniszterelnökséget vezető minisztertől, az OH és a KLIK elnökétől. Megkereséssel fordult több köznevelési intézmény és valamennyi megye gyermekvédelmi központjának igazgatójához, valamint azon egyetemek dékánjaihoz, ahol gyógypedagógus képzés folyik.

## A vizsgálat előzményei

A biztos egy 2017-es jelentésében (AJB 263/2017) rámutatott: a tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit és figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek. A CRPD által rögzített általános kötelezettséggel szemben a köznevelési törvény azonban a fogyatékosággal élő személyeket és érdekképviselői szervezeteiket nem vonja be a köznevelési-fejlesztési terv elkészítésébe, a tervezési és döntési folyamatokba, számukra teljes és hatékony részvételi lehetőséget nem biztosít. Mindebből következően a biztos álláspontja szerint a köznevelési törvény jelzett hiányossága egyben a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével és az érintett személyek vonatkozásában az oktatáshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD előírásaiból eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem. E jelentés rögzítette: az a tény, miszerint a köznevelés-fejlesztési terv nem kellő hangsúllyal tér ki az oktatás fogyatékos tanulók számára való egyenlő esélyű hozzáférhetővé tételére, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével és az érintettek vonatkozásában az oktatáshoz

való joggal összefüggésben okoz visszásságot, továbbá nem felel meg a CRPD keretében vállalt nemzetközi kötelezettségeknek sem.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*Az oktatáshoz való jog és az egyenlő esélyű hozzáférés kapcsán*

Az Alaptörvény deklarálja, hogy minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez; kimondja, hogy e jogot a mindenki számára hozzáférhető középfokú, a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással biztosítja. A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló törvény rögzíti, hogy a fogyatékos személynek joga, hogy állapotának megfelelően és életkorától függően korai fejlesztésben és gondozásban, óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, fejlesztő felkészítésben, szakképzésben, felnőttképzésben, továbbá felsőoktatásban vegyen részt a vonatkozó jogszabályokban meghatározottak szerint. Ha az e célra létrehozott szakértői és rehabilitációs bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint a fogyatékos személy képességeinek kibontakoztatása céljából előnyös, az óvodai nevelésben és oktatásban a többi gyermekkel, tanulóval együtt, azonos óvodai csoportban, illetve iskolai osztályban vesz részt. A kiskorú fogyatékos személyt megilleti az a jog, hogy fejlesztése késedelem nélkül megkezdődjön, amint fogyatékoságát megállapították. Az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást ellátó óvodát és iskolát a szülő választja ki a szakértői és rehabilitációs bizottság véleménye alapján.

Az állam által fenntartott intézmény által végzett oktatási tevékenység közszolgáltatás. A közszolgáltatás pedig egyenlő eséllyel három feltétel teljesülése esetén férhető hozzá. Akkor egyrészt, ha igénybevétele – az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal – mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető. Másrészt az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók. Harmadrészt

az információ egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha az mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető, az ahhoz való hozzájutás pedig az igénybe vevő számára akadálymentes.

A különböző fogyatékosági csoportok eltérő speciális szükségleteit figyelembe véve a fogyatékos személy számára biztosítani kell a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést. Ezt az oktatás területén is biztosítani kell, a köznevelés-fejlesztési tervben meg kell határozni, hogy a közszolgáltatások esetén milyen módon valósítják meg az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit. A miniszter a kormányhivatalok közreműködésével, a helyi önkormányzatok véleményének kikérése mellett megyei szintű bontásban feladat-ellátási, intézményhálózat-működtetési és köznevelés-fejlesztési tervet készít, amelynek része a megyei szakképzési terv. A köznevelés-fejlesztési tervet legalább ötévente kell értékelni, szükség szerint módosítani.

A CRPD kimondja, hogy a végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékos-sággal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, s az egyeztetésbe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékos-sággal élő személyeket, ideértve a fogyatékos-sággal élő gyermekeket is. A biztos hangsúlyozta azt is, hogy a súlyos és halmozottan fogyatékos gyermekek esetében még kiemelkedőbb jelentőséggel bír a jogalkotási, döntési, tervezési és végrehajtási folyamatokban való hatékony érdekképviselésük, így az előzményként hivatkozott jelentésben rögzített alapjogi visszasságok megállapításait fenntartotta.

### *A súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók fogalmi hiányosságai kapcsán*

A súlyos és halmozott fogyatékos-ság az egész élet során fennálló olyan állapot, amelyre jellemző, hogy a testi struktúrák károsodása következtében a speciálisan „humán funkciók” – mint a kommunikáció, a beszéd, a mozgás, az értelem és az érzékelés-észlelés – minimálisan két területén súlyos vagy legsúlyosabb mértékű zavar mutatható ki. Az érintett személy pszichofizikai teljesítményei extrém mértékben eltérnek

az átlagtól, tevékenységeiben erősen akadályozottá válik, és társadalmi részvételében jelentősen korlátozott lehet. A háttérben rendszerint a korai életszakaszban bekövetkező, a központi idegrendszert érintő komplex károsodás áll. A fogyatékoságok a legkülönbözőbb kombinációkban és súlyossági fokozatokban, esetleg eltérő időben jelenhetnek meg. A köznevelés e fogalomra épít fel egy önálló intézményrendszert, a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók oktatására szolgáló fejlesztő nevelés-oktatást. A súlyos, halmozott fogyatékoság a pedagógiai megsegítés, nevelés, oktatás, fejlesztés szempontjából sajátos nevelési igényként jelentkezik. Ennek ellenére a köznevelési törvény az értelmező rendelkezései között nem sorolja fel a súlyos és halmozottan fogyatékosággal élő tanulókat a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló körébe. A biztos mindezek alapján a jelentésében elsőként azt állapította meg, hogy a köznevelési törvénynek a sajátos nevelési igényű gyermekekre, tanulóra vonatkozó értelmező rendelkezése a súlyos és halmozott fogyatékoság definitív értelmezése tekintetében hiányos, amely így a jogbiztonság követelményébe ütköző visszásságot okoz.

### *A szakértői bizottságok szerepe kapcsán a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók oktatáshoz való hozzájutásában*

A vizsgálat feltárta, hogy a gyermek állapotának felmérésére vonatkozó jogszabályi rendelkezés nem kellően részletezett, nem határozza meg a teljes körű diagnózishoz szükséges felmérés irányvonalait. A válaszadók továbbá kevésnek tartották az egyszeri vizsgálati alkalmat, helyette a folyamatdiagnosztika szorgalmazására tettek javaslatot, mert ez alapozza meg a gyermek komplex fejlesztését, nevelését, oktatását, rehabilitációját. A megkeresett szervek hiányzóknak tartották továbbá a súlyosan-halmozottan fogyatékos személyekre vonatkozó komplex gyógypedagógiai, pszichológiai, orvosi vizsgálat diagnosztikus protokollját. Jogszabály ugyan rögzíti a szakértői vizsgálatot végző szakembercsoport személyi feltételeit, amely gyógypedagógus, pedagógus, pszichológus, orvos szakemberekből tevődik össze. A szakértői bizottság vizsgálatában azonban a jogszabályban nem határozza meg a fogyatékoság típusának megfelelő gyógypedagógiai szakember alkalmazását. E hiányosság további akadályát képezi a súlyosan-halmozottan



fogyatékos tanulók valós állapota feltérképezésének. Ez utóbbi két hiányosság (szakember- és protokoll-hiány) összefügg azzal a problémával, hogy a bizottság számos esetben nem a tanuló állapotának megfelelő oktatási intézményt, szakembert, óraszámot és fejlesztést ír elő.

A válaszadók valószínűsítették, hogy az intézmény kijelölésénél a szakértői bizottságok az aktuális állami, és szülői egyetértés esetében nem állami fenntartású intézmények férőhelyei ismeretében határozzák meg a szakértői véleményükben a tanulók diagnózisát, hogy számukra az oktatáshoz való hozzáférhetőség valamilyen formában biztosítható legyen. A szakértői bizottságok a jelenlegi szakmai, jogi és infrastrukturális feltételek mellett kialakított kényszerű eljárásának az a következménye, hogy a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók tényleges ellátási és oktatási igényeinek megfelelő intézményhálózat nem alakulhatott ki, és nem kapható valós adat arról, hogy valójában milyen és hány férőhelyre lenne szükség az érintett tanulók oktatásához.

Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a sajátos nevelési igényű tanulónak joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. A szülő választja ki a sajátos nevelési igényű tanuló számára megfelelő ellátást nyújtó nevelési-oktatási intézményt az illetékes szakértői bizottság szakértői véleménye alapján, a szülő és a gyermek igényeinek és lehetőségeinek figyelembevételével. A biztos megállapította, hogy a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók oktatáshoz való hozzáférhetőségét megalapozó szakértői bizottsági eljárás feltételrendszere alapjaiban hiányos, ami nem teszi lehetővé a valós képzési hely és fejlesztési idő pontos meghatározását, így a tanulók oktatáshoz való jogával és a gyermekek legjobb érdekének elvével összefüggésben súlyos visszasságot okoz.

#### *A fejlesztő nevelés-oktatás intézményrendszere tekintetében*

A gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény fejlesztő nevelés-oktatást végző iskolaként működik, ha kizárólag súlyos és halmozottan fogyatékos gyermekeket lát el. A vizs-

gálat feltárta, hogy a köznevelés információs rendszerének intézménytörzsi nyilvántartásában rögzített adatok, valamint az intézmények által ellátott feladatok alapján 89 olyan intézmény működik, amely ellát fejlesztő nevelés-oktatás alapfeladatot. Ezek közül 71 köznevelési intézmény állami, 5 egyházi és 13 egyéb fenntartásban működik. Az állami fenntartású intézmények e célra létrehozott csoportjaiban 824 gyermek, otthoni ellátás keretében 393 gyermek, abban az intézményben, amely a gyermek ápolását, gondozását ellátja 654, súlyos és halmozottan fogyatékos gyermek vesz részt fejlesztő nevelés-oktatásban. A súlyosan és halmozottan fogyatékos tanulók létszámadatát az OH sem gyűjti központilag, ami visszavezethető a köznevelési törvény említett, hiányosan meghatározott sajátos nevelési igényű tanuló fogalmára is. Az ombudsman mindezek alapján arra a következtésre jutott, hogy a súlyosan és halmozottan fogyatékos tanulói létszám nem állapítható meg, így arra sincs lehetőség, hogy a jogosulti kör létszámához igazodjon az intézményhálózat kialakítása, férőhely megteremtése, mindez pedig e gyermekek, tanulók oktatáshoz való hozzáférhetőségével összefüggő visszasságot idéz elő.

### *A személyi és tárgyi feltételek kapcsán*

A fejlesztő nevelés-oktatást a sajátos nevelési igény típusának megfelelő gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatásával, a szülő igénye, a gyermek állapota és a szakértői bizottságnak a fejlesztő foglalkozások heti óraszámára vonatkozó javaslata nyomán kell megszervezni. Egyrészt szükséges a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatása, másrészt pedig a neveléshez és oktatáshoz szükséges speciális tanterv, tankönyv és egyéb segédlet, a fejlesztési területek szakértői bizottság által történő meghatározása.

A személyi és tárgyi feltételekkel összefüggő biztosi kérdések tekintetében a válaszadók jelentős többsége megerősítette: a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók ellátásában a legnagyobb nehézséget a gyógypedagógus szakemberhiány okozza. Így sem a szakértői véleményben rögzített óraszámot, sem a tanuló állapotának megfelelő

fejlesztést nem tudják biztosítani; különösen problémás az autizmussal élő tanulók szakember-ellátottsága. A szakemberhiány visszavehető a képzések szervezésére, hiszen azok egy része csak önköltséges formában szerezhető meg, illetve a dékánok válaszaiból kitűnik, hogy jelenleg kifejezetten a súlyos és halmozottan fogyatékos személyek fejlesztésére vonatkozó speciális képzés nincs Magyarországon. Számos válaszadó jelezte azt is, hogy a fogyatékos típusa szerinti gyógypedagóguson, illetve konduktoron felül a gyermek egészségügyi állapotára tekintettel is szükséges lenne szakember biztosítása, hiszen a gyermekek állapota egészségügyi szakszemélyzet jelenlétét (ápoló, orvos, gyógytornász) is igényeli.

A válaszadók a tárgyi feltételek hiánya kapcsán az alulfinanszírozottság miatt az infrastrukturális feltételek hiányán túl a speciális tárgyi eszközök hiányát is jelezték, mert nem tudják beszerezni a fejlesztő nevelés-oktatáshoz szükséges speciális fejlesztő eszközöket. A biztos hivatkozott arra is, hogy egy egyedi ügy kapcsán (AJB-1671/2017) jutott a tudomására, miszerint egyedi ügy érintett tanulója tekintetében is a tárgyi és személyi feltételek hiánya miatt jött létre kényszermegoldás, mind jogi, mind gyógypedagógiai szempontból meg nem engedhető módon, ugyanis a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulót a középsúlyos értelmi fogyatékos tanulókkal közös csoportban helyezték el. Mindezek alapján a jelentés értelmében a súlyosan és halmozottan fogyatékos tanulók fejlesztő nevelés-oktatásához hiányoznak a személyi és tárgyi feltételek, illetve az állapotuknak megfelelő szakirányú felsőfokú képzések, ami a fogyatékos-sággal élő tanulók oktatáshoz való hozzáférhetőségével összefüggő visszasságot idéz elő.

### *Az oktatási intézménybe való eljutás lehetőségei kapcsán*

A megkeresett szervek válaszai alapján a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók iskolába való eljutását sok tényező akadályozza. Hiába jogosultak utazási kedvezményre a tömegközlekedés igénybevételénél, azt állapotuknál fogva nem tudják igénybe venni, az érintett családok gyakran nem rendelkeznek személygépkocsival, így az azzal kapcsolatos költségtérítést sem tudják igénybe venni. Többen jelezték

azt is, hogy hiányzik a támogató szolgáltatás (szállítás), illetve a családok nem tudják finanszírozni a gyermek utaztatásához szükséges speciális szállító járművet.

A köznevelési törvény értelmében a kötelező felvételt biztosító iskolába való utaztatásról a fenntartó gondoskodik. A szaktárca álláspontja szerint e szabály alkalmazandó abban az esetben is, ha a tanuló iskoláját a szakértői bizottság jelöli ki. A szaktárca álláspontjával egyetértésben az ombudsman jelentésében azt hangsúlyozta, hogy a szakértői bizottság által kijelölt intézmény a bizottság véleménye alapján válik kötelező felvételt biztosító iskolává, a tanulót az iskola köteles lesz felvenni, így az iskola fenntartójának feladatává válik a tanuló iskolába való utaztatásának a megszervezése és költségeinek viselése. E követelménynek pedig az oktatási intézmények fenntartói nem tudnak eleget tenni, hiszen sem anyagi forrásaik, sem eszközeik nincsenek a tanulók utaztatásához. Az EMMI oktatásért felelős államtitkára jelezte azt is, hogy az ehhez szükséges pénzügyi keret nem jelenik meg a KLIK címkézett költségvetésében.

Mindezek alapján az ombudsman azt állapította meg, hogy a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók iskolába való eljutását a feltételek hiánya akadályozza, vagy adott esetben teljes mértékben ellehetetleníti, ami pedig az érintett tanulók tekintetében az oktatáshoz való joggal és a gyermekek legjobb érdekeivel összefüggésben súlyos visszáságot okoz.

### *Az iskolai oktatás feltételrendszerének hiánya tekintetében*

A súlyos és halmozottan fogyatékos gyermek ellátását a szakértői bizottság fejlesztő foglalkozások heti óraszámára vonatkozó javaslatának figyelembevételével kell megszervezni. A heti fejlesztő foglalkozások száma nem lehet kevesebb 20 óránál. Indokolt esetben a szülő kérésére, ha a gyermek állapota szükségessé, lehetővé teszi, ennél több/kevesebb óraszám is megállapítható. A válaszadók szerint a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók iskolai oktatása több tényező hiánya miatt nem teljesülhet. A szakértői bizottságok által szakvéleményben rögzített óraszámok csökkenthetők a szülő kérésére, a gyermek állapotára hivatkozással, azonban a gyermek

állapotát diagnosztizáló szakértői vélemény felülvizsgálata nélkül. Ez a tanulók fejlesztő nevelés-oktatásának a kiüresedéséhez vezethet a tanuló állapotától függetlenül. A válaszadók ugyanakkor az óraszám növelésére vonatkozó szülői kérelemről nem tudtak beszámolni. E tanulók tekintetében felmerült, hogy a jogszabályban rögzített minimum óraszámot felül kellene vizsgálni, arra hivatkozással, hogy a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók számára is biztosítható legyen a tanórákon kívüli foglalkozásokon, szakkörökön, napközi foglalkozáson való részvétel.

A fejlesztő nevelés-oktatásra vonatkozó köznevelési szabályok kizárják ebben az iskola típusban a köznevelési törvény tankötelezettségre, pedagógiai munka szakaszaira, a kerettantervekre, intézménytípusokra, tanítási év rendjére, tanítási, képzési idő rendjére, tanulói jogviszony létesítésére, gyermek, tanuló kötelességének teljesítésére és felnőttoktatásra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását. Az ombudsman álláspontja szerint e rendelkezésben e miatt az automatikus kizárás miatt iskolai oktatás sem képzelhető el, mivel éppen a kizárt rendelkezések jelentik az iskolai oktatás lényeges, alapvető összetevőit. Mindezekre figyelemmel a jogszabályi rendelkezések alapján a tanuló és az iskola között tanulói jogviszony sem jöhet létre, még annak ellenére sem, hogy e tanulók tankötelezettek, mindez pedig az érintett súlyos és halmozottan fogyatékos gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

#### *A fejlesztő-nevelés oktatás iskolán kívüli biztosítása vonatkozásában*

Ha a sajátos nevelési igényű gyermek súlyos és halmozottan fogyatékos, fejlesztő nevelés-oktatásban vesz részt. A fejlesztő nevelés-oktatást gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési, nevelési-oktatási intézmény látja el egyéni vagy csoportos formában; vagy otthoni ellátás keretében vagy abban az intézményben, amely a gyermek ápolását, gondozását ellátja. A feltárt tényállás és a válaszadók véleménye szerint a szakértői bizottság férőhely hiánya miatt inkább egyéni otthoni ellátást javasol, annak érdekében, hogy legalább pár órát kapjon a tanuló. Ezt a szülők, gyámok még akkor is elfogadják, ha a gyermek a jogszabályban rögzített 20 óránál jóval kevesebb

óraszámban jut oktatáshoz. E kompromisszumos megoldások nem ösztönzik a fenntartót a szükséges férőhely kialakítására, a szállítás megszervezésére és a szakmailag és létszámban megfelelő szakember biztosítására, a szakértői bizottság javaslata pedig „konzerválja” az alacsony számú, ebből következően pedig szakmailag nem megfelelő színvonalú szolgáltatást.

Az ombudsman megállapította, hogy a férőhely hiányában a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók számára az otthoni, illetve a gyermek ápolását és gondozását ellátó intézményben való fejlesztő-nevelés oktatás biztosítása – eltekintve azon esetektől, amikor az a gyermek egészségügyi állapota miatt valóban szükséges – indokolatlan. A szakértői véleményekben az ilyen jellegű feladatellátás a tanuló oktatásának színvonalát csökkenti, mindez az érintett tanulók oktatásához való jogával, valamint a gyermek legjobb érdekével összefüggő visszasságot idéz elő.

#### *A tankötelezettség teljesítése vonatkozásában a fejlesztő nevelés-oktatás során*

A köznevelési törvény a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók számára előírja a tankötelezettség teljesítését egy önálló oktatási formában, amely nem általános iskola és középiskola, de nem is HÍD program, ahol a többségi tanulók számára az oktatáshoz való jog érvényesül, hanem azoktól elkülönülő intézményi forma: a fejlesztő nevelés-oktatás. Ez utóbbiban a tanulók az egyedi szükségleteikre és igényeikre tekintettel a hagyományos értelemben vett oktatás mellett jogosultak egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs és rehabilitációs ellátásra is. A jelentésben részletezett alapvető hiányosságok miatt ez az oktatási forma kiüresedik, és a tanulók számára inkább az egészségügyi eleme dominál, miközben az ehhez is szükséges személyi (ápoló személyzet, gyógytornász) és tárgyi feltételek (speciális eszközök) sem állnak rendelkezésre. A Gyermekjogi Egyezmény rögzíti, hogy a fogyatékossgal élő gyermek valóban részesülhessen oktatásban, képzésben, az Egyezményhez fűzött Kommentár hangsúlyozza a fogyatékossgal élő gyermekek jogát a többségi iskolákba való befogadásuk elismeréséről.

Mindebből következően a biztos álláspontja szerint a fenti hiányosságok egyben a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével, az egyenlő bánásmód követelményével és az érintett személyek vonatkozásában az oktatáshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoznak, továbbá nem felelnek meg a CRPD és a Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseiből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

## **Intézkedések**

Az ombudsman felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók oktatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférése, számukra a tényleges oktatás feltételeinek biztosítása érdekében. Ebben a körben különösen gondoskodjon a fogalom meghatározásról, férőhely létrehozásról, személyi és tárgyi feltételek megteremtéséről, az intézménybe való eljutás megszervezéséről, illetve a szakértői bizottságok diagnosztikai eljárásának és intézménykijelölő szerepének egyértelműsítéséről.

## **A jelentés utóélete és kapcsolódó ügyek**

Az oktatásért felelős államtitkár első válaszában a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók ellátásának fejlesztését célzó projektekről adott tájékoztatást, amely kapcsán kitért arra, hogy a jelzett konstrukciók szakmai alapjait egy általuk létrehozott, illetve koordinált munkacsoport készítette elő. A benyújtott pályázatok jelenleg az értékelési szakaszban vannak. Ismételten beszámolt arról, hogy a gyógypedagógiai nevelés-oktatás és a pedagógiai szakszolgálati feladat-ellátás területén tapasztalható szakemberhiány enyhítése érdekében milyen intézkedéseket tettek.

A biztos ezzel kapcsolatosan megfogalmazta, hogy mivel a vonatkozó projektek felhívásai értelmében a projektek által célzott fejlesztések területileg korlátozottak, vagyis azok helyszíne Magyarország kevésbé fejlett régiói, felmerül az egyenlő bánásmód követelményének sérelme a fejlettebb régiókban élő súlyos és halmozottan fogyatékos

gyermek vonatkozásában is, ahol e visszasságok szintén detektálhatók. Ennek kapcsán kérdés, hogy ismert-e a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók teljes körének valós száma, amelyhez a célzott intézkedések a valós igényfelmérések alapján tervezhetők és megvalósíthatók lennének. A biztos felhívta az államtitkár figyelmét, hogy ezen intézkedések nem reagálnak a jelentés egyedi visszasságokat jelző megállapításaira, ezért e kérdésekre is kiterjedő, újabb tájékoztatást kért a szaktárcától.

Az államtitkár második válaszában tájékoztatást adott a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók ellátásával kapcsolatos azon körülményekről, amelyekről már beszámolt, valamint kiemelte, hogy a gyógypedagógiai nevelés-oktatás és a pedagógiai szakszolgálati feladat-ellátás területén tapasztalható szakemberhiány enyhítése érdekében milyen intézkedéseket tettek. A fentieken túl utalt a nyilvánosan elérhető szakértői bizottsági tevékenységek eljárási protokolljaira, amit külön projektben dolgoztak ki és az e projekt keretében beszerzett diagnosztikai eszközökre. Így nem értett egyet azzal, hogy a szakértői bizottsági eljárás feltételrendszere hiányos.

Mindezek ismeretében a biztos az államtitkár figyelmébe ajánlotta immár részletesen a jelentésben feltárt egyes visszasságokat. Így azt, hogy „a gyermek állapota felmérésére vonatkozó jogszabályi rendelkezés nem kellően részletezett”, vagyis nem a projekt keretében kidolgozott protokollok hiányát fogalmazta meg, hanem a szakmai protokollokban foglalt tartalmi összetevők jogszabály formájában való megjelenésének a hiányát, mert így válhat az érintettek számára ismertté és számon kérhetővé. A jelentés a súlyos és halmozott fogyatékos fogalmi meghatározásával összefüggésben a köznevelési törvény irányadó értelmező rendelkezéseivel kapcsolatos hiányosságára mutatott rá, mivel e fogalom a sajátos nevelési igényű gyermek, tanulók meghatározásában nem szerepel. Nem vitatta az ombudsman azt az érvet, hogy egy kerettörvény nem tartalmaz részletszabályokat, ugyanakkor fenntartotta, hogy a jogbiztonságot sérti, hogy e törvény meghatároz egy fogalmat, arra később egy komoly intézményrendszert épít, de a törvényi fogalom meghatározásából kimarad egy jelentős személyi kör, a súlyos fogyatékossgal élők. A biztos jelezte: a jelentésben rögzítette azt is, hogy a súlyosan és hal-



mozottan fogyatékos tanulói létszám nem állapítható meg, így arra sincs lehetőség, hogy a jogosulti kör létszámához igazodjon az intézményhálózat kialakítása, férőhely megteremtése, ami a fogyatékos-sággal élő tanulók oktatáshoz való hozzáférhetőségével összefüggő visszasságot idéz elő.

A biztos rámutatott arra az ellentmondásra is, hogy az államtitkár a 2016/2017-es tanévre nézve e tanköteles korúakra vonatkoztatva 2 584 főt jelölt meg, ezzel szemben a Miniszterelnökség válasza értelmében a 2016. év első félévében országosan 45 382 fő tanköteles korú tartósan beteg, súlyosan fogyatékos gyermekre tekintettel részesültek emelt összegű családi pótlékban. Az ombudsman fenntartotta álláspontját a tekintetben is, miszerint az nem egyértelmű, hogy a fejlesztő foglalkozások megszervezésekor e törvénynek a tankötelezettségre, a pedagógiai munka szakaszaira, a NAT szabályaira és a kerettantervekre, az intézménytípusokra, a tanítási év rendjére, a tanítási, képzési idő rendjére, a tanulói jogviszony létesítésére vonatkozó rendelkezéseit nem lehet alkalmazni. Végül jelezte az államtitkár felé, hogy mivel a válaszában foglaltakkal nem ért egyet, a jelentésében rögzítetteket továbbra is fenntartja, és ha a vázolt problémák tekintetében előrelépés nem történik, úgy megfontolja az ügy Országgyűlés elé terjesztését.

Az oktatásért felelős államtitkár utolsó válaszában végül arról tájékoztatta a biztost, hogy a súlyos és halmozottan fogyatékos gyermekek oktatásával kapcsolatosan megfontolta a jelentés megállapításait és intézkedéseit, és ennek nyomán módosítani kívánja a visszasajog szabályozást, és szakmai egyeztetéseket kezdeményezett az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karával.

A gyakorlatból említést érdemel két további kiemelt vizsgálat: a sajátos nevelési igényű gyermekek befogadó, személyre szabott óvodai nevelésének jelenlegi helyzetének (AJB-494/2017), illetve a sajátos nevelési igényű tanulók oktatáshoz való hozzáféréseinek kérdése (AJB-1837/2017). Az ombudsman előbbi jelentésében megállapította, hogy a hazai köznevelés rendszerében nem érvényesül az a követelmény, hogy a sajátos nevelési igényű, fogyatékos-sággal élő óvodásokat inkluzív, befogadó, tehát az ő különleges igényeik szerint neveljék. A köznevelési törvény és az Országos Fogyatékos-ságügyi

Program szabályozása nem kapcsolódik egymáshoz, és hiányoznak a személyi feltételek is. Az ombudsman ennek megállapítása és egyedi panaszügyek visszaszám helyzeteinek megoldására tett ajánlásai mellett a szaktárca intézkedését kérte.

Az alapjogi biztos a sajátos nevelési igényű (SNI) gyermekek óvodai ellátásával összefüggésben négy konkrét panaszügyet egyesítve folytatott átfogó vizsgálatot. Az ombudsmani jelentés hangsúlyozta, hogy az egyenlő bánásmód követelménye olyan pozitív intézkedéseket vár el, amelyek lehetővé teszik az egyén helyzetéből adódó hátrányok csökkentését, a köznevelés egész rendszerében is hangsúlyozottan érvényesülnie kell a fogyatékossgal élő gyermekek jogainak.

A jelentés rámutat, hogy a sajátos nevelési igényű, de integráltan, vagyis a meglévő többségi nevelés rendszerébe beillesztve nevelhető óvodások ellátása önkormányzati feladat, amely csak a törvényben meghatározott formában látható el. A köznevelési törvényben és az Oktatási Irányelvben csak ez az integráció a követelmény – hangsúlyozta nem először az ombudsman. Az inkluzív oktatás fogalma célként, feladatként viszont csak az Országos Fogyatékossgügyi Programban (OFP) jelenik meg. Komoly hiányosság tehát, hogy a köznevelési jogszabályok és stratégiák nem tartalmazzák az inkluzív, a befogadó, valamennyi fogyatékossgal élő tanuló számára egyenlő eséllyel hozzáférhető tanulási környezet megteremtésére vonatkozó konkrét előírásokat, az Oktatási Irányelvben nincs utalás a CRPD előírásaira, a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségéről szóló törvényre, az OFP-re és annak Intézkedési Tervére.

A biztos egyedi ügyeket is vizsgált. Visszásságnak értékelte, hogy a jászfényzarui önkormányzat a jogosultság megállapítását követően csak évekkel később kötötte meg a feladatellátást biztosító köznevelési szerződést. A tahitótfalui önkormányzat pedig az integrált óvodai nevelési feladatellátásából a jövőre nézve önkényesen kizárta a testi, érzékszervi, beszédfogyatékos, autista, a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének tartós és súlyos rendellenességével küzdő gyermekeket, anélkül, hogy az ellátásukról másként gondoskodott volna. Egy további egyedi ügy kapcsán az alapjogi biztos azt tárta fel, hogy a jászberényi Maci Óvoda jogsértő módon járt el, amikor

a panaszos szülő gyermeke számára nem biztosította a szakértői véleményben foglalt teljes integrált óvodai nevelést, helyette a gyermeket szegregált óvodai csoportban helyezte el.

A biztos felhívta a figyelmet, hogy a köznevelési törvény lehetővé teszi a részleges integrációt is, ami viszont az OFP által célként kitűzött érdemi inklúzió megvalósítását hátráltatja, és nem egyeztethető össze a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével. Megállapította, hogy az állam nem tesz eleget a fogyatékossgal élő gyermekek kiemelt védelmével kapcsolatos jogvédelmi kötelezettségének, nincs tekintettel a CRPD által rögzítettekre sem. A jelentés elismeri, hogy – elsősorban jogalkotás keretében – több intézkedés történt az integrált óvodai nevelés feltételeinek javítása érdekében, de az egyedi ügyek továbbra is rendszeresen a feladatellátás személyi hiányosságait hozzák felszínre. Az ellátást nehezíti az is, amikor az intézmények a többi szülő ellenállására hivatkoznak, ahelyett, hogy megfelelően tájékoztatnák, célirányos érzékenyítésben részesítenék őket az inklúzió lényegéről. A jövő társadalmá szempontjából is fontos lenne, hogy a sajátos nevelési igényű és a többséghez tartozó gyermekek kölcsönösen elfogadják egymást és ez az elfogadás jellemezze a környezetüket is.

A jelentés rögzíti, hogy az egyedi ügyekben és rendszerszinten feltárt körülmények, mulasztások és hiányosságok sértik az érintett sajátos nevelési igényű kisgyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, továbbá sértik a CRPD által rögzített nemzetközi követelményeket. A helyzet rendezésére a biztos az emberi erőforrások miniszterétől kérte, hogy dolgozzák ki azt a stratégiát, amellyel meghonosítható az inkluzív óvodai nevelés szemléletmódja. Kezdeményezte, hogy a szaktárca tegyen lépéseket a személyi feltételek biztosítására. Az egyedi ügyek megoldására az ombudsman az érintett óvodák és fenntartók számára fogalmazott meg ajánlásokat.

A második jelentésben az ombudsman az akut szakemberhiányra, az iskolába való eljutás ellehetetlenülésére, valamint a kézbesítőnek használt szülő problematikájára hívta fel a figyelmet az integráltan nevelhető, sajátos nevelési igényű tanulók oktatáshoz és fejlesztéshez való hozzáférése kapcsán. A biztoshoz forduló szülők sérelmezték, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekeik nem kapták meg

a szakértői bizottság szakvéleményében meghatározott fejlesztő nevelést, oktatást. A fejlesztés hiánya több gyermek állapotában és iskolai teljesítményében jelentős visszaesést okozott – ez a megállapítás köszönt vissza a panaszbeadványokban.

Az ombudsman rögzítette a jelentésében: a sajátos nevelési igényű tanulónak joga van ahhoz, hogy különleges bánásmód keretében, állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön, amit az ezt előíró szakértői bizottság véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. A vizsgálat öt panaszügyből kettőben a sajátos nevelési igényű, integrált oktatásra jogosult tanulók a szakemberek, vagyis logopédus, pszichológus hiánya miatt nem jutottak hozzá a szakvélemény szerinti, számukra szükséges ellátáshoz. Az ombudsman megállapította, hogy a jogszabályi követelmények figyelmen kívül hagyása sérti a jogbiztonság követelményét, az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát.

Volt olyan szülő is, akit arra kértek, juttassa el a szakértői bizottság szakértői véleményét a tanuló iskolájába. Ez a biztos szerint komoly aggályokat vet fel, ugyanis felveti annak lehetőségét, hogy a szakértői vélemény nem vagy nem időben jut el a címzethez. Ráadásul megszakíthatja az egyes állami szervek közötti, jogszabályi eljárási láncot, ha az érintett szülő nem hajlandó kvázi kézbesítőként együttműködni a szakértői bizottsággal vagy az iskolával. Az ombudsman jelentése kitér arra, hogy két esetben is akadályozott volt, hogy a sajátos nevelési igényű, fogyatékossgal élő tanulók eljussanak a szakértői véleményben kijelölt iskolába és onnan haza. Az egyik esetben a betegszállító a gyermekért rendszeresen csak az esti órákban érkezett meg, a másikban pedig a súlyos fogyatékossgal élő gyermek az állapotánál fogva tömegközlekedést nem használhatott, ennek dacára egyáltalán nem szervezték meg a gyermek utaztatását a lakóhelye és az iskolája között. Egy esetben felmerült az az ötlet, hogy a tanulókat kollégiumban kellene elhelyezni.

A biztos kiemelte, hogy a szakértői bizottság által kijelölt intézménynek kötelessége felvenni a sajátos nevelési igényű, fogyatékossgal élő tanulót. Így az iskola fenntartójának feladata az utaztatás megszervezése és költségeinek viselése. Mindez pedig független

attól, hogy az iskolának ki a fenntartója. Súlyos probléma, hogy a törvény által előírt követelménynek a fenntartók jelenleg nem tudnak eleget tenni: nincsenek meg hozzá a szükséges anyagi forrásaik, eszközeik. Az ombudsman megállapította, hogy a hiányzó feltételek sértik az oktatáshoz való jogot, valamint az esélyegyenlőség és a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét is. A biztos felhívta a figyelmet, hogy a kollégium igénybevétele önkéntes döntés, ami nem válthatja ki a szakértői véleményben kijelölt iskolába utaztatás kötelezettségét.

Az ombudsman az emberi erőforrások miniszteréhez fordult azt kezdeményezve, hogy tegye meg az ismertetett problémák megoldásához szükséges intézkedéseket. A biztos felkérte a KLIK elnökét: intézkedjen, hogy valamennyi, sajátos nevelési igényű gyermek megkapja a szakértői véleményben rögzített ellátást és fejlesztést. Kezdeményezte azt is, hogy a szakértői bizottságok a szakértői véleményeket minden esetben a jogszabálynak megfelelően, valamint nyomon követhető módon, közvetlenül küldjék meg a kijelölt köznevelési intézményeknek.



## A gyermek joga az egészséghez és az egészségügyi szolgáltatásokhoz

(24. cikk)

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen. Erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától.
2. Az Egyezményben részes államok erőfeszítéseket tesznek a fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, és alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy
  - a) csökkentsék a csecsemő- és a gyermekhalandóságot;
  - b) biztosítsák minden gyermek számára a szükséges orvosi ellátást és egészségügyi gondozást, legfontosabbnak tekintve az egészségügyi alapellátás fejlesztését;
  - c) küzdjenek a betegség és a rosszul tápláltság ellen, az egészségügyi alapellátás keretében is, különösen a könnyen rendelkezésre bocsátható technikák felhasználásával, valamint táplálkozó élelmiszerek és ivóvíz szolgáltatásával, figyelembe véve a természeti környezet szennyezésével járó veszélyeket és kockázatokat;
  - d) biztosítsák az anyák terhesség alatti és szülés utáni gondozását;
  - e) tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására, a szoptatás előnyeire, a környezet higiénijára és tisztántartására, a balesetek megelőzésére vonatkozó alapvető ismeretekről, továbbá megfelelő segítséget nyújtsanak ezen ismeretek hasznosításához;
  - f) fejlesszék a megelőző egészséggondozást, a szülői tanácsadást, valamint a családtervezési nevelést és szolgálatokat.

3. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas, hatékony intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék a gyermekek egészségére káros hagyományos szokásokat.
4. Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy elősegítik és előmozdítják az e cikkben elismert jog teljes megvalósításának fokozatos biztosítására irányuló nemzetközi együttműködést. E tekintetben különösen figyelembe veszik a fejlődő országok szükségleteit.

A gyermekek jólléte kapcsán kiemelt szerepe van az egészségügyi szolgáltatásokhoz való tényleges hozzáférésnek, a betegségek megelőzésének és a megfelelő ellátásuknak, de tágabb értelemben az egészséges élet körülményeinek (pl. higiénia) biztosításának, az egészséges életmóddal kapcsolatos felvilágításnak, tájékoztatásnak. A gyermeki és szülői jogok összeegyeztetése, az állam felelősségvállalása, esetleges jogkorlátozása kapcsán az egyik neuralgikus pont éppen a kötelező védőoltások beadása és az azok alóli mentesülés kérdése. Mindez pedig egy konkrét panaszügy nyomán az ombudsman vizsgálati látókörébe is került: milyen esetekben, módon lehet „kikényszeríteni” az oltás beadását.

## **Ha nincs oltás, nincs óvoda**

*Vizsgálat az életkorhoz kötött védőoltások megtagadása és az óvodából való kizárás kapcsán (AJB-361/2016)*

KUSSINSZKY ANIKÓ

Az ombudsman szerint a kötelező védőoltások beadása mind az egyes gyermekek, mind pedig a közösség érdekeit szolgálják. A jelenlegi hatósági gyakorlat azonban súlyosan diszfunkcionális jegyeket mutat: a védőoltások beadását az egészségügyi államigazgatási szerv elrendelheti ugyan, de jellemzően csupán pénzbírságot szab ki, ha a gyermek törvényes képviselője nem enged a hatósági felszólításnak. Az ombudsman szerint alap-



jogi szempontból aggályos az is, hogy az óvodák elutasítják az olyan gyermekek felvételét, akik nem kapták meg a kötelező védőoltásokat. A biztos elemezte a kötelező védőoltások megtagadásának kezelésével kapcsolatos gyakorlatot és szabályokat, jelentésében kezdeményezéseivel pedig az érintett intézmények széles körét szólította meg.

Az ombudsman szerint alapjogi szempontból aggályos, hogy az óvodák elutasítják az olyan gyermekek felvételét, akik nem kapták meg a kötelező védőoltásokat. A védőoltások beadását az egészségügyi államigazgatási szerv elrendelheti ugyan, de jellemzően csupán pénzbírságot szab ki, ha a gyermek törvényes képviselője nem enged a hatósági felszólításnak. Az alapjogi biztos átfogó vizsgálatban elemezte a kötelező védőoltások megtagadásával kapcsolatos gyakorlatot és szabályokat, jelentésében pedig kezdeményezéseivel az érintett intézmények széles körét szólította meg.

## **Az eljárás megindulása**

Az érkező panaszbeadványok alapján jutott az alapjogi biztos tudomásra az a gyakorlat, hogy az óvodák elutasítják a hároméves kort betöltött gyermekek felvételét a védőoltások hiánya miatt az Országos Epidemiológiai Központ (OEK) módszertani levelében foglaltak alapján. Jelzések érkeztek továbbá a kötelező védőoltások megtagadásával összefüggő közigazgatási és szabálysértési hatóságok eljárási gyakorlatával (párhuzamos eljárások), illetve a gyámhivatal eljárásával (kiskorú veszélyeztetése), azok jogszabálysértő működésével kapcsolatban. A beadványokban kifogásolták a kötelező védőoltások esetén figyelembe vehető halasztási, illetve mentesítési okok szűkre szabott rugalmatlan alkalmazását. Az ombudsman a panaszbeadványok nyomán átfogó vizsgálatot indított, és tájékoztatást kért az illetékes jegyzőtől, a járási hivatal vezetőjétől, továbbá az EMMI köznevelésért, valamint egészségügyért felelős államtitkáraitól.

## A megállapított tényállás

A jegyző válasza szerint a szülők gyermeküket be kívánták íratni az óvodába. Az óvoda szervezeti és működési szabályzata (SZMSZ) és házirendje előírja, hogy gyermeket óvodai nevelésbe venni orvosi igazolás csatolásával lehet, amely igazolja, hogy a „gyermek közösségbe felvehető”. A szülők nem kaptak ilyen tartalmú igazolást a gyermek orvosától, mert a kiskorú nem kapta meg a kötelező védőoltásait. Az óvodavezető a megfelelő tartalmú orvosi igazolás hiányában a gyermek óvodai felvételét elutasította. A szülő ezután az elutasító döntés ellen a fenntartónál eljárást kezdeményezett, valamint külön kérelmet nyújtott be a jegyzőhöz a gyermek óvodai felmentésére. A felülvizsgálati eljárás során a jegyző megsemmisítette az óvodavezető határozatát, egyben új eljárásra és döntéshozatalra utasította. Az óvodai felmentésre vonatkozó kérelmet elutasította.

Az óvodavezető a szülőket tájékoztatta az új eljárás megindításáról, egyben kérte az SZMSZ-nek és a házirendnek megfelelő orvosi igazolás benyújtását. A szülő ezután egy Ausztriában praktizáló gyermek- és ifjúsági orvos által kiállított igazolással igazolta, hogy a gyermek egészséges, „semmilyen érv nincs az óvodába járás ellen,” mivel a gyermek orvosa a védőoltások hiánya miatt az óvoda házirendjének és SZMSZ-ének megfelelő igazolást továbbra sem volt hajlandó kiadni. Az óvodavezető az igazolás birtokában a gyermeket felvette az óvodába, egyidejűleg erről és a kötelező védőoltások hiányáról értesítette a gyermekorvost, a védőnőket, a járási hivatal népegészségügyi osztályát, a gyermekjóléti szolgálatot, valamint a jegyzőt.

A jegyző véleménye szerint a jogszabályok egyike sem mondja ki, hogy a kötelező oltás be nem adása miatt a gyermek óvodai felvételét el kell utasítani. Jelezte egyben azt is a válaszában, hogy a kötelező védőoltások be nem adása miatti eljárásrenddel kapcsolatosan ellentétes álláspontok alakultak ki a járási hivatal, a jegyző és óvodavezető között. A járási hivatal hivatkozott az OEK módszertani levelében foglaltakra, miszerint „*Gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal*

rendelkező gyermekek vehetők fel.” A jegyző hangsúlyozta, hogy a módszertani levélnek jogi értelemben kötelező ereje nincs, de a benne foglaltak az óvodavezetőben mégis kétséget ébresztettek a gyermek felvételénél.

A járási hivatal feltárt jogalkalmazási gyakorlatában az elmaradt védőoltások miatt a területi védőnő a gyermek kéthónapos kora után 2011-ben három alkalommal tértivevényes levélben tájékoztatta a szülőket az esedékes oltások beadatásáról, majd a hivatal még ez évben elsőként felszólítást küldött a szülőknek, majd hatósági eljárás keretében elrendelte a védőoltások beadását, annak eredménytelensége miatt pedig 5 ezer forint eljárási bírságot szabott ki. A hatóság következő intézkedésére ugyanakkor négy év múlva, 2015-ben került sor, ekkor újra felszólították a szülőket, elrendelték a védőoltás pótlását, eredménytelenség miatt immár 50 ezer forint összegű eljárási bírságot szabtak ki, amely utóbbi végrehajtása érdekében megkeresték az illetékes jegyzőt. Mind a hivatalvezető, mind pedig az egészségügyért felelős államtitkár azon az állásponton volt, hogy amíg csak a bírságotól való mentesítés lehetőségével élhetnek, nincs olyan szankcionálási lehetőség, ami valós kikényszeríthetőséget eredményez, az anyagi szankcionálási lehetőségek egyszerűen nem jelentenek kellő visszatartó erőt az oltást megtagadó szülők számára.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*A kötelező védőoltások felvétele, valamint elmulasztásának jogkövetkezményei vonatkozásában*

A védőoltás célja az egészségügyi törvény értelmében a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása. Az életkorhoz kötötten kötelező védőoltások elrendelését szintén jogszabály állapítja meg. Az egészségügyi államigazgatási szerv a mentesítés indokoltságát alátámasztó, a kezelőorvos által adott szakvélemény ismeretében, kérelemre mentesítést adhat a védőoltás alól a törvényben foglalt feltételek fennállása esetén.

A biztos hivatkozott az Alkotmánybíróság 2007-ben hozott határozatára. Eszerint a védőoltások elmaradása veszélyeztetheti az egyént és a közösséget. Az állam kötelessége, hogy kizárólag olyan

betegségek megelőzésére írjon elő oltási kötelezettséget, amelyek esetében az feltétlenül indokolt, és a gyermekek csak olyan védőoltásokat kapjanak, amelyek a lehető legkisebb egészségügyi kockázattal járnak. Az állam köteles gondoskodni arról, hogy a gyermekek megfelelő életkorban kapják meg az oltásokat. Rámutatott arra is, hogy „nemcsak a családnak, hanem az államnak is biztosítania kell a gyermekek számára azt a védelmet és gondoskodást, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges. Ezért az államnak akár a szülőkkel szemben is védelmeznie kell a gyermekek önálló érdekeit. Mivel a védőoltások az érintett egyén és a társadalom többi tagjának egészségét védik, a gyermekeknek érdekük fűződik ahhoz, hogy megkapják az életkorhoz kötött védőoltásokat. Továbbá a gyermekközösségek tagjainak érdekük fűződik ahhoz, hogy a közösség tagjai minél nagyobb számban legyenek immunizáltak.

A biztos e megállapításokat alapul véve vizsgálta meg alapjogi oldalról az elmaradt védőoltások utólagos pótlására vonatkozó rendelkezéseket és a védőoltások pótlása érdekében folytatott hatósági eljárást, gyakorlatot. A jelentés kiemeli, hogy az ombudsmannak jogkorlátozásra, illetve magánszemélyekkel szembeni szankciók alkalmazására nem feladata javaslatot tenni, mivel ez jellemzően nem fér össze a biztos alapjogvédő attitűddel. Kiemelte, hogy a védőoltások gyermekeknek való kötelező beadásának területén ombudsmanként elsődlegesen az ügyben leginkább veszélyeztetett csoport, a gyermekek jogainak védelmében akkor is szükséges fellépnie ugyanakkor, ha mindez óhatatlanul a másik oldalról a szülők egyes alapjogainak, így különösen a neveléshez való joguknak, illetve lelkiismereti és vallásszabadságuknak legitim korlátozásával jár.

A biztos jelentésében leszögezte a vonatkozó jogszabályi környezet rendelkezései alapján, hogy a kötelező védőoltás elrendelésének végrehajtása érdekében tehát a járási hivatalnak nem csupán anyagi jogi szankciók állnak rendelkezésére (a közigazgatási határozatban előírt meghatározott cselekmény annak elmaradása esetén kikényszeríthető). Az állam nevében a kijelölt hatóságnak a kötelező védőoltások pótlása érdekében eljárási kötelezettsége van, illetve,

hogy közigazgatási és szabálysértési anyagi szankciók együttes alkalmazása kizárt. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a hatóság eljárásai a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoztak. A hatóság ugyanis a feltárt tényállás alapján a gyermek jogainak érdekében és legfőbb érdeke szerint nem lépett fel kellő hatékonysággal, továbbá a kötelező védőoltások beadatása érdekében fennálló kötelezettségét és felelősségét más szervekkel (így pl. óvoda, gyámhatóság, gyermekjóléti szolgálat) kívánta megosztani.

A jelentés szerint nem hagyható figyelmen kívül, hogy a gyermek kivételes esetben a szüleivel szemben is jogosult lehet az állam védelemére. A nehéz kérdés itt abban áll, hogy indokolt-e az állami paternalizmus működése az adott esetben, illetve vajon mi szolgálja jobban a gyermek jogainak érvényesítését. A hozzá közel álló szülő döntésével szemben – jóval a megfelelő beadási időponton túl – végső esetben rendőrségi intézkedéssel kikényszerítendő-e az oltás beadása, vagy pedig az államnak tudomásul kell vennie azt, hogy a kikényszerítés e területen jogi eszközökkel, végső soron, a gyermek traumája, így jogsérelme árán alkotmányosan nem oldható meg. A biztos hangsúlyozta: nem mellékes kérdés, hogy a kötelező védőoltási rend nemcsak az egyén, a gyermek egészséghez való jogának érvényesülését szolgálja, hanem társadalmi szempontból is védelmi eszköz: járványok és az azzal járó súlyos károk és erőteljesebb korlátozások megelőzését szolgálja.

Az ombudsman szerint alkotmányosan indokolt a kötelező védőoltási rend; a kötelezés egyedi ügyben való végrehajtása során ugyanakkor kulcskérdés az arányosság vizsgálata. A szimpla automatizmus helyett fel kell mérnie a hatóságnak, hogy a védőoltás beadásával járó előny a gyermek oldaláról (egyedi egészségvédelem), valamint az adott közösség védelme szempontjából (nyájimmunitás mutatószámai) meghaladja-e az alkalmazott kényszerítőeszközzel járó korlátozást, sérelmet, sőt akár traumát. A generális prevenció szempontjából minden, nem egészségügyi indikációjú oltásmegtagadás problémát jelenthet, de az informáltság és a hatóságok iránti bizalom megteremtése talán alkalmas lehet arra, hogy ezeket a kivételes eseteket hatékonyan ellensúlyozza.

*Az immunizációval kapcsolatos,  
hatékony állami szerepvállalás kérdése vonatkozásában*

A jelentés kitér arra, hogy Magyarországon kötelező védőoltási rend érvényesül, ez azt jelenti, hogy kizárólag egészségügyi indokra hivatkozással lehet halasztást vagy mentesítést kérni a kötelező védőoltások körébe tartozó oltás beadásával összefüggésben. Léteznek ettől eltérő gyakorlatú országok is (például Németország), ahol csak ajánlott oltási rend működik, kötelező védőoltás elrendelésére csak járványveszély esetében kerül sor. A védőoltás beadására kötelezés egyértelműen beavatkozás az érintett gyermekek testi-lelki integritáshoz való jogába és a szülők gyermekeik gondozásának és nevelésének megválasztásához fűződő jogába. Ezen alapjogok korlátozásának szükségességét az Alkotmánybíróság szerint megalapozza az állam jogvédelmi kötelezettsége és – ehhez kapcsolódóan – alkotmányos célként a közegészségügyi, járványügyi közérdek. A korlátozásnak ugyanakkor – ahogyan már arra a biztos korábban is felhívta a figyelmet – meg kell felelnie az arányosság követelményének is eljárás- és anyagi jogi szempontból: az elért előnynek, eredménynek meg kell haladnia a korlátozással okozott sérelmet, hátrányt; e vonatkozásban pedig a mentesítésre vonatkozó szempontoknak is jelentőségük van.

Az állam objektív életvédelmi-egészségvédelmi kötelezettsége kiterjed a jogi szabályozás, ezen belül pedig a kötelező védőoltások elmulasztásának szankcionálásával kapcsolatos rendelkezések megalkotására, megfelelő végrehajtására, az oltóanyagok biztosítására, az optimális oltási rend kialakítására és az oltás lebonyolítását végző szakemberek biztosítására, valamint a szükséges nyilvántartások vezetésére. A biztos szerint a szankciórendszer hatékonyságával összefüggésben, az oltás-megtagadásos esetek megelőzése körében nem lehet a mellett a tendencia mellett szó nélkül elmenni, hogy a biztos rendelkezésére álló információk tanúsága alapján évről évre fokozódnak a kötelező védőoltások beadásának értelme, fontossága, hatékonysága körüli kételyek. Ez a jelenség pedig álláspontja szerint alkalmas arra, hogy aláássa a szülők, törvényes képviselők oldaláról a rendszerbe vetett bizalmat, így a jogkövető magatartást gyengítse.

A jelentés felhívta a figyelmet, hogy az infokommunikációs eszközök útján az információk terjedése felgyorsult, azok a társadalom széles rétegei számára váltak hozzáférhetővé. Ez az egyébként pozitív folyamat a vizsgált kérdéskör vonatkozásában mellékhatásokat eredményezett: sokan sokféle kérdést vetnek fel a védőoltások kapcsán, kétségbe vonják a kötelező védőoltások hasznosságát, szükségességét, sőt akár kártékony voltukat bizonygatják, illetve összeesküvés-elméleteket szőnek. A védőoltásokat elutasító, megtagadásukat propagáló személyek, illetve szervezetek a laikusok számára akár igen meggyőzőnek, logikusnak tűnő áltudományos érveket, sőt egész „filozófiai” rendszereket építettek ki, miközben az általuk közölt, népszerűsített, illetve terjesztett, továbbított információk hitelessége, valóságtartalma erősen kétséges lehet.

Napjainkban a kötelező védőoltási rend fenntartásának az vált a legfontosabb kérdésévé, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében mennyire tudja a szülőket segíteni abban, hogy a kötelező védőoltások beadásában való részvételüket ne kényszerként éljék meg, hanem tájékoztatáson alapuló, mindenki érdekét szolgáló együttműködésnek. A védőoltások hatékonyságát, eredményességét körüljáró viták teljesen legitimnek tekinthetőek, azonban kétséges az objektív tájékozódás lehetősége. Kérdés ugyanis, hogy jelenleg a szülők az internetes oldalakról, blogokról, a közösségi médiából rájuk zúduló szkeptikus, kritikátlan, meg nem alapozott veszélyekre figyelmeztető, kétséges nemzetközi kutatási eredményekre hivatkozó információáradat ellensúlyozására találkoznak-e a kötelező védőoltás hatásosságát, szükségességét, reális és megalapozott kockázatait tudományos tényekkel, valós kutatási eredményekkel alátámasztó, azokon alapuló, logikusan felépített magyarázatokkal.

A jelenlegi hatósági gyakorlat a biztos álláspontja szerint súlyosan diszfunkcionális jeget mutat: a védőoltást megtagadókra ugyan folyamatos pénzbírságot vetnek ki, ez azonban nem jelent kellő visszatartó erőt. Mindez pedig hatásában olyan megengedhetetlen és egyenlőtlen jogi helyzet kialakulásához vezet, amelyben az oltást megtagadó, jobb anyagi helyzetű szülők a pénzbírság megfizetésével „meg tudják váltani” gyermekeik kötelező védőoltási rendből való kivonását;

ezért is szükséges e körben az arányosság, a fokozatosság és a következetesség betartása.

Az állam kénytelen azzal szembesülni, hogy évről-évre biztosan gyarapodik az oltatlan gyerekek halmaza az össznépességben. Az egészségügyi államigazgatási szerv vélelmezhetően azt feltételezi, hogy a nyilvántartott adatok szerinti arányszámok még biztonságos nyájimmunitást mutatnak. Itt kell azonban rámutatni arra, hogy a kötelező renddel egyet nem értés, másként gondolkodás nem minden esetben történik felvállalt módon. Nyílt titok, és az interneten is rövid keresés után számtalan helyen megtalálhatóak oltásellenes háziorvosok létét körvonalazó bejegyzések. A kötelező oltást ellenző háziorvos léte pedig súlyos következményekkel jár, hiszen egyet jelent az oltási statisztikák torzításával, megbízhatatlanná válásával: olyan gyerekek kerülnek így oltottként a nyilvántartásba, akik valójában nem kerültek ilyen formában immunizálásra.

A biztos álláspontja szerint komoly következményei lehetnek a jövőben mind a tudománnyal, a modern orvoslással szembeni bizalomvesztésnek, mind pedig az esetleges közegészségügyi kockázatok emelkedésének. Kérdéses, hogy a magas, de inkább csak papíron létező átoltottsági arányszámok alátámasztása céljából fenntartsa-e az állam annak a lehetőségét, hogy az ezeken alapuló statisztikák hosszabb távon használhatatlanná váljanak az orvos által támogatott ismeretlen nagyságú látencia miatt. Emellett mérlegelendő az a lehetőség, hogy az állam komolyabb, nagyobb volumenű oltást népszerűsítő, támogató, a kételkedők, hezitálók számára valós választ nyújtó, a tényleges veszélyekre rámutató szerepvállalás mellett szélesebb kimentési lehetőséget szab meg az egyes oltások tekintetében, illetve szűk körben lehetőséget ad az oltások elutasítására. Ezzel szükségtelenné teszi az illegalitást, szavatolja a nyilvántartások hiteles valóságtartalmát, így a közegészségügy szempontjából fontos nyájimmunitási arányszámok validitását.

A jelentés szerint az ombudsmannak nem tiszte orvostudományi, közegészségügyi szakkérdésekre választ adni, arra azonban lehetősége van, és egyben felelős is azért, hogy a társadalmi tendenciák, jelenségek monitorozása során áttekintse, hogy a jogi környezet és a hatósági gyakorlat mennyiben képes reagálni az alapjogilag aggá-



lyos következményekhez vezető helyzetekre. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a jelenlegi magyar kötelező védőoltási rend érvényesítésével összefüggő, kialakult jogi helyzet a jogállamiság elvével, valamint az érintett gyermekek védelemhez való jogával, az állam objektív egészségvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét idézi elő. Álláspontja szerint szükséges lenne átgondolni a kötelező védőoltás rendszerét védő, támogató intézményvédelmi eszközöket, azok hatékonyságát, a kötelező védőoltási rend optimális működőképességét a jövőre nézve, különös tekintettel a fentebb elemzett tendenciákra.

### *Az óvodai felvétel és a kötelező védőoltás viszonya vonatkozásában*

Az ombudsman megállapította a jelentésében, hogy az óvoda SZMSZ-e, házirendje túlterjeszkedett a jogszabályi felhatalmazáson: az óvodai beiratkozás feltételeit a jogszabályban foglaltakon túl további követelményekkel – meghatározott tartalmú orvosi igazolás bemutatásával – egészítette ki, amelyre nem terjed ki szabályozási lehetősége. Tekintettel arra, hogy az óvodai felvétel követelményeit a jogszabályok egyértelműen meghatározzák, ezért az óvoda belső szabályzatában az óvodai felvételre vonatkozó további feltételek előírása a jogállamiság elvébe ütköző visszásságot okoz. A fentiekből következően a biztos hangsúlyozta azt is, hogy a szülői jogorvoslati kérelmet elbíráló jegyző jogszerűen állapította meg, hogy a gyermek óvodába való felvétele nem tehető függővé a gyermek életkora szerinti kötelező védőoltások felvételétől.

A biztos álláspontja szerint az óvodavezető a védőoltások kapcsán akkor jár el jogszerűen, ha gondoskodik az iskola-egészségügyi szolgálat óvodában való működéséről, amelynek keretében az óvodatorvos – és nem az arra szakképzettséggel nem rendelkező pedagógus óvodavezető – köteles az óvodába kerülő gyermekek életkor szerint esedékessé vált oltásainak megtörténtét ellenőrizni, és az esetleges oltási hiányosságok esetén a járási hivatalt értesíteni. A védőoltás felvételének megtörténte nem feltétele az óvodai felvételnek, ráadásul az életkor szerinti védőoltások felvétele megtörténtének ellenőrzése

nem az óvodavezető, hanem az óvoda orvosának ellenőrzési kötelezettségébe tartozik, az óvodába járás megkezdését követő mihamarabbi időpontban. A biztos megállapította azt, hogy a jogállamiság elvével nem egyeztethető össze az óvodavezető azon eljárása, hogy az egészségügyi szakképzettséggel rendelkező óvodaorvos ellenőrzési kötelezettségét is elvonva, a jogszabályokkal nem koherens belső szabályzatban előírtakra hivatkozással a szülőktől a jogszabályban foglaltakon túl az óvodába való felvételéhez az egészségügyi állapotról szóló orvosi igazolás benyújtását követelte meg.

A jelentés kitért az OEK módszertani levelével kapcsolatosan az Alkotmánybíróságnak az informális, de a gyakorlatban kötelező erővel bíró jogértelmezések alkotmányosságával kapcsolatos megállapításaira is. Az Alkotmánybíróság még 1992-ben kifejtett, azóta is fenntartott álláspontja szerint a jogalkotásról szóló törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egy központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata a jogbiztonság követelményét sérti. Mindez nemcsak arra alkalmas, hogy hatása folytán kiszámíthatatlanná tegye a hatósági jogalkalmazást, hanem arra is, hogy elmossa az egyes döntésekért való jogi felelősséget.

A biztos álláspontja szerint a módszertani levél fontos tájékoztató a kezelőorvosok és más érintettek számára, ugyanakkor alkotmányos értelemben nem lehet kötelező az egészségügyi intézményrendszeren kívülálló személyekre, irányadó azok jogviszonyaira nézve, így értelemszerűen az óvodai felvételtől döntő óvodavezető számára sem bírhat kötelező erővel. A védőoltások beadásának kikényszerítéséért felelős járási hivatal eljárása során azonban a módszertani levél tulajdonképpen jogi normaként érvényesült, a nevelési-oktatási intézmények felvételi rendjére vonatkozó szabályozás által előírt követelmények kibővítésére vezetett, akadályozva ezzel a jogszabályban előírt rendelkezések érvényesülését.

Az OEK által évente kiadott, az adott év védőoltási tevékenységére vonatkozó módszertani levele tartalmazta a következő kijelentést: „Gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők

fel.” A módszertani levéllel kapcsolatos helytelen értelmezés, a hatósági gyakorlatban annak normatív, normapótló jelleggel való felruházása a biztos szerint a jogállamiság elvét sértette, továbbá hatáskörében alkalmas volt arra, hogy az érintett gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon. A biztos összességében rámutatott, hogy a gyermekek legfőbb érdeke és az állami objektív intézményvédelmi kötelezettség érvényesítésének körében a kötelező védőoltási rend fenntartásának nem az óvodai (iskolai) felvételtől való kizárás az adekvát eszköze, ez ugyanis kifejezetten a gyermekek szempontjából vet fel további aggályos jogkorlátozást.

## **Intézkedések**

Az ombudsman kezdeményezte a hivatalvezetőnél, hogy a hatáskörében járjon el az arányosság elvének fokozott figyelembe vétele mellett az elmaradt védőoltások beadása érdekében, a jövőben pedig a kötelező védőoltások elrendelésekor következetesen érvényesítse a jogi eszközeit. Felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át az oltásellenesség jelenségének hazai okait, tanulmányozza az oltásellenes szervezetek által kialakított és népszerűsített álláspontokat, valamint stratégiaszerűen, kampányok útján és más módon aktívan mozgítsa elő az ezekre adandó közérthető válaszokat, tekintse át azok megfelelőségét, hatékonyságát és működőképességét. Kérte, hogy tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a kötelező védőoltások előforduló elkerülése ne vezethessen az átoltottsági statisztikák torzulásához. Az ombudsman azzal fordult az országos tisztifőorvoshoz, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a módszertani levél mielőbbi módosítása érdekében, hogy az a hatályos jogszabályokkal összhangban legyen.

Felkérte a jegyzőt, hogy kezdeményezze az önkormányzati óvodákban a belső szabályzatból az óvodai beiratkozás feltételei közül az orvosi igazolások becsatolására vonatkozó feltétel törlését, továbbá tegye meg a szükséges intézkedéseket az óvoda felé, hogy az óvoda orvosa a gyermekek felvételét követően ellenőrizze az életkor szerint esedékes kötelező védőoltások meglétét. Végül a belügyminisztertől azt kérte, hogy a jogszabályokban foglalt óvodai felvételi

követelmények érvényesülése és e rendelkezésekkel koherens óvodai belső szabályzatok felülvizsgálata – így az óvodai felvételhez megkövetelt orvosi igazolás bemutatására vonatkozó szabályozás törlése – érdekében jelentését küldje meg valamennyi, óvodát fenntartó önkormányzat jegyzőjének.

## **A jelentés utóélete**

A belügyminiszter a biztos ajánlásának eleget téve biztosította, hogy valamennyi, óvodát fenntartó önkormányzat jegyzője megismerhesse a jelentést azáltal, hogy azt teljes terjedelmében közölték az Önkormányzati Hírlevél 2016. évi 6. számában. Az OEK védőoltási módszertani levele módosításra került annak érdekében, hogy ne kerüljön sor a gyermekek óvodába, iskolába történő felvételének visszautasítására, annak okán, hogy nem kapták meg a kötelező védőoltásaikat, ugyanakkor megjelölte a teendőket és azok felelőseit is: a házi orvos, iskolaorvos vagy a foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosa köteles eljárni a hiányzó védőoltások pótlása ügyében. A járási hivatal vezetője válaszában leírta, hogy a járási hivataloknak egyértelműbb szabályozásra van szükségük az oltásmegtagadási ügyekkel összefüggésben, valamint egy olyan egységes módszertani útmutatóra, amely pontos és részletes segítséget nyújt a hatóságoknak az egységes, a szükségesség és arányosság elvét szem előtt tartó eljárásrend megvalósításához. Ennek érdekében pedig a kapott válasz alapján az országos tiszti főorvoshoz fordultak segítségért.

## A gyermek joga a kezelések időszakos felülvizsgálatához (25. cikk)

Az Egyezményben részes államok elismerik az illetékes hatóságok által gondozásra, védelemre, illetőleg fizikai vagy elmeápolásra elhelyezett gyermeknek azt a jogát, hogy időszakosan felül kell vizsgálni az említett kezelést és az elhelyezésével kapcsolatos minden egyéb körülményt.

A Gyermekjogi Egyezmény által elismert fontos garanciális szabály, hogy egy gyermek esetében alkalmazott – jogkorlátozó – intézkedés, beavatkozás vagy kezelés bármennyire indokolt is, csak átmeneti lehet, addig tarthat, ameddig feltétlenül szükséges. Ennek megfelelően kellő rendszerességgel felül kell vizsgálniuk a megfelelő állami szerveknek, hogy továbbra is szükség van-e az adott elhelyezésre, intézkedésre. Az ombudsman számos esetben hívta fel a figyelmet e gyermekjogi garancia tiszteletben tartására, az alább bemutatott átfogó vizsgálat esetében pedig épp a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő, többféle problémával küzdő gyermekek megfelelő elhelyezéséért emelte fel a szavát.

### **Kényszerpályán, kiszolgáltatottan**

*A gyermekvédelmi szakellátásban élő, kettős szükségletű gyermekek helyzetének vizsgálata (AJB-1201/2016)*

GYÖRFFY ZSUZSANNA

Az alapjogi biztos átfogó, helyszíni vizsgálatosorozatra épített vizsgálata több súlyos, rendszerszintű problémát, illetve hiányosságot tárt fel a szakellátásban élő, kettős szükségletű gyermekek, valamint a gyermek- és ifjúságpszichiátriai, addiktológiai betegellátás helyzetében. Az ombudsman szerint a kiszolgáltatott gyermekek és családjaik jogainak védelme érdekében nem tűr

halasztást a tárgyi és személyi feltételek, a hozzáférhetőség és a szakmaközi együttműködés javítása, így a gyermekek érdekével ellentétes „kényszerpályák” csökkentése.

## Az eljárás megindulása

A biztos hivatalból átfogó vizsgálatot indított a gyermekvédelmi szakellátásban élő, kettős szükségletű, azaz a különleges (tartósan beteg és/vagy fogyatékossgal élő) és speciális (súlyos magatartási problémás, súlyos pszichés tüneteket mutató, pszichoaktív szerhasználó) szükségletet egyidejűleg mutató gyermekek ellátása tárgyában. Az ombudsmani vizsgálat célja az volt, hogy feltárja, hogy a Gyermejjogi Egyezményben foglalt garanciák, illetve a gyermekvédelmi törvény által meghatározott speciális gyermeki jogok miként érvényesülnek az intézmények gyakorlatában.

A biztos 2009-ben ugyancsak hivatalból, átfogóan vizsgálta az ország pszichiátriai és addiktológiai ellátását. A kiadott jelentésében (AJB-3536/2009) megállapította, hogy három régióban (Közép-Dunántúl, Dél-Dunántúl és Észak-Magyarország) egyáltalán nem volt gyermekpszichiátriai fekvőbeteg-ellátás. A biztos 2014-ben utóvizsgálatot rendelt el annak érdekében, hogy feltárja a jelentés közzétételét követően az elmúlt években ezen a területen tett intézkedéseket, valamint azok alapvető jogok érvényesülésével összefüggő hatását. Figyelemmel arra, hogy a gyermekpszichiátriai és gyermekaddiktológiai ellátás hiányosságai egyaránt érintik az ezen ellátást igénylő családban élő, illetve a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekeket, az utóvizsgálat tapasztalatait az ombudsman e jelentésében rögzítette.

## A megállapított tényállás

A Gyermejjogi Egyezmény 20. cikke szerint minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére. Az Egyezmény 23.

cikke szerint pedig az Egyezményben részes államok elismerik, hogy a szellemileg vagy testileg fogyatékos gyermeknek emberi méltóságát biztosító, önfenntartását előmozdító, a közösségi életben való tevékeny részvételét lehetővé tevő, teljes és tisztességes életet kell élnie. Nem hagyhatóak továbbá figyelmen kívül a gyermekvédelmi törvény által meghatározott olyan védendő speciális gyermeki jogok sem, mint a fogyatékossgal élő, a speciális gyermekotthonban elhelyezett gyermek jogai, a szükséglethez igazodó ellátáshoz való jog. Az ombudsmani vizsgálat célja az volt, hogy feltárja, hogy az Egyezményben foglalt garanciák, illetve a Gyvt. által meghatározott speciális gyermeki jogok miként érvényesülnek az intézmények gyakorlatában.

Minderre figyelemmel a fővárosi, megyei gyermekvédelmi szakszolgálatok igazgatóit, illetve az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság (OGYSZB) vezetőjét arra kérte a biztos, hogy küldjék meg a részére a gyermekvédelmi szakértői bizottságok 2015-ben, a kettős szükségletű gyermekekről készített szakvéleményeit. Tájékoztatást kért az ombudsman arról is a megkeresett szervektől, hogy a vizsgált időszakban a kettős szükségletű gyermekek közül hányat tudtak – ideértve a pszichiátriai ellátást is – a szükségletüknek megfelelő, a szükségletükhöz közeli, illetve a szükségletüknek nem megfelelő gondozási helyre elhelyezni. Végül arra kérte, hogy osszák meg vele mindazon észrevételeiket, javaslataikat és esetleges rendelkezésükre álló adatokat, amelyeket a vizsgálat eredményessége szempontjából fontosnak tartanak. A kapott válaszok alapján jelölte ki az ombudsman a helyszíni vizsgálatral érintett öt intézményt. Az adatgyűjtésen és a helyszíni vizsgálatokon túl a gyermek- és ifjúságpszichiátriai, valamint addiktológiai betegellátás helyzete tárgyában indított utóvizsgálat során a biztos megkereste az EMMI egészségügyért felelős államtitkárát, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, valamint az Országos Tisztifőorvosi Hivatal vezetőjét is.

## **A vizsgálat érdemi megállapításai**

*A szociális törvény hatálya alá tartozó intézményekben való elhelyezés kapcsán*

A jogi szabályozás tekintetében a kiindulópontnak az tekinthető, hogy a nevelésbe vett gyermek esetében a személyes gondoskodást

nyújtó szociális intézményi jogviszony keletkezését a gyámhatóság határozata alapozza meg. A szociális törvény határozza meg ezt követően a pszichiátriai betegek otthonába felvehető körét. E szerint pszichiátriai betegek otthonába az a krónikus pszichiátriai beteg vehető fel, aki az ellátás igénybevételének időpontjában nem veszélyeztető állapotú, akut gyógyintézeti kezelést nem igényel, és egészségi állapota, valamint szociális helyzete miatt önmaga ellátására segítséggel sem képes. A szociális törvény szerint azon ellátást igénylő, akinek a kezelőorvos által meghatározott alapbetegsége időskori vagy egyéb szellemi leépülés, súlyos antiszociális, közösségi együttélésre képtelen személyiségzavar vagy szenvedélybetegség, csak abban az esetben vehető fel a pszichiátriai betegek otthonába, ha az intézmény az alapbetegségével összefüggésben is szolgáltatást képes nyújtani számára.

A rehabilitációs intézménynek az a funkciója, hogy a bentlakók önálló életvezetési képességének kialakítását, illetve helyreállítását szolgálja, ilyen a pszichiátriai betegek, a szenvedélybetegek, a fogyatékos személyek, a hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye. A törvény pedig csak a pszichiátriai betegek, illetve szenvedélybetegek rehabilitációs intézményében határoz meg életkori korlátokat. Ezen intézményekben ugyanis azt a 18. életévét betöltött pszichiátriai beteget, illetve 16. életévét betöltött szenvedélybeteget kell ellátni, aki rendszeres vagy akut gyógyintézeti kezelésre nem szorul és utógondozására nincs más mód. A lakóotthon olyan, 8-12, a külön jogszabályban meghatározott esetben 14 pszichiátriai beteget vagy fogyatékos személyt, illetőleg szenvedélybeteget befogadó intézményként határozza meg a törvény, amely az ellátást igénybe vevő részére életkorának, egészségi állapotának, önellátása mértékének megfelelő ellátást biztosít. Rehabilitációs célú lakóotthonban az a személy helyezhető el, aki lakóotthonba kerülése időpontjában a 16. életévét már betöltötte, de az öregségi nyugdíjkorhatárt még nem.

A törvényi szabályozás nem zárja tehát ki a 18. életévét be nem töltött személyek pszichiátriai betegek otthonába, illetve rehabilitációs célú lakóotthonba való felvételét. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével és az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben



visszásságot okoz, ha ezen intézmények alapító okirata, működési engedélye nem terjed ki a 18. életévüket be nem töltött befogadására, s ezzel őket egyszerűen eleve kizárja az ellátotti körből. Visszás helyzetet eredményez az is, amikor a gyermek ellátásának engedélyezése az intézményen belül a felnőtt pszichiátriai osztályon történik. Az ombudsman szerint összességében az alapjogi és szakmai szempontokkal alá nem támasztott alsó korhatár meghúzása, ezzel a 18. életévüket be nem töltött gyermekek automatikus kizárása, a gyermeki jogok sérelmére vezet, különös tekintettel arra, hogy a felnőtt korúakkal való együttes elhelyezésre férőhelyhiány miatt, mintegy kényszerelhelyezésként kerül sor.

#### *Az intézmények által kidolgozandó szakmai programok tartalma vonatkozásában*

A jogi szabályozás rögzíti a gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltató intézmény szakmai programjának tartalmi elemeit. Ennek tartalmaznia kell az ellátandó célcsoport és az ellátandó terület jellemzőit, a feladatellátás szakmai tartalmát, módját, a biztosított szolgáltatások formáit, körét, rendszerességét, a szolgáltatási típusnak megfelelően a gondozási, nevelési, fejlesztési feladatok jellegét, tartalmát, módját. A helyszíni vizsgálatok során a bekért dokumentumok igazolták a Fővárosi TEGYESZ igazgatójának azon tapasztalatát, hogy az alapító okirat, szakmai program és az ezeken alapuló működési engedély nem, vagy nem maradéktalanul tartalmazza a kettős szükségletű gyermekek ellátáshoz kellő garanciákat.

A biztos szerint megállapítható, hogy a helyszíni vizsgálatral érintett, különleges ellátást nyújtó intézmények szakmai programja csak a különleges ellátást igénylő gyermekek, a speciális ellátást nyújtó intézmények pedig – egy kivétellel – a speciális ellátási szükségletnek megfelelő gondozási, nevelési, fejlesztési feladatok jellegét, tartalmát, módját tartalmazza. Mivel a kettős szükségletű gyermeknek egyidejűleg kell a különleges és a speciális igényeihez igazodó ellátást nyújtani, a szakmai programok hiányosságának következményeként nem érvényesülnek a Gyermekjogi Egyezmény és a CRPD rendelkezéseiben, illetve mindezek nyomán a gyermekvédelmi törvényben

deklarált fogyatékossgal élő, egyúttal speciális ellátást is igénylő gyermekek jogai, ami visszasságot okoz a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.

### *Az intézmények szakmai létszáma és a dolgozók képesítésének tekintetében*

A gyermekjóléti és gyermekvédelmi személyes gondoskodás formáinak szakmai létszám irányzásait és létszámminimum normáit az irányadó jogszabály melléklete tartalmazza. Eszerint mind a különleges, mind a speciális ellátást nyújtó gyermekotthonban az intézményvezető irányítása alatt gyermekcsoportonként 5 fő dolgozik. A speciális ellátást nyújtó intézményekben csoportonként 2 nevelő, 1 gyermekvédelmi asszisztens és 2 gyermekfelügyelő, a különleges gyermekotthoni csoportokban 1 nevelő, 1 gyermekvédelmi asszisztens és 3 gyermekfelügyelő a minimumlétszám. A speciális gyermekotthonokban 3 csoportonként (egy csoportban maximum 8 gyermek helyezhető) kell 1 pszichológust és 1 gyógy- vagy fejlesztőpedagógust alkalmazni, orvos alkalmazásáról a fenntartó dönt. A különleges gyermekotthonban gyermekotthononként (40, illetve 48 gyermek) kell 1 fő pszichológust és 1 fő gyógy- vagy fejlesztőpedagógust alkalmazni. Képesítési előírások tekintetében a jogszabály nem tesz különbséget az intézménytípusok között. Így ugyanolyan képzettséggel dolgozhatnak a szakemberek az átlagos és a kettős szükségletű gyermekeket is ellátó különleges és speciális szakellátási intézményekben.

Az adatszolgáltatók tájékoztatása és a helyszíni vizsgálatok tapasztalatai alapján biztosított létszámminimum nem elegendő a kettős szükségletű gyermekeket is gondozó intézményekben. A tapasztalatok teljesen egybehangzóak abban, hogy a nagyon súlyos, tartós pszichés problémákkal küzdő, agresszív magatartású gyermekeket ön- és közveszélyes magatartásuk miatt gyakorlatilag egy pillanatra sem lehet magukra hagyni. A jelentés rögzíti, hogy a 12 év feletti, kettős szükségletű gyermekek gondozásához, neveléséhez a jelenleg megengedett dajka, óvodai dajka, illetve a kisgyermekgondozó, óvodapedagógus, tanító végzettség nem megfelelő.

Az irányadó jogszabály melléklete a szakmai létszámminimumra vonatkozó irányszámokat adja csak meg, így a létszám növelésére a fenntartónak lehetősége van. A biztos szerint a kettős szükségletű gyermeket gondozó intézményekben indokolt vizsgálni, hogy a létszámminimummal és szakemberekkel a feladat a gyermeki jogok sérelme nélkül ellátható-e. A válaszok és a helyszíni vizsgálatokon kapott információk szerint a kettős szükségletű gyermekeket ellátó intézményekben szükség lenne további ápolókra, mentálhigiénés szakemberekre, orvosra, illetve szükséges lenne a szakdolgozók komplex, speciális, egészségügyi, pszichológiai, gyógypedagógiai képzése, továbbképzése, új módszerek, technikák elsajátítása. A gyermekekkel foglalkozók rekreációja, mentális egészségének megőrzése érdekében pedig rendszeres szupervízióra lenne szükség.

Az ombudsman azt állapította meg, hogy a gondozott gyermekek állapotához igazodó szakemberek alkalmazásának hiánya, a szakmai létszám és a gyermekek életkorának megfelelő szakdolgozói képesítés hiánya visszasságot okoz a gyermekotthonban élő minden gondozott gyermek testi és lelki egészséghez, valamint védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben. Felhívta a figyelmet: a szakdolgozók folyamatos képzésének, továbbképzésének, valamint szupervíziójának hiánya, az így kialakult kiégés, a rossz munkakörülmények oda vezetnek, hogy az állam nem tesz megfelelően eleget az intézményekben dolgozó szakdolgozók egészséges, biztonságos munkavégzéshez való jogának biztosításával kapcsolatos feladatainak.

Egy másik, szintén 2016-os jelentésében az ombudsman az emberi erőforrások miniszterének már javasolta, hogy a jogi szabályozás módosításával biztosítsa, hogy a speciális gyermekotthonban foglalkoztatható munkatársak végzettsége alkalmazkodjon a speciális ellátási szükségletű ellátottak életkorához. A szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkár tájékoztatta a biztost, hogy a vonatkozó rendeletben a gyermekfelügyelők képesítési előírását 2016. július 1-jétől módosítják. A biztos végül egyetértett az államtitkár azon javaslatával, hogy a módosítás ne érintse a korábban jogszerűen felvett gyermekfelügyelőket, így nekik ne kelljen tartani az elbocsátástól, esetükben a garanciát a gyakorlatban eltöltött idő és a rendszeres továbbképzés jelentse majd. Az ombudsman viszontválaszában azt is

kérte ugyanakkor, hogy a módosítást terjesszék ki a nevelői munkakörre is, 10-12 éven felüli gyermekekkel, fiatalokkal való foglalkozást nem alapozhat meg az óvodapedagógus vagy tanító végzettség.

### *A gyermekotthonok tárgyi feltételei, a gyermekek egészséges étkeztetése kapcsán*

Az elhelyezésre vonatkozó feltételeket a jogszabály pontosan meghatározza. Eszerint a csoport számára hálósobákból, közös nappali szobából, konyha/étkezőből, valamint fürdőszobából és nemenkénti illemhelyekből álló önálló lakóteret kell biztosítani, amit a mindennapi életvitelhez szükséges bútorokkal, berendezési tárgyakkal, eszközökkel kell felszerelni. A helyszíni vizsgálatok feltárták azt, hogy Bakonyoszlopon a gyermekotthonnak helyet adó kastélyépületet tágas zöld udvar veszi körül, az udvaron azonban a gyermekek szabadidő eltöltését elősegítő udvari, játszótéri játékok anyagi okokból nem találhatóak. Ikerváron az egyik lakószoba ajtaján tátongott hatalmas lyuk, illetve az egyik speciális csoportban a fürdőhelyiség, annak leromlott állapota miatt nem volt használható, valamint Bakonyoszlophoz hasonlóan az udvar szabadidős használatra (eltekintve az egyetlen focipályától) nem igazán alkalmas, a korábbi játszótéri játékok összedőlt maradványai pedig kifejezetten balesetveszélyesek. Cegléden külön gondot okoz az egyik lakóotthon épületének szerkezete: a lakóotthon négy szinten helyezkedik el, és így az állandó felügyeletet igénylő, kettős szükségletű és a többi gyermek nyugodt, zavartalan nevelése egy alkalmazott jelenlétével eleve nem biztosítható. A kalocsai intézmény gyermekotthoni csoportjaiban ugyan megtalálhatóak a mindennapi életvitelhez szükséges bútorok, berendezési tárgyak és eszközök, állapotuk azonban rendkívül elhasznált, leromlott. Ezekre figyelemmel az ombudsman megállapította, hogy a vizsgált négy gyermekotthon tárgyi feltételei nem megfelelőek a megfelelő szintű ellátásra, a szabadidő értelmes eltöltésére, ami sérti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát és a Gyermekjogi Egyezményben vállalt kötelezettséget is.

A jelentés felhívja a figyelmet a gyermekek életkorának megfelelő egészséges táplálkozás biztosításának jelentőségére a gyermekvédelmi szakellátásban. A rendelet meghatározza a naponta biztosítandó

élelmiszereket, élelmiszercsoportokat, korlátozásokat és tilalmakat. Egész napos étkeztetés esetén egy főre biztosítandó legalább négy adag zöldség, gyümölcs, ezekből legalább egy adag nyers formában, három adag gabona alapú élelmiszer, melyből legalább egy adagnak teljes kiőrlésűnek kell lennie. Tíz étkezési nap alatt összesen, egész napos étkeztetés esetén egy főre 5 liter tejet, ennek megfelelő mennyiségű kalciumtartalmú tejterméket ír elő. Az ikvári helyszíni vizsgálatkor az egyik csoportban a gyermekek ebédre kifőtt tésztát kaptak, amelyre mákot, diót vagy lekvárt tehettek, emellé sem levest, sem gyümölcsöt, sem desszertet nem kaptak.

A vizsgálat nem tért ki a gyermekotthonok étkeztetésének vizsgálatára, nem tekintette át a meghatározott időszak intézményi étlapjait. A hivatkozott ebédrel összefüggésben jelezte a biztos, hogy serdülőkorban lévő gyermekek esetében különösen fontos, hogy az elfogyasztott élelmiszerek minősége és mennyisége megfeleljen az egészséges táplálkozás követelményeinek.

#### *A gyermekvédelmi szakértői bizottságokra vonatkozó eljárásrend hiánya kapcsán*

Az OGYSZB feladata, hogy a nevelésbe vételi eljárás, illetve a gondozási hely megváltoztatására irányuló eljárás során akkor készítsen szakmai véleményt, ha megyei, illetve fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság a gyermeknek a gondozási helyeként, illetve a gondozási hely megváltoztatását javasoló gondozási helyeként központi speciális gyermekotthont javasol. Az OGYSZB vizsgálja felül a megyei, illetve fővárosi szakértői bizottságnak a gyermek gondozási helye meghatározásának tárgyában született szakmai véleményét, ha azt az érdemi határozat elleni fellebbezési eljárásban kérték. Végül pedig akkor is az OGYSZB szakmai véleményét kell kikérni, ha a gyámhivatal nem ért egyet a gyermek személyiségállapotához, illetve a megállapított ellátási szükségletéhez igazodó gondozási hely vonatkozásában a megyei, illetve fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság elhelyezési javaslatával és az egyéni elhelyezési tervvel sem.

A gyermekvédelmi törvény a fővárosi, megyei és országos szakértői bizottságok működtetőire, tagjainak összetételére, véleményére,

annak felülvizsgálatára, a bizottságok beszámolási kötelezettségére vonatkozó szabályokat tartalmazza. Nem határozza meg azonban a szakértői vélemények tartalmi elemeit és formáját. A gyermekvédelmi szakszolgálatok által a biztos rendelkezésére bocsátott szakvélemények teljesen alátámasztották az OGYSZB vezetőjének azon tájékoztatását, miszerint – a tartalmi és formai elemek vonatkozásában – a vizsgálati gyakorlatok és módszerek tekintetében jelentős különbségek tapasztalhatók. Ennek okát az OGYSZB vezetője a szabályozatlanságban, valamint az eltérő munkafeltételekben látja. A biztos álláspontja szerint a jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett, fogyatékossgal is élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben egyaránt visszásságot okoz az a helyzet, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottságok nem egységes eljárási rend és szempontrendszer szerint végzik a gyermekek vizsgálatát és készítik el a szakvéleményt.

#### *Az intézményi háttér hiányosságainak kihatása a szakértői vélemények kialakítására*

Az adatszolgáltatás alapján megállapítható, hogy a vizsgált időszakban – Budapest, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Tolna megye kivételével – a szakértői bizottságok 10 fő alatti gyermek esetében állapítottak meg kettős szükségletet. Több válaszadó tájékoztatta a biztost arról, hogy a megyében egyáltalán nincs speciális gyermekotthon, illetve gyermekotthonban lévő speciális csoport, speciális lakásotthon, ahol a kettős szükségletű gyermekek – ha a vezető tünetük a speciális ellátási igény – elhelyezhetők lennének. Ugyancsak többen említették a válaszukban a speciális igényű, illetve kettős szükségletű gyermekek ellátására kiképzett nevelőszülők hiányát.

A gyermekvédelmi törvény a családból való kiemeléskor a gyermek elhelyezésére vonatkozóan sorrendet állít fel: a gyermeket elsődlegesen a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél kell elhelyezni. E lehetőség hiányában a tizenkettedik életévét be nem töltött gyermeket minden esetben a legközelebbi, ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél kell elhelyezni. Kivétel, ha a gyermek

egészségi vagy személyiségállapota, ön- és közveszélyes magatartása ezt nem teszi lehetővé, vagy más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása. A tizenkettedik életévét betöltött gyermek, vagy ha azt a gyermek egészségi vagy személyiségállapota, ön- és közveszélyes magatartása indokolja, vagy ha más okból szükséges, gyermekotthonban, gyermekotthon speciális csoportjában, speciális lakásotthonban, fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában helyezhető el. A vizsgálat alapján megállapítható volt, hogy a feladatra kiképzett és a kettős szükségletű gyermekek gondozását, nevelését vállaló nevelőszülők, valamint a kettős szükségletű gyermekek igényeihez igazodó szolgáltatások hiányában a kettős szükségletű gyermekek nevelőszülői elhelyezésére akkor sincs lehetőség, ha egészségi és személyiségállapotuk azt nem zárná ki.

Az adatszolgáltatás adatai szerint a megyei szakértői bizottságok 2015-ben országosan összesen 171 gyermeket nyilvánítottak kettős szükségletűnek, ebből összesen 38 fő lány, míg 133 fő fiú volt. A megyei gyermekvédelmi szakszolgálatok közül többen (Hajdú-Bihar, Heves, Nógrád és Tolna megye) problémaként hozták fel, hogy lányok számára egyáltalán nincsen kettős szükségletűeknek megfelelő intézményi férőhely, a megyében nincsen a lányok számára elhelyezést biztosító speciális gyermekotthon vagy gyermekotthon speciális csoportja. 2015-ben csak fiúról mondta ki a bizottság a kettős szükségletet, míg erre lány esetében egyáltalán nem került sor Hajdú-Bihar (15 fiú), valamint Nógrád megyében (3 fiú). Heves megyéből és Nógrád megyéből pedig arra hívták fel a figyelmet, hogy a lányokat csak a központi speciális gyermekotthonban tudják elhelyezni.

Az adatszolgáltatók említették, hogy több olyan gyermek van, aki férőhely hiányában nem tudja elfoglalni a kijelölt, szükségletének megfelelő gondozási helyet a megyei ellátórendszerben vagy központi speciális otthonban. E gyermekek a férőhely felszabadulásáig vagy a szükségletűeknek nem megfelelő, jobb esetben a szükségletűkhöz közeli gondozási helyen vannak. A várakozási idő alatt, illetve az OGYSZB vizsgálat elkerülése céljából gyakoriak a szökések. A szökésben lévő gyermek pedig oktatásban nem részesül, egészségi és pszichés állapotának megfelelő ellátást nem kap. A jelentés rögzíti, hogy a rendelkezésre álló adatok, információk és a helyszíni

vizsgálatok tapasztalatai alapján ugyanakkor nem zárható ki, hogy a szakértői bizottságok a megyei férőhelyek hiányában, illetve a központi speciális gyermekotthonokba való hosszú várakozási idő miatt rendszerszinten akkor sem állapítják meg a kettős szükségletet, ha az szakmailag indokolt.

A kettős szükséglet megállapítása esetén pedig a fent vázoltak miatt „kényszerelhelyezés” történik, vagyis a kettős szükségletű gyermekek sok esetben integráltan nevelkednek az átlagos ellátási szükségletű társaikkal. Mindez súlyosan sérti a Gyermekejogi Egyezmény rendelkezéseit, szembemegy a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás alapelvével. A kialakult helyzet visszásságot okoz az érintett gyermekek egészséghez, valamint a kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. A feltárt tényállás alapján megállapította a biztos, hogy a kettős szükségletű lányok számára az ország egyes megyéiben nem áll rendelkezésre a szükségletüknek megfelelő intézményi háttér, ami visszásságot okoz az érintett gyermek egészséghez, valamint a kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.

### *A gyermekotthonokban nevelkedő kettős szükségletű gyermekek oktatása kapcsán*

A nevelésbe vett gyermek jogaként rögzíti a gyermekvédelmi törvény, hogy az életkorához, egészségi állapotához, fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodóan állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátásban, gondozásban, megfelelő nevelésben, oktatásban és érdekei érvényesítésére megfelelő törvényes képviselőben kell részesíteni. Az otthon nyújtó ellátáson belül a speciális és különleges ellátás kiterjed a gyermek korához, állapotához és szükségleteihez igazodó oktatásra, szakképzésre is. Gondoskodni kell arról, hogy a gondozott gyermek hozzájusson a korának és képességeinek megfelelő oktatáshoz, szakképzéshez, továbbá a tanulmányi lemaradásai megszüntetéséhez szükséges segítséghez, azon feltételekhez, amelyek biztosítják tehetsége, képességei megfelelő kibontakoztatását. Szintén az ellátást nyújtó tart kapcsolatot a gondozott gyermek oktatását, szakképzését végző nevelési-oktatási intézménnyel.



A gyermekotthonban nevelkedő kettős szükségletű gyermekek az oktatási ágazat fogalmai szerint a kiemelt figyelmet igénylő gyermekek körébe tartoznak, akik sajátos tulajdonságuk, állapotuk miatt az átlagostól eltérő foglalkozást, figyelmet, speciális szakértelmet, eszközöket, felszerelést igényelnek. E csoporton belül a különleges bánásmódot igénylő sajátos nevelési igényű tanulók körét alkotják: ők a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi, beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral küzdenek.

A sajátos nevelési igényű tanulónak jogát a köznevelési törvény külön is meghatározza, miszerint e gyermekek és tanulók különleges bánásmód keretében állapotuknak megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesülnek attól kezdődően, hogy igényjogosultságukat megállapították. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. A sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatása két formában biztosítható aszerint, hogy e tanulók az oktatást a többi tanulóval együtt, azaz integráltan vagy a többi tanulótól külön, az e célra létrehozott intézményben, osztályban vehetik igénybe. A tanuló külön oktatásához, egyéni előrehaladású képzéséhez, integrált óvodai neveléséhez, iskolai nevelés-oktatásához, fejlesztő neveléséhez, fejlesztő nevelés-oktatásához a szakértői bizottság által meghatározottak szerinti foglalkozáshoz a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő szakemberek foglalkoztatása, a neveléshez és oktatáshoz szükséges speciális tanterv, tankönyv és egyéb segédlet szükséges, a foglalkozásokhoz speciális tanterv, tankönyv, speciális gyógyászati és technikai eszközök kellenek.

A gyermekvédelmi értelemben kettős szükségletű tanulók oktatását a gyermekotthonok vagy saját intézményegységükben, belső iskolájukban, vagy a gyermekotthontól független (azaz külső) iskolákban biztosítják. A megkeresett szervek válaszai és a helyszíni vizsgálatok tapasztalata szerint mindkét megoldás problémákhoz vezethet. A szakértői vélemény szerint kijelölt külső iskolákban nem állnak fenn a tanulók állapotának megfelelő oktatáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételek, ezért az iskolák arra törekednek, hogy a tanulók minél

rövidebb időn keresztül vegyenek részt az iskola életében. Mind a budapesti Miklós téri Gyermekotthonban, mind a Ceglédi Gyermekotthonban nevelkedő, de külső iskolába járó tanulók esete a felszínre hozta ezt a problémát: e gyermekek iskolában való tartózkodása alatt magatartásuk ön- és közveszélyes, ezért egyénileg folyamatos pedagógusi figyelmet igényelnének, amire az iskoláknak nincsen létszámuk. Az érintett intézményvezetők felvetették szempontként a többi tanuló tanuláshoz való joga ellehetetlenítésének kérdését is, sőt, sajátos nevelési igényű és kettős szükségletű gyermekek esetében felmerült a magántanulói jogviszony létrehozásának esetleges szükségessége is.

A Fővárosi TEGYESZ igazgatója arra hívta fel a figyelmet, hogy e gyermekek a kamasz kortárs közösségbe nehezen vagy egyáltalán nem illeszkednek be, oktatásuk – fogadókész iskola hiányában – ellehetetlenül, egyéni bánásmódot, fokozott egyéni figyelmet biztosító napközbeni ellátás számukra nincsen. Az OGYSZB vezetője hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a magántanulói státuszokból adódó strukturálatlan napirend, a szegregált élethelyzet – kortárscsoportokból, osztályközösségekből való kizárás – jelentősen ront élethelyzetükön, valamint sodródóvá teszi életüket. A vizsgálattal érintett gyermekotthonok más részében a kettős szükségletű tanulók a belső iskolában tesznek eleget tankötelezettségüknek. A gyermekotthonok tapasztalata szerint e megoldás jobb a gyermekeknek, hiszen nem érik atrocitások tanuló társaiktól. A vizsgálat során azonban kérdésként merült fel, hogy a belső iskolák rendelkeznek-e a tanulók oktatásához szükséges feltételekkel; lkerváron valamennyi gyermeket csupán egy lelkes pedagógus tanítja egy tanteremben és ehhez mindössze heti két órában áll rendelkezésre további egy pedagógus.

A szakemberek megfogalmazták, hogy a kettős szükségletű gyermekek jelentős részénél komoly nehézséget okoz a sajátos nevelési igényükhöz igazodó oktatás. Alapvető probléma, hogy többségük már kimaradt vagy nem jár iskolába, vagy ha igen, elvégzett osztályfokozatuk általában nem tükrözi valódi tudásukat, tudásszintjük valójában több évfolyammal alacsonyabb, mint az osztályfokozatuk. Az ombudsman így megállapította, hogy a gyermekotthonban nevelkedő tanulók esetén a sajátos nevelési igényükhöz nem igazodó oktatási forma meghatározása (integrált vagy nem integrált iskolába

járás), az oktatás megszervezése akut problémákkal terhelt, az iskolákban a tanulók személyes és folyamatos felügyeletét és oktatásban való előrehaladásukat biztosító szakemberek vagy tárgyi eszközök – pl. fejlesztő eszközök – hiányoznak. E helyzet pedig a tanulók oktatáshoz való jogával, valamint a fogyatékossgal élő gyermekek jogainak kiemelt védelmével összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban visszásságot idéz elő.

*A súlyos pszichés tüneteket mutató,  
addiktológiai ellátást igénylő gyermekek helyzete kapcsán*

A kapott válaszok, illetve a helyszíni bejárások tapasztalatai alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy azon gyermekek gondozásáról, neveléséről tud a gyermekvédelmi szakellátórendszer a legkevesbé gondoskodni, akiknél kettős szükséglet megállapítását a speciális ellátás tekintetében súlyos pszichés tünet indokolja. A súlyos pszichés tünetek mellett a különleges ellátási igényt többnyire enyhe, közép-súlyos értelmi fogyatékossgal alapozza meg. A pszichés tüneteket mutató, egyúttal értelmileg sérült, fogyatékossgal élő gyermekek oktatása sem megoldott. Sem a különleges, sem a speciális ellátást nyújtó intézmények tárgyi és személyi feltételeik tekintetében nincsenek felkészülve azon gyermekek ellátására, akiknek speciális szükségletét súlyos pszichés állapotuk indokolja, illetve kettős szükségletük megállapításánál a vezető tünet súlyos pszichés állapot. A gyermekvédelmi ellátórendszer hasonló problémákkal küzd a pszichoaktív szerhasználó, illetve addiktológiai kezelést igénylő gyermekek tekintetében is.

A gyermek- és ifjúságpszichiátriai, addiktológiai betegellátás helyzetének utóvizsgálata során kapott adatok alapján megállapítható, hogy Magyarországon a fővárosban és négy megyében, összesen 7 fekvőbeteg-ellátó intézmény működik. Ehhez a 7 ellátóhoz van rendelve az ország teljes területe, ami rendkívül egyenlőtlen hozzáférést jelent. Az észak-magyarországi és az észak-dunántúli egészségügyi térségben egyszerűen nincs aktív fekvőbeteg-ellátást nyújtó intézmény. A gyermek- és ifjúságpszichiátriai szakellátást az egész országban 5 intézmény biztosítja, amelyek a fővárosban, Csongrád, Hajdú-Bihar és Győr-Moson-Sopron megyében találhatóak. A hozzáférés tehát

ezen ellátási forma tekintetében is rendkívül egyenlőtlen, az osztályok földrajzi elérhetősége nem egyformán biztosított az ország különböző területein élők számára.

A gyermek- és ifjúságpszichiátriai szakellátásában minden megyében elérhető szakrendelés, de a gondozás már nem. Kilenc megyében egyáltalán nincs gondozás, de Bács-Kiskun megyében, Pest megyében és Zala megyében, valamint a fővárosban is csupán 1-1 gondozó üzemel. A gyermek és ifjúsági addiktológiai ellátás intézményi rendszere hiányos, az ellátás Magyarországon a teljes vertikum mentén nem megoldott, nincs egyetlen szolgáltató sem, ahol az addiktológiai ellátás teljes spektruma megvalósulhatna, pedig az addiktológiai betegek száma az ifjúsági korosztályban egyre növekvő tendencia. A Heim Pál Gyermekkórház Toxikológiai Osztálya országos ellátást végez, de nincs aktív gyermek és ifjúsági addiktológiai osztálya és addiktológiai rehabilitáció sem. Jelenleg emellett a gyermek és ifjúsági addiktológiai járóbeteg-gondozás sincs megnyugtatóan megoldva. A biztos szerint súlyos ellátási hiányt jelent, hogy Magyarországon több megyéni terület maradt gyermekpszichiáter nélkül, megoldatlan a gyermekaddiktológiai szakellátás.

A Gyermekjogi Egyezményel összhangban a gyermekvédelmi törvény az alapelvek között rögzíti a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárási kötelezettséget. A gyermekek ügyében eljáró szervezeteknek és személyeknek tevékenységük során együtt kell működniük a családdal, és elő kell segíteniük a gyermek családban történő nevelkedését. A gyermek családban történő nevelkedését segítő ellátást a gyermek és családja helyzetéhez, szükségleteihez igazodóan kell nyújtani. Ha az értelmileg akadályozott és egyúttal pszichiátriai ellátást is igénylő – többnyire kamaszkorú – gyermeket azért kell kiemelni a családból, mert a család számára helyben nem érhető el a gyermek szükségleteihez igazodó adekvát ellátások (oktatás, pszichiátriai kezelés, addiktológiai ellátás), akkor a biztos álláspontja szerint súlyosan sérül a gyermekvédelem egyik legfőbb alapelve, miszerint a gyermek legjobb érdeke a vér szerinti családjában való nevelkedés.

Összességében az egészségvédelmi kötelezettség keretében az államnak meg kell szerveznie az egészségügyi ellátást. Következésképpen a fent részletezett, súlyos területi egyenlőtlenségeket eredményező

hiányosságok alkalmasak arra, hogy az érintett gyermekek tekintetében az egészséghez való joggal összefüggő visszásságot idézzenek elő. A vázolt, rendszerszintű hiányosságok a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kettős szükségletű – különös tekintettel a súlyos pszichés tüneteket is mutató, valamint addiktológiai kezelésre szoruló – gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben is visszásságot okoznak.

*A speciális utógondozói ellátás biztosításának jelentősége kapcsán*

Az adatszolgáltatók válasza utaltak a speciális, különleges, illetve kettős szükségletű gyermekek utógondozásának megoldatlanságával kapcsolatos súlyos problémákra. A jelentés tényként rögzíti, hogy önmagában a 18. életév betöltésével a korábban megállapított szükséglet és az annak megfelelő ellátási igény nem változik meg. A biztos egyetértett a Fővárosi TEGYESZ igazgatójának azon javaslatával, hogy azon, 16. életévüket betöltött gyermekek számára, akiknél nagykorúságuk után pszichiátriai otthonban való elhelyezésük várható, mielőbb elérhetővé kell tenni a pszichiátriai otthonokat, lakóotthonokat, későbbiekben pedig támogatott lakhatási formákat. Figyelemmel azonban arra, hogy az ezen intézményekbe való bekerülésre általában huzamosabb ideig várni kell, a bekerülésig indokolt számukra a speciális, illetve különleges utógondozói ellátás biztosítása. A biztos álláspontja szerint a speciális utógondozás lehetősége biztosításának hiányában nem érvényesülhet a kiszolgáltatót helyzetben lévő, 18. életévüket betöltött különleges, speciális, illetve kettős szükségletű fiatal felnőttek egészséghez fűződő joga.

## **Intézkedések**

Az alapjogi biztos az emberi erőforrások miniszterének hét, a SZGYF és a KLIK főigazgatójának együttesen négy, a KLIK főigazgatójának pedig egy ajánlást fogalmazott meg.

Elsőként arra kérte a minisztert, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottságok szakértői véleményének tartalmi és formai elemeit jogszabályban rögzítsék. Kérte a gyermekvédelmi törvény kiterjesztésének

lehetőségét a különleges, a speciális, valamint a kettős szükségletű gyermekek utógondozói ellátására. A minisztert arra is kérte, hogy a jelentésében rögzített szakmai javaslatok figyelembevételével – széleskörű szakmai konzultációt követően – fontolják meg olyan intézmények létrehozásának, illetve kialakításának lehetőségét, amelyek alkalmasak a pszichiátriai beteg, illetve pszichoaktív szerhasználó gyermekek gondozására, nevelésére, oktatására. Javasolta, hogy valamennyi, rendelkezésére álló eszközzel segítse elő, hogy a jelentésben hivatkozott földrajzi területeken és az egyes speciális betegcsoportok tekintetében tapasztalható jelenlegi ellátatlanság megszűnjön, biztosítottá váljék az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés. Kérte a minisztert, hogy vizsgálja meg: a kettős szükségletű gyermekeket is gondozó intézményben a hatályos jogszabályban meghatározott szakembereken kívül milyen szakemberek alkalmazása lenne indokolt. Tanácsolta, hogy az érintett gyermekek ellátására alkalmas intézmények létrehozását követően fontolja meg az szociális törvény módosítását, hogy a törvény hatálya alá tartozó intézményekben 18. életévét be nem töltött gyermeket ne lehessen elhelyezni. Végül javasolta a kettős szükségletű gyermekeket ellátó intézményben dolgozók rendszeres szupervíziójának előírását és az ellátotti kör igényeinek megfelelő, komplex továbbképzését.

## A jelentés utóélete

A szakárca vezetőjének válasza szerint kívánatos a gyermekotthoni ellátórendszer differenciálása, a speciális és a kettős ellátási szükségletű gyermekek ellátását szolgáló gyermekotthoni férőhelyek biztosítása, kifejezetten a kettős szükségletű gyermekek ellátására specializálódott gyermekotthon létrehozása. Többek közt e cél elérését szolgálja a „Gyermekotthonok kiváltása, gyermekotthonok korszerűsítése, hiányzó gyermekotthoni kapacitások létrehozása” c. pályázati konstrukció. E pályázati felhívásra a SZGYF több pályázatot is benyújtott speciális gyermekotthoni, illetve kettős szükségletű gyermekeket ellátó férőhelyek létrehozására. A pályázatok bírálata folyamatban volt.

A választát a biztos csak észrevételekkel fogadta el. A miniszter álláspontja szerint a módosítás nem indokolt, mivel a gyermekvédelmi

törvény a nagykorúvá vált, korábban különleges, speciális vagy kettős szükségletű gyermeknek minősülő fiatal felnőttek utógondozói ellátását nem zárja ki. Megítélése szerint, ha az ombudsmani ajánlás a speciális és különleges utógondozói ellátás mint új ellátási formák bevezetésére irányult, akkor az a szakmai megalapozottságon túl csak akkor valószínűsíthető meg, ha a szükséges költségvetési forrás is rendelkezésre áll. A biztos nem vonta kétségbe, hogy a megfelelő szakmai háttérrel és anyagi ráfordítással a jelenlegi jogszabályi környezetben is biztosítható a fiatal felnőttek tényleges szükségletéhez igazodó utógondozói ellátása. Erre figyelemmel osztotta a szaktárca azon álláspontját, hogy a felvetett probléma nem kizárólagosan és nem elsősorban jogszabálymódosítást igénylő, hanem költségvetési kérdés.

A szaktárca tájékoztatása szerint a különleges, speciális és kettős szükségletű gyermekeket ellátó gyermekotthoni csoportokban, illetve lakásotthonokban a szakmai létszám 1 fővel való növelésére korábban már tettek javaslatot, annak befogadására azonban forráshiány miatt nem kerülhetett sor. A biztos a területért felelős államtitkárt arra kérte, hogy az ágazatirányítási és költségvetési törvényjavaslat előkészítése során – lehetőségeihez képest – szíveskedjen támogatni a speciális, különleges ellátási igényű, illetőleg kettős szükségletű fiatal felnőttek utógondozási ellátása után járó normatív állami támogatás összegének növelését, valamint ezen ellátási igényű gyermekeket ellátó csoportokban a szakdolgozók létszámának növelését.





## A gyermek joga a szociális biztonsághoz (26. cikk)

1. Az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek a szociális biztonsághoz, így a társadalombiztosítás juttatásaihoz való jogát, és megteszik a szükséges intézkedéseket arra, hogy hazai jogszabályaiknak megfelelően biztosítsák e jog teljes megvalósulását.
2. A juttatásokat, amennyiben szükségesek, a gyermek és az eltartásáért felelős személyek anyagi erőforrásainak és helyzetének figyelembevételével, valamint a gyermek által vagy nevében a juttatás elnyerésére előterjesztett kérelemre vonatkozó bármely más megfontolás alapján kell engedélyezni.

A gyermeki jogok alapja, a gyermeki jóllét másik pillére – az egészségügyi szolgáltatás biztosítása mellett – a szociális, anyagi biztonság legalább egy minimális, még megfelelő szintjének megteremtése, a rászoruló gyermekek, szülők és családok megsegítése. Az egyes államok ennek megfelelően összetett támogatási rendszert hoznak létre, amely általánosságban segítheti a gyermeknevelést, rendkívüli helyzetekben pedig a családok számára rendkívüli anyagi vagy természetben támogatást tud biztosítani. Mindehhez azonban – ahogyan arra egy ombudsmani vizsgálat is rámutat – arra is szükség van, hogy az érintettekhez ténylegesen eljuthassanak a támogatások, akkor is, ha nincs lakcímük.

### A „címzetlen” ismert

*A bejelentett lakcímmel nem rendelkező családok gyermekvédelmi támogatáshoz való hozzájutásának helyzete (AJB-1272/2018)*

TASI KATALIN

Az utóbbi évek előrelépéseinek dacára még mindig nem garantált megfelelően, hogy a valamely okból állandó lakcímre bejelentkezni nem tudó, rászoruló családok másokkal azonos

módon, akadályoktól mentesen hozzájussanak a nekik járó ellátásokhoz. A kiszolgáltatott, nehéz anyagi körülmények között élő állampolgárokat, gyermekeiket fenyegeti leginkább ez a veszély. A vizsgálat feltárta, hogy pusztán az állandó lakcím hiánya – még akkor is, ha a család lakhatása megoldott – olyan körülményeket teremt, ami miatt a jogszerűen járó, illetve megállapított ellátásokat sem tudják az érintettek igénybe venni. A jelentés ezért ajánlásokat fogalmaz meg az érintett szaktárcák, intézmények és szakmai szervezetek vezetői számára.

## A vizsgálat előzményei

A biztos egy 2012-es jelentésében (AJB-267/2012) rögzítette, hogy a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás rendszere az államigazgatási és igazságszolgáltatási szervek részére szolgáltat adatokat, ezáltal biztosítva joggyakorlást. Elsődleges célja, hogy az állampolgárok jogainak gyakorlását, kötelezettségeinek teljesítését segítse elő mind a közigazgatásban, mind a gazdasági szférában vagy a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban. E nyilvántartás az egyetlen, amely átfogó képet ad arról, hogy kik élnek az ország területén, ezáltal meghatározva a jogszabályokban jogokkal felruházott, illetve kötelezettségekkel terhelt személyek csoportját. Mindezeket túl egyben közhiteles nyilvántartás is, amely teljes bizonyító erővel bizonyítja a benne foglalt adatok valóságát. A közigazgatás az állampolgári célok megvalósítása érdekében kezel (beszerez, rögzít, feldolgoz, továbbít) információkat, ami nélkül az állam működése ellehetetlenülne.

A nyilvántartás jelentősége az, hogy segítségével áttekinthető a nyilvántartással érintett objektumok (személy, szervezet, dolog), lehetővé téve a döntések gyors és megalapozott meghozatalát. A közigazgatás szervei által vezetett nyilvántartások gyakorlatilag átfogják a társadalmi és a gazdasági élet minden területét. A hatékony működéshez azonban az is szükséges, hogy a nyilvántartott adatok mindig aktuálisak és a valóságnak megfelelőek legyenek.

A nyilvántartásoknak a hatékony működés érdekében meg kell felelniük a célszerűség és célhoz kötöttség, a törvényesség, a pontosság és valósághűség, az objektum-közelség, a rugalmasság, a teljesség elveinek, illetve ki kell zárniuk a párhuzamos adatkezelést. A nyilvántartásnak mindig egy feladat végrehajtását kell szolgálnia, abban csak azon adatokat szabad tárolni, amelyek a meghatározott cél eléréséhez feltétlenül szükségesek. A nyilvántartás adatai a tényleges állapotot kell, hogy tükrözzék, azaz naprakész állapotban kell lenniük. A nyilvántartást ott kell vezetni, ahol az érintett személy él, dolgozik vagy van, ami elősegíti a pontosság és a valósághűség követelményének érvényesülését is. A rugalmasság követelménye alapján lehetőségnek kell lennie az adatok új szükségleteknek megfelelő kicserélésére, megváltoztatására. Az adatbázis csak akkor szolgálhat megalapozott döntések alapjául, ha kiterjed minden egyes érintett személyre, körülményre. Egy adatot egy szervezetnél csak egy alkalommal kell fölvenni, ami kizárja a párhuzamos adatkezelést, vagyis azt a helyzetet, hogy egy adott szervnek különböző nyilvántartásaiban, ugyanazon személyről, körülményről más-más adatokat tartanak nyilván.

A jelentés szerint több mint 30 ezer olyan magyar állampolgár szerepelt 2009-ben az országos lakcímnnyilvántartás rendszerében, akiknek lakóhelye nem, csak tartózkodási helye volt. Nyilvánvaló, hogy ezen állampolgárok között gyermekek is vannak, a probléma őket is érinti. Az országos alapnyilvántartások társadalmi-gazdasági szempontból a legjelentősebbek, mivel az állami döntéshozatal információs bázisának gerincét képezik. Az országos alapnyilvántartásokat rendszerint, de nem kivétel nélkül államigazgatási szervek vezetik, ezek közül azok minősülnek hatósági nyilvántartásnak, amelyek létrehozását és vezetését jogszabály írja elő. A hatósági nyilvántartások lehetnek jogot keletkeztető (konstitutív), illetve deklaratív hatályúak. A konstitutív hatályú nyilvántartás esetén a jogok a nyilvántartásba vétellel jönnek létre, módosulnak vagy szűnnek meg, az ügyfél csak a nyilvántartásba vétellel válik jogosulttá, mint például az ingatlan-nyilvántartás esetében. Ezzel szemben a deklaratív hatályú nyilvántartás nem keletkeztet jogot, illetve az ilyen nyilvántartásba történő felvétel közvetlenül nem eredményezi jog

keletkezését, módosulását vagy megszűnését. Ez utóbbira példa az anyakönyvi nyilvántartás.

A jelentés szerint a lakcímnnyilvántartásra számos jogterület épít, az országgyűlési képviselők választásáról szóló szabályokon, adózási, családtámogatási jogszabályokon keresztül, és valamennyi esetében kiemelt jelentősége van a nyilvántartásban foglalt adatok pontos, naprakész és valóságos voltának. A jelentés feltárta azt is, hogy a lakóhely és a tartózkodási hely fogalma tekintetében a köznyelvben e két fogalom helyett inkább az állandó, illetve ideiglenes lakóhely fogalmak használata terjedt el, ami azzal a hátránnyal jár, hogy sokan e jelzők miatt úgy értelmezik, hogy lakóhelyet (állandó lakóhelyet) csak saját tulajdonú ingatlanba lehet bejelenteni, míg bérlemény esetén tartózkodási helyet (mint ideiglenes lakhelyet) kívánnak bejelenteni.

2017-ben az ombudsman egy másik vizsgálata nyomán kiadott jelentésében (AJB-473/2017) az egészségügyi szolgáltatások igénybe vétele kapcsán érintette a települési szintű lakcímkártya használatát. A jelentés értékelte a települési szintű lakcímkártya igénylésének és birtoklásának körülményeit abban az esetben, ha azt olyan személy igényli, aki nem közterületen tartózkodik életvitelszerűen, azaz nem hajlék nélküli személy, hanem akinek valójában van életvitelszerű tartózkodásra szolgáló lakhelye (jellemzően bérleménye), de abba nem tud bejelentkezni. A nyilvántartásba ebben az esetben a bejelentett település neve mellett „lakcím nélküli” bejegyzést kell tenni. Felhívta a figyelmet arra, hogy a köztudatban a települési szintű lakcímkártya tulajdonosának státusza azonosul a hajléktalan állapottal, azért, mert a legnagyobb számban hajléktalan emberek számára állítanak ki ilyen megnevezésű kártyát. Sokan a lakhatási helyzetük bizonytalanságából fakadó félelemből még a látszatát is el szeretnék kerülni annak, hogy hajléktalannak tűnjenek, akkor is, ha a települési szintű lakcímkártyával való rendelkezés rendezett lakhatás mellett egyébként csak a lakcímkártya igénylésekor és néhány ritka esetben történő felmutatásakor ismerhető meg más személy számára. Másrészt, még ha az érintett polgárok élnek is ezzel a lehetőséggel, az csupán újabb probléma előidézésére alkalmas, ugyanis hamis adatot tanúsít a területi szintű lakcímkártya, ha a polgárnak a valóságban

van lakóhelye. Így nem egyeztethető össze a lakcímnnyilvántartás pontosságára, hitelességre irányuló követelményével, téves statisztikai adatok készítéséhez vezethet.

## **Az eljárás megindulása és a megállapított tényállás**

A biztos egyedi beadvány alapján kezdeményezett vizsgálatot, mely szerint a panaszos azért nem jutott hozzá a gyermekei jogán neki járó családi pótlékhoz, mert a folyószámláját zárolták, a jelenlegi állandó lakcímére pedig nem tud bejelentkezni. Az egyedi panaszügy mellett korábban egy civil szervezet is hasonló ügyben kérte a biztos vizsgálatát. E másik beadvány szerint Magyarországon több ezer kiskorú gyermek valóságos lakhatása terhelt hivatalosan rendezetlen lakcímmel, ami miatt a gyermekek jogán igénybe vehető szociális és családtámogatási ellátásokhoz nem juthatnak hozzá, továbbá sok esetben a települési támogatásokat sem tudják ezek a családok igényelni. Ezért a biztos az ügyben kezdeményezett vizsgálatot átfogó vizsgálattá terjesztette ki.

A panaszos arról számolt be beadványában a biztosnak, hogy nem jutott hozzá a gyermekei jogán neki járó családi pótlékhoz. Ennek oka az volt, hogy a folyószámláját zárolták, így arról nem tudott pénzt levenni, a lakhatásául szóló ingatlan címére pedig azért nem kérhette a folyósítást, mert ott bérlőként lakott, de bejelentkezni – írásbeli szerződés, illetve a tulajdonos beleegyezésének hiányában – oda nem tudott. A panaszos így nem rendelkezett állandó lakcímmel, ami miatt elesett a gyermekei jogán neki járó családtámogatási ellátástól.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

A gyermekek jogán igénybe vehető ellátások alapvetően három kategóriába sorolhatók. Első az önkéntesen igénybe vehető szolgáltatások köre, például a gyermekjóléti szolgáltatás, amelynél nem lehet elutasítási indok, hogy nem a megfelelő helyen vette igénybe valaki. A második kategóriába tartozó, krízishelyzetben igényelhető szolgáltatások esetében a szociális törvény alapján az önkormányzatnak

illetékességére tekintet nélkül segítséget kell nyújtania a krízisbe jutott állampolgárnak: ez esetben a gyermek tartózkodási helye szerinti önkormányzat jár el. Végül pedig maga a gyermekvédelmi törvény azt mondja ki, hogy hatósági ügyekben minden gyermek esetében a lakóhely vagy tartózkodási hely szerinti hatóság illetékes, ha pedig nincs ilyen, akkor az utolsó ismert magyarországi címe alapján illetékes hatóság köteles eljárni.

Az egészségügyi ellátások tekintetében az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak körében azon kiskorúak jogviszonya rendezetlen, akik nem rendelkeznek sem lakóhellyel, sem bejelentett tartózkodási hellyel, de Magyarországon élő magyar állampolgárként szerepelnek a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban. A jogviszony rendezetlensége esetén sem tagadhatja meg az egészségügyi szolgáltató az ellátás nyújtását, és nem térítheti meg a beteggel az ellátás költségét sem, de értesítőt kell átadnia, és tájékoztatnia kell a beteget a jogviszony rendezetlenségéről. A jelen jogszabályi környezetben úgy lehet rendezni az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot, ha a kiskorú részére a szülő legalább „településszintű” lakcímkártyát igényel az okmányirodában.

A jelentés kiemeli, hogy a gyermekekhez köthető szociális és gyermekvédelmi ellátások tekintetében a gyermekekhez köthető három ellátás kapcsán merült fel annak kockázata, hogy az érvényes lakcímmel nem rendelkező kiskorúak nem juthatnak hozzá a részükre biztosítható pénzbeli és természetbeni ellátásokhoz. Ezek a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, a gyermektartásdíj megelőlegezése és a települési támogatás. A szociális ellátások közül a települési támogatás odaítélésénél is lehet jelentősége a lakcím hiányának.

A biztos rendelkezésére álló információ és tapasztalatok fényében világos, hogy az esetek többségében nem téves, hiányos jogismeretről vagy szándékos normasértésről van szó, amikor az állampolgárok nem jelentkeznek be a lakcímnnyilvántartásba, hanem a kiszolgáltató helyzetben lévő jogalanyok kényszerű mulasztásáról. Valamennyi, bérelt lakásban élő, de ennek tényét három napon belül be nem jelentő személy a bejelentkezést előíró jogszabályt sérti meg, még akkor is, ha ez a jogszabály kifejezett hátrányos jogkövetkez-

ményt nem fűz a bejelentés elmulasztásához. Ennek oka vélhetően azon szabály ismeretének hiányából fakadhat, amely szerint 2013 márciusa óta a bérbeadó hozzájárulása nem kell a bejelentkezéshez. Másik oka a problémának az, hogy az esetek egy részében nem születik írásos lakásbérleti szerződés, vagy a bérbeadó kilátásba helyezi a lakásbérleti jogviszony egyoldalú megszüntetését arra az esetre nézve, ha a bérlő a lakásba bejelentkezne. Határozatlan időre kötött lakásbérleti szerződés esetén a rendes felmondás hatályosulásának néhány hónapját követően a bérlő valóban kiszolgáltatott helyzetben marad, hiszen nem lesz sem érvényes okirata, sem lakhatása, s ezt követően már valóban mint birtokos (jogalap nélküli birtokos) maradhat az ingatlanban. A biztos szerint bár előremutató az a jogalkotói szándék, amely lehetővé tette az okirattal történő bejelentkezést az állandó lakcímre, azonban amint az a vizsgált esetből is látszik, ez még mindig nem tekinthető elégséges megoldásnak. Végül soron a bejelentkezés akármilyen okból történő elmulasztása vagy kényszerű, emberi függőségi viszonyok miatti lehetetlenné válása következtében az állandó lakcímmel nem rendelkezők ugyanis egyes egészségügyi, szociális, családtámogatási szolgáltatások igénybevételekor, az igénylés során ténylegesen hátrányos következményekkel szembesülhetnek.

A biztos korábban is több eljárásában vizsgálta a lakcímmel nem rendelkezők helyzetét és a lakcímbejelentéssel, annak ellehetetlenülésével összefüggő jogi aggályokat, visszaszámolókat és az ennek okán fellépő, a leginkább kiszolgáltatott társadalmi csoportokat érintő hátrányos következményekkel kapcsolatos megállapításait, javaslatait. A jelen ügy vizsgálata során a biztos a megkérített Emberi Erőforrások Minisztériumának válasza alapján rögzítette és áttekintette, hogy milyen helyzetben vannak az állandó lakcímmel nem rendelkező kiskorúak az egészségügyi ellátás, a szociális, a gyermekvédelmi és családtámogatási ellátások igénybevételekor. A vizsgálat során nem a támogatásra, ellátásra való jogosultság megállapítását, hanem a megállapított összeg tényleges kézhezvételének lehetőségeit vizsgálta. Megállapította, hogy az alapszolgáltatásokhoz (családsegítő szolgáltatás, gyermekjóléti szolgáltatás) hozzájutnak a lakcímkártyával nem rendelkező gyermekek,

mindez a minimális „szolgáltatáscsomag” azonban az állam gyermekvédelmi kötelezettségének teljes körű teljesítése szempontjából nem tekinthető elégségesnek. E szolgáltatásokhoz tipikusan azért jutnak hozzá a gyerekek és családjaik, mert az adott településen jelen vannak, és személyes kontaktus létesül a szolgáltatást nyújtó állam képviselője (családgondozó) és az arra rászoruló család és gyermek között. Kétségtelen tény, hogy hivatalos állandó vagy ideiglenes lakcím hiányában az ellátások igénylésekor jogszerűen megtehető nyilatkozat lehetősége az egy lakcímen élők tekintetében például lehetővé teszi az egyes ellátások sikeres igénylését, a jogosultság megállapítását. A már megítélt ellátás igénybe vételét, de facto átvételét azonban még ez sem garantálja, nem jelent teljes körű bizonyosságot az ellátáshoz való tényleges hozzájutásra. Az ellátásokat ugyanis tipikusan a kérelemben megjelölt lakcímre lehet igényelni, ami bejelentett pontos lakcím nélkül lehetetlenül; illetve folyószámlára lehet kérni.

A folyószámlára kért ellátások tekintetében a vizsgálat feltárta, hogy bár a végrehajtási törvény alapján egyes gyermekvédelmi pénzbeli ellátások részben vagy teljesen mentesek a végrehajtás alól, ezen összegek a folyószámlára érkezve elveszítik ezt a különleges jellegüket. Továbbá, ha pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adóst megillető pénzösszeget vonnak végrehajtás alá, a pénzforgalmi szolgáltatót nem terheli annak vizsgálata, hogy a pénzösszeg szabályainak megfelelően mentes-e a végrehajtás alól. Mind a végrehajtási törvény rendelkezései, mind a bírói gyakorlat szerint a folyószámlára érkező családtámogatási, gyermekvédelmi ellátás – annál a ténynél fogva, hogy pénzforgalmi számlára érkezik – elveszti védett jellegét.

Így az állampolgárt nem a pénzösszeg jellegénél fogva (gyermek jogán vagy rá tekintettel folyósított, és emiatt védelmet élvező ellátás) illeti a továbbiakban a védelem, hanem a számlára érkező összegek jellegétől függetlenül, a minimális megélhetéshez igazodó jogszabályi védelmet kapja. Egyes esetekben a minimális megélhetést biztosító összegre felállított védelem is meghiúsul. Ilyen például az a – napjainkban nem kivételes – eset, amikor a folyószámla egyben hitelt is törlesztő számla is: ekkor ugyanis – a számlavezető



intézzel kötött hitelszerződés alapján – a késedelmes tartozást azonnal, illetve teljes összegében levonják a számlára érkező összegből. Ez esetben az állampolgár csak módosítását kérheti az eredeti megállapodásnak.

Az érdekérvényesítő képességét tekintve gyenge, másoknak és a körülményeinek kiszolgáltatott, nehéz anyagi körülmények között élő állampolgárokat, gyermekeiket fenyegeti leginkább az a veszély, hogy nem jutnak hozzá másokhoz hasonló módon a jogszerűen megállapított pénzbeli ellátásokhoz. Az érintett ugyanis a gyermekei után a törvény alapján járó ellátásokat, juttatásokat ténylegesen is képtelen a gyermekekre fordítani. Mindez a biztos szerint – a megtett intézkedések ellenére – összességében alkalmas arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.

A biztos hangsúlyozta: az államtól nem elvárható, sőt jellemzően erősen kerülendő a polgárok – és különösen a pénzügyeik – felett gyakorolt gyámkodás. Tény azonban, hogy az egyre jobban elszegényedő, banki ügyintézésben járatlan, tájékozatlan, esetleg deprivált helyzetüknél fogva mind anyagilag, mind pénzügyileg kiszolgáltatott polgárok sodródnak olyan helyzetbe, ami – gyermekeikre és azok ellátottságára tekintettel – célzott, személyre szabott állami közreműködést igényel, vagyis olyan támogató jogszabályi környezet megalkotását, amely lehetővé teszi, hogy a gyermekek jogán járó ellátások mindenképpen eljussanak a róluk gondoskodó családokhoz.

Enélkül az állam a gyakorlatban nem tud megfelelően eleget tenni a gyermekvédelmi kötelezettségének, nem képes hatékonyan megelőzni azokat a helyzeteket, amelynek a későbbi megoldása sokkal komolyabb állami, közszolgálati ráfordítást igényelne. A biztos hangsúlyozta azt is, hogy igazolható összefüggés van a rászoruló családoknak adható pénzbeli és természetbeni juttatások és a családból való – anyagi veszélyeztetettségre visszavezethető – kiemelés között. Távolsági összefüggésében tehát – elsősorban a pénzbeli – ellátásokhoz való hozzájutás, azok konkrét átvételének lehetetlenülése veszélyeztető faktor a család anyagi ellehetetlenülése, végső soron a gyermekek családból történő kényszerű kiemelése folyamatában

annak ellenére, hogy jogszabályi követelmény, hogy a gyermekeket anyagi okból ne emeljék ki családjukból.

A biztos tehát végső soron szükségesnek látta a jogalkotó további intézkedéseit annak érdekében, hogy a jelenlegi szabályozást rugalmasan, a család- és gyermekközponitú jogalkotási megoldásokkal úgy alakítsa tovább, hogy az egyes, jellemzően önhibájukon kívül kiszolgáltatott helyzetbe került családok minél könnyebben hozzájuthassanak az egyes pénzbeli ellátásokhoz, a hozzáférésüket gátló, elhárítható adminisztratív akadályok valóban elháruljanak.

## **Intézkedések**

A biztos kezdeményezést fogalmazott meg a belügyminiszternek címezve a családtámogatási ellátások az ügyfél által meghatározott postafiókba történő kézbesítésének kidolgozásában, illetve a lakcím-törvény módosítását kezdeményezte annak érdekében, hogy a lakcím nélküli személyek igazolni tudják szokásos tartózkodási helyüket minden esetben. Kezdeményezést fogalmazott meg szintén a belügyminiszternek címezve, hogy tekintse át és dolgozza ki a családtámogatási, és a gyermekekre tekintettel juttatott egyéb ellátások magán folyószámlán történő védelmének lehetséges módozatait. Kérte, hogy az ember erőforrások miniszterével együttműködésben, a megyei és fővárosi kormányhivatalok vezetőinek bevonásával tegyen lépéseket a lakásbérlők jogi helyzetével, jogosultságaival és lehetőségeivel kapcsolatos jogtudatosság fejlesztése érdekében.

## **A jelentés utóélete**

Az ajánlást követően az érintett szervek közösen megteremtették annak lehetőségét, hogy a családtámogatási ellátásokat az ügyfél által meghatározott postafiókba kézbesítsék, és az postán maradóként átvehető legyen. Az érintett jogszabály településszintű lakcím és a lakcím nélküli személy fogalmának módosítására irányuló kezdeményezésének elutasítását tudomásul vette, különös tekintettel az indoklás azon részére, amely szerint a településszintű lakcímmel rendelkező

polgárok körének szélesítése az igazságszolgáltatás, közigazgatás működésének és egyes polgári jogi jogviszonyok megítélésének nehézkedését eredményezné. A családtámogatási, illetve a gyermekekre tekintettel juttatott egyéb ellátások magánfolyószámlán történő védelmének lehetséges módzatai kapcsán megfogalmazott álláspontját az érintettek kiemelt jogvédelme szempontjából, valamint, hogy a családtámogatási összegek a jogalkotói szándékkal összhangban végrehajtás alól mentesek legyenek, továbbra is kiemelkedően fontos és megoldandó alapjogi problémának ítélve az ezzel összefüggő ajánlását fenntartotta. A biztos egyik, más ügyben készült jelentésében is folyamatosan nyomon követi ennek a kérdéskörnek az alakulását.

A szaktárca továbbá nemcsak elfogadta az ajánlást, hanem a gyakorlatban lépéseket is tett annak érdekében, hogy a lakásbérlők jogi helyzetének, jogosultságainak és lehetőségeinek, jogtudatosságának fejlesztése érdekében történő kampány folytatására, közérthető tájékoztató kiadványok, információs oldalak közreadására irányuló kezdeményezés megvalósulhasson.



## A gyermek joga a megfelelő életszínvonalhoz (27. cikk)

1. Az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi kellő testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését.
2. Elsősorban a szülők vagy a gyermekért felelős más személyek alapvető feladata, hogy lehetőségeik és anyagi eszközeik határai között biztosítsák a gyermek fejlődéséhez szükséges életkörülményeket.
3. Az Egyezményben részes államok, az adott ország körülményeit és a rendelkezésre álló eszközöket figyelembe véve, megfelelő intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy a szülőt, illetőleg a gyermek más gondviselőit segítsék e jog érvényesítésében, és szükség esetén anyagi segítséget nyújtanak, valamint segítő programokat hoznak létre különösen az élelmezéssel, a ruházkodással és a lakásüggyel kapcsolatban.
4. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést arra, hogy a gyermektartásdíjat behajtsák a szülőktől vagy a gyermekkel szemben pénzügyi felelősséggel tartozó bármely más személytől, saját területükön és külföldön egyaránt. Különösen azokra az esetekre figyelemmel, amelyekben a gyermekkel szemben pénzügyi felelősséggel tartozó személy nem ugyanabban az államban él, mint a gyermek, a részes államok előmozdítják a nemzetközi megállapodásokhoz való csatlakozást vagy ilyenek megkötését, valamint bármely más, alkalmas meg egyezés elfogadását.

A Gyermekeji Egyezmény a szociális biztonsághoz való jog mellett külön is deklarálja a megfelelő életszínvonal, életkörülmények biztosítását, konkrét kötelezettségeket is rögzít az egyes államok számára. Külön is hangsúlyozandó az államok felelőssége abban, hogy a szülőket és más gondviselőket segítsék abban, hogy a gyermekek számára megfelelő körülményeket tudjanak biztosítani, így hozzá-

jussanak a rendszeres, kellő mennyiségű és minőségű étkezéshez. Az egyik ombudsmani vizsgálat ennek szellemében az állam által biztosított szociális gyermekétkeztetésre vonatkozó szabályokat, gyakorlatot tekintette át.

## Szünidőben is jóllakottan

*A szünidei szociális gyermekétkeztetés rendszerének átfogó vizsgálata (AJB-1018/2016)*

TÓTH KRISZTINA

Az alapjogi biztos szerint a szociális gyermekétkeztetés korábbi szabályozásához képest előrelépést jelentenek a 2016. január 1-jén életbe lépett új előírások. Az ombudsman ugyanakkor átfogó vizsgálata nyomán további lépéseket, korrekciókat várt a szakértártól a hozzáférés biztosítása érdekében, a speciális étkezést igénylő tanulók, illetve a bölcsőde híján ellátás nélkül maradó gyermekek számára.

### Az eljárás megindulása

A biztos 2015-ben hivatalból vizsgálatot indított, amelyben áttekinthette, hogy miként biztosított a családjuk szociális helyzetére tekintettel ingyenes vagy kedvezményes térítési díjú étkezésben részesülő rászoruló gyermekek étkeztetése az iskolai szünetek időtartama alatt. A vizsgálat indulásakor hatályos jogi szabályozás szerint ugyanis a gyermekek és tanulók számára az étkeztetés biztosítása csak az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon volt kötelező. A nyári szünet idején a szociális gyermekétkeztetést vállaló önkormányzatok pályázhattak költségvetési támogatásra ezen feladat ellátása érdekében, a rászoruló gyermekek étkeztetésének támogatása azonban az őszi, téli, tavaszi iskolai szünetekben, illetve a nevelés- és tanítás nélküli munkanapokon a vizsgálat indulásakor nem volt megoldott.

Az ombudsman így külön figyelemmel a vizsgálat befejezése előtt életbe lépő jelentős jogszabályi változásokra átfogó képet kívánt nyújtani a rászoruló gyermekek őszi, téli, tavaszi iskolai szünetekben, a nevelés- és tanítás nélküli munkanapokon való közétkeztetésének támogatásáról. Tájékoztatást kért ezért az EMMI államtitkártól, a KLIK elnökétől, kilenc, meghatározott szempontok, reprezentatív tulajdonságok szerint kiválasztott – az ország különböző régióban lévő, eltérő nagyságú, lakosság számú és fejlettségű – önkormányzat polgármesterétől.

## **A megállapított tényállás**

A biztos az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkártól az üggyel kapcsolatos álláspontja kifejtése mellett statisztikai adatokat, valamint egyes konkrét kérdések megválaszolását is kérte. Így tájékoztatást kért arról, hogy a szaktárca miként látja biztosítottak a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésének megoldását az őszi, téli, tavaszi szünetek munkanapjain, illetve a nevelés- és tanítás nélküli munkanapokon, tekintettel arra, hogy a jogi szabályozás ezen időszakokban csak a felügyelet biztosítását teszi kötelező feladattá. A szociális nyári gyermekétkeztetéssel kapcsolatban tájékoztatást kért arról, hogy megoldott-e a speciális étkezési igényű gyermekek számára az egészségi állapotuknak megfelelő étkezés biztosítása, valamint arról, hogy a gyermekek nyári napközbeni felügyeletének ellátására vonatkozó kötelező jogszabályi rendelkezés hiányával kapcsolatban tervez-e a szaktárca intézkedést. Végül arról, hogy milyen megoldást lát azon probléma orvoslására, hogy a rászoruló bölcsődés korú gyermekek, akik bölcsődei ellátásban nem vesznek részt, az ingyenes étkezésben sem részesülhetnek.

Az államtitkár az ombudsman megkeresésére adott válaszában ismertette, hogy a rászoruló gyermekek nyári étkeztetésének támogatása 2015-től – a korábbi rendeletben történő szabályozás helyett – nyílt pályázati úton valósult meg. Változást jelentett továbbá, hogy a települési önkormányzatok részéről saját forrás biztosítása nélkül igényelhető költségvetési támogatás összege növekedett, illetve a korábban elvárt feltétel – az étkeztetéshez szükséges alapanyag 30%-ának

helyben, 40 km távolságon belül megtermelt vagy előállított alapanyagoknak kell lennie – a továbbiakban nem kötelező jellegű, csak előnyt jelent a pályázat elbírálásánál.

A speciális étkezési igényű gyermekek számára megfelelő étkezés biztosítását a közétkeztetési rendelet írja elő, azonban a minisztériumi álláspont szerint a speciális ellátást előíró rendelkezéseket a szociális nyári gyermekétkeztetés esetében nem kell alkalmazni, amit a nyári gyermekétkeztetés finanszírozásának módja és az abban érvényesülő speciális szempontok, valamint az e célra biztosított külön költségvetési forrás léte indokol. Ugyanakkor a beérkezett válasz azt is tartalmazta, hogy a nyári gyermekétkeztetésben részesülő gyermekek részére a tanév közbeni bölcsődei, óvodai, iskolai étkeztetés a közétkeztetési rendelet szabályai szerint valósul meg, a speciális étkezési igényüknek megfelelő étkezés biztosításának feltételei a településen a közétkeztetési szolgáltatást ellátó szervezetnél rendelkezésre állnak, így a nyári gyermekétkeztetés során – külön erre vonatkozó kötelező jogszabályi rendelkezés hiányában – is biztosítottak.

Az államtitkár kifejtette, hogy a tárca dolgozik a rászoruló gyermekek szünidei étkeztetésének a nyári szünidőn túli, valamint hétvégékre és ünnepnapokra történő kiterjesztési lehetőségeinek felmérésén. Az államtitkár válaszában hangsúlyozta továbbá, hogy a szociális törvény szerinti szociális étkeztetést az önkormányzatnak ettől függetlenül is kötelezettsége biztosítani a szociálisan rászoruló gyermekek részére is. A gyermekek étkezésére vonatkozó igényt a törvényes képviselőnek kell benyújtania a lakóhely szerint illetékes önkormányzathoz vagy szociális étkeztetést nyújtó önkormányzati szolgáltatóhoz. A válasz szerint a gyermekvédelmi törvény a települési önkormányzatok számára a bölcsőde működtetését kötelező feladatellátásként a 10 ezer fős lakónépesség feletti települések számára írja elő, azonban számos települési önkormányzat önként vállalt feladatként biztosítja a bölcsődei ellátást, így e bölcsődékben is igénybe tudják venni a rászoruló gyermekek az ellátást, ezen belül az ingyenes étkeztetés lehetőségét is.

A KLIK elnöke átfogó felmérést készített az ország valamennyi tankerületét érintően arról, hogy jelentkezett-e igény a szülők részéről a gyermekek felügyeletének biztosítására a tanévközi szünetekben, illetve a nevelés- és tanítás nélküli munkanapokon. A felmérés kitért



arra, hogy a tankerületek milyen problémákat érzékeltek a gyermekek nyári napközbeni felügyeletét szabályozó kötelező jogszabályi rendelkezés hiányával kapcsolatban, a nyári gyermekfelügyelet megszervezése esetén miként működtek együtt az önkormányzatokkal az egyes tankerületek.

A felmérés alapján minden megyében volt olyan tankerület, ahol nem merült fel igény a gyermekek felügyeletére, a legnagyobb számban pedig jellemzően a megyeszékhelyeken és a nagyobb városokban jelezték a felügyeletre vonatkozó igényüket a szülők. Egyes esetekben problémaként jelentkezett, hogy nem volt egyértelmű a jogi szabályozás alapján, hogy pontosan kinek a feladatkörébe tartozik a nyári gyermekfelügyelet megszervezése, az ellátás biztosítása. Több tankerülettől is érkezett olyan észrevétel, hogy az önkormányzatok az iskolák feladatának tartják a gyermekek nyári napközbeni felügyeletének ellátását, ezért nem biztosítják azt, más esetekben a szükséges forrás hiányában vagy a felügyeletre vonatkozó igény hiányában nem volt szervezett nyári gyermekfelügyelet az egyes településeken. Számos településen megszervezték ugyan a gyermekek nyári napközbeni felügyeletét, de változatos képet mutatott a felmérés arról, hogy azt a nyári szünet milyen időtartamára biztosították, illetve hogy miként működtek együtt ebben az önkormányzatok és a tankerületek. A gyermekfelügyeletet jellemzően a helyi önkormányzatok szervezték, sok esetben együttműködve a helyi családsegítő és gyermekjóléti szolgálatokkal. Általában az iskolákban vagy az önkormányzat által működtetett más intézményben biztosították a nyári gyermekfelügyelet, az önkormányzatok pedig költségvetési lehetőségükhöz képest tudtak gondoskodni a rászorulóknak ingyenes étkeztetéséről.

A KLIK elnöke a tapasztalatokat összegezve kiemelte, hogy a válaszokból kitűnik: van szülői igény arra, hogy a nyári szünet, valamint az évközi szünetek ideje alatt a tanulók felügyelete megoldott legyen. Költségvetési forrás hiányában a gyermekek étkeztetésének megoldása nehézséget jelenthet. Vannak olyan intézmények, illetve önkormányzatok, amelyek a felelős gondolkodás jegyében pályáznak, civil segítséget is bevonnak az étkeztetések anyagi fedezetének biztosítására. Válaszában hangsúlyozta azt is, hogy véleménye szerint a jelenleginél egyértelműbb jogi szabályozás – amely az ellátandó feladatokat

és a finanszírozási kérdéseket is rendezné – nagyban hozzájárulhatna a zökkenőmentes feladatellátáshoz.

A vizsgálat során a biztos három fővárosi kerületi önkormányzatot (Budapest III. Kerület, Budapest XIV. Kerület, Budapest VIII. Kerület), illetve hat települési önkormányzatot – Pécs (Baranya megye), Miskolc (Borsod-Abaúj-Zemplén megye), Kecskemét (Bács-Kiskun megye), Sarkadkeresztúr (Békés megye), Lábod (Somogy megye), Mórahalom (Csongrád megye) – keresett meg. Az önkormányzatok közül Budapest Főváros VIII. Kerület Önkormányzata a megkeresésre nem válaszolt. A válaszok a következőkben összegezhetők.

A nyári gyermekétkeztetési költségvetési támogatás igénybevétele 2014-ben Mórahalom kivételével valamennyi megkeresett önkormányzat nyújtott be pályázatot, illetve részesült is támogatásban. A pályázat kapcsán több polgármester kiemelte, hogy nehézséget jelentett, hogy a pályázati kiírás megjelenését követően nagyon rövid idő állt rendelkezésre a pályázat benyújtására. Pozitív változásként említették, hogy növekedett a garantált támogatás mértéke, illetve már nem szerepelt az alapanyagok beszerzési helyére vonatkozóan kötelező előírás a kiírásban.

A speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermekek nyári szociális étkeztetésével kapcsolatban a megkeresett önkormányzatok közül Óbuda, Zugló, Kecskemét és Pécs polgármestere úgy nyilatkozott, hogy illetékességi területükön megoldott a speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermek egészségi állapotának megfelelő étkeztetése, jellemzően a közétkeztetési szolgáltatást ellátó vállalkozóval kötött vállalkozási szerződés biztosítja a speciális étkezést orvosi igazolás alapján. Lábodon és Sarkadkeresztúron speciális étkezési igényű gyermek nem vett részt a gyermekétkeztetésben, ilyen igény az önkormányzatokhoz nem érkezett. Miskolcon sem merült fel igény a speciális étkezés biztosítására, az önkormányzat szükség szerint a bölcsődei konyhán keresztül, kis létszámban, a bölcsődés korosztály részére ki tudna elégíteni ilyen igényt. Mórahalom polgármesterének tájékoztatása szerint a gyermekétkeztetést biztosító oktatási-nevelési intézmények (általános iskolák és az óvodák) önálló vezetéssel működő intézmények, ezért az önkormányzatnak e kérdés megválaszolásához nem volt kellő rálátása.

Az őszi, tél, tavaszi szünetekben, illetve a nevelés- és tanítás nélküli munkanapokon a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésének biztosítása tekintetében Óbuda és Zugló polgármestere arról számolt be, hogy az önkormányzat saját forrásból finanszírozza ezekben az időszakokban a rászoruló gyermekek étkeztetését. Kecskeméten, Lábodon, Miskolcon ilyen igény nem merült fel, ezért ott étkeztetést nem biztosítottak. Miskolc polgármestere azt is megjegyezte, hogy az óvodák esetén az önkormányzat a teljes nevelési évre folyamatos ellátást biztosít – a zárva tartások idején ügyeletes óvodák működéssel –, így ezzel együtt az étkezés is biztosított az óvodásoknak. Sarkadkeresztúr polgármestere pedig arról számolt be, hogy anyagi forrás hiányában az önkormányzat saját erőből nem tudja vállalni a rászoruló gyermekek étkeztetésének biztosítását.

A szociális törvény azon előírásával kapcsolatban, amely szerint az egyes helyi önkormányzatok rendeletükben szabályozzák a szociálisan rászorultaknak – így a rászoruló gyermekeknek is – biztosítandó étkeztetés részletes szabályait, a megkeresett önkormányzatok közül Zugló, Kecskemét, Sarkadkeresztúr polgármesterének válaszából az derült ki, hogy a helyi rendeletük a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésére nem terjedt ki. Kecskemét polgármestere ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy ha településükön a kisgyermeket nevelő család megélhetése veszélybe kerül, a gyermekjóléti központ intézményi elhelyezést kezdeményez, ezzel gondoskodik a gyermek ellátásáról. Lábod és Pécs polgármestere arról számolt be, hogy a bölcsődei, óvodai, iskolai intézményi keretek között biztosított a kedvezményes vagy ingyenes étkezés, így a szociális törvény szerinti szociális étkeztetés a gyermekek vonatkozásában nem merült fel. Óbuda és Miskolc szociális ellátásokról szóló önkormányzati rendelete kiterjedt a szociálisan rászorultak eltartottjaira, illetve családtagjaira, így biztosítva a gyermekeknek is étkezést.

A bölcsődei ellátást igénybe nem vevő, bölcsődés korú, szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésével kapcsolatban Zugló, Kecskemét, Miskolc polgármestere is említette, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésén keresztül (különösen a védőnők részéről) az önkormányzat információt kap arról, ha van rászoruló gyermek, aki nem jut hozzá a bölcsődei ellátáshoz, így a megfelelő étkezéshez sem. A jelzés alapján, ha szükséges, akkor biztosítják a bölcsődei

ellátást, és ezáltal az étkezést a hátrányos helyzetű gyermek számára. Miskolcon és Pécsen nem merült fel igény a gyermekvédelmi kedvezményben részesülő és bölcsődei ellátást igénybe nem vevő gyermekek étkeztetésével kapcsolatban, ez nem jelentkezett problémaként, illetve Óbuda és Zugló polgármestere is úgy nyilatkozott, hogy a gyermekek többsége számára a bölcsődei ellátást biztosítani tudják. Lábodon és Sarkadkeresztúron bölcsőde nem működött.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

*A vizsgálat indulásakor hatályos jogi szabályozás vonatkozásában*

Az ombudsman megvizsgálta az eljárása megindításakor hatályos jogszabályi rendelkezéseket. Eszerint a gyermekétkeztetés szabályait kellett alkalmazni a gyermekvédelmi törvény értelmében többek között a bölcsődében, hetes bölcsődében, az óvodában, a nyári napközis otthonban, az általános és középiskolai kollégiumban, illetve az itt szervezett ellátásban, az általános iskolai, továbbá a középfokú iskolai menzai ellátás, valamint a szociális nyári gyermekétkeztetés keretében nyújtott étkeztetésre. A gyermekvédelmi törvény kimondta, hogy a szülő, a törvényes képviselő eltérő rendelkezésének hiányában a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, valamint az iskolai tanítási napokon kell biztosítani a nevelési-oktatási intézményekben a déli meleg főétkezést és két további étkezést. Az étkezés biztosításával kapcsolatos feladatok ellátását a jogszabály az intézmény fenntartója, annak működtetését ellátó szerv számára tette kötelezővé.

A köznevelési törvény értelmében a nevelési, tanítási év azonban nemcsak tanítási napokból áll, hanem a tanév rendjében meghatározottak szerint a tanítási évben legalább három alkalommal, legkevesebb hat összefüggő nappól álló tanítási szünetet is biztosítani kell a tanulóknak. A tanítási év utolsó napját követően pedig legalább 60, szakképző iskolákban legalább 30 összefüggő nappól álló nyári szünet biztosítása az előírás. Ezen kívül az óvodai nevelési év helyi rendjében, valamint az iskolai, kollégiumi tanév helyi rendjében kell meghatározni az óvodai nevelés nélküli munkanapok, az iskolai tanítás nélküli munkanapok időpontját. E napok száma az óvodában, általános iskolában és kollégiumban a nevelési évben vagy a tanítási évben az öt napot

nem haladhatja meg, a nappali oktatás munkarendje szerint működő középfokú iskolában hat munkanap lehet. Az ezekre vonatkozó jogszabályok azt is előírják, hogy e szünetek napjain – szülői igény esetén – a gyermekek, tanulók felügyeletéről gondoskodni kell.

Az óvodai nevelési, illetve iskolai tanítás nélküli munkanapokon való étkeztetés biztosításával kapcsolatban nem volt egyértelmű a szabályozás, a jelentés szerint azonban a köznevelési törvény előírásaiból levonható az a következtetés, hogy az óvodának, iskolának a felügyelet ideje alatt is gondoskodnia kell a gyermekek, tanulók megfelelő étkeztetésének biztosításáról. A jogszabályban szereplő definíció szerint ugyanis a felügyelet fogalmába beletartozik a gyermek, tanuló testi épségének megóvásáról és erkölcsi védelméről való gondoskodás, a nevelési-oktatási intézménybe történő belépéstől a nevelési-oktatási intézmény jogszerű elhagyásáig terjedő időben, továbbá a pedagógiai program részeként kötelező, a nevelési-oktatási intézményen kívül tartott foglalkozások, programok ideje alatt. Kimondja azt is, hogy a gyermeknek, a tanulónak joga, hogy biztonságban és egészséges környezetben neveljék és oktassák, óvodai életrendjét, iskolai tanulmányi rendjét pihenőidő, szabadidő, testmozgás beépítésével, sportolási, étkezési lehetőség biztosításával életkorának és fejlettségének megfelelően alakítsák ki. A biztos kifejtette, hogy abban az esetben, ha a szülői igény alapján felügyeletet biztosít az intézmény a nevelés, illetve tanítás nélküli munkanapok időtartamára, akkor az étkeztetést ezen időszakokban is biztosítani kell, vagyis az étkeztetés biztosítása nem jelent választási lehetőséget a feladatot ellátó számára.

Összességében elmondható tehát, hogy a vizsgálat indításakor hatályos szabályozás alapján a köznevelési intézményekben az étkeztetést tanítási napokon kellett biztosítani, így a biztosítandó étkezés időszakába nem tartoztak bele az őszi, téli, tavaszi szünetek munkanapjai, továbbá a nevelés- és tanítás nélküli munkanapon való étkeztetés biztosítására csak a felügyelet fogalmából lehetett következtetni, a nyári szünetben pedig a rászoruló gyermekek ellátása az önkormányzatok döntésétől függött. Az étkeztetésre vonatkozó kötelező jogszabályi előírás hiányában a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetését – a vizsgálat adatai szerint – az iskolai tanévközi szünetek idejére a települési önkormányzatok nem minden esetben vállalták önként.

A szaktárca tervezett intézkedéseivel összefüggésben a biztos azt hangsúlyozta, hogy a szociális törvény alapján a szociális étkeztetést az egyes önkormányzatoknak kötelezettsége biztosítani a rászoruló gyermekek számára. A vizsgálat ugyanakkor feltárta, hogy a tanévközi szünetekben – az étkeztetés biztosítására, a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésére vonatkozó kötelező jogszabályi előírás hiánya miatt – az egyes helyi önkormányzatok eltérő mértékben, formában gondoskodtak a gyermekek étkeztetéséről. A biztos szerint azonban a gyermekek étkeztetésének biztosítása nem tehetővé függővé attól, hogy az egyes önkormányzatok akarják-e, forrásaikhoz mérten tudják-e vállalni a rászoruló gyermekek étkeztetésének biztosítását.

E hiányos, illetve nem kellően egyértelmű szabályozással összefüggésben a biztos a jogbiztonság követelményével összefüggő vizsaszáságot állapított meg, valamint álláspontja szerint ez a jogi helyzet alkalmas volt arra, hogy a gyermek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és az esélyegyenlőség előmozdításának elvével összefüggő jogsérelem veszélyét idézze elő.

*A 2016. január 1-jétől hatályos  
jogi szabályozás vizsgálata tárgyában*

A gyermekétkeztetésre vonatkozó rendelkezések 2016. január 1-jétől lényegesen megváltoztak. Főszabályként kimondták, hogy természetbeni ellátásként a gyermek életkorának megfelelő gyermekétkeztetést kell biztosítani többek között a gyermeket gondozó szülő, törvényes képviselő kérelmére a bölcsőde és az óvoda zárva tartása, az iskolában a nyári szünet és a tanítási szünetek időtartama alatt is. Így a szünidei gyermekétkeztetés biztosítására a települési önkormányzat köteles, ha a jogosult gyermek szülője, törvényes képviselője kéri. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek közül a hátrányos helyzetű, a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek jogosultak ingyenesen a szünidei gyermekétkeztetésre; a települési önkormányzat biztosíthatja azt további gyermekek részére, különösen a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek számára, szintén ingyenesen. A szünidei gyermekétkeztetés időtartama igazodik a gyermek ellátását, nevelését biztosító intézmények zárva

tartásához, illetve a tanítási szünetekhez. A szünidei gyermekétkeztetés a déli meleg főétkezés biztosítását jelenti.

A biztos mindezek alapján megállapította, hogy a hatályos jogszabályok alapján szülői kérelem alapján a bölcsődés, óvodás és iskolás gyermekek étkeztetése az iskolai tanítási napokon – az eddigi évekhez hasonlóan – megoldott. A 2016. január 1-től hatályos rendelkezések alapján szintén megoldottá vált az ombudsman álláspontja szerint a bölcsődei és óvodai zárva tartás időszakában a bölcsődés és óvodás gyermekek, továbbá az évközi szünetekben és a nyári szünetben a hátrányos helyzetű gyermekek és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek ingyenesen étkeztetése, míg más gyermekek esetében az étkeztetés ingyenesen is biztosítható. Így a szünidei gyermekétkeztetéssel összefüggésben a hatályos szabályokat tekintve a biztos visszasságot nem tárt fel.

#### *A speciális étkezési igényű gyermekek helyzete vonatkozásában*

A vizsgálat során az ombudsman a szaktárcától és az önkormányzatoktól is tájékoztatást kért arról, hogy a speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermekek nyári szociális étkeztetése során megoldott-e e gyermekek számára az egészségi állapotuknak megfelelő étkezés biztosítása. Az államtitkár válasza szerint a speciális étkezési igényű gyermekek számára a megfelelő étkezés biztosítását a közétkeztetési rendelet írja elő, azonban e rendelet egyik szakasza előírja azt is, hogy azt a szociális nyári gyermekétkeztetés esetében nem kell alkalmazni. Az alapjogi biztos vizsgálata során azt is megállapította, hogy a rendelet ezen előírása nem lépett hatályba, vagyis – a kimentést megengedő, speciális szabályozás hiányában – a szociális nyári gyermekétkeztetés esetén a közétkeztetési rendelet szabályai kötelező erővel bírnak. Egyértelműen megállapítható volt, hogy az önkormányzatoknak a szünidei gyermekétkeztetés alkalmával minden esetben biztosítaniuk kell a speciális étkezési igényű gyermekek számára is a megfelelő közétkeztetést.

A 2016. január 1-től hatályos új szabályozás változatlanul a települési önkormányzatokat nevezi meg a feladat címzettjeiként. Kötelezettségként fogalmazza meg továbbá a speciális ellátásra vonatkozó-

an az egészségügyi törvény, hogy a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, a szociális, valamint a gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – az élettani szükségleteknek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani. A gyermekvédelmi törvényben külön szerepel, hogy a gyermekek napközbeni ellátásaként többek között a családban élő gyermekek életkorának megfelelő étkeztetését kell megszervezni.

Már korábbi jelentések (AJB-1147/2012) is rögzítették, hogy a gyermek egészségügyi állapotának megfelelő étkezés megszervezése – ha a szülője igényli – a köznevelési intézmény feladata, a közétkeztetés biztosítására pedig a települési önkormányzat kötelezett. A megfelelő megoldást – így a gyermek számára a speciális étkezést nyújtó közétkeztetési cégtől a teljes körű (napi háromszori) étkezés megrendelésével – a köznevelési intézmény bevonásával, az önkormányzatnak kell megtalálnia. A biztos rámutatott arra, hogy a speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása nem múlhat az intézmények helyzetén, belátásán vagy jóindulatán, a feladat ellátása ugyanis nem fakultatív. A biztos megállapította, hogy a hozzáférést érintő hiányosságok a jogbiztonság követelményét, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, az esélyegyenlőség előmozdításának követelményét is sértik.

### *A bölcsődés korú szociálisan rászoruló gyermekek helyzete kapcsán*

A biztos vizsgálata során kiemelt figyelemmel volt a 0–3 éves korú gyermekek étkeztetésének biztosítását meghatározó jogszabályi rendelkezésekre is. Az államtitkár beszámolt arról, hogy számos település, ahol jogszabályi előírás alapján nem kötelező a bölcsődei ellátás biztosítása, önként vállalt feladatként biztosítja azt, így a rászoruló gyermekek igénybe tudják venni az étkezést is. Jogszabályi lehetőség van arra, hogy a település bölcsődéje a férőhelyszám legfeljebb 15%-áig az ellátási területén kívülről is fogadjon gyermekeket, mindez pedig hozzájárulhat ahhoz, hogy más településen élő, de egyébként rászoruló gyermekek is ellátásban részesüljenek. Az államtitkár válaszában a KSH statisztikai adataira hivatkozott, amelynek 2013. évi adatai alapján az országban 375 településen működött bölcsőde, amelyből



239 településen, vagyis a települések 64%-ában az önkormányzatok önként vállalt feladatként biztosították az ellátást.

Az önkormányzatoktól beérkezett válaszok ugyanakkor azt mutatják, hogy a települések e problémát leggyakrabban a jelzőrendszer megfelelő működtetésével látták kiküszöbölhetőnek. A gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok, a házi gyermekorvosok és a védőnők figyelemmel kísérik a szociálisan rászoruló, hátrányos helyzetű családok gyermekeinek sorsát, jelzésük alapján kerül kapcsolatba a családdal a gyermekjóléti szolgálat, és szükség szerint az önkormányzat a bölcsődei elhelyezés biztosításával gondoskodik arról, hogy a rászoruló gyermek étkeztetését megoldják. A gyermekek bölcsődei ellátását meghatározó jogszabályi rendelkezések értelmében a gyermekek napközbeni ellátásaként a családban élő gyermekek életkorának megfelelő étkeztetését kell megszervezni azon gyermekek számára, akiknek szülei, nevelői, gondozói munkavégzésük, munkaerő-piaci részvételt elősegítő programban, képzésben való részvételük, betegségük vagy egyéb ok miatt napközbeni ellátásukról nem tudnak gondoskodni. A gyermekvédelmi törvény szerint a gyermekek napközbeni ellátását különösen az olyan gyermek számára kell biztosítani, akinek a szülője, gondozója szociális helyzete miatt az ellátásáról nem tud gondoskodni.

A gyermekvédelmi törvény alapelvei szerint az ellátások igénybevétele általában önkéntes. A gyermek szülője vagy más törvényes képviselője csak törvényben meghatározott esetekben kötelezhető valamely ellátás igénybevételére. Ilyen esetnek számít például az, amikor a gyermekek védelembe vételével egyidejűleg a gyámhatóság – a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében – kötelezi a szülőt, hogy folyamatosan vegye igénybe a gyermekek napközbeni ellátását, így a bölcsődei ellátást. A gyermekvédelmi törvény szerint azonban a bölcsődei ellátás megszervezése csak a 10 ezer főnél több állandó lakosú településeken kötelező.

A tényállás és a vonatkozó jogszabályok összevetéséből, elemzéséből arra a következtetésre jutott a biztos, hogy a 375 településen működtetett bölcsődei ellátás az ország 3154 település számához viszonyítva csak igen kis hányadot képvisel. A KSH által kiadott, a kisgyermekek napközbeni ellátásáról szóló, 2014. évre vonatkozó hely-

zetkép összefoglalta, hogy a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés elve továbbra sem tud teljes mértékben érvényre jutni. 2014-ben 2592 településen az ott élő 65 338, 3 éven aluli gyermeknek helyben nem volt hozzáférhető sem a bölcsődei, sem a családi napközis ellátás; közülük sokuknak az ellátás egyetlen más formája sem, annak ellenére, hogy további 153 településen a gyermekjóléti ellátások helyett óvoda-bölcsődei csoportokban oldották meg a gyermekek elhelyezését. A 3 évesnél fiatalabb gyermekek 22%-a élt olyan településen, ahol helyben nem biztosított semmilyen napközbeni ellátás.

Mindezek alapján a biztos a jelentésében felhívta a figyelmet arra a problémára, hogy azokon a településeken, ahol nem működik bölcsőde, a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésének megoldása bölcsődei keretek között eleve nem lehetséges, és ellátó hely hiányában a gyámhatóság sem tudja elrendelni a bölcsődei ellátás igénybevételét, amelyen keresztül a szociálisan rászoruló kisgyermekek ingyenes étkeztetésben részesülhetnének. Álláspontja szerint – nem vitatva az önkéntes vállalatok rendszerének és az intézményi ellátáshoz kapcsolt működés fontosságát – mindez a bölcsődés korú hátrányos helyzetű, rászoruló kisgyermek jelentős része tekintetében az étkeztetéshez való hozzáférés szempontjából nem jelent valódi, tényleges megoldást, hanem komoly esélyegyenlőtlenséget generál aszerint, hogy a kisgyermek melyik településen él.

## Intézkedések

Az ombudsman kezdeményezte a szaktárcánál, hogy fontolja meg olyan tartalmú jogi szabályozás előkészítését, amely a jövőben, a rendelkezésre álló erőforrásokra is figyelemmel, lehetővé tenné az iskolai és óvodai nevelés-, illetve tanítás nélküli munkanapokon a gyermekek, továbbá a bölcsődével nem rendelkező településeken élő, bölcsődés korú gyermekek étkeztetésének biztosítását. A biztos felkérte továbbá a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy a megyei és fővárosi kormányhivatalok útján tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy valamennyi helyi önkormányzat minél szélesebb körű tájékoztatást kapjon a szünidei gyermekétkeztetés során a speciális étkezési igényű gyermekek ellátásának kötelező jellegéről.

## A jelentés utóélete

A jelentésre adott válaszában a szaktárca a rászoruló gyermekek étkezésének biztosításával összefüggő, 2017-től hatályba lépő új intézkedésekről adott tájékoztatást. Kifejtette ebben, hogy a szegénység csökkentésére irányuló törekvésein belül kiemelten törekszik arra, hogy a rászoruló gyermekek étkeztetésére, ellátására szolgáló források bővüljenek. Álláspontja szerint a nevelés és tanítás nélküli napokon a nevelési-oktatási intézményeknek a felügyelet fogalmából kiindulva biztosítaniuk kell a gyermekek számára a napközbeni étkeztetést, ezért e tárgykörben nem tartotta indokoltnak a jogszabály módosítását. A kisgyermekes ellátása pedig 2017. január 1-jétől átalakult: válaszában utalt az új ellátási formákra és a kötelező bölcsőde fenntartásával kapcsolatos megváltozott szabályokra. Az átalakítás célja, hogy a területi egyenlőtlenségek megszűnjenek, és rugalmas, az intézményi kereteken túlmenően családias, kis létszámú gyermekfelügyeleti formákban (mini, munkahelyi, családi bölcsőde), a helyi igényekre reagálva tudjon ellátást biztosítani a kisgyermekes családoknak. A települési önkormányzatok nem csak a 10 ezer fő feletti lakónépességű települések esetén kötelesek ellátást biztosítani, hanem minden olyan településen, ahol a 3 év alatti gyermekek száma meghaladja a 40 főt, vagy legalább 5 kisgyermek ellátására igény jelentkezik. Mindezek megszervezésére a települési önkormányzatoknak nagyobb rugalmasságot enged a szabályozás. A célok megvalósítása érdekében a szaktárca rövid időn belül növelni kívánja a 3 éven aluli gyermekek ellátását biztosító férőhelyek számát.

A speciális étkezési igényű gyermekek – nem csupán szünidei – közétkeztetése ezzel együtt a későbbiekben is vetett fel alapjogi kérdéseket. Egy 2017-es jelentésében (AJB-3378/2017) az ombudsman azt állapította meg, hogy jogsértő módon járt el egy nyugat-magyarországi város önkormányzata akkor, amikor a fenntartásában működő óvodában nem biztosította a speciális étkezési igényű kisgyermek számára a diétás közétkeztetést. A biztos a város polgármesteréhez fordult, hogy az önkormányzat teljesítse az esélyegyenlőséget, a gyermeki jogokat szolgáló kötelezettségét. Az ombudsman a speciális

étkezési igényű gyermekek közétkeztetésének jelenlegi anyagi háttere kapcsán a szaktárca vizsgálatát kérte.

A panaszos szülők azzal fordultak a biztoshoz, hogy gyermekük lisztérzékeny, emiatt az óvodai közétkeztetésben speciális diétás ellátásra szorul. A szakorvosi diagnózis értelmében a gyermek egész életén át tartó, szigorú gluténmentes étrendre kötelezett. A panaszosok sérelmezték, hogy több ízben is kérték az óvoda, valamint a fenntartó önkormányzat segítségét a gyermekük közétkeztetésének megoldásában, de minden esetben elutasító választ kaptak. A polgármester válasza szerint az óvodát is ellátó intézmény önálló 150 adagos főzőkonyhával rendelkezik. Az óvodás gyermekek közül kb. 10 fő fehérje-, laktóz-, tojásérzékeny, számukra a diétás étkezést biztosítani tudják. Mivel jelenleg csak a panaszosok gyermekénél diagnosztizáltak lisztérzékenységet, felkeresték azon konyhákat, ahol garantálni tudják a gluténmentes ételek készítését. A legközelebbi elérhető ilyen konyha 44 kilométer távolságra van, a legolcsóbban szállító cég ajánlata alapján egy napi adag étel csaknem 10 ezer forintba kerülne. A polgármester kifejtette, hogy az irreálisan magas költségek miatt ezt a megoldást nem tartották elfogadhatónak.

A biztos hangsúlyozta: nem elfogadható az a helyzet, hogy az önkormányzat eddig nem találta meg a megfelelő megoldást a panaszos által felvetett problémára. Álláspontja töretlen abban, hogy a speciális igényű gyermekek étkeztetése nem múlhat az intézmények helyzetén, belátásán, nem hárítható át a szülőkre, nem függhet attól, hogy együttműködőek-e a feladatellátás megkönnyítésében. Felhívta a figyelmet, hogy a speciális diétás étrendet követő kisgyermekek otthoni ellátása eleve jelentős anyagi és pszichés terhet ró az érintett szülőkre. A gyermekvédelmi törvény előírásai egyértelműsítik, hogy a helyi önkormányzatnak kell ellátnia a közétkeztetési feladatot, ez pedig nem fakultatív tevékenység. A törvény a különböző speciális igények közötti differenciálásra sem ad mérlegelési lehetőséget, még abban az esetben sem, ha a gluténmentes diétás étrend kiemelkedően magas költségekkel járna. Nem mérlegelhetnek az önkormányzatok annak alapján sem, hogy egyedi kérelemről vagy többeket érintő igényről van-e szó.

Az ombudsman megállapította, hogy a jogállami követelmények és az esélyegyenlőség elve mellett a gyermek jogait is sérti az önkormányzat, egyben a gyermek egészségét is közvetlen veszélynek teszi ki azzal, hogy jogszabályban egyértelműen előírt kötelezettsége ellenére nem biztosítja valamennyi, köznevelésben részt vevő számára az egészség fejlődéséhez szükséges speciális közétkeztést. A biztos felkérte az önkormányzatot, hogy soron kívül tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy az általa fenntartott óvodában a lisztérzékeny gyermekek is megkapják a számukra szükséges étkeztetést. Mivel a polgármester egyértelműen jelezte a speciális közétkeztetés finanszírozásának rendszerszintű problémáit, a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át azt, hogy rendelkezésre állnak-e a megfelelő anyagi, tárgyi és személyi feltételek az ország valamennyi településén.

A polgármester a kezdeményezést elfogadta, a szükséges intézkedéseket megtette, a panaszosok, illetve még további három család gyermekei számára immár biztosítják az igényelt gluténmentes közétkeztetést. Válaszában a szakértő kifejtette, hogy a 2015. szeptember 1-jétől alkalmazandó, a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló EMMI rendeletben foglaltak ellenőrzésének eredményeit tartalmazó népegészségügyi hatósági beszámolók alapján elmondható, hogy a diétás étkeztetés országos szinten nem minden településen megoldott.

A biztos az ajánlásában foglaltakat fenntartotta, mivel a tárgykörben nagy számban érkeztek beadványok a speciális közétkeztetés anyagi fedezetéről, annak személyi, tárgyi feltételeinek a biztosításáról a belügyminisztertől is tájékoztatást kért. A tárca válaszában jelezte, hogy a jelentéssel egyetért és a gyermekétkeztetés biztosítása a speciális étkezési igényű gyermek tekintetében is a települési önkormányzatok jogszabályban rögzített feladata akkor, ha a gyermek önkormányzati vagy állami intézményfenntartó által fenntartott köznevelési intézménybe jár. A Belügyminisztérium az EMMI közreműködésével vállalta, hogy ismét felhívja a jogszabályi kötelezettség megtartására az érintett önkormányzatok figyelmét. A szakértők egyúttal felmérést is végeznek arról, hogy összesen hány speciális étrendű gyermek étkeztetését biztosítják az önkormányzatok, és azt milyen módon (saját konyha, illetve vásárolt szolgáltatás) teszik.



## A gyermek joga az oktatáshoz (28. cikk)

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából:
  - a) az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik;
  - b) előmozdítják a középfokú oktatás különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését, és ezeket minden gyermek számára megnyitják és hozzáférhetővé teszik, továbbá intézkedéseket tesznek az oktatás ingyenességének bevezetésére és szükség esetére pénzügyi segítségnyújtásra;
  - c) minden, arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba;
  - d) minden gyermek számára nyílttá és hozzáférhetővé teszik az iskolai és pályaválasztási tájékoztatást és tanácsadást;
  - e) intézkedéseket tesznek az iskolába járás rendszerességének előmozdítására és a lemorzsolódás csökkentésére.
2. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést annak érdekében, hogy az iskolai fegyelmet a gyermeknek mint emberi lénynek a méltóságával összeegyeztethetően és az Egyezménynek megfelelően alkalmazzák.
3. Az Egyezményben részes államok elősegítik és előmozdítják a nemzetközi együttműködést az oktatásügy területén, különösen annak érdekében, hogy megszüntessék a tudatlanságot és az írástudatlanságot az egész világon, és megkönnyítsék a tudományos és technikai ismeretek megszerzését, valamint a korszerű oktatási módszerek megismerését. Ebben a tekintetben különösen figyelembe veszik a fejlődő országok szükségleteit.

A gyermekek oktatásban való tényleges aktív részvételének biztosítása vitathatatlanul kulcsfontosságú, a gyermek legjobb érdeke, hogy tanulhasson, kibontakoztathassa a képességeit, később továbbtanulhasson, szakmát, hivatást szerezhessen. Másfelől az oktatás egy izgal-

mas kettősséget mutató terület a jog oldaláról: egyszerre beszélhetünk gyermeki jogról és szülő (gondviselő) számára előírt, kikényszeríthető kötelezettségről. Az iskola világa sajátos közeg, ahol többszintű lehet a kiszolgáltatottság. A Gyermekjogi Egyezmény egyértelművé teszi, hogy az alapfokú oktatást minden gyermek számára ingyenesen kell biztosítani, nemcsak kényszeríteni, hanem segíteni is kell az iskolába járást. Az ombudsmani gyakorlatban az oktatási ügyekben érkező beadványok gyakoriak; három olyan jelentést mutatunk be az alábbiakban, amelyek szemléltetik a tipikus, érdekes iskolai jogsértéseket, ideértve a fegyelmezés és magántanulóság kérdését.

## Határtalan jog- és (tan-)kötelezettség

*A külföldi állampolgárságú, Magyarországon tartózkodó gyermekek oktatáshoz való jogának érvényesülése (AJB-1027/2015)*

BENE BEÁTA

Az alapvető jogok biztosa hivatalból indított vizsgálatában hangsúlyozta, hogy a gyermekek oktatáshoz való jogának érvényesülése szempontjából az lenne az elvárás az iskolák felé, hogy biztosítsák a külföldi kiskorú felvételét önmagában azon tény alapján, hogy az iskola felvételi körzetében él. Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy a hatályos magyar szabályok a nem magyar állampolgár gyermekek esetében sem a kötelező iskoláztatást, sem annak ingyenességét nem biztosítják teljes körűen.

### A vizsgálat előzményei

Az ombudsman egy korábbi jelentésében (AJB-2600/2011) kifejtette, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja szempontjából aggályos, gyermekjogi oldalról visszas, hogy a közoktatási törvény a magyar joghatóság alá tartozó, tanköteles életkorú, lakcímet vagy tartózkodási helyet igazoló okmánnyal nem rendelkező gyermekek kötelező általános iskolai felvételét nem garantálja. A biz-



tos ezért a szaktárcánál kezdeményezte a törvény kiegészítését, hogy a magyar joghatóság alá tartozó, iskolaköteles életkorú gyermekek az ingyenes alapfokú oktatáshoz hivatalos lakcímet, tartózkodási helyet igazoló okmányok nélkül is hozzáférjenek.

Az ombudsman egy másik, a fóti Károlyi István Gyermekközpontban elhelyezett, kísérő nélküli kiskorúak oktatásával kapcsolatosan jelentésében (AJB-733/2012) feltárta, hogy a Fóton tanulók oktatása és nevelése a 2004-től alkalmazandó, a külföldi állampolgár gyermekek, tanulók interkulturális pedagógiai rendszer szerinti óvodai nevelés és iskolai nevelés-oktatásáról szóló oktatási miniszteri irányelv alapján történik. A jelentés rámutatott arra is, hogy a Gyermekközpontban élő tanulók valamilyen poszttraumás szimp-tómától szenvednek, ami különösen az újonnan érkezett, kísérő nélküli kiskorúakon feltűnő. A tünetek a hirtelen, különösebb ok nélküli jelentős súlyvesztéstől a krónikus fejfájáson át, a váratlan és kontrollálhatatlan dühkitörésekig terjednek. Azok a gyermekek, akik hosszabb-rövidebb ideje a Gyermekközpontban tartózkodnak, illetve az iskolába járnak, előbb-utóbb közlékenyvé válnak, és beszélnek az őket ért traumákról. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy gyakori, hogy az általuk elmondottakat – az időközben létrejött érzelmi kötődés eredményeként, továbbá a külföldi fiatalok származási országával kapcsolatos információk, illetve megfelelő szupervízió hiányában – a pedagógusok sem tudják feldolgozni, a hallottak lelkileg őket is erősen megviselik. A biztos felkérte a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatóját, hogy gondoskodjon a kísérő nélküli kiskorúak, valamint az utógondozói ellátás alatt álló fiatalok oktatásával foglalkozó pedagógusok számára képzések szervezéséről a szóban forgó személyek származási országával, továbbá a menedékjogi eljárással kapcsolatos információk megszerzése céljából.

## **Az eljárás megindulása**

A biztos panaszbeadványokból és más jelzésekből értesült arról, hogy a Magyarországon munkát vállaló külföldi, elsősorban román állampolgárságú személyekkel együtt itt tartózkodó gyermekek

nem járnak iskolába Magyarországon. A külföldi állampolgárságú szülők arra hivatkoznak, hogy rájuk a hazájuk szerinti oktatási rendszer szabályai vonatkoznak, a gyermekük e szabályok szerint, magántanulónként végzi iskolai tanulmányait. A tapasztalatok szerint ténylegesen e családokban a gyermekek sem Magyarországon, sem az állampolgárságuk szerinti országban nem tesznek eleget tankötelezettségüknek. Az ombudsman kiindulópontja az volt, hogy mindez különösen aggályos tény, alkalmas arra, hogy tovább mélyítse az egyébként is kiszolgáltatott helyzetüket.

A kapott jelzések alapján felmerült a külföldi állampolgárságú, de Magyarországon tartózkodó gyermekek oktatáshoz, valamint védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja, az ombudsman hivatalból vizsgálatot indított. A biztos megkereste a KLIK-et, az EMMI-t, a Miniszterelnökséget, a Kecskeméti Rendőrkapitányság vezetőjét, a Nagykátai Járási Tankerület igazgatóját, valamint a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítványt és a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesületet. A teljes helyzetkép kialakítása érdekében szükségesnek tartotta a biztos a magyar gyermekek külföldi tankötelezettségének teljesítésével összefüggő gyakorlat megismerését, ezért megkereste a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal és a Vas Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját. A megkeresett szervek válaszaiban foglaltak alapján szükségesnek tartott további tájékoztatást kérni a Bács-Kiskun Megyei Rendőrkapitányság vezetőjétől, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjától és a Kecskeméti Rendőrkapitányság vezetőjétől.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

Nem magyar állampolgárságú gyermekek

Magyarországon való tartózkodásuk ideje alatti tankötelezettségének teljesítése vonatkozásában

A Magyarországon tartózkodó, nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettsége körében a szabályozás kiindulópontja a köznevelési törvény: ez kimondja, hogy Magyarországon minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni. A Magyarországon tartózkodó, nem magyar

állampolgár pedig az óvodai nevelést, a kollégiumi ellátást, a pedagógiai szakszolgálatokat, továbbá – ha a magyar jog szerinti tanköteles kort eléri – az iskolai nevelést-oktatást a tankötelezettség fennállása, a tankötelezettség ideje alatt megkezdett és a megszűnése után folytatott tanulmányok alatt a magyar állampolgárokkal azonos feltételek mellett veheti igénybe, ha megfelel a törvényben foglalt feltételeknek.

A törvény szerint a nem magyar állampolgár kiskorú akkor válik óvodai ellátásra jogosulttá, akkor tanköteles Magyarországon, ha a menedékjogi törvény szerint a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg az elismerési kérelem benyújtásától kezdődően. A kiskorú akkor is élvezi ezeket a jogokat, ha a szülő három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik, és a szabad mozgás és tartózkodás jogát Magyarországon gyakorolja, bevándorolt, illetve letelepedett jogállású, Magyarország területén való tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik. Mindez azért is lényeges, mert e feltételek megfelelő igazolásának hiányában az érintett gyermekek esetében az óvodai, iskolai és kollégiumi ellátásért díjat kell fizetnie.

### *A tankötelezettség kezdetének kérdése tekintetében*

A megkeresett szervek problémaként vetették fel, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermekek jelentős számban azért nem járnak iskolába, mert a magyarországi tankötelezettségük jelenleg három hónapon túli tartózkodáshoz kötött. A tankötelezettségének kezdete a jogállásuktól függ: a menekült és az oltalmazott gyermekek tankötelezettsége az elismerés iránti kérelem benyújtásától fennáll, míg a szabad mozgás és tartózkodási joggal rendelkező, a bevándorolt, a letelepedett jogállású, illetve tartózkodási engedéllyel bíró gyermekek tankötelezettsége akkor gyakorolható, ha a szülő három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik.

A biztos arra keresett választ, hogy mivel kell igazolni a feltételek meglétét, másrészt a törvényi feltételek megléte kinek a tartózkodásához kötődik: a gyermekéhez vagy a szülőéhez. Feltárta, hogy

míg a köznevelési törvény a tankötelezettség gyakorolhatóságát három hónapot meghaladó „tartózkodási engedélyhez” köti, addig a jogosultakat a szabad mozgás és tartózkodás joga nem hatósági engedély alapján illeti meg, hanem bejelentéshez vagy kérelem előterjesztéséhez kötött, amelynek megtörténtéről igazolást állítanak ki. Tartózkodási engedélyről a harmadik országbeli állampolgárságú személyek esetén beszélhetünk, de az e körbe tartozó személyeknél a letelepedett jogállás szintén nem tartózkodási engedélyhez, hanem letelepedési engedélyhez kötött.

Az is láthatóvá vált a vizsgálat során, hogy a köznevelési törvény a nem magyar állampolgárságú gyermek tankötelezettségét a menedékjogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyermekek kivételével a szülő „tartózkodásra jogosító engedélyének” meglétéhez köti. A külföldiek jogállását meghatározó törvények ezzel szemben számos esetben magának a tanulónak a tanulmányi céllal való hazánkba érkezését rögzítik. Továbbá számos olyan élethelyzet adódik a gyakorlatban, amikor a nem magyar állampolgárságú gyermek Magyarországra szülői felügyelet nélkül érkezik, vagy felügyelet nélkül marad (kísérő nélküli kiskorú), de számos esetben a nem magyar állampolgárságú gyermekkel azért nem tartózkodik együtt Magyarországon a gyermek szülője, mert cserediákként érkezik vagy magyar állampolgárságú rokonoknál tartózkodik.

A vizsgálat tárgyát képezte az iskolai nyilvántartások kérdése is. A feltételek igazolásán túl ugyanis az iskola nyilvántartja a gyermek, illetve a tanuló adatait, nem magyar állampolgárok esetében a Magyarország területén való tartózkodás jogcímét, a tartózkodásra jogosító okirat megnevezését, számát, a szülője, törvényes képviselője nevét, lakóhelyét, tartózkodási helyét, telefonszámát, a tanuló tanulói jogviszonyával kapcsolatos adatokat és az országos mérés-értékelés adatait. A köznevelési törvény azonban önmagában is ellentmondásosan rögzíti a nyilvántartandó adatokat, míg egyik helyen az ágazati törvények fogalmaival összhangban, máshol attól eltérően használja.

A biztos megállapította, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermek magyarországi oktatása megkezdésének kizárólag a szülő tartózkodási engedélyhez kötése kapcsán többszintű koherenciazavar

áll fenn. Továbbá a köznevelési törvény előírásai az idézett ágazati törvényekben foglalt rendelkezésekkel nincsenek összhangban, azokkal ellentétes tartalmú rendelkezéseket tartalmaznak, sőt maga a köznevelési törvény sem használja e fogalmakat következetesen, mindez pedig a jogbiztonság követelményének sérelmét okozza.

### *A nem magyar állampolgár tanuló felvételét biztosító iskola tekintetében*

A tankötelezettség teljesítésével szorosan összefüggő kérdésként vizsgálta a biztos azt is, hogy a nem magyar állampolgárságú, de tanköteles gyermek felvételére – az iskolaválasztás szabadsága mellett – a hatályos jogi szabályozás értelmében jelenleg melyik iskola a köteles.

Az uniós jog kimondja, hogy egy másik tagállamban foglalkoztatott vagy alkalmazásban álló állampolgár gyermekei, ha a gyermekek a fogadó állam területén laknak, az állam saját polgáraival azonos feltételekkel nyernek felvételt általános oktatási intézménybe. A tagállamok támogatnak minden erőfeszítést, ami lehetővé teszi, hogy ezek a gyermekek a képzéseken a lehető legjobb feltételekkel vegyenek részt. A tagállamok kötelesek biztosítani a kiskorúak számára, hogy a tagállamok állampolgárai számára meghatározottakhoz hasonló feltételek mellett juthassanak be az oktatási rendszerbe. Emellett a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek az állampolgárokkal egyenlő elbánást élveznek az oktatás és szakképzés tekintetében is, beleértve a nemzeti joggal összhangban nyújtott tanulmányi juttatásokat.

Mindezek alapján a nem magyar állampolgárságú gyermekek magyarországi tankötelezettségének teljesítésekor figyelemmel kell lenni a magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettségét meghatározó rendelkezésekre. A magyar állampolgárságú gyermekek számára biztosított a szabad iskolaválasztás, a tankötelezettség teljesítése érdekében a köznevelési törvény meghatározza a kötelező felvételt biztosító iskolát is, vagyis azt az iskolát, amelynek felvételi körzetében a tanuló életvitelszerűen lakik, s amely így a gyermek felvételét nem tagadhatja meg. Ha a választott iskola igazgatója a felvételt elutasító

döntést hoz, a szülő a gyermekét a döntés jogerőre emelkedését követő 5 napon belül köteles beírni a kötelező felvételt biztosító iskola első évfolyamára.

A nem magyar állampolgárságú gyermekek lakóhelyét, tartózkodási helyét a járási hivatal, a szálláshelyet pedig az idegenrendészeti hatóság tartja nyilván. A nem magyar állampolgárságú gyermekeknek mind rendelkezniük kell életvitelszerűen ott lakásnak minősülő „hellyel”, amely egyben meghatározza a kötelező felvételt biztosító iskolát. Az iskola felvételi körzetében „lakó”, ott lakóhellyel, tartózkodási hellyel, illetve szálláshellyel rendelkező, nem magyar állampolgárságú gyermekek felvételét az iskolák nem tagadhatják meg. Mindez részükről ugyanis az Egyezmény, a hazánk által vállalt nemzetközi gyermekjogi kötelezettségek szempontjából a biztos álláspontja szerint súlyosan aggályos gyakorlatnak minősülne. Elvárt gyakorlat, hogy önmagában azon tény alapján, hogy a gyermek az iskola felvételi körzetében él, az iskolák biztosítsák a kiskorú felvételét. Ennek hiányában sérül az érintett gyermekek legfőbb érdeke és oktatáshoz való joga.

#### *A külföldi állampolgárságú gyermekek iskolába járási kötelezettsége, költségei kapcsán*

Az a nem magyar állampolgár, aki nem tartozik az ingyenes iskolába járásra jogosultak körébe, az óvodai, iskolai és kollégiumi ellátásért, továbbá a pedagógiai szakszolgálat igénybevételéért díjat fizet. Ez a díj nem haladhatja meg a szakmai feladatra jutó folyó kiadások egy tanulóra jutó hányadát. A köznevelési intézmény vezetője a díjat a fenntartó által meghatározott szabályok alapján csökkentheti vagy elengedheti. Ezzel szorosan összefüggő esetkört kívánt rendezni a jogalkotó egy miniszteri rendeletben, amikor előírta: ha Magyarország területén élő, tartózkodási engedéllyel nem rendelkező kiskorú nem magyar állampolgár kéri a felvételét nevelési-oktatási intézménybe, a felvételkor igazolnia kell, hogy a szülői felügyelettel kapcsolatos feladatokat ki látja el, továbbá hogy az iskolai tanulmányokhoz szükséges feltételekről ki gondoskodik.

A válaszadó szervek azt jelezték, hogy találkoznak – különböző okokból – bejelentett lakóhellyel nem rendelkező, hazánkban tar-

tőztkodó nem magyar állampolgárságú gyermekkel. A fentiek értelmében, aki nem tartozik a részletesen elemzett személyi körbe, Magyarországon nem tankötelezett, illetve ha igénybe kívánja venni az oktatást, azt az oktatás költségeinek megfizetése mellett teheti meg. E követelmény teljesíthetősége érdekében pedig az iskolába való felvételi kérelemnél a kiskorúnak kell igazolnia azt, hogy ki biztosítja a tanulmányainak finanszírozását. A hivatkozott rendelkezések alapján két nagyobb kérdéskör áttekintése vált szükségessé. Egyrészt a köznevelési törvény jogosultsági körén kívül eső nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettségének hiánya, az oktatás költségvonzata, másrészt a kiskorú cselekvőképessége.

A Gyermekjogi Egyezmény egyértelműen rögzíti, hogy a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik. Emellett előmozdítják a középfokú oktatás különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését, és ezeket minden gyermek számára megnyitják és hozzáférhetővé teszik. A részes államok kötelezettsége továbbá, hogy intézkedéseket tegyenek az oktatás ingyenességének bevezetésére és szükség esetén pénzügyi segítségnyújtásra, valamint az iskolába járás rendszerességének előmozdítására és a lemorzsolódás csökkentésére.

A biztos szerint a Gyermekjogi Egyezményben ismertetett és a köznevelési törvényben foglalt rendelkezések között ellentmondás látható. Az Egyezmény ugyanis valamennyi gyermek számára biztosítja az alapfokú oktatás kötelezettségét és ingyenességét, hasonló rendelkezéseket ír elő a középfokú oktatás tekintetében is. Az iskolai tanulmányokhoz szükséges feltételekről való gondoskodásról szóló nyilatkozatnak nincs relevanciája. Követelmény, hogy minden, nem magyar állampolgárságú gyermeknek, aki jogszerűen tartózkodik a befogadó országban, hozzá kell férnie a közoktatáshoz. Az ombudsman megállapította ezért, hogy a köznevelési törvény a nem magyar állampolgárságú gyermekek esetében sem a kötelező iskoláztatást, sem annak ingyenességét nem biztosítja teljes körűen: mind a tankötelezettséget, mind annak ingyenességét a szülő kilencven napot meghaladó tartózkodási engedélyéhez, illetve az elismerési kérelem benyújtásához

köti, ami visszásságot okoz az érintett gyermekek oktatáshoz való joggal összefüggésben.

A vizsgálat másik iránya a nem magyar állampolgárságú gyermek nyilatkozattételre való felhívása volt. A magyar jog alapján, ha Magyarországon élő, tartózkodási engedéllyel nem rendelkező kiskorú, nem magyar állampolgár kéri a felvételét nevelési-oktatási intézménybe, akkor a felvételkor több feltételt is igazolnia kell. Nyilatkoznia kell, hogy ki látja el a szülői felügyelettel kapcsolatos feladatokat, ki gondoskodik az iskolai tanulmányokhoz szükséges feltételekről. A külföldi állampolgár jogképességére és cselekvőképességére, személyi és vagyoni jogaira, valamint kötelezettségeire ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazni, mint a belsődiekre. Jogszabály csak a fél perbeli jog- és cselekvőképességére mondja ki, hogy a személyes jog az irányadó. Mindezek alapján a nem magyar állampolgárságú gyermek iskolai felvételekor rá a magyar jog alkalmazandó.

A biztos figyelemmel volt arra is, hogy a tanköteles korba lépő gyermeket a szülő köteles beíratni a lakóhelye szerint illetékes vagy a választott iskola első évfolyamára. Ha pedig a választott iskola igazgatója a gyermek felvételét elutasítja, a szülő a gyermekét a döntés jogerőre emelkedését követő öt napon belül köteles beíratni a kötelező felvételt biztosító iskola első évfolyamára. Mindezek alapján a biztos álláspontja szerint az iskolai felvételi kérelem előterjesztésére nem magyar állampolgárok esetében is a szülő, ennek hiányában a gyermek törvényes képviselője (például a gyám) jogosult és nem a kiskorú gyermek, akinek jognyilatkozata – életkorától függően – vagy semmis, vagy ahhoz törvényes képviselőjének hozzájárulása szükséges.

Ha tartózkodási engedéllyel nem rendelkező kiskorú kéri a felvételét az iskolába, a törvényes képviselőjére jogosult egyén személye tisztázandó, hiszen a kiskorú iskolai felvételét az alapfokú iskolába a szülő, ennek hiányában a törvényes képviselő kérelmezi, míg a középfokú iskolába való felvételnél is szükség van – a korlátozottan cselekvőképes gyermek nyilatkozata mellett – a szülői nyilatkozatra. Ha a felvételi kérelmet önmagában a kiskorú terjeszti elő, akkor az iskolának – a kiskorú szülői felügyeletének hiányában – gyám kirendelését kell kezdeményeznie.



## *A külföldi tanulmányok magyarországi folytatása, interkulturális programok vonatkozásában*

A KLIK felmérése alapján a hazai iskolákba a nem magyar állampolgárságú tanulók esetében jellemzően nincs kialakított gyakorlat a tanuló felvételére, tudásának felmérésére, illetve magyarnyelv-oktatására. Előfordult, hogy a fogadó intézmény felmérte a tanuló ismereteit vagy osztályozóvizsga jellegű feladatsort töltettek ki, esetleg más magyar iskola bizonyítványa alapján sorolták osztályba. Volt, ahol szociális munkás bevonásával mérték fel a gyermek tudásszintjét, majd segítettek a felzárkóztatásban, de arra is volt példa, hogy tudásszintjének felmérése nélkül életkorának megfelelő egyéni haladást biztosítottak számára. Több tankerület jelezte, hogy a tanuló magyarnyelv-tudásának szintjét felmérik, ennek megfelelően biztosítják a magyar nyelv tanulását, ha szükséges, akkor külön órák keretében, korrepetálással, felzárkóztatással segítik a nyelv elsajátítását. Volt tankerület, ahol a külön magyarnyelv-órákat a szülők finanszírozták, és egy éves haladékot kaptak a tanulók a magyar és történelem tantárgyi tudás elsajátítására. A nem magyar állampolgárságú tanulók magyar iskolába való illeszkedését elősegítő oktatási program alkalmazását érintő kérdésekre a tankerületektől olyan válaszok érkeztek, miszerint – néhány megye kivételével – az iskoláknak jellemzően nincs ilyen programjuk.

A külföldön megkezdett és befejezetlen tanulmányok a magyar köznevelés iskolarendszerében folytathatók, a tanulmányok beszámításáról, továbbá a tanuló felvételéről az iskola igazgatója dönt. Ha a beszámítás kérdésében az iskola igazgatója nem tud dönteni, beszerzi az oktatásért felelős miniszter, szakképzés esetén a szakképesítésért felelős miniszter véleményét. Ha az iskolai tanulmányok folytatását a magyar nyelv ismeretének hiánya vagy a külföldi és a magyar iskola követelményrendszere közötti eltérés gátolja, akkor az iskola igazgatója – a szülő egyetértésével – az évfolyam megismétlését engedélyezheti úgy, hogy a tanuló csak felzárkóztató foglalkozásokon és nyelvórákon vesz részt. A foglalkozások idejét, az annak keretében oktatott ismeretek körét, az ismeretek elsajátításáról történő számadás módját az igazgató állapítja meg.

A nem magyar állampolgárságú gyermekek magyarországi tanulmányai folytatásának elősegítését szolgálják azok a jogi lehetőségek, amelyek alapján a nem magyar állampolgárságú gyermekek óvodai neveléséhez, iskolai nevelés-oktatásához az oktatásért felelős miniszter nevelési-oktatási programokat ad ki. Az Oktatási Minisztérium által még 2004-ben kiadott irányelv a külföldi állampolgár tanulók interkulturális pedagógiai rendszer szerinti óvodai neveléséről és iskolai neveléséről-oktatásáról szól. Az irányelv értelmében az az iskola, amely a külföldi állampolgár tanulók nevelésének-oktatásának megszervezésére az irányelv mellékletében foglaltakat alkalmazza, megvalósítja az interkulturális program szerinti nevelést, illetve oktatást.

Az irányelv szerint az interkulturális program megszervezésének feltétele, hogy az iskola legalább egy magyar, mint idegen nyelvi szakos pedagógust foglalkoztasson, aki az előírt kötelező óraszámát – együttműködési megállapodás alapján – több iskolában is teljesítheti. Az e feladatra alkalmazott pedagógus bére egy iskolába telepítve vagy több iskolában együttesen jelenhet meg. Ilyen szakos pedagógus hiányában olyan tanítói vagy magyar nyelv és irodalom szakos tanári végzettséggel rendelkező pedagógus is taníthat, aki részt vett legkevesebb 90 órás magyar mint idegen nyelv tanítására szervezett akkreditált tanári továbbképzésben. Ahol a feltételek adottak, a külföldi állampolgár tanulók anyanyelvének és kultúrájának tanítása céljából utazó vagy óraadó pedagógus alkalmazható. A külföldi állampolgár tanuló évfolyamba és osztályba sorolásáról az igazgató a tanuló meglévő iskolai dokumentumai és a tanulóval folytatott személyes beszélgetés alapján, a magyar, mint idegen nyelvi szakos tanár és az osztályfőnök véleményének kikérése mellett dönt. A külföldi állampolgár tanuló felmenthető a tantárgyi értékelések írásbeli eljárásai alól, ha azt a magyar, mint idegen nyelvi szakos tanár indokoltnak tartja.

A tankerületek válasza alapján kirajzolódó gyakorlat és az a vonatkozó jogszabályok, valamint a szaktárca által kiadott irányelv áttekintését követően az állapítható meg, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermekek óvodai neveléséhez, iskolai nevelés-oktatásához kiadott irányelvet, az abban foglalt szakmai iránymutatást az iskolák jelentős része nem ismeri. A jelentés szerint továbbá – személyi és tárgyi feltételek hiányában – jelenleg is csak néhány iskolában biztosíta-

nak a nem magyar állampolgárságú tanulók számára a tanulmányaik folytatását biztosító külön interkulturális vagy más hasonló tartalmú programot, segítik elő külön beilleszkedésüket.

### *A tankötelezettség teljesítése és elmulasztásának következményei*

A megkeresett szervek válaszaikban jelezték, hogy ha a nem magyar állampolgárságú gyermekek járnak iskolába, de onnan igazolatlanul hiányoznak, akkor egyszerűen nincs semmilyen eszközük, amivel a szülőket szabálytartásra lehetne ösztönözni. A szülők nem részesülnek iskoláztatási támogatásban, így az az meg sem vonható tőlük. Ha ellenük eljárást indítanak, akkor a szülők a hatóság illetékességi területéről könnyen és gyorsan ismeretlen helyre költözhetnek. A rendőrség válaszában problémaként vetette fel, hogy a nem magyar állampolgárságú szülők sok esetben személyes jogukra hivatkoznak, vagyis arra, hogy gyermekük az anyaország szerinti iskola magántanulója, azonban igazolást erről nem tudnak bemutatni. Mindezen gyakorlati tapasztalatok alapján áttekintette a biztos a tankötelezettség elmulasztásával kapcsolatos jogkövetkezményekre vonatkozó szabályokat, mind hazai, mind a magyar állampolgárok gyermekeinek külföldi iskolába járására vonatkozóan, a nyilvántartásba vételtől a gyermekjóléti szolgálatokra, gyámhatóságokra, szabálysértési hatóságokra és a rendőrségi intézkedésekre vonatkozó előírásokig.

Kiemelendő, hogy Magyarországon minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni. A kormányhivatal illetékes járási hivatala gondoskodik a tankötelesek nyilvántartásáról, ebből rendszeresen adatot közöl az állami intézményfenntartó, és tanuló lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője számára, továbbá hivatalból elrendeli és felügyeli a tankötelezettség teljesítését. Ugyancsak a járási hivatal hatáskörébe tartozik a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztásával kapcsolatos feladatok ellátása.

Ha a tanuló a tanítási óráról és egyéb foglalkozásról távol marad, mulasztását igazolnia kell. Ha távolmaradását nem igazolják, a mulasztás igazolatlan. Az iskola a szülőt köteles értesíteni a tanköteles tanuló első alkalommal történő igazolatlan mulasztásakor, továbbá

abban az esetben is, ha a nem tanköteles kiskorú tanuló igazolatlan mulasztása meghatározott óraszámot elér. Ha ez eredménytelen maradt, és a tanuló ismételten igazolatlanul mulaszt, akkor az iskola a gyermekjóléti szolgálat közreműködését igénybe véve megkeresi a tanuló szülőjét. Ha a tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri a meghatározott számú tanítási órát, az igazgató értesíti a tanuló tényleges tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot, gyermekjóléti szolgálatot. Az értesítést követően a gyermekjóléti szolgálat az iskola bevonásával haladéktalanul intézkedési tervet készít, amelyben a mulasztás okának feltárására figyelemmel meghatározza a gyermeket, a tanulót veszélyeztető és az igazolatlan hiányzást kiváltó helyzet megszüntetésével, a tanulói tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos, továbbá a tanuló érdekeit szolgáló feladatokat.

Ha az igazolatlan mulasztás egy tanítási évben eléri a meghatározott számú tanítási órát, az iskola erről tájékoztatja a szabálysértési hatóságot, ismételten tájékoztatja a gyermekjóléti szolgálatot, amely közreműködik a tanuló szülőjének az értesítésében. A tanköteles tanuló további igazolatlan mulasztása esetén, ha a mulasztás mértéke egy tanítási évben eléri az 50 tanítási órát, az iskola igazgatója haladéktalanul értesíti a tanuló tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot. Ha a tanköteles gyermek a kötelező tanórai foglalkozások tekintetében igazolatlanul mulaszt, a nevelési-oktatási intézmény vezetőjének jelzése alapján a gyámhatóság először az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott bizonyos számú kötelező tanórai foglalkozás után felhívja a jogosultat a családi pótlék megszüntetésével kapcsolatos szabályokra. Ha az adott tanítási évben a tanuló igazolatlanul mulasztott óráinak száma eléri a meghatározott számot, akkor a gyámhatóság kezdeményezi a kormányhivatalnál az ellátás szüneteltetését. A gyámhatóság a családi pótlék szüneteltetésének kezdeményezése mellett elrendeli a 16. életévét be nem töltött, védelemben vétel hatálya alatt nem álló gyermeknek a védelemben vételét.

A tankötelezettség megszegése miatt a szülővel szemben szabálysértési eljárás megindítására is sor kerülhet, abban az esetben, ha a szülő vagy törvényes képviselő a gyermeket kellő időben az iskolába nem írhatja be, vagy akinek a szülői felügyelete vagy gyámsága alatt álló gyermeke ugyanabban a tanévben az iskolai kötelező tanórai

foglalkozásokról igazolatlanul meghatározott számú tanítási órát. Az iskolai tanítási órák és egyéb foglalkozások igazolatlan mulasztása mindezeken túl évfolyamisméltetéshez is vezethet.

A biztos áttekintette azon szabályokat is, amelyek a magyar állampolgárságú tanulók külföldön való tankötelezettségének teljesítését érintik, mivel a magyar tanulók tankötelezettségüket Magyarországon kívül is teljesíthetik. A köznevelési törvény szerint a magyar állampolgárságú tanulók engedély nélkül folytathatnak tanulmányokat külföldön és tankötelezettségüket külföldi nevelési-oktatási intézményben is teljesíthetik. A tanköteles tanuló tanulmányainak külföldön történő folytatását – a tanköteles gyermek nyilvántartása céljából – be kell jelenteni a lakóhely, a tartózkodási hely szerint illetékes járási hivatalnak, vagy az iskola igazgatójának. Az iskolába felvett gyermeket, tanulót az iskola tartja nyilván. Az iskola nyilvántartásában marad az a tanuló, aki iskolai tanulmányait külföldön folytatja. Az iskolába felvett tanulók iskolai nyilvántartására beírási naplót kell vezetni, ebben szerepeltetni kell azokat a tanulókat is, akik tankötelezettségüket külföldön teljesítik. A külföldön tanuló magyarországi tanulói jogviszonya főszabályként szünetel, kivéve akkor, ha a tanuló tanulmányait magántanulóként Magyarországon folytatja.

A biztos hangsúlyozta a fentiek kapcsán, hogy a gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz minden olyan szabályozási hiányosság, amely nyomán a jogrendszer nem nyújt kellő garanciát arra, hogy a szülő, illetve – a szülő gondoskodásának hiányában – az állam biztosítsa valamennyi gyermek számára oktatáshoz való hozzáférhetőségét.

Az ombudsman megállapította, hogy ha a magyar tanuló tankötelezettségének külföldön tesz eleget, akkor elegendő azt a járási hivatalnak vagy az iskola igazgatójának bejelenteni. Önmagában e bejelentés alapján pedig mentesül a szülő gyermeke hazai tankötelezettségének teljesítése alól, még hozzá anélkül, hogy ténylegesen igazolnia (pl. iskolalátogatási igazolás, magántanulói státusz) kellene az iskolai tanulmányok folytatását. A jelentés kiemeli, hogy ezzel a lazább bejelentéshez kötött eljárással azonban – ahogyan azt a válaszadó szervek is felvetették – nem követhető nyomon a magyar gyermekek tankötelezettségének tényleges teljesítése sem. A feltárt tényállás

alapján voltaképp hasonló eljárásra hivatkoznak a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező román állampolgárságú tanulók szülei is a személyes joguk alapján. Mindez azért is különösen aggasztó a biztos szerint, mert a tapasztalatok szerint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok, illetve a Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárok esetében a felsorolt jogkövetkezmények nehezen vagy egyáltalán nem alkalmazhatóak hatékonyan. Még abban az esetben is, ha a szülők jogszerűen is tartózkodnak (pl. vállalnak munkát) külföldön, a gyermekek tankötelezettségének teljesítése az anyaország hatóságai számára láthatatlanná válik, következésképp nem tud eleget tenni objektív intézményvédelmi kötelezettségének.

Mindezek alapján a biztos rámutatott arra, hogy a hatályos szabályozás okán kialakult jogi helyzet a Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekek, valamint a külföldön tartózkodó magyar gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszasszasságot okoz, a puszta bejelentéshez kötött eljárás ugyanis kiüresíti, ellehetetleníti a jog érvényesülésének biztosítását.

### *A nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettsége és a gyermekvédelem*

A tankötelezettség teljesítésének elmulasztása szorosan összefügg a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának érvényesülésével: az iskolába járásból való tartós kiesés súlyosan akadályozza a gyermek fejlődését, negatívan befolyásolja későbbi sorsát. Az ilyen gyermek pedig a magyar jogi terminológia alapján veszélyeztetett. A veszélyeztetettségnek minősül a gyermek vagy más személy által tanúsított olyan magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi, erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a jelzőrendszeri tagoknak – így az oktatási-nevelési intézménynek – jelzési és együttműködési kötelezettsége van.

A gyermekvédelmi törvény hatálya, így a jelzőrendszer működtetése is kiterjed a Magyarország területén tartózkodó magyar állampolgárságú, valamint a letelepedett, bevándorolt, befogadott jogállású,

továbbá a magyar hatóságok által menekültként, oltalmazottként, illetve hontalanként elismert gyermekekre, fiatal felnőttekre és szüleire. A gyermekvédelmi a törvény szerint kell eljárni a Magyarország területén tartózkodó, nem magyar állampolgárságú gyermek védelmében is, ha az ideiglenes hatályú elhelyezésnek, a nevelési felügyelet elrendelésének vagy a gyám kirendelésének az elmulasztása a gyermek veszélyeztetettségével vagy elháríthatatlan kárral járna.

A biztos rendelkezésére álló adatok és információk szerint – elsősorban a déli megyékben – a gyermekjóléti szolgálatok a szabad mozgás és tartózkodás jogával és bejelentett lakcímmel nem rendelkező, gyermeket nevelő családokat, ha az itt-tartózkodásukról tudomást szereznek, és a gyermek veszélyeztettsége felmerül a gyermekjóléti alapellátás keretében akkor is gondozzák, ha az ideiglenes hatályú elhelyezés esetükben nem indokolt. Ha a Magyarországon életvitelszerűen tartózkodó, tankötelezettség elmulasztására visszavezethetően veszélyhelyzetben lévő gyermekről a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók, a gyámhatóságok tudomást szereznek, akkor a gyermek védelme érdekében a jogszabályi keretek között az intézkedéseket megteszik. Az intézkedések eredménytelensége azonban a megismert esetek alapján nem vezethető vissza az eljáró hatóságok mulasztására, így e tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásság nem állapítható meg.

A biztos rámutatott: valamennyi gyermek és családjuk a gyermekjóléti szolgálatok fent idézett szolgáltatásainak teljes körű igénybevételére jogosultak. Az Egyezmény 3. cikkében deklarált, a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve csak akkor érvényesülhet maradéktalanul, ha a gyermekjóléti szolgálatok egyes, a gyermek családjában való nevelkedését segítő, továbbá a veszélyeztettsége megelőzésére irányuló szolgáltatásait a hazánkban tartózkodó gyermekek és családjaik – állampolgárságuktól és itt-tartózkodásuk jogcímétől függetlenül – igénybe vehetik. Ilyen szolgáltatások lehetnek különösen a gyermek veszélyeztettségének időben való felismerése érdekében a gyermekvédelmi jelzőrendszer hatékony együttműködése, a gyermekek szociális helyzetének figyelemmel kísérése, a gyermek panaszának meghallgatása és annak orvoslása érdekében a szükséges intézkedések megtétele, jogi tájékoztatásnyújtás, a hivatalos ügyek intézésében való közreműködés során segítség nyújtása.

A biztos szerint a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításának hiányában a Magyarországon átmenetileg tartózkodó nem magyar állampolgár gyermekek tekintetében fennáll a gondoskodáshoz és védelemhez való jogukkal összefüggő visszásság, a jogsérelem közvetlen veszélye, továbbá sérülhet a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve. Rámutatott arra, hogy az eleve sérülékeny csoportot jelentő, számos esetben a magyar nyelvet nem vagy csak gyengén ismerő, Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekek közül azok a gyerekek vannak a legkiszolgáltatottabb helyzetben, akiknek, akik szüleinek a tartózkodási jogi státusza rendezetlen, illegálisan vagy csak részben legálisan élnek hazánkban. Kétségtelen, hogy számos esetben a gyermekjóléti szolgáltatók, a hatóságok, illetve a rendőrség által sem követhető a mozgásuk vagy tartózkodásuk, így a tankötelezettségük, az oktatáshoz, valamint más, elemi közszolgáltatásokhoz való hozzáférésük a gyakorlatban ténylegesen ellehetetlenül.

A biztos szerint mindez azonban nem jelenti azt, hogy az államnak, az állami szerveknek a gyermekek alapvető jogai és a legfőbb érdekeik védelme érdekében ne kellene minden olyan jogalkotást (világos szabályok és következmények), illetve jogalkalmazást (következetesség, széles körű, idegen nyelvű tájékoztatás, különleges segítség, bánásmód) érintő intézkedést megtennie, amelyek révén ezek a gyerekek nem tűnnek el teljesen, nem válnak láthatatlanná Magyarországon.

## **Intézkedések**

A biztos számos intézkedést fogalmazott meg jelentésében az emberi erőforrások minisztere felé. Így azt, hogy kezdeményezze a nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettségének kezdetére vonatkozó rendelkezés megfelelő módosítását a tartózkodási engedély, a gyermek tankötelezettsége kezdetének a szülő tartózkodási engedélyéhez kötése tekintetében, a külföldiek jogállását meghatározó jogszabályokban foglalt feltételekkel való összhang megteremtésének érdekében. Kérte, hogy vizsgálják felül a Magyar-



országban a szabad mozgás jogával rendelkező, látszólag a három hónapon belüli tartózkodás jogával élő, de munkavállalási céllal érkező, nem magyar állampolgárok gyermekeinek tankötelezettségére vonatkozó szabályokat. Kezdeményezte, hogy a szaktárca fontolja meg Magyarország területén élő, tartózkodási engedéllyel nem rendelkező kiskorú nyilatkozatai tekintetében a vonatkozó jogszabály módosítását. Az ombudsman azt is kérte a minisztertől, hogy teremtsen meg a nem magyar állampolgárságú, de Magyarországon tartózkodó tanköteles életkorú gyermek tekintetében az ingyenes oktatáshoz való hozzáférés biztosítását külön törvényi feltétek meghatározása nélkül, valamint a tanulók külföldön való tankötelezettségének tényleges teljesítésének igazolásával kapcsolatos garanciákat. Kezdeményezze a gyermekjóléti szolgálatok számára egy olyan módszertani útmutató kidolgozását, amely révén hatékonyan segíthető a nem magyar állampolgárságú gyermekek és családjaik gondozásával kapcsolatos feladatok ellátása.

A miniszterhez fordult azzal összefüggésben is, hogy vizsgálja meg egy szorosabb szakmai együttműködési mechanizmus, illetve közös program kialakítását a szomszédos országok társmiszteriumaival, oktatási hatóságaival, amely révén az információáramlás hatékonysága a tankötelezettség teljesítésével összefüggésben tovább javítható. Tekintse át, hogy az Oktatási Minisztérium által még 2004-ben kiadott szakmai irányelv aktualizálása szükséges-e a hazai és az uniós jogban az elmúlt évtizedben bekövetkezett változások, a legújabb módszerek, tapasztalatok és jó gyakorlatok mentén és a Gyermekjogi Bizottság az oktatáshoz való jogot érintő záró észrevételei fényében. Az akkori állami iskolák fenntartójánál a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökénél pedig kezdeményezte, hogy a fenntartása alá tartozó oktatási-nevelési intézmények gyakorlatában a felvételi körzetükben élő nem magyar állampolgárságú gyermek felvételét minden esetben biztosítsák. Továbbá intézkedjen, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermekek óvodai neveléséhez, illetve iskolai nevelés-oktatásához kiadott irányelvet az iskolák megismerjék és a fenntartó szükség esetén biztosítsa a nem magyar állampolgárságú tanulók felzárkóztatásához és integrálásához az szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

## A jelentés utóélete

Az EMMI köznevelésért felelős államtitkára válaszában a kezdeményezett intézkedések egy részével egyetértett, míg más részét határozottan elutasította, vagy a megoldást egy széles körű egyeztetésben látta. Az államtitkár támogatta a nem magyar állampolgárságú gyermekek magyarországi tankötelezettségének teljesítésével kapcsolatos koherencia zavarnak, illetve eltérő fogalomhasználatnak feloldását. Egyetértett továbbá az interkulturális nevelésről és oktatásról kiadott szakmai irányelv felülvizsgálatával, azzal a megjegyzéssel, hogy azt ma is korszerűnek és alkalmazhatónak tartja, csupán az időközben bekövetkezett tömeges közel-keleti migráció és a jogszabályváltozások miatt indokolt néhány kisebb szövegváltoztatást. Egyben kifejtette, hogy véleménye szerint a magyar állam szabályozási jogköre nem terjed ki oktatási ügyekben az átmenetileg hazánkban tartózkodó külföldiek tankötelezettségére, de a tárgykörben egyeztetéseket kezdeményez az érintett szaktárcával. Megvalósíthatatlan, hogy a Magyarországon tartózkodó valamennyi külföldi állampolgárságú tanulónak külön feltételek előírása nélkül biztosítsák az oktatáshoz való ingyenes hozzáférést. Az intézményrendszer nem lenne képes minden külföldi gyermeket felvenni, ellátni. Ingyenesség esetén a külföldiek részéről „felmérhetetlen igények” merülhetnek fel: ezek teljesítése a kapacitások szűkössége miatt aggályos.

Az államtitkár szerint rendkívüli mértéken megnőne a Magyarországon való tanulás iránti igény, különösen a határ mentén. Ez nem egyezik meg a határon túli magyarság érdekével, mert elszívna a fiatalságot a magyar nemzetiség számára fenntartott állami iskolákból, a magyarlakta területek rendszerváltás óta megerősödött közoktatási rendszere és eleve az állam megtartó ereje gyengülne, a határon túli magyar nyelvű oktatás elsorvadásához vezethetne. Hangsúlyozta, hogy a magyar tanulók tankötelezettsége külföldön történő teljesítésének igazolását előírni felesleges, értelmetlen. Nem lehetne ellenőrizni az igazolások valóságát, nem teljesítés esetén nem lehetne hozzá szankciót fűzni. A tankötelezettség teljesítésének ellenőrzése is csupán a magyar állam területén lehetséges. Mivel pedig a tankötelezettség teljesítését minden állam a saját

állampolgárai vonatkozásában ellenőrzi, a külföldiek számára biztosítani kell az oktatáshoz való hozzáférést, azonban nincs olyan szakmai együttműködés a hatóságok között, amely ennek ellenőrzésére vonatkozna. Erre vonatkozó igény sem Ausztria, sem Románia részéről nem merült fel. A hazánkban illegálisan munkát vállaló külföldiek gyermekei tankötelezettségének előírása esetén a végrehajtás akadályokba ütközne, a szükséges okmányok hiányában a szülő kötelezése és szankcionálása nagy valószínűséggel szintén végrehajthatatlan lenne.

Az ombudsman a válasz ismeretében az emberi erőforrások miniszteréhez fordult és ismételten kifejtette a jelentésének sarkalatos mondanivalóját. Hivatkozott a Gyermejjogi Egyezményre, amely értelmében a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik. A Gyermejjogi Egyezmény maga tehát egyértelműen rögzíti, hogy az ingyenes oktatást az alapfokú szinten a részes államok állampolgárságuktól függetlenül minden gyermek számára kötelesek biztosítani. A szülők számára a tankötelezettség külföldi teljesítésével összefüggő igazolás benyújtása, ennek nyomán egy naprakész adatbázis összeállítása nem sértené a szabad mozgás és letelepedés jogát.

Megjegyezte, hogy ajánlásai és javaslati összhangban állnak Magyarországnak a gyermekek jogainak területén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel, a hazánk felé támasztott elvárásokkal. Az ENSZ Gyermejjogi Bizottsága ugyanis aggodalmát fejezi ki a menedékkérő gyermekek az oktatáshoz való korlátozott hozzáférése; valamint a migráns gyermekek egyéni igényeire összpontosító, speciális integrációs programok és az interkulturális oktatás hiánya miatt. Az előzőekre tekintettel a Bizottság az észrevételeiben javasolta, hogy hazánk tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a területén élő gyermekek oktatáshoz való hozzáférése biztosított legyen, a menedékjog iránti kérelmük elbírálásától függetlenül; továbbá tegyen intézkedéseket az iskolába járó gyermekek egyéni igényeinek kielégítése érdekében további integrált osztályok és interkulturális oktatás biztosításával, különösen a migráns gyermekek számára.

A jogalkotó által a lehető leggondosabban kimunkált, illetve hazánk nemzetközi kötelezettségeivel teljesen összhangban álló szabályozás mellett, a hatóságok, illetve az oktatási intézmények aktív és személyre szabott segítségének dacára is kikerülnek gyerekek a köznevelési rendszerből. Jelentés éppen arra hívja fel a figyelmet, hogy a magyar szabályozási környezetet, illetve az iskolai gyakorlatot olyanra kell formálni, hogy e gyerekek „láthatatlanná válását” minimálisra szorítsa, hogy az e területen dolgozók megkapják azt a módszertani-szakmai segítséget, amelyre munkájuk során szükségük van, az érintett országokkal szorosabbra fűzzük az együttműködést. Mindezekre tekintettel a biztos tájékoztatta a minisztert, hogy a jelentésben megfogalmazottakat fenntartja és az államtitkárnak az intézkedésekkel kapcsolatos elutasító álláspontját nem tuja elfogadni.

A biztos viszont válaszára ismételten az államtitkár adott választ. Ebben tájékoztatta a biztost, hogy időközben lezajlott a szaktárcák közötti egyeztetés. Ennek keretében a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szerint a jelenleginél szigorúbb szabályozásra nincs szükség. Az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a romániai idénymunkások gyermekeinek ellátása tagállami hatáskör, fontosnak tartják, hogy legalább az iskoláztatási lehetőségről szóló információk eljussanak az érintettekhez. A problémát abban látja, hogy az illegális munkavállaló az illegálítás miatt nem akarja beírni a gyermekét az iskolába.

Álláspontja szerint az érintett szülőkhöz a család és a gyermekjóléti szolgálaton keresztül kellene eljuttatni az információt, hogy lehetősége van a gyermeket magyar iskolába járattatni. Továbbá sem a nemzetgazdasági, sem az igazságügyi tárca sem látta indokoltnak a szabályozás módosítását. Jelezte az államtitkár válaszában azt is, hogy az egyeztetés során megfogalmazódott, hogy információt szereznek Ausztria és Románia vonatkozó joggyakorlatáról, amelynek függvényében érdemes megfontolni, hogy szükséges-e a beavatkozás. Időközben pedig az minisztérium érintett szakterülete dolgozik egy gyermekjóléti módszertan kidolgozásán, és a szakterület megvizsgálja annak lehetőségét, hogy az új módszertan tartalmazzon a nem magyar állampolgárságú gyermekek gondozásával kapcsolatos feladatokat, és lehetőség szerint sorolja fel azon szolgáltatások

körét, amelyeket a gyermekvédelmi törvény hatálya alá nem tartozó gyermekek is igénybe vehetnek.

Az ombudsman vizontválaszában arról tájékoztatta a minisztert így, hogy a jelentésében megfogalmazottakat fenntartja, a szaktárca intézkedésemmel kapcsolatos elhárító válaszát pedig – többek mellett az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként – továbbra sem tudja elfogadni.

## **Semmibe vett jogok és lesöpört garanciák**

*Egy egyházi fenntartású iskola fegyelmi eljárása során elkövetett súlyos jogsértésekről (AJB-860/2017)*

BENE BEÁTA

Az alapjogi biztos vizsgálata feltárta, hogy egy egyházi fenntartású általános iskola, illetve annak fenntartója az eljárási garanciák teljes figyelmen kívül hagyásával, alapjogi szempontból súlyosan aggályos, jogszabálysértő módon kezelte egy 8 éves gyermek fegyelmi ügyét. Az ombudsman szerint a konkrét ügy tanulsága, hogy az iskolai fegyelmi eljárás jogi szabályozása kiegészítésre szorul, a bizonytalanságok ugyanis könnyen vezethetnek hasonló visszás esetekhez, ezért a szaktárca intézkedését is kérte.

### **Az eljárás megindulása**

A panaszos szülők azzal a beadvánnyal fordultak a biztoshoz, hogy egy egyházi fenntartású általános iskola eljárásával akadályozta első osztályos, 8 éves korú gyermekük tankötelezettségének teljesítését. Kifogásolták, hogy az iskola a gyermekükkel szemben már két alkalommal is jogszerűtlen módon kezdeményezett fegyelmi eljárást. Sérelmezték továbbá azt is, hogy ugyan több alkalommal is a fenntartóhoz, az iskolai főhatósághoz fordultak, kérelmükre azonban nem kaptak választ. Mivel az ügyben felmerült az iskola eljárása kapcsán az alapjogokkal összefüggő visszásság gyanúja,

a biztos vizsgálatot indított és tájékoztatást kért két alkalommal is az iskola fenntartójától.

## **A megállapított tényállás**

A panaszosok sérelmezték, hogy az iskola aktívan akadályozta gyermekük tankötelezettségének teljesítését. A szülők szerint a gyermek iskolába járását 2016. február 25-ével az igazgatóhelyettes megtiltotta, de ennek az írásba foglalásától elzárkózott. A gyermeknek az iskola egyéni tanulási rendet állapított meg, amely alapján hol délelőtt, hol pedig délután járhatott iskolába. A szülők szerint e „tanulási rend” miatt gyermekük társaihoz képest lemaradt a tananyag elsajátításában, ezért az ellenőrzőben jelezték, hogy gyermekük a továbbiakban rendszeren, vagyis egész nap iskolába fog járni. Tapasztalatuk szerint azonban gyermekük ekkor sem látogathatta az órákat, mivel a portással rajzolt, egyedül oldotta meg a feladatokat, vagy egy másik osztályba tették át.

A szülők előadták, hogy az iskola a gyermekükkel szemben két fegyelmi eljárást indított. Először 2016 áprilisában tűzték ki a fegyelmi tárgyalást, amelyet a szülők véleménye szerint az iskola nem folytatott le jogszerűen, mert elmulasztotta az egyeztetésre való felhívást, és a bizottság sem volt pártatlan. A tanulóval szemben a második fegyelmi eljárás megindításáról a szülők 2016. május 27-én értesültek, amelynek keretében 2016. május 26-án tervezték megtartani a tárgyalást, majd 2016. május 31-én arról kaptak tájékoztatást, hogy ezt a tárgyalást június 8-ára elnapolták, és egyben felhívták a szülők figyelmét, hogy egyeztető tárgyalás lefolytatására nincs mód.

A panaszosok jelezték: az iskola intézkedései, illetve a gyermekükkel szemben két alkalommal is kezdeményezett jogszerűtlen fegyelmi eljárás miatt a fenntartó iskolai főhatóságához fordultak. Kifogásolták, hogy kérelmüket nem bírálták el. Az iskolai főhatóság főigazgatójának címzett ombudsmani megkeresésre a képviselőletében eljáró ügyvéd válaszolt, aki előadta, hogy a főigazgató a tanuló fegyelmi ügyben hozott határozat elleni fellebbezéssel kapcsolatos másodfokú eljárás lefolytatásával és határozat meghozatalával bízta meg, csatolva ügyvédi meghatalmazását.

Az ügyvéd kiemelte, hogy a fegyelmi ügyben hozott elsőfokú határozatot helybenhagyta, véleménye szerint a sorozatos fegyelmi vétéségek megalapozták a tanuló Iskolából való kizárását. Másodfokú hatóságként – különösen a beszerzett iratok, fényképek alapján – bizonyítottan látta a fegyelmi határozatban felsorolt okokat, amelyek külön-külön is súlyuknál fogva alkalmasak a legszigorúbb büntetés alkalmazására. A fegyelmi eljárás alá vont tanuló magatartása súlyosan veszélyeztette az intézmény tanulóinak és pedagógusainak a testi és lelki épségét, az egyik diáknál maradandó pszichés károsodást is okozott. Az iskolának vizsgálnia kellett, hogy mi okoz nagyobb érdeksérelmet, ha kizárja a tanulót, vagy ha nem tudja biztosítani a tanulók és a pedagógusok számára a zavartalan munkavégzést és tanulást. A fentiek alapján az iskolának a többség védelme okán más lehetősége nem volt, mint a legsúlyosabb fegyelmi büntetés kiszabása.

Hivatkozott arra, hogy a tanuló viselkedése a többi gyermeknek a tanuláshoz való jogát sértette, amit a szülők is egyértelműen kifejeztek. Az iskola beszerezte a diákönkormányzat véleményét, ők is egyhangú döntéssel javasolták a tanuló iskolából történő kizárását. Az ügyvéd véleménye szerint az ügyben nem volt egyeztető tárgyalás, mert harmadszori kötelelességzés esetén nem kell az egyeztetést lefolytatni, így az ügyben nem volt megállapítható olyan jogi szabálysértés, amely az ügy érdemére kihatással lehetett volna. Az ügyvéd emellett utalt arra is, hogy az elsőfokú határozatban az Iskola elmulasztotta a jogorvoslat lehetőségére történő felhívást, de szerinte ennek nem volt ügydöntő jelentősége, mivel a fellebbezést érdemben elbírálták. Nem vizsgálták az előzetes végrehajthatóság kérdését sem, mivel a szülők más iskolába írták gyermeküket.

Az ismételt ombudsmani megkeresésre az iskolai főhatóság válaszolt, a főigazgató válaszában azt állította, hogy az iskola igazgatóhelyettese nem tiltotta meg a tanuló iskolába járását. Az iskola a szülőket első esetben akkor értesítette és hívta be, amikor a gyermek egy tanárnőt tettelesen bántalmazott, egyben felhívták a szülők figyelmét arra, hogy a tantestület fegyelmi tárgyalás megtartását kéri az ügyben. A rendelkezésre bocsátott iratok szerint a tanárnő a szünetben elindult az órára, mikor az első osztályos gyermek többször hátralökte, majd nem engedte, hogy a tanterem felé folytassa útját,

az ügyeletes 8. osztályos fiú segített a tanárnőnek, hogy eljusson a teremig. A tanárnő szerint „sajnos mindenféle figyelmeztetés, rászólás lepergett róla, egyértelműen látszott, hogy egyáltalán nincs tisztában a tettei súlyával és azzal, hogy nincs joga bántani másokat”. Jelezte, hogy a tanuló magatartásáról a tanárok napi szinten jegyezték fel problémákat, így például hangoskodással zavarta az órákat, tiszteletlenül beszélt társaival és tanáraival, bántalmazta társait, vagy éppen elvette felszereléseiket és nem akarta visszaadni őket, több esetben átkarolta a tanulók és tanárok lábát, amitől azok nem tudtak mozogni. A fegyelmi tárgyalásra 2016 júniusában került sor, ahonnan a szülők a tárgyalás megkezdése után azonnal távoztak.

A 2016. áprilisi egyeztető megbeszélésen szóbeli megállapodás történt a gyermek egyéni tanrendjéről. A főigazgató ennek alátámasztására egy 2016. júniusi írásos feljegyzést csatolt, eszerint a szülők és ügyvédjük nem kérte a megbeszélésen elhangzottak rögzítését, a feljegyzés melléklete rögzítette a tanrendet. Az egyéni tanrend szerint a tanuló hétfőn, kedden az első órától, szerdán és csütörtökön az ötödik órától, míg pénteken a második órától vesz részt az iskola által kijelölt órákon. Így az egyik tanítási héten heti 4 matematika órán, 7 magyar órán, 2 ének, 1-1 környezet és rajz, 17 alkalommal „egyéb” megnevezésű órán, a másik tanítási héten 6 magyar, 5 matematika, 2 ének és 2 rajz órán, míg 18 „egyéb”, konkrétan nem nevesített tanórán vett részt.

Az igazgatóhelyettes az osztályfőnök által lejegyzett órarendet az édesapa jelenlétében az édesanyának adta át személyesen. Az osztályfőnök később az üzenő füzetbe is beírta az órarendet, mert a szülők eltérően kezdték hozni a gyermeket, az egyéni tanrend kb. 3. hétig tartott. A biztos rögzítette jelentésében azt is, hogy a szülők által rendelkezésre bocsátott üzenő füzetben az osztályfőnök által bejegyzett egyéni tanrend időpontjai az iskola által jellettektől két nap tekintetében tértek el, a kedd délelőtti tanórák időpontja nem a beírt tanrendben történt, és pénteken a tanuló az iskolai tanrendtől eltérően 13 órakor hazaindulhatott. A feljegyzés a továbbiakat is tartalmazta: „A megbeszélés során az iskola részéről többször is elhangzott, hogy kérünk egy olyan szándéknyilatkozatot, amely szerint a gyermek a következő tanévtől más intézményben folytatja tanulmányait. Ez a szülők korábban többször elhangzott szándékával megegyezett.



Erre ígéretet is kaptunk. Az ügyvéd úr az igazgató-helyettessel folytatott rövid beszélgetés során (a megbeszélés legvégén) még külön megígérte, hogy a szándéknyilatkozatot rövid időn belül eljuttatja az iskolához (ez a mai napig nem történt meg).”

Az egyéni tanrendet a szülő kérésére szüntették meg, mert az édesanya elégedetlen volt a gyermek teljesítményével, szóban jelezte az osztályfőnöknek, az üzenő füzetbe az igazgatóhelyettesnek címezve kijelentette, hogy ezentúl minden órán részt vesz a gyermek. A vezetőség és a pedagógusok elfogadták a kérést, az osztályfőnök szóban tájékoztatta a szülőket erről, így ezt követően a tanuló részt vett minden foglalkozáson az osztály órarendje szerint. A tanulóval szemben 2016 júniusában indított fegyelmi eljárás körülményeivel összefüggésben a főigazgató kifejtette, hogy a 2016. április 20-ra kiírt fegyelmi tárgyalás nem történt meg, hiszen a szülői kérelemnek helyt adva egyeztetésre került sor. A 2016. május 26-ra kitűzött tárgyaláson nem jelentek meg, ezért újabb szabályszerű értesítés után 2016. június 8-án került sor a tárgyalásra. A kiértesítés mindkét alkalommal postai úton történt. A fegyelmi bizottságot 5 pedagógus alkotta.

A szülőket és a tanulót az iskola 2016. április 11-én kelt levelében értesítette, hogy 2016. április 20-án a tanuló által elkövetett ismétlődő fegyelmi vétségek miatt fegyelmi tárgyalást tartanak. Az értesítést a szülők és a tanuló még aznap átvették, az átvételt igazolták. A szülők meghatalmazása alapján eljáró ügyvéd 2016. április 14-ei levelében kérelmezte az egyeztető eljárás kitűzését és az iratokba való betekintés lehetőségét. Az iskola 2016. április 18-i határozatában az egyeztetési kérelemnek helyt adott, és a fegyelmi tárgyalást elnapolta. Az egyeztetést egyben a korábbi fegyelmi tárgyalás időpontjában határozta meg. Az egyeztetésről csak a már korábban hivatkozott 2016. június 30-ai feljegyzés áll a rendelkezésre. Az iskola 2016. május 13-i iratában a szülőket és a tanulót fegyelmi tárgyalás tartásáról értesítette, amelyet 2016. május 26-ára tűzött ki. A fegyelmi tárgyalás megindításának okául a tanuló által több esetben, több gyermek és pedagógus sérelmére elkövetett bántalmazást, veszélyeztetést és az intézmény dolgozóival szemben tanúsított tiszteletlen magatartást jelölte meg. Egyben felhívta a szülők figyelmét, hogy egyeztető eljárás lefolytatására nincs mód a 2016. április 20-ára kiírt és elnapolt

fegyelmi tárgyalást megelőző egyeztető megbeszélés sikertelensége, illetve a gyermek sokadszori kötelességzegése miatt.

A szülők az iskolát 2016. május 30-án az üzenő füzet útján tájékoztatták arról, hogy a fegyelmi eljárással kapcsolatos postai küldeményt 2016. május 27-én kapták meg, így a május 26-ára kitűzött fegyelmi tárgyaláson nem tudtak részt venni a kiértesítés szabálytalansága miatt. Az iskola 2016. május 30-án kelt levelében a szülőket tájékoztatta a 2016. május 26-ára kiírt fegyelmi tárgyalás 2016. június 8-ára való elnapolásáról, valamint arról, hogy az egyeztető eljárásra továbbra sincs lehetőség. A szülők 2016. június 3-án kelt kérelmükben továbbra is kérték az egyeztető eljárás lefolytatását, mert véleményük szerint arra korábban a jogi feltételek hiányában nem került sor, így annak sikertelenségére sem hivatkozhat az iskola. Továbbá ismételten jelezték, hogy a május 26-ára kitűzött tárgyalásról szóló értesítést május 27-én kapták meg.

A fegyelmi tárgyalásra 2016. június 8-án került sor. A jegyzőkönyv szerint azon részt vett az 5 tagú fegyelmi bizottság (az ügyben nem érintett pedagógusok), a tanulót és a szülőket képviselő ügyvéd, a szülők, a nevelőtestület tagjai, a sérelmet szenvedett pedagógusok és a tanulók szülei, szemtanúk, diákképviselők. A jegyzőkönyv szerint, amikor a tanulót képviselő ügyvéd megkérdezte, hogy miért van itt ez a sok ember, a tantestület válasza az volt, hogy nem bírósági tárgyaláson vagyunk. A tárgyalás megkezdését követően, a fegyelmi-vel érintett tanuló szülei és az ügyvédjük távozott, véleményük szerint a tanuló ügyében már „megvan az ítélet.” A fegyelmi tárgyalás így a távollétükben folytatódott. A fegyelmi bizottság elnöke ismertette a tanuló kötelességzegéseit, sor került a sérelmet elszenvedett pedagógusok, tanulók szüleinek meghallgatására, a diákképviselőket tájékoztatták véleményezési jogukról, a büntetési fokozatokról, és meghallgatták a véleményüket. Végül megtörtént a határozat ismertetése, amelyet a nevelőtestület hozott meg. A határozatban foglaltak szerint a tanuló vétkesen és súlyosan, ismétlődően megszegte kötelességeit, így vele szemben a nevelőtestület a kizárás az iskolából fegyelmi büntetést szabja ki azonnali hatállyal, fellebbezésre tekintet nélkül. Az elsőfokú határozat a tárgyalás napján jogerőre emelkedik, a tanuló jogviszonya megszűnik. A fegyelmi határozat hatálya 12 hónap.

A határozat indokolása szerint a tanuló az elmúlt félévben sorozatosan tetteleg és verbálisan bántalmazta iskolatársait és az iskola pedagógusait. Hat pedagógust megrúgott, nyolc tanulót számos alkalommal lökdösött, rugdosott, leköpött, kővel dobált, gallyal szurkált, kezüket csavargatta, karmolta, fejüket hátra rántotta, erővel hátba vágta. A tanítási órákat ellehetetlenítette. A gyerekekkel és a felnőttekkel szemben is trágár szavakat használt, tiszteletlenül viselkedett, fenyegetőzve lépett fel. A főigazgató tájékoztatása szerint az iskola igyekezett segítséget nyújtani a tanuló számára magatartási problémáinak kezelésére. Állandó megbeszélés zajlott a pedagógusok között a gyermekkel kapcsolatban, az iskolaorvostól és a védőnőtől is tanácsot kértek, igazi segítséget nem tudtak nyújtani. Utalt ugyanakkor arra is, hogy iskolapszichológus nincs az intézményben, a szülők egyéni terápiás kezelésre hordták gyermeküket.

A Csongrád Megyei Pedagógiai Szakszolgálat igazolása szerint a tanuló rendszeresen részt vett a makói szakszolgálatnál fejlesztő foglalkozásokon a tanulási nehézségei miatt. Az osztálytanítók hetente egyéni fejlesztésben részesítették. A tanuló korábbi szakvéleményének rendkívüli felülvizsgálatát az iskola kérte a súlyos magatartásproblémák miatt. A pedagógiai szakszolgálat a szülőket ezt követően klinikai szakvizsgálat elvégzésére kérte fel, a Klinika a gyermeknél ADHD diagnózist vélelmezett. A főigazgató tájékoztatta a biztost, hogy a gyermeket a fegyelmi tárgyalás lefolytatása után másik intézménybe írták be, véleménye szerint az iskola türelemmel, megértéssel volt a gyermek iránt, míg a szülők részéről együttműködést egyre kevésbé tapasztaltak. A megyei szakértői bizottság vizsgálata alapján az előzetes szakértői vélemény megfogalmazta, hogy a gyermek egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelemzavarral) küzd, tanulmányait kizárólagosan iskolába járással folytathatja, iskolai oktatását a többi tanulóval együtt javasolják, kijelölt iskolája az iskola. A tantárgyi követelmények teljesítése kapcsán a szakértői bizottság javasolta valamennyi tantárgy esetén a számonkérésnél az időtényező megnövelését, az írásban kapott feladatok esetén a szövegfeldolgozáshoz, a feladatok pontosításához pedagógiai segítség biztosítását. A tanítási órán pedig egyéni differenciálás, differenciáló módszerek alkalmazása ajánlott.

## A jelentés érdemi megállapításai

*A fegyelmi eljárás feltételeit és a fegyelmi büntetések megállapítását érintően*

Jelentésében az ombudsman elsőként arra hívta fel a figyelmet, hogy az iskolai fegyelmi eljárás megindításának három feltétele van, a tanuló kötelességeinek vétkes és súlyos megszegése. Az első feltételhez tartozó tanulói kötelességek közé tartozik, hogy a tanuló megtartsa az iskolai tanórai, egyéb foglalkozások, az iskola helyiségei és az iskolához tartozó területek használati rendjét, ide tartozik az is, hogy a tanuló az iskola vezetői, pedagógusai, alkalmazottai, tanulóársai emberi méltóságát és jogait tiszteletben tartsa, tiszteletet tanúsítson irántuk. A második és harmadik feltételt, a vétkesség és a súlyosság fogalmát a köznevelési törvény nem határozza meg. A vétkesség fogalmára más jogágak (büntetőjog, polgári jog) szabályozásából lehet következtetni. Vétkes kötelességszegésről jellemzően akkor beszélhetünk, ha a tanuló nem úgy járt el, ahogyan adott helyzetben elvárható, és tisztában volt magatartásának következményével, amelynek két alakzata van: gondatlanság vagy szándékosság. A harmadik feltételként rögzített a kötelességek súlyos megszegésének megítélése pedig csak az eset egyedi körülményei alapján lehetséges.

A fegyelmi eljárás lefolytatása mérlegelhető és csak akkor kötelező lefolytatni, ha maga ellen kéri a tanuló vagy annak szülője. A tanulóval szemben ugyanazért a kötelességszegésért csak egy fegyelmi büntetés állapítható meg. Fegyelmi büntetésként adható megrovás, szigorú megrovás, meghatározott kedvezmények, juttatások csökkentése, megvonása, áthelyezés másik osztályba, tanulócsoporthoz vagy iskolába, eltiltás az adott iskolában a tanév folytatásától vagy kizárás az iskolából. A két utóbbi büntetés (az eltiltás és a kizárás) azonban tanköteles tanulóval szemben csak rendkívüli vagy ismétlődő fegyelmi vétség esetén alkalmazható.

A fegyelmi eljárás lefolytatása minden tanulóval szemben lehetséges, azaz életkorhoz nem kötött. Kérdés, hogy egy első osztályos, nyolcéves gyermek rendelkezik vagy rendelkezhet-e egyáltalán a jogszabály által megkövetelt, a fegyelmi eljárás lefolytatásának feltételét megalapozó vétkességgel, azaz fegyelmi vétőképességgel. Az embe-

ri méltóságához való jogból következően a gyermek minden esetben alanya, nem tárgya egy vele szemben folytatott jogi eljárásnak. Ha az életkorából adódóan erre nincsen lehetőség, akkor helyesen arra kell következtetni, hogy esetében eljárás eleve nem folytatható le. A biztos álláspontja szerint a vizsgált ügy körülményei, a gyermek életkora, valamint az iskolában töltött kicsivel több, mint féléves „tapasztalata” alapján nem állítható, hogy tudatában volt, hogy viselkedése nem felel meg az adott helyzetben elvárhatóság követelményének, valamint az sem, hogy tisztában volt-e viselkedésének következményeivel. A fenti kérdés vizsgálatánál az sem elhanyagolható kérdés, hogy az adott gyermeknél a „kötelességzegő” viselkedést mi váltja ki, illetve e viselkedés észlelésekor a tanuló felügyeletére köteles pedagógus mit tesz az elvárt magatartási követelmények betartása érdekében.

A biztos megállapította, hogy az Iskola a fegyelmi eljárása során egyáltalán nem vizsgálta, nem vette figyelembe a vétkesség megállapításának alapvető követelményeit, sem a tanuló életkorát, sem azt, hogy a tanuló állapotánál fogva felismerhette-e viselkedésének következményeit, ezzel az eljárásával pedig a gyermek emberi méltóságához, gondoskodáshoz és védelemhez való jogával, valamint a tisztességes eljárás-hoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Megállapította azt is, hogy az egyedi ügy keletkezésének időpontjában hatályos azon törvényi szabályozás, amely az iskolai fegyelmi eljárás lefolytatását a tanuló életkorára tekintet nélkül lehetővé tette, ugyancsak a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A jogalkotó felismerve az alapjogilag visszás rendelkezést, módosította a fegyelmi felelősségre vonható tanulók életkorával kapcsolatos szabályozást, amelynek következtében tíz év alatti tanulóval szemben fegyelmi eljárás már nem indítható. A gyermekjogi szempontból indokolt módosításra tekintettel e tárgyban intézkedést a biztos jelentésében nem fogalmazott meg.

### *A fegyelmi jogkör gyakorlójának meghatározása és az időbeli korlátok tekintetében*

A tanulók fegyelmi ügyeiben a nevelőtestület dönt, az iskolai SZMSZ pedig meghatározza a nevelőtestület feladatkörébe tartozó ügyek át-

ruházására, továbbá a feladatok ellátásával megbízott beszámolására vonatkozó rendelkezéseket, a fegyelmi eljárást megelőző egyeztető eljárás, a tanulóval szemben lefolytatásra kerülő fegyelmi eljárás részletes szabályait. A nevelőtestületnek lehetősége van, hogy a feladatkörébe tartozó ügyek előkészítésére vagy eldöntésére tagjaiból – meghatározott időre vagy alkalmilag – bizottságot hozzon létre, valamint egyes jogköreinek gyakorlását átruházhassa a szakmai munkaközösségre, az iskolaszékre vagy a diákönkormányzatra.

A vizsgált ügyben a hivatkozott iskolai SZMSZ a fegyelmi eljárásra vonatkozóan jellemzően a jogszabályokban foglaltakat ismételte meg, hasonlóan a házirendhez, miszerint a nevelőtestület dönt a tanulók fegyelmi ügyeiben, és kimondja, hogy a nevelőtestület nem ruházza át a jogkörébe tartozó feladatokat. Ezzel szemben az iskolai házirend rögzíti, hogy a fegyelmi eljárás megindításáról az intézmény vezetője vagy a nevelőtestület dönt. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az SZMSZ a fegyelmi eljárásra vonatkozó jogszabályokban foglaltakon túl, az iskolára vonatkozó egyedi szabályokat nem fogalmazott meg, a házirend viszont igen. E szabályozás pedig a biztos szerint nem felel meg a köznevelési törvénynek, a felesleges, párhuzamos és felhatalmazáson túli szabályozás a jogbiztonság követelményével ellentétes.

Az ombudsman hangsúlyozta: komoly garanciális jelentősége van annak, hogy a nevelőtestületi hatáskörök, így a fegyelmi ügyek sem ruházhatóak át az intézményvezetőre. Mindebből következően megállapította, hogy az iskola belső szabályzatai ellentétes tartalommal szabályozzák a nevelőtestület fegyelmi jogkörének átruházását. Az SZMSZ értelmében ugyanis a nevelőtestület gyakorolja a fegyelmi jogkört, amely e szabályzat értelmében nem átruházható, ehhez képest a jogi felhatalmazással nem bíró házirend mégis megosztja a fegyelmi eljárás megindítását a nevelőtestület és az intézményvezető között, anélkül, hogy meghatározná: a két jogosult közül mikor melyik járhat el. E szabályozásbeli ellentmondás pedig ismételtelen a jogbiztonság követelményének sérelmét jelenti, hiszen nem egyértelmű a jogkör gyakorlójának felelőssége.

Nem indítható fegyelmi eljárás akkor, ha a kötelezettségszegés óta három hónap már eltelt. A feltárt tényállás szerint az elsőként 2016.

április 20-ára kitűzött fegyelmi tárgyalásra – tekintettel a személyes megbeszélésre – végül nem került sor, így ez esetben fegyelmi eljárásról sem beszélhetünk. Az iskola a fegyelmi tárgyalást 2016. június 8-án tartotta meg. A fegyelmi eljárás megindításáról nincs egyedi nevelőtestületi döntés, csupán az igazgató által írt, 2016. május 13-i levél, amelyben a szülőket és a tanulót értesítik a fegyelmi tárgyalás tartásáról. A 2016. június 8-i fegyelmi tárgyalás jegyzőkönyvében rögzítettek szerint a fegyelmi eljárás során a tanuló által elkövetett cselekményeket azonban 2015 decemberétől vették figyelembe. Az ombudsman szerint megállapítható volt, hogy a 2016. június 8-ai tárgyaláson csak a fegyelmi eljárás megindítását megelőző 3 hónapban megtörtént kötelességszegéseket lehet figyelembe venni, de arról, hogy a fegyelmi eljárás megindításáról ki és mikor döntött, nem áll rendelkezésre adat, így annak kezdete sem állapítható meg. Az igazgató által írt értesítés pedig nem azonos az eljárás megindításáról szóló nevelőtestületi döntéssel, ennek következtében az sem állapítható meg, hogy a tanuló mely időponttól megvalósított kötelességszegései miatt vonható fegyelmi felelősségre. Az iskola eljárása mindezek alapján egyértelműen a jogbiztonság követelményét sértette.

### *Az egyeztető eljárás elmaradása vonatkozásában*

A fegyelmi eljárást egyeztető eljárás előzheti meg. Az egyeztető eljárás célja a kötelességszegéshez elvezető események feldolgozása, értékelése, ennek alapján a kötelességszegéssel gyanúsított és a sérelmet elszenvedő közötti megállapodás létrehozása a sérelem orvoslása érdekében. Lefolytatására akkor van lehetőség, ha azzal a sérelmet elszenvedő fél, kiskorú sérelmet elszenvedő fél esetén a szülő, valamint a kötelességszegéssel gyanúsított tanuló, kiskorú kötelességszegéssel gyanúsított tanuló esetén a szülő egyetért. A fegyelmi eljárás megindítását megelőzően a kötelességszegéssel gyanúsított tanuló, ha ő kiskorú, a szülője figyelmét írásban fel kell hívni az egyeztető eljárás igénybevétele érdekében. A tanuló, kiskorú tanuló esetén a szülő az értesítés kézhezvételétől számított öt tanítási napon belül írásban jelentheti be, ha kéri az egyeztető eljárás lefolytatását. Ha pedig az egyeztető eljárás lefolytatását nem kéri, továbbá, ha a bejelentés iskolába történő

megérkezésétől számított tizenöt napon belül az egyeztető eljárás nem vezetett eredményre, a fegyelmi eljárást le kell folytatni. Harmadszori kötelességszegés esetén a fegyelmi jogkör gyakorlója az egyeztető eljárás alkalmazását elutasíthatja. Ha a kötelességszegéssel gyanúsított tanuló és a sérelmet elszenvedő fél az egyeztető eljárásban írásban megállapodott a sérelem orvoslásáról, bármelyik fél kezdeményezésére az írásbeli megállapodás mellékelésével a fegyelmi eljárást a sérelem orvoslásához szükséges időre, de legfeljebb három hónapra fel kell függeszteni. Ha a felfüggesztés ideje alatt a sérelmet elszenvedő fél, kiskorú sérelmet elszenvedő fél esetén a szülő nem kérte a fegyelmi eljárás folytatását, a fegyelmi eljárást meg kell szüntetni.

Az egyeztető eljárás lefolytatásáért a fegyelmi jogkör gyakorlója felel, a technikai feltételek biztosítása (így különösen az értesítő levél kiküldése) a nevelési-oktatási intézmény feladata. Továbbá az egyeztető eljárást olyan nagykorú személy vezetheti, akit a sérelmet elszenvedő fél és a kötelességszegő tanuló egyaránt elfogad. A feltárt tényállás szerint a szülőket és a tanulót az Iskola 2016. április 11-én kelt levében azonnal a 2016. április 20-ára kitűzött fegyelmi tárgyalásról értesítette. A tanulót és szüleit képviselő ügyvéd 2016. április 14-ei levelében kérelmezte az egyeztető eljárás lefolytatását. Az iskola 2016. április 18-án hozott határozatában – az egyeztetési kérelemnek helyt adva – kitűzte az egyeztető eljárás időpontját és helyét az eredetileg tervezett 2016. április 20-i fegyelmi tárgyalás időpontjára.

Az egyeztető megbeszélést az egyik igazgatóhelyettes vezette, ahol részt vettek a sértett tanárok, valamint a tanuló szülei és ügyvédje. Az egyeztető megbeszéléseken – csak a fegyelmi határozat kihirdetését követően, 2016. június 30-án elkészült feljegyzés szerint – az érintettek szóban megegyeztek abban, hogy a tanuló tankötelezettségének a jövőben egyéni tanrend szerint tesz eleget. Az egyéni tanrend tényleges tartalma azonban nem volt megállapítható, mivel a bemutatott feljegyzés, a gyermeknek az üzenő füzeté, a szülők által a biztos rendelkezésére bocsátott iskolai feljegyzés eltérő tartalmú. Végül a tanuló egyéni tanrend szerint járt iskolába 2016. április 25-e és 2016. május 17-e között. E megbeszéléseken az iskola a szülőktől iskolaváltási szándéknyilatkozatot is kért, a szóbeli megegyezés után a fegyelmi jogkör gyakorlója újabb intézkedést nem hozott.



A feltárt tényállás és az egyeztető eljárásra vonatkozó szabályok összevetésekor az iskola részéről ismételt szabályszegéseket állapított meg jelentésében az ombudsman. Az iskola mindenekelőtt elmulasztotta a szülőket tájékoztatni az egyeztető eljárás lehetőségéről, majd kérelemre ugyan lehetővé tett egyfajta egyeztetést, amelyen a későbbi kötelességszegések valamennyi sértettje helyett csak az iskola pedagógusai voltak jelen. Az egyeztetés megtörtént, de arról a jogszabályban meghatározott írásbeli megállapodás helyett szóbeli megegyezés született, amelynek tartalmára később mindkét fél másként emlékezett és rögzített is utólagosan. A megállapodás írásba foglalásának elmaradása további eljárási szabálytalanságokhoz vezetett. Az írásbeli megállapodás alapján van ugyanis lehetőség a fegyelmi eljárás meghatározott időtartamú felfüggesztésére vagy az egyeztető eljárás eredménytelensége esetén a fegyelmi eljárás folytatására.

A biztos álláspontja szerint a nem szabályszerűen lefolytatott egyeztető tárgyalás miatt jogi értelemben nem állapítható meg sem annak sikeressége, sem sikertelensége, sőt még a fegyelmi eljárás felfüggesztésének ténye sem: a fegyelmi eljárás „megakadása” a felek közötti szóbeli egyezkedés. Ez esetben viszont a fegyelmi tárgyalás elnapolása sem értelmezhető: az eljárás továbbfolytatása az egyeztető eljárás eredményességétől, az eljárás felfüggesztésekor a sérelmet elszenvedett fél kérelmétől függ. Az egyeztető eljárás szabályszerű lefolytatásáért a fegyelmi jogkör gyakorlója felelős, annak hiányosságai miatt nem elfogadható a kötelességszegéssel gyanúsított tanuló képviselőjének kérelmére való hivatkozás, hogy ők nem kérték a megegyezésnek az írásba foglalását, és az sem elfogadható, hogy az egyezkedésről utólag több hónappal később, 2016. június 30-án készített az iskola feljegyzést. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az egyeztető eljárás lefolytatásának szabálytalanságai a fegyelmi jogkört gyakorló iskola részéről a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásítást okoztak, a szóbeli egyezkedés pedig a tanuló számára bizonytalan jogi helyzetet hozott létre, amely a jogbiztonság követelményébe ütközik, miközben e körülményre az iskola számos további intézkedésének alapjaként hivatkozik.

A harmadszori kötelességszegés esetén a fegyelmi jogkör gyakorlója az egyeztető eljárás alkalmazását elutasíthatja. A szülők gyer-

mekük 2016. június 8-ára kitűzött fegyelmi tárgyalása előtt ismét kérték az egyeztető eljárás lefolytatását. Az iskola kérelmüket elutasította, mivel a 2016. április 20-ára kiírt és „elnapolt” fegyelmi tárgyalást megelőzően lefolytatták az egyeztető megbeszélést, de az nem járt sikerrel, illetve a tanuló sokadszori kötelességszegéseit is nevesítették, ami véleményük szerint ugyancsak kizárta egyeztető eljárás ismételt lefolytatását.

A biztos szerint a hatályos jogi szabályozás és az amögött álló garanciális elvek okán nem lehet a sikertelenségére hivatkozni, akkor, ha azt szabályszerűen nem folytatták le. Sikertelenség akkor áll fenn, ha a sértett és a kötelességszegő tanuló (szülei) között a bejelentés iskolába történő megérkezésétől számított 15 napon belül az egyeztető eljárás nem vezetett eredményre, amikortól egyben a fegyelmi eljárást le kell folytatni. Elutasítási okként az iskola csak a harmadszori kötelességszegés esetén utasíthatja el az egyeztető eljárást, de az elutasítás ez esetben is csak lehetőség és nem kizáró ok. Az Iskola 2016 júniusában a tanulóval szemben az ő vétkes és súlyos kötelességszegése miatt ugyan másodszor indított fegyelmi eljárást, de kötelességszegését még egy alkalommal sem mondta ki fegyelmi határozatában, vagyis harmadszori kötelességszegésről, amely alapján nem kizárt, hanem csak elutasítható az egyeztető eljárás, nem is beszélhetünk. Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy a fegyelmi jogkör gyakorlója az egyeztető eljárást az ismételten megindított fegyelmi eljárás során jogszerű indokok nélkül tagadta meg a tanulótól, ami az érintett tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

### *A fegyelmi eljárás lefolytatása kapcsán*

Kiskorú tanuló esetén a fegyelmi eljárásba a szülőt minden esetben be kell vonni, a tanulót szülője, illetve a tanulót és a szülőt meghatalmazott képviselője is képviselheti. A fegyelmi eljárás megindításáról a tanulót, a kiskorú tanuló esetén annak szülőjét is értesíteni kell, a tanuló terhére rótt kötelességszegés megjelölésével. Az értesítésben fel kell tüntetni a fegyelmi tárgyalás időpontját és helyét, azzal a tájékoztatással, hogy a tárgyalást akkor is meg lehet tartani, ha a tanuló, a szülő ismételt szabályszerű meghívás ellenére nem jelenik meg.

Az értesítést pedig oly módon kell kiküldeni, hogy azt a tanuló, a szülő a tárgyalás előtt legalább nyolc nappal megkapja.

A szülőket és a tanulót az iskola először a 2016. április 11-én kelt levélben értesítette a fegyelmi tárgyalás tartásáról, megjelölve benne a fegyelmi tárgyalás megindításának okát, az időpontot pedig 2016. április 20-ára tűzte ki. Az iskola a szülőket arról tájékoztatta, hogy „távolmaradásuk nem befolyásolja a tárgyalás megtartását.” Az értesítést a szülők és a tanuló még aznap átvették, az átvételt igazolták. Legközelebb az iskola 2016. május 13-án kelt iratában értesítette a szülőket és a tanulót a fegyelmi tárgyalás megindításának okáról és annak időpontjáról, amelyet 2016. május 26-ára tűzött ki, továbbá ismét jelezte azt, hogy távolmaradásuk nem befolyásolja a tárgyalás megtartását. A szülők az iskolát 2016. május 30-án az üzenőfüzetben tájékoztatták, hogy a fegyelmi eljárással kapcsolatos postai küldeményt 2016. május 27-én kapták meg, így azon a kiértesítés szabálytalansága miatt nem tudtak részt venni. Az iskola 2016. május 30-án kelt levelében a szülőket tájékoztatta a kiírt fegyelmi tárgyalás 2016. június 8-ára való elnapolásáról.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az iskola a szülőket és a tanulót értesítette a fegyelmi eljárás megindításáról, annak okáról, időpontjáról és helyéről, de téves tájékoztatást nyújtott a köteleességszegéssel gyanúsított kiskorú tanuló és szülei távolmaradásával kapcsolatosan, hiszen csak a második szabályszerű értesítést követő távolmaradás esetén lehet az érintettek távollétében is megtartani a fegyelmi tárgyalást. A jelentés alapján az iskola téves tájékoztatása szintén a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

*A köteleességszegéssel gyanúsított tanuló meghallgatása, a fegyelmi tárgyalás vonatkozásában*

A fegyelmi eljárás során a tanulót meg kell hallgatni, aminek keretében biztosítani kell, hogy álláspontját, védekezését előadja. Ha a meghallgatáskor a tanuló vitatja a terhére rótt köteleességszegést, vagy a tényállás tisztázása egyébként indokolja, tárgyalást kell tartani. A tárgyalásra a tanulót és a kiskorú tanuló szülőjét meg kell hívni.

A jogszabály a fegyelmi tárgyalás lefolytatásának csak a leglényegesebb, garanciális keretszabályait határozza meg. Így azt, hogy a fegyelmi tárgyalást a nevelőtestület saját tagjai közül választott, legalább háromtagú bizottság folytatja le. A bizottság az elnökét saját tagjai közül választja meg. A tárgyalásról és a bizonyítási eljárásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amiben fel kell tüntetni a tárgyalás helyét és idejét, a tárgyaláson hivatalos minőségben részt vevők nevét, az elhangzott nyilatkozatok főbb megállapításait. Szó szerint kell rögzíteni az elhangzottakat, ha a tárgyalás vezetője szerint ez indokolt, valamint ha azt a tanuló, a szülő kéri. A tényállás alapján az ombudsman megállapította, hogy a tárgyalást öt főből álló bizottság folytatta le, a tárgyalás vezetőjének kérdésére a tanulót képviselő ügyvéd és a szülők nem kérték a tárgyaláson elhangzottak szó szerinti rögzítését.

Az eljárás során lehetőséget kell biztosítani a tanuló, a szülő számára, hogy az ügygel kapcsolatban tájékozódhasson, véleményt nyilváníthasson és bizonyítási indítvánnyal élhessen. Garanciális szabály, hogy a tárgyalás megkezdésekor a tanulót figyelmeztetni kell jogaira, ismertetni kell a terhére rótt köteleességszegést, valamint a rendelkezésre álló bizonyítékokat. A döntéshozatalhoz a fegyelmi jogkör gyakorlója köteles a tényállást tisztázni, ha ehhez a rendelkezésre álló adatok nem elegendők, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Bizonyítási eszközök a tanuló és a szülő nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemle és a szakértői vélemény. A fegyelmi eljárás során törekedni kell minden olyan körülmény feltárására, amely a köteleességszegés elbírálásánál, a fegyelmi büntetés meghozatalánál a tanuló ellen vagy mellette szól.

A feltárt tényállás szerint a kötelezettségszegéssel vádolt tanuló személyesen a tárgyaláson nem volt jelen, az őt képviselő ügyvéd és a tanuló szülei a fegyelmi tárgyaláson megjelentek, majd annak érdemi megkezdését megelőzően a tárgyalásról távoztak, így a tanuló terhére rótt köteleességszegéssel kapcsolatosan a tanuló (képviseelője) nem élt a véleményezés lehetőségével. A tárgyalás vezetője felolvasta a tanulóról a pedagógusok által készített jellemzést, a pedagógusokat ért sérelmekről készített feljegyzéseket, majd a sérelmet szenvedett pedagógusok és gyermekek, szüleik és a pedagógusok egymás előtt mondták el az őket ért szóbeli, fizikai bántalmazásokat.

A jegyzőkönyv alapján megállapítható volt, hogy a gyermek által kifejtett agresszív cselekmények esetén az azt kiváltó okot, a gyermek mentális állapotát, az ADHD diagnózisát egyáltalán nem vették figyelembe. Mindez fontos, mivel gyógypedagógiai alapelv, hogy minden megnyilvánulás – így az agresszió is – maga nemében autentikus közlésként értelmezendő, így mindenképp követelmény, hogy a kiváltó okok, körülmények feltárására kell törekedni. Elvárható, hogy egy szakmai team keressen megoldásokat a feltárt okok, körülmények megelőzésére, elkerülésére. Az érintettet támogatni kell a probléma felismerésében, megküzdési, feldolgozási, megoldási stratégia elsajátításában. Esetenként pszichológus, gyógypedagógiai végzettséggel is rendelkező szakember bevonása indokolt lehet. Kielezett helyzetben azonnal kell reagálni, súlyosabb következményeket elkerülni, mivel ők felelősséggel tartoznak a többi személyéért is, akik adott esetben az agresszió elszenvetői. Fontos a rendszerszintű, átfogó támogató-kooperáló szemlélet érvényesítése.

A biztos mindezekre figyelemmel megállapította, hogy a fegyelmi tárgyalás nem tárta fel teljes körűen a tényállást, nem értékelt a kiváltó okokat, mindez pedig önmagában alkalmas arra, hogy a gyermeknek a gondoskodáshoz és védelemhez, tisztességes eljáráshoz való jogát is sértse.

A fegyelmi eljárás lefolytatásának módjával kapcsolatosan rögzítette, hogy a tárgyaláson mind a sértett pedagógusok, mind a sértett tanulók, illetve az ő szülei végig jelen voltak. Az általuk elszenvedett sérelmekről egymás előtt nyilatkoztak, több esetben csak annyit mondtak, hogy megerősítik az előttük elhangzottakat. A biztos szerint a tényállás tisztázásakor fel kell tártani, hogy a sértett fél, az esettel összefüggésben meghallgatott tanú mit és hogyan érzékelt, látott, hallott. E célnak pedig eleve nem felel meg az olyan meghallgatási mód, hogy mindenkit egyszerre, egymás előtt hallgat meg a fegyelmi jogkör gyakorlója. Ezzel az eljárással ugyanis lehetőséget ad arra, hogy a sértett, a tanú nyilatkozatát, vallomását a mások által elmondottakhoz igazítsa, ami minden esetben akadályozza az eset körülményeinek tényszerű feltárását. Így az ombudsman a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő súlyos visszásságot állapított meg.

Rámutatott arra is, hogy a meghallgatás módjára vonatkozó rendelkezést a köznevelési jogszabályok még utaló formában sem tartalmazzák, a jogalkotó az iskolákra bízta az ezzel kapcsolatos szabályozás megalkotását a szervezeti és működési szabályzatában a fegyelmi eljárásra vonatkozó keretszabályok megalkotása között. A biztos álláspontja szerint azonban a sértettek és tanúk meghallgatásával kapcsolatos garanciális jogszabályi rendelkezések hiánya miatt fennálló jogi helyzet alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményébe ütköző visszásságot vessen fel. Az ombudsman szerint mindezt a problémát csak erősíti az a vizsgálati tapasztalat is, hogy az iskolák nem élnek a rájuk bízott rendelkezések megalkotásának lehetőségével, és ezen keresztül nem biztosítják a fegyelmi eljárásban a tényállás befolyásmentes feltárását.

*A fegyelmi határozat, annak kihirdetése, a kizárás, mint fegyelmi büntetés kapcsán*

A tanköteles tanulóval szemben is lehetőség van az iskolából való kizárás fegyelmi büntetés meghozatalára, amely csak rendkívüli vagy ismétlődő fegyelmi vétség esetén alkalmazható. Sem a rendkívüli, sem az ismétlődő fegyelmi vétség tartalma nem állapítható meg a jogszabályból, vagyis a jogalkotó szintén az iskolákra bízta e kérdés részleteinek meghatározását. A feltárt tényállás alapján egyértelműen megállapítható, hogy a tanuló többször is megszegte a magatartási szabályokat, így az Iskola több alkalommal is fegyelmi eljárást indított vele szemben. A vizsgálat feltárta ugyanakkor, hogy a fegyelmi eljárás „megakadása” miatt fegyelmi vétség megállapítására csak egyetlen alkalommal, a tanév végén került sor, tehát jogi értelemben véve ismétlődő fegyelmi vétséget a tanuló nem valósított meg. A kizárás büntetés meghozatalának másik lehetséges esete a rendkívüli fegyelmi vétség elkövetése, azonban ezt a rendkívüli vétséget sem a határozat, sem a fegyelmi tárgyalás jegyzőkönyve nem nevesíti, a határozat indokolása szerint „bizonyítottuk látjuk az előzőekben felsorolt súlyos kötelességszegések, bántalmazások elkövetését.”

A fegyelmi büntetés határozatban való általános jellegű indokolása is azt támasztja alá, hogy e szabályozás nem elégséges ahhoz, hogy

a kizárás intézményével az iskolák ne éljenek vissza, és ne eszközként használják a problémás gyerekek iskolából való eltávolításához, ezen keresztül pedig a szabályozás a jogbiztonság követelményébe ütköző visszásságot okoz; a visszaélésszerű alkalmazása egyben a tanulók oktatáshoz való jogával összefüggésben is visszásságot okozhat.

A fegyelmi büntetést a nevelőtestület állapítja meg határozatában, amelynek megállapításánál figyelembe kell venni a tanuló életkorát, értelmi fejlettségét, az elkövetett cselekmény súlyát. A fegyelmi határozat rendelkező részének tartalmaznia kell a határozatot hozó szerv megjelölését, a határozat számát és tárgyát, a tanuló személyi adatait, a fegyelmi büntetést, a büntetés időtartamát, a felfüggesztését és az eljárást megindító kérelmi jogra való utalást. Az Iskola fegyelmi határozatát áttekintve megállapítható, hogy az a jogorvoslati jogra való, vagyis az eljárást megindító kérelmi jogra utalást nem tartalmazta. A fenntartó ügyvédje ennek kapcsán kifejtette, hogy az elsőfokú határozatban az iskola valóban elmulasztotta a jogorvoslat lehetőségére történő felhívást, de mivel a fellebbezést érdemben elbírálták, ennek nincs jelentősége. A biztos rámutatott: a jogorvoslati jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. Így a jogorvoslat lehetőségére való felhívás garanciális elem, annak elmulasztása önmagában a jogorvoslati jog jogával való visszásság megállapítását alapozza meg.

Az iskola a tanulóval kapcsolatos döntéseit – jogszabályban meghatározott esetben és formában – írásban közli a tanulóval, a szülővel; a közlésre a közigazgatási eljárási törvény szabályait kell alkalmazni. Vagyis a határozatot közölni kell az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg, az ügyben eljáró hatósággal és a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel. A hatóság a döntését írásban vagy szóban közölheti. A fegyelmi büntetést a fegyelmi tárgyaláson szóban ki kell hirdetni. A kihirdetésekor ismertetni kell a határozat rendelkező részét és rövid indokolását. A határozatot a kihirdetést követő hét napon belül írásban meg kell küldeni az ügyben érintett feleknek, kiskorú fél esetén a szülőjének.

A feltárt tényállás alapján a fegyelmi döntés szóbeli kihirdetése ugyan megtörtént, de a tanulóval szemben joghatás kiváltására nem volt alkalmas, hiszen a tanulóval (törvényes képviselőjével) – annak

távolléte miatt, noha a szabályszerű értesítés ellenére a tárgyalásról törvényes képviselője távozott – azt nem közölték, nem is közölhették. E körülményre figyelemmel vizsgálta a biztos a fegyelmi határozat kihirdetésére vonatkozó jogi rendelkezéseket. Az első problémát maga a kihirdetés jogintézménye jelenti, ezt ugyanis – más jogágakkal ellentétben – sem a köznevelési törvény, sem a közigazgatási eljárási törvény nem ismerte. Így annak részletes, a gyakorlatban alkalmazandó szabályai sincsenek, így például az sincsen meghatározva, hogy nyilvános-e a döntés, azt kik ismerhetik meg, milyen módon védett a köteleességszegő tanuló, illetve a sértettek személyes adatai, van-e, illetve mi a kihirdetés jogkövetkezménye. Nincs rögzítve továbbá az sem, ha a fegyelmi határozat kihirdetésekor nincs jelen az, akire nézve a határozat kötelezettséget állapít meg, akkor vele szemben mikor és milyen módon tekinthető a határozat közöltnek. Mindebből az alapjogi biztos azt a következtést vonta le, hogy a hiányosságok kapcsán a jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz való jog is sérül.

#### *A fegyelmi határozat azonnali végrehajthatósága vonatkozásában*

A nevelőtestület döntésében elrendelte a fegyelmi határozatban foglaltak azonnali hatállyal való végrehajtását, vagyis 2016. június 8-án, hét nappal a tanév végét megelőzően az első osztályos tanuló iskolából való kizárását. A határozat rögzíti, hogy: „Az elsőfokú határozat a tárgyalás napján jogerőre emelkedik, a tanuló jogviszonya megszűnik.” Az iskola által kezdeményezett tanulási képességet vizsgáló eljárás eredményeként, a szakszolgálat 2016. június 16-án kiadott előzetes véleményében a tanuló integrált nevelését javasolta, egyben kijelölte számára az iskolát, ahonnan 8 nappal korábban kizárták. A vizsgálat figyelemmel volt arra is, hogy az iskola a szülőktől már korábban is iskolaváltási szándéknyilatkozatot kért, ezt ugyanis rögzíti az előzetes egyeztetésként hivatkozott, az iskola által utólagosan készített feljegyzés is.

A biztos áttekintette a kérdéskört meghatározó rendelkezéseket. A köznevelési törvény értelmében a nevelési-oktatási intézmény döntése jogerős, ha határidőn belül nem nyújtottak be eljárást megindító kérelmet, vagy az eljárást megindító kérelem benyújtásáról lemondtak. A másodfokú döntés a közléssel válik jogerőssé. A közigazgatási eljárási



törvény szerint a határozatot közölni kell többek között az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg. Előírás az is, hogy – ha jogszabály nem zárja ki – a döntést szóban is lehet közölni, aminek tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt alá kell írni. A döntés közlésének napja az a nap, amelyen azt írásban vagy szóban közölték, vagy meghatározott módon átadták. A feltárt tényállás alapján a biztos megállapította, hogy a fegyelmi tárgyaláson a döntés kihirdetése ugyan megtörtént, de annak tartalmáról – a tárgyalásról való távozásuk okán – sem a kiskorú tanuló, sem annak szülei, illetve képviselőjük nem értesült, ezért álláspontja szerint önmagában a kihirdetés az érintettek irányába joghatás kiváltására nem volt alkalmas.

Végrehajtani jogerős fegyelmi határozatot lehet, de fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható az elsőfokú határozat, ha a végrehajtás elmaradása a többi tanuló jogait súlyosan sértené, más elháríthatatlan kárral, veszéllyel járna. E kérdés kapcsán további garanciális szempontokat is érvényesíteni szükséges, például azt, hogy a tanulói jogviszony a kizárás az iskolából fegyelmi határozat jogerőre emelkedésének napján szűnik meg. A biztos szerint ez utóbbi szabályból következően a nevelőtestület a tanuló jogviszonyát a határozat jogerőre emelkedését megelőzően nem állapíthatja meg, tehát a tanulói jogviszonyt sem szüntethette meg azonnali hatállyal. A biztos rámutatott arra is, hogy az elsőfokú határozat akkor sem lesz jogerős, amennyiben annak a fellebbezésre való tekintet nélkül való végrehajtásáról rendelkezett a döntéshozó. Mindezek alapján megállapította, hogy a tanév végét megelőző héten az iskolából való azonnali kizárásról hozott nevelőtestületi döntés a tanuló tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszáságot okozott. A jogsérelemnek az is különös súlyt ad, hogy az iskola bizonyíthatóan folyamatosan megpróbálta rávenni, rászorítani a szülőket a tanuló iskolából való távozására.

*A fegyelmi eljárásban részt vevőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok kapcsán*

A pártatlan eljárás érdekében összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak a fegyelmi eljárás és döntéshozatal résztvevői körére. Az ügy szempontjából két lényeges rendelkezés van: egyrészt a fegyelmi ügy

elintézésében és a határozat meghozatalában nem vehet részt a tanulónak a közeli hozzátartozója, továbbá az, akivel szemben kizárási ok áll fenn, köteles azt bejelenteni. A kizárási okot a tanuló és kiskorú tanuló esetén a szülő is bejelentheti. A nevelőtestület tagja ellen bejelentett kizárási ok esetén az iskola, a kollégium igazgatója, vezetője, egyéb esetekben a másodfokú fegyelmi jogkör gyakorlójának munkáltatója megállapítja a kizárási ok fennállását.

A fegyelmi tárgyalásról készített jegyzőkönyvet és a döntést áttekintve megállapítható volt, hogy a tanuló ügyében ő pedagógus volt érintett a tanuló által elkövetett esetek kapcsán. A jegyzőkönyv ugyanakkor nem tartalmaz arra vonatkozó utalást, hogy az érintett pedagógusok bejelentették volna a fennálló kizárási okot, amire kötelesek lettek volna. Az érintett pedagógusok irányába az iskola vezetője által meghozott kizárási döntések sem lelhetőek fel. Így az érintett pedagógusokat összeférhetlenségük ellenére sem a fegyelmi eljárás intézéséből (a fegyelmi tárgyaláson végig jelen lehettek), sem a döntés meghozatalából nem zárták ki. A biztos megállapította, hogy az iskola eljárása, a személyes érintettségük ellenére a fegyelmi ügy sértettjeként érintett pedagógusok esetében a bejelentési kötelezettség elmulasztása, a fegyelmi eljárás alá vont tanuló fegyelmi ügyének intézésében való részvételük, a döntés meghozatalában való közreműködésük együttesen alkalmasak arra, hogy a tanuló tisztességes eljáráshoz való jogával kapcsolatban visszásságot okozzanak.

### *A diákönkormányzat szerepe kapcsán a fegyelmi eljárás folyamatában*

A fegyelmi eljárás során be kell szerezni az iskolai diákönkormányzat véleményét. A fegyelmi eljárásról készült jegyzőkönyv tartalma alapján a határozathozatalt megelőzően az igazgató tájékoztatta a diákképviselőket véleményezési jogukról és a büntetési fokozatokról. Ezt követően a diákképviselők egy külön teremben megfogalmazták véleményüket. Mind az öt tag az iskolából fegyelmi büntetés kiszabását javasolta. Az iskolai SZMSZ, illetve házirend alapján megállapítható, hogy az intézményben diákönkormányzat nem működik.

Funkciójában azonban hasonló célt tölt be az iskolában a diákközösség, amely szerv feladatai között a fegyelmi eljárással kapcsolatos feladatok nem lelhetőek fel. A fegyelmi eljárással összefüggésben véleményt formáló „diákképviselők” eljárásban való részvétele, az általuk adott „vélemény” jogi státusza (függetlenül annak tartalmától) kérdéseket vet fel. A biztos megállapította, hogy a diákközöségtől való véleménykérés nem összeegyeztethető a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével.

A konkrét ügyön túl azonban e gyakorlat egyben rámutatott több, a jelenlegi jogi szabályozásból adódó hiányosságra. Nem világos ugyanis, hogy a diákönkormányzat mikor és milyen formában kapcsolódhat be a fegyelmi eljárásba, ki és mikor értesíti őket, résztvevője-e az egyeztető eljárásnak, vagy már a fegyelmi eljárás megindításánál kifejtetheti véleményét. Nem egyértelmű továbbá az sem, hogy a diákönkormányzat az általa megfogalmazott véleményt milyen információk alapján alakíthatja ki, részt vehet teljes tagságban vagy képviselőin keresztül a tárgyaláson, véleménye mire terjed ki a köteleességszegő magatartás megállapítására, vagy a fegyelmi büntetésre nézve is javaslatot fogalmazhat meg. Az az elv, hogy a jogalkotó törekszik nagyobb szabályozási autonómiát biztosítani az egyes oktatási intézmények számára ezen a téren, előremutató, azonban a minimális garanciális elemeket – a valódi diákönkormányzatiság és a tisztességes eljáráshoz való jog védelme érdekében is – magának a jogszabálynak szükséges világosan és kötelező jelleggel rögzítenie. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a diákönkormányzat fegyelmi eljárásban betöltött szerepével kapcsolatos jogszabályi rendelkezések hiányosak, az így kialakult jogi helyzet sérti a jogbiztonság követelményét.

### *A fenntartó eljárásának és a döntéshozatalának jogszerűsége vonatkozásában*

Az iskola által hozott döntésekkel szemben benyújtott szülői kérelmekről a fenntartó jogosult és köteles dönteni. A fenntartó jár el és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre vagy az intézmény belső szabályzatának megsértésére hivatkozással benyújtott kérelem, továbbá

a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatban érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében. Az eljárásban nem állami, illetve nem önkormányzati fenntartó esetén jogi és igazgatási képzési területen szerzett felsőfokú végzettséggel és szakképzettséggel vagy a döntéshozó nevelési-oktatási intézményben igazgatói munkakör betöltésére jogosító felsőfokú végzettséggel rendelkező személy járhat el. Az elsőfokú határozat ellen a tanuló, kiskorú tanuló esetén pedig a szülő is nyújthat be fellebbezést. A fellebbezést a határozat kézhezvételétől számított 15 napon belül kell az elsőfokú fegyelmi jogkör gyakorlójához benyújtani. A fegyelmi büntetést megállapító határozat ellen benyújtott kérelmet az elsőfokú fegyelmi jogkör gyakorlója a kérelem beérkezésétől számított 8 napon belül köteles továbbítani a másodfokú fegyelmi jogkör gyakorlójához. A felterjesztéssel együtt az ügy valamennyi iratát továbbítani kell, az elsőfokú fegyelmi jogkör gyakorlójának az ügyre vonatkozó véleményével ellátva.

A feltárt tényállás alapján az Iskolai Főhatóság meghatalmazott egy ügyvédet a tanuló ügyében hozott határozat elleni fellebbezéssel kapcsolatos eljárás lefolytatására és az ügyben másodfokú határozat meghozatalára. A meghatalmazott ügyvéd, saját nevében és bélyegzőjével, az Iskolai Főhatóság képviseletében mint másodfokú hatóság által hozott határozatában helybenhagyta az Iskola határozatát. A vizsgált ügy tekintetében a fegyelmi határozattal szemben benyújtott fellebbezés elbírálása több kérdést is felvet. A biztos szerint az nyilvánvaló, hogy csak a fenntartó gyakorolhatja fegyelmi ügyekben a másodfokú fegyelmi jogkört, azonban a jog- és szakszerűség megfelelő biztosítása érdekében a jogalkotó szakképzettségi feltételeket állapított meg az eljárás lefolytatása tekintetében. A törvényben kapott döntéshozói hatáskör nem ruházható át fenntartón kívül más személyre, egy meghatalmazott ügyvédre sem, az ügyvéd tehát nem rendelkezett hatáskörrel a másodfokú fegyelmi határozat meghozatalára.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy az Iskolai Főhatóság törvényt sértő módon és a jogállamiság elvével ellentétesen járt el akkor, amikor egy ügyvédet – a jogi közreműködésen túl – a fegyelmi döntés meghozatalára hatalmazott fel. A hatáskör hiányában hozott döntés emellett alkalmas volt arra, hogy a tanuló

és a fegyelmi ügy érintettjeinek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon. A törvényi hatáskör hiányában hozott másodfokú fegyelmi döntésre, valamint az elsőfokú fegyelemi jogkör gyakorlója által hozott fegyelmi határozatban foglaltakkal kapcsolatos megállapításaira tekintettel a biztos nem tartotta indokoltnak a másodfokú eljárás további alapjogi elemzését.

*Az iskolai bántalmazás megelőzésének kérdéskörével összefüggésben*

A biztos szerint a feltárt tényállás alapján és a fenti megállapítások mellett nem hagyható figyelmen kívül a fenntartó azon tájékoztatása, amelyben előadta, hogy az iskola tulajdonképpen nem tudott mit kezdeni a tanuló viselkedésével, a problémás esetekben a pedagógusok csak egymástól tudtak segítséget kérni, azonban a hasonló helyzetek kezelésében jártas és szakmai felkészültséggel bíró szakember az iskolában nem található, nincs iskolapszichológusuk.

A nevelési-oktatási intézmény mindennapos működésében ugyanis kiemelt figyelmet kell fordítani a tanuló biztonságához való jogai alapján a teljes körű egészségfejlesztéssel összefüggő feladatokra, amelyek közé tartozik a bántalmazás és az iskolai erőszak megelőzése. Abban az esetben, ha a pedagógus a tanuló bántalmazását vagy deviáns viselkedésformákat észlel, az adott osztály oktatásában közreműködők bevonásával esetmegbeszélést kezdeményez, majd a pedagógusokkal közösen feltárja azokat a lehetséges okokat, amelyek a viselkedés sajátos formájához vezethettek. A konfliktusban érintett gyermekek, tanulók az iskolapszichológus kiemelt segítségével részesülnek. Ha az érintett tanuló vonatkozásában a viselkedési problémák ismétlődő jellegűek, az intézmény vezetője értesíti az iskolapszichológust, és egyúttal meghatározza azt az időpontot, amikor a gyermek, a tanuló köteles a pszichológus tanácsadásán részt venni.

A biztos hivatkozott arra, hogy ez utóbbi követelmény érvényesülése – a kisebb létszámú iskolák esetében – azonban ellehetetlenül, hiszen az iskolapszichológus kötelező létszámát csupán 500 tanuló fölött kell biztosítani. Az Iskola tanulóinak létszáma 158 fő volt, így ott a tanulói létszám alapján iskolapszichológust nem kellett alkalmazni.

Mindezek alapján megállapította, hogy az iskolákban tanuló gyermekek megfelelő gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszasságot okoz, a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti, hogy a hatályos jogi szabályozás alapján az iskolapszichológus rendelkezésre állása az iskolák egy részénél nem biztosított.

## **Intézkedések**

A biztos kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél, hogy fontolja meg a fegyelmi eljárás további garanciát biztosító, általánosan kötelező garanciális minimumszabályokkal való kiegészítését, módosítását; valamint az iskolapszichológusok kötelező létszámának megállapítására vonatkozó szabályozás felülvizsgálatát, továbbá a tanulók magatartási problémáinak kezelésével kapcsolatos kurzus elvégzésének kötelező elemként való beillesztését a pedagógusok képzésébe, továbbképzésébe. Az iskola igazgatójánál emellett kezdeményezte a fegyelmi eljárás tekintetében valamennyi belső szabályzatnak a hatályos jogszabályokkal való teljes formai és tartalmi összhangba hozatalát, a fegyelmi eljárásokat a jövőben, a jogszabályok rendelkezéseinek maradéktalan betartásával és az eljárás céljának egyidejű szem előtt tartásával folytassák le, fokozott figyelmet fordítva az érintettek tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogának biztosítására. A fenntartótól a jövőre nézve kérte, hogy a jogszabályi előírásoknak megfelelően biztosítsa a másodfokú fegyelmi eljárás és a döntéshozatal gyakorlásának személyi feltételeit.

## **A jelentés utóélete**

A fenntartó és az iskola a jelentésben megfogalmazott intézkedések megtételéről tájékoztatta az ombudsmant. Az EMMI oktatásért felelős államtitkára válaszában jelezte, hogy kezdeményezte a köznevelési törvény módosítását a tekintetben, hogy a hatósági ellenőrzések közé bekerül a fegyelmi eljárás megszervezésére, lefolytatására, a döntéshozatalra vonatkozó előírások ellenőrzésének lehetősége. A szakárca a biztos további kezdeményezéseit azonban nem tartotta támogathatónak. Az államtitkár válaszában hangsúlyozta azt, hogy

az egyértelműbb szabályozás a hatósági ellenőrzések lefolytatását is elősegítené, a jelentésben feltártak (különösen a szóbeli közléshez joghatás fűzése, a diákönkormányzat részvételének szabályozatlansága, a tanúk egymás előtti meghallgatása) is arra mutattak rá, hogy az iskolák a jogszabályok hiányos, nem egyértelmű rendelkezéseit belátásuk szerint, nem egyszer önkényesen értelmezik, ami miatt éppen a fegyelmi eljárás garanciáival is védett tanulók szenvedhetnek hátrányt.

A biztos viszontválaszában hivatkozott az OH által 2016-ban nyilvánosságra hozott, az általános iskolákban és szakképzést folytató intézményekben lefolytatott fegyelmi eljárások szakmai ellenőrzéséről készült jelentésre, amely feltárta, hogy az iskolák kis hányada végezte el a jogszabályok helyi adaptációját. Mindezekre tekintettel az ombudsman továbbra is fontosnak tartotta, hogy a tanulók érdekében a fegyelmi eljárás egyes részletszabályait jogszabályi szinten egyértelműsítsék. Az államtitkár véleménye szerint, ha a helyi iskolában nem biztosított a pszichológus, akkor az intézmény vezetője segítséget kérhet a pedagógiai szakszolgálattól. Ezzel összefüggésben az ombudsman viszontválaszában hivatkozott arra a jelentésére, amely rögzítette, hogy nem elégséges, és a szakszolgálat létszámhiányára tekintettel érdemben nem is kivitelezhető az a rendelkezés, miszerint ha a pedagógiai szakszolgálat működési körzetében működő nevelési-oktatási intézményben az iskolapszichológus, óvodapszichológus munkakört nem töltötték be, az adott munkakör betöltéséig, a nevelési-oktatási intézmény vezetőjének erre vonatkozó írásbeli kérésére, a szakszolgálat támogatást nyújthat az ellátás iránti igény kielégítéséhez. Mindezekre figyelemmel az államtitkár e tekintetben adott választ a biztos nem fogadta el.

A tanulók magatartási problémáinak kezelésével kapcsolatos kurzus elvégzésére vonatkozóan az államtitkár számos, ebben a tárgykörben meghirdetett továbbképzés létezéséről, valamint a pedagógusképzés tartalmáról adott széleskörű tájékoztatást, illetve hivatkozott a tanári felkészítés követelményeire, valamint a tanítóképzés képzési és kimeneti követelményeire is. Majd ezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a jelenlegi szabályozás a magatartási problémák kezelésével kapcsolatos ismeretek elsajátítását megköveteli,

ezért annak további előírását nem tartja indokoltnak. Ezzel összefüggésben az ombudsman felhívta az államtitkár figyelmét arra, hogy az érintett iskola igazgatója a jelentésre adott válaszában hivatkozottakra, miszerint a tanulók kirohanásainak kezelésére a pedagógusoknak nincs szaktudásuk, ezért a hasonló problémával küszködő gyermekek speciális iskolai ellátásának megszervezését javasolta. A biztos véleménye szerint a vizsgált egyedi ügy is azt erősíti meg, hogy a pedagógusok nemcsak a személyi és tárgyi feltétel hiánya miatt nem tudják a sajátos nevelési igényű gyermekek integrálását biztosítani. Így inkább a tanulók iskolából való eltanácsolását fogalmazzák meg a szülő felé, vagy a tanuló magántanulóvá válását szorgalmazzák, a szülők ez irányú együttműködésének hiányában pedig – amint ebben az esetben – a tanulóval szemben fegyelmi eljárást indítanak. Mindezekre figyelemmel az államtitkár válaszát e téren sem fogadta el a biztos. Az előzőekre tekintettel a biztos kérte az államtitkár ismételt válaszát. Az oktatásért felelős államtitkár ismételt válaszában fenntartotta a jelentésben foglalt intézkedések elutasítását. Az ombudsman pedig a jelentésben tett megállapításokat és intézkedési javaslatokat fenntartotta.

## Feltételek nélküli elvárások

*Középfokú nyelvvizsga meglétéhez kötött felsőoktatási felvételi bevezetésének vizsgálata (AJB-360/2017)*

BENE BEÁTA

Az alapvető jogok biztosának vizsgálata szerint alapjogi szempontból aggályosan és kellő előkészítés nélkül írták elő a felsőoktatásba való bekerülés egyik feltételeként az új, szigorúbb nyelvtudás követelményét. Az ombudsman javasolta az emberi erőforrások miniszterének a jelenlegi iskolai idegennyelv-oktatás infrastruktúrájának erőteljesebb fejlesztését és azt, hogy a felkészülési idő garantálása érdekében is tegyék későbbre az emelt szintű követelmény bevezetésének időpontját.



## **Az eljárás megindulása és a feltárt tényállás**

Egy jogszabályváltozás alapján 2020-tól felsőoktatási képzésre csak az a jelentkező vehető majd fel, aki legalább középfokú (B2) szintű, általános nyelvi, komplex nyelvvizsgálattal rendelkezik. A kialakult jogi helyzet nyomán felmerült a tanulók oktatáshoz, hozzáférhető felsőoktatáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, ezért a biztos hivatalból átfogó vizsgálatot indított. A vizsgálat célja annak áttekintése volt, hogy a 2020-ban végző, nem emelt szintű idegen nyelvi képzésben részt vevő gimnáziumi és szakközépiskolai, szakgimnáziumi tanulókat az iskolájuk milyen feltételek mellett készíti fel az új felsőoktatási bemeneti feltételnek való megfelelésre.

Az ombudsman a kiválasztott gimnáziumok, szakközépiskolák vezetőjétől tájékoztatást kért. Majd a köznevelésért felelős államtitkárhoz, a KLIK elnökéhez, az OH elnökéhez, a Könyvtárellátó Nonprofit Kft. (KELLO) ügyvezető igazgatójához fordult, részletes tájékoztatást kért A Nyelvtudásért Országos Nyelvoktatási és Nyelvvizsgáztatási Szakmai Egyesület elnökétől a tárgykörben végzett kutatási eredményéről.

## **A jelentés érdemi megállapításai**

Az ombudsman a jelentésében hangsúlyozta, hogy a fiatalkori idegennyelv-tanulás komoly érték, hiszen az alapfokú és a középfokú oktatásban egyfelől megalapozza a későbbi életszakaszokban történő tanulást, illetve a felsőoktatásban való részvételt (jellemző belépési vagy „kapu” feltétel). Másfelől pedig komoly befolyást gyakorol arra is, hogyan viszonyul majd a tanuló más nyelvekhez és kultúrákhoz az Európai Unióban, illetve ennek nyomán hogyan, milyen minőségben képes majd élni a mozgás, a letelepedés és a munkavállalás szabadságával. A biztos szerint a hatályos jogszabályok nyomán is az állam egyértelmű kötelezettsége ugyanakkor, hogy a tanulók számára az alsó- és középfokú, ingyenes iskolai képzésben – az uniós irányelvekkel és stratégiákkal összhangban – egy vagy két idegen nyelv elsajátítását megfelelő szinten biztosítsa. Mindez, főként az idegen nyelv oktatásának minősége, módszere szakmai, oktatáspolitikai kérdésnek

minősül. Az idegen nyelv tanítása, ismeretének megkövetelése ott válhat ombudsmani szempontból is vizsgálандó alapjogi jellegű kérdéssé, ahol az idegen nyelv ismeretének és a megfelelő nyelvvizsga hiányának következményei vannak, azaz ahol előfeltételként mindez a felsőoktatási rendszerbe való bekerülés esetleges akadályát jelentheti, vagyis a hozzáférhetőséget képes befolyásolni, illetve ez alapján az esélyegyenlőség érvényesülése szempontjából aggályokat vethet fel.

A felvételi rendszer stabilitása, illetve tervezhetősége mellett a felsőoktatásba való bejutás szoros összefüggésben áll több alapvető joggal. A jogi szabályozás kiszámíthatósága, egyértelműsége, követhetősége, változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása a jogbiztonság követelményéből eredő általános alkotmányossági elvárások, amelyeknek bizonyos területeken különös jelentőségük van. Ilyen kiemelt terület a felsőoktatásba való bekerülésre, a felvételre vonatkozó szabályok köre, ezek alapvetően befolyásolják az érintett gyermekek-fiatalok és a szülők döntését. A felsőoktatási felvételi, az egyes karok, szakok közötti választás stratégiai jelentőségű döntés, ami komoly anyagi következményekkel, felelősséggel jár. A felvételre vonatkozó szempontok, feltételek, illetve az eljárásra vonatkozó szabályok esetében tehát a tervezhetőség, a kiszámíthatóság különösen lényeges.

### *Az idegen nyelv oktatásának iskolai feltételrendszere kapcsán*

A törvény értelmében minden iskolatípus bármely évfolyamán az idegen nyelv oktatására az alkalmazható, aki főiskolai szintű nyelvtanári vagy idegen nyelv- és irodalom szakos tanári felsőfokú végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik. A pedagógusoknak a teljes munkaidő 55-65 százalékában tanórai és egyéb foglalkozások megtartása rendelhető el, ez heti 22-26 órányi, neveléssel-oktatással lekötött munkaidőt jelent. A megkeresett középiskolák válaszai szerint minden nyelvtanári álláshelyük betöltött, többségében egyetemi végzettségű idegen nyelvi szakos tanárokkal, akik jellemzően maximális óraszámban tanítanak, attól függően, hogy milyen más tevékenységet látnak el. Az igazgatók ezzel összefüggésben hivatkoztak arra, hogy a törvény keretei közötti magas óraszámok mellett tanító

pedagógusoknak nem jut idő a digitális eszközök alkalmazásához szükséges tananyagok fejlesztésére, képzésre, továbbképzésre.

A Nyelvtudásért Alapítvány elnöke válaszában jelezte: inkább azt tartja problémának, hogy nyelvtanári végzettséggel egy pedagógus minden iskolatípusban, minden évfolyamon oktathat, ezért valójában a képzése akár értelmét is veszítheti: egy középiskolai nyelvtanításra felkészített tanár hatékonysága az általános iskola alsóbb évfolyamain például csak saját elkötelezettségén, felelősségteljes önfejlesztésén áll vagy bukik. Kevés önszerveződő szakmai műhely létezik, így a kezdő, frissen végzett nyelvtanárok magukra maradnak. Kutatásuk szerint a nyelvtanárok nem minden esetben kellően elhivatottak, felkészültek nyelvi, módszertanilag. A tanárképzést és a pedagógus-továbbképzést szervezők nem alkalmazkodnak a világ változásához, és kevésbé készítik fel a hallgatókat és a nyelvtanárokat a jelen kor követelményeire. Az OH ezzel szemben arra hívta fel a figyelmet, hogy az angol, német és francia nyelvet tanító pedagógusok munkáját 18 akkreditált pedagógus-továbbképzés segíti.

A tárgyi feltételek és a tanulói csoportlétszámok kapcsán a 2014-es Köznevelés-fejlesztési stratégia 2.4 SWOT elemzés fejezetében összegezte a Kormány a köznevelési rendszer előtt álló főbb kihívásokat és a korábbi válasz kísérletek főbb jellemzőit. A „Lehetőségek” között sorolta fel többek között azt is, hogy *„a nyelvi csoportokat szintenként, nem osztályonként kell megszervezni, így évfolyamonként különböző szintű nyelvi csoportok is kialakíthatók, és a diák nyelvtudásának megfelelő szintű csoportban tanulhat idegen nyelvet, növelve ezzel a nyelvoktatás hatékonyságát.”* Az iskolák tárgyi feltételeit miniszteri rendelet határozza meg. Ennek keretében a nyelvi labor berendezésének alkalmasnak kell lenni tíz-tizenöt tanuló egyidejű foglalkoztatására, ha az oktatás részben vagy egészben nem magyar nyelven folyik; ez számítógépes nyelvi oktatással kiváltható. Szükséges egy-egy magnetofon, CD író, lejátszó, hangszóró, mikrofon, erősítő, fejhallgató, DVD (lejátszó, felvevő), valamint írásvetítő vagy projektor.

A tárgyi követelmények közül az idegen nyelv oktatásának egyik feltétele a nyelvi labor, amely az OH adatai szerint a középiskolai telephelyeknek csupán 1/3-ában áll rendelkezésre. A nyelvi laborban 10-15 fős csoport tanítása a kívánatos, azonban a középiskolák

jelentős része a meghatározott csoportlétszámnál magasabb tanulói létszámmal tudja csak tanítani idegen nyelvre diákjait. A válaszoló iskolák szinte mind 15 fő feletti csoportlétszámmal oktatnak, átlag 16-18 főről számoltak be, de volt olyan gimnázium, ahol 26-30 főből áll a csoport. Az iskolák válasza szerint a további tárgyi feltételek tekintetében vegyes képet mutat, volt olyan középiskola, amely saját idegen nyelv oktatásának feltételeit az átlagostól magasabb színvonalúként jellemezte: rendelkezésükre áll laptop, vetítővászon, digitális tábla, hangszóró és internet. Több iskola kiemelte, hogy ugyan rendelkeznek digitális táblákkal, de az nem minden osztály számára biztosított, vagy a tanári magas óraszámok miatt azt csupán kivetítőként használják. Számos iskolánál okoz gondot az idegen nyelv oktatásához használt eszközök elavulása, illetve meghibásodás esetén a javítás jelentős elhúzódnása, késedelme. Egy vidéki gimnázium számolt be arról, hogy iskolájukba a nyelvtanárnak még megfelelő CD lejátszó sem állt rendelkezésére, azt a tanulók vásárolták meg saját nyelvtanulásuk elősegítése érdekében.

Az ombudsman mindezek ismeretében megállapította, hogy az iskolai idegennyelv-tanítás körülményei a vizsgálat időpontjában a megkeresett oktatási intézményekben nem érik el a jogszabályban előírt követelményeket, mindez pedig a jogbiztonság követelményét sérti. A feltárt hiányosságok vonatkozásában továbbá aggodalomra ad okot a B2 szintű idegennyelv-tudás felvételi követelményként való megjelölése, ami egyben a tanulók oktatáshoz való jogával összefüggésben is visszas helyzetet eredményez.

Az idegen nyelv tanításához rendelkezésre álló tankönyvekkel összefüggésben valamennyi iskola megfogalmazta a gyakorlatában jelentkező problémákat. A tankönyv-rendelés nehézkessége miatt előfordult az ingyen tankönyvre jogosult diákok esetében, hogy nem, vagy jóval később kapták meg a tankönyvet, munkafüzetet. Más iskola általánosságban jelölte meg a tankönyvek késői megérkezését. A KELLO ügyvezető igazgatója szerint a tankönyvek késedelmes megérkezésével kapcsolatos problémák a 2013/2014-es tanévre voltak jellemzők, azóta a tankönyvfelelős által leadott rendeléseket a cég logisztikai szempontból választja szét az „ingyenes” vagy „fizetős diák” vagy „könyvtári” rendelést. A megrendelt kiadványokat – amennyiben

a kiadó azt határidőre beszállította a KELLO raktárába – a cég egy csomagba készíti össze és kiszállítja az iskoláknak.

Az iskolák jelezték, hogy az idegen nyelvi CD-k, DVD-k és interaktív anyagok drágák, lassúnak és körülményesnek tartják a tankönyvek hivatalos úton történő beszerzését, némely könyv fel sem került a tankönyvrendelés ideje alatt a tankönyvlistára, ami megnehezítette az ügyintézését. Problémaként hozták fel, hogy egy nyelvkönyv az egyik évben szerepel a tankönyvlistában, a következőben pedig már nem, továbbá érthetetlennek találták, hogy miután elkészültek a helyi tantervek egy adott tankönyv-családra, ezt követően a tankönyv nem szerepelt a listán. Jelezték, hogy a nem megfelelő tankönyvek miatt megnövekedtek a fénymásolási költségek. Többen megfogalmazták, hogy az idegen nyelvi tankönyvek választásának korlátozása rontotta a tanítás hatékonyságát. Az iskolák szerencsésnek tartanák, ha a nyelvtanároknak a tankönyvekhez interaktív anyag is rendelkezésükre állna, megkaphatnák a tankönyvhöz tartozó kézikönyvet, hanganyagot is. A tanári kézikönyveket pedig nyomdába kerülés előtt ellenőriznék, mert több használt tanári kézikönyvben is hibákat találtak. Egy másik iskola ezzel szemben arról számolt be, hogy a tanári példányokat a kiadók ingyenesen biztosították a tanulói példányszám arányában.

Az OH szerint a B2 szintű nyelvtudás eléréséhez szükséges tankönyvek rendelkezésre állnak, az iskolák a 2016/2017. tanévre a tankönyvjegyzéken összesen valamennyi évfolyam tekintetében 364 db angol, 191 db német, 16 db francia és 4 db orosz tankönyv közül választhattak. Az OH-hoz szakmai észrevétel, jelzés vagy panasz az idegen nyelv oktatásához szükséges jelenlegi tankönyvellátottság tartalmi megfelelőségével kapcsolatosan egyáltalán nem érkezett. Az idegen nyelvet tanító tanárok számára rendelkezésre álló, idegen nyelv tanításához szükséges tanári példány biztosításáról pedig nem rendelkezik információval. A válaszok alapján azonban problémaként fogalmazódott meg, hogy az iskolák a tankönyvtámogatásra jogosult tanulók magas száma miatt a tankönyvek kiválasztásakor elsősorban nem szakmai, hanem anyagi szempontokat érvényesítenek. E körbe tartozó aggályként jelezték azt is, hogy az ingyenes, valamint térítésmentes tankönyvellátásra jogosult tanulók kész megoldásokkal találkoznak könyvekben, mivel egy tankönyvet több diák is használ az évek során.

A kérdéssel összefüggésben az államtitkár hangsúlyozta, hogy a tankönyvek tanév végén való leadása csak a tartós tankönyvekre vonatkozik, ami alkalmas arra, hogy a tanulók legalább négy tanéven keresztül használják. E szabály ismeretében a munkatankönyvek és munkafüzetek a tanulók tulajdonában maradhatnak. Az igazgatók kiemelték az idegen nyelvi tankönyvek 5 éven belüli elavulását. Az OH elnöke válaszában a gyakorlatra hivatkozott, miszerint a kiadó által öt évre megkapott, tankönyvvé nyilvánítási engedély lejárt előtt már ismételten beadja a könyvet tankönyvvé nyilvánítási eljárásra, mert azt tartalmában továbbfejlesztette. A B2 szintű nyelvvizsgákra felkészítő feladatgyűjtemények és kiadványok kapcsán pedig a válaszadó iskolák felvetették, hogy azok nem szerepelnek a hivatalos tankönyvjegyzéken, így megvásárlásukra nem kötelezhetőek a tanulók és a szülők. Ha azonban a felsőoktatásba kerülés egyik feltétele a középfokú nyelvvizsga, akkor e kiadványokat is fel kell venni a hivatalos tankönyvjegyzékre, hogy a diákok iskolai áron, illetve az ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulók térítésmentesen juthassanak hozzá, és eredményesen készülhessenek fel a B2 szintű nyelvvizsgára.

Az ombudsman utalt arra, hogy a tankönyvek tartalmi kérdéseinek, szakmai minőségének, illetve esetleges hibáinak vagy hiányosságainak megítélésében hatásköre hiányában nem foglalhat állást. Ugyanakkor hivatkozott egy 2013-as jelentésére (AJB-4698/2013): ebben hangsúlyozta, hogy a tankönyvek képezik az iskolai tananyag elsajátításának egyik alapját, amihez a rendelkezésre álláson túl az is szükséges, hogy az szakmailag is megfelelő legyen és tartalmában is segítse a tanulókat a tananyag megtanulásában. Így a biztos egyben szükségesnek tartotta felhívni a tankönyv-engedélyezési eljárás hatáskörét gyakorló OH elnökének a figyelmét, hogy tekintse át az idegen nyelvű tankönyvekkel, így különösen a jegyzék frissítésével összefüggő aggályokat.

Az irányadó kerettanterv alapján az első idegen nyelvből a gimnázium, illetve egyetlen nyelvből a szakközépiskola 12. évfolyamának végére a tanulóknak el kell jutniuk az európai hatfokú KER skála harmadik szintjére, azaz a B1 szintre. A 12. évfolyamon lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a tanulók megismerjék a nyelvi érettségi felépítését, követelményeit, és elsajátítsák az ezeknek megfelelő

stratégiákat; megismerjék az érettségi során használt értékelési szempontokat, és alkalmazni tudják azokat önértékeléseik során; illetve gyakorlatot szerezzenek az érettségi vizsga feladatainak megoldásában is. A szakgimnáziumi kerettanterv értelmében pedig egy idegen nyelvből a szakgimnázium 12. évfolyamának végére az európai hatfokú skála negyedik szintjére, azaz a B2 szintre jutnak el a tanulók, de minimum a B1 nyelvi szintre.

A kerettantervek az elérendő nyelvi szintek érdekében meghatározzák iskola típusokra bontva az évfolyamonkénti heti óraszámokat is. Egy gimnáziumi tanulónak az OH adatai szerint a 4–8. évfolyamig 504 idegen nyelv (heti 2, majd heti 3) tanórása van, majd 9–12. évfolyamig (heti 3 tanóraban) 432 idegen nyelvórán vehet részt. Vagyis összesen 936 órában részesül idegen nyelvi tanításban, ezen óraszámban pedig a tanulót minimum B1 nyelvi szintre kell felkészítenie az iskolának. Ezzel szemben a végig emelt szintű oktatásban részt vevő tanulók esetében több mint másfélszeres a különbség: a 4–8. évfolyamig (heti 5 óra) 900 órában, majd a 9–12. évfolyamig további 720 órában (heti 5 óra) tanulja az első idegen nyelvet, azaz összesen 1620 óra van számára biztosítva a B2-C1 szint eléréséhez. A tanulmányait szakgimnáziumban folytató tanulóktól pedig az elvárt követelményszint heti 4 óra, azaz 576 óra mellett B2, de minimum B1 szintű nyelvtudás.

A megkeresett középiskolák nem emelt szintű nyelvi oktatásban részt vevő tanulói jellemzően heti 3 órában tanulják az első idegen nyelvet, amely heti óraszámot az iskola a lehetőségei szerint megemeli a szabadon tervezhető órakeret terhére, aminek következtében a tanulók akár egyes vagy valamennyi évfolyamonként heti 3,5 vagy 4 órában tanulhatják az idegen nyelvet. A diákok idegen nyelvi óraszámára nagyon eltérő, és mindenképpen alatta marad a középiskolában emelt szinten tanuló diákok 9–12. évfolyamára vonatkozó (720) óraszámnak.

A válaszadók eltérő véleményen voltak a tekintetben, hogy a fenti óraszámok elégségesek-e a B2 szintű nyelvvizsga megszerzéséhez. Az állami titkár hangsúlyozta, hogy „az érettségi előtt legalább a B1 szintű nyelvtudás elsajátítása volt eddig a cél, B2 nyelvtudás elérése szintén adott az európai szinten is magasan számító óraszámokkal”.

A nyelviskolák – a nyilvános honlapjaikon közétett információk szerint – a B2 szintű nyelvvizsga megszerzéséhez 400-600 órát tartanak szükségesnek. Az OH adatai az államtitkár véleményével ellentétes tendenciát mutatnak. 2015-ben a középiskolában (ide nem értve a felnőttoktatást, a nemzetiségi és a két tanítási nyelvű oktatást) érettségi vizsgabizonyítványt szerzett tanulók száma 59.397 volt, akik közül emelt szintű érettségi vizsgán B2 szintű nyelvvizsga egyenértékűséget csupán 4.432 tanuló (7,5%) szerzett. A kerettanterv idegen nyelvi követelményeinek teljesülése a 2014/2015. tanévtől mérhetővé vált. A mérés eredménye szerint a hatodik évfolyamon angol nyelvből a tanulók 82,9%-a, német nyelvből 72,9%-a érte el az elvárt A1-es szintet, míg a nyolcadik évfolyamon angol nyelvből a tanulók 69,9%-a, német nyelvből 51,4%-a érte el az elvárt A2-es szintet. Tehát az egyes évfolyamokra meghatározott szintű tudást angolból a tanulók 20-30%-a, németből 30-50%-a nem érte el.

Az egyes évfolyamokra előírt nyelvtudás elsajátításhoz iskolai tanítási körülmények között szükséges óraszám mértékével kapcsolatban az ombudsmannak, hatáskör hiányában nem volt lehetősége állásfoglalásra. Rámutatott azonban az idegen nyelvtudás elvárt szintjeit meghatározó szabályozás kapcsán azon ellentmondásokra, amelyek a jogbiztonság sérelmét okozzák. A jogállamiság elvét sérti, nem felel meg a jogforrási hierarchiának az ellentmondásos kerettantervi szabályozás. Egyértelműen megállapítható az is, hogy a jelenlegi feltételek között a nem emelt szintű képzésben idegen nyelvet tanuló diákok jelentős része idegen nyelv tantárgyból középszinten tesz érettségit, ami pedig nem feleltethető meg egyetlen nyelvvizsgának sem. Az elvárt minimum B1 nyelvtudás szintjén felül e tanulási formában érettségizőknek csupán 7,5%-a tett B2 szintű nyelvvizsgával egyenértékű érettségi vizsgát. A mérési eredmények pedig azt mutatják, hogy már az általános iskolások sem érik el az elvárt követelményszintet.

### *A jogszabályi környezet elemzése tekintetében*

A kiindulópontot a vizsgálat idején a felsőoktatási felvételi szabályok adták, amelyek értelmében alapképzésre, osztatlan képzésre csak az a jelentkező vehető fel, akinek többletpontokkal együtt, de más jog-



címen adható többletpontok nélkül számított pontszáma eléri vagy meghaladja a 280 pontot. Többletpont szerzhető többek között idegen nyelvtudásért, a jelentkező a felvételi követelményen felül teljesített, államilag elismert vagy azzal egyenértékű, magyartól eltérő idegen nyelvből tett nyelvvizsgáért nyelvenként középfokú (B2) komplex típusú nyelvvizsga esetén 28 többletpontra, felsőfokú (C1) komplex típusú nyelvvizsga esetén 40 többletpontra jogosult. E követelményrendszer helyett 2020-tól életbe lépő szabályok szerint alapképzésre, osztatlan képzésre az vehető fel, aki legalább B2 szintű, általános nyelvi, komplex nyelvvizsgálával vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkezik, valamint legalább egy emelt szintű érettségi vizsgát tett vagy felsőfokú végzettséget tanúsító oklevéllel rendelkezik. Tehát 2020-tól alapkövetelménnyé válik a felsőfokú továbbtanulásra jelentkező számára a B2 szintű nyelvvizsga megléte, többletpont pedig csak a felvételi követelményen túli idegen nyelvtudás igazolásáért járhat.

A biztos a jogállamiság elvére és a kellő felkészülési idő biztosítására irányadó alkotmánybírói gyakorlat ismeretében vizsgálta, hogy a 2020-tól érvényes új felvételi követelményhez való felkészüléshez a hátralévő 4 tanítási év elegendő-e. E kérdés vizsgálatakor figyelemmel volt arra, hogy az iskolákban a tanítás a NAT és a kerettantervek alapján készített pedagógiai program alapján történik, ennek része a helyi tanterv. Az iskoláknak ugyanis a pedagógiai programjuk részeként a kerettanterveket kiegészítve el kell készíteniük a helyi tantervüket. A helyi tanterv az iskola pedagógiai programjának részeként határozza meg az oktatásban alkalmazható tankönyvek, tanulmányi segédletek és taneszközök kiválasztásának elveit, a NAT által meghatározottak helyi megvalósításának részletes szabályait. A helyi tanterv iskolai bevezetésénél figyelemmel kell lenni a felmenő rendszerre, hogy a tanulmányi és vizsgakövetelmények változását a legalacsonyabb iskolai évfolyamon kezdve lehet bevezetni. Tehát az iskola a pedagógiai programját vagy annak módosítását a jóváhagyást követő tanévtől felmenő rendszerben vezetheti be.

A kellő felkészülési idő követelményének vizsgálata kapcsán a biztos áttekintette, hogy a 2020-ban végző, jelenleg középiskolai tanulmányokat folytató és továbbtanulásban érintett tanulók jellemzően mikor kezdték meg középiskolai tanulmányaikat. A 8 évfolyamos gim-

náziumba járó tanulók tanulmányait a 2012/2013-as tanévben kezdték meg, ők a 2013. évet megelőző NAT és kerettanterv alapján tanulják az idegen nyelvet. A következő évfolyam, akik tanulmányait 8 évfolyamos gimnáziumban a 2013/2014-es tanévben kezdték meg, a 2013-tól érvényben lévő NAT és kerettanterv szerint tanulnak, ők a 2020/2021-es tanévben fognak végezni. A 2020-ban végző, 6 évfolyamos gimnáziumok tanulói tanulmányait a 2014/2015-ös tanévben kezdték meg, a 4 évfolyamos gimnáziumba járó tanulók ebben a tanévben (2016/2017-es) kezdik meg tanulmányait a 2013/2014-es tanévben bevezetett NAT és kerettanterv szerint.

Mindezek alapján a biztos rámutatott arra, hogy a jogalkotó az új követelményt 2014-ben hirdette ki, de nem vette figyelembe azokat a 8 évfolyamos gimnáziumi tanulókat, akik ekkor már két évvel korábban megkezdték tanulmányait, akikre az új szabályozás 2020-ban lesz alkalmazandó. A 6 évfolyamos gimnáziumi tanulmányokat folytató tanulók 2014 szeptemberében kezdték meg a tanulmányaikat, egy fél tanévvel korábban, mint hogy az új felvételi követelményrendszert szóló jogszabályt kihirdették volna. A biztos megállapította: az új követelményhez a kellő felkészülési idő már a jogszabály kihirdetésekor sem állt fenn, ami a jogállamiság elvét sérti, valamint visszaságot okoz a tanulók továbbtanuláshoz való jogával összefüggésben.

### *A szakgimnáziumi kerettantervek tekintetében*

A 2016 szeptemberétől megváltozó középiskolai képzés keretében a szakközépiskolák átalakultak szakgimnáziummá. A szakgimnáziumok kerettantervét is tartalmazó módosító rendeletet 6 nappal a tanév megkezdését megelőzően hirdették ki, azzal, hogy annak rendelkezéseit 2016. szeptember 1-jétől alkalmazni kell. Az iskoláknak a kerettanterv alapján lehet és kell elkészíteni a pedagógiai programjuk részét képező helyi tantervet, amely biztosítja a tantárgy követelményrendszerét, kereteit, óraszámát. A helyi tanterv elkészítése után a jogszabályi határidők betartása mellett szükség van az arra jogosultak véleményének a beszerzésére is. Továbbá a pedagógiai programot, így a helyi tantervet is a jóváhagyást követő tanévtől felmenő rendszerben bevezetni.

A biztos álláspontja szerint a tanév kezdését közvetlenül megelőzően kihirdetett kerettanterv 2016. szeptember 1-jétől való bevezetéséhez a szükséges idő nem állt rendelkezésre. Rámutatott, hogy a szakgimnáziumok esetében a kerettanterv késedelmes kihirdetése, azonnali bevezetése nem csak az idegen nyelv oktatásával kapcsolatos helyi feltételrendszer hiányosságait, hanem a szakgimnáziumi oktatás megkezdésének, befejezésének bizonytalanságát hordozza magában. Mindezek alapján az ombudsman megállapította azt is, hogy a szakgimnáziumi kerettantervek 2016. szeptember 1-jétől, a kihirdetést követően néhány napon belüli időpontban való bevezetése visszasságot okoz a jogbiztonság követelményével kapcsolatban, továbbá a szakgimnáziumi tanulók oktatáshoz való jogával összefüggésben is visszasságot okoz, illetve hátrányosan érinti a szakirányú felsőoktatásban a jövőben tovább tanulni vágyó tanulók felkészítését is.

#### *A felsőfokú iskolai tanulmányokra való felkészítés vonatkozásában*

A gimnáziumban általános műveltséget megalapozó, valamint érettségi vizsgára és felsőfokú iskolai tanulmányok megkezdésére felkészítő nevelés-oktatás folyik. A szakközépiskolának, illetve a szakközépiskola helyett 2016. szeptember 1-től a szakgimnáziumnak szakirányú felsőfokú iskolai továbbtanulásra felkészítő évfolyama van. Mivel a felsőoktatási felvételit meghatározó jogszabály 2014-ben elfogadott rendelkezése 2020-tól új követelményt támaszt a jelentkezőkkel szemben, a tanulókra vonatkozó szabályokon keresztül a felsőfokú tanulmányokra felkészítő iskolák tantárggyal kapcsolatos felkészítési feladatai is változnak. A gimnáziumnak, a szakgimnáziumnak a felsőfokú iskolai tanulmányok megkezdésére való felkészítéssel kapcsolatos feladatának ki kell terjednie a 2020-tól érvényes felvételi követelményekre, vagyis arra, hogy diákjait felkészítse a B2 szintű nyelvtudás megszerzését biztosító vizsgára.

A kérdés további elemzésekor a biztos figyelembe vette az oktatás különböző szintjei egymásra épülésének követelményét, amelynek értelmében az alapfokú, az iskolai rendszerű szakképzést is magában foglaló középfokú nevelés-oktatás és a felsőoktatás az oktatási rendszer egymásra épülő, szerves részei. Az oktatási szintek egymásra

épülésének követelményére figyelemmel hangsúlyozta, hogy a középfokú oktatás kimeneti feltételeinek, valamint a felsőfokú oktatás bemeneti feltételeinek egymással összhangban kell lenniük, mert ez biztosítja az arra képességekkel rendelkező fiatalok felsőoktatási intézményben való továbbtanulási lehetőségét és alkotmányos alapjogát.

A gimnáziumoknak és szakgimnáziumoknak e feladatuk ellátásakor nincs választási lehetőségük, hogy milyen szinten biztosítják a nyelvtanulás feltételeit, és e törvényi kötelezettségüket nem is háríthatják át másra. Feladatuk ellátása érdekében biztosítaniuk kell a B2 szintű nyelvtudás eléréséhez szükséges személyi, tárgyi és óraszámú feltételeket. Ahhoz, hogy a gimnáziumok és szakgimnáziumok e feladatuknak eleget tudjanak tenni, szükséges a feltételek garanciáit jogszabályban rögzíteni. A vizsgált tárgykörben az idegen nyelv tanítására vonatkozó alapvető követelményeket a jogalkotó a NAT-ban és a kerettantervekben határozta meg. A 2013/2014-es tanévtől bevezetett NAT és a kerettantervek a 12. évfolyam végére a tanult első idegen nyelv követelmény elsajátítását minimum B1 szinten várja el a tanulóktól, a második nyelvként tanult idegen nyelv esetében pedig A2 szinten rögzítette. Ezzel szemben a 2020-tól érvényes felsőfokú továbbtanulási követelmény a tanulóktól a nyelvvizsga szintek sorában eggyel magasabb szintű, azaz B2 szintű nyelvtudás igazolását várja el a felsőfokú felvételi eljárásban.

Nem hagyható figyelmen kívül a jelentés alapján, hogy az iskolai feltételek között nem emelt szintű képzésben idegen nyelvet tanuló diákok jelentős része idegen nyelv tantárgyból középszinten tesz érettségit, ami nem feleltethető meg egyetlen nyelvvizsgának sem. Az elvárt minimum B1 nyelvtudás szintjén felül e tanulási formában érettségizőknek elenyésző hányada tett B2 szintű nyelvvizsgával egyenértékű érettségi vizsgát. A mérési eredmények már az általános iskolásoktól elvárt kerettantervi követelmények elsajátításának hiányosságait is felvetették.

A biztos megállapította, hogy a nem emelt szintű idegen nyelvi képzésben részt vevő gimnáziumi és szakközépiskolai tanulók tekintetében a 2012-as NAT és a hozzá kapcsolódó kerettantervek idegen nyelvi képzésének követelményrendszere nincs összhangban a 2020-tól előírt felsőfokú tanulmányokhoz szükséges új követelménnyel.

A jelentésben feltárt tények alapján megállapította a biztos azt is, hogy a 2013 óta az idegen nyelv nem emelt szintű tanításával összefüggésben változatlan NAT és kerettantervek alapján elkészített helyi tantervek és az azokhoz rendelkezésre álló iskolai feltételrendszer nem biztosítja a nem emelt szintű idegen nyelvi képzésben részt vevő gimnáziumi és szakközépiskolai tanulók számára, hogy a 2020-ban végző tanulók iskolai körülmények között elsajátíthassák a B2 szintű nyelvtudást. Álláspontja szerint a hatályos kormányrendeleti szabályozás összhangjának hiánya a jogbiztonság követelményébe ütközik, egyben a tanulók felsőoktatáshoz való hozzáférése jogának érvényesülését gátolja.

*A felsőfokú tanulmányok folytatásához szükséges középfokú nyelvtudás megszerzése tekintetében*

A felsőfokú eljárásban a nyelvtudás igazolásának két formája létezik, a középfokú (B2 szintű), általános nyelvi, komplex nyelvvizsga vagy azzal egyenértékű okirat. Az állami nyelvvizsga letétele független az iskolai rendszertől, és annak térítési díja – több tízezer Ft – a tanuló családját terheli. A felsőfokú tanulmányok megkezdéséhez szükséges nyelvtudás iskolai körülmények között is megszerezhető. A tanuló az érettségi vizsgán ad számot tudásáról idegen nyelv vizsgatárgyból. Államilag elismert nyelvvizsgával egyenértékű a sikeresen befejezett érettségi vizsga esetén az idegen nyelvi érettségi vizsga vizsgaeredménye, az elért vizsgaeredményt igazoló érettségi bizonyítvány pedig az államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű. Az érettségi bizonyítványt az érettségi vizgabizottság állítja ki annak, aki teljesítette az érettségi vizsga követelményeit. A vizsgázó érettségi bizonyítványa, tanúsítványa, ha idegen nyelvből sikeres emelt szintű érettségi vizsgát tett és legalább 60%-ot ért el, középfokú (B2) komplex típusú, 40-59% elérése esetén alacsonyabb (B1) komplex típusú, államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű okiratnak minősül. Ez az eljárás a tanuló számára ingyenes.

A nyelvvizsga megszerzése, az idegen nyelvi emelt szintű érettségi teljesítése tekintetében a rendelkezésre álló adatok alapján jelentős különbség alakult ki az egyes középfokú iskolatípusok között. A megkeresett iskolák válaszai alapján a vizsgálatot érintett gimnáziumok-

ban összesen több tanuló szerzett államilag elismert nyelvvizsgát, mint ahányan B2 szintű nyelvvizsgával egyenértékű emelt szintű érettségit tettek. Megállapítható, hogy a nyelvvizsga letételét annak anyagi vonzata ellenére vállalják a tanulók és családjaik. A kialakult gyakorlatnak számos oka lehet, például a gimnáziumi nyelvoktatás nem megfelelő szintje, hiányos feltételrendszere, azonban valószínűsíthető, hogy a diákok az egyszer megkísérelhető emelt szintű érettségi bizonytalan eredménye helyett választják inkább a többször megismételhető nyelvvizsgát. A végzés évében a diákok terheinek csökkentése, a biztosan elérhető többletpontok megszerzése érdekében tesznek már a végzés évét megelőzően nyelvvizsgát, hisz ez esetben a legalább két, emelt szintű érettségit megkövetelő felsőoktatási intézmény felvételi követelménye kevésbé megterhelően teljesíthető.

Az előzőekkel szemben szakközépiskolákban tanuló diákok inkább a külön költségekkel nem járó, emelt szintű érettségi vizsgát tették le, azonban a 2015-ös országos adat szerint az idegen nyelven tett, emelt szintű érettségi vizsgázók kisebb hányadát képezték a szakközépiskolások. A nehezebb szociokulturális helyzetű tanulók számára a megfelelő szintű nyelvtudást csak az iskolai oktatási folyamat adhatja meg, ahogyan azt a válaszadók is hangsúlyozták, ezért az ő továbbtanulásukat akár ellehetetlenítheti a jogszabályváltozás. A vizsgálat során a biztos figyelemmel volt az Európai Bizottság 2016-os országjelentésének Oktatáspolitikai alfejezetében megfogalmazottakra, amely kiemelte, hogy az alapkészségek terén gyengén teljesítők aránya, a tanulók társadalmi-gazdasági háttére jelentősen befolyásolja teljesítményüket. Rámutatott arra is, hogy a társadalmi-gazdasági háttérnek, valamint az iskola elhelyezkedésének (városi kontra vidéki iskolák) az iskolai teljesítményre gyakorolt hatása az egyik legjelentősebb az EU-ban. Mivel a felsőoktatásba kerülés egyik feltételévé válik a B2 szintű komplex nyelvvizsga vagy az azzal egyenértékű okirat megszerzése, a biztos álláspontja szerint gimnáziumi és szakközépiskolai, illetve szakgimnáziumi keretek között a nyelvvizsgára való felkészülés lehetőségét azonos feltételek mellett kell biztosítani valamennyi tanuló számára.

Mindezek alapján a biztos azt állapította meg, hogy az új felvételi követelmény jelenlegi feltételek mellett való bevezetésének az a hatá-

sa, hogy a szakközépiskolákból, a vidéki középiskolákból továbbtanulni kívánó fiatalok továbbtanulási esélyei jelentősen rosszabbodnak, miközben a külön nyelvvizsga megszerzésének lehetősége a jobb egzisztenciális hátterű családok gyermekei számára reális lehetőség, ami összességében alkalmas arra, hogy a felsőoktatáshoz való hozzáférés jogával és az esélyegyenlőség elvével összefüggő visszasságot okozzon. Megfontolásra javasolta továbbá ezzel összefüggésben az idegen nyelvi érettségi vizsgák, a nyelvvizsgák követelményrendszerének áttekintését, valamint az emelt szintű érettségi vizsga követelményrendszerének ehhez igazítását.

*Az új felvételi követelmények, illetve a gyermekek játékhoz és pihenő időhöz való joga kapcsán*

A válaszadó igazgatók megfontolandónak tartanak az idegen nyelvek kötelező oktatásának a bevezetését már a kisiskolás korban; hangsúlyozták, hogy csak úgy lehet a középiskolától elvárni a magasabb szintű oktatást, ha a tanulók biztos tudással érkeznek az általános iskolából, ahol a tanításnak szintén meg kell teremteni a feltételrendszerét. Hathatós intézkedésnek tartanak a B2 szintű nyelvvizsga megszerzéséhez a csoportlétszámok és a diákok terhelésének csökkentésén, a jobb tárgyi feltételek megteremtésén túl a magasabb idegen nyelvi óraszámok biztosítását. Az iskolák véleménye szerint heti 3 óraszám-ban csak a motivált és elkötelezett tanulókkal érik el a középszintű érettségi szintet (B1). Az egyik középiskola adatai szerint az 5–12. osztályban kapott heti 3 nyelvóra mellett a diákok 30-40%-a nem tudja a B2 szintű nyelvtudást elérni. Az óraszámok megemlése mellett indokolt lenne a tananyag – és ezzel párhuzamosan egyes tantárgyak óraszámának – csökkentése, hogy ne növekedjenek a diákok terhei. Véleményük szerint a jelenleginél kevesebb óraszámot kellene fordítani a nemrégiben megjelent, felmenő rendszerben már most is tanított tárgyakra.

Az igazgatók utaltak arra is, hogy a diákok többsége nem akarja az utolsó pillanatra hagyni a középfokú nyelvvizsga megszerzését, ezért nem vár vele az emelt szintű érettségiig. Ugyanakkor a nyelvvizsgázott tanulók az iskolai idegen nyelv tanórákon való részvétel és

a tanulmányi kötelezettségek alól, sőt az idegen nyelvi érettségi letétele alól nem mentesülhetnek a jelenlegi szabályok alapján, annak ellenére sem, hogy ők ez esetben már a nyelvvizsga egyenértékűséget sem biztosító középszintű érettségi letételével élnek, mivel az idegen nyelvi érettségi kötelező és annak eredményéből számolható a felvételihez szükséges pontszám. Kiemelték, hogy a tanulók nagy részének a továbbtanulási szándéka miatt az idegen nyelven kívül másik két tantárgyból is emelt szintű érettségi vizsgát kell tennie, ezért az idegen nyelv a harmadik emelt szintű érettségi tárggyá válhat, ami jelentősen megemeli a tanulók iskolával összefüggő terheit.

A biztos hivatkozott egy 2013-as jelentésére (AJB-7619/2013): eszerint a Gyermekjogi Bizottság 17. számú Általános Kommentárja intézkedéseket sürgetett annak érdekében, hogy a játékhoz és pihenéshez való alapvető jogot elismerjék a gyermekek jóléte és fejlődése szempontjából, valamint ösztönözze a részes államokat a 31. cikk hatékonyabb érvényesítésére. A Bizottság a végrehajtás feltételeként rögzíti széles körben történő elismertetését annak, hogy a gyermekeknek spontán szükségletük a játék és más rekreációs tevékenységekben való részvétel, valamint a kellő pihenés; a gyermekeknek a cikk gyakorlásához joguk van a stressztől, a társadalmi kirekesztéstől, előítéletektől és hátrányos megkülönböztetéstől mentes környezetre; biztosítani kell számukra a kellő szabad-, illetve pihenő időt. Mindezt nehezíti e gyermeki jog fontosságának bagatellizálása, mindemellett a tanulásban való teljesítés kényszere és a túlzó napirend.

2013-as jelentésében a biztos utalt a 2002-es vizsgálat eredményére, amely azt mutatta, hogy a kötelező tanórák jelentik a munkaterhelés hozzávetőleg kétharmadát. A kutatók becslése szerint, ha ezt a terhelési szerkezetet átszámítják a jelenlegi kötelező órakeret számaival, akkor összességében az 1–3. évfolyamon 37,5 óra, a 4–6. évfolyamon 42 óra, a 7–8. évfolyamon 46,5 óra, a 9. évfolyamon 52,5 óra, a 10. évfolyamon 54 óra, a 11–12. évfolyamon 52,5 óra az iskolai kötött idő. A válaszadók szerint megbízható és hiteles adatokat csak egy új időmérleg-vizsgálat mutathat, amely figyelembe veszi nemcsak a tanulói időkeret változását, hanem a köznevelésre vonatkozó jogszabályok fogalmi átalakulását is. Míg jellemzően a munkaterhelés közel kétharmadát az iskolai tanórák, addig több mint 20 szá-



zalékát a tanórákra való felkészülés adja. Az utazási idő a kötött idő 5-10 százalékát teszi ki, sőt a szakiskolákban meghaladja a 10 százalékot. A különórák átlagos időterhe 4-10 százalék közé esik. Az iskolai tevékenységhez kapcsolódó, nem tanórai jellegű foglalkozások átlagos időtartama önmagában nem magas, ám iskolatípustól, valamint a szülők anyagi helyzetétől függően jelentős különbséget mutat.

A biztos a 2013-as jelentésében megállapította, hogy a gyermekek pihenéshez, játékhoz való jogának hazai biztosítása kapcsán jelenleg nem állnak rendelkezésre olyan vizsgálati eredmények, amelyek a gyermekek tanulással kapcsolatos terheit tárnák fel. A Gyermekegyezményben foglaltak kapcsán hangsúlyozta a tanulói terhelésekkel kapcsolatos vizsgálat elvégzésének jelentőségét, amely szempontrendszerének kialakításakor a tanulásra fordított időn túl a gyermekek egészséges fejlődését és jólétét figyelembe vevő körülmények feltárása is szükséges.

A vizsgálata során a biztos a nem emelt szintű nyelvi képzésű középiskolai tanulmányi követelményeknek az új felsőoktatási felvételi követelményekkel való összhangja érdekében teendő intézkedések kapcsán pedig fenn kívánta tartani a 2013-as jelentésében kifejtett álláspontját a gyermeknek a pihenéshez és a szabadidő eltöltéséhez, a korának megfelelő játékhoz és szórakoztató tevékenységekhez való jogával összefüggésben. Ismét felhívta a figyelmét arra, hogy az új felvételi követelménnyel összhangba hozandó tantárgyi követelmények kapcsán az egyes oktatási szintek egymásra épülésének követelménye megteremtésén túl a gyermekek pihenéshez és a szabadidő eltöltéséhez való jogának érvényesülésére kiemelt figyelmet fordítson.

## **Intézkedések**

Az ombudsman az emberi erőforrások miniszterénél kezdeményezte, hogy mérje fel a nem emelt szintű idegen nyelvi képzést nyújtó iskolákban rendelkezésre álló személyi, tárgyi feltételrendszert, és ennek az eredményére támaszkodva tegyen mielőbbi intézkedéseket a B2 szintű nyelvtudás elsajátításához szükséges iskolai feltételrendszer biztosítása, rendelkezésre állása érdekében. Kezdeményezze továbbá az idegen nyelvi emelt szintű érettségi követelményrendszerének áttekin-

tését az államilag elismert B2 szintű nyelvvizsga követelményrendszerével való összhang biztosítása érdekében. Ugyancsak a minisztertől kérte, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az új felsőoktatási felvételi követelménynek megfelelő köznevelési tárgyú szabályozás módosításának, kiegészítésének előkészítése érdekében, miközben legyen figyelemmel a gyermekek pihenéshez és a szabadidő eltöltéséhez való jogának érvényesülésére is. Megfontolásra javasolta, hogy az új felsőoktatási felvételi követelmény hatályba lépése kapcsán olyan új időpontot állapítson meg, ami figyelembe veszi a köznevelésben az új tanulmányi követelmények bevezetésével kapcsolatos valamennyi jogi és szakmai követelményt (felmenő rendszer, pedagógiai program). Végül a vizsgálatban érintett középiskolák igazgatóitól kérte, hogy tegyenek lépéseket azért, hogy az idegen nyelv tanításához szükséges megfelelő csoportlétszámok és az ehhez nélkülözhetetlen személyi és tárgyi feltételek mielőbb rendelkezésre állhassanak.

Az oktatásért felelős államtitkár válaszában kifejtette, hogy a NAT módosítása során a szaktárca célul tűzte ki azt, hogy az alapkészletek fejlesztése központi hangsúlyt kapjon – ide értve az idegen nyelvi kompetenciák fejlesztését is – úgy, hogy az általános és középiskolákban tanuló gyermekek leterheltsége ne növekedjen. Ehhez újra kellett gondolni a kompetenciafejlesztés fogalmát, a kimeneti szabályozást annak érdekében, hogy egy olyan koherens szabályozási rendszer jöjjön létre, amely a jelenleginél jobban gyermekközpontú, s erőteljesebben épít a pedagógusok szakmai tudására. Új, korszerű nemzeti alaptantervet készítenek elő, amelyben az ismerethangsúly a mai kor elvárásaihoz igazodik: vannak olyan általános megismerő folyamatok (problémamegoldó gondolkodás, tanulni tanulás, a tudás új helyzetekben való alkalmazása) amelyek elengedhetetlenül fontosak a gyermekek későbbi életútjának alakulásában. A kiemelten fontos kérdések között foglalkoznak az idegennyelv-oktatás hatékonyságának fejlesztésével is.

Másrészt az oktatásért felelős tárca kiemelt célja a köznevelésben részt vevő diákok idegen nyelvi kompetenciáinak fejlesztése annak érdekében, hogy az érintett tanulók a gyakorlatban – így mind a tanulmányok során, mind a munka világában – eredményesen használható nyelvtudásra tehessenek szert. Az államtitkár hivatkozott arra

is, hogy a középfokú nyelvvizsga követelményét a felsőoktatási felvétel feltételeként 2014-ben, a köznevelési és a felsőoktatási stratégia elfogadása során határozta meg a Kormány, és már ekkor, 2014 decemberében kihirdetésre került az ezt rögzítő kormányrendelet, azaz a felkészülési idő ilyen szempontból hat évet ölel fel.

Az államtitkár álláspontja szerint a felsőoktatásban az elsődleges feladat a versenyképes szakmai tudás megszerzése, ami ugyanakkor ma már nagyon nehezen elképzelhető élő nyelvtudás, az idegen nyelvű szakirodalom feldolgozásának képessége nélkül. Nem mellesleg pedig megszűnik az a nemkívánatos jelenség is, amikor a hallgatók egy kisebb része a tanulmányait sikeresen lezárja ugyan, de nyelvvizsga hiányában nem veheti át az oklevelét. A köznevelésben rendelkezésre álló feltételek ismeretében, a folyamatos emelkedés láttán a felvételi követelmény hatályba lépésére vonatkozóan új időpont megállapítását nem tartotta indokoltnak.

A biztos az államtitkárnak adott viszontválaszában kifejtette, hogy mivel a középiskola biztosítja a belépést a felsőoktatásba, a felsőoktatásba történő belépéskor csak olyan követelmény kérhető számon, ami a középiskola tantervében szerepel. Noha törvényi követelmény a felsőoktatás bemeneti feltételeként a nyelvvizsga megléte (és valóban volt erre hat év), ennek teljesítésére a középiskola – a jogszabályi feltételek hiánya miatt – nem tudja felkészíteni a tanulókat, hiszen a nem emelt szintű nyelvtanításban részt vevő tanulók számára jogszabályban rögzítettek szerint a mai napig minimum B1 szintű nyelvtudás elérése a cél. Így azok a tanulók, akik most végzik a 9. évfolyamot, tehát 2020-ban érettségiznek, B1 szintű és nem a felvételihez elvárt B2 szintű nyelvtudást fognak – az iskolai tanórák kereteiben – elérni, hiszen a középiskolákra közvetlenül a tantervet meghatározó jogszabály vonatkozik, nem a felvételi követelményt tartalmazó jogszabály.

A biztos véleménye szerint is vitán felül áll, hogy a hatékony és a gyakorlatban is jól hasznosítható nyelvtanítás a köznevelés, ezen belül is az iskolák feladata, ebben a családra kiegészítő szerep hárulhat. Amennyiben a felsőoktatás felvételi követelménye a nyelvvizsga, akkor azt biztosítani kell minden középiskolának a szükséges feltételekkel együtt. Mindehhez azonban az is szükséges, hogy

a középiskolai nyelvoktatásra vonatkozó tanterv mindezeket már most előírja. A szükséges oktatási feltételek hiányában ugyanis nem várható el a diákoktól 2020-tól a felsőfokú tanulmányaik megkezdéséhez a nyelvvizsga teljesítése. Mindezek okán az államtitkár válaszáat e tekintetben nem fogadta el, fenntartotta azon álláspontját, hogy – a kutatás eredményeire építve – az indokolt mértékben el kell tolni a feltétel hatályba léptetését.

Az államtitkár ismételt válaszában tájékoztatta a biztost, hogy a 2016 őszén létrejött idegen nyelvi munkacsoport is megfogalmazta: a hatályos NAT által rögzített B1 kimeneti szintet 2020-tól B2-re szükséges módosítani. A szaktárca így ezt a javaslatot figyelembe vételre ajánlja a NAT és a kerettantervek folyamatban lévő felülvizsgálata során a munkacsoportnak. Jelezte, hogy az idegennyelv-tanítás hatékonyságának fejlesztéséről szóló előterjesztés alapján kormányhatározat készül. Végül az államtitkár kifejtette, hogy véleménye szerint a szabályozás kellő időt biztosít a felsőoktatásba lépni kívánók számára; nem tartja indokoltnak a hatályba lépés időbeli eltolását.

Az ombudsman az államtitkárnak adott második viszontválaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint az érettségire készülő tanulók éppen az iskolai nyelvoktatás hiányosságai miatt kénytelenek az iskolarendszertől függetlenül nyelvvizsgát tenni, akár munkavállalás, akár a felsőoktatásba való bekerüléshez szükséges többletpontok megszerzése érdekében, vagy 2020-tól a felvételi követelmény teljesítése érdekében. A középiskolai oktatás alapját képező NAT-nak a felsőoktatási felvételi követelményekhez való igazítását alapvetően üdvözölte, de az államtitkár figyelmébe ajánlotta azt, hogy az oktatási szintek egymásra épülésének követelménye megköveteli, hogy a középfokú oktatás kimeneti feltételeinek, illetve a felsőfokú oktatás bemeneti feltételeinek egymással összhangban kell állniuk. Mindez a követelmény azonban csak akkor tud érvényesülni, ha előbb teljesül a középiskolai kimeneti követelmény, amire az oktatás következő szintjének bemeneti feltétele épülhet. Amennyiben a középiskola kimeneti követelményeként a B2 szintű nyelvtudás 2020-tól lesz elvárt, akkor e tudás megszerzéséhez már most rendelkezésre kellene állnia a jogi, személyi és tárgyi feltételeknek. Ezek azonban több feltétel tekintetében is hiányosak. Az ombudsman fenntartotta, hogy a hiányos

jogszabályi és oktatási feltételek hiányában nem várható el a diákoktól 2020-tól a felsőfokú tanulmányaik megkezdéséhez a nyelvvizsga teljesítése. Így az államtitkárnak az ajánlásra adott válaszát továbbra sem fogadta el, és fenntartotta azon álláspontját, hogy indokolt mértékben el kell halasztani a feltétel hatályba léptetését.

Az államtitkár újabb, immár harmadik válaszában hivatkozott arra, hogy Magyarországon európai viszonylatban is magas a nyelvi órák száma, így annak ellenére, hogy valaki nem emelt óraszámban tanul egy idegen nyelvet, csupán a kötelező heti három órában, egy tanévet tekintve 108 nyelvi óra áll rendelkezésére nyelvtudásának fejlesztésére. A nyelviskolákban ennyi idő alatt lehet egy idegen nyelvet középfokú nyelvvizsgának megfelelő szinten elsajátítani, a köznevelési rendszer keretében a tanulóknak pedig az érettségit megelőzően legalább négyszer ennyi idejük van erre. Az államtitkár jelezte, hogy a Kormány felhívta az emberi erőforrások miniszterét, hogy készítse egy 2018–2027 közötti időszakra szóló középtávú stratégiát és intézkedési tervet, amely hozzájárulhat a tanulók még hatékonyabb idegennyelv-tanulásához. Végül az államtitkár is fenntartotta, miszerint a szabályozás kellő időt biztosít, valamint adottak a személyi és tárgyi feltételek ahhoz, hogy a felvételiző tanulók felkészülten tudjanak a felsőoktatási felvételi eljárásban részt venni. Ennek megfelelően nem tartotta indokoltnak a hatályba lépés eltolását.

A biztos harmadszori viszontválaszában felhívta az államtitkár figyelmét, hogy a jelentésben feltártak szerint hiányosak a jogszabályi és a szükséges oktatási feltételek, amely tény miatt nem várható el a diákoktól 2020-tól a felsőfokú tanulmányaik megkezdéséhez a nyelvvizsga teljesítése. Mindezek miatt az államtitkár válaszát az alapjogi biztos továbbra sem fogadta el. A korábbi válaszok ellenére 2019 novemberében a Kormány – a jelentésben is szereplő érveket hangoztatva – arról döntött, hogy a középfokú nyelvvizsga mint felvételi követelmény bevezetését elhalasztja.



## A gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni védelem

(34. cikk)

Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy megvédik a gyermeket a nemi kizsákmányolás és a nemi erőszak minden formájától. Ebből a célból az államok hazai, kétoldalú és többoldalú síkon különösen az alábbiak megakadályozására tesznek intézkedéseket:

- a) a gyermekek ösztönzése vagy kényszerítése törvénytelen nemi tevékenységre;
- b) a gyermekek kizsákmányolása prostitúció vagy más törvénytelen nemi tevékenység céljára;
- c) a gyermekek kizsákmányolása pornográf jellegű műsorok vagy anyagok elkészítése céljára.

A gyermekek elleni jogsértések egyik legsúlyosabb és sajnos legmaradandóbb károkkal járó esete a gyermekek szexuális kizsákmányolása, kizsákmányolása, köztük pedig különösen a gyermekek szexuális, prostitúciós tevékenységre kényszerítése. Az államok fokozott felelősségére, egyes feladataira és együttműködési kötelezettségére vonatkozó előírásokat nemcsak a Gyermekejogi Egyezmény, hanem annak egyik kiegészítő jegyzőkönyve és az Európa Tanács 2007-ben elfogadott Lanzarote-i Egyezménye is rögzít. Az ombudsman épp a Magyarország által is aláírt nemzetközi emberi jogi, gyermekejogi követelményekre építve vizsgálta, hogy a szabályozás és a gyakorlat szintjén mit tesz az állam a prostitúció áldozatává vált gyermekek jogainak védelmében, az ilyen helyzetek jobb megelőzéséért.

## Büntetés helyett segítséget

*A prostitúció áldozatává vált gyermekek jogainak védelme,  
a megelőzés lehetséges eszközei (AJB-1485/2018)*

LÁPOSSY ATTILA

Aggályos, hogy jelenleg is szabálysértési eljárás és szankció fenyegeti azokat a kényszerítő helyzetben lévő gyermekeket, akiket prostitúciós tevékenységen érnek – írta utóvizsgálati jelentésében az ombudsman. Az alapjogi biztos szerint a rendészeti megoldások erőttese helyett a gyermekvédelmi rendszer szereplőit kellene megerősíteni, jobban felkészíteni, hogy a veszélyeztetettséget időben felismerjék, érdemben felléphessenek ellene. A jelentés számos jogalkotási és gyakorlati intézkedés javaslata mellett az alkalmazható jó gyakorlatokra is felhívta a figyelmet.

### Az eljárás megindulása

2011-ben a biztos a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelme érdekében hivatalból vizsgálta, hogy jelen van-e hazánkban a gyermekprostitúció jelensége, és a gyermekek védelmére hivatott szervek mit tesznek akkor, ha e jelenséggel találkoznak (AJB-1472/2011).

Az azóta eltelt időszak változásaira és jogalkalmazási tapasztalataira figyelemmel az ombudsman hivatalból utóvizsgálatot indított. A cél annak áttekintése volt, hogy a jelentésben megtett ajánlások a gyakorlatban miként valósultak meg, milyen eredmények figyelhetőek meg, továbbá a Magyarországot terhelő európai uniós, illetve nemzetközi emberi jogi kötelezettségek teljesülnek-e. Magyarország ugyanis 2015 júliusában hirdette ki a gyermekek szexuális kizsákmányolása és szexuális zaklatása elleni védelemről szóló Európa Tanács Lanzarote-i Egyezményéről szóló törvényt. A Lanzarote-i Egyezmény szerint a gyermekprostitúció a 18 év alatti gyermek szexuális cselekményhez történő felhasználásának a tényét jelenti, ha fizetségként pénzt, javadalmazást vagy bármilyen egyéb juttatást



adnak vagy ígérenk, függetlenül attól, hogy a fizetséget, az ígéretet vagy a juttatást a gyermeknek vagy harmadik személynek biztosítják-e. Az utóvizsgálat keretében a biztos tájékoztatást kért a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaitól, a területi gyermekjóléti szakszolgálatoktól, gyermekotthonoktól, a rendőrkapitányságok vezetőitől. A problémakör részletesebb megismerése érdekében megkereste azon szakmai és civil szervezeteket, amelyek aktív szerepet vállalnak a gyermekprostitúció megelőzésében, illetve visszaszorításában.

## A vizsgálat előzményei

Az úttörő jellegű 2011-es jelentés kiemeli, hogy a jelzőrendszer tagjainak a szükséges jelzéseket már a gyermekprostitúció gyanújának felmerülésekor meg kell tenniük, hogy az esetleges szexuális kizsákmányolás nagyfokú látenciája csökkenjen, a problémák előtérbe kerüljenek. Nem elegendő azonban a problémák feltárása, ha a kezelésre nem alkalmas maga a gyermekvédelmi rendszer. Szükséges a gyermekvédelemben dolgozók szakmai támogatása, képzések, valamint a komplex, több területet átfogó problémamegoldás lehetősége, a prevenció eszközzrendszerének kidolgozása.

A jelentés rögzíti: alapvető aggályokat vet fel, hogy a gyermekjóléti szolgálatok, a gyermekotthonok, illetve gyámhivatalok munkatársai a prostitúció gyanújának felmerülése esetén nem hozzák meg a gyermekek védelme érdekében szükséges intézkedéseket és nem élnek jelzéssel a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai felé. A gyermekjóléti szolgálatok számára nem állnak rendelkezésre olyan speciális ismeretek, szakmai protokollok, útmutatók, amelyek segítenék a munkájukat a gyermekprostitúció feltárásában és a megteendő intézkedések meghozatalában. Így pedig nem tudnak kellő időben és hatékonysággal fellépni és megfelelő segítséget nyújtani a prostitúció áldozatává vált gyermekeknek. Mindez az állam gyermekvédelmi kötelezettségével összefüggésben visszasságot idéz elő. Az ombudsman rámutatott, hogy a szabálysértési törvény 2010. augusztus 19-én hatályba lépett módosítása megszüntette az elzárás fiatalokúval szembeni tilalmát, és lehetővé tette azt, hogy a pénzbírságot fiatalokú esetében is át lehessen változtatni elzárássá. A módosítás után a törvény

nem tekinti gyermeknek a fiatalkorút, lehetővé teszi a szankcionálását prostitúciós tevékenységért. Mindez a fenyegetés pedig súlyosan sérti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát.

A biztos felkérte a nemzeti erőforrás minisztert, hogy a szükséges szakmai protokollok és módszertani útmutatók kimunkálása és közvetítése segítségével gondoskodjon arról, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai eleget tegyenek jelzési és együttműködési kötelezettségüknek. Felkérte arra is, hogy kezdeményezzen komplex vizsgálatot, dolgozzon ki prevenciós programot a veszélyeztetett fiatalok számára, illetve fordítson kiemelt figyelmet a gyermekek jogtudatosítására, különös tekintettel annak az ismeretnek az elmélyítésére, hogy szexuális kizsákmányolásuk esetén mely szervekhez fordulhatnak segítségért. A belügyminisztert felkérte, hogy kezdeményezzen határozott intézkedéseket arra vonatkozóan, hogy a gyermeket szexuálisan kihasználó szervezett bűnözői csoportokat mielőbb felszámolják. Az ORFK vezetőjénél pedig kezdeményezte azt, hogy gondoskodjon arról, hogy a továbbképzések alkalmával az állomány tagjai részletes ismeretanyaghoz jussanak a gyermekprostitúció jelenségéről, illetve az annak visszaszorítására és megelőzése érdekében tehető rendőri intézkedésekről.

A nemzeti erőforrás miniszterének válasza szerint a jelzőrendszer működését, annak problémáit a tárca folyamatosan vizsgálja a rendszer hatékonyságának növelése céljából. A megvalósítandó program egyik kiemelt feladata a gyermekjóléti szolgálatra vonatkozóan egységes szakmai szabályzók, standardok és irányelvek elkészítése, bevezetése, az együttműködési módszertani kérdéseinek kidolgozása, egységes eljárásrend kialakítása. A program fontos eleme az észlelő- és jelzőrendszer standardjainak kialakítása, azon technikák egységes eljárásrendbe foglalása, melyek elősegítik a különböző tématerületek képviselőinek hatékony együttműködését. Jelezte a miniszter, hogy a szociális és gyermekjóléti szolgáltatások területén kötelező továbbképzés keretében a szakembereknek van módjuk a tanfolyamokon való részvételre. Ezen túl a szociális és gyámhivatalok vezetőinek értekezletén fel fogják hívni a figyelmet arra, hogy a gyámhivatalok rendszeres értekezletein foglalkozzanak a gyermekprostitúció és annak megelőzése kérdéskörével.

A miniszter felhívta a figyelmet, hogy a gyermekprostitúció jelensége érinti a gyermekvédelmi gondoskodásból engedély nélküli eltávozások kérdését, ezért kidolgoznak egy módszertani útmutatót az engedély nélküli eltávozások megakadályozására. Beszámolt arról is, hogy a gyermekprostitúció társadalmi okait feltáró kért komplex vizsgálat elvégzése érdekében szükséges intézkedések megtétele folyamatban van. A szakértő felkérte az országos módszertani területi gyermekvédelmi szakszolgálatot, az országos módszertani nevelőszülői hálózatot, a módszertani gyermekotthonokat, hogy dolgozzanak ki tervet a szakellátásban élő gyermekek jogtudatosítására, a gyermekprostitúció, szexuális kizsákmányolás esetén segítséget nyújtó szervek megismertetésére.

A belügyminiszter válaszként az ORFK állásfoglalását küldte meg, egyben tájékoztatta, hogy a Nemzetbiztonsági Munkacsoport megfontolja a tárgykör napirendre tűzését és megtárgyalását. Az ORFK válasza szerint egyre növekvő számú a kizsákmányolt gyermekkorú szerte Európában. Egy az Európai Rendőrségi Hivatal által készített tanulmány kiemeli, hogy jellemző lett a segélyezési rendszer gyermekek felhasználásával történő kihasználása. Tipikus a gyermekek kisebb bűncselekmények elkövetésére való felhasználása, és számos esetben a szülők bűnrészessége is megállapítható. A hazai bűnügyi tapasztalatok szerint az emberkereskedelem áldozatai szinte kizárólag prostituáltak, vagy ilyen tevékenységre kényszerített személyek. A prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem elleni egységes szemlélettel és gyakorlattal történő rendőrségi fellépés érdekében az országos rendőrfőkapitány még 2007-ben kiadta a prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló ORFK utasítást. Ez az utasítás taglalja a bűnügyi szervek konkrét feladatait a jelenségkörhöz kapcsolódóan.

## A vizsgálat módszere

A biztos gyakorlata során számos esetben szembesült azzal, hogy a gyermekprostitúció többnyire látens módon történik, így komoly nehézséget jelentett, hogy a „jelenségről” hogyan kaphatóak megfelelő,

tényszerű információk. A Hivatalhoz ugyanis a jelentés 2011-es kiadása óta sem az érintett kiskorúak részéről, sem a szülők, sem a gyermekek védelmére hivatott szervek részéről nem érkezett olyan beadvány, amely konkrét ügyben a gyermekek prostituálódását sérelmezte volna. A gyermekotthonokat érintő vizsgálatok során szerzett, közvetett jellegű tapasztalatokat leszámítva tehát a biztosnak jellemzően nem voltak olyan közvetlen, magára a gyermekprostitúció módjára, természetére, mértékére utaló információi, amelyekre az eljárását alapíthatta volna.

A biztos ezért részletes tájékoztatást kért azoktól a szervektől, amelyek válasza a 2011-es vizsgálat alapját képezték. Területi oldalról mindez Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Győr-Moson-Sopron, Baranya, Csongrád megyét jelentette. A Hivatal által kapott jelzések, sajtóhírek miatt, valamint a tudomására jutott jó gyakorlatok jobb megismerése érdekében a vizsgálatot az ombudsman kibővítette Bács-Kiskun, Vas és Hajdú-Bihar megyére és a főváros hat kerületére (VIII., IX., X., XI., XIII., XVII. kerület). A megkeresett szervek körét három további gyermekotthonnal (Budapest Főváros Önkormányzatának Kornis Klára Gyermekotthona, EMMI Rákospalotai Javítóintézet és Speciális Gyermekotthon, EMMI Esztergomi Gyermekotthon) is kiegészítette. A gyermekek számos esetben épp a gyermekprostitúciós veszélyeztettség okán kerülnek be a gyermekvédelmi ellátórendszerbe, illetve a gyermekotthonban is veszélyeztetettek maradnak. Az áldozatok nem mindig lányok, de nagyobb részt ők a legvesélyeztetettebbek. Így esett a biztos választása e három intézményre, mivel azokban csak lányok nevelkednek.

## **Az ügy érdemében**

*Az önkéntesség és a kényszer értelmezési keretei a 18 év alatti gyermekek prostitúciós tevékenysége kapcsán*

*Magyarország nemzetközi gyermekjogi kötelezettségei fényében*

A jelentés aláhúzza, hogy az ombudsmani vizsgálat alapját alapjogi, illetve gyermekjogi oldalról a Gyermekjogi Egyezmény, a Lanzarote-i Egyezmény és a Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyvben foglaltak jelentették. Ezek értelmében pedig a biztos fogalmilag

kizártnak tartotta az önkéntességet a prostitúcióban, ha azt 18. életévét be nem töltött személy végzi. Álláspontja szerint minden egyes esetben abból kell kiindulni, hogy a kiskorú a prostitúciós tevékenységet valamilyen – akár fizikai, akár lelki, akár gazdasági – kényszer vagy fenyegetés hatására végzi. A hivatkozott Lanzarote-i Egyezmény értelmében áldozatnak a szexuális kizsákmányolásnak vagy szexuális zaklatásnak kitétt gyermek minősül. A Gyermekprostitúciónak szóló fakultatív Jegyzőkönyv szerint gyermekprostitúciónak minősül a gyermek szexuális tevékenységekben történő felhasználása, díjazás vagy más ellenszolgáltatás fejében.

A fenti nemzetközi jogi előírásokból és az Alaptörvényből, ezen belül az állam gyermekvédelmi kötelezettségéből is levezethető az ombudsman szerint, hogy automatikusan, kivételt nem engedve, minden esetben kényszer áldozatának kell tekinteni azt a 18. életévét be nem töltött személyt, aki prostitúciós tevékenységet végez. Egy megdönthetetlen vélelemlről van ugyanis szó: nem fogadható el magyarázatként a prostitúciós tevékenységen ért gyermekkorú személy esetében az önkéntesség, akkor sem, ha valamennyi érintett ezt meggyőzően és egybehangzóan állítaná. Könnyen előfordulhat, hogy maga az érintett gyermek nincs tudatában annak, hogy ő áldozat, sőt nem is érzi áldozatnak magát. Nem fogadható el az önkéntesség magyarázatként akkor sem, ha a kényszer nem látványos: anyagi javak megszerzése vagy valamilyen függőség motiválja. Pusztán azért, mert a gyermekkorú személyt nem éri közvetlen és direkt fizikai fenyegetés vagy kényszer (pl. bántalmazás vagy szexuális erőszak), nem lehet beszélni a kényszer hiányáról. A jelentés kiemeli, hogy nem egyeztethető össze az emberi méltósághoz való joggal az a helyzet, hogy egy kényszerhelyzetben lévő személyt áldozatként büntetőjogi, szabálysértési jogi szankció fenyeget.

A jelentés hivatkozik az alkotmánybírószági gyakorlatra, amely értelmében a döntés súlya az, ami a gyermek joggyakorlásának korlátozását indokolja mindaddig, amíg felelős döntésre nem képes. A döntést azok a következmények, kockázatok tehetik súlyossá, amelyeket a döntéssel a gyermek vállal. Az állam kötelezettsége, hogy a gyermek személyiségfejlődéséhez szükséges védelmet és gondoskodást nyújtson, mindez vonatkozik az egyértelműen káros hatások

távol tartására, magában foglalja, hogy az állam a személyiségét, s így az egész jövőző életét meghatározó súlyos kockázatvállalást is elhárítsa. Az ombudsman szerint nem igényel hosszú igazolást, hogy a gyermek prostitúciós tevékenysége alapjaiban sérti a védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, éles ellentétben áll a legjobb érdekekkel. Amennyiben egy gyermek ilyen helyzetbe kerül, az egyben azt is jelenti, hogy a szülő (törvényes képviselő), az állam részéről nem tett eleget a védelemhez, gondoskodáshoz való jog érvényesülésének. Az állam jogvédelmi kötelezettsége, hogy az ilyen helyzetbe került és így áldozattá vált gyermekeknek hatékony segítséget, támogatást nyújtson, megóvja őket akár a saját, súlyos következményekkel járó döntéseiktől, de mindezt a gyermekvédelmi rendszeren belül, nem pedig szankciók alkalmazásával. Másfelől a megelőzés területén az állam részéről – hasonlóan a drogfogyasztás területéhez – nem fakultatív feladat a gyermekek, a fiatalok megszólítása, a jogtudatosság előmozdítása.

A vizsgálat megerősítette, hogy számszerűsíthető módon is szinte minden megkeresett megyében és a fővárosban is – a rendőrség számára is érzékelhető módon – jelen van a gyermekprostitúciós tevékenység. Mindez annak ellenére is így van, hogy valamennyi válasz elismeri a látencia miatt azt, hogy mindössze az ilyen cselekményeknek egy kisebb hányada kerül valamilyen módon a gyermekvédelmi hatóságok, a rendőrség látókörébe. Rögzítette a jelentés azt is, hogy a kiskorúak ilyen irányú, súlyos kizsákmányolását másként közelíti meg a jogi szabályozás és másként a hatóság. A válaszok alapján számos esetben elsősorban bűncselekmény, illetve szabálysértés elkövetőjeként és nem áldozataként tekintenek a prostitúcióval érintett gyermekekre.

A szankciórendszerrel összefüggésben szükséges kiemelni, hogy a Büntető törvénykönyv (Btk.) alapján a prostitúció elősegítése büntetendő, aki mászt prostitúcióra rábír, épületet vagy egyéb helyet prostitúció céljára másnak a rendelkezésére bocsát, 18. életévét be nem töltött személy prostitúciójához segítséget nyújt. Még súlyosabban, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki 18. életévét be nem töltött személyt bír rá prostitúcióra. A Btk. alapján a gyermek-

prostitúció kihasználása büntetést követi el, aki 18. életévét be nem töltött személy prostitúciójából haszonszerzésre törekszik. Három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő az, aki 18. életévét be nem töltött személlyel való szexuális cselekményért ellenszolgáltatást nyújt, tehát kiskorú prostituált szolgáltatásának az igénybe vétele az igénybe vevő személy részéről bűncselekmény.

A szabálysértési törvény értelmében tiltott prostitúció szabálysértéséről akkor beszélhetünk, ha valaki a külön törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján hozott önkormányzati rendeletben a szexuális szolgáltatással összefüggő korlátozást, illetve tilalmat megszegi. A törvény szerint fiatakorú az a személy, aki a szabálysértés elkövetésekor a 14. életévét betöltötte, de a 18. életévét még nem, a tiltott prostitúció szabálysértése megállapítása esetén – a pénzbírság, illetve közérdekű munkavégzés mellett – szabálysértési elzárás büntetés kiszabásának is helye van.

Jelen pillanatban tehát a felnőtt prostitúciós tevékenység végzése önmagában nem minősül sem szabálysértésnek, sem bűncselekménynek, amennyiben megfelel az előírt korlátozásoknak és tilalmaknak. A miniszter azzal érvelt a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) előírása alapján, hogy a 18 év alatti, azaz gyermekkorú személy jogszerűen nem végezhet prostitúciós tevékenységet (amellett, hogy az azt igénybe vevő személy viszont büntethető). Megfordítva ezt az egyébként helytálló megállapítást azonban az is nyilvánvaló, hogy ha egy 18 év alatti személy a tilalmakat megsértve (pl. türelmi zónán kívül a közterületen, vagy éppen orvosi igazolás hiányában) végez prostitúciós tevékenységet, akkor vele szemben szabálysértési eljárás indul. A biztos megjegyzi, hogy egy gyermekkorú prostituált esetében – ahol az önkéntesség a már kifejtettek szerint cáfolható – nehezen értelmezhető a tilalmak és korlátozások megszegése, hiszen nem önkéntes a döntés.

A hatályos jogszabályok alapján – a hatalmas látencia mellett – tiltott prostitúciós tevékenység miatt szabálysértési eljárás folytatható le 14 és 18 év közötti személlyel szemben, sőt a bíróság akár elzárást is kiszabhat adott esetben. A szabálysértési felelősség alól kizárólag akkor mentesül a gyermekkorú személy, ha bizonyítható, hogy a prostitúciós tevékenységet kényszer vagy fenyegetés hatására követte el. Eltérő ugyanakkor az egyes megyei rendőr-főkapitányságok eljárása,

gyakorlata akkor, ha egy gyermeket tiltott prostitúciós tevékenységen érnek. Több rendőrkapitányság is indított tiltott prostitúciós tevékenység miatt eljárást, ahol az elkövető személy 18 év alatti volt, másutt viszont ilyen nem fordult elő. A gyermekotthonok válaszaik szerint gyakran fordul elő a pénzbírság, amit nem tudnak megfizetni a fiatalok. Általában épp a gyermekotthonokból való jogellenes távollét vagy a családtól való szökés nem tette lehetővé az időben való reakciót a közérdekű munkabüntetésre váltásra, így gyakran az elzárás lett a végső büntetési forma. Ritka, hogy ezek a fiatalok vagy családjuk jövedelemmel, vagyonnal bírnak, így rendszerint a gyermekotthonok kifizetik a pénzbírságokat, hogy a gyermeknek ne kelljen az elzárást elszenvednie. Előfordul, hogy a 18 év alatti elkövető csak figyelmeztetést kap, éppen azért, mert nincs vagyona, jövedelme. Mindez a szankció alkalmazásának diszfunkcionális működését példázza, egy közvetett vagy közvetlen, fizikai, lelki vagy gazdasági kényszer vagy fenyegetés hatása alatt álló 18 év alatti személy esetében sem a generális, sem a speciális prevenció nem működik. Jelenleg nincsen olyan, a felelősségre vonást kizáró szabály, amely a jogalkalmazók számára egyértelművé tenné, hogy tiltott prostitúció miatt 18 év alatti személyek – mivel ők lényegében, a fentiek szerint áldozatnak tekintendők – nem szankcionálhatóak.

A rendőrségi válaszok azt hangsúlyozták, hogy eljárásuk során a büntetőjogi terminológiát használják: gyermekkorúnak a 14. életévét be nem töltött személyt értik, míg a 14–18 év közöttieket fiataloknak tekintik. Más jogkövetkezmények és eljárásjogi kötelezettségek vonatkoznak így a gyermekkorú elkövetőkre és mások a fiatalokra. A kiskorúakkal szemben kezdeményezett eljárásuk során a Btk. és a szabálysértési törvény rendelkezéseit, a rendőrségnek a prostitúcióval és ezen belül a gyermekprostitúcióval kapcsolatos feladatait szabályozó 13/2014 (V. 16.) ORFK utasítását alkalmazzák. Ezért sok esetben – amennyiben a gyermeket prostitúciós tevékenységen érik – őrizetbe veszik, és szabálysértési eljárást kezdeményeznek ellene.

A válaszok alapján is látható, hogy a 18. életévüket be nem töltött gyermekeket tiltott prostitúciós tevékenység észlelésekor nem áldozatként, hanem elkövetőként kezelik, és szabálysértési eljárást kezdeményeznek ellenük. Ha igazolódik, hogy az elkövető a cselekményt



kényszer, fenyegetés hatására tette, úgy az a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően büntethetőséget kizáró ok. A problémát azonban pontosan az jelenti, hogy magát a kényszert, fenyegetést nehéz bizonyítani, a gyermekek az őket prostitúcióra rábíró (kényszerítő) személyeket sokszor nem jelentik fel, nem vallanak ellenük, nemegyszer az esetleges feljelentést kényszer hatására visszavonják. A rendőri szervek munkatársai a válaszok szerint a belső utasításoknak és a jogszabályoknak megfelelően járnak el. A szabályozás tekintetében és a gyakorlatban ugyanakkor a nemzetközi gyermekjogi kötelezettségek nyomán alapvető szemléletváltásra van szükség.

Az ombudsman mindezek alapján megállapította, hogy nem egyeztethető össze a Gyermekjogi Egyezményben, valamint a Lanzarote-i Egyezményben foglalt kötelezettségekkel, és a gyermekek emberi méltóságához, védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő súlyos visszaállást okoz, hogy – a kényszer vélelmezése helyett – a magyar jog a 14–18 év közötti személyeket is felelősségre vonja és szankcionálja tiltott prostitúciós tevékenység végzése miatt. A Lanzarote-i Egyezmény által is megkövetelt, az áldozatok hatékonyabb segítése, megvédése nélkül – amellet, hogy egyfajta bizalmat alapozhat meg és segítheti a kerítéssel, futtatással foglalkozó személyek jobb büntetőjogi felelősségre vonását – a biztos szerint nem lehet hatékonyan visszaszorítani a gyermekprostitúciót hazánkban. Nem kerülhető meg továbbá a gyermekvédelmi intézmények, hatóságok, szakemberek és a rendőrség közötti hatékonyabb együttműködés sem: mindez nem múlhat pusztán azon, hogy egy-egy településen, megyében mennyire elkötelezettek az érintettek.

A jelentés hangsúlyozza, hogy a szankcionálás megszüntetése sem tekinthető még önmagában elégségesnek, hanem pusztán az első lépésnek az érintett gyermekek jogainak védelme terén. Önmagában az sem elegendő, hogy a gyermekprostitúciós tevékenységet elősegítő, abban aktívan közreműködő nagykorú személyekkel szemben a hatályos büntetőjogi szabályok értelmében fel lehet lépni. Az ilyen helyzetbe került és a jog által is mindvégig következetesen és automatikusan áldozatnak tekintett gyermekek esetében ugyanis a veszélyeztető közvetlen környezet miatt – akár annak akarata ellenére – fokozottan be kell lépnie a gyermekvédelmi rendszernek.

*A prostitúció veszélyének súlyosan kitett,  
gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek esetében  
a megelőzés és a megóvás eszközszerrendszere kapcsán*

A gyermekprostitúció jelensége elleni fellépés kapcsán az egyik kiemelt kérdés a gyermekvédelmi szakellátásában nevelkedő gyermekek helyzete: esetükben ugyanis a veszélyeztetettség magasabb, mint a családban nevelkedő gyerekek esetében. A gyermekotthonokban az engedélyezett eltávozás alatt, illetve az intézményből való elszökés alkalmával halmozottan megnő a prostituálódás veszélye (akkor is, ha nem eleve ez a szándék motiválta a szökést vagy a vissza nem térést). Jellemző tapasztalat, hogy a futtatók sokszor már az intézmény előtt várják a gyermekeket, sőt adott esetben ismert a személyük is az intézmények előtt, de nincsen ellenük olyan közvetlen bizonyíték, amely nyomán eljárhatnának, intézkedhetnének velük szemben. Az ombudsman is osztotta azt a válaszokban szereplő véleményt, hogy a súlyosabb, visszatérő problémák esetében – az arányosság elvét tiszteletben tartva – az indokolt izoláció (elkülönítés) jelenthet megoldást. Az izoláció mint a gyermek jogait korlátozó intézkedés alkalmazása azonban megfelelő garanciális jogszabályi rendelkezések hiányában nehezen működhet. A biztos szerint jelenleg kétoldalú a probléma: egyrészt eszköztelennek érzik magukat a gyermekvédelmi intézmények, a másik oldalról viszont a személyi szabadság arányos korlátozására hiányoznak azok az alapjogi-jogállami garanciák, amelyek az intézményektől számon kérhetőek lennének.

A jelentés üdvözölte a szaktárca által a speciális gyermekotthonok, speciális lakásotthonok és a gyermekotthonok speciális csoportjai működését érintő jogszabály-módosítások előkészítése érdekében létrehozott munkacsoport megalakítását, működését. A munkacsoport – amelyben a biztos munkatársa is helyet kapott – áttekintette az eddigi tapasztalatokat. Eszerint a speciális gyermekotthonokban, illetve az egyéb gyermekotthonokban (ahol egyébként építészeti vagy egyéb okokból nem is áll rendelkezésre megfelelő izolációs lehetőség) a gyakorlatban széles körben előfordul az intézménybe újonnan bekerült, valamint az engedély nélküli eltávozást követően oda visszatért, visszahozott gyermek izolációja. Ilyenkor arra kötelezik

a gyermeket, hogy az intézményt vagy annak meghatározott részének területét hosszabb ideig csak kísérelővel vagy egyáltalán ne hagyja el. Bizonyos esetekben e szabadságkorlátozás egyben a kapcsolattartás olyan korlátozásával is együtt járhat, amelyről a gyámhatóság határozatában nem rendelkezett.

A gyermekvédelmi törvény értelmében a speciális gyermekotthon vezetője szükség esetén 24, legfeljebb 48 óra időtartamra korlátozhatja a gyermek személyes szabadságát, s ha úgy ítéli meg, hogy ez hosszabb időtartamra is indokolt, a gyámhatóságnál a gyermek nevelési felügyeletének elrendelését kell kezdeményeznie. Külön szabályok vonatkoznak emellett a biztonsági elkülönítő helyiségek alkalmazására, ezzel kevesebb a probléma. Az intézményi gyakorlatban alkalmazzák a hosszabb időtartamú szabadságkorlátozást, a rendelkezésre álló adatok alapján a nevelési felügyelet elrendelésére a gyakorlatban nagyon ritkán kerül sor, a jogintézmény jelenlegi kihasználatlansága tehát felülvizsgálatra szorul. Az izoláció alkalmazása során azt kell mérlegelni, hogy a gyermek személyes szabadsághoz való joga a védelemhez és gondoskodáshoz való jogával ütközik. Ha a gyermek gyermekotthonban kerül elhelyezésre, akkor az állam lép a szülő helyébe. A speciális gyermekotthon ellátottjai fokozottan veszélyeztetettek a kábítószer-használat, a prostitúció és a bűncselekmények áldozatává válás szempontjából. A munkacsoport tagjai jelezték, hogy a szökés után visszatérő gyermek esetében szintén indokolt egy olyan időszak automatikus meghatározása, amikor újrapiálható vele a viszony, illetve kideríthető, hogy pontosan mi történt vele a kint tartózkodása alatt, mire van szüksége, jó döntés volt-e, hogy elengedték oda, ahonnan megszökött, illetve „eltűnt”; erre 1-2 nap ugyanis nem elég. Más vélemények szerint akár alkalmazandó lehet ilyen intézkedés a súlyosabb szabályszegések esetében is.

Elhangzott, hogy a gyermek legfőbb érdeke valóban indoka lehet a szabadság korlátozásának, azonban ennek törvényen kell alapulnia, egységes gyakorlat alapján pedig az egyedi, konkrét ügyben hozott, ilyen módon a törvényes képviselőnek jogorvoslati lehetőséget biztosító egyedi határozatnak kell elrendelnie. Minden ilyen esetben a helyzethez, körülményekhez képest ki kell kérni a gyermek véleményét, tájékoztatni kell az intézkedésről. A szülői felügyeleti jog

gyakorlásával szemben ugyanis az állam, a közhatalom nyilvánul meg, hozzátéve, hogy a tartós izoláció még a szülő nevelési jogával sem fér össze, annak jogkövetkezményei vannak.

A jelentés mindezek ismertetését követően kitért arra, hogy az ombudsman egy korábbi jelentésben külön felkérte az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy segítse elő a munkacsoportban megkezdett egyeztetéseket és – a megszületett záró tanulmány mielőbbi nyilvánosságra hozatala mellett – mindezek nyomán a jogszabálymódosítások előkészítését. Így a jelen vizsgálat kapcsán a biztos nem látta indokoltnak erre vonatkozóan újabb ombudsmani intézkedés megtételét. Az ombudsman felhívta a figyelmet emellett a jelentésében arra is, hogy a gyermekprostitúció kétségtelenül nem pusztán rendszeti kérdés és nem is kizárólag a gyermekvédelmi szakellátást érintő, hanem egy komplex társadalmi probléma. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba kerülő gyermekek eleve súlyosan veszélyeztetve vannak, így másokhoz képest könnyebben válhatnak szexuális kizsákmányolás áldozatává (ugyanakkor a szakellátásban élő gyermekek nem egyformán veszélyeztetettek).

A gyermekvédelmi szakellátást érintően rámutatott, hogy a gyermekvédelmi törvény alapján a jelzőrendszer tagjai kötelesek hatósági eljárást kezdeményezni – többek között – a gyermek bántalmazása, illetve egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén. A gyermek felismert szexuális kizsákmányolása egyértelműen súlyos veszélyeztetettségnek minősül. Ha csak ennek a gyanúja merül fel, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga álláspontja szerint akkor is megköveteli, hogy az azt észlelő szerv a „gyanú” végére járjon, meggyőződjön arról, hogy a gyermek valóban veszélyeztetett-e, és tegye a szükséges intézkedéseket. A vizsgálat során kapott válaszokból kiderült, hogy a szakellátásban dolgozók pusztán a gyermek prostituálttá válásának gyanúja esetén – közvetlen bizonyíték hiányában – nem tudnak ilyen jelzést tenni. Mindez azonban alkalmas arra, hogy a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasságot okozzon.

A gyermekotthonok válaszai alapján szerzett tapasztalatok szerint nincs olyan központi, egységes gyakorlatot szolgáló átfogó intézkedési

terv, valamint a szakemberek számára elérhető képzés, továbbképzés, iránymutatás, szakmai protokoll, amely kifejezetten a gyermekotthonban dolgozók munkáját segítené, illetve a gyermekvédelmi szakellátásban felmerülő kihívásokra adna választ. A kapott válaszok nyomán jelenleg több olyan általános jellegű stratégia is létezik, amely kapcsolódhat a gyermekprostitúció elleni fellépéshez, illetve annak megelőzéséhez. Itt említendő az Emberkereskedelem Elleni Küzdelemről szóló, 2013–2016 közötti Nemzeti Stratégia, illetve a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia (2013–2023) is. Ezek azonban vagy egyáltalán nem térnek ki erre a területre, vagy átfogó jellegűek, és nem specializáltak a gyermekprostitúcióra fókuszálnak.

Egy gyermek prostituálttá válása olyan traumával és következményekkel jár, amelyek utólagos orvoslása rendkívül nehéz. Mindezeket felismerve a biztos felhívta a figyelmet: a Lanzarote-i Egyezmény kifejezetten kimondja, hogy mindegyik állam megteszi a szükséges jogalkotási vagy más intézkedéseket a gyermekek védelmével és jogaival kapcsolatos tudatosság növelése céljából azon személyek körében, akik rendszeres kapcsolatban állnak a gyermekekkel az oktatási, az egészségügyi, a szociális védelem, az igazságszolgáltatás, a büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás területén. A Lanzarote-i Egyezmény szerint mindegyik állam megteszi a szükséges jogalkotási és egyéb intézkedéseket azért, hogy e személyek megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek a gyermekek szexuális kizsákmányolásáról, zaklatásáról, e cselekmények felismerésének módjairól.

Mindezek alapján a biztos fenntartotta, hogy a specifikusan a gyermekprostitúció hatékonyabb felismerését, a gyermekprostitúcióhoz vezető helyzetek megelőzését célzó, ténylegesen megvalósuló cselekvési terv, intézkedéscsomag hiánya, a tematikus szakemberképzés, az átfogó megelőzési intézkedések elmaradása nem felel meg a Lanzarote-i Egyezmény rendelkezéseinek, és visszasságot okoz a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Kiemelte továbbá azt, hogy a munkacsoport keretében hiteles információk gyűjtése érdekében a már meglévő adatok, kutatási eredmények feltérképezésére, aktualizálására, elemzésére kerülhet sor, a kutatások tervezése, lebonyolítása, a meglévő kutatások kiterjesztése, átdolgozása is fontos előrelépést jelenthet.

Sor kerülhet az összegyűjtött adatok elemzésére, a trendek felvázolására, előre jelzésére, a veszélyeztetett gyermekcsoportok azonosítására, jellemzőik leírására.

*A rendőrségi programok működésével, jó gyakorlatok hasznosításával összefüggésben*

A válaszok alapján eltérő kép alakult ki, hogy a rendőr-főkapitányságok milyen feladatokat látnak el, milyen szakmai felkészültséggel rendelkeznek a gyermekprostitúciós tevékenység megelőzése, megakadályozása terén (képzések, továbbképzések, ismeretterjesztő kampányok, nemzetközi kapcsolatok, civil szervezetekkel való együttműködés). Látható, hogy egyes programok (DADA, ELLEN-SZER) átfogó módon minden megyében működnek jelenleg, de kérdéses, hogy ezek a programok pontosan hány gyermeket, ezen belül hány kifejezetten veszélyeztetett (például a szakellátásban nevelkedő) gyermeket tudnak ténylegesen és hatékonyan elérni, megszólítani és érdemi hatást kifejteni a megelőzésben. Ezt támaszthatja alá, hogy ezeken az iskolai programokon egyetlen jelzés sem érkezik a résztvevő diákoktól, hogy saját maguk vagy a környezetükben találkoztak volna a prostitúcióval. Volt olyan, a jelenséggel statisztikailag is kimutathatóan érintett rendőr-főkapitányság, amely azt jelezte, hogy „amennyiben ilyen [gyermekprostitúciós érintettség] felmerülne, úgy a főkapitányság nem rendelkezik ezek kezelésére szolgáló szakmai protokollal”.

Hasonlóképp lényeges a biztos szerint, hogy bár a legtöbb rendőrkapitányság a gyermekvédelmi intézményekkel, szervekkel való együttműködés fontosságára utalt, eközben a tényleges, érdemi kooperáció megvalósulása, megállapodás-kötés, az esetin túli, rendszeresített kommunikáció formájában kevés megyében valósul meg. A jelenlegi gyakorlat alapján például nagy jelentősége lenne annak, hogy a gyermekotthonok és rendőrség effektíven együttműködjenek már a gyermekprostitúció megelőzése kapcsán, ne csak a gyermek szökésének kezelése során vagy éppen akkor, amikor már prostitúciós tevékenységen érik őt. A rendőri szervek közül az ombudsman éppen ezért is kiemelte a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányságot,

amely példaértékű szemlélettel dolgozik, magát a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjának is tekintve a gyermekprostitúció jelenlétét több vetületben vizsgálta. A gyakorlata is jól alátámasztja, hogy az esetek statisztikai alacsony előfordulása egyáltalán nem jelentheti a veszélyeztetettség csekély voltát, hiszen igen komoly a látencia. Épp ezért a prevenció adta lehetőségek lehető legszélesebb körű alkalmazását az e megyében végrehajtott bűnmegelőzési tevékenység hasznosulása számtalan esetben igazolta, ezeket indokolt lenne országos szinten is alkalmazni.

Az ombudsman végül felhívta a figyelmet, hogy a 2011-es jelentést követően számos előrelépés történt a gyermekvédelmi szakellátás rendszerében a gyermekprostitúció felismerése és megelőzése terén. Ilyen a gyermekbántalmazás felismerése és kezelése címmel indított képzés, valamint az ezekben az intézményekben bevezetett rendkívüli jelentések rendszere. Az utóbbi években emellett több sikeres interaktív, a gyermekeket is bevonó megelőző és áldozatsegítő program is indult az EMMI Rákospalotai Javítóintézet és Speciális Gyermekotthonban és az EMMI Esztergomi Gyermekotthonban, ráadásul a központi kezdeményezések mellett az intézmények szakmai-civil partnerek bevonásával mintaértékű egyedi programokat indítottak.

## Intézkedések

Az ombudsman jelentésében a visszásságok orvosolására azt javasolta a belügyminiszternek, hogy a nemzetközi gyermekjogi standardokkal összhangban kezdeményezze a szabálysértési törvény olyan tartalmú módosítását, amely értelmében a jövőben 18 év alatti személy nem büntethető semmilyen esetben sem tiltott prostitúció szabálysértésének elkövetése miatt.

Felkérte a biztos az emberi erőforrások miniszterét, hogy segítse elő a szakértői munkacsoportban megkezdett munkát és tegye meg a szükséges intézkedéseket, így különösen a személyi és tárgyi feltételek biztosítását, illetve szakmai protokollok, képzési anyagok és jogszabály-módosítások előkészítését. Arra is felkérte, hogy kezdeményezze egy olyan specifikus intézkedés-csomag, cselekvési terv kidolgozását, amelynek keretében figyelmet fordítanak a megelőzés

alapvető aspektusaira, feltételeire. Így például a gyermekek jogtudatosítására, tematikus kampányok indítására a Lanzarote-i Egyezmény szerint annak elmélyítésére, hogy a gyermekprostitúció veszélyének, illetve a bármilyen más szexuális zaklatásnak, kizsákmányolásnak kitett gyermek mely szervekhez, személyekhez fordulhat bizalommal segítségért, illetve támogatásért. Kérte a minisztertől továbbá, hogy gondoskodjon a gyermekvédelemben – mind az alapellátásban, mind a szakellátásban – dolgozók munkáját segítő, a gyermekprostitúció felismerésével, megelőzésével foglalkozó képzések indításáról.

Az ombudsman felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy tekintse át a gyermekprostitúció jelenségének kezelését érintő meglévő szakmai protokollokat, valamint a rendőri szervek által jelenleg országos szinten működtetett bűnmegelőzési programok gyermekprostitúció kérdésével kapcsolatos elemét, vizsgálja felül és aktualizálja azok tartalmát, illetve vizsgálja meg az egyes megyei rendőrkapitánysági jó gyakorlatok általánossá tételét. Kezdeményezte, hogy kérje fel valamennyi rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy biztosítsa a rendőri szervek és a gyermekvédelmi intézmények, így különösen a gyermekotthonok közötti együttműködés érdemivé és folyamatossá tételének lehetőségét, megállapodások kidolgozását a gyermekprostitúció megelőzése területén. Végül felkérte: gondoskodjon arról, hogy a képzések, továbbképzések alkalmával az állomány folyamatosan részletes ismeretanyaghoz, aktuális információkhoz jusson a gyermekprostitúció jelensége, annak visszaszorítása, kezelése és megelőzése érdekében tehető intézkedések kapcsán.

## **A jelentés utóélete**

A belügyminiszter válaszában az ajánlásokkal nem értett egyet, nem látta egyik javaslatot sem megalapozottnak. Kitért arra, hogy a magyar jogrendszerben önmagában a prostitúció nem büntetendő, a szabálysértési törvény kifogásolt tényállása alapján a prostitúcióval kapcsolatos egyes „technikai” szabályokat (egészségügyi igazolás megléte, védett övezet) megszegő elkövető büntetendő. Mindez tehát független attól, hogy az elkövető a 18. életévét betöltötte-e vagy sem.



A kért módosítás végrehajtása esetén nem szankcionálhatnák azt, ha a fiatalkorú prostituált a védett övezetben vagy egészségügyi ellenőrzés, igazolás hiányában folytatja tevékenységét. Álláspontja szerint ezeknek a „technikai” szabályoknak a figyelmen kívül hagyása egyrészt azt eredményezné, hogy a fiatalkorú prostituáltak a jelzett területeken legálisan megjelenének. Másrészt pedig, ha az állam lemondana a fiatalkorú prostituáltak egészségének védelmét célzó közhatalmi kényszerről, azzal a társadalom többi tagjának egészséghez való jogát veszélyeztetné. Hangsúlyozta, hogy a fiatalkorú személyek prostituálódásának megakadályozása, csökkentése sokrétű probléma, a megoldásához szükséges eszközök nem elsődlegesen a rendészeti szerveknél, hanem a szociális ellátást, közoktatást biztosító szerveknél állnak rendelkezésre, akik a bűnmegelőzési szakterülettel együttműködve még eredményesebben járhatnak el.

Az ombudsman viszontválaszában tájékoztatta a minisztert, hogy a válasszal nem tud egyetérteni. Ismét felhívta a figyelmét arra az összefüggésre, hogy jelenleg egy 14 és 18 év közötti gyermek – helyesen – nem végezhet jogszerűen prostitúciós tevékenységet, mivel a feltételek egy részének nem tud megfelelni. Például egészségügyi igazolást értelemszerűen nem kaphat, mert ezzel az állam maga legalizálná a 18 év alatti személyek prostituálódását. Egy 18 év alatti személy, aki prostitúciós tevékenységet folytat, minden esetben elköveti a tiltott prostitúció szabálysértését. A biztos utalt rá, hogy a fentiek nyomán nem tudja értelmezni azt az érvelést sem, amely szerint a 14–18 év közötti elkövetők esetében prostitúciós tevékenység szankcionálására mások – feltételezhetően a „kliensek” – egészséghez való jogának megóvása érdekében kerül sor.

Kiemelte, hogy automatikusan, kivételt nem engedve, minden esetben kényszer áldozatának kell tekinteni a 18. életévét be nem töltött személyt. Alapvető jogállami szabályként utalt arra, hogy a kényszerhelyzet meglétét a jogellenes cselekményt elkövető személlyel szemben a felelősségre vonás során a jogalkalmazó bíróságnak, hatóságnak mindig vizsgálnia és mérlegelnie kell. Ezen túl azonban a jogalkotó felelőssége, hogy az ismerten, tipikusan kényszerhelyzetben lévő személyek esetében megfelelő védelmet biztosítson. A jelenlegi helyzetben éppen a prostitúciós tevékenység mögött álló

személyek, bűnözői körök megfelelő büntetőjogi felelősségre vonása marad el. Az ombudsman szerint a jelenlegi rendszer paradox módon épp e gyermekeket kihasználó, kizsákmányoló bűnözőkkel szembeni hatékonyabb fellépést akadályozza, az ilyen helyzetbe került, kiszolgáltatott gyermekek részéről a szankcióval való fenyegetés – szemben a gyermekvédelmi irányú beavatkozásokkal – egyszerűen nem tud bizalmat teremteni az együttműködésre. Egy kényszerhelyzetben lévő prostitúciós tevékenységen ért gyermek esetében pedig a visszatartó erő, sem a generális, sem a speciális prevenció nem érvényesülhet.

Nem tartotta a biztos elfogadhatónak azt az érvet sem, hogy a szabálysértési szankció eltörlése azt vonná maga után, hogy legálisan jelennének meg a tiltott területeken is 18 év alatti prostituáltak. Ismét aláhúzta, nem arról van szó, hogy a prostitúciós tevékenységen ért 14–18 év közötti gyermekek esetében a rendőrségnek ne lenne intézkedési kötelezettsége, a cél, hogy ilyen esetekben ne kerüljön sor az áldozattá vált gyermek ellen folytatott szabálysértési eljárásra (dekriminalizáció). Az ilyen helyzetbe került gyermek esetében kulcsfontosságú, hogy eltávolítsák a környezetéből, akár a családból is kiemelik, a jelzőrendszer tagjaként a rendőr itt komoly szerepet kaphat. A biztos szerint pusztán az első lépés az érintett gyermekek jogainak védelme terén a szankcionálás teljes felszámolása. Az ilyen helyzetbe került, a jog által következetesen, automatikusan áldozatnak tekintett gyermekek esetében a veszélyeztető közvetlen környezet miatt – akár annak akarata ellenére – fokozottan be kell lépnie a gyermekvédelmi rendszernek.

A belügyminiszter újabb válasza megismételte azt az állítást, hogy „pusztán életkor alapján nem kerül szankcionálásra az, ha valaki prostitúciós tevékenységet végez”. Arra is hivatkozott, hogy „a prostitúciós tevékenység előfeltételeként előírt orvosi igazolás beszerzése kapcsán semmi nem zárja ki, hogy azt egy fiatalkorú részére is kiállítsa az orvos”. Újra felhívta a figyelmet, hogy a javasolt módosítás alapján még e szabályokat sem kellene a fiatalkorú prostituáltak betartania. Így eszköztelen lenne a hatóság a védett jogtárgyak tekintetében, a fiatalkorú prostituáltak a jelzett területeken legálisan megjelenének. Beszámolt arról, hogy az EMMI megerősítette azt,

hogy az egészségügyi igazolás kiállítása nem kizárt a fiatalkorú személyek esetében. A jogalkotó az egyes eljárási cselekmények végrehajtását alapjaiban érintő garanciális szabályozás bevezetésével prioritásként kezeli az érintett személyi körök büntetőeljáráshoz kapcsolódó védelmét. A teljes mértékben kiszolgáltatott helyzetben levő, és ennek eredményeként szexuális úton kihasználta, a nemi élet szabadságától lényegében megfosztott, 14. és 18. életév közötti személy bizonyos esetekben, a büntetőeljárás törvény alapján külön döntés nélkül különleges bánásmódot igénylőnek minősülhet. A szabálysértési felelősség megállapítására irányuló eljárás során vizsgálni kell azonban a büntethetőséget kizáró okok, így a kényszer, fenyegetés esetleges fennállását.

Az ombudsman ismételt viszontválaszában rámutatott, hogy a választ továbbra sem tudja elfogadni, álláspontját és az ajánlásait továbbra is teljes egészében fenntartja. Kiemelte, hogy megdöbbenőnek tartja azt, hogy jelenleg a jogi szabályozás (vagy annak a hiánya) megengedi, hogy 18 év alatti gyermek olyan egészségügyi igazolást kapjon, amely szerint legálisan végezhet prostitúciós tevékenységet. A jogalkotó ugyanis e megoldással aktívan tűri és tudomásul veszi, közvetve legalizálja a gyermekprostitúció jelenségét, ahelyett, hogy azonnal gyermekvédelmi intézkedéseket tenne. A biztos újra megfogalmazta, hogy a jelenlegi részbeni kriminalizációs jogi megoldás, amely szerint súlyos kényszerhelyzetben lévő 18 év alatti gyermek tiltott prostitúció szabálysértése miatt büntethető, nem egyeztethető össze a jelenlegi nemzetközi gyermekjogi kötelezettségekkel, továbbá nem felel meg a magyar alkotmányos szabályoknak sem. Az agályos szabályozás eltörlésére azonban mindennek ellenére a mai napig nem került sor.

Az országos rendőrfőkapitány válaszában kiemelte: a hatáskörébe tartozó, a gyermekprostitúció jelenségével kapcsolatos megelőzési és felderítési tevékenység lehető leghatékonyabb gyakorlati végrehajtása érdekében feladatterv készült, amit megküldött. Az ORFK „Az emberkereskedelem elleni küzdelemhez kapcsolódó áldozatvédelmi képzések szervezése” címmel projektet folytat. Ennek célja az áldozatok eredményes azonosítása és irányítása céljából tartandó képzések megszervezése az emberkereskedelem felderítésében

és nyomozásában, az emberkereskedelem áldozatainak védelmében, segítségében érintett szakemberek részére, lehetőség szerint a rendészeti ágazaton kívül foglalkoztatott szakemberek bevonásával. A 2018 közepéig tartó projektben együttműködő partnerek feladata az áldozatsegítésben dolgozó szakemberek képzésekre delegálása, az emberkereskedelem áldozatainak ellátására fókuszáló tananyag összeállítása.

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára a válaszában utalt arra, hogy a munkacsoport működésének keretében sor került a gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett gyermekeket érintő gyermekprostitúció jelenségének széles körű felmérésére és elemzésére, a jelenség kezelésére, visszaszorítására vonatkozó javaslatok megfogalmazására. Tájékoztatása szerint a kutatás eredményeinek feldolgozása és elemzése, az összegyűjtött jó gyakorlatok adaptálásának és széles körű alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata, valamint a javaslatok gyakorlati bevezetésének előkészítése zajlik, hogy a szükséges intézkedéseket a gyermekprostitúció elleni, átfogó cselekvési terv részeként valósítsák meg.

Jelezte azt is, hogy a gyermekvédelmi törvény 2018. január 1-jével hatályos előírása értelmében a gyermekvédelmi szakellátási intézményekben, javítóintézetekben felmerült bántalmazási esetek kivizsgálásának, kezelésének a miniszter által jóváhagyott, közzétett intézményi, fenntartói és ágazati módszertan alapján kell a megtörténnie. 2018 májusában felkerült a minisztérium honlapjára „A gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézményekben, nevelőszülői hálózatokban és a javítóintézetekben ellátott gyermekek és fiatal felnőttek bántalmazási eseteinek kivizsgálására és kezelésére vonatkozó intézményi, fenntartói és ágazati módszertan” című szakmai szabályozó anyag, az ebben foglaltakat 2018 júliusától alkalmazni kell. A módszertan a gyermekek szexuális kizsákmányolását, így a gyermekprostitúciót is gyermekbántalmazásnak tekinti, a gyermek prostitúcióban való érintettségének gyanúja esetén a módszertan szerint kell eljárni. Nem tesz különbséget a gyanú, a megalapozott gyanú és a bizonyítottság között, a módszertant alkalmazó gyermekvédelmi szakellátási intézményeknek, javítóintézetnek nincs mérlegelési lehetősége: a gyermek prostitúciója esetén meg kell tennie az intézkedéseket, köztük a rendőrségi

feljelentést is. A módszertan alkalmazása lehetőséget biztosít, hogy minden gyermekbántalmazási ügyben, így a gyermekprostitúció észlelésekor is azonos módon, kötelező érvénnyel járjanak el.

A gyermekvédelmi szakellátásban foglalkoztatottak számára munkakörhöz kötött kötelező továbbképzésként, a gyermekjóléti alapelátásban foglalkoztatottak számára szabadon választott továbbképzésként, térítésmentesen lesz hozzáférhető a tudásanyag, az akkreditálás és a tananyag kidolgozása megkezdődött. A cselevési terv megalkotása érdekében szakértői szintű egyeztetést tartottak a Belügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, az ORFK, a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács képviselőinek részvételével, majd írásban is megkeresték az egyeztetésre szakértőket delegáló szervezetet, intézményeket, a Pénzügyminisztériumot, hogy a cselevési terv tartalmára, intézkedéseire vonatkozó javaslatok minél szélesebb körűek legyenek. A javaslatok begyűjtése és feldolgozása zajlik, a cselevési terv elkészítését az államtitkár koordinálja. A biztos viszontválaszában üdvözölte az intézkedéseket, és jelezte: bízik abban, hogy a munkacsoport által előkészített szakmai anyag, elemzéseik minél előbb hozzáférhetőek és hivatkozhatóak lesznek.



## Kínzás, megalázó bánásmód és szabadságtól való megfosztás tilalma (37. cikk)

Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy

- a) gyermeket ne lehessen sem kínzásnak, sem kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni. Tizennyolc éven aluli személyek által elkövetett bűncselekményekért sem halálbüntetést, sem szabadlábra helyezés lehetőségét kizáró életfogytiglan tartó szabadságvesztést ne legyen szabad alkalmazni;
- b) gyermeket törvénytelenül vagy önkényesen ne fosszanak meg szabadságától. A gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében csak végső eszközként legyen alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal;
- c) a szabadságától megfosztott gyermekkel emberségesen és az emberi méltóságnak kijáró tisztelettel, életkorának megfelelő szükségleteinek figyelembevételével bánjanak. Különösképpen el kell különíteni a szabadságától megfosztott gyermeket a felnőttektől, kivéve, ha a gyermek legjobb érdekében ennek ellenkezője tűnik ajánlatosabbnak; a gyermeknek, rendkívüli körülményektől eltekintve, joga van levelezés és látogatások útján kapcsolatban maradni családjával;
- d) a szabadságától megfosztott gyermeknek joga legyen igen rövid idő alatt jogsegélyt vagy bármely más alkalmas segítséget igénybe venni, valamint joga legyen arra is, hogy szabadságelvonásának törvényességével kapcsolatban bírósághoz vagy más illetékes, független és pártatlan hatósághoz forduljon, és hogy az ügyben sürgősen döntsenek.

Általánosan elismert emberi jogi garanciának számít a kínzás és a kegyetlen, embertelen, megalázó büntetés alkalmazásának tilalma, mindez a gyermekek esetében nyilvánvalóan még fokozottabb és feltétel nélküli követelmény. Mindez kiegészül a Gyermekjogi Egyezmény

értelmében azzal, hogy gyermeket a szabadságától megfosztani kivételes esetben, végső eszközként lehet, számos eljárási garancia tiszteletben tartása mellett. Az említett előírások azonban nemcsak a büntetésként kiszabott, hosszabb időtartamú szabadságvesztésre vonatkoznak, hanem a gyermek személyes szabadságát korlátozó rendőrségi intézkedésre, az előállítására, kihallgatására is. Az ombudsmani gyakorlatból kiemelt ügyben éppen egy ilyen intézkedés kapcsán tárt fel a biztos súlyos jogsértéseket.

## Támasz nélkül

*Egy 14 éves gyermek rendőrségi bekíséréséről és szülő jelente nélküli jogsértő kihallgatásáról (AJB-472/2017)*

LÁPOSSY ATTILA

Aggályos, hogy jelenleg is szabálysértési eljárás és szankció fenyegeti azokat a kényszerítő helyzetben lévő gyermekeket, akiket prostitúciós tevékenységen érnek – írta utóvizsgálati jelentésében az ombudsman. Az alapjogi biztos szerint a rendszeti megoldások erőltetése helyett a gyermekvédelmi rendszer szereplőit kellene megerősíteni, jobban felkészíteni, hogy a veszélyeztetettséget időben felismerjék, érdemben felléphessenek ellene. A jelentés számos jogalkotási és gyakorlati intézkedés javaslata mellett az alkalmazható jó gyakorlatokra is felhívta a figyelmet.

### Az eljárás megindulása

Enyhe fokú értelmi fogyatékossgal élő, 14 éves fiú édesanyja fordult panaszbeadvánnyal a biztoshoz, amelyben azt kifogásolta, hogy a rendőrség a fiát az ő tudta és értesítése nélkül előállította, első kihallgatásán sem védő, sem ő nem lehetett jelen. Azt állította, hogy a fiát megverték, és bűncselekmény elkövetésének az elismerésére kényszerítették a rendőrségen. Az ombudsman



a panaszbeadvány nyomán vizsgálatot indított, és tájékoztatást kért az illetékes megyei rendőr-főkapitányság, a megyei főügyészség, illetve a járási és nyomozó ügyészség vezetőitől. A jelentés szerint pedig hatáskör hiányában emellett a panaszbeadványnak a gyermek bántalmazására vonatkozó részét áttette a Központi Nyomozó Főügyészségre.

## **A megállapított tényállás**

A panaszos szerint 2016. július 5-én délelőtt a rendőrök előállították az enyhe fokban értelmi fogyatékos fiát. Arról nem tájékoztatták, hogy pontosan milyen ügyben. Sem a panaszos szülő, sem pedig a védő nem lehetett jelen a gyermek kihallgatásán. A panasz szerint a fiút kihallgatásakor bántalmazták, és nem az általa elmondottakat rögzítették jegyzőkönyvbe. A rendőrségi tájékoztatás szerint a rendőrkapitányságon 2016. július 5-én 12 óra 39 perckor a kapitányságon tanúként hallgatták ki a panaszos kiskorú fiát. A jegyzőkönyvben az szerepel, hogy az édesanyát tájékoztatták fia kihallgatásáról, de azon nem volt jelen, ennek ellenére a fiú vallomást tett. A jegyzőkönyvet 14 óra 04 perckor zárták le. A fiú édesanyját aznap 11 óra 33 perckor hallgatták ki tanúként, amit 12 óra 20 perckor fejeztek be. A fiút – a rendőri jelentés szerint – 14 óra 10 perckor előállították a kapitányságra (ahol tanúkénti kihallgatása folyt előtte), gyanúsított kihallgatásra. A fiú gyanúsított kihallgatása 16 óra 15 perckor kezdődött. Azon az édesanya törvényes képviselőként jelen volt. Védőt 15 óra 50 perckor kirendeltek, de ő – a szabályszerű idézés ellenére – nem jelent meg. A jegyzőkönyvet 17 óra 11 perckor zárták le. Arról nem szólt a tájékoztatás, hogy a fiú tanúként hogyan került a kapitányságra.

Másodszori megkeresésre a biztos azt a választ kapta, hogy a fiú, illetve az anya postai úton, illetve telefonon történő idézése – a bűncselekmény tárgyi súlya miatt – hátráltatta volna a nyomozás érdekeit, továbbá nevezettek más módon nem beszerezhető információkkal bírtak, amelyekre vonatkozóan kihallgatásuk halaszthatatlan volt, ezért a nyomozó a fiatalkorút bekísérte a kapitányságra. A fiút szóban idézték, törvényes képviselőjét a rendőrkapitányság épületében

tájékoztatták arról, hogy fiát tanúként hallgatják ki a büntetőeljárás keretében.

A rendőrség szerint az édesanya nem kívánt fia tanúkihallgatásán részt venni, az anya ilyen irányú nyilatkozatát azonban dokumentummal igazolni nem tudták. A bekísérésről csak a biztos megkeresésére, utólag készült jelentés. A gyermek nyilatkozott, hogy nem szenved az elmeállapotát befolyásoló betegségben. A tanúkihallgatása során normálistól eltérő viselkedési formát nem mutatott. A válasz szerint nem merült fel tényszerű adat arról sem, hogy a fiatal szellemi vagy egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni tanúvallomása megtagadásának jelentőségét.

A megyei főügyészség megállapította, hogy a nyomozó hatóság a kiskorú tanú idézésére, valamint a gondozójának értesítésére és felhívására irányadó eljárásjogi rendelkezéseket megsértette. Azt azonban nem tudta aggálytalanul megállapítani, hogy a nyomozó hatóság a szóban vagy távbeszélőn történő idézést, értesítést, az azokhoz kapcsolódó felhívást vagy ezek megtörténtének és tartalmának feljegyzésben, jegyzőkönyvben való dokumentálását mulasztotta-e el. A kiskorú tanúkihallgatása során azt nyilatkozta, hogy tudomásul veszi a nyomozó hatóság döntését, miszerint előzetesen értesítették a gondozóját a kihallgatásáról. A tanú jegyzőkönyvben rögzített nyilatkozata nem igazolja kétséget kizáróan azt, hogy a nyomozó hatóság valóban biztosította a gondozó azon jogát, hogy jelen legyen a 18 év alatti tanú kihallgatásánál. Így az ügyészség a tanúvallomást bizonyítékként nem értékelte. A válaszból kiderült, hogy a nyomozati iratban nincs arra utalás, hogy a nyomozó hatóság a kiskorút a tanúkihallgatásra előállította volna: okiratokkal igazolható előállítására csak a gyanúsított kihallgatásakor került sor. Az igazságügyi elmerős-szakértői vélemény szerint a fiú enyhe fokú értelmi fogyatékoságban szenved, befolyásolható.

A megyei főügyész felhívta a nyomozás felügyeletét teljesítő ügyészségi vezetőt arra, hogy a nyomozó hatóság a jövőben a kiskorú tanú idézése, a gondozó értesítése, a megjelenésről való gondoskodást célzó felhívás, a gondozó jelenléti jogára való kioktatása iránt mindig a jogszabályi rendelkezések szerint intézkedjen, és ezt megfelelő módon dokumentálja.

## A jelentés érdemi megállapításai

*A rendőrségi eljárás alá vont gyermek szellemi állapotának vizsgálata kapcsán*

Az eljárás alá vont gyermek a panaszos édesanya szerint enyhe fokú értelmi fogyatékossgal él. A hatóságok tájékoztatása szerint azonban a fiú kihallgatása során nem merült fel arra vonatkozó körülmény, amely arra engedett volna következtetni, hogy enyhe fokban értelmi fogyatékos. Emellett a gyermek állapota sem utalt arra, hogy korlátozottan lenne képes megítélni a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét, vagy, hogy szellemi állapota miatt, tanúkihallgatásának nincs helye (ami a tanúkihallgatás abszolút akadály). Mind ezek alapján tehát jogszerűnek látták, hogy a panaszos gyermekének kihallgatása az általános szabályok alapján történt. Az ombudsman jelezte, hogy a számára rendelkezésre álló eszközökkel, kompetenciával a gyermek kihallgatáskori szellemi állapotát utólagosan megítélni nem tudja, így a gyermek általános szabályok alapján történő kihallgatása kapcsán külön megállapítást sem tudott tenni. Megjegyezte a felmerült kérdés nyomán ugyanakkor, hogy ha a tanúkenti kihallgatásra a gyermek édesanyjának jelenlétében került volna sor, akkor az ő jelzése alapján alaposabban meg lehetett volna győződni arról, hogy a gyermek szellemi állapota ténylegesen akadályozhatja-e a kihallgatását.

*A rendőrségi eljárás alá vont gyermek idézése kapcsán*

A rendőrség szerint a gyermeket szóban idézték, majd bekísérték a rendőrségre tanúkenti kihallgatása céljából. A büntetőeljárás törvény garanciális előírása értelmében a 14. életévét betöltött kiskorút közvetlenül kell idézni, de emellett az idézésről a gondozóját tájékoztatni kell, és fel kell őt hívni arra, hogy a kiskorú megjelenéséről gondoskodjék. Mivel kiskorú személy idézése esetén a gondozó köteles a kiskorú megjelenéséről gondoskodni, az idézéssel szembeni mulasztás jogkövetkezményei vele szemben alkalmazhatók. A törvény abban is világos, hogy mind az idézést, mind pedig az értesítést

olyan időben kell kiadni, hogy a kihallgatás megkezdése előtt a törvényes képviselő abban a helyzetben legyen, hogy a kihallgatás során jelen lehessen.

A 14. évet betöltött kiskorú (gyermek) idézésekor tehát szükséges a szülő értesítése és felhívása eleve, hogy a kiskorú megjelenéséről gondoskodni tudjon. A gyermeknek koránál fogva segítségre van szüksége jogai érvényesítéséhez, a gyermek ugyanis számos esetben nincsen tisztában a jogaival, így jelen esetben a tanúként őt megillető eljárási jogokkal. A biztos szerint önmagában a tanúvallomásra vonatkozó szabályokról, a megtagadás lehetőségéről való formális tájékoztatás – képviselet hiányában – nem tekinthető egy gyermek kihallgatásakor elégségesnek. A Gyermekjogi Egyezmény a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét rögzíti, annak pedig sarkalatos pontja az eljárás alá vont gyermek képviselete. Az édesanya tanúvallomásáról készített jegyzőkönyv sem tartalmaz semmilyen információt fia kihallgatására vagy szülőkénti értesítési, jelenléti jogára vonatkozóan. A fiú idézésére ráadásul az édesanyja tanúvallomása után került sor, így nem lett volna tehát annak semmi akadálya, hogy fia megjelenéséről gondoskodjon. A szülő értesítését és felhívását, illetve jelenlétét, mint a gyermeki jogok érvényesítésének garanciáit, az időszerűség követelménye címén sem lehetett volna a rendőrségnek mellőznie.

Az ombudsman mindezek alapján megállapította, hogy a rendőrség eljárása, a szülő értesítésének elmulasztásával végrehajtott idézés nem egyeztethető össze a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével, valamint az érintett gyermeket megillető gondoskodáshoz és védelemhez, továbbá a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.

### *Az eljárás alá vont gyermek személyes szabadságának korlátozása tekintetében*

Az idézésnek – bármilyen formában történik is – alapvető eleme, hogy tartalmazza: a megidézettnek hol, mikor és milyen minőségben kell megjelennie. Nem eleme azonban az, hogy az érintett személyes szabadságát korlátozva, az idézésben megjelölt eljárási cselekményre

be is kísérik a hatóság elé. A rendőrség által utólag készített jelentés szerint az eljárás alá vont gyermek „mindvégig együttműködő magatartást tanúsított”, előállítására nem került sor, „kihallgatása halaszthatatlan volt, ezért kellett őt bekísérni a hatósághoz”. A gyermek bekísérésére akkor került sor, amikor édesanyja a rendőrségen tartózkodott. A rendőrök tehát nyilvánvalóan tisztában voltak azzal, hogy a gyermeket egyedül, szülő nélkül találják otthon. A szülő nem volt személyesen tanúja, hogy hogyan történt a rendőrség gyermekével szembeni fellépése, azt sérelmezte, hogy a „fiát tudta nélkül elvitték”. A rendőrség nem küldött meg olyan iratot, ami igazolta volna, hogy a fiút tájékoztatták arról, hogy pontosan milyen ügyben, illetve milyen minőségben, mikor kívánták kihallgatni, és hogy a fiú mindezek tudatában önként ment velük.

A biztos szerint a vizsgált eset összes körülménye alapján nem elfogadható, hogy a szóban idézett gyermeket az intézkedő rendőrök szülői jelenlét nélkül „bekísérték” a kapitányságra. Megkérdőjelezhető legalábbis a gyermek tájékozott beleegyezése, vagyis, hogy önként ment volna a rendőrökkel. A bekíséréssel a gyermek személyes szabadságát korlátozták, előállították. Nem változtat ezen a körülményen az sem, hogy az előállításról nem készült a törvény által megkívánt jelentés, és hogy az megfelelő jogalap nélkül történt. A biztos hangsúlyozta, hogy a rendőrségi törvény értelmében 18 év alatti kiskorú tanú előállítására nincs mód. A szóban forgó bekísérési gyakorlat alkalmas arra, hogy kiüresítse vagy egyszerűen megkerülje a törvény előírását. A rendőrségi eljárásra vonatkozó tételes jogi szabályok mellett lényeges, hogy a rendőrséget hatóságként a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve is szigorúan köti.

Az ombudsman a fentiekre alapozva megállapította, hogy a panaszos gyermekének tanúként való, megfelelő jogalap nélküli előállításával a rendőrség súlyosan megsértette a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét. Rámutatott, hogy a rendőri intézkedés alkalmas volt arra, hogy az érintett gyermeket megillető gondoskodáshoz, védelemhez, tisztességes eljáráshoz, valamint a személyes szabadsághoz fűződő joggal összefüggő súlyos visszasságot okozzon.

### *A rendőrségi tanúkihallgatáson való szülői jelenlét hiánya kapcsán*

Alapvető garanciális szabály, hogy a szülőnek joga van jelen lenni a gyermeke tanúkihallgatásán. A büntetőeljárás törvénye szerint a 18. életévét meg nem haladott tanú kihallgatásánál a tanú törvényes képviselője, támogatója és gondozója jelen lehet. A jelentés rögzíti, hogy a szülői jelenlét lehetősége csupán a szülő részéről jelent választható magatartást: részt vehet gyermeke kihallgatásán vagy dönthet a távolléás mellett. A hatóságnak biztosítania kell a szülő részvételét, számára nem fakultatív lehetőség e jog biztosítása. Jelen esetben a rendőrség nem tudta cáfolni a szülő azon állítását, hogy neki nem volt tudomása az első kihallgatásról. A jelenléti jogáról lemondó szülői nyilatkozat nem készült, a szülői tanúvallomásról készült jegyzőkönyvben sincs arra utalás, hogy tájékoztatták volna fia kihallgatásáról, és részvételi jogáról, de ő nem kívánt élni azzal. A jelentés mindezek kapcsán újra kiemeli, hogy a szülő jelenléte azért kötelező minden esetben, mert a gyermek eljárási jogai érvényesítéséhez egyértelműen segítségre van szüksége.

Az ombudsman e tekintetben is azt a megállapítást tette, hogy a szülő értesítésének elmulasztása, a jelenléte nélkül végrehajtott tanúkihallgatás sértette a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét, és az érintett gyermeket megillető gondoskodáshoz és védelemhez, valamint tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.

### *A rendőrségi eljárás alá vont gyermek kihallgatása vonatkozásában*

A büntetőeljárás törvény előírásai szerint a tanút igazmondási kötelezettség terheli, amit minden tanúkihallgatási jegyzőkönyv – figyelmeztetésként – tartalmaz. A tanú köteles a legjobb tudomása és lelkiismerete szerint az igazat vallani, továbbá figyelmeztetik arra, hogy a hamis tanúzást a törvény büntetni rendeli. A gyanúsított ugyanakkor nem köteles önmagára terhelő vallomást tenni, akár valótlan is állíthat, védekezésének csak az a korlátja, hogy mást hamisan bűncselekménnyel nem vádolhat. A tanú bizonyos kivételekkel megtagadhatja a vallomástételt, így például ha magát bűncselekmény

elkövetésével vádolná, de ha a vallomástétel megtagadása jogosulatlanul történik, akkor bírsággal sújtható, és az okozott költség megfizetésére kötelezhető.

A tanúvallomásról készült jegyzőkönyv azzal kezdődik, hogy a fiú elmondja a büntetőeljárás tárgyát képező eseményeket, majd azt, hogy a többi résztvevő megfenyegette, és felszólította, hogy erről ne beszéljen. Ezután azt mondja: „Ézért tagadtam először mindent erről az egésztől, mert félttem, hogy bajom lehet belőle, ha elmondom.” A jegyzőkönyv azonban nem tartalmazza, hogy a gyermek bármit is tagadott volna, illetve az sem, hogy a kihallgatását végző rendőr hogyan vette rá arra, hogy beszéljen. Ha viszont gyanúsítottként hallgatták volna ki – különösen a védő és a szülő jelenlétében –, akkor meg is tagadhatta volna a vallomástételt. Tanúként – az igazmondási kötelezettség és a tanúvallomás jogosulatlan megtagadására vonatkozó figyelmeztetések mellett, valamint védő és szülő jelenlétének hiányában – erre nyilvánvalóan sokkal kevesebb esélye volt.

A bekísérésről utólag készült rendőri jelentés szerint a gyermek „a törvényes képviselője távollétében, a törvényes figyelmeztetéseket követően is vallomást kívánt tenni és megnevezni társait a bűncselekmény vonatkozásában.” Ez alapján felmerült, hogy a rendőrség a gyermeket már eleve elkövetőnek tekintette, a „tettetársait” kívánta azonosítani, bár a tanúkihallgatás formái között hallgatta meg. A tanúvallomás jegyzőkönyvéből és a rendőri jelentésből idézett szövegek alapján nem zárható ki, hogy a rendőrség az eredményesebb információszerzés céljából tanúkihallgatás formájában tartalmilag gyanúsított kihallgatást végzett. Mindezt ráadásul úgy, hogy mellőzte az összes garanciális előírást, így különösen a kötelező védelem biztosítását. A biztos mindezek alapján megállapította, hogy a rendőrség szóban forgó eljárása alkalmas volt arra, hogy az érintett gyermek tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszasságot okozzon.

## Intézkedések

A biztos felkérte a megyei rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy ismeresse a jelentés tartalmát, megállapításait az érintett állománnyal. Kérte, hogy rendelje el továbbképzésüket a gyermekek legjobb érdekének

történő biztosításával a rendőri intézkedések és a büntetőeljárás során, illetve a gyermek alapvető jogaival, különösen a személyes szabadsághoz való jog tartamával és korlátozásának jogi feltételeivel összefüggésben. Kezdeményezte, hogy gondoskodjanak arról, hogy az eljárás alá vont fiatalok személyekkel szembeni eljárásokban az érintett állomány a jövőben tartózkodjon az alapjogi, illetve törvényi garanciákat sértő, azokat tartalmukban kiüresítő bekísérési gyakorlattól. Kérte, hogy – az adott eset körülményeitől függetlenül – mindig tegyen eleget mind az idézés, mind a tanúkenti kihallgatás során a gyermek szülőjének, gondozójának, törvényes képviselőjének az értesítésére vonatkozó előírásnak. A megyei főügyészhez is ajánlással fordult a biztos: vizsgálja ki, hogy a rendőrkapitányságon nem vált-e általános jogalkalmazási gyakorlattá, hogy tanúkihallgatás címén – különösen fiatalok esetében, a szigorú garanciális szabályok megkerülése céljából – gyanúsított kihallgatást végeznek.

## **A jelentés utóélete**

A megyei rendőrfőkapitány válaszában jelezte, hogy egyetért a jelentésben foglaltakkal és a visszasságok megállapításával is. A megyei rendőr-főkapitányság valamennyi bűnügyi egységénél elrendelte a besoztott állományok a témával kapcsolatos, soron kívüli továbbképzését, melynek során – a jelentés tartalmának ismertetésén túl – az oktatás tárgyát képezték a fiatalokat érintő büntetőeljárások során alkalmazandó jogszabályi rendelkezések, valamint az alapvető jogok és azok korlátozásának jogi feltételei. A kapott válasz értelmében a bűnügyi egységeknél a továbbképzést végrehajtották, majd az oktatás tárgyát képező ismeretanyag elsajátítását vizsga keretében ellenőriztették. A rendőrfőkapitány elrendelte a továbbiakban, hogy a szóban forgó ismeretanyag negyedéves gyakorisággal képezze ismeretfrissítő oktatás tárgyát a rendőr-főkapitányság bűnügyi tevékenységet folytató egységei számára. Jelezte, hogy a területi szakirányító szerv a jövőben, ellenőrzési tevékenysége során, kiemelt figyelmet fordít a fiatalokat érintő büntetőeljárások törvényes lefolytatására. Az ismeretek frissítésén túl a folyamatos monitorozás biztosíthatja, hogy törvénytelenység a jövőben ne fordulhasson elő.



A megyei főügyész válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy az ügyészség átiratban hívta fel az illetékes megyei rendőr-főkapitányság vezetőjét, intézkedjen annak érdekében, hogy a vezetése, irányítása alatt működő nyomozó hatóságok a jövőben a kiskorú tanúk idézése, gondozóik értesítése, a megjelenésről való gondoskodást célzó felhívások, a gondozók jelenléti jogaira való kioktatások során a jogszabályok vonatkozó rendelkezéseit megtartva járjanak el. Az ügyészségi felhívás arra is kiterjedt, hogy a nyomozó hatóság hitelt érdemlő módon dokumentálja a tanúk és gondozóik jogainak biztosítását. A főügyész jelezte, hogy szükségesnek látta annak vizsgálatát, hogy a rendőrkapitányság által végzett nyomozások során mennyiben biztosítottak a tanúként, terheltként szereplő személyek garanciális eljárási jogai. Beszámolt arról, hogy a főügyészség az éves vizsgálati tervébe fel fogja venni a rendőrkapitányság azon nyomozásainak vizsgálatát, amelyekben a nyomozó hatóság a gyanúsítottat – az eljárás korábbi szakaszában – tanúként hallgatta ki. E körben különös figyelmet fordítanak majd a fiatalok ellen indított büntetőeljárásokra. A vizsgálat során fel kívánják tárni, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján a tanúkihallgatás foganatosításakor az érintett személy e minőségben történt kihallgatásának feltételei adottak voltak-e, avagy azok inkább a gyanúsítottá nyilvánítását alapozták volna-e meg.

A biztos viszontválaszában mindkét esetben elfogadta és üdvözölte a megtett intézkedéseket.



# Ombudsmani gyermekjogi jogvédelem OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusként

LÁPOSSY ATTILA

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ egyezmény (Convention Against Torture, CAT) 1988-ban lett a magyar jogrend része. 2011-ben a CAT fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről (Optional Protocol to the Convention Against Torture, OPCAT) szóló törvény szerint Magyarországon 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként (NMM) személyesen vagy munkatársai közreműködésével az alapvető jogok biztosja jár el. Az OPCAT olyan rendszert hozott létre, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek – pl. ombudsmanok – rendszeresen látogatják és meghatározott szempontok szerint vizsgálják azon helyszíneket, ahol a szabadságuktól megfosztott emberek tartózkodnak.

A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése körében a biztos az OPCAT 4. cikke szerinti fogvatartási helyen szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot beadvány, illetve felmerült visszasság hiányában is rendszeresen, helyszíni szemle keretében, külön terv szerint vizsgálja. A feladat végrehajtására 2015. január 1-jén alakult meg az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály, melynek jogász és pszichológus munkatársai vannak.

A látogatási helyszínek kiválasztásánál a külön felállított Civil Konzultációs Testület javaslatai és a fogvatartási hely típusa mellett földrajzi, fogvatartási létszám szerinti elvek is érvényesültek, emellett a Főosztály a hazai és nemzetközi szervek OPCAT tárgyú jelentéseit is tanulmányozta a látogatási terv összeállítása során. A látogatásokat a fogvatartási helyeknek a nemzeti megelőző mechanizmusok számára kiadott ENSZ ajánlásnak megfelelően a biztos előzetesen nem jelenti be. A jelentések nyilvánosságra hozatalát követően a biztos a hatóságokkal és a fenntartókkal dialógust folytat. A biztos OPCAT tevékenységéről külön éves jelentést készít, amelynek a címzettje az Országgyűlés, valamint az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottsága (SPT).

Az OPCAT alapján a szabadságelvonást tágan kell értelmezni, azaz mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el. Ami a gyermeki jogok védelme, érvényesülése szempontjából lényeges: az ombudsman eddigi gyakorlata során a hagyományos fogvatartási helyszínek mellett OPCAT NMM hatáskörében vizsgálta a javítóintézetek, illetve gyermekotthonok működését is.

A javítóintézetek esetében egyértelműbb az indok: a gyermekvédelmi rendszeren belül valósítják meg a büntetés-végrehajtás bizonyos feladatait, biztosítanak teljes körű ellátást, nevelést, képzést, munkafoglalkoztatást azon fiatalok számára, akiket a bíróság előzetes letartóztatásba helyezett vagy javítóintézeti nevelésre utalt. A gyakorlatban ugyanakkor, éppen a fogvatartásnak az említett, hagyományostól eltérő értelmezése értelmében, a biztos OPCAT NMM hatáskörében vizsgálta a gyermekvédelmi szakellátás otthont nyújtó ellátásait. A gyermekek gondozási helyét ugyanis ez esetben kötelező erejű bírósági vagy hatósági határozat határozza meg, az otthont nyújtó intézmény elhagyása esetén pedig az ellátást nyújtó megkeresi az illetékes rendőri szervet az engedély nélkül eltávozott gyermek felkutatása érdekében. A gyermeket tehát – engedély nélküli távozás („szökés”) esetén – végső soron rendőri szerv juttatja vissza gondozási helyére.

Az ombudsman OPCAT NMM hatáskörében 2015 és 2019 között összesen nyolc jelentésében hét gyermekvédelmi intézmény (gyermekotthon, speciális gyermekotthon, illetve különleges gyermekotthon), javítóintézet, illetve fiatalokkal szemben szabadságelvonást alkalmazó intézet működését tekintette át (sor került ugyanis egy utóvizsgálat lefolytatására is). A jelentések kulcsmegállapításait és tartalmát rövid összefoglalók keretében ismertetjük.

### **Debreceni Reménysugár Gyermekotthon (AJB-373/2015)**

Az OPCAT NMM Főosztály 2015. január 29-én a 184 férőhelyes Debreceni Reménysugár Gyermekotthonban tett látogatást. A helyszíni tapasztalatok szerint a Gyermekotthon jól felszerelt, különleges

ellátást is nyújtó egységében 40 férőhelyen 42 fő 1 hónapos és 16 éves kor közötti gyermeket gondoztak. További 122 fő elhelyezését lakásotthonokban biztosították.

Az NMM összesen 4 lakásotthont látogatott meg, amelyek közül az egyikben a kiskorú anyáknak és csecsemőiknek, a többiben 5 és 24 év közötti gyermekeknek és fiataloknak nyújtottak ellátást. Az ellátott gyermekek egy része speciális és/vagy különleges szükségletű volt. A különleges gyermekotthonban egy-egy gyermek ellátásában, az éjszakai műszakokat is beleértve, tíz személy vett részt, ami nem teszi lehetővé az egyszemélyes kötődési minta kialakulását. A gyámhivatali határozatok alapján több esetben felmerült, hogy a gyermek beutalásában a szülők, illetve a család rossz anyagi helyzete játszotta a döntő szerepet. A gyermekotthoni egységben elhelyezett gyermekek egy része kizárólag a 3 év alatti életkora miatt volt különleges szükségletű. Harmaduknál sem súlyos fogyatékoság, sem a testvérek együttes elhelyezésének igénye nem nehezítette volna a nevelőszülőnél történő elhelyezést. A helyszíni vizsgálat szerint a gyermekek nagy része külső óvodába vagy iskolába járt, számukra a rendszeres fejlesztési és foglalkoztatási lehetőség a Gyermekotthonon belül is biztosított volt.

A lakásotthonokban élő gyermekek szabadidős foglalkoztatása ezzel szemben esetlegesen zajlott. Előfordult az idősebb gyermekek részéről a fiatalabbak felé irányuló agresszió, amelyet a gondozó személyzet nem minden esetben tudott kezelni. A látogatás idején 13 gyermek engedély nélkül volt távol az intézménytől, egyikükkel kapcsolatban kifejezetten felmerült a prostituálódás veszélye. Az interjúk azt tükrözték, hogy a dolgozók a sok gyermeket számláló többes testvéreket eleve romának tartják, az etnikai megkülönböztetés szóbeli kommunikációs formában elvéve megjelent, ami előítéletes gondolkodást generálhat, bár az intézmény légköre általánosságban nem vetette fel a roma gyermekekkel szembeni diszkrimináció problémáját.

A látogatás megállapításaival összefüggésben a biztos az Intézmény vezetője és fenntartója intézkedéseit kezdeményezte. Felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy érvényesítse a gyermek családból való anyagi ok miatti kiemelésének tilalmát, tegyen lépéseket

annak érdekében, hogy három év alatti gyermekek pusztán életkoruk okán ne kerülhessenek intézményi gondozásba, és hosszú távon biztosítsa a tizenkét év alatti gyermekek intézményi elhelyezésének teljes felszámolását. Az ombudsman több területen is jogszabály-módosításokat kezdeményezett. Javasolta a gyermekvédelmi törvény módosítását a tartósan beteg vagy súlyos fogyatékossgal élő gyermekek befogadó szülői elhelyezése szorgalmazása érdekében. Megfogalmazta továbbá az Európa Tanács gyermekek szexuális kizsákmányolása és szexuális bántalmazása elleni védelméről szóló egyezmény ratifikációjának szükségességét, ami a tárgyévben meg is történt. Végül a biztos egy külön ajánlást fogalmazott meg a belügyminiszter számára a gyermekprostitúció felszámolására irányuló nemzeti stratégia részletesebb kidolgozása érdekében.

### **A Tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete (AJB-1423/2015)**

Az NMM munkatársai 2015. március 24–25-én utánkövető jellegű vizsgálat keretében ellenőrizték a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében a fogvatartási körülményeket. A vizsgálat során a fogdakörlet zárkáiban és a szállítózárkában („csurma”) voltak a legrosszabb elhelyezési körülmények. A fogdán a zárkák mozgásteret nem érte el a jogszabályi minimumot, a helyiségek szellőzése és megvilágítása nem volt megfelelő. A „csurmán” olyan sok embert helyeztek el a látogatás idején, hogy sokuknak állniuk kellett, nem jutott mindenkinek ülőhely. A fogvatartottak állítása szerint a személyi állomány tagjai bántalmazták őket.

Az NMM tagjainak tapasztalatai és a fogvatartottak beszámolóit szerint az Intézet személyi állományának tagjai rasszista és szexista kijelentéseket tettek, ami a megalázó bánásmód tilalmával kapcsolatos visszásságot okozott. A fogvatartottak arról számoltak be, hogy az Intézetben belül nem elég változatos a foglalkoztatásuk. Az Intézet lehetőséget biztosít különböző programok, foglalkozások igénybe vételére, azonban bizonytalan az azokon való fogvatartotti részvétel. A biztos álláspontja szerint az Intézetnek törekednie kell arra, hogy a fogvatartottakat motiválttá tegye a foglalkoztatásban való részvé-

telre. A látogatás során a biztos a korábbi ombudsmani jelentésben megfogalmazott ajánlások megvalósulását is számba vette. Az Intézetben dolgozó pszichológusok száma háromról négyre emelkedett, ami előrelépés, azonban nem biztos, hogy a fogvatartottak nagy számára tekintettel ez az intézkedés maradéktalanul biztosítja a zökkenőmentes pszichológiai ellátást. A biztos szerint emiatt sérülhet a fogvatartottak – különös tekintettel a fiatalok – egészséghez való joga. A fiatalok fogvatartottak dohányzási lehetősége sem szűnt meg az Intézetben, dohányzó zárkák továbbra is vannak, állandósítva a gyermek védelméhez, valamint az egészséghez való joggal összefüggő visszasságot.

A biztos felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy bővüljön a pszichológusi státuszok száma, és vizsgálta meg az ehhez szükséges anyagi fedezet biztosítását. Felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy tegyen intézkedéseket a szállítózárkában tapasztalható zsúfoltság csökkentése érdekében. A biztos kezdeményezte az Intézet igazgatójánál, hogy tegye meg a szükséges lépéseket azért, hogy a fogdahelyiségek szellőzése és megvilágítása megfelelő legyen, továbbá ne fordulhasson elő a fogvatartottakkal szembeni rossz bánásmód és a fogvatartottak közötti erőszak. Az ombudsman javasolta az igazgatónak, hogy a fogvatartottak foglalkoztatásáért felelős személyek törekedjenek a foglalkozásokon való részvétel iránti motiváltság előmozdítására.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka – az ajánlásokra való tekintettel – helyszíni ellenőrzést rendelt el. Felülvizsgáltatta az Intézet állományszervezési táblázatát, hogy további pszichológusi és orvosi státuszokat miként lehetne biztosítani. Az országos parancsnok tervet dolgoztatott ki a fogda részleg átalakítására és bővítési lehetőségeire, valamint utasította a parancsnokot a fogda részleg saját hatáskörben lehetséges felújítására, különös tekintettel a természetes fény, szellőztetés és vízellátás biztosítására. Az országos parancsnok a bv. intézet parancsnoka útján intézkedett arról, hogy a szállítózárkában („csurma”) még rövid ideig se legyen zsúfoltság, minden fogvatartottnak legyen ülőhelye, valamint a dohányzókat és nemdohányzókat ne együttesen helyezték el. Felhívta a parancsnok

figyelmét, hogy a fiatalkorúak esetén magánelzárás büntetést kizárólag indokolt esetben alkalmazzon, továbbá mérlegelje a szükséges elkülönítés végrehajtásánál a fogda részlegen található zárkák használatának szükségességét.

### **Utóellenőrzés a Tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében (AJB-685/2017)**

Abból a célból, hogy az Intézetben tett 2015. évi látogatásról készült jelentés ajánlásainak megvalósulását ellenőrizze, az alapvető jogok biztosa a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében tartott utóellenőrzést. A látogatásra 2016. június 28–29-én került sor. A látogatócsoport megállapította, hogy a 2015. évi látogatásról szóló jelentés megállapításainak, illetve javaslatainak hatására az intézményben több változás is történt. Így például a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetéből kivált a Tököli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet. A Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében a fogdakörlet zárkáit felújították: kifestették a zárkákat, kicserélték a világítótesteket, a nyílászárókat, valamint a mosdókat és a WC-kagylókat is.

A zárkafalak levésése révén a fogvatartottak számára a jogszabályban előírt mozgásteret már biztosítani tudják. A szállítózárka, más néven „csurma” felújítása során padokat helyeztek el, továbbá a személy- és vagyonvédelem érdekében kamerákat szereltek fel a helyiségekben. A fogvatartottakkal szembeni rossz bánásmód, továbbá a fogvatartottak közötti erőszak megelőzése érdekében képzéseket tartottak az őrszemélyzet számára. A fogvatartottak elmondták, hogy a korábbinál több és színesebb programokon vehetnek részt. Az ombudsman jelentésében intézkedéseket kezdeményezett annak érdekében, hogy a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében szabadságvesztés büntetésüket töltő fogvatartottak az alapfokú oktatásban minél nagyobb számban vegyenek részt. Rámutatott arra, hogy a fiatalkorú fogvatartottak esetében rendkívül fontos a kapcsolattartás, ezért intézkedéseket kell tenni, hogy a fogvatartottak teljes mértékben ki tudják használni a számukra biztosított telefonos kapcsolattartás idejét.



## **A Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság Zita Speciális Gyermekotthona (AJB-3043/2015)**

Az NMM munkatársai 2015. június 25–26-án látogatást tettek a 32 engedélyezett férőhellyel rendelkező, Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság Zita Speciális Gyermekotthonában. Az otthonban a látogatás idején 30 speciális szükségletű gyermeket láttak el, három fiú- és egy lánycsoportban. Az NMM úgy értékelte, hogy a gyermekek és a gyermekfelügyelők, illetve nevelők kapcsolata alapvetően jó, gyakori azonban a gyermekek közötti verbális és fizikai erőszak, aminek megelőzése a Gyermekotthon munkatársainak egyik legfőbb feladata lenne. Ezzel kapcsolatban megállapítható volt, hogy a gyermekek szabadideje nincs kellően strukturálva, hiányzik a folyamatos foglalkoztatás, a dolgozók számára nem biztosított a szupervízió és hiányzik egy fő pszichológus. A jelentés további megállapítása volt, hogy az otthon keretein túlmutató intézkedéseket igényel a növények droghasználata, illetve a prostitúció is fokozottan veszélyezteti a Gyermekotthonban élőket. A biztos mindezek nyomán külön is felkérte a belügyminisztert egy a gyermekek szexuális kizsákmányolására és a gyermekprostitúcióra vonatkozó bűnmegelőzési és áldozatsegítési stratégia kidolgozására. A biztos visszasságot állapított meg a gyermekek gondozási helyének megváltoztatásával összefüggésben is. Kifogásolta, hogy a távozásra kötelezett gyermekkel nagyon későn, nem ritkán csupán a távozás napján közlik az őt érintő döntést. Ez az eljárás nem felel meg a gyermekbarát igazságszolgáltatás elveinek, emellett a megfelelő ügyintézéshez, illetve a jogorvoslathoz való jognak sem.

Az ombudsman szerint a gyermekek befogadáskor történő izolációja a szabadságkorlátozás megvalósítása mellett a vér szerinti családdal való kapcsolattartást is akadályozza, így veszélyezteti a gyermek e fontos jogának érvényesülését. A gyermekek személyes szabadságának korlátozása további anomáliákra is rávilágított: a biztos kifogásolta, hogy a biztonsági elkülönítés mint szabadságkorlátozás szabályai nem tartalmazzák elég egyértelműen a más intézménytípusokban (egészségügyi és szociális intézmények, büntetés-végrehajtás) meglévő (pl. az elkülönítés elrendelése, a megfigyelés, a feloldás,

az értesítés szabályai, a panaszjog gyakorlása) garanciákat. A nevelési felügyelet keretében megvalósuló szabadságkorlátozás szabályozása kapcsán a biztos megállapította, hogy a szabadságkorlátozást jóváhagyó bírósági döntés meghozataláig rendelkezésre álló határidő hossza kétségbe vonja a nevelési felügyelet elrendelése érdekében indított eljárás tisztességes jellegét. A biztos több ajánlást is tett a Gyermekotthon vezetőségének, fenntartójának, jogalkotási ajánlással élt az emberi erőforrások miniszterénél a gyermekek személyes szabadságának elvonása, a gondozási hely megváltoztatását érintő tájékoztatás kapcsán.

### **A fóti Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthona (AJB-705/2016)**

Az NMM munkatársai 2015-ben látogatást tettek a 32 engedélyezett férőhellyel rendelkező, országos illetékességű Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthonában Fóton, amiről a jelentés 2016. február 2-án került nyilvánosságra. Az NMM meglepéssel tapasztalta, hogy a legtöbb meghallgatott gyermek talált bizalmi személyt a dolgozók között. Mivel ebben a gyermekotthonban kizárólag fiúkat nevelnek, a munkatársak között mutatkozó enyhe férfi túlsúlyt az NMM kifejezetten kívánatosnak találta. A korrekciós nevelésben a nevelők mellett fejlesztőpedagógusok és pszichológusok is részt vettek. A számos terápiás, szabadidős és sportolási tevékenység ellenére az NMM azt tapasztalta, hogy a gyermekek körében gyakori volt a semmittevés. Az értelmes foglalkoztatás hiánya a rongálások számának növekedéséhez és az agresszió fokozódásához vezethetett, ezáltal veszélyeztette az embertelen bánásmód tilalmának, továbbá a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését.

Az egészségügyi ellátás kapcsán a biztos kifogásolta, hogy a gyermekek alkalmanként felnőtt pszichiátriai osztályra kerültek felvételre. A biztonsági elkülönítő alkalmazásáról az NMM megállapította, hogy szabálytalan, ha az elkülönítés igénybevételekor csak értesítik az orvost, de a tényleges orvosi vizsgálat nem történik meg. Aggályosnak tartotta a Gyermekotthon befogadási gyakorlatát, mely szerint az újonnan érkező gyermekek ellátása 1-2 hétig tartó izolációs időszakkal

kezdődik. Ezt a szabadságkorlátozást – önkényesen – nem tekintik nevelési felügyeletnek, és így a jogszabályi garanciák sem érvényesülhetnek. A jelentés rögzíti azt, hogy az EMMI speciális munkacsoportot hívott életre a kérdés jogszerű rendezése érdekében. Visszásságot állapított meg annak kapcsán, hogy a munkatársak kiválasztásánál nincsenek tekintettel a speciális szükségletű gyermekek életkorára; dajkák, óvodapedagógusok is alkalmazásban állnak a jelenleg hatályos jogszabályoknak megfelelően. Az emberi erőforrások miniszterének tájékoztatása szerint az ombudsman által kifogásolt miniszteri rendelet módosítása folyamatban van. A gyermekek ismerik gyermekjogi képviselőjüket, ami fontos eleme a panaszjog gyakorlásának, ugyanakkor aggodalomra adott okot, hogy a Gyermekotthonban nem került panaszláda kihelyezésre, és nem volt meg minden gyermeknek a rendszeres kapcsolata a gyámjával, s ennek biztosítása érdekében a nevelők sem tettek meg minden lehetséges és szükséges lépést. Szintén visszásságot eredményezett, hogy a kapcsolattartásra kijelölt helyiség nem volt megfelelő.

### **A főtí Károlyi István Gyermekközpont Különleges Gyermekotthona (AJB-3341/2016)**

Az OPCAT NMM Főosztály munkatársai 2015. július 21-én és augusztus 13-án tettek látogatást az intézményben. Az intézményben a látogatás idején 24 gyermek lakott, az itt foglalkoztatottak létszáma 18 fő volt. A látogatás során 14 személlyel, köztük 5 gyermekkel készült interjú. Az NMM a gyermekek elhelyezésének tárgyi feltételeivel összefüggésben akadálymentességre vonatkozó hiányosságokat tárt fel, a kerekesszéket használó gyermekek még a Gyermekközpont területén sem mozoghatnak szabadon. Az intézeti humán erőforrás-gazdálkodás kapcsán a jelentés rögzíti, hogy gyermekekkel foglalkozó szakmai munkakört kizárólag nők töltenek be. Az ombudsman álláspontja szerint hangsúlyt kell fektetni a szakmai személyzet jövőbeli felvételénél a kiegyensúlyozottabb nemi arány megteremtésére. Az NMM a fenntartói ellenőrzés és értékelés hiányát észlelte, illetve azt, hogy az SZGYF nem látja azon fenntartói kötelezettségét, amely szerint gondoskodni köteles a szakemberek képzéséről, valamint továbbképzéséről. A Kü-

lönleges Gyermekotthonban történő elhelyezés megszüntetésével kapcsolatosan a biztos hangsúlyozta azt, hogy sem az örökbefogadás elősegítése, sem a nevelőszülőnél történő elhelyezés elősegítése nem jelenik meg a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programjában.

Az intézményben a gyermekekkel szemben fizikai büntetést nem alkalmaztak, de érzelmi zsarolás előfordult. A biztos kiemelte a kapcsolattartás korlátozásának nem elfogadható gyakorlatát és azt, hogy hiányzik az anonim módon történő panasz benyújtásának lehetősége, az Érdekképviselői Fórum és a Gyermekönkormányzat működése pedig nem megfelelő. Az intézményben elhelyezett gyermekek közül kevesen járnak a helyi iskolába. A tapasztalatok szerint az intézet változatos és népszerű programokat szervez a gyermekeknek, az étkeztetés minőségét kifogás nem érte. A jelentést követően intézkedtek az alkalmazottak számára továbbképzések és tréningek szervezéséről. Az új házirend tartalmazza az elhelyezés megszüntetésének korszerű módjait. A miniszter a befogadó szülőknél való elhelyezés érdekében jogszabályi változtatásokat kezdeményezett. Intézkedések történtek a panaszjog érvényesülése, illetve a gyámok rendszeres kapcsolattartási kötelezettségének érvényesítése érdekében. Az ombudsman NMM jogkörében eljárva jelezte, hogy a kitagolásnál figyelemmel kell lenni kis létszámú, integrált lakásotthonok kialakítására, ennek pedig nem felel meg egy 48 fő ellátására alkalmas gyermekotthon.

## **A Cseppkő Gyermekotthon (AJB-1603/2016)**

2016. március 1–2-án NMM hatáskörében az ombudsman helyszíni vizsgálatot tartott a budapesti Cseppkő Gyermekotthonban. Az intézmény igazgatója az együttműködési kötelezettségét nem az elvárható módon teljesítette, ezért az OPCAT NMM Főosztály munkatársai az eredetileg tervezett két látogatási napon túl, április 26-án ismét az otthonba látogattak. Jelentésében a biztos felhívta az igazgatót és a fenntartó figyelmét a törvényben előírt együttműködés elmulasztására.

A Gyermekotthon 137 engedélyezett férőhelyszámmal rendelkezik. A látogatás idején 111 gyermek és fiatal felnőtt élt itt több önálló otthonegységben. A biztos kérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy intézkedjen a miniszteri rendelet olyan tartalmú kiegészítéséről,

hogyan az azonos telephelyen működő gyermekotthoni egységek esetében is irányadó maradjon az, hogy a gyermekotthon legfeljebb 48 gyermek ellátását biztosítja. A Gyermekotthon szakmai programjai és házirendje szerint a speciális szükségletű gyermekek ellátását is biztosították, és létre is hoztak egy zártabb keretek között működő csoportot, annak ellenére, hogy erre nem volt engedélyük. Magas volt a fluktuáció a szakmai dolgozók körében, a gyermekfelügyelők fele szakképzetlen volt. További veszélyeztető tényező, hogy nem volt gyógypedagógus végzettségű fejlesztő pedagógus vagy nevelő, miközben az ellátottak harmada különleges szükségletű volt. Az egyéni gondozási-nevelési tervek elkészítésébe sem a szülőket, sem a szakembereket nem vonták be kellő mértékben. Aggodalomra ad okot, hogy az iskolaköteles korú gyermekek jelentős hányada alkalmanként vagy rendszeresen nem vett részt a kötelező iskolai oktatásban, megalapozott indok nélkül az ügyeleten maradt. Az ügyeleti rendszer működése több szempontból is jogsértő.

A jelentés szerint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát súlyosan sérti az a helyzet, hogy gyermekprostitúció veszélye esetén az intézmény munkatársai nem élnek jelzési kötelezettségükkel. Elfogadhatatlan, hogy a dolgozók hallgatólagosan már egészen fiatal kortól tudomásul vették a gyermekek dohányzását, és nem tudták megvédeni a gyermekeket a saját maguk felé és kortársaiktól feléjük irányuló agressziótól. Követendő, jó gyakorlat a mindennapos ápolónői jelenlét megoldása, a rendszeres, kéthetenkénti, intézményen belüli konzultáció lehetősége a gyermekpszichiáterrel. Ugyancsak példaértékű az intézményben a számos szervezett szabadidős program biztosítása és a sportolási lehetőségek megteremtése.

### **Az EMMI Debreceni Javítóintézete és annak Nagykanizsai Telephelye (AJB-493/2018)**

OPCAT NMM hatáskörében eljárva az ombudsman 2016 szeptemberében 2-2 napos helyszíni látogatást tett az EMMI Debreceni Javítóintézetének székhelyén és a 2015. év végén átadott nagykanizsai telephelyén. Mindkét helyszínen mód van a javítóintézeti nevelésre ítélt és az előzetes letartóztatásba helyezett fiúk elhelyezésére, Nagy-

kanizsán 48-48, Debrecenben 36-98 férőhelyen. További 12, illetve 8 férőhely utógondozottak ellátását biztosíthatta volna, amivel egyik helyszínen sem éltek. Nagykanizsán 50, Debrecenben 90%-os volt a kihasználtság.

Az intézetekben a speciális csoportokba büntetésből helyezték el a fiatalokat, így nem érvényesült a fogyatékossgal, illetve személyiségzavarral élő fiatalok támogatása. Életkori elkülönítést csak 14 éven aluliak esetében írtak elő, a 16 év alattiak és felettiiek külön csoportban történő elhelyezésére nem törekedtek. A normaszegő fiatalok csoportból való kiemelését nem kezelték rendkívüli eseményként. Nagykanizsán a kiemelés feloldásáról általában a rendészek döntöttek. Debrecenben néhány vizesblokk felújításra szorult, a biztonsági elkülönítő és a várakozó helyiség veszélyeztető volt. A jó tárgyi feltételekkel rendelkező Nagykanizsán az elhelyezés körülményeit rontotta a személyes tárgyak hiánya, a dekoráció sivársága és a megalázó légkört sugalló falitáblák kifüggesztése. Mind ezek, mind egyes alkalmazott büntetési tételek pedagógiai-pszichológiai és jogi szempontból egyaránt elfogadhatatlan tartalmi elemekre épültek. A kapott válaszok szerint az élelmezéssel a meghallgatottak többsége elégedett volt. Az ellátás személyi feltételei közül kiemelhető, hogy Nagykanizsán két pszichológus helyett csak egyet foglalkoztattak. Egyik helyszínen sem volt elegendő ápoló; egy részük, valamint a debreceni gyermekfelügyelők 30%-a nem rendelkezett a szükséges szakképesítéssel. A fiatalok mindkét helyszínen teljes körűen vettek részt a munkafoglalkoztatásban és az oktatásban. Osztálykeret mellett egyéni formában is biztosítottak fejlesztést. A nem tanköteles korúak is kötelezően részt vettek a foglalkozásokon, az önként vállalkozók részesültek iskolarendszerű oktatásban.

A jelentés szerint akadozott az anonim panaszmechanizmus, a javítóintézetben kevesebb a telefonálás időkerete a büntetés-végrehajtás intézeteiben engedélyezetttnél. Volt olyan fiatal, aki kifogásolta, hogy a szüleivel való telefonálás közben nem használhatta az anyanyelvét. Családterápiás foglalkozások egyik helyszínen sem folytak. A látogatás megállapításai nyomán a biztos 40 ajánlást tett. 4 ajánlást a fenntartónak, 29-et javítóintézet igazgatójának címzett. Az érintettek elfogadták az ajánlásokat, módosították az alap dokumentumokat,

új eljárásrendeket dolgoztak ki az elkülönítésre, a fegyelmezésre, átszervezték a csoportbeosztást. A szükséges felújítási munkálatok egy részét 2018-ban elvégezték, és 2019 áprilisában a fenntartó közel 1,5 millió Ft-os támogatásával kialakítják Debrecenben a biztonságos várakozó helyiséget.

A biztos javasolta az emberi erőforrások miniszterének a javítóintézetek rendtartásáról szóló rendelet módosítását. A miniszter nem támogatta az alkalmazható szakemberek körének szűkítését, de a többi ajánlást elfogadva megkezdte a jogszabály módosításának előkészítését. Tervezi ugyanakkor a rendészek létszámnormájának növelését, a külföldi állampolgárok kapcsolattartásának biztosítását. Indokoltnak és a gyermekvédelmi törvény módosításával megvalósíthatónak tartja a javítóintézeti nevelésre ítélt, alapfokú iskolai végzettség nélküli fiatalkorúak tanköteles korának kiterjesztését. Az igazságügyi miniszter a biztos két ajánlásáról egyeztetést folytatott az emberi erőforrások miniszterével. Támogatta a miniszter, hogy a gyermekvédelmi törvény módosításával a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott fiatalkorúak lakhatását lehessen a javítóintézetek utógondozói részlegén is biztosítani. Szintén támogathatónak tartotta a miniszter központi nyilvántartás vezetését az írástudatlan fogvatartottakról, e célra a jelenleg működő Nevelési Napló Elektronikus Nyilvántartási Rendszere alkalmassá tehető.





# Az ombudsman által kezdeményezett, gyermekjogi tárgyú alkotmánybírósági indítványok és határozatok

BURJÁN EVELIN

2012. január 1-e óta lehetősége van az alapvető jogok biztosának arra, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál egy jogszabály, jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, illetve az Alaptörvény értelmezését. A szabályozás szerint az ombudsman egy állampolgári jelzés, panasz alapján, akár eljárás vagy vizsgálat lefolytatása nélkül, közvetlenül kezdeményezheti a normakontroll eljárást. A biztosnak emellett a közvetlen indítványozás mellett módja van arra is, hogy egy konkrét ügy vizsgálata kapcsán, jelentésben, intézkedésként az Alkotmánybírósághoz forduljon.

Az ombudsmani gyakorlat során több ízben is előfordult, hogy a biztos gyermekjogi tárgyú ügyben nyújtott be alkotmánybírósági indítványt, az Alaptörvény vagy éppen a Gyermekjogi Egyezmény rendelkezésére hivatkozva. Az eljárás ugyan nem minden esetben járt sikerrel, de határozataiban az Alkotmánybíróság számos fontos megállapítást tett a gyermeki jogok tartalma, védelme és korlátozhatósága tárgyában, ezzel fejlesztve a joggyakorlatot. Az alábbiakban a legnagyobb jelentőséggel bíró öt indítványt és határozatot mutatjuk be röviden.

## **43/2012. (XII. 20.) AB határozat**

Az alapvető jogok biztosja indítványában a családvédelmi törvény egyes rendelkezéseinek a megsemmisítését kezdeményezte: ebben arra hívta fel a figyelmet, hogy alkotmányosan aggályos a törvényben meghatározott, kizárólag férfi és nő házasságán alapuló családfogalom. Az ombudsman szerint ez a törvényi szűkítő fogalom az egyéb helyzetben, szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg a magán- és családi élethez való joggal, illetve

az emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggésben, szükségtelesen és aránytalanul korlátozza a nem házasságban, hanem más társkapcsolati formában élők emberi méltósághoz való jogát, valamint a magán- és családi élethez való jogát. Úgy látta, hogy bizonytalanságot okozhat, hogy a Ptk. öröklési rendje szerint a bejegyzett élettárs egyértelműen a házastárssal azonos szinten örököl, miközben a családvédelmi törvény csak a házasságon alapuló családot ismeri el.

Az Alkotmánybíróság a biztos által támadott rendelkezéseket megsemmisítette, indokolásában megállapította, hogy a családvédelmi törvényben foglalt családfogalom az Alaptörvényhez képest leszűkítő definíciót ad. Az Alkotmánybíróság szerint, ha a jogalkotó a családokra nézve kíván jogokat és kötelezéseket megállapítani, akkor azoktól a személyektől, akik a családalapítást a házasságkötést megelőző vagy mellőző más tartós érzelmi és gazdasági életközösségben kívánják megvalósítani, a már megadottakhoz képest jogokat nem vonhat vissza, a társkapcsolati forma meglévő védelmi szintjét nem csökkentheti, és különösen a gyermekek legjobb érdeke szempontjából az intézményvédelmi kötelezettségét azonos módon kell érvényre juttatnia. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a házasságot és a családot érintő intézményvédelmi kötelezettség nem eredményezheti a gyermekek bármilyen, közvetlen vagy közvetett jellegű hátrányos megkülönböztetését azon az alapon, hogy szüleik házasságban vagy más típusú életközösségben nevelik őket. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az öröklés szabályozása kapcsán a családvédelmi törvény és a Ptk. közti lényegi ellentmondás sérti a normavilágosság követelményét, ezért e rendelkezéseket is megsemmisítette.

A döntéssel egyetértve a határozathoz csatolt párhuzamos indokolásukban Lévay Miklós és Holló András alkotmánybírák azt emelték ki, hogy az Alaptörvény a családot széles kontextusba helyezi, mert minden olyan kapcsolati formát védelemben részesít, amely a nemzet fennmaradásához hozzájárul. A családnak ebből fakadóan nemcsak a gyermekek születésében és felnevelésében van szerepe, hanem ennél jóval több mindenben. A család az élet komplex közege. Ebbe beletartozik a testi-lelki gondoskodás, az együttérzés kifejezése, a családtagért való helytállás is.

Balsai István alkotmánybíró különvéleményében megfogalmazott álláspontja szerint azonban az intézményvédelmi kötelezettség egyetlen jogszabályon sem kérhető számon. Az intézményvédelem az állam számára nem azt írja elő, hogy egyetlen jogszabályi keretben kell azt megvalósítani, hanem annak az egész jogrendre kiható jelleggel kell működnie, így a családvédelmi törvény támadott rendelkezéseinek megsemmisítésével nem értett egyet. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményében kiemelte, hogy nem ért egyet a rendelkezések megsemmisítésével, ugyanis álláspontja szerint a családvédelmi törvénynek a családfogalomra vonatkozó rendelkezése pusztán deklaráció, mely az Alaptörvény családfogalma alapján mutat irányt a jogalkalmazóknak a családdal kapcsolatos feladataik ellátásához. Ebből tehát nem következik, hogy az állam ne kívánná támogatni a szociológiai család-fogalom körébe tartozó társas együttélési formákat, vagy azt, hogy csökkenteni kívánná azok támogatási szintjét. Pokol Béla alkotmánybíró sem értett egyet a különvéleményében a többségi határozattal, ugyanis álláspontja szerint a már nem hatályos, korábbi Alkotmányon alapuló régi alkotmánybírói határozatok érvei az Alaptörvény új rendelkezései tekintetében nem alkalmazhatók.

#### **14/2014. (V. 13.) AB határozat**

A biztos az Alkotmánybíróságtól a családtámogatási törvény egyes rendelkezései megsemmisítését kérte: szerinte a támadott rendelkezések értelmében az élettársi kapcsolatban állók által közös háztartásban nevelt, korábbi házasságból vagy élettársi kapcsolatból származó gyermekek összeszámítása a családi pótlék számításakor nem lehetséges, így e családok évente mintegy 50-100 ezer forint összegű támogatástól esnek el, és egyéb támogatásokra sem jogosultak. A biztos szerint a támadott rendelkezések sértik a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát. A biztos indítványában kifejtette, hogy a családok támogatása nem pusztán szociálpolitikai kérdés, az egyes támogatási formák működtetésével az állam, ha közvetve is, a gyermeket támogatja, ezért a családtámogatási rendszer kialakítása során elsődlegesen a gyermek legjobb érdekét kell a jogalkotónak szem előtt tartania.

Az Alkotmánybíróság az ombudsmani indítvány nyomán megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő a családi pótlékra vonatkozó szabályozás tekintetében. A testület kiemelte, hogy a családi pótlék az állam által nyújtott, hagyományosan a gyermekneveléshez, iskoláztatáshoz kapcsolódó pénzbeli támogatások rendszeréhez kapcsolódik, és mint ilyen, a jogalkotót az Alaptörvény keretei közt széles körű mérlegelés illeti meg szabályozása kialakításában. Ebből következően az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából azt szükséges megvizsgálni, hogy a megkülönböztetés önkényes-e, vagyis van-e tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka. Az alkotmánybírósági álláspont szerint ez a jogi helyzet azért állt elő, mert a jogalkotó nem alakította ki az egyenlő bánásmód követelményének és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának megfelelően annak a lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon függetlenül attól, hogy az őket nevelő szülők házasságban vagy élettársi kapcsolatban élnek egymással. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy nem valósítható meg az állam házasságvédelmi kötelezettsége a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga ellenében, nem érvényesíthető a gyermekek Alaptörvényben biztosított jogának kárára, mert ez ellentétben állna a gyermekek legjobb érdekének elvével. A családi pótlék nem szolgálhat eszközéül annak, hogy ezzel az állam a feleket a házasságkötés felé orientálja, mert ez a támogatás a gyermekek jogainak minél teljesebb érvényre juttatását szolgálja, arra a szülők nem saját jogon, és nem is az általuk választott együttélési forma miatt jogosultak.

A határozattal egyetértő Bragyova András és Lévy Miklós alkotmánybírák párhuzamos indokolásukban kifejtették, hogy a rendelkező részben meg kellett volna állapítani, hogy tilos a családi pótlék tekintetében a gyermekek között minden hátrányos megkülönböztetés, hiszen álláspontjuk szerint minden szabályozási megkülönböztetés közül feltétlenül tilosak az olyanok, amelyek az egyén által nem befolyásolható tulajdonságokon vagy helyzeten nyugszanak.

Juhász Imre alkotmánybíró különvéleményében a támadott rendelkezések megsemmisítése mellett foglalt állást: álláspontja szerint a családtámogatási szabályok tisztázatlansága okozta az alkotmá-

nyossági problémát, ez pedig a szabály kiegészítésével nem orvosolható. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében az Alaptörvény L) cikkére hivatkozott, eszerint a házasságon alapuló család előnyben részesül az élettársi kapcsolatokhoz képest. Álláspontja szerint világos normahierarchia van az Alaptörvényben, mely élén a nemzeti Hitvallás és az Alapvetés áll, az itt meghatározott értékek és elvek az Alaptörvény valamennyi részét áthatják, így ezek figyelembe vétele nélkül nem is értelmezhetőek. Salamon László alkotmánybíró különvéleményében a jogalkotói szándék kellően alapos vizsgálatát hiányolta, álláspontja szerint ugyanis megnyugtatóan csak ennek vizsgálatával lehet kizárni a különbségtétel észszerű indokainak fennállását.

### **3047/2013. (II. 28.) AB határozat**

Az alapjogi biztos indítványában a rendőrségről, valamint a köznevelésről szóló törvény azon rendelkezéseinek megsemmisítését kérte, amelyek lehetővé teszik az iskolából engedély nélkül távolmaradó, 14. életévét be nem töltött tanulóval szemben rendőri intézkedés foganatosítását. A biztos álláspontja szerint a támadott rendelkezések nem szabályozzák egyértelműen a rendőri intézkedés feltételrendszerét és a kimentési lehetőségeket. Összességében az ombudsman szerint a szabályozás a gyermekeket indokolatlan külső kontrollnak teszi ki, továbbá az iskolába történő bekísérése „kvázi előállításnak” tekinthető, ami megszegyeníti őt társai előtt, így az érintett gyermekek emberi méltóságához való jogának sérelme is felmerül.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezések valóban nem egyértelműek: ez a biztos álláspontjával összhangban felveti a jogállamiság követelményének sérelmét. A testület ennek kapcsán rögzítette, hogy a jogalkotótól elvárható a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, azonban az alkotmánybírósági gyakorlat alapján pontatlan jogszabály alkotmányellenessége akkor merül fel, ha annak tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyanmilyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben úgy ítélte meg, hogy az iskolai hiányzást szabályozó egyéb jogszabályok megnyugtatóan rendezik a támadott rendelkezés tartalmát,

megfelelő iránymutatást adnak a jogalkalmazó szervek számára a pontatlan rendelkezés értelmezéséhez.

Az Alkotmánybíróság nem osztotta a biztos álláspontját abban a kérdésben, hogy a rendőri intézkedés nyilvánvalóan megalázónak, a gyermeket lealacsonyítónak minősülne, a méltóság sérelme ugyanis a testület álláspontja szerint csak akkor állapítható meg, ha az intézkedés nyilvánvalóan megalázó, lealacsonyító jellegű. A tankötelezettség kérdésében a testület rögzítette, hogy az szorosan összekapcsolódik a gyermeket megillető megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, a tankötelezettség a gyermekvédelem sajátos jogintézményének is tekinthető. Így nyilvánvaló, hogy bár a gyermeknek elsősorban a családjától kell megkapnia a szükséges védelmet és gondoskodást, ennek hiányában az állam válik kötelezetté. A rendőri intézkedés lehetősége nem minősíthető a gyermek személyiségét, testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődését negatívan érintő kárnak vagy veszélynek.

### **3046/2013. (II. 28.) AB határozat**

Az alapvető jogok biztosa a köznevelésről szóló törvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, mert álláspontja szerint a jogszabály hatálybelépésének rövid határideje miatt – a kellő felkészülési idő hiányában – a jogállamiság elve sérül. A köznevelési törvény alapján a gyermeknek hatéves, illetve legkésőbb hétéves korában meg kell kezdenie tankötelezettsége teljesítését. A biztos szerint alaptörvény-ellenes és nemzetközi szerződésbe ütközik, hogy a köznevelési törvény alapján a tankötelezettség megkezdésének időpontjáról – akár a szülő véleménye ellenében is – az óvodavezető vagy az iskolaérettséget vizsgáló szakértői bizottság dönthet. A törvényi szabályozás nem nyújt biztosítékot arra, hogy az óvodai nevelésben három éves koruktól csak olyan gyermekek vegyenek részt, akiknek személyiségfejlődésére ez kedvezően hat, illetve a későbbiekben elősegíti az iskolai oktatásba való bekapcsolódásukat. A köznevelési törvény ezért alaptörvény-ellenesen és a Gyermekjogi Egyezménybe ütköző módon korlátozta a szülők nevelés megválasztásához való jogát.

Az Alkotmánybíróság határozatában nem osztotta a biztosnak a jogállamiság sérelmére hivatkozó érvelését, álláspontja szerint ugyanis a köznevelés rendszerének átalakítása elsődlegesen intézményi vonatú, az oktatás kötelező biztosítására, más oldalról igénybevétele, az ingyenességre vonatkozó szabályai alapvető változást nem mutatnak, így a rendelkezésre álló idő elegendő arra, hogy az érintettek a jogszabályi rendelkezéseket megismerjék. A szülő neveléshez való jogának sérelme kapcsán a testület kiemelte, hogy a nevelés megválasztásához való jogot nem lehet elvonatkoztatni a szülőket terhelő kötelezettségektől, sem pedig a gyermek jogaitól. Az Alkotmánybíróság azzal érvelt, hogy az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az óvodai nevelés kötelező igénybevétele korhatárának leszállítása egy-egy szülő nevelésének megválasztásához való jogát korlátozhatja, az óvodai nevelésből fakadó előnyök azonban szükségessé teszik ezt a korlátozást. Ennek kapcsán a testület kiemelte: az iskolaérettségről döntő szakértői vélemény elkészítése során a szakértőnek különös figyelmet kell fordítania a szülő által előadottakra és ennek fényében kell lefolytatnia magát a vizsgálatot is, az elfogulatlan szakmai döntés meghozatala azonban a megfelelő tapasztalattal és szakértelemmel rendelkező bizottság feladata.

Balogh Elemér és Bragyova András különvéleményükben a biztos indítványában foglaltakkal egyetértve a támadott rendelkezés megsemmisítése mellett érveltek. Álláspontjuk szerint, ha a szülők szerint a családban van a helye a hároméves gyermeknek, nincs megfelelő alkotmányos indok arra, hogy a gyermeket onnan kiemeljék. Külön véleményükben hangsúlyozták, hogy a rendelkezés nincs tekintettel arra, hogy a jogszabályok jelenleg is több – államilag is támogatott – alternatívát kínálnak az óvodáskorú gyermekek nevelésére. Paczolay Péter és Lévay Miklós alkotmánybírók a többségi állásponttal szemben a különvéleményükben szintén a rendelkezés megsemmisítése mellett foglaltak állást, véleményük szerint ugyanis a támadott szabály korlátozza a szülőnek a nevelés megválasztásához való jogát. Álláspontjuk szerint a vitatott rendelkezés nem mutat fel kellő, alkot-

mányosan elfogadható indokot arra, hogy a gyermek fejlődéséhez elengedhetetlenül szükséges lenne az, hogy mindenképp a szülőjétől elszakítva, óvodában kelljen töltenie korai éveinek jelentős idejét. Az ilyen szabályozás fordított logikában arra a vélelemre épül, hogy a szülő az óvodánál alapvetően kevésbé képes a gyermekének szükséges nevelést biztosítani. A különvélemény kitér arra is, hogy az óvodai nevelés kötelezővé tétele kifejezetten a hátrányos helyzetű családok esetén lehet indokolt – hiszen ez a környezet tud a gyermek viselkedésének fejlesztésére, szocializációjára hatékonyan befolyást gyakorolni – azonban e gyermekek felzárkóztatásának korai elősegítését nem elsősorban egy mindenkire egyaránt érvényes, alkotmányos jogkorlátozó intézménnyel, hanem a megfelelő szociálpolitika, felvilágosítás, ösztönzés és egyéb eszközök még további fejlesztésével indokolt megoldani.

### **3142/2013. (VII. 16.) AB határozat**

Az alapvető jogok biztosa indítványában kérte a fiatalkorúak szabálysértési őrizetbe vételét és elzárását lehetővé tevő előírások megsemmisítését, mert álláspontja szerint sérül a fiatalkorúak szabadsághoz és személyi biztonsághoz, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. A biztos másodlagosan indítványozta a rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, szerinte ugyanis a jogalkotó elmulasztotta a Gyermekjogi Egyezmény 3. cikkében és 40. cikkében szereplő követelményeket érvényre juttató mentesítő szabályok megalkotását.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált szabályozás az Alaptörvénynek megfelel: a szabálysértési elzárás alkalmazhatóságát, kiszabásának feltételeit és módját, valamint az eljárás menetét, az eljárás alá vont személy és az eljárás egyéb szereplőinek jogait, továbbá az esetleges jogsértésből fakadó igény érvényesítésének lehetőségét és mikéntjét törvény határozza meg. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok a szabálysértési tényállások, amelyek tekintetében a szóban forgó legszigorúbb szankció alkalmazását a törvény egyáltalán lehetővé teszi, a társadalmi együttélés legalapvetőbb szabályainak betartására köteleznek, melyek betartása a 14. életévü-



ket betöltött fiatalkorúaktól is alappal elvárható. Azonban a szabálysértési törvény módosítása előtt a fiatalkorúak által megvalósított szabálysértések leggyakrabban valódi, sőt bárminemű következmény nélkül maradtak, ami a fiatalkorú személyek jogállami demokráciában egyedül üdvös fejlődését rossz irányba terelte, amellet a tulajdon és a közbiztonság védelme és fenntartása iránti állami törekvés ellen hatott. A fiatalkorú elkövetők tekintetében tehát az elzárás szankció bevezetését kényszerítő szükségesség indokolta. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fiatalkorú elkövetők vonatkozásában is kirajzolódik az a határ, amelyen túl a személyi szabadság megvonásával járó joghátrány alkalmazásának már nincs alternatívája.

A Gyermekjogi Egyezmény hivatkozott rendelkezéseinek vizsgálata kapcsán a testület megállapította, hogy a felhívott cikkek általános elveket és minimumkövetelményeket rögzítenek, az idézett rendelkezések és a támadott szabálysértési norma között alkotmányossági vizsgálatot megalapozó összefüggés nincs. A Gyermekjogi Egyezmény 37. cikke a szabadságkorlátozó állami intézkedésekkel kapcsolatban állapít meg kritériumokat, mellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a Gyermekjogi Egyezmény nem zárja ki a személyi szabadság megvonásával járó szankciók alkalmazását fiatalkorúakkal szemben, csak a halálbüntetést, illetőleg a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés lehetővé tételét tiltja. A Gyermekjogi Egyezmény emellett a kínzást, az embertelen, kegyetlen, megalázó bánásmódot, a büntetés alkalmazását tiltja általánosságban. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mindezek alapján a szabálysértési eljárás megfelel az Egyezményben meghatározott követelményeknek, hiszen csak a legvégső, az elkövetett szabálysértés súlyára, az elkövető személyes körülményeire tekintettel feltétlenül szükséges esetben és eleve csak bizonyos szabálysértések esetén kerülhet sor alkalmazására.

Lévay Miklós, Bragyova András, Kiss László és Kovács Péter különvéleményükben nem értettek egyet a többségi határozat rendelkező részével és indoklásával. Kiemelték, hogy a Gyermekjogi Egyezmény rendelkezései még a súlyos bűncselekmény elkövetése miatt alkalmazható szabadságelvonást is csak kivételesen tekintik elfogadhatónak, akkor, ha nincs más alkalmas megoldás. Tehát még a legsúlyosabb bűncselekmények esetén is biztosítani kell a szabadságelvonás

alternatíváit. Álláspontjuk szerint a szabálysértési elzárás arányosságát nem alapozzák meg azon érvek, miszerint bíróság rendeli azt el, meghatározott cselekmények körében, és meghatározott időtartamra. A támadott szabályozás nem teszi lehetővé általánosan a szabálysértési elzárás helyett más alternatív intézkedés alkalmazását, ugyanis a közérdekű munka csak 16. életévét betöltött fiatalkorúak esetén alkalmazható, a pénzbírság pedig csak akkor szabható ki, ha a fiatalkorú vállalja annak megfizetését. E feltételek mellett sem a közérdekű munka, sem a pénzbírság nem reális alternatíva a fiatalkorúak számára. A különvéleményükben hangsúlyozták, hogy a Gyermekjogi Bizottság a Magyarországnak a kötelezettségek teljesítéséről szóló 2-3. időszakos országjelentésében felhívta Magyarországot az Egyezményrel összhangban álló büntetés-végrehajtási szabályok kialakítására, kifejezett figyelemmel arra, hogy Magyarország tegyen meg mindent annak érdekében, hogy a 18. év alattiakat csak rendkívüli esetben foszszák meg szabadságuktól. Magyarország a Gyermekjogi Egyezményben elismert jogok érvényesítése érdekében elfogadott intézkedésekről szóló jelentésében foglalkozott azzal, hogy milyen intézkedések történtek a fiatalkorúak szabadságelvonásának szabályozása kapcsán. A szabadságelvonás végső esetben történő alkalmazhatósága, megfelelő alternatív intézkedések kialakítása elsősorban a büntetőjog területén történt, a szabálysértéssel összefüggésben azonban nem. Így az alkotmánybírók a nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotási kötelezettség elmaradásának megállapítását tartották volna célszerűbbnek.

## A kötet szerzői

**Bácskai Krisztina:** korábban az oktatási jogok biztosa, 2008 óta az ombudsman, 2012-től az Alapvető Jogok Biztosa Hivatala Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztályának munkatársa. Alapjogvédő tevékenysége keretében feladata a felsőoktatás, a szakképzés, a felnőttoktatás, felnőttképzés területén az ombudsmani vizsgálatok lefolytatása. Végzett mediátor.

**Bene Beáta:** 2006 óta az ombudsman munkatársa, 2009-től vizsgálja az Országgyűlési Biztos Hivatala Vizsgálati Főosztályán, majd 2012-től az Alapvető Jogok Biztosa Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztályán a gyermekeket ért jogsérelmeket. Ezen belül is főként azokat az ügyeket, amelyek az óvodai neveléssel, illetve iskolai oktatással összefüggésben merülnek fel.

**Burján Evelin:** 2019 márciusa óta dolgozik a Gyermekjogi Osztály jogi főreferensként, előtte fél évig a Hivatal gyakornokaként segítette az Osztály munkáját. A gyermekjogi jogvédelem több aspektusával is foglalkozik, a konkrét gyámhatósági ügyektől a jelentős alkotmányjogi kérdésekig. A hivatali munkája mellett az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének nappali tagozatos doktorandusza, kutatási témája az alkotmánybíróságok hatáskörgyakorlása.

**Györffy Zsuzsanna:** 2000 és 2012 között az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, 2012-től 2019 júniusáig az alapvető jogok biztosának a munkatársa. Jelenleg a MultiContact Consulting Kft. jogi szakértője. Jelentős számú gyámhatósági eljárást érintő beadványt vizsgált. A gyermeki jogok területén számos egyedi ügyben folytatott vizsgálatot, nevéhez több átfogó vizsgálat vezetése kötődik. Fő szakterülete a gyermekvédelmi szakellátásban élők jogainak érvényesülése.

**Kussinszky Anikó:** 2008 óta az ombudsman munkatársa, 2012 óta az Alapvető Jogok Biztosa Hivatala Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztályának jogi főreferense, munkája során az egészségügyi ellátások alapjogi összefüggéseit és kérdéseit vizsgálja. Rendszeresen tart előadásokat jogászoknak, orvosoknak, egészségügyi dolgozóknak, bírácoknak. 2019-től a Kúria főtanácsadója.

**Láposy Attila:** 2008 és 2012 között az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, 2012 óta az alapvető jogok biztosa munkatársa. 2014 óta a Gyermekjogi Osztály vezetője. Munkája során a gyermeki jogok elméleti és gyakorlati kérdéseivel, korlátozhatóságával, nemzetközi és hazai védelmi megoldásaival, a biztos gyermekjogi stratégiájával, a vizsgálatok koordinálásával foglalkozik. Az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének oktatója 2007 óta, ahol szemináriumokat, előadásokat tart, gyermekjogi tárgyú kurzust vezet.

**Lux Ágnes:** 2008 és 2014 között az ombudsman munkatársa, jogi referensként, a Gyermekjogi Projekt, majd Gyermekjogi Osztály vezetőjeként dolgozott a Hivatalban. 2014 és 2016 között az UNICEF Magyar Bizottság gyermekjogi igazgatója. Gyermekjogi témában rendszeresen tart egyetemi kurzusokat (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bibó István Szakkollégium) és publikál.

**Murányi Fanni:** 2014-ben végzett az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, 2016 és 2019 közt a Gyermekjogi Osztály munkatársaként dolgozott. Jelenleg a nijmegeni Radboud Egyetem PhD vendéghallgatója. Doktori kutatása során a jogellenes gyermekelviteli esetek gyermekjogi elemzésével, kiemelten a meghallgatáshoz való jog érvényesülésével foglalkozik.

**Tasi Katalin:** 2003-tól az ombudsman munkatársa, 2014 és 2019 között az Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztályon dolgozott. 2019 óta családjogi szakjogász, jelenleg a Váci Járásbíróság bírósági titkára. Gyermekjogi jogvédelmi területen elsősorban örökbefogadással, a családjuktól külön nevelkedő, nevelésbe vett gyerekek és a szociálisan hátrányos helyzetben levők ügyeivel foglalkozott. Szépirodalmi gyerekkönyv szerző, elkötelezettje a gyerekek olvasva nevelésének.

**Tóth Krisztina:** 2008 óta segíti az ombudsman munkáját, a Hivatal Gyermekjogi Osztályának munkatársaként a gyermeki jogokat érintő, a gyermekvédelemmel, illetve a családok támogatásával összefüggő panaszbeadványok alapjogi szempontú vizsgálatával foglalkozik, emellett részt vesz az ombudsman gyermekjogi tárgyú átfogó vizsgálataiban.

## Melléklet

Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (“the Venice Principles”) / Az ombudsmani intézmény védelmére és előmozdítására vonatkozó alapelvek („Velencei Alapelvek”)

1. Ombudsman Institutions have an important role to play in strengthening democracy, the rule of law, good administration and the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms. While there is no standardised model across Council of Europe Member States, the State shall support and protect the Ombudsman Institution and refrain from any action undermining its independence.
1. Az ombudsmani intézmények fontos szerepet játszanak a demokrácia, a jogállamiság, a jó közigazgatás, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmének és előmozdításának megerősítésében. Az Európa Tanács tagállamai között ugyan nem létezik egy egységes modell, az államoknak támogatniuk és védeniük kell az ombudsman intézményét, és tartózkodniuk kell minden olyan tevékenységtől, amely aláásná a függetlenségét.
2. The Ombudsman Institution, including its mandate, shall be based on a firm legal foundation, preferably at constitutional level, while its characteristics and functions may be further elaborated at the statutory level.
2. Az ombudsmani intézménynek – megbízatását is ideértve – szilárd jogi alapokon kell nyugodnia, lehetőség szerint alkotmányos szinten, míg a feladat- és hatáskörének meghatározása törvényi szinten történhet.
3. The Ombudsman Institution shall be given an appropriately high rank, also reflected in the remuneration of the Ombudsman and in the retirement compensation.
3. Az ombudsmani intézménynek a hozzá méltó, magas közjogi rangot kell biztosítani, amelynek tükröződnie kell az ombudsman javadalmazásában és a nyugdíj megállapításában is.
4. The choice of a single or plural Ombudsman model depends on the State organisation, its particularities and needs. The Om-

budsmen Institution may be organised at different levels and with different competences.

4. Az egyombudsmanos vagy többombudsmanos modell alkalmazása függhet az állam szervezetétől, sajátosságaitól és szükségleteitől. Az ombudsmani intézmény szerveződhet különböző (területi) szinteken, valamint eltérő hatáskörökkel is működhet.
5. States shall adopt models that fully comply with these Principles, strengthen the institution and enhance the level of protection and promotion of human rights and fundamental freedoms in the country.
5. A tagállamoknak olyan modellt kell kialakítaniuk, amely teljes mértékben megfelel ezen Alapelveknek, megerősíti az ombudsmani intézményt, és magasabb szintre emeli az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmét, illetve előmozdítását az adott országban.
6. The Ombudsman shall be elected or appointed according to procedures strengthening to the highest possible extent the authority, impartiality, independence and legitimacy of the Institution. The Ombudsman shall preferably be elected by Parliament by an appropriate qualified majority.
6. Az ombudsman megválasztásával vagy kinevezésével kapcsolatos eljárásnak a lehető legjobban meg kell erősítenie az intézmény jogállását, pártatlanságát, függetlenségét és legitimitását. Az ombudsmant lehetőség szerint a parlamentnek kell választania, megfelelő minősített többséggel.
7. The procedure for selection of candidates shall include a public call and be public, transparent, merit based, objective, and provided for by the law.
7. A jelölteket nyilvános (pályázati) felhívás alapján, nyilvános, átlátható (transzparens), érdemi, objektív eljárás során kell kiválasztani, amelynek szabályait törvényben kell meghatározni.
8. The criteria for being appointed Ombudsman shall be sufficiently broad as to encourage a wide range of suitable candidates. The essential criteria are high moral character, integrity and appropriate professional expertise and experience, including in the field of human rights and fundamental freedoms.

8. Az ombudsman jelölési kritériumainak kellően tágak kell lenniük ahhoz, hogy a potenciálisan alkalmas jelöltek széles körét ösztönözhessek. Alapvető elvárás a jelölttel szemben az erkölcsi feddhetetlenség, az integritás, valamint olyan megfelelő szakértelem és szakmai gyakorlat, amely kiterjed az emberi jogok és alapvető szabadságok területére is.
9. The Ombudsman shall not, during his or her term of office, engage in political, administrative or professional activities incompatible with his or her independence or impartiality. The Ombudsman and his or her staff shall be bound by self-regulatory codes of ethics.
9. Az ombudsman hivatali ideje alatt nem vehet részt olyan politikai, hivatali vagy szakmai tevékenységben, amely összeegyeztethetetlen volna a függetlenségével vagy a pártatlanságával. Az ombudsmannak és munkatársainak önszabályozó etikai kódexhez kell tartaniuk magukat.
10. The term of office of the Ombudsman shall be longer than the mandate of the appointing body. The term of office shall preferably be limited to a single term, with no option for re-election; at any rate, the Ombudsman's mandate shall be renewable only once. The single term shall preferably not be stipulated below seven years.
10. Az ombudsmannak hosszabb megbízáttal kell rendelkeznie, mint az őt jelölő szervezetnek. Az ombudsman hivatali idejét lehetőség szerint egy mandátum hosszúságúra kell korlátozni, az újraválaszthatóság lehetősége nélkül vagy legfeljebb egyszer lehetővé téve az újraválasztást. Az ombudsmani megbízáttal időtartama lehetőleg hét évnél ne legyen kevesebb.
11. The Ombudsman shall be removed from office only according to an exhaustive list of clear and reasonable conditions established by law. These shall relate solely to the essential criteria of "incapacity" or "inability to perform the functions of office", "misbehaviour" or "misconduct", which shall be narrowly interpreted. The parliamentary majority required for removal – by Parliament itself or by a court on request of Parliament – shall be equal to, and preferably higher than, the one required for election. The procedure for removal shall be public, transparent and provided for by law.

11. Az ombudsmant csak világos, észszerű kritériumokból álló, taxatív meghatározott feltételek alapján lehet elmozdítani. Az elmozdítás kizárólag az „alkalmatlanság” vagy „hivatali feladatainak ellátására való képtelenség”, a „méltatlanság” vagy a „kötelességszegés” eseteire korlátozódhat, amelyeket szűken kell értelmezni. Az elmozdításhoz – amelyet a parlament, vagy a parlament kérelmére bíróság hajt végre – szükséges parlamenti többség arányának meg kell egyeznie a megválasztáshoz szükséges aránnyal, de lehetőség szerint meg kell azt haladnia. A nyilvános és átlátható elmozdítási eljárásnak minden esetben törvényen kell alapulnia.
12. *The mandate of the Ombudsman shall cover prevention and correction of maladministration, and the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms.*
12. Az ombudsmani megbízatásnak ki kell terjednie a közigazgatási hibák, visszaélések megelőzésére és orvoslására, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmére és előmozdítására.
13. *The institutional competence of the Ombudsman shall cover public administration at all levels. The mandate of the Ombudsman shall cover all general interest and public services provided to the public, whether delivered by the State, by the municipalities, by State bodies or by private entities. The competence of the Ombudsman relating to the judiciary shall be confined to ensuring procedural efficiency and administrative functioning of that system.*
13. Az ombudsmani intézmény feladat- és hatáskörének ki kell terjednie a közigazgatási szervezetrendszer valamennyi szintjére, továbbá minden, a társadalom tagjai részére nyújtott közszolgáltatásra, függetlenül attól, hogy azt az állam, az önkormányzatok, állami vagy magánszervezetek végzik-e. Az ombudsman bíróságokkal kapcsolatos hatáskörének az eljárások hatékonyságának, a bírósági rendszer adminisztratív működésének biztosítására kell korlátozódnia.
14. *The Ombudsman shall not be given nor follow any instruction from any authorities.*
14. Az ombudsman nem utasítható és nem is követhet utasításokat.



15. Any individual or legal person, including NGOs, shall have the right to free, unhindered and free of charge access to the Ombudsman, and to file a complaint.
15. Minden természetes vagy jogi személynek – ideértve a civil szervezeteket is – joga van ahhoz, hogy szabadon, akadálymentesen és ingyenesen az ombudsmanhoz forduljon és panaszt tehesen.
16. The Ombudsman shall have discretionary power, on his or her own initiative or as a result of a complaint, to investigate cases with due regard to available administrative remedies. The Ombudsman shall be entitled to request the co-operation of any individuals or organisations who may be able to assist in his or her investigations. The Ombudsman shall have a legally enforceable right to unrestricted access to all relevant documents, databases and materials, including those which might otherwise be legally privileged or confidential. This includes the right to unhindered access to buildings, institutions and persons, including those deprived of their liberty. The Ombudsman shall have the power to interview or demand written explanations of officials and authorities and shall, furthermore, give particular attention and protection to whistle-blowers within the public sector.
16. Az ombudsman diszkrecionális jogköréből fakadóan hivatalból, valamint panasz alapján – az elérhető közigazgatási jogorvoslatok kellő figyelembe vétele mellett – vizsgálatot folytathat. Az ombudsman jogosult bármely olyan egyén vagy szervezet közreműködését kérni, akik, vagy amelyek segítségére lehetnek vizsgálatában. Az ombudsmannak joga van korlátozás nélkül hozzáférni minden lényeges irathoz, adatbázishoz és anyaghoz, ideértve az egyébként titoktartás alá tartozó vagy bizalmas információkat. Ennek részeként akadálytalanul jogosult intézményekbe, épületekbe belépni, azokat megtekinteni, valamint személyekkel kapcsolatba lépni, ideértve a szabadságkorlátozás hatálya alatt álló személyeket. Az ombudsman jogosult az érintett hivatalos személyeket, szervezetet megkérdezni vagy írásbeli választ kérni, kiemelt figyelmet fordít a közérdekű bejelentőkre és azok védelmére.
17. The Ombudsman shall have the power to address individual recommendations to any bodies or institutions within the compe-

tence of the Institution. The Ombudsman shall have the legally enforceable right to demand that officials and authorities respond within a reasonable time set by the Ombudsman.

17. Az ombudsmannak jogában áll egyedi ajánlással fordulni bármely olyan szervezethez, szervhez, amelyre az ombudsmani intézmény vizsgálati hatásköre kiterjed. Az ombudsmannak törvényileg kikényszeríthető joga megkövetelni azt, hogy a tisztviselők és hatóságok az ombudsman által meghatározott észszerű időn belül válaszoljanak.
18. In the framework of the monitoring of the implementation at the national level of ratified international instruments relating to human rights and fundamental freedoms and of the harmonization of national legislation with these instruments, the Ombudsman shall have the power to present, in public, recommendations to Parliament or the Executive, including to amend legislation or to adopt new legislation.
18. A ratifikált nemzetközi emberi jogi dokumentumok végrehajtásának ellenőrzése és a jogharmonizáció megteremtése körében az ombudsman jogosult nyilvános ajánlásokat tenni a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom számára, ideértve a jogszabály-módosításra vagy akár egy új jogszabály kezdeményezésére vonatkozó javaslatot.
19. Following an investigation, the Ombudsman shall preferably have the power to challenge the constitutionality of laws and regulations or general administrative acts. The Ombudsman shall preferably be entitled to intervene before relevant adjudicatory bodies and courts. The official filing of a request to the Ombudsman may have suspensive effect on time-limits to apply to the court, according to the law.
19. Az ombudsmant lehetőség szerint fel kell jogosítani arra, hogy a lefolytatott vizsgálata alapján, felülvizsgálat keretében vitathassa törvények, rendeletek vagy általános közigazgatási határozatok alkotmányosságát. Az ombudsman számára biztosítható, hogy az érintett bírói, valamint jogvitát elbíráló szervek eljárásaiban beavatkozóként részt vehessen. Az ombudsmanhoz intézett kérelem ilyenkor a jogi szabályozás szerint felfüggesztheti a bírósághoz fordulás határidejének számítását.

20. The Ombudsman shall report to Parliament on the activities of the Institution at least once a year. In this report, the Ombudsman may inform Parliament on lack of compliance by the public administration. The Ombudsman shall also report on specific issues, as the Ombudsman sees appropriate. The Ombudsman's reports shall be made public. They shall be duly taken into account by the authorities. This applies also to reports to be given by the Ombudsman appointed by the Executive.
20. Az ombudsman legalább évente egyszer köteles beszámolni a parlamentnek az intézmény tevékenységéről. A beszámolóban az ombudsman tájékoztathatja a parlamentet a közigazgatás együttműködésének hiányáról. Az ombudsman beszámolhat továbbá mindazon problémákról, amelyeket fontosnak lát. Az ombudsman beszámolóit nyilvánosak. A hatóságoknak megfelelően figyelembe kell venniük az ombudsman beszámolóit, ami vonatkozik a végrehajtó hatalom által kinevezett ombudsman beszámolóira is.
21. Sufficient and independent budgetary resources shall be secured to the Ombudsman institution. The law shall provide that the budgetary allocation of funds to the Ombudsman institution must be adequate to the need to ensure full, independent and effective discharge of its responsibilities and functions. The Ombudsman shall be consulted and shall be asked to present a draft budget for the coming financial year. The adopted budget for the institution shall not be reduced during the financial year, unless the reduction generally applies to other State institutions. The independent financial audit of the Ombudsman's budget shall take into account only the legality of financial proceedings and not the choice of priorities in the execution of the mandate.
21. Az ombudsmani intézménynek önálló költségvetéssel kell rendelkeznie. Törvénynek kell azt szabályoznia, hogy a költségvetési források elosztása biztosítsa az ombudsmani intézmény feladat- és hatásköreinek teljes, független és hatékony megvalósítását. Az ombudsman a költségvetésére vonatkozó javaslatát maga nyújtja be a következő költségvetési évre. Az intézmény számára elfogadott költségvetést nem lehet csökkenteni a tárgyéven, kivéve, ha a megszorítás általános jelleggel, más állami intézményeket is érint.

Az ombudsmani költségvetés független ellenőrzése kizárólag a pénzügyi eljárások jogszerűségére terjedhet ki, a prioritások megválasztására a megbízatás végrehajtása során azonban nem.

22. The Ombudsman Institution shall have sufficient staff and appropriate structural flexibility. The Institution may include one or more deputies, appointed by the Ombudsman. The Ombudsman shall be able to recruit his or her staff.
22. Az ombudsmani intézménynek megfelelő felkészültségi apparátussal és kellően rugalmas szervezetrendszerrel kell rendelkeznie. Az ombudsman kinevezhet egy vagy több helyetteset, és szabadon rendelkezhet saját személyi erőforrásai fölött.
23. The Ombudsman, the deputies and the decision-making staff shall be immune from legal process in respect of activities and words, spoken or written, carried out in their official capacity for the Institution (functional immunity). Such functional immunity shall apply also after the Ombudsman, the deputies or the decision-making staff-member leave the Institution.
23. Az ombudsman, illetve az ő képviselőjében eljáró helyettesek és vezetők – megbízatásuk ideje alatt és azt követően – nem vonhatók felelősségre a megbízatásuk gyakorlása során és azzal összefüggésben az általuk megtett intézkedések és – akár szóban, akár írásban – közzétett tények miatt (mentelmi jog, illetve hivatali mentesség).
24. States shall refrain from taking any action aiming at or resulting in the suppression of the Ombudsman Institution or in any hurdles to its effective functioning, and shall effectively protect it from any such threats.
24. A tagállamoknak tartózkodniuk kell minden olyan intézkedés megtételétől, amely azt célozza vagy eredményezi, hogy korlátozza vagy ellehetetleníti az ombudsmani intézményt, vagy annak működését, és hatékonyan fel kell lépniük valamennyi, ezzel fenyegető veszéllyel szemben.
25. These principles shall be read, interpreted and used in order to consolidate and strengthen the Institution of the Ombudsman. Taking into consideration the various types, systems and legal status of Ombudsman Institutions and their staff members, states

are encouraged to undertake all necessary actions including constitutional and legislative adjustments so as to provide proper conditions that strengthen and develop the Ombudsman Institutions and their capacity, independence and impartiality in the spirit and in line with the Venice Principles and thus ensure their proper, timely and effective implementation.

25. Ezeket az alapelveket az ombudsmani intézmény megszilárdítása és erősítése érdekében kell értelmezni és alkalmazni. Figyelembe véve a különböző típusú, felépítésű és jogállású ombudsmani intézményeket és dolgozóikat, az államoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket – ideértve az alkotmányos és törvényi jogszabályok módosítását – annak a biztosítására, hogy az ombudsmani intézmény számára megfelelő működési feltételeket teremtsenek, hogy megerősítse a működését, a függetlenségét, valamint a pártatlanságát a Velencei Alapelvekkel összhangban, így a végrehajtás megfelelően, időben és hatékonyan történjen.







ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

