

■

# Gyermekjogi projekt

■

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyermekjogi projektjét  
2009-ben  
a Szociális és Munkaügyi Minisztérium  
támogatta.

### Szerzők

DR. BASSOLA ESZTER (1.3. fejezet)  
DR. FOGARASSY EDIT (4.2. fejezet)  
DR. GYÓRFFY ZSUZSANNA (4.4. fejezet, 4.7. fejezet, 6.2. fejezet)  
FARAGÓNÉ DR. ENDRÓDI ZSUZSANNA (4.5. fejezet)  
DR. KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA (3. fejezet, 5.1. fejezet)  
DR. LÁPOSSY ATTILA (4.6. fejezet, 6.1. fejezet)  
LUX ÁGNES (1.3. fejezet, 5.4. fejezet)  
DR. RAJZINGER ÁGNES (4.1. fejezet)  
DR. RETKES ZITA (4.7. fejezet, 5.2. fejezet, 5.3. fejezet)  
DR. SZABÓ-TASI KATALIN (5.1. fejezet)  
DR. ZELLER JUDIT (4.3. fejezet)

### Szerkesztette

Dr. Kovács Orsolya Ágota

Kézirat lezárva: 2010. március 3.

ISSN 2060 7350  
ISBN 978 963 88313 9 2

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala  
1051 Budapest, Nádor utca 22.  
Telefon: 475–7100, Fax: 269–1615  
Internet: [www.obh.hu](http://www.obh.hu); [www.gyermekjogok.obh.hu](http://www.gyermekjogok.obh.hu)  
Felelős kiadó: Prof. Dr. Szabó Máté

# Tartalom

Előszó	5
<b>1. Kitekintés Európára</b>	<b>6</b>
1.1. „A gyermekek jogaik alanyai kell hogy legyenek”	6
1.2. „A gyermekek jogainak érvényesítéséhez a csupán szimbolikus intézkedések helyett több rendszerszerű és konkrét lépésre van szükség”	10
1.3. Európa válasza a gyermekekkel szembeni erőszak kérdésére	14
<b>2. Védelem az erőszakkal szemben – Gyermekjogi projekt 2009, tézisek</b>	<b>33</b>
<b>3. Az éves projekttevékenység bemutatása</b>	<b>35</b>
<b>4. Vizsgálatok</b>	<b>43</b>
4.1. Gyermekjogok és jogtudatosítás az oktatásban (OBH 2096/2008)	43
4.2. A speciális ellátás, illetve a speciális gyermekotthonok vizsgálata (OBH 4883/2009)	50
4.3. A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése (AJB 2227/2010)	54
4.4. A gyermekjóléti alapellátás vizsgálata Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (OBH 1905/2009)	65
4.5. Az iskolai erőszak megelőzésével kapcsolatos átfogó vizsgálat (OBH 1906/2009)	69
4.6. Az iskolai fegyelmi eljárást megelőző egyeztető eljárás vizsgálata (OBH 3437/2009)	76
4.7. Egyéb gyermekjogokat érintő vizsgálatok összefoglalása – oktatás; gyermekvédelem és hatósági ügyek	80
<b>5. Proaktív tevékenység</b>	<b>97</b>
5.1. Összefogás az erőszakmentes világért – Emberi jogi neveléssel az erőszak ellen	97
5.2. Együttműködés az oktatási jogok biztosával	102
5.3. Joggal az erőszakkal szemben – összefoglaló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2009. évi zárókonferenciájáról	102
5.4. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának részvétele nemzetközi gyermekjogi fórumokon	109
<b>6. A család mint a gyermekjogok biztosításának elsődleges, kiemelt színtere</b>	<b>114</b>
6.1. A Gyermekjogi projekt 2010-es témájának alapjogi sarokkövei	114
6.2. A családi ellátásokkal, családtámogatásokkal kapcsolatos ombudsmani gyakorlat	116

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.

*A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban,  
1989. november 20-án kelt  
Egyezmény kihirdetéséről szóló  
1991. évi LXIV. törvény 19. cikk*

# Előszó

## Erőszak – miért? NE!

Az erőszak kiiktatása a társadalom, és főképp a gyermekek életéből a nevelés, az oktatás, az állam, a jog, az egyházak és a művészetek klasszikus feladványa, amely – mint tudjuk – máig megoldatlan. Ha az erőszakot felszámolni nem is, de mértékét, kirívó formáit a civilizáció fejlődésével sikerült csökkenteni, szabályozni. Ám ne áltassuk magunkat, mert annak dacára, hogy a legtöbb állam elfogadta az ENSZ Gyermekjogi egyezményét, amely éppen 2009-ben lett húszéves, ma is ijesztően sok gyermeket fenyeget az erőszak. Nemcsak a kevésbé fejlett, esetleg háborúval, polgárháborúval sújtott országokban, hanem éppenséggel a legfejlettebbekben is, az olyanokban, ahol béke honol: mint ma Magyarországon.

A gyermekeket nem csupán a fizikai erőszak, hanem a média és a virtuális világ erőszak-kultusza is veszélyezteti. Ahol sikerül az erőszak hagyományos, személyközi formáinak nagymértékű csökkentése, ott az új, mindenki számára könnyen hozzáférhető média és a virtuális világ táplálja az erőszak és az agresszivitás kultúráját, amely könnyen beárnyékolja a hagyományos magatartási szabályozók, mint például a család, az iskola, az egyházak vagy a jog és erkölcs hatásait. Gondoljunk csak az internetes játékok elterjedt „kiiktató” logikájára, a televíziós vetélkedők és vitaműsorok gyakran elviselhetetlenül agresszív formáira!

Munkánkkal arra tettünk kísérletet, hogy a jog világában újabb hangot szóltassunk meg, újabb érveket adjunk az gyermekekkel szembeni erőszak alkalmazása, illetve a gyermekek áldozattá válása ellenében. Elhatározásunk nem az ismert bűnügyi statisztikákból és a napvilágra került elrémítő esetekből fakad, hanem abból a meggyőződésből, hogy a humán értékrendet jogrendszerünknek is közvetítenie kell a szakemberek és a társadalom felé. Üzenetünk azonban aligha érhet célba a szülők és a nevelők aktív segítsége és főképpen példamutatása nélkül. Mert ne feledjük, hogy az erőszak ellenében ejtett valamennyi szavunk, csupán pusztába kiáltott szó marad, ha nem állunk ki mellettük minden nap szeretettel és elkötelezettséggel. Ha nem teszünk az erőszakmentes kultúra megszilárdításáért a családban, a munkahelyen és a közéletben.

Szép feladat és nagyon nehéz, de aligha kerülhetjük meg, ha jobb világot akarunk teremteni gyermekeinknek.

Ehhez kíván segítséget adni kollégáimnak és segítőiknek az üzenete:  
Segítsen Ön is, hogy segíthessünk!

Budapest, 2009. december 14.

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ,  
az állampolgári jogok,  
s így a gyermeki jogok biztosa

# 1. Kitekintés Európára

THOMAS HAMMARBERG, az Európa Tanács emberi jogi biztosának előadásai a gyermeki jogokról és a gyermekek erőszakkal szembeni védelemhez való jogáról

## 1.1. „A gyermekek jogaik alanyai kell hogy legyenek”<sup>1</sup>

Idén ünnepeljük az ENSZ Gyermek Jogairól szóló Egyezménye elfogadásának 20. évfordulóját. Ezt az ENSZ Egyezményt az Európa Tanács valamennyi tagállama ratifikálta, és szinte a világ valamennyi állama elfogadta. A gyermekek jogait egyetlen átfogó dokumentumban fektették le és ismerték el.

Ez az ünnepelés nem halványíthatja el az Európa Tanács e területen elért elképesztően fontos eredményeit. Évekkel az ENSZ Egyezmény megszületése előtt az Európa Tanács a gyermeki jogok védelmének és fejlesztésének élharcosa volt az egész kontinensen, és e munkáját folytatja a mai napig.

A fiatalok részére történő igazságszolgáltatás, a gyermekek elleni erőszak, a családhoz való jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, a bántalmazás elleni védelem, valamint a gyermekek szociális, jogi, gazdasági védelemhez való joga csak néhány olyan terület, amelyeknek kérdéseiben szervezetünk az elmúlt években aktív szerepet játszott.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyik első döntése a gyermekek oktatáshoz való jogához kapcsolódott: az ún. „belga nyelvi” ügy 1968-ban a gyermekek anyanyelvükön való oktatásának jogára vonatkozott. Azóta az Európa Tanács továbbra is támogatja a kormányzatokat abban, hogy a gyermekek számára anyanyelvükön tegyék elérhetővé az oktatást.

A nemzetközi jog világos: a gyermekeknek joguk van hozzáférni a minőségi oktatáshoz, és az állami szerveknek a tankötelezettségi korhatárig mindenki számára biztosítaniuk kell az oktatáshoz való egyenlő hozzáférést. Sőt biztosítaniuk kell a középiskolákba és a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférés feltételeit is.

Európa-szerte sok gyermek számára, az oktatáshoz való jog nyilvánvaló. Egyesek úgy érezhetik, hogy ez inkább egy kötelesség, semmint valódi esély. Sajnálatos módon ez az érzés nem gyermekek ezreinek nem adatik meg, akik származásuk vagy fogyatékosságuk miatt ki vannak zárva az oktatási rendszerből.

### *Roma gyermekek oktatása*

Európában a roma vagy szintó közösségek ki vannak rekesztve a társalomból, előítéletek áldozatai, szélsőségesen durva körülmények között élnek. E társadalmi problémák összefüggnek: ha nem talál sz munkát, nem tudod javítani a

<sup>1</sup> A szöveg nem hivatalos fordítását Lux Ágnes készítette. Az eredeti szöveg megtalálható a <http://www.coe.int/t/commissioner> honlapon.

lakhatásodat, és ez kihathat az egészségi állapotra és a gyermekek oktatásban való részvételére is. Ha egy roma gyermek nem kap elégséges oktatást, súlyos hátránnyal indul a munkaerő-piacon. Ezeket a kérdéseket párhuzamosan kell kezelni egy hatékony megoldás megtalálása érdekében, és ez nem megy annak kimondása nélkül, hogy a megoldás centrumában a minőségi oktatásnak kell állnia.

Sok roma gyermek a nemzeti oktatási rendszeren kívül reked. Ennek több oka lehet: az iskoláztatás költsége, előítéletek, félelem a rendszertől és/vagy a kimaradás érzésétől. Magas a lemorzsolódás a beiskolázott tanulók között, általában, a roma tanulók között. Az egyik lehetséges magyarázat szerint ennek oka a szülők közötti gyakori egyre jellemzőbb analfabetizmus.

Sok országban tapasztalható hogy az óvodai nevelés, iskolára felkészítő oktatás növeli a beiskolázási rátát, és csökkenti a későbbi lemorzsolódás esélyét. Ez a rendszer csökkenti a belépési küszöböt a hátrányos helyzetű gyermekek előtt, különösen akkor, ha egyébként nem beszélnek az iskolában folyó oktatás nyelvét. Adatokkal alátámasztható, hogy óvodai nevelésben, iskolai felkészítésben részt vett roma gyermekek sokkal alkalmasabbak és jobban felkészültek az iskolába való belépéshez.

Sajnálatos módon az óvoda vagy az iskola-előkészítő nem mindenhol térítésmentes, sőt olyan térség is van, ahol nincs is ilyen oktatási intézmény. A kormányzatoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket, hogy elhárítsák az akadályokat a hátrányos helyzetű gyermekek előtt a térítésmentes iskolai felkészítők megteremtésével. Ezeket a programokat roma közösségek szomszédságában kell kiépíteni, így nem állítva külön közlekedési nehézségeket és további költségeket a tanulók és szüleik elé. Az eredményességhez törekedni kell a szülők ismereteinek, tudásának bővítésére az iskolai felkészítés fontosságáról és a beiskoláztatás szükségességéről.

Másik nagy probléma, hogy a roma gyermekek gyakran – tévesen – speciális iskolába kerülnek. Több ország iskoláit meglátogattam, ahol a roma gyermekeket majdhogynem automatikusan speciális osztályokba tették, a tanulási nehézségekkel küzdő tanulók közé, amikor nyilvánvalóan nem volt képességbeli problémájuk, csak egyszerűen hiányzott a tanuláshoz szükséges szülői bátorítás és támogatás. Más probléma ered a szelekciós mechanizmusból, amely gyakran olyan kritériumon vagy referencián nyugszik, amely egy roma fiatal előtt nem ismert. Ez a diszkrimináció teljességgel elfogadhatatlan.

2007-ben, az Emberi Jogok Európai Bírósága megvizsgálta a roma gyermekek szegregációját az oktatásban. Ebben a meghatározó állásfoglalásban megállapították, hogy a roma tanulók huszonhét-szer több esetben kerülnek speciális iskolákba, mint nem roma társaik. A Bíróság úgy találta, hogy a szegregáció e megnyilvánulása sérti a gyermekek oktatáshoz való jogának érvényesülését és a diszkrimináció tilalmát.

Elképzelhető, hogy a tanárok hagyományos iskolában külön képzést igényelnek a vegyes osztályok megfelelő kezelése érdekében. Manapság, jel-

lemzően nincsenek roma tanárok és minden szempontból kritikus az, hogy jelenlegi számuk is egyre csökken. Több roma háttérrel rendelkező iskolai pedagógusra, szakemberre lenne szükség az iskolákban. A roma osztályban szerzett tapasztalattal rendelkező asszisztensek közreműködése néhány iskolában biztató eredményeket hozott.

Nem lehet eléggé hangsúlyozni az iskola és a roma szülők kapcsolatteremtésének fontosságát. Ez a múltban nem működött túlságosan jól, a legtöbb esetben a mindkét fél részéről tanúsított előítéletek okán; emiatt még nagyobb erőfeszítésre van szükség. A felnőtt generációt üdvözölni kell és befogadni az alapoktatásba, ha abban részt szeretnének venni.

#### *Oktatáshoz való hozzáférés a fogyatékossgal élő gyermekek számára*

Tavaly a Szociális Jogok Európai Bizottsága foglalkozott egy panasszal, amely 3000 szellemi fogyatékossgal, zárt intézményben élő gyermekekre vonatkozott. A gyermekek kevesebb mint 3 százalékát integrálták hagyományos általános iskolai oktatásba. Hozzáteve azt a problémát, hogy a tanárokat sem képezték ki, hogyan bánjanak értelmi fogyatékossgal élő tanulókkal, és a tananyagok sem voltak ehhez megfelelőek. Az intézmények által kínált tevékenységek nem adják meg a gyermekeknek a továbbtanulás lehetőségét, sőt ennek eredményeképpen már a középiskolai képzésbe sem tudnak majd bekerülni. A Bizottság úgy foglalt állást, hogy ezeket az értelmi fogyatékossgal élő gyermekeket hátrányosan megkülönböztették és megsértették az oktatáshoz való jogaikat.

Lehetséges, hogy szélsőséges ez a példa, de sajnos nem egyedüli. Számos európai államban, a fogyatékossgal élő gyermekek a társadalmon kívülre helyeződnek, és nem nevelkednek együtt más gyermekekkel. Holott minden gyermeknek van fejleszthető tanulási képessége, ennek ellenére ma is vannak olyan gyermekek, akiket „fejleszthetetlenek” tartanak, és elzárnak mindenfajta oktatásból vagy fejlődési lehetőségéből.

Mint a roma gyermekek esetében is, az ilyen gyakorlat korlátozza a gyermekeket abban, hogy teljes értékű felnőtté váljanak, és csökken annak a lehetősége, hogy egyszer függetlenek lehessenek, s a társadalomban betöltendő aktív szerepük a kezdetektől korlátozódik. A fogyatékossgal élő gyermekeknek is joguk van jó minőségű oktatáshoz, fogyatékossga miatt egyetlen gyermeket sem szabad abból kizárni.

Ha minden gyermeket be szeretnék fogadni az oktatási rendszerbe, minden iskolát ennek megfelelően kell átalakítani. A feltételeket is igazítani kell ahhoz, hogy a mozgáskorlátozottsággal élő gyermekek az iskolákba és az osztálytermekbe be tudjanak jutni: gyakran, kis változások szükségesek, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek akadálymentesen és szabadon mozgoghassanak.

Am az iskolák fizikai akadálymentesítése nem elegendő: szükség van a mentalitás megváltozására is. Az iskolai pedagógusoknak megfelelő képzést



kell kapniuk, kezelni tudják a fogyatékoságot. A szülők ismereteinek bővítése is szükséges sok esetben, és ez ugyancsak hozzájárulhat a mentalitás általános átalakításához is.

A fogyatékosággal élő gyermekek integrációját el kell magyarázni és meg kell beszélni az iskolatársakkal, hogy leküzdjék tartózkodásukat vagy félelmüket. A gyermekeket meg kell tanítani a különbözőségek és a sokféleség elfogadására. Az emberi jogokról és diszkrimináció-mentességről való beszélgetések kulcsfontosságúak az előítéletek elleni küzdelem sikerességéhez.

### *Oktatáshoz való jog*

Az iskolában kezdődik az olyan állampolgárok „megszületése”, akik tisztelik az egyenlőséget, a diszkrimináció-mentességet, a szabadságot, az emberi jogi oktatás európai értékeit.

Az emberi jogokat és gyermeki jogokat nem mindig tartalmazzák az iskolai tantervek és szabályzatok. Amennyiben vannak is ilyenek, az erre fordítható idő sokszor nem elegendő, és a tanítási módszerek sem megfelelőek hozzá. Sajnálatos módon, az iskolai tanrendek középpontjában a gyermekek munkaerőpiacra való felkészítése áll, és nem az önálló életvitelhez szükséges képességek fejlesztése vagy az érdekérvényesítés formáinak elsajátítása.

Sok aggályt vet fel bennem bizonyos kormányok hozzáállása. Úgy tűnik, hogy néhány esetben, mintha kifejezetten beavatkoznának az oktatási rendszerbe, és bizonyos emberi jogi kérdéseket megkerülnének a tanrendben, különösen ilyen a szexuális oktatás/felvilágosítás és homoszexualitás kezelésének kérdése. Bizonyos esetekben a kormányok túlzottan óvatosak az iskolákban lévő emberi jogi attitűddel, attól félve, hogy nem kívánt kritika céltáblájává válhatnak. Ez antidemokratikus és szűklátókörű hozzáállás: az állampolgárok emberi jogi képzése informált társadalmat hoz létre, amely éppen a demokráciát erősíti.

Az iskolák alapvető ismeretet és információt nyújthatnak az emberi jogi normákról és a védelem rendszeréről. A gyermekeknek ismerniük kell az igazságszolgáltatás szerveit vagy az ombudsman intézményét, amelyek megvédhetik őket és a jogaikat. Ez az oktatás az olyan alapvető értékeket erősítheti, mint a kölcsönös tisztelet, a diszkrimináció tilalma, az egyenlőség és a demokratikus részvétel.

A tanulók jogainak oktatása nem állhat csupán elméleti képzésből. Az iskola ideális hely a gyermekek jogainak gyakorlatba történő átültetésére. A tanulóknak ugyancsak megvan a lehetőségük, hogy kifejezzék véleményüket az osztályban a tanóráról és magáról az osztályról is. Az iskola működésében is részt vehetnek, például az iskolai vezetésében való képviselő útján. Az ilyen, haladó szellemű iskolákban a gyermekek gyakorlatban tanulnak társadalmi viselkedésről, kommunikációról, az életvitelhez szükséges egyéb képességekről, s nem csupán a száraz tananyagot „magolják”.

A tanárok és az iskola más dolgozói ugyancsak kulcsszerepet játszanak az

ilyen iskolák fejlesztésében, emiatt pedig támogatást kell kapniuk a helyi és központi kormányzattól. Az oktatáspolitikáknak elő kell segíteniük a jogalapú hozzáállás elterjedését. Valamennyi tanár számára szükséges az a képzés, tekintet nélkül a szakterületére, amely magában foglalja ezt a hozzáállást.

A tanítási módszereknek segíteniük kell a demokráciát és a társadalmi részvételt. A tankönyveknek és más tananyagoknak összhangban kell lenniük az emberi jogi értékekkel. Az Európa Tanács számos segítséget jelentő és praktikus tananyagot kidolgozott e területen, ideértve a Kompas emberi jogi kézikönyvet.

Külön törekvést igényel a kisebbségek és más hátrányos helyzetű csoportok jogainak biztosítása az iskolában. A társadalmi sokféleség iránt befogadó szemlélet teszi lehetővé, hogy a gyermekek napi tapasztalataik alapján felfedezzék, megértsék és elfogadják a különbségeket, és érdeklődjenek más kultúrák iránt.

Amint azt az Európai Bíróság megállapította: „az oktatás lényeges a demokratikus társadalom megőrzése szempontjából”. Most a mi kötelességünk, hogy ezt megőrizzük Európában a gyermekek számára szabadon és egyenlően hozzáférhető, minőségi oktatással.

(2009. október 6.)

## **1.2. „A gyermekek jogainak érvényesítéséhez a csupán szimbolikus intézkedések helyett több rendszerszerű és konkrét lépésre van szükség”<sup>2</sup>**

Az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezménye a legismertebb és legszélesebb körben támogatott nemzetközi szerződések egyike. Gyakorlatilag a világ valamennyi állama ratifikálta, ezáltal magára nézve kötelezőnek ismerte el előírásait betartását és átvételét. Ennek eredményeképpen a gyermekek helyzetének kérdése előrébb került a politikai napirenden. Mindemelllett, az Egyezmény átültetése kevésbé hatékony, mint vártuk. Ennek legfőbb oka, a gyermekek jogaihoz való rendszerszerű, átfogó hozzáállás mint politikai prioritás hiánya.

Habár a gyermekek a lakosság nagy hányadát teszik ki és a társadalom jövőjét jelentik (több szempontból is), aggodalmaik kevésbé tudnak megjelenni a politikai prioritások között. A gyermekek ügyeiért felelős miniszterek kisebb hatáskörrel rendelkeznek és a hatalom belső körén kívül állnak. Amikor a politikai kérdéseket „gyenge” és „kemény” kategóriára osztják, akkor a gyermekekkel kapcsolatos kérdéseket „gyenge-gyengének” tartják. Ezeket a kérdéseket gyakran „nem politikaiként” tartják számon, és sokszor trivialisitásként kezelik. Jól jelzi ezt a kampányuk során gyermekeket pusztító politikusok imázsa.

A gesztusok nem elegendőek az Egyezmény előírásainak való megfelelés-

<sup>2</sup> A szöveg nem hivatalos fordítását Lux Ágnes készítette. Az eredeti szöveg megtalálható a <http://www.coe.int/t/commissioner> honlapon.

hez, amire szükség van, az a komoly politikai diszkusszió és a valódi változás. A gyermekek helyzetének és a szükséges feltételeknek a javítása természetesen az Egyezmény kiemelt célja. A ratifikálással, a részes állam kötelezettséget vállal az Egyezmény elveinek és előírásainak tiszteletben tartására, és arra, hogy ezeket realitássá változtassák valamennyi gyermek számára.

Az Egyezmény átültetése késedelmének egyik lehetséges indoka, hogy a döntéshozók nem értik valójában, miről van szó, avagy a belőle fakadó kötelezettségeket. Nem mindig tudnak különbséget tenni a jótékonyosság és a jogalapú megközelítés között.

A segítséget szenvedő gyermekek ugyanúgy, mint a fogyatékkal élő személyek, gyakran kedvenc „célpontjai” a jótékonykodásnak. Támogatást kapnak, nem a jogaik miatt, hanem mert az emberek részvétet éreznek. Ez a hozzáállás az, amellyel az Egyezmény felvette a harcot.

Az Egyezmény nem tárgynak tekinti a gyermekeket, hanem olyan személyeknek, akiknek joguk van iskolába járni, joguk van az egészségügyi ellátáshoz és a megfelelő életkörülményekhez, mint ahogy ahhoz is, hogy hallgassák a hangjukat, és a véleményüket elmondhassák. Ez ugyanúgy vonatkozik egy édes totyogó kisgyermekre, mint a problémás tinédzserekre.

Annak a kimondása, hogy a gyermekeknek vannak jogai, radikális lépés, teljesen idegen attól a régmódi felfogástól, hogy a gyermekeknek csak a 18. születésnapjuk betöltése után vannak jogaik, és addig szüleik rendelkeznek ezekkel a jogokkal.

Az Egyezmény másik fontos üzenete, hogy a gyermekek és érdekeik prioritást kell hogy élvezzenek. Kimondja, hogy a „gyermekek mindenek felett való érdekének elsődleges figyelembevételének” mindent átívelő elvét valamennyi gyermeket érintő tevékenységben érvényesíteni kell, történjen az helyi vagy nemzeti szinten, a Parlament, a bíróságok a szociális (állami vagy magánfenntartású) jóléti intézmények által.

Az Egyezmény ugyancsak előírja, hogy konkrét lépéseket kell tenni a valódi átültetés garantálásához. Előírja, hogy a kormányoknak jogi, közigazgatási és más intézkedéseket kell tenniük, és az „elérhető források maximális kiterjesztésével” biztosítaniuk a gyermekek jogainak érvényesülését (4. cikk).

Többen közülünk, akik részt vettünk az Egyezmény megszövegezésének előkészítésében, tudatában voltunk annak a kockázatnak, hogy ezt egy idealizált kívánságlistának látják egyesek ahelyett, hogy a gyermekek emberi jogainak megfogalmazásának tartanák. A kihívás világos kötelezettségeket ír elő a jogalapú megközelítésből fakadóan.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága egy választott testület, amely az Egyezmény átültetésének ellenőrzését végzi, nagy fontosságot tulajdonít a módszereknek és eszközöknek. Az UNICEF, más nem kormányzati szervek és néhány kormány ajánlásán és tapasztalatain alapulóan, megfogalmazódtak azok a kulcsfontosságú intézkedések, amelyeket a kormányoknak meg kell lépniük. Ezek a következők:

- átfogó nemzeti gyermekstratégia kidolgozása;
- annak biztosítása, hogy valamennyi törvényalkotási lépés teljes egészében illeszkedjen a gyermekjogokhoz, amely az Egyezmény rendelkezéseinek átültetését és gyakorlatba ültetését igényli, és amely biztosítja, hogy az Egyezmény elvei és előírásai elsőbbséget élvezzenek a nemzeti joggal való összeütközés esetén;
- a gyermekek láthatóvá tétele a szakpolitikákban azáltal, hogy a kormányok beillesztenek gyermekekre vonatkozó hatástanulmányokat;
- megfelelő költségvetési elemzés végrehajtása, amely meghatározza a gyermekekre költendő kiadások arányát és a források hatékony felhasználásának biztosítását;
- állandó intézmények és mechanizmusok felállítása a koordináció, az ellenőrzés és a tevékenységértékelés elősegítésére valamennyi szakpolitikában, a kormányzat valamennyi szegmensében, beleértve a helyi önkormányzatokat is;
- biztosítani elegendő adat gyűjtését és használatát a gyermekek részvételének növelésére minden jogalkotási folyamatban;
- ismeretbővítés és -terjesztés a gyermeki jogokról és arról, mit jelentenek azok a valóságban, beleértve azok képzését is, akik gyermekekkel foglalkoznak, vagy a munkájuk kihat a gyermekekre;
- maguknak a gyermekeknek és a civil szervezeteknek a bevonása az átültetés és ismeretbővítési folyamatba;
- független gyermekjogvédő intézmények (gyermekjogi ombudsman, parlamenti biztos vagy más hasonló intézmény) felállítása;
- prioritás biztosítása a gyermekjogok számára a nemzetközi együttműködés minden formájában, beleértve a technikai segítségre vonatkozó programokat is.

Ez a tíz ajánlás kölcsönösen erősíti egymást és sok közös vonásuk van. Valamennyi közülük társadalmi vitát és átlátható eljárást igényel. Valamennyi támogatja a gyermekek „elsőnek való felhívását”, mialatt elismerik a koordinált törekvések szükségességét, amelyek biztosítják a gyermeki jogok érvényre juttatását a létező közigazgatási struktúrában. Ehhez szükséges a gyermekek bevonása az eljárásokba.

Az alapvető javaslat az volt, hogy a gyermekek kérdését el kell mozdítani a jótékonyág „exkluzív birodalmából” a politikai napirendre – azon belül is előkelő helyre.

Néhány európai kormány tett intézkedéseket ezen ajánlások alapján, például nemzeti stratégiák elfogadásával, belső koordinációjuk javításával a gyermekeket érintő kérdésekben, javították az adatgyűjtést, és gyermekjogi ombudsman intézményt állítottak fel – vagy önállóan, vagy az általános ombudsman intézményén belül.

Még mindig vannak égbekiáltó hiányosságok, amelyek arra engednek kö-

vetkeztetni, hogy a kormányok mégsem voltak elég hatékonyak. Ez a gyermekvédelem hiányosságaiban is tükröződik.

Túl kevés előrelépés történt a fogyatékossgal élő gyermekek oktatási lehetőségeinek szélesítése terén. A kisebbséghez tartozó gyermekek, nemcsak a romák, az élet legtöbb területén hátrányt szenvednek. A joggal konfliktusba került gyermekek fogva tartása túl gyakori. Az illegális bevándorló gyermekek sérülékenyek és kizsákmányoltak. A menekült gyermekek nem részesülnek megfelelő ellátásban. A testi fenyegetés megmaradt az európai országok felében, és gyermekeket bántalmaznak az iskolákban is. Az igazságszolgáltatás, az iskola és a városok még mindig nem kellően „gyermekbarátok”.

Hogy a befolyásos politikusok miért inkább csak szóban elkötelezettek ahelyett, hogy konkrét lépéseket szorgalmaznának a gyermekeket érintő kérdésekben? A válasz erre kérdésre valószínűleg az, hogy többségük „távol” él a gyermekek mindennapi realitásától. A gyermekek véleményét nem veszik figyelembe vagy komolyan, szüleiknek vagy gyámjaiknak a legtöbb esetben kevés idejük van a beszélgetésre, véleménycserére.

Valójában a politikai elkötelezettség komolyságát le lehet mérni a költségvetési vitákban. A jelenlegi recesszió következtében már számos országban költségvetési megszorításokat alkalmaztak, amely érintette a gyermekeket vagy a központi költségvetésben, vagy a helyi önkormányzatok csökkentett támogatásaiban.

Az oktatás, egészségügy és a szociális juttatások pénzügyi alapjait, amelyek a sérülékeny csoportokat érintik, számos országban jelentősen csökkentették. És mindez azelőtt történik, hogy az államadósságot fizetnék vissza, illetve amikor az állami pénzeket a pénzügyi krízisre és bankrendszer mentésére fordították.

Ez vitát hívott életre az „elérhető források maximális kiterjesztésének elve” konkrét jelentéstartalmáról, amely a gyermekeket érinti. Európában is már szembesültünk a gyermekszegénység komoly problémájával – ez néhány országban igen jelentős. Ekkor a gyermekek jelentős része már a kezdetektől hátránnyal indul. Ez azt jelenti, a jelenlegi válság nem érv az elvonásra – épp ellenkezőleg!

A források csökkentését nem használhatjuk a gyermekek jogainak védelméhez szükséges kötelezettségek ignorálása feletti elnézésre, és az intézkedések megtételében való késlekedésre. Minél nagyobbak a nehézségek, annál több ok van arra, hogy világos politikai akarattal cselekedjünk a problémák megoldása érdekében.

Igenis, különösen a válságos időszakokban kell az államoknak megerősítenie elköteleződését, és a valamennyi gyermek joga iránt mutatott tiszteletét.

(2009. november 16.)

### 1.3. Európa válasza a gyermekekkel szembeni erőszak kérdésére

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa gyermekjogi projektjének közép-pontjába 2009-ben a gyermekek erőszakkal szembeni védelemhez való jogát állította. Az iskolai erőszak kérdését hivatalból indított átfogó vizsgálat keretében elemezte.<sup>3</sup>

A biztos a magyar hatóságok, iskolák, iskolafenntartók megkeresésén túl a kérdés határokon átívelő problematikájára figyelemmel – a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatán keresztül – tájékoztatást kért az európai gyermekjogi ombudsmanoktól, hogy megismerhesse az európai tapasztalatokat, esetleges „jó példákat”. A vizsgálat immanens részét képezte továbbá a nemzetközi programok áttekintése, kiemelt figyelemmel az Európa Tanács tevékenységére a gyermekek elleni erőszak terén.

*„Építsük Európát a gyermekekkel a gyermekekért” – Az Európa Tanács tevékenysége a gyermekeket érintő erőszak elleni küzdelemben*

2003 és 2006 között az ENSZ jelentést készített a „Gyermekek elleni erőszak helyzetéről”, amelynek európai koordinációját az Európa Tanács végezte, szerepet vállalva az ajánlások megfogalmazásában is. Ezt követően az „Építsük Európát a gyermekekkel a gyermekekért!”<sup>4</sup> hároméves keretprogramról és stratégiáról 2005-ben, varsói csúcstalálkozójukon döntöttek az Európa Tanács tagállamainak állam- és kormányfői, amely egyúttal a szervezet abbéli mandátumára is megoldást jelent, hogy a gyermekek jogait támogató és megjelenítő átfogó, integrált, szakpolitikákon átívelő megközelítést valósítson meg. 2006-ban, Monacóban életre hívták e programot, és döntöttek arról, hogy a program segítségével próbálnak küzdeni az erőszak különböző formái ellen, annak társadalmi, oktatásügyi, egészségügyi vonatkozásainak lefedésével. A program két, egymással, szorosan összefüggő területre fókuszál: 1. *a gyermekek jogainak érvényesítése és megjelenítése*; 2. *a gyermekek elleni erőszak elleni küzdelem*. A program célja a döntéshozók és más, érintett szereplők támogatása a gyermeki jogok védelmét megvalósító és az erőszak bármely formája ellen fellépő nemzeti stratégiák kidolgozásában. A program keretében létrehozták a Wild Web Woods nevű internetes játékot, amely az internethasználat során lehetséges veszélyekre próbál játékosan tanítani. A programban a szervezet minden szektora részt vesz, a koordinációs folyamatban áttekintik a meglévő eszközöket és folyamatokat, a hiányzó területeken pedig új programokat indítanak. A program keretében az Európa Tanács 47 tagországa együttműködik, különböző ajánlásokat, javaslatokat fogalmaznak meg a nemzeti kormányok számára. Ugyancsak lehetőség nyílik képzések, valamint kampányok megszervezésére.

<sup>3</sup> Az OBH1906/2009. számú ügyről készült beszámolót a projektfüzet 4.5. fejezete tartalmazza.

<sup>4</sup> Building a Europe for and with children: <http://www.coe.int/t/transversalprojects/children>

Az „Építsük Európát a gyermekekért a gyermekekkel” program célkitűzési között a következők szerepelnek:

– Azoknak a nemzeti és nemzetközi folyamatoknak a megerősítése, amelyek elősegítik a gyermekek jogainak érvényesülését Európa-szerte. Az Európa Tanács ennek keretében – egyebek mellett – felülvizsgálja az egyes egyezményeket és amennyiben szükséges, módosítja azokat.

– Az európai országok támogatása, hogy a gyermekek ügyeivel stratégiai keretek között foglalkozzanak. Szükséges, hogy a tagállamok hosszú távú stratégiát, integrált gyermekpolitikát alkossanak a gyermekek jogainak teljes körű érvényesülése céljából.

– Új területek fókuszba helyezése mint a gyermekek jogainak érvényesülése, a kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek védelmének megerősítése, valamint a gyermekekkel szembeni erőszak visszaszorítása és megelőzése.

– Hangsúlyozottan foglalkozik olyan területekkel – így a gyermekkereskedelem, prostitúció, számítógépes bűnözés –, amelyek nemzeti keretek között nem kezelhetők eredményesen.

A gyermekekkel szembeni erőszak visszaszorítása és megelőzése keretében külön figyelmet fordítanak a gyermekbarát szakszolgálatok kialakítására, a korai feltárára és a jelzőrendszer kiépítésére, a családok támogatására, valamint a hatóságok segítésére és képzésére. A Program különleges hangsúlyt helyez a tudatosság növelésére, az oktatásra, a nevelésre és azoknak a képességeknek a kialakítására, amelyek az erőszakmentes kultúra létrejöttét támogatják.

Az Európa Tanács svéd elnöksége 2008 szeptemberében, a *program folytatását* kezdeményezte, amelyet az állam- és kormányfők novemberi csúcstalálkozójukon el is fogadtak a 2009–2011 közötti időszakra<sup>5</sup> kiemelt témaként kezelve a gyermekek részvételének, védelmének és ellátásának területeit (az ún. „három P”: participation, protection, provision). A megújult program célja: a gyermeki jogokat védő nemzetközi standardok átültetésének elősegítése valamennyi tagállamban – a helyi, regionális és nemzeti hatóságok felelősségének és elszámoltathatóságának hangsúlyozása mellett; az ENSZ Egyezmény rendelkezéseinek átültetésének elősegítése, kiemelten a diszkriminációmentesség elvére, az élethez és fejlődéshez való jogra, a gyermek mindenek felett álló érdekére. Továbbá cél valamennyi szakpolitikában és tevékenységben a gyermeki jogokat védő, holisztikus és átfogó szemlélet érvényesítése (különösképpen: a demokratikus részvétel elősegítése a gyermekek bevonásával, a média használata a jogtudatosításhoz, családpolitikában és egészségpolitikában). A program kiemelt célja a gyermekek diszkriminációmentes, érdekeiket, az élethez és fejlődéshez való jogukat szem előtt tartó gyermekbarát igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférés elősegítése, továbbá a gyermekek elle-

<sup>5</sup> Building a Europe for and with children: towards a strategy for 2009–2011. [http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/News/200911Strategy\\_en.asp](http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/News/200911Strategy_en.asp)

ni erőszak valamennyi formája elleni küzdelem. A részvétel erősítését célozza a program azzal, hogy a gyermekek jogaikról szóló információkhoz való hozzáférését, jogtudatosításukat támogatja. Kiemelt figyelmet szentel a program a különösen sérülékeny gyermekek jogainak védelmére, így a szülő nélkül, elsősorban intézményben vagy menekültként élő gyermekek jogainak, a fogyatékossgal élő gyermekek jogainak és a szegénységi küszöbön vagy az alatt élő, társadalmilag kirekesztett gyermekek jogainak védelmére.

A program megvalósítása során az Európa Tanács partnerei különböző európai uniós intézmények (különös tekintettel az Európai Unió Tanácsára, az Európai Bizottságra, az Európai Parlamentre és az Alapjogi Ügynökségre), más európai kormányközi szervezetek (mint a l'Europe de l'Enfance; ChildONEurope), az ENSZ szakosított szervei (elsősorban az UNICEF, a WHO és az UNESCO), a Gyermejjogi Ombudsmanok Európai Hálózata, számos NGO, szakmai szervezet és az üzleti élet képviselői.

Az Európa Tanács a céljai megvalósításához különböző normaszövegeket, nemzetközi egyezményeket, kormányoknak szóló ajánlásokat fogalmaz meg, ellenőrzési mechanizmusokat (például emberi jogi biztos, egyezményekhez kapcsolódó monitorbizottságok) hoz létre, irányelveket, határozatokat ad ki, szakmai támogatást nyújt a tagországoknak, különböző módon nyújt tájékoztatást, képzéseket, oktatást szervez. A tájékoztatás, a figyelemfelhívás hatékony eszközei lehetnek a kampányok is (például a „*Raise your hand against smacking*” elnevezésű, a gyermekek mindenfajta testi fenyegetése elleni video- és aláíráskampánya<sup>6</sup>).

### *Alapjogi Karta és prevenció programok – Uniós fellépés a gyermekeket érő erőszak ellen*

A gyermekek védelemhez való jogát a velük szembeni erőszak ellen az Európai Unió elsődlegesen az Alapjogi Karta 24. cikkére alapítja, amely rögzíti, hogy „*a gyermekeknek joga van a védelemre és a jólétükhöz szükséges megfelelő ellátáshoz*”. Az EU ebből kiindulva három nagy területen igyekszik ennek az elvárásnak megfelelni a döntéshozatala során: (1) eltűnt gyermek; (2) gyermekkereskedelem; (3) szexuális kizsákmányolás és gyermekpornográfia.

Az eltűnt gyermekek védelmét állította középpontba a Bizottság egy 2007-es közleményében,<sup>7</sup> amely nem kötelező erővel ugyan, de az interneten terjedő erőszak (cyber crime) elleni fellépést sürgette. A Bizottság határozatot hozott a 116-os kezdő számú, az eltűnt vagy szexuálisan bántalmazott gyermekek megtalálására szolgáló forródrót használatáról.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> A kampány aláírói között van az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a többi aláíróról bővebben: [http://www.coe.int/t/dg3/corporalpunishment/celebrity/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/corporalpunishment/celebrity/default_en.asp)

<sup>7</sup> Commission Communication COM (2007) 267 of 22 May 2007 „Towards a general policy on the fight against cyber crime”.

<sup>8</sup> 2007/116/EK A Bizottság határozata (2007. február 15.) a 116-os nemzeti számsík harmonizált közérdekű szolgáltatások harmonizált számai részére történő fenntartásáról.



Az emberkereskedelemben, kiemelten a gyermekkereskedelemben sérített személyek emberi jogainak védelmét az Európai Unió az Alapjogi Karta 5. cikkének (3) bekezdésére alapítja. A Bizottság számos közleményt hozott nyilvánosságra az emberkereskedelemmel szembeni fellépés hatékonyságának elősegítésére 1996-tól kezdődően. 1997-ben a Bel- és Igazságügyi Tanács Együttes Fellépésében<sup>9</sup> határozta meg a definícióját az emberkereskedelem tényállásának és a gyermekek szexuális kizsákmányolásának. Ennek következtében valamennyi tagállamnak felül kellett vizsgálnia hatályos jogszabályait és gyakorlatát nemcsak a felnőtteket, hanem különösen a gyermekeket érintő e bűncselekmények terén, így a gyermekek szexuális bántalmazását vagy kizsákmányolását, illetve az e célból elkövetett emberkereskedelmet. A Közös Fellépést 2002-ben módosították, amely az Unió közelgő keleti bővítésére tekintettel kiegészült néhány speciális szemponttal.

A gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelem során az Unió közelíteni kívánja a tagállamok vonatkozó jogszabályait, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén. Erről tanácsi kerethatározat<sup>10</sup> született 2003 decemberében, majd a Biztonságos internet (1999–2004) programot követően 2000 májusában tanácsi határozat<sup>11</sup> született az interneten terjedő gyermekpornográfia elleni küzdelemről. A gyermekek védelmének általános kötelezettségéből fakadó speciális védelem illeti a szexuális turizmusba kényszerített gyermekeket. A Tanács határozatában<sup>12</sup> a Bizottságot és a tagállamokat nemzetek feletti együttműködésre és a szükséges nemzeti szintű intézkedések megtételére hívta fel.

Az Unió továbbá kiemelten fontosnak tartja a civil társadalom, a magán-szektor, a bank- és pénzügyi szektor szereplőinek bevonását a gyermekek elleni erőszak elleni küzdelemben.

A jogszabályi környezet kellő átalakításának igénye mellett igyekszik különböző finanszírozási formákkal, támogatással elősegíteni a küzdelem eredményességét. Idesorolandó a *Bűnmegelőzési és Bűnözés elleni Program*<sup>13</sup> (Prevention of and Fight against Crime), amely a bűnözés valamennyi formája ellen folytatott tevékenységek pénzügyi támogatását teszi lehetővé pályázat útján.

Az Európai Unió a Daphne elnevezésű program keretében nyújt támoga-

<sup>9</sup> A Tanács együttes fellépése (1999. február 24.) az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján, az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelmet szolgáló fellépésről (97/154/IB)

<sup>10</sup> A Tanács 2004/68/IB kerethatározata (2003. december 22.) a gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről.

<sup>11</sup> Tanács határozata (2000. május 29.) az interneten megjelenő gyermekpornográfia elleni küzdelemről (2000/375/IB).

<sup>12</sup> Council Conclusions of 21 December 1999 on the implementation of measures to combat child sex tourism (1999/C 379/01).

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/events/financial\\_programmes/docs/isec\\_presentation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/events/financial_programmes/docs/isec_presentation_en.pdf)

tást minden olyan szervezetnek, amely különböző intézkedéseket tesz a gyermekek, fiatalok, nők elleni erőszak megelőzése vagy az azzal szembeni harc érdekében. A Daphne három periódusra osztható: Daphne I 2000–2003 (20 millió euró); Daphne II 2004–2007 (50 millió euró); valamint a Daphne III, amely célkitűzéseiben és alapelveiben az előző programperiódusokra épül. A program az EU tagállamaira, tagjelölt országokra, EFTA-tagállamokra és a nyugat-balkáni régió országaira terjed ki. A Daphne harmadik fázisa a 2007–2013 közötti időszakra szól, és mintegy 116,85 millió euróból gazdálkodhat. A Daphne tehát egy olyan közösségi program, amelynek célja a gyermekek, fiatalok és nők elleni erőszak minden formájának megelőzése, valamint az áldozatok és veszélyeztetettek védelme.

#### *Az európai gyermekjogi ombudsmanok az iskolai erőszak jelenségéről*

A vizsgálat során az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megkereste az európai gyermekjogi ombudsmanokat, akiktől 12 válasz érkezett a hivatalához. A válaszok alapján egyértelművé vált, az egyes ombudsman intézmények eltérő hatáskörrel, aktivitással, szervezeti megoldással igyekeznek a valamennyi országban szignifikánsan jelen lévő iskolai erőszak jelenségével felvenni a küzdelmet. Az erőszak eltérő típusú és mértékű az egyes ombudsmani intézmények tapasztalata szerint, azonban leggyakrabban és általánosan a „szekálás” (bullying), a fizikai és/vagy pszichikai bántalmazás fordul elő. Különbség mutatkozik meg továbbá a már említett hatásköri és intézmény felépítési eltérések okán a panaszkezelésben (van-e a panasz felvételére hatásköre az ombudsmannak vagy nincs), a nyilvánosság használatában és a megelőző programokban (az ombudsman önállóan működik-e vagy más ombudsman intézmény, esetleg minisztérium részeként, mekkora hivattalal és/vagy szakértői stábbal működik).

*Ausztria:*<sup>14</sup> A grazi tartományi gyermekjogi ombudsman ritkán kap panaszt gyermekektől vagy szüleiktől iskolai erőszak kérdésében, azonban amennyiben mégis történik ilyen, tanácsot tudnak csupán adni. Amennyiben konkrét kérdéssel fordulnak a hivatalhoz, értesítik az iskola vezetését vagy a gyermekvédelmi hatóságot.

Néhány évvel ezelőtt belekezdtek egy iskolai mediációról szóló projektbe, amely nem működött eredménytelenül, azonban humánerőforrás hiányában és az ombudsmani hivatal tanulóokra vonatkozó közvetlen hatásköre hiányában a programot végül is abbahagyták. Problémás továbbá, hogy e kérdések kapcsán a tanárokat, az iskola vezetését kell meggyőzni, akik nem olyan érdeklődők és érdekelték, mint a gyermekek. Ezért az ombudsman reménykedik abban, hogy más nem kormányzati szervezetek átveszik ezt a feladatot (a tartományban még nem történt meg). Felső-Ausztriában<sup>15</sup> (Linz központtal) azonban jól működő megelőző programot (konfliktusmenedzs-

<sup>14</sup> [www.kija.at](http://www.kija.at)

<sup>15</sup> [http://www.kija-ooe.at/MOBBING\\_UND\\_GEWALTPRAEVENTIONSSTELLE.php](http://www.kija-ooe.at/MOBBING_UND_GEWALTPRAEVENTIONSSTELLE.php)

ment, szociáliskompetencia-növelés és szekálásmegelőzés) állított fel a felső-ausztriai gyermekjogi ombudsmani hivatal, amely tanulók, családtagjaik és a pedagógusok számára ingyenesen igényelhető tanácsadást, adott esetben képzést nyújt (elérhető az iroda az iskolaidő alatt heti 25 órában, személyesen és telefonon) szakképzett munkatársaktól.

A gyermekek elleni erőszak minden formáját szövetségi törvény tiltja (ABGB 146a), a törvény világossága ellenére – mivel húsz éve született – annak gyakorlati megvalósulásáról társadalmi párbeszéd nincs. Így annak ellenére, hogy „mindenki tudja, hogy a pofozás tilos, mégis gyakran előfordul”.

A hivatal éppen az Európa Tanács erőszakellenes kampányának ([www.coe.int/transversalprojects/children](http://www.coe.int/transversalprojects/children)) népszerűsítésén fáradozik.

*Dánia:*<sup>16</sup> A gyermekjogi ombudsmanként működő, Nemzeti Tanács a Gyermekekért elnöke (továbbiakban: Tanács), válaszában kifejtette, hogy a testi büntetés a dán iskolákban 1967 óta törvényben tiltott. A testi fenyegetést mint büntetési nemet 1911-ben eltörölték, és mint büntetés-végrehajtási intézményekben alkalmazott fegyelmezési eszközt 1933-ban. A testi büntetés tiltott más gyermekeket ellátó intézményekben. Az otthoni testi büntetés tilalmát pedig 1997-ben foglalták törvénybe.

A tanárok által alkalmazott (bűncselekményként értékelhető) erőszak (violence) csekély és ritka probléma Dániában. A Tanács szinte soha nem kapott ilyen jellegű iskolai erőszakról szóló panaszt, az ezzel kapcsolatos esetleges bírói esetjogról sincs tudomásuk.

Mindemellett a tanulók ellen alkalmazott törvényes vagy törvénytelen erőszak (force) kérdésében számos alkalommal keresték meg a Tanácsot, ahhoz kapcsolódóan, hogy a gyermekeknek nincsen formális panaszjoguk számos kérdésben, különösen az iskolában. A Tanács véleménye szerint ez a probléma túlmutat azon, hogy csupán észleljük azt, és esetlegesen iskolai szabályokban reflektáljanak rá. A Tanács szerint a gyermekek és fiatalok panaszjoga e kérdésekben megerősítést kell nyerjen, és azt törvénybe kell foglalni. A rendszeres panaszjárással, ideértve a központi regisztrációt és az iskolai hatóságok formális értesítése rutinná kell válnak, a megfelelő „utógondozással” és a megelőzésre hangsúlyt fektető oktatással.

Az iskolákban előforduló „szekálás” azonban komoly problémát jelent Dániában is, egy friss felmérés szerint a 12–14 év közötti tanulók 25 százaléka átélte már, és átlagosan egy osztályban egy gyermeket heti rendszerességgel érint. A dán Oktatási Környezetről szóló törvény meglehetősen gyenge és szempontból és nem alapít panaszjogot a gyermekek számára ilyen esetekre. Számos civil és nem kormányzati szervezet, köztük a Tanács is, kampányokat folytat a gyermekek panaszjogának elérésére, valamint a diákok érdek-képviseletére létrejött szervezet (Danske Skoleelever) is a tanulók nemzeti panaszmechanizmusának kidolgozása mellett érvel.

<sup>16</sup> [www.boerneraadet.dk](http://www.boerneraadet.dk)

Az Arrhuis-i Egyetem létrehozott egy kutatócsoportot és külön projektet, amely kifejezetten az iskolai szekálással foglalkozik. A 2007 és 2011 között működő „Exploring Bullying in Schools (eXbus)” nevű projektet<sup>17</sup> azért hívták életre, mert a felmérések szerint a szekálás jelensége gyakoribb Dániában, mint a többi északi államban. A sérelmet szenvedett gyermekek elmondása szerint a szekálás megélése rontotta az életminőségüket, a tanulási és egyéb teljesítményüket, ezért ez a jelenség nemcsak a gyermekeket, hanem a szülőket és a pedagógusokat is érinti. A projekt célja, hogy meghatározza a szekálás megjelenésének és elfogadásának okait. A kutatás során az áldozatok, elkövetők és szemtanúk (akik közvetlenül nem érintettek, azonban mégis befolyással bír a beilleszkedésükre) által megnevezett valamennyi (mind elektronikus/on-line, mind fizikailag megvalósuló) szekálási formát megpróbálnak felmérni és jellemezni. Az on-line szekálás okán a vizsgálat kitér a digitális média hatásának vizsgálatára (chat-szobák, mobiltelefon használata), a számítógépes játékokon és a televízión keresztül kommunikált narratív struktúrákra és erkölcsi értékekre is.

Jelenleg a Tanács egy önálló, jogi eszközökkel felruházott gyermekjogi ombudsman felállításáért kampányol.

*Görögország:*<sup>18</sup> A gyermekjogi ombudsman válaszában beszámolt országos iskolalátogatási programjáról (általános iskolákban), amelyek keretében számos, szekálást sérelmező panasz érkezett hozzá. Az ombudsman a látogatások során beszélgetett a tanulókkal és tanáraikkal az erőszak különböző formáinak kezelési módjairól. Az esetek többségében a tanulók azt kifogásolták, hogy nem kapnak kellő védelmet ezekben a szituációkban, és a bántalmazókat csak akkor vonják komolyabban felelősségre, ha a helyzet súlyossá vált. Másfelől a tanárok arról számoltak be, hogy a tanulók viselkedése sok esetben agresszívabb, mint korábban volt jellemző, és az iskola kezében nincs más mód jelenleg, mint a bántalmazó szankcionálása.

Az ombudsman országos sajtóközleményt adott ki „Az iskolai erőszak megszüntetéséért” címmel, amelyben üzenetet fogalmazott meg a jelenség komolyságáról és annak kívánatos megszüntetéséről.

Kormányzati szinten is történtek előrelépések e téren, 2006-ban létrehoztak egy bizottságot az iskolai abúzus elleni küzdelemre (Committee for the Study & Combat of School Groups of Students' Abuse – EMASOKM), amely 2009 végéig működik a tervek szerint. A bizottság életre hívásának célja az volt, hogy összegyűjtse az oktatási szektorban dolgozók javaslatait az iskolai erőszak leküzdésére és megelőzésére. A bizottság tagjai a szülők és tanárok érdek-képviselői szövetségei, a Görög Kriminológiai Társaság, a gyermekjogi ombudsman, egyetemek, emberi jogokkal foglalkozó intézmények képviselői.

<sup>17</sup> <http://www.exbus.dk/site.aspx?p=192>

<sup>18</sup> [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

A görög gyermekjogi ombudsman 2008-ban felállította Fialat Tanácsadó Testületét, akik testhez álló módon kiemelten foglalkoznak az iskolai erőszak kérdésével, a székálás jelenségével is.

A hivatalhoz érkezett panaszok az esetek többségében a gyermek áldozatok szüleitől érkeznek, amelyekben székálást vagy más diszkriminatív magatartást sérelmeznek. Ezekben az esetekben az ombudsman feladata a panasz kivizsgálásán túl a mediálás, és a kommunikáció elősegítése az érintett valamennyi személy és a felelős intézmények között (szülők, tanárok, más iskolai alkalmazottak, oktatási kormányzat képviselői) az adott ügyben a lehetőség szerinti legjobb megegyezés elérése és a tanuló(k) jövőbeni lehetséges áldozattá válásának elkerülése érdekében. Hiszen amennyiben nincs megegyezés, a sértett vagy a bántalmazó tanulót általában az érintett iskolából elviszik, azonban az erőszakos magatartás mindkét esetben folytat tovább, más helyszínen.

Az ombudsmani válasz hivatkozik egy kriminológus professzor tanulmányára (Prof. Yiannis Panousis), amelyben a legfőbb problémának a megfelelő mediációs intézmények és eljárások hiányát, valamint az országos (kormányzati) és a helyi (iskolai) szintű hosszú és rövid távú intézkedések hiányát, továbbá a kifejezetten erőszakellenes megelőző intézkedések hiányát tartja.

Az ombudsman válaszában elmondta, hogy jelenleg nincs székálás elleni kormányzati kampány/program, azonban az egyes iskolákban kidolgoztak és működtetnek különböző prevenció programokat. Jogszabályi rendelkezés sincs jelenleg hatályban Görögországban a tanulókkal szembeni vagy egymás közötti erőszakos vagy diszkriminatív magatartás szabályozásáról.

Görögország részt vett Németországgal, Ciprussal és Litvániával közösen az Európai Unió Daphne Programjában<sup>19</sup> 2006–2008 között, amelyet kifejezetten az iskolai erőszak kapcsán való ismeretbővítésre dolgoztak ki.

*Horvátország:*<sup>20</sup> A horvát gyermekjogi ombudsman megkeresésünkre adott részletes válaszában kifejtette, hogy az iskolai erőszak kérdése nagy érdeklődésre tart számot hivatalában. 2008-ban 89 esetben jelezték a hivatal számára az oktatási intézményekben megjelenő erőszak jelenségét, 429 gyermeket érintve. 2004-ben 61 esetben, 2005-ben 44 esetben, 2006-ban 42 esetben, 2007-ben 53 esetben jelezték erőszakot oktatási intézményekben. Az összes eset közül 67 esetben fizikai erőszakra volt szó, 19 esetben a pszichológiai erőszak valamely formájáról, 3 esetben pedig szexuális zaklatásról. A 429 erőszakban vagy erőszak gyanújában érintett gyermek legnagyobb része 7 és 14 év közötti, általános iskolai tanuló volt.

<sup>19</sup> Daphne Project on the Needs & Awareness Raising Program for Bullying in Schools (2006-2008). Project # JLS/DAP/2005-1-1040/YC.

<sup>20</sup> www.dijete.hr

	Ügyek száma	Érintett gyermekek száma
Óvoda	10	11
Általános iskola, alsó tagozat	68	364
Általános iskola, felső tagozat	11	54
Összesen	89	429

Az összes ügy közül 62 esetben gyermekek közötti erőszak történt, 25 esetben felnőttek gyermekek ellen alkalmaztak erőszakot (óvodapedagógus, iskolai pedagógus vagy más iskolai alkalmazott), és két esetben valósítottak meg gyermekek felnőttek elleni erőszakot.

Az oktatási intézményekben jelen lévő erőszak sajnálatos módon a társadalomban meglévő agresszió integráns része, amely évente egyre növekvő számot mutat. A szülők és az intézmények szükségesnek tartják bevonnai az ombudsmant a kérdés rendezésébe, a probléma súlya és gyakorisága okán.

Az elmúlt évvel ellentétben, amikor nem érkezett panasz óvodákból, 2008-ban 10 ilyen esetet is jelentettek, amelyből 4 esetben gyermekek egymás között elkövetett erőszakról volt szó, 6 esetben felnőttek által gyermekek ellen elkövetett fizikai vagy pszichikai erőszakról volt szó. Az ombudsman szerint ez a 10 eset különös aggodalomra ad okot az érintett korosztály fiatalsága és emiatti különös sérülékenysége miatt. Meglepő eredmény, hogy ezekben az esetekben a szülők az ombudsmanhoz fordultak és nem az óvodavezetéséhez vagy más szervhez. Az ombudsman észrevétele szerint az óvoda hivatásos dolgozói körében nehézséget okoz egy esemény megítélése, hogy erőszak vagy bántalmazás történt-e a gyermekkel szemben. Az óvodai és iskolai oktatás vezetésére vonatkozó jogszabályi háttér sajnálatos módon nem rendelkezik közvetlenül vagy kifejezetten a gyermekek jogairól vagy az abúzus és erőszak elleni védelemről. Az óvodai nevelésről szóló törvény (Preschool Education Act) egyetlen §-a sem említi a gyermekek jogait (az 5. § a nemzeti kisebbséghez tartozók jogainak védelmét említi csupán). A törvény nem határozza meg a gyermekvédelem fogalmát, a hivatásos konduktor vagy pedagógusok kompetenciáját, nem szabályozza, mi valósítja meg az abúzust és az erőszakot az óvodai intézményekben. Az óvodai nevelés nemzeti szabályait 2008. május 16-án fogadták el, annak csupán a 30. §-a említi a gyermeki jogokat, amely a pszichológusok munkájára vonatkozik, akik „részt vesznek a gyermeki jogok alapvető feltételeinek gyakorlásának alapjainak kiépítésében”.

Az egyik panasz szerint egy óvónő kiabált egy fogyatékossgal élő gyermekkel, aki ellenkezett és sírt, mire az óvónő lelocsolta vízzel és meghúzta a karját. Az ombudsman megállapítása szerint a kiabálás a helyzetet rontott, a testi fenyegetést valósítja meg, amely nemcsak fizikai, hanem érzelmi szempontból is abuzív. Az ombudsman ajánlása szerint az ilyen és ehhez hason-

ló esetekben sokkal körültekintőbben és alaposabban kell eljárnia az adott intézmény vezetésének a pedagógusok munkájának ellenőrzése során. Több, a pedagógusok magatartását kifogásoló panasz vizsgálata során kiderült, az ombudsmanhoz fordulók általában nem merítették ki azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek rendelkezésükre állnak – például, hogy az iskolai felügyelőséghez (educational inspector) forduljanak. Ezekben az esetekben a megfelelő kitanítás mellett az ombudsman a kompetens szervhez fordulást segítette elő.

Az ombudsman éves beszámolójában többször megtett ajánlását az illetékes oktatási kormányzat elfogadta az iskolai etikai kódex kidolgozásának kötelezettségét illetően az új közoktatási törvény megalkotásakor.

Szülők több esetben kérték a hivatal segítségét annak eldöntésében, hogy egy agressziót is megjelenítő eset (az egyik gyermek megsebesíti ollóval a másikat) kortárs gyermekek közötti erőszak vagy baleset. A megítélés problémásságát veti fel az a kérdés is, amikor az egyik gyermek szülője a másik gyermekek bántalmazza, a saját gyermekét ért vélt vagy valós sérelem miatt (ebben az esetben alapvetően felmerül a bűncselekmény lehetősége is a szülő részéről).

Ezen kérdések tisztázására és pontos tartalmának meghatározására az ombudsman felkérte a szaktárcát (Ministry of Science, Education and Sports) és a pedagógusképzésért részben felelős ügynökséget (Croatian Teacher Training Agency), hogy bocsásson ki egységes véleményt és iránymutatást.

Az iskolákban és más oktatási-nevelési intézményekben még mindig nem megfelelő mértékű a megelőzés, ezért mindennapos a gyermekek mindenfajta erőszaktól való védelemhez való jogának megsértése. A gyermekekkel való beszélgetések során kiderült, hogy az iskolában gyakorolt jogaik közül az erőszaktól való védelem jogát emelik ki. Az ifjúságügyért felelős tárca adatai szerint az iskolai erőszak esetei 2004/2005 tanévhez képest (2012) 2007/2008. tanévig (1602) folyamatosan csökkenő tendenciát mutatnak, ezzel szemben a gyermekjogi ombudsman hivatalához növekvő számban érkezik panasz. A hivatal úgy értelmezi ezt az ellentmondást, hogy a gyermekek közötti erőszakos cselekmények egyre komolyabbak és összetettebbek, amelyek megoldása kapcsán a szülők sok esetben erőtlennek érzve maguk és az iskola hatáskörét az ombudsmanhoz mint közvetítésre alkalmas intézményhez fordulnak nagyobb bizalommal. A panaszok különböző területeket érintenek: iskolai tulajdon sérelmé, az osztálynapló ellopása/elégetése, fizikai fájdalom okozása, verekedés, szóbeli abúzus, másra veszélyes tárgyak/eszközök birtoklása, kábítószer-használat, rablás, szexuális bántalmazás és egy esetben gyilkosság. A rendőrségnek a hivatal adatai szerint 292 esetben kellett intézkednie általános iskolákban, 146 esetben pedig a középiskolákban erőszak különböző formáinak megjelenése kapcsán.

2004-ben fogadtak el közvetlenül alkalmazandó (iskolákban, szociális jóléti intézmények és a rendőrség által) kormányzati intézkedéseket a gyermekek

és fiatalkorúak közötti erőszak terjedésének megelőzésére és csökkentésére, amely statisztikailag jó eredményeket hozott, azonban a valóságban ennek ellenére az erőszak jelensége továbbra is jelen van, s az oktatási-nevelési intézmények hajlamosak alulbecsülni a probléma mértékét és gyakoriságát. Érdekes jelenség, hogy némely esetben az iskola és a szociális jóléti központok azon az állásponton vannak, hogy a család az elsődleges felelős a gyermek viselkedéséért vagy magukat eszköztelennek érzik a probléma megoldásában, illetve adott esetben bizonytalankodnak markáns állásfoglalás helyett.

Az ombudsman problémásnak érzi a gyermekek, a szülők és a pedagógusok információhiányát az erőszaktól való védelem eszközeinek terén, az elkövetőt, az áldozatot és a szemtanúkat érintő következmények tekintetében. A vizsgált ügyek kapcsán megállapítható, hogy az ún. „Gyermekek és fiatalok közötti erőszak esetére alkalmazandó eljárási jegyzőkönyv” inkább csak a formalitásokkal foglalkozik, s nem a probléma okait igyekszik feltárni. A beérkezett esetekből az is kiderül, hogy az oktatási intézmények általában, amennyiben a problémát átadják szociális-jóléti hatóságoknak vagy a rendőrségnek, nem dolgoznak a gyermekkel tovább a probléma okainak, illetve következményeinek feltárásában.

A hivatalhoz forduló szülők esetében a megfigyelhető tendencia, hogy akkor fordulnak a hivatalhoz, amennyiben eleve eredménytelennek tartják az iskolához való fordulást, vagy már megtették, de az nem kecsegtet eredménnyel. Megjegyzendő, hogy az érintett szervek (gyermekvédelmi hatóság, rendőrség, iskola) és a szülők közötti folyamatos, napi kommunikáció hiánya jelentős probléma (holott az eljárási jegyzőkönyv tartalmaz ilyen előírást). Naponta 516 436 gyermek vesz részt a közoktatási rendszerében, 55 191 pedagógus vagy más szakértő mellett, akiknek időben észlelniük kell az erőszak megjelenését, s megelőző programok kidolgozásával kellene csökkenteni azt. További probléma áll fenn, ha viselkedési zavarral küzdő gyermeket érint az erőszak kérdése, mert ilyen esetekben a szülő még kevésbé érzi hatékonynak és gyorsnak a meglévő orvoslási rendszert, még nyilvánvalóbb lehet a szakértelem hiánya az iskolai dolgozók részéről. Ez azért is tűnhet veszélynek, mert olykor az egy viselkedési zavarokkal küzdő gyermekkel szemben alkalmazott nem megfelelő attitűd okán az egész rendszer diszfunkcionálisnak tűnhet a segítséget kérő szülők számára.

Az ombudsmani hivatal többször megfogalmazta ajánlásaiban az igényt az erőszakot megelőzni és kezelni tudó szakértők alkalmazása iránt: több értő pedagógusra, pszichológusra, speciális szükségletű gyermekekkel foglalkozó pedagógusra, gyógypedagógusra, szociálpedagógusra van szükség.

A beérkezett egyik panaszban egy kislány fizikai és pszichikai bántalmazás áldozatává vált egy viselkedési zavarokkal küzdő fiú által, az ombudsmani vizsgálat során kiderült, hogy az áldozat és szülei mind az iskolához, mind a gyermekvédelmi szolgálathoz és a rendőrséghez fordultak, amely nem vezetett eredményre, és a „szekálás” tovább folyt. Ezek végül ahhoz vezettek,



hogy a kislány bizalma megrendült az őt körülvevő, „védő” intézményekben és végső soron a felnőttekben is. Ez a vizsgálat világosan megmutatta a jelzőrendszer diszfunkcionalitását, és egy átfogó gyermekvédelmi mechanizmus hiányát.

Mindemellett, jó példák is működni kezdtek, így az ún. „kiterjesztett szakértői eljárás” (extended expert procedure). Ezek a programok fél-, illetve egésznapos foglalkozás keretében, egyéni vagy csoportos módszerrel, iskolai kereten belül vagy azon kívül folynak, egy képzett szociálpedagógus vezetésével. A programot a kompetens szociális központ ajánlására, az adott iskola kezdeményezheti. Jelenleg hat horvát városban működnek ezek a programok (21 általános iskola – 370 gyermek bevonásával). Az ombudsmani hivatal álláspontja szerint a program tapasztalható eredményessége okán annak hálózat-szerű kiterjesztésére van szükség az ország teljes területén, a lehető legtöbb gyermek bevonásával.

A gyermekek közötti erőszak az esetek nagy részében szorosan összefügg azokkal az iskolai intézkedésekkel, amelyekkel a résztvevőket büntették. Az iskolai intézkedésekkel párhuzamosan ugyanakkor szükség lenne a gyermek folyamatos támogatására, segítségére annak megtanulásában, hogyan szabályozza a viselkedését, esetleges dühét. Ennek elősegítése érdekében az ombudsman a közoktatási törvény módosításakor<sup>21</sup> javaslatot tett arra, hogy az iskola a fegyelmi büntetések, egyéb szankciók szabályozásakor térjen ki kötelezettségek ellátására is a gyermekkel szemben, amelyek építőleg hatnak későbbi magatartására. Így például humanitárius tevékenységbe való bevonás, külön sportfoglalkozás, illetve más iskolai tevékenységekre ösztönzés, amelyek az általa okozott kár kompenzációjául, egyszersmind terápiául is szolgálhatnak (educational therapy).

Az erőszak olyan komplex kérdéskör, amely folyamatos és érdemi kommunikációt igényel a gyermekekkel foglalkozó intézmények között, illetve átfogó gyermekvédelmi mechanizmus és jól működő jelzőrendszer kidolgozását igényli. Az ombudsman ezért javasolta az oktatási kormányzatnak, hogy az erőszak megelőzésére tegyen erőfeszítéseket, irányozzon elő finansziális támogatást (más illetékes tárcákkal közösen) az iskolák, gyermekvédelmi központok, családsegítő intézmények szakértői csapatának létrehozására, a gyermekek erőszakmentesen, egyenlő feltételek közötti oktatáshoz való jogának érvényesülése érdekében.

*Írország:*<sup>22</sup> Az ír gyermekjogi ombudsman hivatalához gyermekek és fiatalok részéről eljutott információk számos eredményes programról számolnak be, amelyek az iskolai erőszak elleni küzdelmet állítja középpontba

<sup>21</sup> A válaszadáskor az ombudsmani ajánlást elfogadván tárgyalták a törvényt, amely még nem lépett hatályba.

<sup>22</sup> [www.oco.ie](http://www.oco.ie)

(például „Maradj biztonságban” (*Stay safe*) program<sup>23</sup> az általános iskolások számára ([www.staysafe.ie](http://www.staysafe.ie)) és a „cool school” pilot projekt a felsőbb évesek számára).

Emellett felhívja a figyelmet arra, hogy a nagy hírű dublini egyetem, a Trinity College kifejezetten az iskolai erőszakot érintő, „szekálás elleni központot” működtet (Anti-bullying Centre – [www.abc.tcd.ie](http://www.abc.tcd.ie)).

2007-ben a hivatalhoz 742 panasz érkezett, amelynek 44 százaléka érinti az oktatás és az iskola területét. Ezek közül a „szekálás” és a „gyermekkel szembeni nem megfelelő viselkedés” a két vezető téma volt – az oktatással kapcsolatos panaszok 25 százalékát tették ki, és az összes panasz 11 százalékát. Az ombudsman nem tudja vizsgálni az egyes panaszokban foglalt események megtörténtét és körülményeit, azonban az érintett iskolai hatóságok/vezetés magatartását vizsgálhatja a panaszban foglaltak kapcsán, szem előtt tartva a gyermek mindenek felett álló érdekét.

Az iskolai erőszak kérdéséhez az ombudsman kifejtette, hogy az ír iskolák mindegyikében van egy menedzsmenstestület/igazgatóság (Board of Management), amelyet az iskola védnöke (patron) jelöl – a védnök a legtöbb esetben a katolikus egyház Írországból. Az igazgatóság így a védnök képviselőiből, a tanárok és a szülők képviselőiből áll. Az igazgatóság felel az iskola vezetéséért és felelős a védnöknek. A kormányzat részéről az Oktatási és Tudományos Minisztérium ismeri el az iskolákat, fizeti a tanárok bérét, kidolgozza az iskolai kurrikulumot, vizsgálja az iskolák teljesítményét. Minden iskola kidolgozza viselkedési kódexét, amely tartalmazza az elfogadható és elfogadhatatlan magatartásokat, amelyek kapcsán a szükséges, kiróható szankciókat is tartalmazza. A „szekálást” büntető szankció is gyakran része ennek a kódexnek. A kódex szabályozza a gyermekek mint iskolai tanulók viselkedését, de nem rendelkezik az ott dolgozó felnőttek viselkedéséről. Az ott foglalkoztatott felnőttek viselkedéséről egyedileg a munkaszerződés rendelkezik és általánosan a vonatkozó törvényi szabályok (például testi fenyegetés tilalma az iskolákban). Az egészségügyi/szociális hatóságok (például gyermekvédelmi hatóság) és a foglalkoztatóként eljáró iskolai igazgatóság felelősségi kérdése kapcsán, amennyiben erőszak történik, különböző lehetséges megoldások léteznek. Amennyiben az erőszak a gyermekabúzus kérdését veti fel, akkor a kérdés kezelése az egészségügyi hatósághoz tartozik, amely a gyermekvédelemmel kapcsolatos kérdésekért felel. Az igazgatóság a gyermekek ellátásáért vállal kötelezettséget és felelősséget, és az iskolában dolgozók ellen irányuló esetleges bántalmazás esetében jár el. Amennyiben a kérdés kezelése nem esik a gyermekvédelmi hatóság hatáskörébe, úgy az igazgatóság jár el a viselkedési kódex rendelkezései alapján (tanulók közötti erőszak) vagy a fegyelmi rendelkezések alapján az iskola dolgozója és a tanuló közötti erőszak kérdésében.

<sup>23</sup> <http://www.staysafe.ie>

Az ombudsman vizsgálódhat azon panaszok alapján, amelyek kifogásolják, hogy az egészségügyi hatóság nem megfelelően járt el az abúzus kivizsgálásakor, továbbá azon panaszok alapján, amelyek az iskolai igazgatóság viselkedését sérelmezik a viselkedési kódex kidolgozása és használata miatt (habár az ombudsman itt a gyermekek közötti erőszak kezelése kapcsán mutatott viselkedést, valamint az igazgatóság részéről való adminisztratív aktusokat és eljárásokat vizsgálhatja, amelyeket a dolgozók elleni panaszok kapcsán tettek).

A tanárok magatartásának szabályozása kérdésében a 2006 márciusában létrehozott Oktatási Tanács említhető meg, amelynek célja, hogy a pedagógusszakmát mint hivatást népszerűsítse, a tanárok professzionális felkészülését elősegítse, és hogy a szakma standardjait kidolgozza. A Tanács feladata továbbá a pedagógusok nyilvántartása, és a tanári hivatás során tanúsított nem megfelelő viselkedéssel kapcsolatos panaszok nyilvántartása (habár utóbbi jogszabályi háttere még nem teljesen kidolgozott). Problémát vet fel azonban annak a kérdése, hogy a nem pedagógus dolgozók sérelmes viselkedése esetén ki jár el.

Az ombudsman meglátása szerint problémát jelent a gyermekek székálást, más bántalmazást kifogásoló panaszuk megfogalmazásával kapcsolatban az, hogy nehezen tudják „hallatni a hangjukat” és elérni a felnőttek szükséges támogatását a panasz megtételében és/vagy a sérelem orvoslásában. A gyermekek és vagy a szüleik arról tájékoztatták a hivatalt több esetben, hogy az érintett gyermek számára nehéz az őt ért sérelem kinyilvánítása, és ha meg is történik a sérelem orvoslása, de nem precízen és korrekten eljárva, az a gyermekekre visszaüthet vagy a bevont felnőttek közötti konfliktus eskalációjához vezethet.

Amennyiben az erőszak kérdését (amelyben csak gyermekek vagy gyermekek és felnőttek érintettek) nem kezelik megfelelően, sokszor nem igazán gyermekbarát (például túl hosszú) iskolai panaszkezelési eljárás alá kerül az eset, továbbá a gyermekek saját érdekartikulációja és képviselője sem könnyű. Hiszen sok esetben a gyermek felnőtt képviselőjére szorul (aki általában a szülő), amennyiben nincs ilyen képviselője, vagy az nem megfelelően képes eljárni az iskola felé, a sérelem orvoslás nélkül marad.

Az ombudsman tapasztalata szerint az iskolák együttműködőek és nyitottak a Hivatal megkeresései kapcsán, így panaszmechanizmusát konstruktív eljárásként értékeli.

*Litvánia:*<sup>24</sup> A gyermekjogi ombudsman megkeresésünkre azt a választ adta, hogy az agresszív viselkedés egyre inkább terjed az országban, és megjelent a szociális jellegű intézményekben s az iskolákban is. A panaszok kapcsán folytatott vizsgálatok azt mutatják, hogy a gyermekek ellen elkövetett erőszakos cselekmények jellegüket tekintve kegyetlenebbek, és jóval nagyobb kárt

<sup>24</sup> [www.vaikams.lrs.lt](http://www.vaikams.lrs.lt)

okoznak a gyermek fizikai és pszichikai egészségében. Ugyanakkor pozitívumként értékelendő, hogy a társadalomban diskurzus indult az erőszak kérdéséről; különböző kampányok, szemináriumok, speciális képzések folynak. Ennek egyik eredményeként az erőszak áldozatává és/vagy szemtanújává vált gyermekek sokkal szabadabban mernek beszélni a történekről.

A litván gyermekjogi ombudsmanhoz 2008-ban 145 erőszakkal kapcsolatos panasz érkezett, ebből 48 iskolai erőszakkal volt kapcsolatos (13 panasz esetében a tanár alkalmazott pszichikai erőszakot a gyermekkel szemben; 3 panasz esetében a tanár fizikai erőszakot alkalmazott, 10 esetben gyermekek alkalmaztak pszichikai erőszakot gyermekek ellen, 15 panasz esetében gyermekek fizikai erőszakot alkalmaztak gyermekek ellen). Összehasonlításban, 2007-ben csupán 35 panasz érkezett iskolai erőszak kérdésében (e panaszok nagyobbik részében gyermekek alkalmaztak pszichikai és/vagy fizikai erőszakot gyermekekkel szemben).

A Vilniusi Pedagógiai Egyetem és a Klaipeda Egyetem közös kutatást végzett „Pedagógiai pszichológiai segítség hatékonysága az iskolában” címmel, amelyben megállapították, hogy a gyermeket érintő legkomolyabb veszélyt más gyermekek erőszakos viselkedése jelenti. Ezt a jelenséget jelölte meg problémaként a kutatásban megkérdezett tanulók szüleinek 46 százaléka, a tanárok 71 százaléka, a speciális képzettséggel az iskolában dolgozók (szociálpedagógus, iskola pszichológus) 64 százaléka és az iskolai vezetők 78 százaléka is. Ezt erősítette meg továbbá a gyermekek körében végzett felmérés is, ugyanis a gyermekek 40,9 százaléka találta a legfőbb problémának az iskolában a gyermekek közötti konfliktusokat, míg az tanóra alatti „nem megfelelő” viselkedés és a zaj kérdését jelölte meg 53,2 százalékuk.

Egy másik, 2006-ban végzett pszichológiai vizsgálat kimutatta, hogy a gyermekek 90 százaléka átélt már a folyosókon való „szekálást” (bullying), 76 százaléka az iskolaudvaron, 73 százaléka a tantermekben a szünet alatt, 61 százaléka az iskolai menzán, 32 százaléka a mosdóban.

A nemzeti jogalkotás összetett választ próbál adni a jelenségre, a litván parlament 2003-ban fogadta el a Gyermekjóléti Nemzeti Politikai Koncepciót. Ehhez kapcsolódóan a Gyermekjóléti Nemzeti Politika Stratégiáját és 2005–2012 közötti végrehajtási eszközeinek tervét elfogadta a kormány, ugyancsak elfogadta 2005-ben a Gyermekek elleni Erőszak és a nekik nyújtandó segítség Nemzeti Programját 2005–2007 közötti időszakra, amelyet meghosszabbítottak a 2008–2010 közötti időszakra. Ez utóbbi program tartalmaz az erőszak, a „szekálás”, a bántalmazás más formáinak megelőzéséről szóló képzéseket, valamint az óvodások számára kidolgozott „Zippy barátai” programot, a kisiskolásoknak szóló „Második lépés” programot és a felsőtagozatosoknak szóló „Olweus” programot.

*Málta:*<sup>25</sup> Az ombudsman válaszában, mivel panaszok kezelésére hatáskör-

<sup>25</sup> www.tfal.org.mt

rel nem rendelkezik, és erős összeköttetésben van az oktatási és szociális kormányzattal, csatolta az iskolai erőszak kérdését szabályozó eljárási modellt (Child Protection Procedure for Schools), amelyet 1999 szeptemberében dolgozott ki az oktatási kormányzat. A dokumentum publikálásával igyekeztek azt az attitűdöt megváltoztatni, hogy az iskolai erőszak jelenségével kapcsolatosan nem lehetett nyíltan beszélni, az érintettek (akár az iskola, akár a szülők vagy a gyermekek részéről) nem szívesen hozzák nyilvánosságra, ha ilyen esetről szereztek tudomást. Az eljárási modellt a „Biztonságos Iskoláért” program részeként került alkalmazásra, amely kiterjedt az abúzus mibenlétének definiálására, a szakítás formáira, a gyermekmunkára és az iskolakerülés jelenségének kezelésére. 1996 szeptemberében az Oktatási Minisztérium úgy döntött, hogy szükség van az iskolák gyermekvédelmi szabályainak kidolgozására, ennek érdekében egy akciócsoportot állított fel, amely 1999-ben konzultációk sorát követően javaslatot tett a gyermekvédelem modelljének kidolgozására, kifejezetten az iskolákra koncentrálva. Az eljárási modell az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményén (1989), az Emberi Jogok Európai Egyezményén, a felülvizsgált Európai Szociális Karta és a máltai Alkotmány rendelkezésein alapul. Az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményének, különösen a 19. cikke kapott kiemelt figyelmet.

Az eljárási modell kötelezettségek megállapításával kezdődik, amelyben rögzítésre kerül, hogy az oktatók és nevelők (mivel az abúzus felismerésének, megfigyelésének helyzetében vannak, felelősségük is ennek megfelelően nagyobb), ismerniük kell a Gyermekvédelmi Eljárási modell tartalmát és alkalmazásának lehetőségeit, valamint jelentéstételi kötelezettség terheli őket a felelős szolgálatok, intézmények felé. Ennek elősegítése érdekében az Oktatási Minisztérium vállalja, hogy megfelelő képzésről gondoskodik az iskolák részére az eljárási rend használatára vonatkozóan, továbbá integrált magatartást garantál a gyermekabúzus fennforgása esetén a szociális munkások, tanácsnokok, iskola pszichológusok, és az iskola más érintett dolgozói részvételével. Az eljárási modell definiálja a „gyermek” fogalmát, az ENSZ Gyermek jogairól szóló egyezményének megfelelően, értve ezalatt mindenkit 18 év alatt. Végigveszi az eljárási modellben használt valamennyi fogalmat a pontos és egységes (jog)értelmezés végett (például Gyermekvédelmi Szolgálati Egység mint az Oktatási Minisztérium és a Szociálpolitikai Minisztérium erre létrehozott felelős egysége, nyilvánosan hívható segélyhívószámmal etc). Fontos eredménye a programnak, hogy pontosan meghatározza az abúzus formáit, mivel sok esetben annak felismerése sem történik meg. Így négy kategóriát részletez pontosan, annak jellemzőivel, magatartásmintáival, és a megtörténtét jelző attitűdökkel: (1) elhanyagolás; (2) fizikai bántalmazás; (3) szexuális bántalmazás; (4) érzelmi bántalmazás. A program tartalmazza az abúzus észlelése esetén szükséges jelentéstételi mechanizmus részletes leírását lépésről lépésre, pontosan tartalmazza

azokat az intézményeket, amelyekhez fordulni lehet. Továbbá mellékletben több iratmintát, formanyomtatványt tartalmaz a panasz-/jelentéstételhez. Kiegészítő információk címszó alatt foglalkozik a dokumentum azokkal a kérdésekkel, amelyek felmerülnek az abúzus kapcsán, így a kockázatokról, a szülőkkel és tanárokkal, gondozókkal való kommunikáció fontosságáról, az abuzált gyermekkel való kommunikáció mikéntjéről, a szükséges jegyzőkönyvről és más rögzítési módokról. Mellékletként megtalálhatóak a gyermekvédelmi intézmények elérhetőségei, a különböző abúzusok szimptomái, a szülők számára fontos információk, és a 18 év feletti fiatalokat érintő információk, valamint panaszbeadvány-minta.

*Norvégia.*<sup>26</sup> Az ombudsman válaszában felhívta a figyelmet arra, hogy Norvégiában törvény tiltja a gyermekek elleni erőszak minden formáját. Sem a pedagógus, sem a szülő nem jogosult erőszakot alkalmazni a gyermekkel szemben. A közoktatási törvény<sup>27</sup> rendelkezik a tanulókkal szemben alkalmazott lealacsonyító bánásmód tilalmáról, és biztosítja a tanulók jogát a megfelelő fizikai és pszichikai oktatási környezethez. Ideértendő a diszkrimináció, a szekálás, az erőszak más formáinak tilalma.

E szabályok megsértése esetén a tanulók és szüleik panasszal fordulhatnak mind az iskola vezetőségéhez, mind a megyei kormányzóhoz (county governor), aki a Király és a Kormány képviselőjeként a törvények betartásáért felel az illetékességébe tartozó megyében.

*Svédország.*<sup>28</sup> A svéd gyermekjogi ombudsman válaszában előrebocsátotta, hogy a gyermekjogi ombudsman intézményét szabályozó 1993-as törvény nem teszi lehetővé az egyéni panaszok kezelését vagy más szervek, hatóságok feletti ellenőrzést, illetve vizsgálatot.

A svéd oktatási törvény szabályozza az iskolákkal összefüggő kérdéseket, amely többek között kimondja, hogy az iskola minden dolgozója köteles megakadályozni a tudomására jutott inzultusokat (szekálás, rasszista megnyilvánulások) és egyenlő bánásmódot kell érvényesíteni. Svédország elsőként tiltotta be törvényben, 1979-ben a gyermekek elleni erőszakot, mint a testi fenyítés formáját.

A gyermekjogi ombudsman meggyőződése szerint békét és rendet kell tartani az iskolákban, amely biztonságos helyet jelent valamennyi tanuló és tanár számára. Ennek eléréséhez az ombudsman szerint a gyermekek aktív részvétele és bevonása is szükséges. A gyermekek elleni és közötti erőszak sem az iskolában, sem otthon nemkívánatos jelenség; mindemellett az ombudsman megállapítása szerint a svéd iskolákban tapasztalható környezet alapvetően megfelelő, amelyet természetesen mindig lehetséges még jobbá tenni.

A svéd gyermekjogi ombudsman javaslatára megkerestük a svéd oktatási

<sup>26</sup> [www.barneombudet.no](http://www.barneombudet.no)

<sup>27</sup> Act of 17 July 1998 no. 61 relating to Primary and Secondary Education and Training.

<sup>28</sup> [www.barnombudsmannen.se](http://www.barnombudsmannen.se)

ügyekkel foglalkozó ombudsmant is,<sup>29</sup> válasz a *jelentés* elkészültéig még nem érkezett.

*Skócia:*<sup>30</sup> A skót ombudsman abszolút prioritásként kezeli az iskolai erőszak kérdését, rendszeresen részt vesz és felszólal a *Respectme*<sup>31</sup> nevű civil szervezet által rendezett Nemzeti Szekálás-ellenes Konferencián (National Anti-Bullying Conference). A szervezet nemzeti szinten támogatja és ad tanácsot a hozzá forduló, gyermekekkel foglalkozó felnőttek számára, segít közös stratégiák kidolgozásában az iskolai erőszak elleni küzdelemben (például kortárs segítés és pszichodráma, on-line videó tanulók részére az erőszak kapcsán).

2008 áprilisa és 2009 márciusa között az ombudsman 10 panaszt (elsősorban felnőttektől és fiataloktól) kapott iskolai erőszak kapcsán, amely az összes beérkezett panasz 3 százalékát teszi ki.

Skócia is részt vett a WHO nemzetközi felmérésében, amely az iskoláskorú gyermekek egészséges viselkedésére kérdezett rá, ebben az Edinburghi Egyetem által kivitelezett nemzeti kutatásban kitértek a szekálás és más bántalmazás kérdéseire is.

*Szlovákia:*<sup>32</sup> A szlovák általános ombudsman foglalkozik a gyermekeket és fiatalokat érintő visszasságok kezelésével. Jelenleg „az állampolgári jogok biztosának gyermek munkatársai” program megvalósításán dolgozik, amelynek az a lényege, hogy azon létesítményekben és intézményekben, amelyek gyermekekkel érintkeznek, bizonyos képzést követően több ombudsmani gyermekmunkatárs működik majd, akikkel azután az állampolgári jogok biztos rendszeresen találkozik, meghallgatja véleményüket és ők közvetlenül neki tolmácsolhatják a gyermekek problémáit. Ettől a módszertől a gyermekek közélet és közügyek iránti fogékonyságának növekedését is remélik. Az ombudsman válaszában röviden említette, hogy kaptak erőszakot, szexuális és egyéb zaklatást érintő panaszt fiatakorúaktól és szüleiktől.

*Wales (Egyesült Királyság):*<sup>33</sup> A walesi gyermekjogi ombudsman válaszában kifejtette, hogy értelmezésükben a gyermekek elleni erőszak *megnevezése* a szekálás, mivel az ennél súlyosabb erőszak esetén már büntetőjogi tényállásról beszélhetünk.

Az iskolai szekálás megelőzésére jól működő nemzeti stratégiákat dolgoztak ki, ennek ellenére az ombudsmanhoz érkező panaszok egy része beszámol iskolai erőszakról, valamint a megkérdezett gyermekek is alátámasztották a szekálás hétköznapiságát.

Amennyiben az erőszak jelentős sérelmet okoz, az ügy az ombudsman által kezdeményezett 2008. évi Walesi Gyermekvédelmi Eljárásban<sup>34</sup> rögzítet-

<sup>29</sup> [www.skolinspektionen.se/BEO](http://www.skolinspektionen.se/BEO)

<sup>30</sup> [www.sccyp.org.uk](http://www.sccyp.org.uk)

<sup>31</sup> [www.respectme.org.uk](http://www.respectme.org.uk)

<sup>32</sup> [www.vop.gov.sk](http://www.vop.gov.sk)

<sup>33</sup> [www.childcomwales.org.uk](http://www.childcomwales.org.uk)

<sup>34</sup> <http://www.ssiacymru.org.uk/media/pdf/0/4/Procedures.pdf>

teknek megfelelően a szociális szolgáltatások fejlesztési ügynökségéhez kerül (social service improvement agency).

Azokban az esetekben, amelyeknek kivizsgálása szükséges, de a fenti kategóriába nem esik bele, azok a Független Nyomozó Szolgálathoz (Independent Investigation Service) fordulhatnak. A szolgálat segítséget nyújt a hozzáfordulóknak, valamint kidolgozott egy útmutatót is az iskolai vezetőknek a székülés megelőzésére és kezelésére.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> <http://www.governorswales.org.uk>



## 2. Védelem az erőszakkal szemben – Gyermekjogi projekt 2009, tézisek

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mint gyermekjogi biztos az általa indított Gyermekjogi Projekt vizsgálati fókuszába 2009-ben a gyermekek erőszakkal szembeni védelmét állítja. Ezt a téma aktualitása mellett indokolja, hogy az erőszaktól való védelem a gyermekek jogai elleni legsúlyosabb jogsérelmek megelőzését szolgálja, a prevención keresztül pedig szervesen kapcsolódik a 2008-as év jogtudatosítás-jogismeret témaköréhez is.
2. A gyermekekkel szembeni erőszak valamennyi (fizikai-lelki) formájának kategorikus tilalma, az erőszakkal szembeni védelmi rendszer megteremtése és működtetése, olyan *alapvető állami kötelezettség és számon kérhető követelmény*, amely egyaránt következik a Magyar Köztársaság Alkotmányából, valamint az ország nemzetközi kötelezettségvállalásaiból. Ezek tartalma nem relativizálható célszerűségi, hatékonysági vagy anyagi megfontolások mentén.
3. A *gyermek alapvető alkotmányos joga*, hogy a családjától, a társadalomtól és az államtól minden segítséget megkapjon a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez. Ennek keretében a védelemre kötelezett szereplők feladata, hogy külön-külön és együttműködve – a jogi szabályozás és a jogalkalmazás eszközrendszerével – a gyermeket megvédjék a legsúlyosabb jogsérelmekről, az ellene irányuló, az őt fokozottan érintő erőszak valamennyi formájától.
4. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa *gyermekjogi biztosként* kiemelkedő figyelmet fordít a *gyermekvédelmi szervezetrendszer alapjogi aspektusú kontrolljára*, ezen belül különösen arra, hogy az egyes szervek megfelelően látják-e el feladatukat a gyermekek jogait legsúlyosabban sértő erőszakformákkal szembeni védelem biztosításában. A biztos a védelem helyzetének feltárása, az „ellenőrök ellenőrzése” érdekében a rendelkezésére álló proaktív, preventív jellegű alapjogvédelmi eszközöket is alkalmazza.
5. Az erőszakkal szembeni védelem kiemelt területe hosszú és rövid távon egyaránt a *megelőzés*. Fokozottabb állami erőfeszítést igényel a gyermekekkel szembeni tipikus erőszakformák, jellemző élethelyzetek vizsgálata és a jogi megoldások megtalálása. A bizonytalanság csökkentése érdekében nagyobb hangsúlyt kell kapniuk a hosszabb távú, koncepcionális változásoknak, és a meglévő, a hatályos jog kínálta és a jogon kívüli eszközök adekvát alkalmazásának.

6. A gyermekek alapjogainak védelme eredendően többszereplős, így az erőszakkal szembeni tényleges védelem sem lehet elszigetelt, pusztán az egyes szereplők ügye. Az állampolgári jogok biztosa koordinátori szerepvállalása jegyében megteremti a fórumot és lehetősége arra, hogy a megoldásokat *közös együttműködés, együttgondolkodás* mellett, a szereplők eltérő szempontrendszerének és véleményének figyelembevételével lehessen megtalálni. A megoldáskeresésbe pedig – megfelelő keretek között – be kell vonni magukat a főszereplőket, a gyermekeket is.
7. Az erőszakkal szembeni megelőzés egyik hosszú távú és leghatékonyabb eszköze a *jogtudatosítás*. A jogok és kötelezettségek rendszerének, a jogérvényesítési eszközök ismeretének rendszeres átadása. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ezért állandó figyelemmel kíséri – az erőszakkal szembeni védelem kapcsán – az alapjogi jogtudatosítás helyzetét, az erőforrásaihoz mérten a feladat megvalósításában is szerepet vállal, továbbá együttműködik és szakmailag támogat valamennyi, a gyermekjogi jogtudatosságot előmozdító civil vagy állami munkát, kezdeményezést.
8. Az erőszakkal szembeni védelem állami eszközrendszerének kialakítása, átalakításakor és működtetésekor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a cél minden esetben a gyermek jogainak védelme. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa gyermekjogi biztosként nagy hangsúlyt helyez arra az alapvető alkotmányos követelményre, hogy az állam a jogsértésekre – így különösképp a gyermekek által elkövetett erőszakra – csak jogállami módon, a gyermek mindenek felett álló érdekének figyelembevételével, a fair eljárás garanciáinak betartása mellett reagálhat, a reparatív szankciók, a nevelés eszközeinek előtérbe állításával.
9. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az alapjogi-gyermekjogi szempontok előtérbe állításával – a koordináció eszközével élve – lépéseket tesz a szereplők közötti párbeszéd előmozdítására, a megelőző programok összehangolására az iskolai erőszakjelenségek kezelésével, visszaszorításával és megelőzésével összefüggésben. Az iskolai erőszakkal szembeni küzdelemhez a biztos a hagyományos ombudsmani eszközökön túl, azok mellett a jogtudatosítással, az alapjogi szempontból „jó gyakorlatok”-nak tekinthető eszközök felmutatásával és a szakmai és szélesebb nyilvánosság felé közvetítésével járul hozzá.

### 3. Az éves projekttevékenység bemutatása

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

Ennek jegyében PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ – a gyermekjogi szakombudsmani teendőket is ellátva – 2008-ban a gyermekek jogainak érvényesülését fókuszba helyező alapjogi projektet indított. A projekt célja a gyermeki jogokkal kapcsolatban felmerült visszásságok feltárása, illetve a gyermeki jogok érvényesülésének elősegítése. A projektmunkát a biztos mandátumának teljes ideje alatt folytatni tervezi, minden évben más-más – a gyermeki jogok érvényesülésével kapcsolatos – témára fókuszálva tevékenységét. 2009-ben ez a téma a gyermekek erőszakkal szembeni védelmének elősegítése volt. A kiemelt téma választásának indokairól, elvi alapjairól az előző fejezetben írtunk.

Ebben az évben, az erőszakkal szembeni védelem biztosítására összpontosítva az országgyűlési biztos, a Gyermekjogi Projekt keretén belül öt átfogó vizsgálatot folytatott: a speciális gyermekotthonokkal és gyermekotthoni csoportokkal, illetve ezek hiányával, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésével, a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei gyermekjóléti alapellátással, ezen belül a védelemben vételi eljárások tapasztalataival, továbbá az iskolai erőszakkal, valamint az iskolai fegyelmi eljárást megelőző egyeztető eljárással kapcsolatosan. A vizsgálati tapasztalatokról a projektfüzet 4. fejezetében olvashatnak részletesen.

Az országgyűlési biztos elsődleges feladatának tekinti, hogy rámutasson a gyermekek jogaival, illetve jogfosztottságával kapcsolatos problémákra, sürgesse a megoldások kidolgozását, valamint abban az esetben, ha vizsgálata során már kidolgozott programokra, megoldásokra talál, felhívja a jogalkotók és jogalkalmazók figyelmét ezekre. E célok eléréséhez a vizsgálati tevékenységen túl nélkülözhetetlen, hogy az ombudsman a vizsgálataiban tapasztaltakat, illetve az azokhoz kapcsolódó megállapításait, javaslatait, kezdeményezéseit szakmai találkozók, műhelyviták, konferenciák keretében megvitassa a gyermekekkel foglalkozó szakemberekkel. Ezen túlmenően a biztos együttműködést kezdeményez a gyermekekkel, a gyermeki jogok érvényesülésével és védelmével foglalkozó civil és állami szakmai szervezetekkel, szakemberekkel és azok között, valamint saját erőforrásaihoz mérten maga is szerepet

vállal a gyermeki jogok, illetve a jogérvényesítési lehetőségek, azokon belül az ombudsmani jogvédelem megismertetésében.

Ezért az országgyűlési biztos, illetve a Gyermekjogi Projekt tagjai az elmúlt évben részt vettek és felszólaltak több szakmai, valamint közvetlenül a családoknak, gyerekeknek szóló rendezvényen is.

#### *Szakmai konferenciák, műhelybeszélgetések*

*Január 19–21. között* a Gyermekjogi Projekt tagjai információs stand felállításával és kilencven perces szekcióbeszélgetés megtartásával vettek részt a „Minden Gyerek Konferenciáján”, ahol DR. GYÓRFFY ZSUZSANNA, DR. KOVÁCS ORSOLYA, DR. RAJZINGER ÁGNES ÉS DR. RETKES ZITA ismertették az országgyűlési biztos eljárási lehetőségeit és annak korlátait, beszámoltak a projektmunka eddigi eredményekről, különösen a gyermekjóléti alapellátás hiányosságait feltáró hivatalból indított vizsgálatokról, és felhívták a jelenlévők figyelmét az alapjogi nevelés jelentőségére.

Az alapjogi nevelés ugyanis – meggyőződésünk szerint – újabb eszköz lehet arra, hogy a gyermekek felelős, a saját és mások jogait tiszteletben tartó állampolgárokká váljanak. Sajnos az utóbbi időben az agresszió, mások jogainak, emberi méltóságának ismétlődő megsértése terjedőben van a fiatalok, a gyermekek körében is. Az ombudsman munkatársaiként meggyőződéssel valljuk, hogy olyan környezetben, amelyben a gyermekeket az alapvető, emberi jogok tiszteletben tartására nevelik, az erőszak értelmezhetetlen fogalommá, nem létező jelenséggé válik. A gyermekek jogtudatának formálása, az emberi jogok tiszteletére nevelése ezért minden, gyermekekkel kapcsolatba kerülő felnőtt feladata. A feladat nem könnyű, ám mindannyiunk fontos kötelezettsége, hiszen a gyermekek alkotják majd a jövő felnőtt korú társadalmát, és ha most megértik, hogyan kell az alapjogokat értelmezni, ezek milyen cselekvési lehetőségeket, korlátokat jelölnek ki az egyén számára, akkor talán a jövőben kevesebb jogsértés, jogtiprás következik be. Ehhez kívánunk munkánkkal hozzájárulni.

*Február 19–20-án* a projekt-team a Civitas Pedagógiai Intézet meghívására az „Erőszakmentes, biztonságos iskola” elnevezésű szakmai napokon vett részt a budapesti Millenáris Parkban. DR. SZABÓ-TASI KATALIN előadásában, néhány gyakorlati példán keresztül – mobiltelefon-használat, erőszakos, verekedő diákok – azt mutatta be, miként segítheti az ombudsman a pedagógusokat abban, hogy munkájuk során a megfelelő jogi ismeretek birtokában és a gyermeki jogok érvényesülését szem előtt tartva tudjanak reagálni az iskolai problémákra.

*Március 12-én* került sor az „Összefogás az erőszakmentes világért” kezdeményezés műhelybeszélgetésére az Országgyűlési Biztos Hivatalában. A kezdeményezésről a Projektfüzet 5.1. fejezetében DR. KOVÁCS ORSOLYA ÉS DR. SZABÓ-TASI KATALIN összefoglalója olvasható.

*Április 8-án* a Budaörsi Pedagógiai Napokon a Budaörs Városi Önkormányzat és Közoktatási Iroda meghívására a projekt-team egy szekcióülés keretén

belül adott tájékoztatást az ombudsman általános vizsgálati lehetőségéről és gyermekjogi munkájáról. DR. KOVÁCS ORSOLYA projektvezető eladásában felhívta a részt vevő pedagógusok figyelmét a gyermekek emberi jogi nevelésének időszerű kérdéseire és jelentőségére. A bemutatkozó előadást kötetlen beszélgetés követte, melyen a jogvédők és a pedagógusok különböző, az iskolákban gyakran felmerülő problémás helyzetekre vonatkozóan igyekeztek megtalálni azokat a lehetséges megoldásokat, amelyek mind pedagógiai, mind alapjogi szempontból megfelelőek lehetnek.

Április 24-én a projekt-team két-két tagja két különböző helyszínen megrendezett konferencián vett részt. DR. RAJZINGER ÁGNES és DR. ZELLER JUDIT Kecskeméten, a Gyermekpszichiáterek Országos Konferenciáján, DR. KOVÁCS ORSOLYA és DR. SZABÓ-TASI KATALIN pedig Zebegényben az Ifjúsági Közéletért Alapítvány éves konferenciáján ismertette meg a résztvevőket az országgyűlési biztos gyermekjogi tevékenységével és annak súlyponti kérdéseivel, vizsgálataival.

Augusztus 17–19. között a Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálat és az Amnesty International szervezésében megrendezett emberi jogi képzés keretében a Gyermekjogi projekt tagjai kilenc civil szervezet munkájával ismerkedtek meg. Az Amnesty International, a Haver Informális Zsidó Oktatási Közhasznú Alapítvány, a Menedék Egyesület, a NANE – Nők a nőkért az erőszak ellen Egyesület, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, a melegek jogvédelmével foglalkozó Szimpozion Egyesület és Labrisz Lesbikus Egyesület, a hajléktalanellátással foglalkozó Utcai Szociális Segítők Egyesülete, valamint a ZöFi – Zöld Fiatalok Egyesület közösen olyan középiskolásoknak szóló emberi jogi nevelési programot dolgoztak ki, amely során a diákok a szervezetek által tartott egyenként kilencven perces órák keretében ismerkednek meg a jogvédők munkájával és annak emberi jogokat érintő kérdéseivel. A képzésen DR. KOVÁCS ORSOLYA bemutatta az ombudsman tevékenységét, különösen annak gyermeki jogi vonatkozásait. Erre az alkalomra két olyan gyakorlati, játékos feladatot dolgoztunk ki, amelyekkel akár a gyermekek, fiatalok számára is jól érthető módon szemléltethetők az ombudsman eljárási lehetőségei és annak korlátai.

Szeptember 3-án az Európa Tanács Budapesti Európai Ifjúsági Központjában, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium támogatásával, a Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálat szervezésében és a Család Gyermek Ifjúság Egyesület közreműködésével került sor *Kiskompasz – kézikönyv a gyermekek emberi jogi neveléséhez* című könyv bemutatására. A kézikönyv az Európa Tanács által kidolgozott *Compassito* magyar változata, melyhez PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ írt előszót, és melynek elkészítésében – különösen a hazai törvényi hivatkozások összefoglalásával – az országgyűlési biztos gyermeki jogok védelmével foglalkozó munkatársai is közreműködtek. A könyvbemutató konferencián az országgyűlési biztos „Emberi jogok felnőttek/gyerekek; egy a forrás – egy a mérce?” címmel tartott előadást, illetve a Gyermekjogi projekt tagjai a konferenciát követően részt vettek az első hazai 30 órás képzésen is.

Szeptember 22–25. között Párizsban tartotta az Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (ENOC) éves konferenciáját és közgyűlését, amelyen az országgyűlési biztost – aki gyermekjogi ombudsmanként 2008-ban felvételt nyert az ENOC és a Eurochild társult tagjai közé – LUX ÁGNES képviselte. Lux Ágnes előadásában ismertette a magyar ombudsman munkáját, kiemelve a gyermeki jogok védelmének területén végzett tevékenységét. Az ülésen sor került az ENOC következő prioritásainak megvitatása is. A vitában – melyről a Projektfüzet 5.4. fejezetében olvashatnak bővebben – a magyar fél konstruktív tagként szerepelt.

Szeptember 30-a és október 2-a között a Kecskeméten megrendezett Országos Gyermekvédelmi Konferencián PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ gyermekjogi előadása mellett DR. KOVÁCS ORSOLYA és DR. GYÖRFFY ZSUZSANNA ismertették a projekt-munkát, valamint az ombudsman gyermekvédelmet érintő vizsgálatainak eredményeit.

Október 20-án DR. GYÖRFFY ZSUZSANNA a Fővárosi Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat által a gyermekotthonok szakembereinek szervezett kerekasztal-beszélgetésen számolt be az országgyűlési biztos gyermekotthonokat érintő vizsgálatainak tapasztalatairól és eredményeiről. Dr. Györffy Zsuzsanna előadásában felhívta a figyelmet arra, hogy a szakellátásban élő gyermekek jogainak érvényesítése – tekintettel a gyermekek kiszolgáltatottságára – fokozott védelmet igényel.

Október 26–27-én került sor Gyermekjogi projekt éves konferenciájára „Joggal az erőszakkal szemben” címmel. A kétnapos rendezvényen – melynek mindkét napján közel kétszáz gyermekvédelmi szakember, pedagógus, gyámügyi ügyintéző, civil jogvédő vett részt – az országgyűlési biztos munkatársai beszámoltak az idei év vizsgálatainak irányairól és tapasztalatairól. A konferenciáról DR. RETKES ZITA készített összefoglalót, amely a Projektfüzet 5.3. fejezetében olvasható.

Október 29-én DR. GYÖRFFY ZSUZSANNA a Volt Állami Gondozottak Országos Egyesületének meghívására Nyíregyházán ismertette a biztos gyermekjogi tevékenységét, illetve a gyermekvédelmi gondoskodást érintő vizsgálatait.

November 9-én az OBH vendégül látta Joseph Varughese-t, a HFC „Hope for Children” ciprusi nemzetközi szervezet igazgatóját, akinek a Hivatal részéről DR. BASSOLA ESZTER és LUX ÁGNES tartott előadást az ombudsman intézmény működéséről és kiemelten a gyermekjogi projektről.

November 10-én PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium gyermekjogi konferenciáján tartott eladást „Emberi jogok – gyermek jogok 20 évvel az ENSZ gyermekjogi egyezménye után” címmel.

November 19-én és 20-án az ombudsman munkatársai részt vettek a Szociális és Munkaügyi Minisztérium által a Gyermekjogi egyezmény 20. évfordulója tiszteletére rendezett konferenciákon és könyvbemutatón. A november 19-i rendezvényen PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ a gyermeki jogok kultúrájáról tartott előadást.

*November 20-án* az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet pedagógiai szakemberek részvételével szervezett kerekasztal-beszélgetésén DR. RETKES ZITA ismertette az ombudsman iskolai erőszakkal kapcsolatos vizsgálatainak tapasztalatait.

*Közvetlen kommunikáció a projekt célcsoportjával – a gyermekekkel, fiatalokkal*

*Május 6–7. között* az országgyűlési biztos gyermeki jogok védelmével foglalkozó munkatársai – a 2008-as gyermekszigeti részvétel sikerére alapozva – részt vettek a Gyermeksziget első hétvégéjén.

Figyelemfelkeltő, egyúttal szórakoztató programjainkkal sikerült ráirányítanunk a gyermekek és szüleik figyelmét a gyermeki és általában az emberi jogokra és azok tiszteletben tartásának fontosságára. A gyermekek számára érdekes, izgalmas játékokkal, feladatokkal, kvízkérdésekkel, a szülők számára informatív tájékoztatással készültünk az eseményre. Az ombudsman sátrában a Kiskompasz kézikönyvből kölcsönzött gyermekjogi táblásjáték óriási változatával, a gyermekjogi honlap grafikáit felhasználó hatalmas memóriajátékkal, a bajba jutott gyermekeknek eligazítást nyújtó „Hová fordulhatsz?” című játékkal, papírszínház előadással, Ombudsmanó és Jogtündér fakanálbáb készíttéssel, valamint a szokásos totókkal és színezőkkel vártuk a látogatókat.

*Szeptember 10-én* az Országgyűlési Biztos Hivatalában kerül sor a Magyar Posta által az ENSZ gyermekjogi egyezménye aláírásának huszadik évfordulója alkalmából kiadott, az ombudsman gyermekjogi honlapját népszerűsítő képeslap bemutatása.

*Október 14-én* a Hódmezővásárhely Ifjúságáért Egyesület szervezésében tizenöt fiatal látogatott el az Országgyűlési Biztos Hivatalába, és ismerkedett meg játékos formában az ombudsman munkájával.

*November 6–8. között* az országgyűlési biztos mint gyermekjogi külön biztos meghívást kapott a Papp László Sportaréna-ban megrendezett Gyerekvilág Kiállításra, hogy a gyermekekkel és szüleikkel közvetlenül ismertethesse meg a gyermekek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tevékenységét és az ombudsmani jogvédelem lehetőségeit. A kiállításon felállított standon a kicsik a Gyermekszigetről ismert játékokon keresztül ismerkedhettek az alapvető jogokkal és a gyermekek jogaival, a szülők pedig tájékoztatást kaphattak a gyermekeik jogvédelmét érintő kérdésekben.

*November 18-án* tíz dunai városi iskolás és szüleik tettek látogatást az Országgyűlési Biztos Hivatalában. A gyerekek 2009 júliusában részt vettek a „Tegyük jobbá a világot” 8. Nemzetközi Gyermekfesztiválon, és azzal a céllal érkeztek a gyermekjogokat védő ombudsmanhoz, hogy átadják neki a táborban aláírt Nemzetközi Gyermek Ligáról szóló dokumentumot, melyben kifejezték, hogy a gyermekek is aktív szerepet kívánnak vállalni a gyermekjogok érvényesítésének előmozdításában.

*November 21-én* a Szociális és Munkaügyi Minisztérium által a Gyermekjo-

gok Világnapja alkalmából gyermekszervezetek képviselői számára szervezett szakmai napon az országgyűlési biztos Gyermekjogi projektjét DR. TÓTH KRISZTINA képviselte, hogy meghallgassa a gyermekek és fiatalok szekcióüléseken összefoglalt javaslatait. A zömében gyermekek és fiatalok részvételével lezajlott tanácskozás célja az volt, hogy a legérintettebbek javaslatai, ötletei beépüljenek a kistérségi, megyei, regionális és országos, valamint a gyermeki jogok biztosításáért felelős kormányzati programokba.

#### *Együttműködési fórumok*

Az országgyűlési biztos tanácskozási joggal vesz részt a „Legyen jobb a gyerekeknek” *Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának* munkájában, továbbá eseti meghívottként a Szociális és Munkaügyi Minisztérium két gyermek- és ifjúsági ügyekért felelős szakállamtitkársága között létrejött egyeztető fórumon.

Amint az a Szakmai konferenciák, műhelybeszélgetések pontban szerepel, az országgyűlési biztos a *Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálattal* közösen „Összefogás az erőszakmentes világért” címmel együttműködést kezdeményezett a gyermekek és fiatalok emberi jogi nevelésének széles körű terjesztése, megerősítése érdekében. Az együttműködésben a szociális és oktatási tárca mellett meghívást kaptak a gyermekek, fiatalok jogvédelmével foglalkozó civil és állami szervezetek, többek között a *Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület, a Beteg, Ellátott és Gyermekjogi Közalapítvány, az UNICEF Magyar Bizottság, valamint a Jogtudatosítás Alapítvány.*

Párbeszéd kezdődött *Oktatásügyi Közvetítői Szolgálat, illetve az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet* és az országgyűlési biztos Gyermekjogi Projektje között a gyermekjogi szempontoknak az oktatási területre is kiterjedő, szélesebb körű érvényesítése érdekében.

Az ombudsman és az *oktatási biztos* közötti megállapodás keretében, az országgyűlési biztos iskolai erőszakkal összefüggő vizsgálatával kapcsolódott az oktatási biztos *Iskolai veszélyek* című kutatáshoz, ezzel mélyítve a két hivatal között létrejött együttműködést, melyről bővebben a Projektfüzet 5.2. fejezetében olvashatnak.

#### *A projektmunka értékelése*

Az ENSZ Gyermekjogi egyezményének 19. cikke alapján a részes államok megtesznek minden arra alkalmas törvényhozási, közigazgatási, szociális és nevelési intézkedést, hogy megvédjék a gyermekeket a fizikai és lelki erőszak, durvaság, bántalmazás, elhanyagoló vagy rossz bánásmód, kizsákmányolás, szexuális bántalmazás bármilyen formájától. A védelmi intézkedéseknek szükségszerűen olyan, hatékony eljárásokat kell magukba foglalniuk, melyek a rossz bánásmód különböző eseteiben hozzájárulnak a cselekmény felismeréséhez, jelzéséhez, a jelzés illetékes helyre juttatásához, kivizsgálásához, kezeléséhez és az esetek utánkövetéséhez. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény 6. § (5) bekezdése rögzíti a gyermek jogát a bántalmazással és elha-



nyagolással szembeni, valamint – külön kiemelve – a testi fenytéssel szembeni védelemhez. Hasonló tartalmú rendelkezést foglal magában a közoktatási törvény 10. § (2) bekezdése is.

A Gyermekjogi projekt 2009. évi tevékenységének elsődleges célja annak vizsgálata volt, hogy a gyermekek erőszaktól való védelmére vonatkozó jogi szabályozás miként érvényesül a gyakorlati alkalmazás során, továbbá az, hogy az ombudsman a rendelkezésére álló eszközökkel felhívja a gyermekekkel foglalkozó szakemberek figyelmét az említett jogi szabályozás időszerű kérdéseire, ezzel maga is elősegítse annak érvényesülését.

A gyermek a szocializáció során válik a társadalom tagjává úgy, hogy közben elsajátítja a társadalmi együttélés szabályait, megtanulja a lehetséges és elvárt viselkedésmódokat, kialakítja az alkalmazásukhoz szükséges készségeket (kompetenciákat). A folyamat során az agressziót, erőszakosságot befolyásoló tényezők között kiemelkedő szerephez jut a felnőttek – esősorban a gyermekkel szoros érzelmi kapcsolatban lévő személyek: szülők, családtagok, pedagógusok – által nyújtott magatartásminta. A gyermek a szociális kompetenciákat ugyanis nem ún. frontális módon tanulja meg, hanem a társas interakciók során, szociális tanulással sajátítja el. Figyel, másol, utánó. Megfigyeli a körülötte egymással interakcióba lépő felnőtteket, esősorban tehát azokat, akik a legközelebb állnak hozzá: a szüleit, később a tanárait. Nagyon fontos ezért, hogy milyen példát mutatunk. Ha a gyermek azt látja, hogy a felnőttek durvák egymással, megalázzák egymást, erőszakkal szereznek érvényt az akaratuknak, akkor ő is ezt az utat fogja követni. A lökdösődő, szitkozódó, bántalmazó, egymás alapvető jogait lépten-nyomon megsértő felnőttek ugyanilyen gyerekeket nevelnek. Azoktól a felnőttektől, akik szerint a testi fenytés a gyermeknevelés eszköze, a gyermek esősorban azt tanulja meg, hogy az erőszak elfogadható eszköz az egyéni akarat érvényesítésére. A testi fenytés elleni küzdelem tehát nem pusztán azért fontos ügyünk, mert a gyermek bántalmazása súlyosan jogsértő, hanem azért is, mert lényeges befolyással bír arra, hogy gyermekeink az erőszakot eszközként tekintik-e céljaik elérésére.

Az alapvető jogok tiszteletén alapuló szemléletmód elsajátítása nemcsak azért fontos gyermekeink számára, mert ezek a normák kijelölik az állam cselekvési lehetőségeit és kötelességeit az egyénnel szemben, hanem azért is, mert ha tiszteletük az egyének társas érintkezése során is meghatározó szerephez jut, és az interakciókat a másik ember életének, méltóságának, tulajdonának, véleményének, egyéb emberi jogának tisztelete hatja át, akkor az erőszak – irányuljon az akár személy, vagy dolog ellen – értelmezhetetlen fogalommá válik. Fontos tehát, hogy amennyiben erőszakmentes világban szeretnénk élni, a gyermekeket az emberi jogok tiszteltére neveljük, mindekelőtt azzal, hogy alapvető gyermeki jogaikat minden körülmények között tiszteletben tartjuk, azoknak mindenkor érvényt szerzünk. Ez közös ügyünk és érdekünk.

Az emberi jogi szemléletmód elterjesztésének és megerősítésének érdeké-

ben az országgyűlési biztos az év folyamán több állami és civil szervezet összefogását sürgette, hogy minden gyermek számára megismerhetővé váljon az emberi jogi normarendszer; Magyarországon ne nőjön fel egyetlen gyermek sem az emberi jogok, valamint a gyermekek jogainak ismerete nélkül. Úgy látjuk ugyanis, hogy amennyiben a gyermekek és fiatalok megismerkednek ezekkel a jogokkal, érvényesítési lehetőségeikkel és esetleges korlátaikkal, továbbá szocializációjukat áthatja az alapvető jogok tiszteltén alapuló attitűd kialakításának szándéka, abban az esetben a felnövekvő nemzedékek által alkotott jövőbeli társadalomban kevesebb lesz az erőszak, más emberek emberi méltóságának és más alapvető jogainak megsértése.

#### *Szakmai publikációk*

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ: Jelentés az OBH 5885/2008. számú ügyben. *Család Gyermek Ifjúság*, 2009/1. szám.

DR. BASSOLA ESZTER – DR. RAJZINGER ÁGNES – DR. RETKES ZITA: Gyermeki jogok a képzési rendszerben és az oktatásban *Család Gyermek Ifjúság*, 2009/2. szám.

DR. FOGARASSY EDIT: A fiatalkorúak fogva tartási körülményeinek ombudsmani vizsgálata. *Börtönügyi Szemle*, 2008/4. szám.

DR. GYÓRFFY ZSUZSANNA: Gyermek a hatósági eljárásokban az országgyűlési biztos vizsgálatai tükrében. *Családi jog*, 2009/1. szám.

DR. KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA – DR. SZABÓ-TASI KATALIN: Összefogás az erőszakmentes világért. *Család Gyermek Ifjúság*, 2009/1. szám.

LUX ÁGNES: „Csengettyűvel az erőszak ellen, egy gyermekbarát Európáért” – „Gyermekbarát Európa” címmel Prága adott otthont az EU soros cseh elnöksége által rendezett gyermekjogi konferenciának (2009. április 6–7.) *Család Gyermek Ifjúság*, 2009/3. szám.

LUX ÁGNES: A legfiatalabbak jogai a vén kontinensen – A gyermeki jogok védelmének európai rendszeréről. *Acta Humana*, 20. évf. 2009/3. szám, 33–56. o.

DR. RETKES ZITA: „Joggal az erőszakkal szemben” – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa Gyermekjogi projektjének 2009. évi zárókonferenciája. *Család Gyermek Ifjúság*, 2009/5. szám.

## 4. Vizsgálatok

### 4.1. Gyermekjogok és jogtudatosítás az oktatásban (OBH 2096/2008)

A gyermeki jogokat a jogrendszer egészének biztosítania kell, a jogszabályok közül azonban kiemelendők az Alkotmány és a New York-i Gyermekjogi Egyezmény,<sup>36</sup> melyek – a jogrendszerben elfoglalt helyük miatt – kijelölik a hazai gyermekjogi jogalkotás céljait, kereteit és alapkövetelményeit. A jogszabályok azonban a gyermeki jogoknak az utólagos, a jogsérelem megtörténtét követő érvényesítését képesek biztosítani, holott a gyermeki jogok védelmét nyilvánvalóan hatékonyabban szolgálja a jogsérelmek megelőzésére való törekvés.

Ezen törekvés mutatkozik meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának proaktív szerepfelfogásában, mely alapján külön gyermekjogi projektet hozott létre, valamint elrendelte a *gyermeki jogok a képzési rendszerben, valamint az oktatásban történő megjelenésének, érvényre jutásának átfogó, hivatalbóli vizsgálatát*.

*A vizsgálat alapja, fő irányvonalai*

A Gyermekjogi Egyezményben<sup>37</sup> foglaltak szerint a gyermek oktatásának egyik célja, hogy a gyermek tudatába kell vésni az emberi jogok és az alapvető szabadságok, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában elfogadott elvek tiszteletben tartását. A részes államoknak ötévente be kell számolni a Gyermek Jogainak Bizottsága részére az Egyezményben elismert jogok érvényesítése érdekében elfogadott intézkedésekről, és az e jogok gyakorlásában elért előrehaladásról.<sup>38</sup> A 2–3. időszakos országjelentés értékelése során a Bizottság javasolta, hogy a tananyagba kötelező elemként kerüljön be az emberi jogok oktatása, javasolta továbbá olyan kampányok szervezését, amelyekkel a gyermekeket jogaikról tájékoztatják.<sup>39</sup>

Az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatának így két meghatározott iránya volt: feltérképezni egyrészt azt, hogy a gyermeki jogok mely felsőfokú képzésekben jelennek meg és ott milyen hangsúlyt kapnak, másrészt azt, hogy az alapképzésben a szakemberek a felsőoktatási képzés során kapott ismereteket miként adják tovább a gyermekeknek – azaz miként érvényesülnek a gyakorlatban a gyermeki jogok. Emellett az európai azonosságtudat és az egyetemes kultúra ismeretének fontossága miatt az

<sup>36</sup> Az Országgyűlés a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményt a 1991. LXIV. törvénnyel hirdette ki.

<sup>37</sup> Gyermekjogi Egyezmény 29. cikk 1. b) pont.

<sup>38</sup> Gyermekjogi Egyezmény 44. cikk.

<sup>39</sup> Gyermek Jogainak Bizottsága Ajánlása 53. pont és 55. pont.

ombudsman indokoltnak tartotta vizsgálatának kiterjesztését arra nézve, hogy a Nemzeti Alaptantervben<sup>40</sup> (továbbiakban: NAT) kiemelt célként szereplő Európai Unióval kapcsolatos ismeretek oktatása mennyiben jelenik meg a gyakorlatban.<sup>41</sup>

#### *A vizsgálat megállapításai*

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a Magyar Akkreditációs Bizottság (a továbbiakban: MAB) elnökének tájékoztatását kérte arról, hogy jelenleg mely képzésekben jelenik meg a gyermeki jogok oktatása, a minőséghitelesítési vizsgálat során a gyermeki jogok oktatása a feltételrendszer részét képezi-e, fogalmaztak-e meg szakértői véleményt e tárgyban, valamint, hogy miként juttatja érvényre a MAB eljárása során a Gyermek Jogainak Bizottsága által megfogalmazott – az oktatási rendszert érintő – ajánlásokat.<sup>42</sup>

A beérkezett válaszból egyértelműen kiderült, hogy a gyermekek jogainak *átfogó oktatását* a tanári szakon belül a *család- és gyermekvédő tanár* szakképzettség képzési és kimeneti követelményei írják elő. Ez a szakképzettség az új, többciklusú képzési rendszerben jelenleg az Eötvös Loránd Tudományegyetemen, az Eszterházy Károly Főiskolán és a Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskolán szerezhető meg. Ezenkívül több szakon is megjelenik a gyermeki jogokkal kapcsolatos ismeretek oktatása, azonban minden esetben csak részlegesen, az adott intézmények sajátos képzési rendjének megfelelően.

Az elnök válaszában foglaltak szerint a minőséghitelesítés során minden, a jogszabályokban és követelményrendszerekben megfogalmazott elvárás a vizsgálat tárgyát képezi. Ennek megfelelően, ahol a képzési és kimeneti követelmények előírják a gyermeki jogok oktatását, ott mind a szakindítási eljárás, mind pedig a működés közbeni „párhuzamos program-akkreditáció” során megvizsgálják, hogy az intézmények eleget tesznek-e a kötelezettségüknek. A MAB által készített szakértői véleményeknek ez idáig nem kellett részletesen kitérni a gyermeki jogokra, mert a benyújtott szakindítási kérelmek e tekintetben a vizsgált követelményeknek eleget tettek.

A gyermekek jogai elsősorban és a legnagyobb mértékben természetesen magukat a gyermekeket érintik, de nagyon kevés gyermek tudja, hogy melyek is az ő jogai és még kevésbé, hogy miként gyakorolhatja azokat. A gyermeki jogok érvényesülésének alapvető, minimális feltétele, hogy a gyermekekkel dolgozó szakemberek részesüljenek ilyen irányú képzésben. A felsőoktatási intézményben a képzés *képzési program* alapján folyik. A képzési program részeként a tantervet alap- és mesterképzésben az oktatási és kulturális miniszter által kiadott

<sup>40</sup> A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 243/2003. (XII. 17.) Korm. Rendelet.

<sup>41</sup> A NAT III. része – mely az iskolai nevelés-oktatás alapvető céljait határozza meg – külön kiemeli az európai azonosságtudatot, az egyetemes kultúra ismeretének fontosságát.

<sup>42</sup> Az Obtv. 18. § (2) bekezdése alapján.

képzési és kimeneti követelmények alapján, szakirányú továbbképzésben szabadon készíti el a felsőoktatási intézmény.<sup>43</sup>

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálata során megállapította, hogy a jelenlegi magyarországi képzési rendszerben azáltal, hogy csak egy szakon, a *család- és gyermekvédő tanár* szakon oktatják a gyermeki jogokat átfogóan, ilyen képesítés pedig csupán három magyarországi felsőoktatási intézményben szerezhető, a képzés sem számában, sem elérhetőségében (főváros-orientáltság) nem képes eleget tenni azon kötelezettségének, melyet a Gyermekjogi Egyezmény, valamint az Alkotmány rendelkezései írnak elő.

*Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jelentésében megállapította, hogy az átfogó gyermekjogi ismeretek hiánya a képzésekben a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos joga tekintetében visszásságot okoz.*

A gyermeki jogok gyakorlati érvényesülésének vizsgálata során az ombudsman az oktatási és kulturális miniszterhez fordult, aki a következő tájékoztatást adta. A közoktatás tartalmi szabályozásának legfontosabb dokumentuma a Nemzeti Alaptanterv, amelynek szellemiségét a „Magyar Köztársaság alkotmánya, a magyar törvények, kiemelten a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Közoktatási törvény), valamint az emberi jogokról, a gyermek jogairól, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokról, a nemek közti egyenlőségről szóló nemzetközi dekrétumok és magyar jogforrások határozzák meg”. A NAT 2007. évi módosítása során több új elemmel is kiegészült. Beépült az Európai Unió által javasolt nyolc elemből álló kulcskompetencia keretrendszere, amely a gazdaság világában és a modern társadalomban történő boldoguláshoz, az élethosszig tartó tanulás paradigmájához, a műveltség igényének kialakulásához, valamint a személyes önmegvalósításhoz szükséges kompetenciákat tartalmazza. Ezek közül a szociális és állampolgári kompetencia a „demokrácia, az állampolgárság fogalmának és az állampolgári jogoknak az ismeretén és az emberi jogok teljes körű tisztelésén alapul”. Nagyobb hangsúlyt kapott az aktív állampolgárságra és a demokráciára való nevelés is, továbbá a NAT kiegészült egy új fejezettel a „Tanulási esélyegyenlőség segítésének elvei” címmel. A Nemzeti Alaptanterv „Ember és társadalom” műveltségi területe az, amely különösen alkalmas a szociális és állampolgári kompetenciák fejlesztésére.

Az oktatási és kulturális miniszter szerint a Nemzeti Alaptantervben előírt fejlesztési feladatok megjelennek az általa kiadott vagy jóváhagyott kerettantervekben és helyi tantervekben is. Kitért továbbá arra is, hogy a közoktatási törvény megnevezi azon szervezeteket is, amelyek a tanulói jogok érvényesülésének megvalósítását segítik. A közoktatási törvény szerint<sup>44</sup> az oktatásért felelős miniszter tanulói jogokkal összefüggő döntéseinek előkészítésében Országos Diákjogi Tanács működik közre, amely véleményt nyilváníthat, ja-

<sup>43</sup> A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Ftv.) 32. § (1) bek.

<sup>44</sup> Közoktatási törvény 98. § (2) bek.

vaslatot tehet, állást foglalhat a tanulói jogokat érintő bármely kérdésben. Az oktatásért felelős miniszter – az Országos Diákjogi Tanács közreműködésével – háromévenként összehívja az iskolai, kollégiumi diákönkormányzatok küldötteiből álló diákparlamentet.<sup>45</sup> A diákok tájékozódásnak elősegítése érdekében az Országos Diákjogi Tanács javaslatára a minisztérium támogatja a Diákközéletért Alapítványt egy úgynevezett „diákjogi forró drót” működtetésében, amelyen keresztül jogászok a diákok iskolai ügyeivel kapcsolatos kérdésekre válaszolnak, illetve a tanulókat problémáikkal a megfelelő szervezetekhez irányítják.

A közoktatási törvény értelmében<sup>46</sup> a Magyar Köztársaságban minden gyermek tanköteles, vagyis általában tizenkét évig az állam által biztosított és garantált intézményes oktatásban vesz részt. A vizsgálat ezért különös jelentőséget tulajdonított a közoktatási intézményeknek, hiszen rajtuk keresztül szinte valamennyi gyermek elérhető.

A jelentésben hangsúlyt kapott, hogy a jogtudatosításnak három szintje különböztethető meg. Az első a jogismeret, azaz a jogokról, illetve azok korlátairól szóló ismeretanyag átadása. Ez pusztán információk birtoklását jelenti, amely nélkülözhetetlen a jogtudatosság mélyebb jelentéstartalmainak megvalósulásához, de nem elegendő cél. A második szint a jogkövető magatartás kialakulása, amely a társadalomba való beilleszkedéshez, a demokratikus elveken alapuló jogállam állampolgárai számára elengedhetetlen. A jogtudatosság harmadik szintje – ahogyan a Gyermekjogi Egyezményben<sup>47</sup> és számos további nemzetközi dokumentumban, magyar jogforrásban is szerepel –, hogy a gyermek tudatába vésődjön, személyiségében attitűdként kialakuljon az emberi jogok és az alapvető szabadságok tisztelete, a nemzeti értékek iránti és a sajátjától eltérő kultúrák iránti tisztelet, a szabad társadalomban az étellel járó mindenféle felelősségvállalás képessége.

Ezen elvek, az emberi és gyermeki jogok, az Alkotmányban rögzített alapjogok ismerete nem életkor kérdése. A vizsgálat tapasztalatai alapján a felnőtt társadalom nem helyez kellő hangsúlyt a gyermekek jogtudatosítására, nem tartja azt kiemelkedően fontos területnek. Számos esetben érkezik ellenérv a gyermekek jogtudatos nevelésével kapcsolatosan, hogy a jogismerettel rendelkező gyermekek az alapvető jogaikkal visszaélnék, így célszerűbbnek látszik nem megismertetni őket az Alkotmány alapján minden embert egyaránt megillető alapvető jogokkal, az emberi jogokkal és a gyermeki jogokkal.

Az állampolgári jogok biztosának álláspontja szerint azonban a gyermekeket jogaikkal élni – és nem visszaélni – a felnőtteknek kell megtanítaniuk. A szabadságjogokkal ugyanis nem azok élnek vissza, akik megfelelő ismerettel rendelkeznek a jogok valós tartalmáról, hanem ellenkezőleg, azok, akik a jo-

<sup>45</sup> Közoktatási törvény 95. § (6) bek.

<sup>46</sup> Közoktatási törvény 6. § (1)–(3) bek.

<sup>47</sup> Gyermekjogi Egyezmény 29. cikk 1. pont.

gokat csak felületesen ismerik, akik csak a kihasználható lehetőséget látják bennük. A joggyakorlás korlátaira az országgyűlési biztos is – a gyermekek számára készített honlapon<sup>48</sup> található katalógusban és azon kívül is – nyomatékosan felhívja a figyelmet, hiszen a jogok csak mások jogainak tiszteletben tartásával gyakorolhatók. A jogok tartalmának korlátaival kapcsolatos nyomatékos tájékoztatás annál is inkább fontos feladat, mert a felelős joggyakorlás nem jelentheti mások jogainak indokolatlan, önkényes megsértését, csorbítását.

Mindezek alapja tehát elsődlegesen a jogismeret átadása, amelynek közvetítésében kardinális szerep jut a közoktatási intézményeknek és a helyi tantervekben rögzített tananyagoknak. Amíg a jogismeret nem kap nagyobb hangsúlyt a kerettantervekben és helyi tantervekben, addig szinte elvárhatatlan, hogy a gyermekekben – a Gyermekjogi Egyezményben vállalt kötelezettségünknek megfelelően – az emberi jogok és gyermeki jogok iránti feltétlen tisztelet attitűdje kialakuljon.

Kétségtelen, hogy a Nemzeti Alaptanterv használható jogi keretet biztosít arra nézve, hogy a kerettantervekben és a helyi tantervekben megjelenhessen az alapjogokat, emberi jogokat, gyermeki jogokat tiszteletben tartó, szociális és állampolgári kompetenciák fejlesztése. Mindazonáltal az ilyen irányú ismeretek átadásának, a kompetenciák fejlesztésének fakultatív jellege nem segíti elő azoknak ténylegesen, a gyakorlatban is megjelenő, valódi megvalósulását. Az Európai Unió és nemzetközi tendenciák is azt mutatják, hogy a jogtudatosítást az államok intézményes keretek közé igyekeznek integrálni (akár civil szervezetek bevonásával), hiszen a közoktatási intézmények azok, amelyeken keresztül a leginkább biztosított a gyermekek, tanulók információkkal való ellátása, képzésük, személyiségük fejlesztése. A Gyermek Jogainak Bizottsága is feltehetően ezért javasolta Magyarország számára, hogy a tananyagba kötelező elemként kerüljön be az emberi jogok oktatása.

A NAT-ban az Európai Unióval kapcsolatos ismeretek, a szociális és állampolgári kompetencia keretében felsorolt képességek és attitűdök, az iskolai nevelés-oktatás alapvető céljai között szerepelnek, amely az oktatási és kulturális miniszter válasza szerint azt jelenti, hogy minden tantárgy keretében törekedni kell az adott tananyag uniós vonatkozásainak megismertetésére. A miniszter válasza azt is tartalmazta, hogy az Európai Unióra vonatkozó ismereteket eltérő mélységben és mennyiségben ugyan, de minden iskolatípusban oktatják a magyar iskolákban. A NAT kötelezően írja elő az uniós ismeretek oktatását az iskolák számára, és mindez kötelező a közoktatási tankönyvek fejlesztői számára is. A minisztérium nem rendelkezik pontos adattal az Európai Unióval kapcsolatos ismeretek arányáról az egyes iskolákban és a tanított tananyag pontos részleteiről az egyes évfolyamokon, hiszen a helyi tantervek összeállítását a közoktatási törvény alapján az iskola feladata és az oktatásban

<sup>48</sup> [www.gyermekjogok.obh.hu](http://www.gyermekjogok.obh.hu)

a tanárok is széles módszertani szabadságot élveznek. Az Európai Unióval kapcsolatos ismeretek oktatásának fontosságával kapcsolatban a miniszter kiemelte, hogy iskolás éveik alatt a tanulókat olyan ismeretekkel és személyes tapasztalatokkal kell gazdagítani, amelyek birtokában megállják helyüket az európai nyitott társadalmakban. Ezt a célt a NAT a Kiemelt fejlesztési feladatok témakörön belül az „Európai azonosságtudat – egyetemes kultúra” témakörében pontosan megfogalmazza.

Az Európai Unióval kapcsolatos alapvető ismeretek oktatásával kapcsolatban a jelentésben az országgyűlési biztos elsőként kiemelte, hogy azt a gyermekek és a velük foglalkozó szakemberek emberi jogi képzése következő lépcsőjének tekinti, hiszen az európai állampolgársági tudat kialakítása, fejlesztése elképzelhetetlen az annak alapját képező nemzeti identitástudat, jogtudatos attitűd megléte nélkül. Az ombudsman szerint külön kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermekek jogtudatosítására, amely a jogaikról, a jogaik gyakorlásának korlátairól szóló erkölcsi jellegű *képzést* – nem csupán oktatást – jelenti, hiszen a képzésen keresztül, az aktív részvétellel, a különböző játékos helyzetgyakorlatokkal, a sokféle téma, probléma megvitatása során valósítható meg a gyermekek attitűdjének formálása, az egymás iránt érzett szolidaritás, odafigyelés érzetének kialakítása. A gyermekek tudatformáló emberi jogi képzésének pedig fontos követelménye, előfeltétele a gyermekekkel foglalkozó szakemberek oktatása. A jelentésben feltárt visszásság orvoslása tehát mindenképp elsődleges jelentőségű.

A vizsgálat eredményeképp az ombudsman megállapította, hogy az európai ismeretek gyakorlatban történő megjelenése nem veti fel az oktatáshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúját. Az országgyűlési biztos ugyanakkor indokoltan tartotta felhívni a figyelmet arra, hogy számos külföldi példa van arra nézve, hogy akár intézményes keretek között, akár az iskolai tanítási időn kívül civil szervezetek bevonásával, a diákokat aktív szereplőként vonják be az Európai Unió működésének megismerését segítő képzésekbe. Annak érdekében pedig, hogy a közoktatásból kikerülő tanulók minél aktívabb résztvevői legyenek nemcsak a magyar, hanem az európai társadalomnak és élni tudjanak az Európai Unió lehetőségeivel, felkérte az oktatási és kulturális minisztert, hogy az egyes iskolák tanrendjére vonatkozó kerettantervek kiadása, jóváhagyása során fordítson kiemelt figyelmet az európai uniós ismeretekre vonatkozó képzés közoktatás területén való minél szélesebb körű megjelenésére.

#### *Nemzetközi kitekintés*

Különös jelentőséget kapnak a jelentésben vizsgált kérdések, illetve az emberi jogi képzés gyakorlatban történő megvalósulása annak fényében, hogy az ENSZ Közgyűlése 2007. december 18-án kelt, 62/171. számú határozatával a 2008. december 10-étől kezdődő évet az *Emberi Jogok Tanulása Nemzetközi Évének* nyilvánította. Eszerint ezt az évet olyan tevékenységeknek kell szentelni,



melyek szélesítik és mélyítik az emberi jogok tanulását olyan alapelvek alapján, mint az egyetemesség, oszthatatlanság, egymásrataltság, pártatlanság, tárgyilagosság, konstruktív párbeszéd és együttműködés. A program célja: az emberi jogok népszerűsítésének és védelmének megerősítése, beleértve a fejlődéshez való jogot is; valamint kiemelten szem előtt tartani az államok azon kötelezettségét, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmét biztosítsák és elősegítsék.

Az ENSZ Közgyűlése 2004. december 10-én hirdette meg a *Világ-programot az emberi jogi oktatásért* (a továbbiakban: Világ-program) annak érdekében, hogy elősegítse az emberi jogi képzéssel kapcsolatos programok alkalmazását minden szektorban. A Világ-program az emberi jogi oktatásért az *ENSZ Emberi Jogok Oktatásának Évtizedének (1995–2004)* eredményeire építve törekszik elősegíteni a közös megegyezést az emberi jogok oktatásának alapelveiről és módszereiről annak érdekében, hogy egy konkrét keretet adjon a szükséges intézkedéseknek, és megerősítse a partneri viszonyt és együttműködést a nemzetközi szintről lefelé egészen a gyökerekig. A Világ-program különböző fázisokból épül fel; az első időszak a 2005-től 2009-ig terjedő időszakot öleli fel, és az általános iskolai és középiskolai (közoktatási) szintre összpontosít. Az első időszakra szóló akcióterv (Első Akcióterv<sup>49</sup>) konkrét stratégiát és gyakorlati ötleteket ajánl az emberi jogi képzés nemzeti megvalósítása érdekében.

2006-ban jött létre az a Bizottság, mely 12 ENSZ-szervezet képviselőiből áll (ILO, UNESCO, World Bank, UNDP, UNICEF, UNHCR, OHCHR, UNRWA, UNEPA, UNAIDS, UNDG, UNDPI), célja pedig koordinált ENSZ-segítség nyújtása a tagállamoknak az Akcióterv nemzeti végrehajtásához, illetve az akcióterv nemzeti megvalósításának értékelése.

A tavalyi év végén egyre égetőbb kérdéssé vált, tekintettel a Világ-program kitűzött határidejére (2009. december), hogy hogyan áll Magyarország az emberi jogi oktatás integrálása terén, illetve milyen együttműködés jellemzi a magyarországi állami, illetve civil szervezeteket az emberi jogi oktatására vonatkozó stratégia, elképzelések alakításában, végrehajtásában. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – a jelentésben foglaltak folyamatos monitorozása céljából – 2009 szeptemberében levélben hívta fel a nemzetközi kötelezettség határidejére az oktatási és kulturális miniszter figyelmét. A miniszter válaszában részletes tájékoztatást adott az Oktatási és Kulturális Minisztérium, illetve háttérintézménye, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet gyermeki jogok területén végzett tevékenységéről, illetve azon nemzetközi

<sup>49</sup> A Világ-program Első Akcióterve felhívja az ENSZ szerveit, hogy az egyes államok jelentéseinek felülvizsgálatakor helyezzenek hangsúlyt az államok azon kötelezettségeire, hogy az iskolai rendszeren belül történő emberi jogi oktatást alkalmazzák. Ugyancsak tartalmazza, hogy nemzeti szinten minden országon belül az oktatási minisztérium által kijelölt koordinációért felelős osztály vagy részleg, szoros együttműködésben működik azokkal a jelentős nemzeti irodákkal, amelyek azért felelősek, hogy az ország ENSZ szerveinek szóló jelentéseit kidolgozzák.

szervezeteknek a gyermekjogi oktatást segítő munkájáról, melyek előmozdították a hazai szakmai segédanyagok megtervezését.

Az Emberi Jogi Oktatás ENSZ Világ-programja első fázisáról szóló Akcióterv 2005 júliusi elfogadásával minden ENSZ tagállam egyhangúlag kötelezettséget vállalt arra, hogy integrálja alap- és középfokú oktatási rendszerébe az emberi jogi oktatást. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa fontosnak találta – a 2009. évi *Éves Gyermekjogi Konferencia* alkalmával – felhívni a figyelmet ezen folyamat jelentőségére, mivel ez a folyamat a gazdasági, szociális és politikai fejlődésben is kulcsszerepet játszhat, hozzájárulva a szociális kohézió és a konfliktusmegelőzés fejlesztéséhez.

#### **4.2. A speciális ellátás, illetve a speciális gyermekotthonok vizsgálata (OBH 4883/2009)**

Az ombudsman a gyermekvédelmi törvényben (Gyvt.) kapott felhatalmazás alapján fokozott figyelemmel kíséri a családi gondoskodást nélkülöző, az állam speciális védelmére és ellátására szoruló – ezen belül is a bűncselekményt elkövető – gyermekek jogainak érvényesülését. Figyelemmel arra, hogy az elmúlt években több ombudsmani vizsgálat<sup>50</sup> állapított meg az otthont nyújtó speciális ellátásban részesülő gyermekek alapvető jogaival összefüggő visszásságot, és az egyedi vizsgálatok alapján felmerült annak a gyanúja, hogy a gyermeki jogok sérelme a gyermekvédelmi szakellátó rendszer hiányosságaira vezethető vissza, a biztos 2008 februárjában hivatalból vizsgálatot indított. A szociális és munkaügyi minisztertől részletes tájékoztatást és adatszolgáltatást kért a speciális szükségletű gyermekek – kiemelten a gyermekkorú bűnelkövetők – szakellátásáról.

A vizsgálat keretében az ombudsman munkatársai a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) által, a legsúlyosabb problémákkal küzdő gyermekek számára fenntartott speciális gyermekotthonokban – Esztergom (64 férőhely lányoknak), Rákospalota (16 férőhely lányoknak), Kalocsa (52 férőhely fiúknak) és Zalaegerszeg (48 férőhely fiúknak) – helyszíni vizsgálatot tartottak.

A speciális szükségletűnek nyilvánított gyermekek – különböző okok (súlyos magatartási, alkalmazkodási, tanulási zavarok) miatt – az átlagostól eltérő nevelésre, gondozásra szorulnak, ami a gyakorlatban egyrészt speciális ellátás keretében, másrészt integráltan történik. Az ellátás több formában biztosítható: speciális gyermekotthonban, speciális lakásotthonban, gyermekotthon speciális csoportjában és speciális nevelőszülőnél.

A Gyvt. a gyermeki jogok között csak a speciális gyermekotthonban vagy gyermekotthon speciális csoportjában elhelyezett gyermek fokozott védelemhez való jogát nevesíti, pedig annak minden speciális szükségletű gyer-

<sup>50</sup> Lásd OBH 2376/2002., OBH 1685/2007., OBH 2145/2007., OBH 1748/2008. számú jelentések.

mekre ki kellene terjednie, függetlenül attól, hogy az ellátását hol tudják megoldani.

A Gyvt. szerint a lakásotthon a gyermekotthon olyan típusa, ahol önálló házban vagy lakásban biztosítják az otthont nyújtó ellátást legfeljebb 12 gyermek számára. A speciális lakásotthont a törvény (illetve más jogszabály) külön nem nevesíti, ezért kérdéses, hogy a speciális gyermekotthonra vonatkozó szabályok automatikusan alkalmazandóak-e a speciális lakásotthonok esetében vagy sem.

A speciális nevelőszülőknél történő gondozás – a feladatellátásra kiképzett nevelőszülők hiányában – sehol sem biztosított.

Az SZMM adatai szerint a speciális szükségletű gyermekek létszáma (661) és a férőhelyadatok (510) összevetése alapján megállapítható, hogy nem áll rendelkezésre elegendő speciális férőhely. Ugyanakkor a rendelkezésre álló férőhelyek nincsenek feltöltve: 2007. december 31-én a speciális szükségletű gyermekeknek mindössze 60%-a (397 gyermek) élt speciális férőhelyen. A szakértői vélemények ismeretében hiányában nem tudhatjuk, hogy javasolták-e az integrált elhelyezést, vagy ezt az adott megyében a speciális férőhely hiánya indokolta.

A biztos megállapította, hogy a férőhelyek kihasználatlansága a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos joga sérelmének közvetlen veszélyét okozza, ezért felkérte a szociális és munkaügyi minisztert, hogy tárja fel ennek az okát.

A miniszter egyetértett az okfeltáró vizsgálat lefolytatásának szükségességével, a feladatot 2010. június 30-ig a szociális és gyámhivatalok végezik el, a tárca pedig szeptember 30-ig küldi meg a jelentését az ombudsmannak.

A speciális szükségletet megállapító megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságokat a megyei, fővárosi területi gyermekvédelmi szakszolgálatok működtetik, az országos gyermekvédelmi szakértői bizottságot pedig a miniszter jelöli ki öt évre. A bizottságok tehát nem függetlenek, és – az ellátási területen rendelkezésre álló férőhely hiányában a gyermek speciális szükségletűvé nyilvánítása esetén – érdekellentétbe kerülhetnek a szakszolgálatot fenntartó megyei önkormányzattal. A minisztériumi fenntartású otthonokban elmondták, előfordul, hogy az országos bizottság nem nyilvánítja speciális szükségletűnek a gyermeket, ha úgyszintsem férőhely.

Az önkormányzati fenntartású otthonok előnye, hogy a gyermek a lakóhelyéhez közelebb helyezhető el, látogatása, a családdal való kapcsolattartás könnyebb, mint a minisztériumi fenntartású intézményekben. Ugyanakkor nem mindegyik megyei önkormányzat biztosítja – az illetékességi területén vagy regionálisan – a speciális ellátást: A Fejér Megyei Önkormányzat a vizsgálat lezárásakor egy speciális helyet tartott fenn a Szedresi Gyermekotthonban, a Veszprém Megyei Önkormányzat korábbi ellátási szerződése a Szegedi Gyermekotthonnal megszűnt.

A vizsgált, *minisztériumi fenntartású gyermekotthonokban* a tárgyi feltételek megfelelőek, a tágas épületek jóval több gyermek elhelyezésére épültek és lennének alkalmasak.

A speciális gyermekotthonban legfeljebb 40 gyermek helyezhető el. Ezt a létszámot az Esztergomi, a Kalocsai és – kis mértékben – a Zalaegersze-gi Gyermekotthon férőhelyszáma is meghaladja. Az illetékes szociális és gyámhivatalok *Esztergomban és Kalocsán* végzett ellenőrzéseik során megállapították, hogy az intézményekben két olyan önálló szakmai egységet kellene kialakítani, melyek élén önálló gyermekotthon-vezetők állnak, és önálló szakmai programmal rendelkeznek. Az Esztergomban elhelyezett gyermekek 15–20%-a enyhe fokban értelmi fogyatékos, de az otthon – státus hiányában – nem tud a jogszabályban előírt számú fejlesztő vagy gyógype-dagógust alkalmazni.

Az ombudsman megállapította, hogy az önálló szakmai egységek hiánya visszásságot okoz a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogával összefüggésben; Esztergomban a fejlesztő- vagy gyógy-pedagógusok hiánya pedig a fogyatékossgal élő gyermekek tekintetében az esélyegyenlőség elvével is. A visszásság orvoslása érdekében a biztos ajánlást tett a szakminiszternek.

A miniszter a megállapítással egyetértett, és vállalta, hogy legkésőbb 2012. december 31-ig, fokozatosan megszünteti a fennálló hiányosságokat.

A vonatkozó NM rendelet előírása alapján a gyermekek elhelyezéséről a meghatározott *problémátípusok* (súlyos pszichés, illetve disszociális tünetek, pszichoaktív szerek fogyasztása) szerint elkülönítetten kell gondoskodni. Az intézményvezetők elmondása és az minisztérium statisztikai adatai szerint is a tünetek gyakran nem különíthetők el egymástól, a magatartási, pszichés, illetve drogproblémák halmozottan fordulnak elő az egyes gyermekeknél. A szakvélemények nem is tartalmazzák a gyermekek tünetcsoportba való beso-rolását. Erre figyelemmel a biztos a gyermekek kiemelt védelemhez és gon-doskodáshoz való jogának sérelmét állapította meg, és jogszabály-módosítást javasolt a miniszternek.

A miniszter tájékoztatása szerint a speciális ellátásra vonatkozó szabályozás felülvizsgálata megkezdődött, melynek részét képezi az elkülönített elhelye-zés kérdése is. A tárca – a szakmai vélemények birtokában – 2010. december 31-ig előkészíti a szükséges jogszabály-módosításokat.

A vizsgált intézményekben komoly problémát jelentenek a gyakori szöké-sek, Rákospalotán pedig – a fővárosi székhely miatt – a prostitúció is. A gyer-mekek nagy része viszonylag rövid időn belül előkerül, de minden intézetben többen is vannak tartósan szökésben. A biztos a gyermekek kiemelt védelem-hez való jogának biztosítása érdekében felkérte a saktárcát, hogy – a gyer-mekotthonok vezetői és a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet bevonásával – dolgozzon ki módszertani útmutatót a szökések megakadályozására.

A miniszter az ajánlást elfogadta, és felkérte a Szociálpolitikai és Munka-

ügyi Intézet főigazgatóját a módszertani levél kidolgozására 2010. december 31-ig.

A biztos kiemelten fontosnak tartja a szakmai módszerek állandó fejlesztését, bővítését, valamint a gyermekekkel foglalkozó alkalmazottak rendszeres képzését, mentális és pszichés támogatását.

A gyermekjogi képviselők mindenütt rendszeresen (havonta egyszer-kétszer) látogatják a gyermekeket. A hivatásos gyámok rendszeres látogatása már kevésbé jellemző, sokan évente-félévente vagy egyáltalán nem látogatják a gondozottakat. Miután a hivatásos gyámok a gyermekek törvényes képviselői, ez sérti a gyermeki jogokat, ezért a biztos a hivatásos gyámok tevékenységének fokozottabb ellenőrzésére tett javaslatot a miniszternek.

A miniszter az ajánlást elfogadta, és a szociális és gyámhivatalok számára 2010-ben célvizsgálati feladatként határozta meg a (hivatásos) gyámok tevékenységének fokozottabb ellenőrzését. A jelentését a tárca 2010. szeptember 30-ig megküldi az ombudsmannak.

Több intézetben említették, hogy az otthonba bekerülő gyermekek túlnyomó része már évek óta gyermekvédelmi gondoskodásban él, mégis gyakran előfordul, hogy 16 évesen nem tudnak írni-olvasni, önellátásukban járatlanok, az együttélés normáit deviánsan értelmezik, a speciális ellátás megkezdése elkészt. Ez komoly aggályokat vet fel a gyermekvédelmi rendszer megfelelő működésével kapcsolatban.

A Gyvt. szerint speciális ellátást kell biztosítani a súlyos beilleszkedési zavarokat vagy súlyos antiszociális magatartást tanúsító gyermekkorú elkövetők (súlyos disszociális tüneteket mutató gyermekek) számára. A törvény a disszociális tünetcsoportnál tehát kifejezetten a gyermekkorú elkövetőket nevesíti, ami a 14 év alatti, bűncselekményt elkövető, de nem büntethető személyeket jelenti. A gyakorlatban viszont a speciális szükségletű gyermekeknél a vezető tünetcsoport a súlyos disszocialitás, a legtöbb – 18 év alatti gyermek – ebbe a csoportba tartozik, vagyis ez a kategória korántsem csak a gyermekkorú elkövetőket foglalja magában. A gyermekkorú elkövetők számáról, elhelyezéséről a miniszter nem is tudott adatot szolgáltatni, mert tájékoztatása szerint a „gyermekkorúakra” vonatkozó adatgyűjtést – jogszabályi előírás hiányában – sem az otthont nyújtó ellátást biztosító intézmények, sem a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok nem végeznek. A törvényi szabályozás és a gyakorlati alkalmazás összhangjának hiánya tekintetében a biztos a jogállamiság alkotmányos alapelvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggő sérelmet állapított meg, annak orvoslása érdekében a törvény módosítását indítványozta.

A miniszter a törvénymódosítás szükségességével egyetértett, annak előkészítését 2010. december 31-ig vállalta.

A szociális és gyámhivataloknak a 14 év alatti elkövetők ügyében évente jelentést kell készíteniük a gyermek-, illetve fiatalkorú elkövetők helyzetéről, valamint a bűnmegelőzési tevékenységről, ehhez különböző szervektől

tájékoztatást kérnek. A szervek között a javítóintézetek, illetve a speciális gyermekotthonok egyáltalán nem szerepelnek, noha egészben vagy részben bűnelkövető gyermekekkel foglalkoznak. A gyermek- és fiatalkori bűnözés megelőzése, illetve csökkentése érdekében az ombudsman szükségesnek tartja a gyermekvédelmi gondoskodással érintett – és azon belül a speciális ellátásba bekerült – gyermek- és fiatalkorú elkövetőkre vonatkozó adatgyűjtést, valamint a gyermekvédelmi rendszer gyermek- és fiatalkorú elkövetőkkel foglalkozó szereplőinek bevonását a szociális és gyámhivatalok jelentéseinek elkészítésébe.

A miniszter elismerte, hogy szélesebb körű adatgyűjtésre lenne szükség, az erre vonatkozó egyeztetések megkezdődtek. Az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programon kívül is szerveznek adatgyűjtést a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok együttműködésével. A tárca 2010. december 31-ig előkészíti továbbá a vonatkozó kormányrendelet módosítását a bűnmegelőzési jelentések pontosítása érdekében.

Végül a vizsgálat megállapította, hogy minden intézményben komoly gondot okoz a *súlyos pszichés problémák*, illetve a *drogelvonási tünetek kezelése*. A gyermekek jelentős részénél szükséges lenne speciális pszichoterápia. Az intézetek megbízási szerződéssel foglalkoztatnak (felnőtt-) pszichiátert, aki átlagosan hetente egyszer rendel. A gyermekpszichiátriák – kapacitás hiányában – nem fogadják a nehezen kezelhető gyermekeket. Kivételesen felnőttpszichiátrián vagy gyermekosztályon látják el a gyerekeket, de előfordul, hogy az intézetnek kell megoldania a kórházi kezelésre szoruló növendék ellátását. A súlyos pszichés-neurotikus problémákkal küzdő gyermekek elhelyezése az intézetekből rendszerint komoly nehézségekbe ütközik.

A gyermek- és ifjúságpszichiátriai ellátás hiányosságai kapcsán a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülésével az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet bezárása tárgyában elrendelt vizsgálat foglalkozik részletesen.

Az egészségügyi miniszter tájékoztatása szerint feltétlenül szükségesnek tartja az ellátórendszer ilyen irányú fejlesztését, ezért átfogó tanulmány elkészítését kezdeményezi – a Gyermek- és Ifjúságpszichiátriai Szakcsoport bevonásával – a hazai gyermekpszichiátriai ellátás helyzetének felmérése és fejlesztése céljából, tervezik továbbá – az Országos Addiktológiai Centrum bevonásával – a gyermekaddiktológiai ellátórendszer átfogó vizsgálatát is. A fejlesztéseket nagymértékben korlátozza azonban a szakemberhiány, ezért komplex humánerőforrás stratégia kialakításán is dolgoznak.

#### **4.3. A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése (AJB 2227/2010)**

Az országgyűlési biztos már korábbi jelentéseiben is felhívta a figyelmet a gyermeki jogok érvényesülésének arra a – 2008-as projektfüzetben is említett – jellegzetességére, mely szerint a gyermekek életkoruknál, ítélőképességüknél, esetleg egyéb körülményeiknél fogva alapvetően *nem képesek saját jogaik védel-*

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

A gyermekjogi projekt munka során felmerült azonban a kérdés, hogy azok a szervek, szervezetek, amelyek rendeltetése és célja *kifejezetten* a gyermekek védelme, amelyek a gyermekek számára az ombudsmani hivatalnál jóval ismertebbek, illetve működésük során sokkal közelebb kerülnek a gyermekekhez, mennyiben képesek betölteni azt a feladatukat, hogy a gyermekek számára közvetlen lehetőséget jelentsenek sérelmeik jelzésére. A biztos többek között e probléma feltárására indította meg az OBH 1904/2009. számú vizsgálatot (a jelentés száma AJB 2227/2010.), arra a kérdésre keresve választ, hogy mennyiben képes a gyermekvédelmi jelzőrendszer kezelni a gyermekkel szemben – akár családon belül – megjelenő rossz bánásmódot (bántalmazást vagy elhanyagolást), különös tekintettel arra az esetre, ha ilyen cselekmények vagy mulasztások felmerülését *maga a gyermek jelzi*. A gyermek saját jelzésének gyermekvédelmi rendszer általi kezelésén kívül a vizsgálat azt is igyekezett feltárni, hogy a jelzőrendszer egyes tagjai *mennyiben képesek együttműködésre*, és mennyiben teljesítik egymás felé a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény által előírt jelzési kötelezettségeiket. Egyetlen fogalomba sűrítve, a vizsgálat fókusza a rendszerabúzus (vagyis a rendszer diszfunkcionális működésének, illetve a működés hiányának) megjelenése a gyermekvédelmi jelzőrendszer keretei között.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése, vagyis minden olyan tényező feltárása és kiküszöbölése, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi, erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A veszélyeztetettség felismerése, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése különösen fontos a gyermekkel való rossz bánásmód eseteinek feltárásában, mivel a rossz bánásmód – közvetetten vagy közvetlenül – akár a gyermek életét vagy testi épségét is veszélyeztetheti. A jelzőrendszer megfelelő érzékenysége rossz bánásmód esetén azért különösen fontos, mivel a bántalmazás és elhanyagolás látenciája igen magas arányú. E látencia okai közül e helyütt csak azokat indokolt kiemelni, amelyek összefüggésbe hozhatók a

gyermekvédelmi jelzőrendszerrel. Ezek közé tartozik, hogy a *sértett gyermek nem tudja, hová fordulhatna segítségért*, illetve a *bántalmazott gyermek és családja nem kerül a gyermekvédelmi rendszer látókörébe*, nem kerül kapcsolatba olyan szakemberekkel, akik a bántalmazás gyanújára felfigyelhetnének. További indok lehet, hogy a gyermekbántalmazás, és különösen a gyermek elhanyagolása – a statisztikák tanúsága szerint – elsősorban a családi környezetben valósul meg, a *családok belülyeibe való beavatkozástól* pedig sokan – szakemberek és nem szakemberek egyaránt – *idegenkednek*, nem kívánnak rendőrségi eljárásban részt venni, vagy egyszerűen nincsenek tisztában azzal, hogy hol kellene bejelentést tenni rossz bánásmód észlelése esetén.<sup>51</sup>

Az országgyűlési biztosok az elmúlt majd másfél évtizedben több olyan vizsgálatot is folytattak, amelyek a jelenlegi ügy előzményét, illetve részben szakmai-módszertani alapját képezték. Kiemelést érdemel ezek közül két halált okozó bántalmazás, valamint egy halált okozó elhanyagolás kivizsgálása (OBH 2167/1999., OBH 3379/2006. és OBH 2597/1999. számú ügyek), amelyekben a biztos megállapította, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai – köztük a gyermekjóléti szolgálat, az óvoda, a védőnő és a családorvos – alkotmányos visszásságot okoztak azzal, hogy *nem teljesítették a jogszabályban előírt kötelezettségeiket, illetve a felismert helyzetre nem az elvárható módon reagáltak*. Az ombudsman a helyzet orvoslására intézkedéseiben több lépést is kezdeményezett az érintett szerveknél, illetve azok felettes szerveinél. Felkérte többek között a Miniszterelnöki Hivatalt, hogy a gyermekvédelmi alapellátásban kötelezően ellátandó feladatokra vonatkozó jogszabályi előírásoknak szerezzen érvényt, valamint ajánlást fogalmazott meg a szociális és családtügyi miniszter irányába, hogy az Országos Család- és Gyermekvédelmi Intézet közreműködésével, dolgozzon ki módszertani útmutatót az alapellátások működésének segítésére. Ezenkívül kezdeményezte egyedi felelősségre vonási eljárások lefolytatását is. Az ombudsmani tevékenység leginkább meghatározó eredménye e téren jogszabály-módosításban jelentkezett: a 2009. évi LXXIX. törvénnyel bekerült a Gyvt. 17. § (4) bekezdésébe az az előírás, hogy a jelzési kötelezettség elmulasztása esetén a jelzésre kötelezett személyt fegyelmi felelősség terheli.

Az 1904/2009-es vizsgálat legszorosabb előzményét az OBH 4360/2000 számú ügy képezte, amelynek keretében az országgyűlési biztos *átfogó vizsgálatot folytatott Heves megyében*, annak megállapítása érdekében, hogy a *gyermekbántalmazás, illetve elhanyagolás nyomán kialakuló veszélyeztetettség megelőzésével kapcsolatos állami feladatellátás hogyan valósul meg a gyakorlatban*. A vizsgálat az első fokú gyámhatóságokra, a megyei gyámhivatalra, a települési önkormányzatok mellett működő gyermekjóléti szolgálatokra, a megyei főügyészségre, a megyei rendőr-főkapitányságra, továbbá a városi rendőrkapitányságok tárgyhoz

<sup>51</sup> Babity Mária: *A gyermekbántalmazás felismerése, megelőzése, kezelése*. Baja: Eötvös József Főiskola, 2005, 7. o. [http://www.ejf.hu/hefop/jegyzetek/gyermekbantalmazas\\_megelozes\\_kezeles.pdf](http://www.ejf.hu/hefop/jegyzetek/gyermekbantalmazas_megelozes_kezeles.pdf) (2009. 12. 18.)



tartozó tevékenységeire terjedt ki. A jelentésben rögzített tapasztalatok megerősítették azt a feltevést, hogy a gyermekbántalmazással kapcsolatos bűncselekmények felderítése a jelentős látencia miatt nehéz, jellemző továbbá, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer megfelelő működése gyakran ad hoc feltételeken – így például az egyes szervek képviselői között kialakult jó személyes kapcsolaton – múlik, meghatározó jelenség az is, hogy a gyámhatóságok és a gyermekjóléti szolgálatok munkatársai félelmek miatt nem vállalják, hogy a családok belső életébe beavatkozzanak.

A 2009-ben indított vizsgálat az OBH 4360/2000. számú vizsgálat kereteit egyrészt kiterjesztette a gyermekvédelmi jelzőrendszer valamennyi olyan tagjára, amely tevékenységének vizsgálatára az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény alapján az ombudsman hatásköre fennáll. E szervek a következők:

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

Másrészt a vizsgálat területi kiterjedését tekintve az ország valamennyi régióját igyekezett lefedni. Tekintettel az ombudsmani hivatal korlátozott személyi és anyagi kapacitására, egyes szervek esetében tervezési-statisztikai régióként kifejezetten csak egy-egy megyének vizsgálatát, más szervek esetében pedig régióként csak néhány megye vizsgálatát végezte el. Mindezekre figyelemmel a biztos a következő szervekhez intézett megkeresést:

- a) megyei rendőr-főkapitányságok (Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Békés megye, Komárom-Esztergom megye, Pest megye, Somogy megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, valamint Zala megye);
- b) Regionális Államigazgatási Hivatalok (Dél-alföldi, Dél-dunántúli, Észak-alföldi, Észak-magyarországi, Közép-dunántúli, Közép-magyarországi, Nyugat-dunántúli Államigazgatási Hivatal) azzal, hogy intézzenek további megkereséseket a területükön működő valamennyi gyermekjóléti szolgálathoz, védőnőhöz, valamint nevelési tanácsadóhoz.
- c) Igazságügyi Hivatalok (Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Békés megye, Komárom-Esztergom megye, Pest megye, Somogy megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, valamint Zala megye) azzal, hogy intézzenek további megkereséseket a területükön működő valamennyi pártfogó felügyelői, valamint áldozatsegítő szolgálathoz.

- d) Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Bicskei Befogadó Állomás, valamint Debreceni Befogadó Állomás.
- e) Az ország területén működő orvosi egyetemek (Debreceni Tudományegyetem Általános Orvostudományi Kar, Pécsi Tudományegyetem Általános Orvostudományi Kar, Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar, Szegedi Tudományegyetem Általános Orvostudományi Kar).
- f) Gyermekgyógyászati Szakmai Kollégium, Magyar Orvosi Kamara.
- g) Hét megyékben megyénként egy-egy középfokú és alapfokú oktatási intézmény, valamint óvoda.

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

*A védőnői szolgálatnak, a nevelési tanácsadónak, az oktatási-nevelési intézményeknek, a rendőrségnek, a pártfogó felügyelői és áldozatsegítő szolgálatoknak, valamint a befogadó állomásoknak* küldött megkeresésekben a kérdések között szerepelt, hogy érkezik-e a szervhez jelzés gyermekek részéről, és amennyiben igen, úgy e jelzések további sorsa hogyan alakul (vagyis kellő jelentőséget tulajdonítanak-e a megkeresett szervek a gyermekek általi segítségkérésnek). További kérdések vonatkoztak arra, hogy a felsorolt szervek mekkora affinitást mutatnak a jelzőrendszer működésbe hozatalára (milyen gyakran jeleznek bántalmazás/elhanyagolás miatt más szerveknek, különösen a gyermekjóléti szolgálatnak, továbbá milyen gyakran kezdeményeznek ilyen ügyekben hatósági eljárást). Végül a kérdések tárgyát képezte az esetmegbeszéléseken való részvételi hajlandóság is. *A gyermekjóléti szolgálat* felé irányuló megkeresés eltérő fókuszpontokat tartalmazott, tekintettel arra, hogy a szolgálat Gyvt. 17. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott feladata elsősorban a jelzések fogadása. Nekik tehát arról kellett beszámolniuk, hogy mely szervek milyen számban és arányban élnek jelzéssel, továbbá van-e olyan tagja a jelzőrendszernek, amelyről megállapítható, hogy „tipikus jelző”, illetve tipikus „nem jelző”. Végül a *házi orvosok és házi gyermekorvosok* vonatkozásában a vizsgálat kiterjesztése valamennyi – kiválasztott megyékben működő – orvosra meghaladta volna az ombudsmani hivatal kapacitását, ezért a megkeresés fókuszpontjába az általános orvos, illetve a gyermek szakorvos képzés jellege került. Ennek keretében az ombudsman a gyermekbántalmazás témájának orvosképzésben betöltött szerepét igyekezett feltérképezni.

A beérkezett válaszok mennyisége jelentősen felülmúlta a vizsgálatot lefolytató team várakozásait. Az ombudsmani megkeresésekre – szervenként összesen tíz-tizenöt kérdésre – az öt egészségügyi felsőoktatási intézmény és két orvosi szakértői szervezet, a két menekülteket befogadó állomás, a hét rendőr-főkapitányság, valamint a 21-ből 18 oktatási intézmény mellett hozzá-

vetőlegesen 360 gyermekjóléti szolgálat, 1100 védőnő és mintegy 100 nevelési tanácsadó küldött választ. A feltüntetett számokból könnyen érzékelhető, hogy a beérkezett adatok feldolgozása is több hónapot vett igénybe, az eredmények elemzése pedig még jelen projektfüzet kéziratának lezárásakor sem fejeződött be. Ennek ellenére szükségesnek tűnik néhány alapvető ténymegállapítás rögzítése már ehelyütt is.

Az orvostudományi egyetemek válaszai igen ellentmondásosnak mondhatók. Némelyik azt rögzíti, hogy a gyermekbántalmazás túlságosan ritka jelenség ahhoz, hogy a témakör tárgyalását általános orvosképzés kurrikulumában szerepeltessék, mások azonban kifejezetten felhívják a figyelmet a gyermekbántalmazás különböző formáinak növekvő esetszámára, és a rossz bánásmód-diagnózis képzésbe való beépítésének szükségességére. A gyermek szakorvosképzés tantervében – üdvözölhető módon – fontos szerepet játszik a rossz bánásmód témájának körüljárása, és lehetőség nyílik a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaival való személyes konzultációra, esetmegbeszélésre, tanácsadásra. Mindazonáltal nem jellemző, hogy az orvosképzés során hangsúlyt kapna a házi orvosok és házi gyermekorvosok kiemelkedő szerepe a gyermekbántalmazás tüneteinek felismerésében, és a bántalmazás gyanújának orvosszakmai igazolásában. A Magyar Orvosi Kamara válasza alapján megállapítható, hogy a gyermekorvosok és védőnők mára tisztában vannak azzal, hogy ők is a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai, és jelentési kötelezettségük van. Egy közelmúltban végzett felmérés alapján közel 80%-uk van kapcsolatban az illetékes gyermekjóléti szolgálattal. Kiemelendő azonban, hogy a leghátrányosabb régiókban, különösen a vegyes praxisban működő orvosokat a hivatkozott felmérés során nem tudták megszólaltatni.

Az oktatási intézményekhez elenyésző számban érkezik jelzés a gyermekek részéről, a pedagógusok szerepvállalása a gyermekjóléti szolgálat felé tett jelzések, illetve a megindított hatósági eljárások tekintetében igen csekély. A gyermekek számára a személyes segítségkérés egyik legfontosabb fórumát jelentő gyermek- és ifjúságvédelmi felelős tevékenységét leggyakrabban olyan pedagógus végzi, aki az adott oktatási intézményben tanít is, így jelentős terhet jelent számára a kiegészítő feladatok ellátása. A gyermekek általi ismertségük növelésére sokszor nem fordítanak kellő figyelmet, ritka a személyes bemutatkozás osztályfőnöki órán vagy más adandó alkalommal. A felelősök rendszerint mindössze heti néhány órában – a fogadóórájukon – érhetőek el, gyakori továbbá, hogy csupán előzetes bejelentkezés esetén lehet hozzájuk fordulni. Mindez azt eredményezheti, hogy a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős ismeretlen marad a gyermekek számára, de legalábbis nem válik olyan bizalmi személlyé, akivel a gyermek az általa elszenvedett rossz bánásmód tényét és körülményeit megosztaná. Az előzetes bejelentkezés nem ad továbbá lehetőséget arra, hogy a gyermekek akut problémákkal forduljanak a felelőshöz. Ezeket a feltételezéseket igazolja, hogy a felelősökhöz szinte egyáltalán nem érkeznek panaszok gyermekek részéről. Iskolapszichológus a legtöbb in-

tézményben nincs, rendszerint a nevelési tanácsadó pszichológusa lát el iskolapszichológusi feladatokat is. Mindez szintén elvezet az ismeretlenség, a bizalmatlanság és a hozzáférhetetlenség már említett neuralgikus pontjaihoz.

A megyei rendőr-főkapitányságok válaszaiból kitűnik, hogy a rendőrség vizsgált főkapitányságainak összesített adatai alapján a rendőrség gyermekek általi közvetlen megkeresése kivételes jelenség. A rendőr-főkapitányságok maguk is ritkán intéznek jelzést rossz bánásmód miatt a gyermekjóléti szolgálat felé, illetve elenyésző számban kezdeményeznek hatósági eljárást a gyámhatóságnál. Büntető-, illetve szabálysértési eljárást a rendőrség 885 esetben indított bántalmazás vagy elhanyagolás miatt, ez a szám a gyermekek kb. 0,2%-át jelenti, holott a bántalmazás aránya a tudományos statisztikák tanúsága szerint ennél jóval magasabb.

A védőnőkhöz a gyermek részéről szintén igen csekély számban – kevesebb, mint a gyermekek 1%-ában – érkezik jelzés, a szakma képviselői a Gyvt. jelzési kötelezettségüknek ugyancsak viszonylag kevés alkalommal tesznek eleget (a gyermekjóléti szolgálat és a házi orvos felé tett jelzésekkel, valamint a kezdeményezett hatósági eljárásokkal összesen mintegy az ellátott gyermekek fél százalékára érintett). A kérdésekre megküldött számadatokon kívül a védőnők több esetben is beszámoltak arról, hogy jelzésük gyakran a személyes kapcsolaton múlt, vagyis azon, hogy jó szakmai viszonyt ápoltak a jelzőrendszer más tagjaival, különösen a gyermekjóléti szolgálattal. Ezt a megállapítást a gyermekjóléti szolgálatok által szolgáltatott válaszok is alátámasztották.

A nevelési tanácsadók által küldött információk is megerősítették a védőnők esetében megállapítottakat. A tanácsadó, illetve a szakemberek gyermekek általi elérhetősége igen csekély mértékű, a gyermektől érkező jelzések száma rendkívül alacsony, még a területen élő gyermekek számának fél százalékát sem éri el. Megjegyzést érdemel, hogy a gyermek által tett jelzést több esetben nem továbbították más, gyermekvédelmi szerepet betöltő, a gyermeknek és családjának segítséget nyújtani képes szervezetekhez, arról azonban nem volt információ, hogy a nem továbbított ügyek milyen módon oldódnak meg. A nevelési tanácsadó részéről a gyermekjóléti szolgálat felé tett jelzések száma szintén kevés, vannak olyan megyék, ahol egész évben egyetlen ilyen irányú jelzést sem tettek. Hatósági eljárás kezdeményezése országosan 3 esetben merült fel.

A gyermekjóléti szolgálatok nem minden esetben adtak egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy milyen arányban érkezik bántalmazásra vonatkozó jelzés az egyes jelzési kötelezettséggel bíró szervektől. Némelyik szolgálat csupán azt tüntette föl, hogy az ügyek milyen arányban kezdődtek külső szerv jelzésére, mások az ügyek számát tüntették fel, ám nem jelezték, hogy az egyes jelzőrendszeri szervek milyen arányban szerepelnek, egyes szolgálatok pedig csak annyit válaszoltak, hogy „megfelelő arányban” jeleztek az érintett szervek, szervezetek. Az érintett megyékből 64 gyermekjóléti szolgálat nyújtott olyan információt, amelyből az egyes jelzőrendszeri szervek aktivitásának arányát

ki lehetett olvasni. Ez alapján a legtöbb jelzést az oktatási intézmények (óvodák, valamint általános- és középiskolák) teszik, az összes jelzésnek mintegy fele származik tőlük. Mindazonáltal az oktatási intézmények nem minden esetben csupán rossz bánásmód, hanem a gyermek magatartása miatt is éltek jelzéssel. A második leggyakrabban jelző szerv a védőnői szolgálat, amely a jelzéseknek 13%-át teszi meg a gyermekjóléti szolgálat felé, majd ezt követi a rendőrség 9%-os jelzési aránnyal. A jelzőrendszer többi tagja mind 5% alatti jelzési aránnyal rendelkezik. A legkevesebb jelzés a házi orvosok, illetve házi gyermekorvosok (0,2%), valamint az ügyészség és a bíróság (0,3%) részéről merül fel. Ezeket az arányokat támasztották alá azok az ellenőrző kérdések is, amelyek kérték annak pontos megjelölését, hogy mely szervektől érkezik a legtöbb, illetve legkevesebb jelzés. A legtöbb jelzés tekintetében e helyütt is az oktatási intézmények, a védőnői szolgálat, valamint a rendőrség említhető. A legkevesebbet jelző szervek között a házi orvosokat, házi gyermekorvosokat, valamint a bíróságot, ügyészséget sorolták fel.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal befogadó állomásaihoz gyermek részéről soha nem érkezik jelzés, gyermekvédelmi intézkedés elrendelésére is csak elvétve kerül sor. Súlyos problémát jelent a rendezetlen állampolgárságú gyermekek sorsa, akik gyakorlatilag „törvényen kívülként” élnek életüket a Magyar Köztársaság területén, rájuk a Gyvt. hatálya nem terjed ki, így a gyermekvédelmi szervek látóköréből is kiesnek. Ezzel a problémával a most bemutatott vizsgálaton kívül számos más ombudsmani eljárás is foglalkozik.

Az áldozatsegítő szolgálatok részéről jelzési kötelezettség teljesítésére csupán két megyében került sor, a szolgálatok gyámhatósági eljárást nem kezdeményeztek. Valamennyi szolgálat arról tájékoztatott, hogy jelzési kötelezettségüknek folyamatosan, napi szinten tesznek eleget, telefonon vagy írásban. A vizsgálatban érintett megyei áldozatsegítő szolgálatok egyetlen esetben sem számoltak be arról, hogy törvényes képviselője nélkül, közvetlenül a kiskorú áldozat jelezte volna az őt ért bántalmazás tényét. Nehézséget jelent azonban, hogy a jelzőrendszer más tagjaival (elsősorban a házi orvosokkal, a házi gyermekorvosokkal és a védőnői szolgálattal) az Áldozatsegítő Szolgálatnak lényegében nincs kapcsolata, annak ellenére, hogy az áldozatsegítés lehetőségéről szóló tájékoztató anyagot a szolgálat e szervekhez is eljuttatja.

A fent rögzített tényállás alapján az országgyűlési biztos több megállapítást is tett. A gyermekbántalmazás vonatkozásában leszögezte, hogy a magyarországi felmérések – az Országos Kriminológiai Intézet kutatásai – szerint a bántalmazott gyermekek aránya Magyarországon a 0–3 éves gyermekek esetében 12%, a 4–6 évesek körében 20%, a 7–14 évesek esetében 26%.<sup>52</sup> Az UNICEF 2009-ben kiadott Jelentése<sup>53</sup> szerint Magyarországon is legalább a gyermekek

<sup>52</sup> Herczog Mária: *Gyermekbántalmazás*. Budapest: CompLex, 2007, 54. o.

<sup>53</sup> UNICEF: Progress for Children. A Report Card on Child Protection Number 8, September 2009.

4%-a érintett bántalmazással; a bántalmazás 80%-a családon belül, vagyis szülő vagy gondozó által valósul meg. E cselekmények látenciája – nem utolsósorban éppen azért, mert jelentős részük a családon belül történik – rendkívül magas, a legoptimistább becslések szerint is pusztán három tényleges bántalmazás jut egy felderített esetre, egyes források azonban akár 1:25-höz arányú rejtettségről is beszámolnak.<sup>54</sup>

Az európai joggyakorlat is azt mutatja, hogy egyre inkább elismerik a gyermekbántalmazásra vonatkozó jelzések fontosságát, és a felnőtt társadalom kötelezettségévé teszik a gyermek mindenek felett álló érdekének védelmét. A Juppala kontra Finnország ügyben<sup>55</sup> az Emberi Jogok Európai Bírósága is kimondta, hogy a gyermekbántalmazás a bűncselekmények olyan típusa, amelyet nehéz legyőzni, mivel jelenléte nehezen felfedhető. Társadalmi jelentősége azonban megköveteli, hogy a gyermek mindenek felett álló érdekében cselekvő személyeket ne befolyásolja az elítélésétől vagy beperléstől való félelem, amikor eldöntik, hogy a bántalmazásra vonatkozó gyanújukat közlik-e az egészségügyi szakemberekkel vagy a szociális ellátókkal. A jelzést adó személy büntetőjogi üldözése nincs összhangban azzal a valamennyi felnőttet terhelő morális kötelezettséggel, amely szerint a gyermek érdekét védeni kell.<sup>56</sup>

Az alapvető jogok tekintetében a biztos megállapította, hogy az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Az alkotmányi felsorolás (család, állam, társadalom) egyben „rangsornak” is tekinthető: a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia. Ezt egészíti ki, meghatározott esetekben pedig pótolja, illetve helyettesíti az állami intézményvédelem. Ez a fajta sorrend fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermek mindenek felett álló érdeke, de ezt támasztja alá az AB gyakorlata is.<sup>57</sup> A gyermeknek e joga tehát megalapozza az állam alkotmányos köteletségét a gyermek fejlődésének védelmére. Az állam alatt nem pusztán a Magyar Államot, mint jogi személyt kell jelen esetben

<sup>54</sup> [http://www.ejf.hu/hefop/tantargyak/gyermekbantalmas/02\\_rossz\\_banasmod\\_fo-galma\\_definicios\\_problemak.html](http://www.ejf.hu/hefop/tantargyak/gyermekbantalmas/02_rossz_banasmod_fo-galma_definicios_problemak.html) (2009. 12. 20.)

<sup>55</sup> Juppala kontra Finnország Emberi Jogok Európai Bírósága, 2008. december 2-i ítélet (Application no. 18620/03).

<sup>56</sup> Az EJEB ítélete a Juppala kontra Finnország ügyben, 42-43. pont. *A szerző kiemelése.*

<sup>57</sup> „Mint ahogy azonban a gyermek védelme és a róla való gondoskodás nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is, ez a szülői felügyelettel összefüggésben úgy értelmezendő: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállnia. Ez ad a jogalkotó államnak lehetőséget a törvényes beavatkozásra, és kötelezi az államot közvetlen helytállásra (tartás) a védelem és gondoskodás feladatára (büntető rendelkezések, állami gondozásba vétel)” (995/B/1990. AB hat., ABH 1993, 515, 528.).

érteni, hanem – a különböző jogszabályokban meghatározott feladat- és hatáskörében eljárva – valamennyi, ezért tételesen meg nem határozható állami és önkormányzati szervet is.<sup>58</sup>

Valamennyi vizsgált jelzőrendszeri szerv esetében megállapítható volt, hogy az általuk jelzett, vagyis a gyermekvédelmi rendszerbe bekerülő gyermekbántalmazási/elhanyagolási esetek száma jóval alacsonyabb, mint a társadalomtudományi kutatások által megállapított arány. Különös figyelmet érdemel azonban a gyermek általi segítségkérések alacsony száma, ami nem lehet pusztán annak eredménye, hogy az érintett gyermekek még túlságosan fiatalok ahhoz, hogy saját problémájukat jelezzék, jogaikat érvényesítsék. A gyermekek életkori sajátosságai mellett – vagyis azon kívül, hogy bizonyos életkorig nem várható el a gyermektől, hogy maga hozza működésbe a gyermekvédelmi szervek valamelyikét – a jogtudatosság hiánya, továbbá a gyermekvédelmi jelzőrendszer egyes szerveinek nem megfelelő érzékenysége is oka lehet a beérkezett jelzések alacsony számának.

A jogállamiságból eredő jogbiztonság sérelmét állapította meg az országgyűlési biztos az alábbi kérdésekben:

- a gyermekvédelmi jelzőrendszer megfelelő működése gyakran elsősorban a jelzőrendszert alkotó szerveknél dolgozók személyes kapcsolatának eredménye,
- a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai sokszor azért nem teljesítik kötelezettségüket, mert félnek a jelzéssel érintett személyek általi megtorlástól,
- a jogszabály által előírt és megkövetelt gyermekjóléti esetmegbeszélések számos esetben nem valósulnak meg.

Ezen általános megállapításokon kívül az egyes vizsgált szervek vonatkozásában a jelentés az Alkotmány 67. §-ában deklarált alapjoggal összefüggő visszásságot vagy annak közvetlen veszélyét állapította meg a következők tekintetében:

- Szarvaskő önkormányzata azáltal, hogy a településen semmilyen formában nem biztosítja a gyermekjóléti szolgáltatást, alapvető jogokkal összefüggő visszásságot okoz;
- az, hogy a személyi és szakmai feltételek nem felelnek meg a jogszabályban meghatározottaknak, alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában;
- az, hogy a gyermekjóléti szolgálatok nem minden esetben adnak tájékoztatást az általuk megtett intézkedésekről, alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét jelenti; szintén alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza az, hogy a gyermekjóléti szolgálat visszajelzési kötelezettségét szabályozó NM rendelet lex imperfectaként működik, vagyis a visszajelzés elmulasztására nem helyez kilátásba szankciót;

<sup>58</sup> AJB 3536/2009.

- az általános orvosképzésbe, valamint a házi orvos és házi gyermekorvos képzésbe beépített, gyermekbántalmazásra vonatkozó tananyag nem éri el azt a célt, hogy a bántalmazott gyermekkel kapcsolatba kerülő orvosok meghatározó szerepet töltsenek be a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésében alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában;
- a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős, valamint az iskolapszichológus működésének jelenlegi keretei alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozzák magukban;
- mivel a Gyvt. hatálya főszabályként kizárólag a menekültként vagy oltalmazottként elismert gyermekekre terjed ki, a rendezetlen jogállású gyermekeket a gyermekjóléti alapellátások vagy védelembe vétel keretein belül a gyermekjóléti központ nem gondozhatja. A gyermek gondozására kizárólag különleges veszélyeztetettség felmerülése esetén kerülhet sor, ami alapjoggal összefüggő visszásságot okoz.<sup>59</sup>

A vizsgálat során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása, valamint a visszásságok közvetlen veszélyének elkerülése érdekében a biztos a következő intézkedésekkel élt.

- Felkérte Szarvaskő Község Önkormányzatát, hogy gondoskodjék a törvényben meghatározott gyermekjóléti szolgáltatások ellátásáról.
- Felkérem az oktatási és kulturális minisztert, hogy fordítson kiemelt figyelmet a gyermekek jogtudatosítására, különös tekintettel annak ismeretére, hogy gyermekbántalmazás vagy elhanyagolás esetén a gyermek mely szervekhez fordulhat segítségért.
- Kezdeményezte a szociális és munkaügyi miniszternél, hogy gondoskodjon a jelzőrendszeri tagok nagyobb fokú intézményesített védelmének megszervezéséről. Szakmai standardok kimunkálása és hatékony közvetítése segítségével gondoskodjék ezen kívül arról, hogy a gyermekjóléti szolgálatok eleget tegyenek visszajelzési, valamint az esetmegbeszélések megtartására vonatkozó kötelezettségüknek.
- Felkérte az oktatási és kulturális minisztert, valamint az egészségügyi minisztert, hogy tegyen lépéseket annak érdekében, hogy az általános orvosképzés, valamint a házi orvos és házi gyermekorvos képzés során kiemelt kérdésként kezeljék az orvos gyermekvédelmi jelzőrendszerben betöltött szerepét, részletesen tárgyalják továbbá a gyermekvédelemben betöltött orvosszakmai jelenlét jogi kérdéseit. Az orvosképzésben szükséges, gyermekvédelmi jelzőrendszerben betöltött szerep iránti attitűd formálásának módszertani kidolgozására, illetve koordinációjára – az orvosszakmai szervezetek bevonásával – szintén az egészségügyi, valamint az oktatási és kulturális minisztert együttesen kérem fel.

<sup>59</sup> A kérdés elemzését lásd bővebben az AJB 7120/2009. számú jelentésben.



- Felkérte a Magyar Orvosi Kamara elnökét, hogy az orvosok képzése és továbbképzése során fordítson kiemelt figyelmet a Gyvt. 17. §. (2) bekezdésében foglalt kötelezettségek teljesítésére.
- Kezdeményezte az oktatási és kulturális miniszternél, hogy vizsgálja meg a gyermek- és ifjúságvédelmi felelősi, valamint az iskolapszichológusi rendszer hatékonyságát, és fontolja meg a felelős, valamint az iskolapszichológus kötelező alkalmazásának jogszabály általi bevezetését.
- Felkérte a szociális és munkaügyi minisztert, hogy a tisztázatlan státusú gyermekek vonatkozásában a Gyvt. 4. §-ának szabályozását hozza összhangba a Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseivel.

A jelentés átfogó jellege ellenére minden bizonnyal nem tekinthető a gyermekvédelmi jelzőrendszert érintő utolsó átfogó elemzésnek. Már most jelentkeznek ugyanis olyan kérdések, problémák, amelyeknek részletes elemzéséhez további ombudsmani munka, fókuszáltabb vizsgálódás szükséges.

#### **4.4. A gyermekjóléti alapellátás vizsgálata Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (OBH 1905/2009)**

##### *Vizsgálati tapasztalatok*

Tekintettel arra, hogy a gyermekjogi projekt 2009. évi súlyponti kérdésköre a gyermekek erőszakkal szembeni védelme – ideértve az erőszakos cselekmények elkövetésének megelőzését is – a biztos a 2006-ban a gyermekjóléti alapellátások biztosítása tárgyában indított átfogó vizsgálatát<sup>60</sup> Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 68. § (2) bekezdése<sup>61</sup> alapján védelemben vett gyermekek gondozásával kapcsolatosan folytatta. Az átfogó vizsgálat tematikájának megfelelően a biztos adatszolgáltatást kért az Észak-magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala Miskolci Kirendeltségének vezetőjétől a megyében működő gyermekjóléti szolgálatokról, továbbá a gyermekek átmeneti gondozását biztosító helyettes szülőkről, a gyermekek és családok átmeneti otthonairól. Információt kért arról is, hogy a gyermekjóléti szolgáltatást az egyes települések milyen formában működtetik. A rendelkezésére bocsátott adatbázisból – ügyelve arra, hogy a szolgáltatók között módszertani feladatokat ellátó gyermekjóléti központ, önálló szolgálatként, társulásban, integrált intézmény önálló szakmai egységeként, önálló családgondozó alkalmazásával működő szolgáltatás is legyen – választotta ki a vizsgálat alá vont tizenegy intézményt.

<sup>60</sup> Lásd OBH 4226/2006., OBH 5158/2007. számú jelentések.

<sup>61</sup> Gyvt. 68. § (2) A települési önkormányzat jegyzője – a gyermekjóléti szolgálat javaslatának figyelembevételével – védelemben veheti továbbá *a*) a szabálysértési hatóság értesítése alapján a szabálysértést elkövetett fiatakorút, *b*) a nyomozó hatóság nyomozást megtagadó határozata alapján a tizennegyedik életévét be nem töltött gyermeket, *c*) a rendőrség, az ügyészség, illetve a bíróság jelzése alapján a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt fiatakorút.

Ezt követően a biztos a vizsgált szolgáltatóktól kért adatszolgáltatást a 2007 óta a Gyvt. 68. § (2) bekezdése alapján védelembe vett gyermekekről, és a továbbiakban a mintegy 80 gyermekről készült dokumentációt tanulmányozott át. Bár a vizsgálat fókuszában a Gyvt. hivatkozott szakasza alapján védelembe vett, illetve a védelembe vételt megelőzően alapellátásban gondozott gyermekek álltak, az ombudsman nem mellőzhette a szolgáltatók bűnmegelőzéssel kapcsolatos prevenciós munkájáról, továbbá a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer működéséről való tájékozódást sem.

A Komárom-Esztergom és Pest megyében folytatott vizsgálatlal megegyezően a biztos ismételtlen megállapította, hogy a települések többsége Borsod-Abaúj-Zemplén megyében sem biztosítja az átmeneti gondozást. Az átmeneti gondozás hiányossága és a gyermek családból való kiemelése közötti összefüggéseket – a Pest megyei vizsgálat során szerzett tapasztalatokhoz hasonlóan – a miskolci módszertani intézmény vezetője is megerősítette.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése javult, de a működés hatékonysága tovább fokozható, az együttműködők köre bővíthető. A veszélyeztetettséget észlelő és jelzőrendszer szervezésével és működésével kapcsolatban azonban – a korábbi vizsgálatok tapasztalataival megegyezően – még mindenhol adódtak hiányosságok. Figyelemmel arra, a gyermekvédelmi törvény 2009. szeptember 1-jén hatályba lépett módosítása<sup>62</sup> a jelzési és együttműködési kötelezettség elmulasztásának következményeit megnyugtatóan rendezi, a biztos ajánlást nem tett.

A vizsgálat megállapította, hogy szolgáltatók többségénél nincsenek bűnmegelőzéssel kapcsolatos külön prevenciós programok. A kisebb szolgáltatóknál ezekre a szakemberek leterheltsége miatt nincs lehetőség, igyekeznek azonban bekapcsolódni a rendőrség iskolákban tartott drogprevenciós, illetve bűnmegelőzési programjaiba, lehetőség szerint részt vesznek az e tárgyban tartott továbbképzéseken.

<sup>62</sup> Gyvt. 17. § (1) Az e törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot láttnak el – a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében – a törvényben meghatározott alaptervekenység keretében *a)* az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, így különösen a védőnői szolgálat, a házi orvos, a házi gyermekorvos, *b)* a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ, *c)* a közoktatási intézmények, így különösen a nevelési-oktatási intézmény, a nevelési tanácsadó, *d)* a rendőrség, *e)* az ügyészség, *f)* a bíróság, *g)* a pártfogó felügyelői szolgálat, *h)* az áldozatsegítés és a kárenyhítés feladatait ellátó szervezetek, *i)* a menekülteket befogadó állomás, a menekültek átmeneti szállása, *j)* a társadalmi szervezetek, egyházak, alapítványok. (...) (4) Ha az (1) bekezdés *a)–i)* pontjában meghatározott személy vagy az (1) bekezdés *a)–i)* pontja szerinti szerv alkalmazottja a (2) vagy (3) bekezdésben foglalt jelzési vagy együttműködési kötelezettségének nem tesz eleget, a gyámhivatal – jelzésre vagy hivatalból – értesíti a feyelmi jogkör gyakorlóját és javaslatot tesz az érintett személlyel szembeni feyelmi felelősségre vonás megindítására. A gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén a gyámhivatal büntetőeljárást kezdeményez.

A biztos kiemelte, hogy a védelembé vételről rendelkező hatósági határozatok – melyek célja a veszélyeztetett gyermek saját családi környezetben való nevelkedésének, segítséggel történő biztosítása – sok esetben sematikusak. Jogszabályi kötelezettségüknek eleget téve a családgondozók a nevelési tervet elkészítik, a leírtak alapján azonban többnyire nem állapítható meg, hogy a segítségnyújtás pontosan mit jelent. Az ombudsman álláspontja szerint a védelembé vétel célja pusztán a szülő és a gyermek számára meghatározott kötelezettségek és magatartási szabályok betartására való kötelezéssel, annak kétheti, havi, vagy még ritkábban való teljesítésének rákérdezéssel való ellenőrzésével, a szociális munka eszköztárából kizárólag a segítő beszélgetés alkalmazásával nem érhető el. A vizsgálat megállapította, hogy a gondozási tervek készítésébe a családgondozók akkor sem vonnak be a pedagóguson, esetleg a pszichológuson kívül más szakembereket, ha a gyermek súlyos és/vagy többszöri bűncselekményt követett el. A jelentésben kiemelt esettanulmányok tanúsága szerint a gyermekek a szakemberek javaslata ellenére sem kaptak pszichológiai segítséget. Arra az egyes – főleg a kisebb – szolgáltatóknál szakember hiányában nincs is lehetőség.

A biztos megállapította azt is, hogy a büntetőeljárás megindulásától kezdődő és a pártfogó felügyelet elrendeléséig tartó védelembé vétel – figyelemmel arra is, hogy a gondozási folyamatban ilyenkor a pártfogó felügyelő még nem vesz részt – nem jelent visszatartó erőt. A bűnmegelőzés területén, továbbá a szabálysértést és bűncselekményt elkövető gyermekek tekintetében a biztos szükségesnek tartja a gyermekjóléti szolgálatok és a rendőrség fokozottabb együttműködését.

A biztos a Pest megyei vizsgálatot lezáró jelentésével megegyezően ismételt megállapította, hogy a szolgáltatók a jogszabályokban meghatározott feladataiknak nem tudnak maradéktalanul eleget tenni, erre tekintettel a Kormánynak tett korábbi ajánlását<sup>63</sup> fenntartotta. Ezen túlmenően felkérte a szociális és munkaügyi minisztert a szolgáltatók módszertani munkájának segítésére, az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a szociális tárcával együttműködve vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a rendőrség, a pártfogó felügyelői szolgálat és a gyermekjóléti szolgálatok együttműködése hogyan tehető eredményesebbé. Végezetül arra kérte a szolgáltatók szakmai ellenőrzését folytató hatóság vezetőjét, hogy a védelembé vétellel érintett gyermekek gondozási folyamatának ellenőrzését kísérje fokozottabb figyelemmel.

<sup>63</sup> Lásd OBH 5158/2007. számú jelentés: „Figyelemmel arra, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára is visszavezethető, a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében az Obtv. 25. §-a alapján javaslom a Kormánynak, hogy a *szociális szaktárca* segítségével tekintse át a gyermekvédelmi alapellátások rendszerét, finanszírozásának szabályozását, és vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy településeken élő gyermekek és családjaik részére miként biztosítható a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, továbbá az átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés.”

### *Esettanulmány*

Az 1995-ben született gyermek alapellátásban való gondozását a gyermekjóléti szolgálat a rendőrség szabálysértési értékre elkövetett lopás miatt történt értesítése alapján kezdte meg 2006-ban. A családgondozó a gyermek pszichológiai segítségét javasolta, de az anya a gyermeket a megbeszélte időpontban a vizsgálatra nem vitte el. A családgondozó felvette a kapcsolatot az iskolával, és a pedagógussal megállapodtak abban, hogy kölcsönösen jelzik egymásnak a gyermekkel kapcsolatos problémákat. A családgondozó rendszeresen tartotta a kapcsolatot a családdal, és ismét javaslatot tett a gyermek pszichológiai vizsgálatára. 2007 elején a rendőrség megint jelezte, hogy a gyermekkorú bűncselekményt követett el. A 2007 májusában a családgondozó személye megváltozott.

Az új családgondozó első feljegyzése 2008 augusztusában kelt. E szerint az anya élettársi kapcsolatot létesített, gyermeke nem akart vele költözni, ezért megszökött otthonról. A családgondozó javasolta, hogy a szülő tegyen bejelentést a rendőrségen, ha a gyermek előkerült, keressék fel a szolgálatot.

A félév múlva kelt feljegyzés szerint az iskola is jelezte a gyermek mulasztásait, kezelhetetlenségét. A családgondozó a gyermek védelembe vételére tett javaslatot. A védelembe vételi eljárás alatt is folyamatosan érkeztek a gyermek kezelhetetlenségére vonatkozó iskolai és szülő értesítések.

A gyermeket a jegyző 2008 áprilisában védelembe vette. Az egyéni gondozási terv a gyermek, a szülő, a családgondozó és a gyermekvédelmi felelős számára ír elő feladatokat. A családgondozó feladata: „segítséget nyújt a leírt szabályok betartása érdekében”. A gyermekvédelmi felelős feladata, hogy továbbra is jelezze az észlelt problémákat. A határidő folyamatos, a családgondozás eredményességének értékelése félévenkénti esetkonferencián történik.

A gyermek iskolai magtartása a védelembe vételt követően sem változott. A rendőrség 2008 nyarán csoportosan elkövetett rablás bűncselekményének elkövetéséről értesítette a szolgálatot. A családgondozó 2008 júniusában – a gyermek és a szülő együttműködésének hiánya miatt – a fiú ideiglenes hatályú elhelyezésére tett javaslatot. Az erről való értesülést követően a gyermek megszökött otthonról. A szolgálat értesítése alapján a fiút a rendőrség vitte be a gyermekvédelmi szakszolgálat befogadó otthonába, ahonnan többször megszökött.

A gyámhivatal a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését – a szakértői bizottság javaslatára – 2008 novemberében megszüntette. Bár a gyermek védelembe vételének megszüntetésére az ideiglenes elhelyezését követően nem került sor, a jegyzői gyámhatóság a 2008. november 25-én megtartott tárgyalást követően a gyermeket 2008 decemberében ismét védelembe vette. Az ezt követően készült egyéni gondozási-nevelési terv – felelősök, határidők és feladatok tekintetében – megegyezik a 2008 áprilisában készült tervvel. A gyermek hiányzásait az iskola folyamatosan jelezte, azt a szülő – a gyermek betegségével indokolva – elismerte. A családgondozó tevékenysége; segítő beszélgetés. A gyermeket pszichológus nem segítette.

#### 4.5. Az iskolai erőszak megelőzésével kapcsolatos átfogó vizsgálat (OBH 1906/2009)

*A vizsgálat háttere és célja*

A hivatalból elrendelt átfogó vizsgálat során arra szerettünk volna választ kapni, hogy az állami és társadalmi szervek milyen intézkedéseket tettek az iskolai erőszak megelőzésére, és ezek miként teljesülnek a közoktatási intézményekben.

Állami intézkedésnek tekintettük az erőszak megelőzése és kezelése terén született új jogszabályokat, illetve az eddigiek módosítását, az oktatási miniszter által létrehozott „Az Iskola Biztonságáért Bizottság” (a továbbiakban: Bizottság) ajánlásait, a pedagógus alapképzés, továbbképzés, valamint az oktatáskutatás-fejlesztés területén eddig tett különböző szintű intézkedéseket.

A vizsgálat átfogó jellegéből következően közel nyolcvan intézményt, szervezet – az oktatási és kulturális minisztert, a fővárosi és megyei önkormányzatokat, a megyei jogú városokat, az egyházakat, mint intézményfenntartókat, az Oktatási Hivatalt, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetet, a megyei pedagógiai intézeteket, valamint a Magyar Felsőoktatási és Akkreditációs Bizottságot – kerestünk meg. A fenntartók tájékoztatását az alábbi kérdésekkel kapcsolatban vártuk:

1. A fővárosi, illetve megyei önkormányzat fenntartásába tartozó iskolák pedagógiai-nevelési programjában és helyi tantervében, házirendjében hogyan jelenik meg, az erőszak-ellenességre való nevelés, az agresszió kezelése.

2. Miként veszi figyelembe a követelmény- és értékelési rendszer, a szabadidős foglalkozások kialakítása a gyermekek egyéni adottságát, képességeit, tehetségét.

3. Megvalósul-e, és hogyan az együttműködés a szülői szervezetekkel, a család-gyermek- és ifjúságvédelmi szervekkel.

4. Milyen eddig jól bevált, az erőszak megelőzésére szolgáló módszereket, jó példákat alkalmaznak az egyes iskolák, a pedagógusok részt vesznek-e ilyen tárgyú továbbképzésben. Milyen intézkedéseket tett eddig ennek érdekében a fenntartó.

5. Képzült-e az iskolapszichológusi rendszer, és ez a szakmai tevékenység miként jelenik meg a nevelési programokban, illetve a tanrendben.

6. Fenntartóként a szakmai ellenőrzés keretében folytatottak-e olyan vizsgálatot melynek témája az iskolai erőszak megelőzése volt, és ha igen, az milyen eredménnyel zárult. Kértük továbbá, hogy tanulmányozásra bocsássák rendelkezésünkre az iskolai erőszak megelőzésében példaértékű tanrendeket, illetve házirendeket.

Az Oktatási Hivaltól, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézettől, a pedagógiai intézetektől, és a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottságtól az iskolai erőszak megelőzésével, kezelésével kapcsolatos pedagógiai, szakmai szolgáltatásokról, a pedagógus alap- és továbbképzési lehetőségekről tájékoztunk.

### *A megállapított tényállás*

Az oktatási és kulturális miniszter álláspontja szerint az erőszak elleni fellépés nem szűkíthető le a közoktatásra, olyan társadalmi problémáról van szó, amely megjelenik a közoktatás intézményeiben is.

Több mint egy évvel ezelőtt a miniszter létrehozta „Az Iskola Biztonságáért Bizottságot”, amelynek tagjai – köztük a pedagógus szakszervezetek, és az országos szülői szervezetek delegáltjai – gyorsított munkában vállalták, hogy áttekintik a problémát. A bizottság számos szempont figyelembevételével elemezte az iskolai biztonsággal, és az iskolában előforduló erőszakos cselekményekkel kapcsolatos folyamatokat, és erre tekintettel fogalmazta meg ajánlásait.<sup>64</sup> Azok a javaslatok, amelyeket a Bizottság bemutatott, alkalmasak arra, hogy az iskolákban biztonságosabb környezetet hozzanak létre, csökkentsék a gyermekeket érintő veszélyeket, és az erőszakot. A kormány kezdeményezte a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban Köt.) 2008. évi módosítása során a nevelőtestületek és pedagógusok jogainak, lehetőségeinek szélesítését, továbbá a szülői kötelezettségek körének bővítését. A szülő kötelessége, hogy gyermekével megjelenjen a nevelési tanácsadáson, biztosítsa a gyermek iskolapszichológusi vizsgálatát és fejlesztő foglalkozásokon való részvételét, ha a tanulóval foglalkozó pedagógusok kezdeményezésére a nevelőtestület erre javaslatot tesz. A jegyző kötelezheti a szülőt, hogy e kötelezettségének eleget tegyen.

Az esélyegyenlőség érvényesülésének közoktatásban történő előmozdításáról szóló 2061/2008. (V. 16. ) Korm. határozat 3. pontja szerint elindult az iskolapszichológusi hálózat kistérségi szintű kiépítése. Ehhez kapcsolódnak a költségvetésről szóló 2008. évi CII. törvény 5. számú mellékletének 16/b) pontjában meghatározott források.

Az oktatási tárca koordinálásában, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet (OFI) közreműködésével megkezdődött a jelentkező iskolák, kollégiumok pedagógusainak felkészítése az iskolai erőszak eredményes kezelésére. Az OFI keretein belül működő Oktatásügyi Közvetítő Szolgálat mediációs programot indított a konfliktusok, vitás helyzetek megoldására. A nevelési oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8. ) MKM rendelet (a továbbiakban: R.) módosításával megteremtődött a jogszabályi háttér is a fegyelmi eljárás lefolytatását megelőző iskolai és kollégiumi egyeztető eljárás megszervezéséhez.

Önálló képviselői indítványra a Köt. módosítási javaslata lehetővé teszi, hogy az intézmény szervezeti és működési szabályzata kiegészüljön a közoktatási intézménybe belépőkre vonatkozó szabályokkal. A közoktatási törvény fentiek szerint javasolt módosítása esetén az egyes szabálysértésekről

<sup>64</sup> Az elkészült jelentés közel egy éve ismert a nyilvánosság előtt és bárki számára hozzáférhető az Oktatási és Kulturális Minisztérium honlapján ([http://www.okm.gov.hu/letolt/kozokt/iab\\_af\\_080605.pdf](http://www.okm.gov.hu/letolt/kozokt/iab_af_080605.pdf)).

szóló 218/1999. (XII. 28. ) Korm. rendelet közoktatásra vonatkozó szabálysértési tényállásai kiegészülhetnek a következők szerint „Az a szülő vagy gyám, aki a közoktatási intézmény területén botrányt okoz, 150 000 forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

A minisztérium anyagilag is támogatja a „Mentálhigiénés Alapfokú Továbbképzés Pedagógusoknak” program folytatását, amelyen eddig sok száz pedagógus vett részt, továbbá az ÚMFT TÁMOP forrásainak felhasználásával iskola- és tananyag fejlesztési programok, valamint az egyénhez igazodó pedagógiai tervezés erősítését támogató pályázatok születnek.

A fenntartók a tájékoztatás alapjául szolgáló információként a fenntartói tapasztalatot, az iskolák dokumentumait, az intézményvezetőkkel folytatott beszélgetést, illetve a fenntartásukba tartozó oktatási-nevelési intézmények körében végzett felmérés eredményét jelölték meg. Tekintve a levelek, és mellékletük jelentős terjedelmét, a válaszokat a jelentésben a feltett kérdések köré csoportosítva foglaltuk össze, melyből az alábbiakat emelem ki:

Több megyei közgyűlés elnöke kitért arra, hogy bár tapasztalata szerint a megye fenntartásában működő intézményekben iskolatípusonként eltérő mértékben jelent meg az agresszió, a médiában közzétett esetekhez hasonló, kirívó erőszakos cselekményekkel ritkán találkoztak. A problémát általában a tanulók magatartási zavara (például tolerancia hiánya, verbális agresszió diáktárssal, tanárral szemben, osztályzatok hamisítása, igazolatlan hiányzás, tanórák zavarása, szabályok be nem tartása) okozza. E magatartás okaként a családban történő nevelés hiányát, érzelmi-fizikai elhanyagolást, szorongást, depressziót, figyelem- és tanulási zavart, önértékelési zavarokat, kommunikációs készség hiányát, a média erőszakot súlykoló hatását, egyes rétegek kilátástalan helyzetbe jutását, elszegényedését, a drog- és alkoholfogyasztást, a dohányzást jelölték meg.

Az iskolák dokumentumaiban általában konkrétan nem fogalmazódik meg az erőszak-ellenességre nevelés, az agresszió kezelése, de a célkitűzések közvetve vagy közvetlenül szolgálják az erőszak megelőzését, illetve kezelését. A *pedagógiai nevelési programok* célja az emberi értékek közvetítése: például tanári példamutatás, a biológia, magyar nyelv, irodalom, testnevelés, tánc, dráma és médiaismeret órákon pozitív érték közvetítő esetek bemutatása, osztályfőnöki órákon tematikus beszélgetések, csoportterápia, mentálhigiénés foglalkozások, önismeret fejlesztés, toleranciára, empátiára nevelés, személyiség- és képességfejlesztés, beilleszkedési, magatartási nehézségeket kezelő pedagógiai tevékenység, tehetség, képesség kibontakoztatását segítő tevékenység, szociális hátrányok enyhítése. Több megyei fenntartó kiemelte az esélyegyenlőségi helyzetelemzést és esélyegyenlőségi szakértő által kontrollált tervet, mint az iskolai erőszak megelőzésének eszközt.

Az oktatási intézmények rendszeres kapcsolatot tartanak a család- és ifjúságvédelmi szervezetekkel, a rendőrkapitányság ifjúságvédelmi szakre-

ferensével. A kapcsolattartásban és az erőszak megelőzésében több megyei beszámolóban hangsúlyozták a főállású iskolai ifjúságvédelmi felelős alkalmazásának előnyeit.

A legtöbb intézményben – kivéve a gyógypedagógiai intézményeket és sajátos nevelési igényű gyermekotthonokat – főállású iskolapszichológus alkalmazására megfelelő forrás hiányában nincs lehetőség, pedig egyre fokozottabb igény mutatkozik jelenlétükre, különösen a szakiskolákban. Itt tömörülnek ugyanis nagyobb számban a magatartászavaros, beilleszkedési problémákkal küzdő tanulók. Ott, ahol tudtak a megyei közoktatásért közalapítvány támogatásával heti néhány órában iskolapszichológust alkalmazni, igen jó tapasztalatokról számoltak be az iskolaigazgatók.

A fenntartók ugyanakkor hangot adtak annak az aggodalmuknak, hogy az állami normatív támogatások reálértéke és az önkormányzat egyéb bevételi évek óta jelentős mértékben csökkennek. A működőképesség fenntartása érdekében a fenntartó csupán a törvényi minimális előírásokat tudja teljesíteni és engedélyezni intézményei számára. Egyre kevesebb forrás jut a továbbképzésekre, a tanítási időt követő délutáni foglalkozásokra, a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős, főállású vagy részfoglalkozású iskolapszichológus foglalkoztatására.

A megyék és a városok nagy részében szakmai ellenőrzés keretében az önkormányzat az iskolai erőszak megelőzésére irányuló vizsgálatot nem folytatott, egyes önkormányzatok tervei között azonban szerepel az e tárgyban indítandó vizsgálat.

Valamennyi fenntartó tájékoztatásából kitűnt, hogy az intézmények vezetői, a szakiroda munkatársai és a fenntartó képviselői is felismerték, hogy szükség van a szakemberek közötti együttműködésre. Van példa arra, hogy közgyűlési határozat alapján munkacsoportot hoztak létre, melynek célja preventív program elkészítése. A célok között említették az erőszak-ellenesség támogatását szolgáló társadalmi tudatformálást, az iskolában zajló szakmai tevékenységet támogató intézkedéseket, az iskola menedzsmentjének és pedagógusoknak szóló javaslatokat, az iskolafenntartó feladatainak meghatározását.

*A pedagógiai intézetektől érkezett válaszok összegzéséből az alábbi tényállás körvonalazódott:*

Egyáltalán nem érkezett felkérés a közoktatási intézményektől az iskolai erőszakkal kapcsolatos szakmai programok szervezésére Békés megyében, illetve gyérnek mondható az előzetes igényfelmérés Hajdú-Bihar megyében, ahol 2008-ban húsz közoktatási intézményből összesen öt jelezte, hogy érdekelné az iskolai erőszakkal kapcsolatos akkreditált továbbképzés, 2009-ben pedig hasonló lett az eredménye a tanárok önismeretére és a diákok más szemléletű megismerésére irányuló képzés előzetes igényfelmérésének is. Nem számolt be agresszió-megelőzésről Heves megye sem. Kifejezetten nagyarányúnak minősítette azonban a közoktatási intézmények iskolai erőszakkal



kapcsolatos szakmai programok iránti érdeklődését a Közép-dunántúli regionális Pedagógiai Intézet (Komárom-Esztergom, Fejér és Veszprém megye), továbbá jelentős az erőszakkal kapcsolatos programok jelenléte a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei, a Jász-Nagykun-Szolnok megyei, a Somogy megyei, továbbá a fővárosi intézet programjában.

A megkérdezett intézetek közül a Hajdú-Bihar megyei intézet jelezte problémaként, hogy lefedettség területén egyáltalán nem működik iskolapszichológus-szolgálat. Általános problémaként több intézet is jelezte, hogy a hátrányos helyzetű családok nehezebben tudják megoldani a gyermekek utaztatását az egyes terápiás kezelésekre. E probléma orvoslására például a Baranya megyei intézet alapszabályában rögzítette az utazó tanári hálózat biztosítását (fejlesztő pedagógus, szakember utazik a hátrányos helyzetű kistérségbe), azonban megfelelő tárgyi, személyi, pénzügyi feltételek híján ez nem mindig valósítható meg. Az alulfinanszírozás miatt nincs az esetszámoknak megfelelő szakember, sokszor várólisták alakulnak ki. További, több intézet által is kiemelt probléma, hogy a szaktanácsadás, a pedagógusok képzése, továbbképzése nem ingyenes, ezért azokat a pedagógusok egyre ritkábban tudják igénybe venni.

A tizenkilenc pedagógiai intézet közül kettő (Csongrád megye és Tolna megye) arról tájékoztatót, hogy a korábbi megyei pedagógiai intézet megszűnt, jogutódja pedig vagy egyáltalán nem végez szakmai szolgáltató tevékenységet (Tolna megye), vagy a pedagógiai szakszolgálatok közül csak a tanulási képességet vizsgáló tevékenységet végzi (Csongrád megye).

Az *Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet* 2009-ben az Oktatási és Kulturális Minisztérium „Erőszakmentes, egészségtudatos iskola” elnevezésű programjának, mozgalmának koordinátori feladatait látja el. 2008-ban hasonló feladatkörben szerepelt a „Biztonságos Iskoláért” elnevezésű programban. Megfigyelhető, hogy az előzőleg meghirdetett program eredményei, tapasztalatai átfolytak, tovább halmozódnak és érlelődnek a második, 2009-es programban. Kiemelkedő eredménye az első kezdeményezésnek az úgynevezett „jó gyakorlatok” összegyűjtése. Jelentőséggel bírna mindezek összesített megjelentetése, hiszen ez nemcsak azt az üzenetet hordozná, hogy problémákkal és egyre erősödő gondokkal szembesülnek mindenhol, hanem annak üzenetét is, hogy sok helyen a problémára szakmailag is megalapozott, hatékony megoldást találtak.

A *Magyar Akkreditációs Bizottság* elnöke válaszában kifejtette, hogy általános tapasztalata szerint „a pedagógusképzés területére benyújtott akkreditációs kérelmek szerzői fogékonyak voltak arra a kihívásra, hogy a hallgatók a gyakorlati képzés során elsajátítsák az iskola mindennapi valóságára adható tanári válaszokat. A képző intézmények a szakok tanterveiben felerősítették e hangsúlyokat, mind az oktatási jogok, mind a „biztonságos iskola” elveinek érvényesítését. A tanári mesterszokról szóló 15/2006 (IV.3.) OM rendeletben meggyőző részletességgel leírt kompetenciák fejlesztésekor elvileg nyílik lehetőség a konfliktuskezelés képességeinek kialakítására. A felsőoktatási in-

tézmények egyes kutatóműhelyeiben (például ELTE) e témával kapcsolatos felhalmozott releváns tudásanyagának a tanárképzésben történő hasznosítására van mód a tanárképzés pedagógiai-pszichológiai moduljában. Kiegészíti e stratégiát, hogy a tanárképzés területén az ún. speciális pedagógiai modulokban több olyan második szakképzettségként definiált képzés is elindulhatott (például család- és gyermekvédő tanár, pedagógiatanár, multikulturális nevelés tanára, inkluzív nevelés tanára stb.), melyek mind e kompetenciákat erősítik.”<sup>65</sup>

#### *A vizsgálat megállapításai*

A válaszok összegzését követően megállapítottuk, hogy az állami intézkedések nyomán kialakult jogszabályi környezet, az alapfokú és továbbképzési programok, a pedagógiai tervezés erősítését támogató pályázatok, az erőszak problémakörét feltáró kutatások kiegészülve az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet által kínált lehetőségekkel segíthetik az iskolai erőszakos cselekmények megelőzését. A vizsgálat tapasztalatai szerint az oktatási-nevelési intézmények az iskolai alapidokumentumok (pedagógiai programok, tantervek, házirendek) megújításánál figyelemmel vannak a prevenciót segítő feladatok meghatározására, és ezt fontosnak tartják a jövőre nézve is.

Lehetőségeikhez mérten alkalmazzák az eddig jól bevált módszereket, kevés kivétellel igénybe veszik a módszertani intézmények segítségét, törekednek a kompetencia alapú oktatásra és nevelésre. A már kialakult erőszak jelenségek esetében jól működtetik a gyermek- és ifjúságvédelmi kapcsolatrendszert. A megyei önkormányzatok esetenként igyekeznek pedagógiai szakszolgáltató intézmények működtetésével, munkacsoportok, prevenció programok létrehozásával támogatni a pedagógiai munkát.

Megfigyelhető a pedagógustársadalom pozitív, az erőszakmentesség mellett határozottan kiálló attitűdje is. Ott, ahol a pedagógusok részéről az erőszak megakadályozásával összefüggő lehetséges módszerek elsajátítására valós igény jelentkezik, hozzáférhetőek a pedagógiai szakmai szolgáltatások körében szerevezett, az erőszak megelőzésével, illetve kezelésével foglalkozó képzések. *Mindemellett a vizsgálat feltárta, hogy a megyei szinten működtetett pedagógiai szakmai szolgáltatásokhoz való hozzáférés, illetve maguk a kínált programok is országos szinten eltérő képet mutatnak. Tolna megye területén semmiféle szakmai szolgáltatás vagy tanácsadás nem működik, mely a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével és az oktatáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

*Az erőszak megelőzésére eddig tett állami és fenntartói intézkedésekkel kapcsolatban alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság nem volt megállapítható, tekintettel arra, hogy a módosult jogszabályoknak a joggyakorlatban való érvényesítéséhez, illetve a Bizottság ajánlásainak megvalósulásához az eddiginél hosszabb időnek kell eltelnie.*

<sup>65</sup> Bazsa György, a Magyar Akkreditációs Bizottság elnökének 2009. október 15-én kelt leveléből.

Fontosnak tartottuk azonban felhívni a figyelmet arra, hogy „Az Iskola Biztonságáért” Bizottság ajánlásai az oktatási intézmények szintjén nem valószínűsíthetően maradéktalanul, ha a pedagógiai módszerek megújulásához szükséges lehetőségeket – megfelelő források hiányában – a fenntartók, illetve a fenntartásukba tartozó oktatási intézmények nem tudják kihasználni. Az intézmény fenntartásban jelentkező forráshiány késleltetheti, sőt bizonyos esetekben akadályozhatja az iskolai erőszak megelőzésére és kezelésére eddig tett állami intézkedések megvalósulását.

*A jelentésben megfogalmazott ajánlások és azok következményei*

A vizsgálati tapasztalatok alapján az országgyűlési biztos

1. kezdeményezte, hogy az a megyei önkormányzat, amelyben nem működik pedagógiai szakmai szolgáltatás, alakítsa ki ennek feltételeit és intézményrendszerét, és a mulasztással előidézett alapjogsérelmet szüntesse meg;

2. felhívta az oktatási és kulturális miniszter figyelmét arra, hogy a rendelkezésre álló finanszírozási eszközökkel, pályázatok kiírásával, kampányok, képzések szervezésével nyújtson a jelenleginél hatékonyabb segítséget a következőkhöz:

- az iskolapszichológusi rendszer mielőbbi kialakításához,
- a pedagógusi továbbképzések minél szélesebb körben történő igénybevételehez,
- a gyermekek egyéni adottságait, képességeit, tehetségét fejlesztő változatos szabadidős foglalkozások kialakításához az oktatási intézményekben,
- a pedagógusi alapképzésben egy olyan egységes tananyag oktatásához, mely a jövőben segítheti az iskolai erőszak megelőzését, és a konfliktusok eredményes kezelését, ily módon biztosítja, hogy az oktatási intézményekben felnövekvő új generáció a társadalom minél humánusabb, értékesebb tagjává válhasson;

3. felhívta valamennyi oktatási-nevelési intézményt fenntartó figyelmét arra, hogy a fenntartásukba tartozó oktatási intézmények dokumentumainak jóváhagyásakor a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak az iskolai erőszak megelőzését és kezelését szolgáló célkitűzésekre.

A jelentést valamennyi érintettnek megküldtük, és álláspontjukat kértük az ombudsmani megállapításokkal és intézkedésekkel kapcsolatban. A projekt-füzet elkészítéséig több fenntartótól és pedagógiai intézettől érkezett válasz, melyekből kiténik, hogy egyetértenek a javasolt intézkedésekkel, a fenntartók a jelentést eljuttatják az önkormányzat oktatási és ifjúsági bizottságához és az oktatási intézményekhez is. Tervezett intézkedéseik között szerepel, hogy szorgalmazzák az iskolapszichológusi rendszer mielőbbi kialakítását, az intézmények szervezeti és működési szabályzatának, házirendjének felülvizsgálatát. A megyei közoktatási minőségirányítási program módosításakor nagyobb hangsúlyt kap a korszerű pedagógiai módszerek elsajátítása, az iskolai

agresszió megelőzése és kezelése, a kompetencia alapú oktatás, a halmozottan hátrányos helyzetű és sajátos nevelési igényű tanulók szakképzéshez juttatása, a gyermekek tehetségét fejlesztő változatos szabadidős foglalkozások kialakítása. A pedagógiai intézetek tájékoztatást adtak a képzési ajánlatokról és a megrendelhető szolgáltatásairól. Ezek között szerepel például emberi jogi ismeretek, drámajáték vezetés, sajátos nevelési igényű gyermekek integrált nevelése, stressz- és konfliktuskezelés, önismereti tréningek, módszertani segítségnyújtás a magatartási- beilleszkedési zavarral küzdő gyermekek neveléséhez, szenvedélybetegségek kialakulása és hatásai, problémamegoldás, kreatív fejlesztés, kompetencia alapú oktatási programcsomagok.

#### **4.6. Az iskolai fegyelmi eljárást megelőző egyeztető eljárás vizsgálata (OBH 3437/2009)**

A vizsgálat előzményei közt érdemes kiemelni az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, mint gyermekjogi szakombudsmannak az iskolai erőszak kezelésével kapcsolatos, kettős *szerepvállalását*: a biztos egyrészt felhív az állami beavatkozás, megelőzés szükségességére, másrészt alapjogi szempontból és a szükségesség és az arányosság mércéjével vizsgálja az állam által alkalmazott vagy alkalmazni kívánt jogi eszközöket (jogalkotás) és a jogkorlátozások gyakorlatát.

A biztos már egy tavaly kiadott jelentésében<sup>66</sup> rögzítette, hogy az *iskolai erőszak* terjedését, ezen belül pedig a tanulóknak a pedagógusok ellen elkövetett erőszakos cselekményeit rendkívül aggasztónak és veszélyesnek tartja. Az iskolai agresszió minden szereplő számára súlyos következményekkel jár: az iskola, a pedagógusok, a szülők, az egész társadalom és elsősorban természetesen a gyermek, a tanuló szempontjából egyaránt. Paradox módon a – sok esetben kiszolgáltatott helyzetben lévő – gyermek, a fiatal az általa elkövetett erőszakos cselekményeknek maga is legalább annyira áldozata, mint amennyire végrehajtója. Idézett jelentésében a biztos hangsúlyozta, hogy az iskolai agresszió kérdéskörét érdemes *szélesebb összefüggéseiben* vizsgálni, a szankcionálás során fokozott figyelmet fordítva a megelőzésre, az elterelésre, a represszió helyetti reparációra, jóvátételre. Az iskolai erőszakkal szembeni küzdelem azonban soha, semmikor sem jelentheti azt, hogy a tanulók jogsértése miatt más alapvető jogaik megvonhatóak lennének, éppen ellenkezőleg: esetükben az *anyagi és eljárási jogi garanciáknak maradéktalanul és fokozottan érvényesülniük kell*.

Az ombudsman jogalkotási folyamatok nyomán követése, valamint a Hivatalához érkezett jelzések nyomán értesült arról, hogy a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló rendelet<sup>67</sup> 2008. december 9-étől egy új jogintézményt iktatott be a tanulókkal szemben alkalmazható fegyelmező intéz-

<sup>66</sup> Lásd OBH 2223/2008. számú jelentés.

<sup>67</sup> A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 32. § (1)–(3) bekezdése.

kedések és szabályok rendszerébe, ez az ún. egyeztető eljárás. Célja a fegyelmi eljárás egyfajta „kiváltása”, a kötelességszegéshez elvezető események feldolgozása, értékelése, ennek alapján a kötelességszegő és a sértett közötti megállapodás létrehozása, a sérelem orvoslása érdekében.

Az egyeztető eljárás szabályozása és gyakorlata azért került az ombudsmani érdeklődés homlokterébe, mert a jogintézmény létrehozása az iskolán belüli erőszak hatékony megelőzésében és kezelésében valódi és érdemi előrelépést jelenthet. A szabályozás áttekintése, illetve az érintett szakmai szervezetek jelzései alapján azonban az egyeztető eljárás rendeleti szabályozásával kapcsolatosan több garanciális jellegű hiányosságra derült fény. A biztos ezért a tanulók tisztességes eljáráshoz való jogával, valamint az ártatlanság védelmének követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt hivatalból vizsgálatot indított, és megkereste az oktatási és kulturális minisztert.

A miniszter válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy az egyeztető eljárás *a teljes önkéntességen alapul*, az önkéntesség tényleges megvalósulásának biztosítéka pedig maga a tény, hogy a jogintézmény működése az érdekeltek akaratán múlik, és az intézmény az eljárásban már csak azért sem érdekelt, mert az eljárás a nevelőtestülettől vonja el a fegyelmi eljárás során biztosított jogokat. A fegyelmi eljárást megelőző eljárás a kötelességszegésről szóló értesítés megküldésével indul. A közoktatás egész jogorvoslati rendszere biztosítja, hogy indokolatlanul, jogosulatlanul senkivel szemben ne hajtsanak végre fegyelmi büntetést.

A miniszter szerint mindezek miatt a jogintézmény nem igényel külön törvényi szabályozást, hanem az érdekelteket hatalmazza fel arra, hogy saját maguk alakítsák ki a vonatkozó eljárási rendet. További indokként a minisztérium arra hivatkozott, hogy a jogalkotónak széles körű mérlegelési lehetősége van annak eldöntésében, hogy valamely kérdést milyen szintű jogszabályban és milyen részletességgel rendez. A hatásvizsgálat elvégzésével kapcsolatosan arról tájékoztatott, hogy arra mód és lehetőség nem volt, mivel egy új jogintézmény bevezetéséről van szó, ugyanakkor a szabályozást széleskörű vita előzte meg, amelyben a szülői szervezetek és a diákönkormányzatok érdekképviseletét ellátó szervezetek is részt vettek. A minisztérium álláspontja szerint a rendelet minden olyan garanciát tartalmaz, amely biztosítja az eljárásban részt vevő kiskorú megfelelő védelmét és jogainak érvényesítését, valamint az önrendelkezési jog gyakorlását.

A jelentés emellett említi az *Iskola Biztonságáért Bizottság* a konfliktust megelőző, erőszakot csökkentő eljárásokkal kapcsolatos ajánlásait, valamint az *Ifjúsági Közélet Fejlesztéséért Alapítóvány* és tizenhat másik civil szervezettel közös, az új jogintézmény hatékony és jogszerű működésével kapcsolatos kritikáit, javaslatait.

Az ombudsmani jelentés – utalva a gyermekjogi egyezmény 12. cikkére – hangsúlyozta, hogy a tisztességes eljáráshoz való jognak fokozottan kell érvényesülnie olyan ügyekben, amelyekben a *gyermek az, akit eljárás alá vontak*. Az ártatlanság védelme és a védelemhez, védekezéshez való jog nem csak a

büntetőeljárásra vonatkozik, hanem *kiterjed* a szabálysértési, illetve a *fegyelmi eljárásra egyaránt*, gyermekek esetében pedig még további *extragaranciákat* is követel. A fegyelmi eljárásra vonatkozóan a közoktatási törvény, valamint a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló rendelet együttesen több olyan eljárási minimumszabályokat határoznak meg, amely biztosítja az alapjogi garanciák érvényesülését. Az ombudsman utalt arra is, hogy az eljárási garanciák biztosítása és az alanyi alapjogok védelme szorosan összekapcsolódnak, kölcsönösen feltételezik egymást. Az alanyi alapjogok egy kielégítő, teljes körű garanciarendszer működése mellett is sérülhetnek, de ha az eleve hiányos, homályos, kijátszható, az jól kiszámíthatóan, mintegy előre kikövezt úton a gyermekek jogainak sérelméhez vezet. E jogsérelmek azonban már a jogalkotás szintjén megelőzhetőek.

A vizsgálat során formai előkérdésként merül fel, hogy a hatályos szabályozás kielégíti-e a követelményt, amely szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. A biztos álláspontja szerint aggályosnak tekinthető, hogy az új jogintézmény létrehozásakor a közoktatási törvény megfelelő módosítására, még egy törvényi felhatalmazás beiktatására sem került sor, a jogalkotó csupán rendeleti szintű szabályozást hozott létre. Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy a jogbiztonság követelményét, valamint az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sértő jogi helyzet áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó az egyeztető eljárás intézményét rendeleti szinten szabályozta.

A jelentés megállapításai szerint az egyeztető eljárás egy olyan összetett, legalább háromoldalú alapjogi konfliktus hálózatot kíván célzottan kezelni és feloldani, amelyben jelen van a sértett gyermek, tanuló, az eljárás alá vont, jogsértés elkövetésével „vádolt” gyermek, tanuló, esetlegesen maguk a szülők (mindkét oldalon), valamint a felek között közvetíteni szándékozó és – adott esetben – szankciókat is alkalmazó iskola, mint intézmény. Az eljárás alanyai gyermekek, akik az iskolával, mint intézményi autoritással szemben alárendelt, függő helyzetben vannak. A szabályozás kialakításakor tehát egyszerre kell összetett alapjogi és pedagógiai szempontokat figyelembe venni, amelyek teljes körű mérlegelését a jogalkotó – megfelelő iránymutatás nélkül – nem háríthatja át az iskolákra. A biztos szerint így felmerül az a kérdés, hogy az eljárási minimum sztenderdek megalkotásának hiánya nem kódolja-e eleve a rendszerbe potenciálisan az önkényes értelmezés, a visszaélés lehetőségét, nem okoz-e az eljárás alá vont gyermekek, tanulók jogaival összefüggésben visszásságot.

A jelentés hangsúlyozza, hogy a szabályozása során az eljárás alá vont gyermeket a hasonló helyzetbe került nagykorú személyekhez képest nem „minigaranciák” illetik meg; a helyzet éppen ellenkező. A kiskorúakkal szemben folytatott vagy az őket érintő jogi eljárásokban a garanciák szerepe és jelentősége fokozottan felértékelődik, ezt a szabályozás meghozatalakor a jogalkotónak első helyen kell figyelembe vennie. Az egyeztető eljárás szabályo-

zásából az is kitűnik, hogy az új intézmény bevezetése korántsem opcionális jellegű: az intézmény nem mérlegelhet, az eljárásra vonatkozó szabályokat – az adott szülői szervezet és a diákönkormányzat kezdeményezésére – meg kell alkotnia, a mechanizmust működtetnie kell.

A jelentés rámutat arra, hogy az egyeztető eljárás esetében *alapvető elemek hiányoznak*, azaz a jogalkotó olyan szabályok kidolgozását „bízta” a nevelési-oktatási intézményekre, mint például az eljárásból való kizárásra (összeférhetetlenségre) vonatkozó szabályok, vagy az, hogy kik vehetnék részt az eljárásban, kiknek a részvétele kötelező. Nincs kifejezett utalás arra sem, hogy a létrejött megállapodást kötelező-e írásba foglalni, az írásba foglalt dokumentumnak milyen elemeket kell kötelezően tartalmaznia, megszegése esetén milyen jogkövetkezmények lehetségesek. Még azt sem határozza meg a rendelet, hogy kinek a feladata maga a közvetítés, az eljárás koordinálása, az egyeztető eljárás vezetéséhez szükséges-e, megkövetelhető-e valamilyen speciális szakismeret, kompetencia.

A jelentés szerint e szabályozási hiányosságok abból a szempontból is aggályosnak minősülnek, mivel hatásukban alkalmasak arra, hogy kiüresítsék a fegyelmi eljárás intézményét, a fegyelmi eljárásra vonatkozó garanciális rendelkezéseket. Az intézményi autonómiára való indokolatlan hivatkozással, az iránymutatás nélküli önszabályozás kikötésével ugyanis nem szorítja keretek közé a külső, az iskola részéről felmerülő nyomásgyakorlási lehetőségeket. Az oktatási intézmények számára kézenfekvő megoldás lehet a jóval kevesebb kötöttséggel járó, így egyszerűbb és gyorsabb, nem formális, garanciákkal nem kellően körülbástyázott egyeztető eljárás előnyben részesítése a fegyelmi eljárás lefolytatásával szemben, még akkor is, ha egyébként az utóbbi lenne az indokolt.

Bár formálisan az eljárást nem az oktatási intézmény „üzemelteti”, de az intézmény keretei között működik, ahhoz ezer szállal kötődik, a potenciális intézményi nyomásgyakorlás megelőzésére, érdemi ellensúlyozására a kötelező, számon kérhető minimumszabályok, a világos támpontok hiánya miatt a szabályozás kialakításában egyébként egyetértési joggal rendelkező szülői szervezetek és diákönkormányzatok sem képesek. Az ombudsman mindezek alapján megállapította, hogy a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét sérti, valamint az eljárás alá vont tanulók védelemhez való jogával és tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz az a jogi helyzet, hogy a rendelet vagy annak melléklete nem határozza meg az egyeztető eljárásra vonatkozó, általánosan kötelező minimumszabályokat.

A rendelet fogalomhasználata, amely szerint az egyeztető eljárásban érdekelt egyik felet „kötelességszegőként” nevezi meg, alapvetően ellentétes az ártatlanság vélelmének alkotmányos követelményével.<sup>68</sup> Hangsúlyozni kell,

<sup>68</sup> Az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

hogy ez nem pusztán „formális” követelmény; az ártatlanság vélelmének követelménye alapvető garanciális elem az eljárásokban, amely a méltányos elbánást hivatott biztosítani. A jelentés megállapítása szerint a rendelet „kötelességszegő” fogalomhasználata a bizonyítás, a sérelmet elkövető elismerő nyilatkozata nélkül, az ártatlanság véelme követelményének jogszabályi szintű kiüresítését jelenti, és ezáltal alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

Összegzésként az állampolgári jogok biztosa rámutatott, hogy az iskolai erőszakkal szembeni küzdelem soha, semmikor sem jelentheti azt, hogy a tanulók jogsértése miatt más alapvető jogaik megvonhatóak lennének, éppen ellenkezőleg: esetükben az anyagi és eljárási jogi garanciáknak maradéktalanul és fokozottan érvényesülniük kell. Az egyeztető eljárásra vonatkozó szabályozás a szükséges alapjogi, formai és tartalmi garanciákkal kiegészítve, alkalmas, hatékony és ténylegesen alkalmazható eszközzé válhat az oktatási intézmények, a gyakorlat számára, egyúttal hozzájárulhat a gyermekek jogainak fokozottabb védelméhez is.

A jelentésben feltárt visszásságok orvoslása és megelőzése érdekében a biztos javasolta az oktatási és kulturális miniszternek, hogy kezdeményezze a közoktatási törvény fegyelmi felelősségről szóló 76. §-ának módosítását és iktassa be az egyeztető eljárás alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezést. Továbbá, hogy a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló rendeletben határozza meg az egyeztető eljárásra vonatkozó, a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából szükséges, általánosan kötelező minimumszabályokat. Végezetül pedig felkérte a minisztert, hogy a rendelet megfelelő rendelkezéseinek módosításával szüntesse meg a tisztességes eljáráshoz való joggal, illetőleg az ártatlanság véelme követelményével ellentétes jogi helyzetet.

#### **4.7. Egyéb gyermekjogokat érintő vizsgálatok összefoglalása – oktatás; gyermekvédelem és hatósági ügyek**

##### **4.7.1. Gyermekjogok érvényesülése az oktatásban**

A nevelési-oktatási intézmények működésével, illetve a gyermekek, tanulók oktatási jogaival kapcsolatosan a hivatalhoz érkezett beadványok alapján elmondható, hogy a jogsértések a legtöbb esetben a jogok, illetve a jogérvényesítési lehetőségek ismeretének hiányára vezethetők vissza. Ebből következik az is, hogy a visszásságok megfelelő tájékoztatással számos esetben orvosolhatók, hiszen előfordul, hogy nem is maguk a gyermekek vagy szüleik kérnek segítséget, hanem a közoktatási intézmények vezetői kívánnak meggyőződni arról, hogy intézményi gyakorlatuk megfelel a hatályos jogszabályi előírásoknak, illetve nem sért alapvető jogot. A megelőzés és a hatékony jogérvényesítés érdekében éppen ezért a hozzánk fordulókat igyekszünk tájékoztatni az őket érintő jogi, alapjogi kérdésekben. E fejezetben azoknak a vizsgálatoknak a tapasztalatait foglaltuk össze, amelyeket az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a közoktatással kapcsolatosan folytatott le.



*Szülői beadvány alapján indult vizsgálat egy óvodás gyermek ügyében.*<sup>69</sup> A panaszos az orvosilag igazoltan hiperaktív, magatartási zavarokkal küszködő gyermeke ügyében kérte az ombudsman segítségét. Beadványához mellékelte az óvoda levelét, amelyben a szülőket arról tájékoztatták, hogy a gyermeket – társai és saját testi épségét veszélyeztető magatartása miatt – az intézmény a következő naptól nem tudja fogadni. A levélben ugyanakkor felkérték a szülőket, hogy a gyermek viselkedési zavara, kezelhetetlensége, nevelőivel és társaival szembeni agresszivitása miatt a kezelés és segítségnyújtás érdekében forduljanak szakemberekhez. A vizsgálat során az ombudsman megkereste az óvodát, valamint az illetékes gyermekjóléti szolgálat vezetőjét.

A vizsgálat feltárta, hogy korábban egy szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleményében megállapította, hogy a gyermek ép értelmű, további óvodai fejlesztést igényel, magatartási problémái miatt javasolták szakambulancián való vizsgálatát. A gyermeket ennek ismeretében vette fel az óvoda. Később a szakambulancián többször kezelték, és a zárójelentés rögzítette, hogy a gyermek sajátos nevelési igényű, részére az integrált óvodai elhelyezés javasolt. A zárójelentésben szerepel továbbá, hogy a gyermek viselkedésterápiás programban való részvétele mellett az anya bekapcsolódott a szülőtréning programba, az azonban betegsége miatt megszakadt.

Az óvodavezető tájékoztatása szerint a beadványban kifogásolt levél célja az volt, hogy a szülőket szakmai segítség igénybevételére készítse. A gyermeket az óvodai nevelésből nem akarták kizárni, a kért vizsgálatok elvégzéséig azonban – a többi gyermek védelmében – nem akarták fogadni. Az anya a gyermeket a levél átvételét követően nem vitte óvodába. A nevelési tanácsadó vezetője tájékoztatta az óvodavezetőt arról, hogy az édesanya felvette velük a kapcsolatot, a gyermeket a vizsgálatra elvitte.

Az óvoda hitoktatójának, gyermekvédelmi asszisztensének, logopédusának és gyógypedagógusának feljegyzései is rögzítik a gyermek állapotának rosszabbodását. Az óvoda értesítette a gyermekjóléti szolgálatot is arról, hogy a gyermek magatartása az utóbbi időben megváltozott, a szülők nem érzik súlyos problémának az agresszivitást, az intézmény pedagógusait pedig nem tekintetik partnernek.

A gyermekjóléti szolgálat a jelzést követően esetmegbeszélést tartott, amelyen a szakemberek megállapodtak abban, hogy tekintettel a szülő nevelési tanácsadóval történő önkéntes együttműködésére egyelőre nem tartják indokoltnak a gyermekjóléti szolgálat belépését a segítő folyamatba. A nevelési tanácsadó a gyermekről szakvéleményt készített, felvette a kapcsolatot az ideggondozóval, valamint a polgármesteri hivatal az oktatási irodájával, elkezdődött a gyermek gyógyyszeres terápiájának beállítása.

A gyermek 2009 februárjától a problématípusának megfelelő nevelést biztosító, alapítványi óvodába jár. A havi hatvanezer forintos térítési díjat a városi

<sup>69</sup> Lásd OBH 6121/2008. számú jelentés, előadója: dr. Gyórfy Zsuzsanna.

önkormányzat – a szakértői bizottság és a gyermekjóléti szolgálat javaslata alapján – átvállalta.

Az ombudsmani vizsgálat során az alábbi megállapítások születtek. A nevelési-oktatási intézmények a gyermekvédelmi törvény<sup>70</sup> 17. § (1) bekezdése szerint a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai. A jelzőrendszeri tagok a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatellátásuk során a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni. A gyermekjóléti szolgálatok a gyermek érdekeit védő személyes szociális szolgáltatásokkal, a szociális munka módszereivel és eszköztárának felhasználásával nyújtanak a családoknak segítséget. A gyermek veszélyeztetettsége esetén az óvodát jelzési kötelezettség terheli.

Az óvoda vezetője, pedagógusai érzékelték a gyermek magatartási zavarainak erősödését, azokat pedagógiai eszközökkel azonban tudták orvosolni. Az óvodának tudomása volt arról, hogy az anya a szakambulanciára, a nevelési tanácsadóba nem viszi el a gyermeket, annak okát, az anya együttműködése hiányának hátterét nem tárták fel. Az előzményi dokumentumokra tekintettel megállapítható, hogy a gyermek kezeletlen magatartási problémái következtében kialakult veszélyeztetettsége minden kétséget kizáróan fennállt.

Figyelemmel arra, hogy az óvoda – a gyermekjóléti szolgálatnak küldött – jelzése inkább a probléma hátrítására irányult, a gyermek védelmére hivatott és köteles szolgáltató és az intézmény közötti együttműködés nem volt megkezdhető. A gyermek veszélyeztetettségének megszüntetésére irányuló szakmai segítség az óvoda jelzését megelőzően és attól részben függetlenül megkezdődött. Mindebből következően a vizsgálat feltárta, hogy – különös tekintettel a gyermek sajátos nevelési igényére, továbbá óvodai nevelésben való részvételi kötelezettségére – az intézmény előzőekben ismertetett eljárása, valamint a gyermekvédelmi törvényben meghatározott jelzési, együttműködési és tájékoztatási kötelezettség elodázása visszasságot okozott a gyermek védelméhez és gondoskodáshoz való jogával<sup>71</sup> összefüggésben. A biztos kezdeményezte az intézmény vezetőjénél, hogy a jövőben valamely szakmai segítséget igénylő probléma, illetőleg az intézményben nevelkedő gyermekek veszélyeztetett helyzetének észlelésekor haladéktalanul tegyenek eleget a gyermekvédelmi törvény 17. § (2) és (3) bekezdésében foglalt jelzési és együttműködési kötelezettségüknek. Az intézményvezető a kezdeményezést elfogadta.

*Ugyancsak panasz alapján indult vizsgálat az óvodai térítésekkel, „önkéntes” felajánlásokkal kapcsolatban.*<sup>72</sup>

<sup>70</sup> A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény.

<sup>71</sup> Alkotmány 67. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.”

<sup>72</sup> Lásd OBH 2365/2008. számú jelentés, előadója: dr. Bene Beáta.

Több panaszos szerint vécépapírt, papír zsebkendőt, szalvétát, szappant, fogkrémet, ágyneműt és huzatát, írószereket, helyenként gyümölcsölt kérnek a szülőktől az óvodák, természetesen nem előírva, hanem önkéntes hozzájárulásként. A közoktatási törvény<sup>73</sup> ugyanakkor kimondja, hogy az óvodai nevelés ingyenes, a 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet<sup>74</sup> pedig meghatározza azokat az eszközöket, amelyeket kötelezően biztosítani kell az óvodák feladatellátásához. Minimális feltétel többek között a fésű, a fogkefe, a fogmosó pohár, az ágynemű, a törölköző, az abrosz, a papírszalvéta, valamint ide tartoznak az ábrázoló tevékenységet fejlesztő anyagok, vagyis azok, amelyek a rajzoláshoz, a festéshez, mintázáshoz, építéshez szükségesek. A rendelet azonban nem egyértelmű: nincs benne megnevezve a vécépapír, a zsebkendő, a fogkrém és a szappan. A vizsgálat során megkeresett közoktatási intézmények fenntartóinak válasza szerint ezekkel a szülők önkéntes felajánlásként látják el az óvodákat.

Álláspontunk szerint a tisztálkodás kellékeiről, az ágyneműről és a nevelőmunkát segítő eszközökről az intézményeknek, illetve a fenntartóiknak kell gondoskodniuk. Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy az ezzel ellentétes gyakorlat kialakulásához a hiányzó anyagi forrás, valamint a nem megfelelő jogszabályi környezet vezetett, ami sérti a jogbiztonság követelményét és a művelődéshez való alapvető jogot.

A közoktatási törvény felsorolja a térítéssel igénybe vehető szolgáltatásokat, köztük az étkeztetést is. Az étkezési díjak megfizetése alól a szociális helyzet függvényében mentesség kapható. Álláspontunk szerint e jogalkotói szándéknak ellent a gyakorlat, ha az intézmények az ingyenes étkeztetésre jogosult gyermekek szüleitől is valamiféle hozzájárulást várnak el, úgymond „önkéntes felajánlásként”.

A vizsgálat során megkeresett valamennyi szerv felhívta az ombudsman figyelmét arra a rendelkezésre, amely szerint a szülő írásos beleegyezését kell beszerezni minden olyan óvodai, iskolai, kollégiumi döntéshez, amelyből a szülőre fizetési kötelezettség hárul. Álláspontunk szerint azonban ez a kitétel nem a kötelező minimum szolgáltatásokra vonatkozik, hanem a lehetséges többletszolgáltatásokra, amelyek nem tartoznak a rendeletben előírtak közé (például színházlátogatás).

A gyermekek étkezésének minőségét meghatározó jogi szabályozás, illetve annak ajánlásként való megfogalmazása<sup>75</sup> ugyan véleményünk szerint nem

<sup>73</sup> A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény.

<sup>74</sup> A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 7. számú melléklete.

<sup>75</sup> A gyermekek táplálkozásával, annak minőségével kapcsolatos szabályokat a vendéglátó termékek előállításának feltételeiről szóló 67/2007. (VII. 10.) GKM-EüM-FVM-SZMM együttes rendelet határozza meg, amelynek melléklete tartalmazza azokat az ajánlásokat, amelyek a különböző életkorú gyermekek számára napi energia- és tápanyag-bevitelt, illetve étel-miszer-felhasználást állapít meg. A „B” jelű táblázat korcsoportonként és

biztosítja a megfelelő ellátást, az intézmények azonban ennek ellenére – már csak az ételmezés-egészségügyi követelmények miatt – sem háríthatják át a szülőkre a kiegészítés kiadásait.

Az ombudsmani jelentés megállapította, hogy a kialakult gyakorlat, a vonatkozó jogszabály egyértelműségének hiányossága a jogállamiság elvéből eredő jobbiztonság követelményével, illetve a művelődéshez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott. A visszásság megszüntetése érdekében a biztos kezdeményezéssel fordult az intézmények vezetői és fenntartói felé, a házi rend szabályainak és a gyakorlatnak a jogszabályoknak megfelelő módosítása érdekében, valamint ajánlást tett az oktatási és kulturális miniszternek, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a minimum feltételek biztosítása során a fogyóeszközök tekintetében és a táplálkozás kiegészítésére vonatkozóan országosan egységes gyakorlat alakulhasson ki. Mindezek mellett felhívta a pénzügyminiszter figyelmét, hogy a közoktatási intézmények feladatellátását részben meghatározó állami normatíva szűkössége jelentősen befolyásolja a jelentésben feltárt visszás körülményeket.

*Egy újabb ügyben egy középiskolai pedagógus fordult a hivatalhoz diákjai kötelező kollégiumi étkeztetésével kapcsolatosan.<sup>76</sup>*

A tanulók problémája az volt, hogy a kollégiumi szolgáltatás csak minden biztosított étkezés (vagyis hétfőtől péntekig reggeli, ebéd, vacsora) igénybevételével érhető el a diákok számára. Az étkezés lemondására csak kivételes helyzetben volt lehetőség. Sok tanuló azonban nem kért volna néhány étkezést, jellemzően a pénteki ebédet és vacsorát, illetve a hétfői reggelit. A pedagógus az intézményvezetőhöz fordult a diákok problémáit tolmácsolva. Az igazgató az ügyben a fenntartótól kért állásfoglalást, de mivel választ nem kapott, a pedagógust többek között a következőkről tájékoztatta: „A kollégium felelős az érvényes törvények és rendeletek alapján azért, hogy az életkornak megfelelő tápanyagszükséglet beviteli lehetőségét biztosítsa. Ez magában foglalja a rendszeres, melegétkeztetést is. Emiatt nem lehet a kollégiumot igénybe venni étkezés nélkül.” A tanár ezek után fordult állásfoglalásért az állampolgári jogok országgyűlési biztosához.

A vizsgálat során az intézmény igazgatója azt a tájékoztatást adta, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosától a pedagógus számára küldött állásfoglalás nyomán az étkeztetési gyakorlatot a kollégiumban már átalakították. A kollégiumba történő megérkezéskor a tanulók szülei –, illetve nagykorú tanulók esetén maguk a diákok – az étkezéssel kapcsolatosan egy nyilatkozatot tölthettek ki, amelyben lehetőség nyílt arra, hogy a tanulók megjelölhessék azokat az étkezéseket, amelyeket igénybe kívántak venni.

---

élelmiszerfajtánként megadja az ajánlott mennyiséget, amelyet csoportos étkezés során szükséges a gyermekeknek megkapniuk. A rendelet azonban mindezt csupán ajánlásként és nem kötelező előírásként fogalmazza meg.

<sup>76</sup> Lásd AJB 3432/2009. számú jelentés, előadója: dr. Retkes Zita.

Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a Magyar Köztársaság a művelődéshez való jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg. Ennek megfelelően az állami és önkormányzati iskolák igénybevételén túlmenően ingyenes az óvodai, a gimnáziumi, a szakközépiskolai, a szakmunkásképző iskolai, a szakiskolai nevelés és oktatás, valamint a kollégiumi ellátás.<sup>77</sup> A közoktatási törvény 32. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a kollégium feladata megteremteni a feltételeket az iskolai tanulmányok folytatásához azoknak, akiknek a tanuláshoz, a szabad iskolaválasztáshoz való joguk érvényesítéséhez, nemzeti vagy etnikai kisebbségi nyelven, illetve gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben való tanuláshoz a lakóhelyükön nincs lehetőségük, illetve akiknek a tanuláshoz megfelelő feltételeket a szülő nem tudja biztosítani.

A kollégiumi étkeztetésre a gyermekvédelmi törvény rendelkezései vonatkoznak. A törvény 146. § (4) bekezdés *e*) pontjában foglaltak szerint a gyermekek napközbeni ellátása keretében biztosított gyermekétkeztetés szabályait kell alkalmazni általános és középiskolai diákotthonban, kollégiumban is. A kollégium tehát – igény esetén és a jogszabályban meghatározott kedvezmények érvényesítésével – térítés ellenében biztosítja a gyermekek étkeztetését. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az étkezést a kollégiumi tagsági viszonyal rendelkező gyermeknek saját, illetve szülői választás alapján kötelező igénybe venni. Éppen ezért álláspontunk szerint, a kollégium korábbi gyakorlata visszásságot okozott a szülőknek gyermekük neveléséhez való jogával<sup>78</sup> összefüggésben. Kollégiumnak tényleg biztosítani kell az étkezés lehetőségét, és az valóban célszerű lehet a gyermek számára, ennek igénybevételére azonban nem lehet kötelezni azt a szülőt, aki gyermeke étkeztetését esetlegesen más módon kívánja megoldani. A kollégium korábbi gyakorlata ugyanis valójában egy – törvényben, jogszabályban nem rögzített – kizáró feltételt határozott meg miszerint: az egyébként törvény szerint ingyenes kollégiumi ellátás csak a térítésköteles étkezéssel együtt igényelhető.

Fontos szempont ugyanakkor az is, hogy meghatározott keretek között maga a gyermek is jogosult önrendelkezéshez való jogának gyakorlására – figyelembe véve a tárgyat, a tanuló életkorát és egyéb körülményeket Különösen hangsúlyos az önrendelkezéshez való jog gyakorlása a nagykorú tanulók tekintetében. Ebből következően a jelentés által visszásnak minősített kizáró feltétel alkalmazása e jog gyakorlása szempontjából is visszásságot okozott. Tekintettel arra, hogy a panaszolt intézmény az ombudsmani eljárás során a

<sup>77</sup> Közoktatási törvény 3. § (3) bekezdés.

<sup>78</sup> Alkotmány 67. § (2) bekezdés: A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.

visszásságot saját hatáskörben orvosolta, nem volt szükség további intézkedés kezdeményezésére.

*Egy több gyermeket nevelő, szociális támogatásban részesülő panaszos beadvánnyal fordult a hivatalhoz, amelyben sérelmezte gyermekének középiskolájában az osztálypénz-szedés gyakorlatát.<sup>79</sup>*

Az iskola igazgatójának beszámolója szerint minden tanév első szülői értekezletén szülői kezdeményezésre az osztálykirándulás lebonyolítására, osztályprogramok szervezésére és végzős osztály esetén ballagási (erdészeti) öltönyre, tabló készítésére előtakarékosági céllal gyűjt az osztályfőnök. Az igazgató jelezte azt is, hogy az intézmény házirendje az osztálypénzre vonatkozóan nem tartalmaz előírást, a befizetés önkéntes alapú, illetve annak elmulasztása nem jár(hat) sem a mulasztók nevének nyilvános kihirdetésével, sem a bizonyítvány visszatartásával. A ballagási ruha készítése iskolai hagyomány, mivel úgy ítélik meg, hogy az ünnepélyes öltözékben való megjelenés a vizsga iránti tisztelet kifejezése is, és mint ilyen, fontos nevelési alapelv. Az iskola mindemellett számos programot kínál, azonban valamennyit nem tudja finanszírozni.

A tanulókat megilleti az önrendelkezés szabadsága, amely jog nem korlátlanul biztosított. Az önrendelkezés jogát biztosítja a közoktatási törvény,<sup>80</sup> mikor kimondja, hogy a gyermek, illetve a tanuló személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani. Iskolai öltözködéssel kapcsolatos korlátozást a törvény két helyen határoz meg. Egyrészt előírja, hogy a pedagógus – a minőség, típus és ár megjelölése nélkül – olyan ruházati vagy más felszerelés beszerzését kérheti a tanulótól, amely nélkülözhetetlen az általa tartott tanórai foglalkozáson való részvételhez, illetve a tanított tananyag elsajátításához, és amelyet a tanórai foglalkozáson egyidejűleg minden tanulónak rendszeresen alkalmaznia kell.<sup>81</sup> A törvény kimondja azt is, hogy az ebbe a körbe nem tartozó felszerelések biztosítása az iskola feladata. A másik korlátozást lehetővé tevő szabály<sup>82</sup> szerint a pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermekek, tanulók nevelése, tanítása, ezzel összefüggésben kötelessége különösen, hogy nevelő és oktató tevékenysége keretében gondoskodjon a tanuló testi épségének megóvásáról. E rendelkezés teszi lehetővé az ön- és közveszélyes ruházat viselésének megtiltását.

Az iskola tehát kötelező erejű döntéssel házirendjében az öltözködéssel összefüggő korlátozásokat megállapíthat ugyan, de ezekben csak a testi épséget biztosító, illetve védő, valamint a tanórán való részvételt lehetővé tevő ruházat viselését határozhatja meg. Minden olyan iskolai rendelkezés, amely a fentiekben kívül kötelező korlátozást tartalmaz, illetve meghatározott viselet

<sup>79</sup> Lásd AJB 5712/2009. számú jelentés, előadója: dr. Bene Beáta.

<sup>80</sup> Közoktatási törvény 10. § (2) bekezdés.

<sup>81</sup> Közoktatási törvény 19. § (2) bekezdés.

<sup>82</sup> Közoktatási törvény 19. § (7) bekezdés.

(például erdészeti, ballagási öltöny) kötelező készítését és használatát írja elő, jogszabályba ütközik.

Hangsúlyozandó, hogy az iskolának a gyermekek felügyeletét a *kötelezően* előírt ruházat hiánya esetén is biztosítania kell.

A közoktatási törvény szabályozza a (közép)iskolai szolgáltatások igénybevételével járó költségek viselésének szabályait, így azt is, hogy mit lehet ingyenesen, térítési díj, illetve tandíj megfizetése ellenében igénybe venni<sup>83</sup>. Az ingyenes szolgáltatások egy része nem taxatív meg határozott, hanem a helyi sajátosságokhoz igazodik, vagyis a nevelési program, a pedagógiai program végrehajtásához kapcsolódó, a mindenki számára előírt tananyag megismerését, feldolgozását, a mindennapi testedzést szolgáló, intézményen kívüli kulturális, művészeti, sport- vagy más foglalkozást, kirándulást, erdei iskolát a nevelési-oktatási intézmény költségvetésének terhére lehet megszervezni. A törvény meghatározza azt is, hogy tandíjért vehető igénybe az iskolában, a kollégiumban a nevelési, illetőleg a pedagógiai programhoz, a helyi tantervhez (alaptevékenységhez) nem kapcsolódó nevelés és oktatás, valamint az ezzel összefüggő más szolgáltatás.

A törvény végrehajtási rendelete<sup>84</sup> kimondja, hogy be kell szerezni a kiskorú tanuló szülőjének írásbeli nyilatkozatát minden olyan iskolai és kollégiumi döntéshez, amelyből adódóan a szülőre fizetési kötelezettség hárul.

A nevelési, pedagógiai program részét képező rendezvények költségeit tehát a közoktatási intézmény (óvoda, iskola, kollégium) viseli, ha azonban az intézmény által szervezett rendezvény, kitűzött cél megvalósítása nem tartozik bele a nevelési vagy pedagógiai programba, akkor a költségek viselését át lehet hárítani a szülőre – esetlegesen az intézmény szervei (például iskolaszék, diákönkormányzat döntése) által maximált összegben. Erről azonban a szülők írásbeli nyilatkozatát előzőleg be kell szeretni. E nyilatkozatok meglétét a jelenléti ív és az osztályfőnök beszámolója nem helyettesítheti. Az e szabállyal ellentétes gyakorlat a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével és tisztességes eljárással, a művelődéshez (oktatáshoz), az élethez és az emberi méltósághoz való alapvető jogokkal összefüggő visszásságot okozott. A visszásság megszüntetése érdekében a biztos az érdekelt iskola igazgatójánál kezdeményezte, hogy az iskola pedagógiai programját és a rendelkezésére álló forrásokat tekintse át, szem előtt tartva, hogy a pedagógiai program végrehajtásához kapcsolódó, a mindenki számára előírt tananyag megismerését, feldolgozását, a mindennapi testedzést szolgáló, intézményen kívüli kulturális, művészeti, sport- vagy más foglalkozást, kirándulást, erdei iskolát a nevelési-oktatási intézmény költségvetésének terhére lehet megszervezni. A biztos kezdeményezte továbbá, hogy a korábbi gyakorlatot változtassa meg, és a jövőben a szülőkre háruló fizetési kötelezettség esetén a szülők írásbeli nyilatkozatát előzőleg szerezze be.

<sup>83</sup> Közoktatási törvény 114–115. §.

<sup>84</sup> 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 3. § (2) bekezdés.

#### 4.7.2 A gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben végzett vizsgálatok

2009-ben emelkedett azoknak az országgyűlési biztos hivatalához érkezett beadványoknak a száma, amelyek a gyermekotthoni körülményeket, a gondozottakkal való bánásmódot sérelmezték.

*Egy beadvány szerint a fővárosi önkormányzat fenntartásában működő egyik csecsemőket, kisgyermeket és fogyatékosokat befogadó otthon telephelyén a gyermekorvos nem gondoskodik a gondozottak szakorvosi beutalásáról, nem rendelik meg határidőben a pelenkákat, a gyógyszereket.*<sup>85</sup> Nem vizsgáltatják ki szakrendelésen az otthonban gyakran előforduló gombás fertőzéseket, azok gyógyításával a gyermekorvos és az ápoló kísérletezik, továbbá az epilepsziás gyermekek gyógyszerszintjének rendszeres mérése és a fogászati kezelések, ellenőrzések elmaradnak. A panaszos kifogásolta az intézmény higiéniai körülményeit, továbbá különböző munkaügyi visszaéléseket is. A biztos az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) kerületi intézetét, és az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőséget (OMMF) kérte fel vizsgálatra. Az ÁNTSZ szakfelügyelő főorvos bevonásával, továbbá előzetes bejelentés nélküli közegészségügyi ellenőrzés keretében folytatott vizsgálatot, mulasztást, szabálytalanságot nem tárt fel. Az OMMF ugyancsak előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot tartott, bizonyítási eljárást folytatott le, továbbá ellenőrizte a vonatkozó dokumentumokat. A munkaügyi felügyelő a megállapított – kisebb – szabálytalanságok miatt figyelemfelhívással élt.

*Egy panaszos speciális ellátást igénylő gyermekeket is gondozó budapesti gyermekotthon gyermeki jogokat sértő eljárásával kapcsolatban – a sérelmet szenvedett gyermeket nevesítve – fordult az ombudsmanhoz.*<sup>86</sup> A biztos felkérte az intézményt fenntartó Főváros Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatal Gyermek- és Ifjúságvédelmi Ügyosztályát (ügyosztály) és a gyermekjogi képviselőt a panaszban sérelmezettek vizsgálatára, és annak eredményétől függően a szükséges intézkedések megtételére. Budapest Főváros Önkormányzatának Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatának (szakszolgálat) igazgatójánál pedig érdeklődött a gyermekotthon gyámi gondozó tanácsadóinak tapasztalatairól. Informálódott arról is, hogy a gondozottak – különösen a beadványban nevesített gyermekek – jelezték-e a beadványában megfogalmazottakat, ha igen, annak megoldásához milyen segítséget kaptak.

Az ügyosztály vizsgálata a sérelmezettek döntő többségét nem találta megalapozottnak, illetve azok nem voltak bizonyíthatók. A vizsgálat a beadvány gyermekjogi képviselő hiányára vonatkozó részét megalapozottnak találta, a feltárt hiányosságok tekintetében az intézmény igazgatóját intézkedési terv készítésére szólította fel.

A szakszolgálat igazgatójának tájékoztatása szerint a gyámi tanácsadók kéthavonta személyesen keresik fel a gondozottakat az intézményben, látoga-

<sup>85</sup> OBH 1672/2009. számú ügy, amely nem jelentéssel zárult.

<sup>86</sup> ÁJB 4283/2009. számú ügy, amely nem jelentéssel zárult.



tásaik során négyszemközt is beszélnek a gyermekekkel, akik a panaszos által sérelmezetteket a gyámi tanácsadónak nem jelezték. A panaszban foglaltakat a szakszolgálat igazgatójának vizsgálata sem igazolta.

A gyermekjogi képviselő leírta, hogy a gyermekotthonban 2009 júniusától látja el feladatát. Első – bejelentés nélküli – látogatására a biztos megkeresése előtt került sor. Észlelte, hogy a gyermekotthonban még a korábbi gyermekjogi képviselő elérhetősége volt kifüggesztve. Jelzésére a hiányosságot az intézmény vezetősége pótolta. A gyermekjogi képviselő a nyári szünidő alatt a gyermekotthonban tartózkodó gyermekekkel felvette a kapcsolatot. Ezt követően két alkalommal járt az intézményben – egyszer az esti órákban. Kisebb hiányosságokat igen, a gyermeki jogok sérelmét azonban nem tapasztalta, gyermektől panasz nem érkezett hozzá.

Figyelemmel a vizsgálati eredményekre, az ügyosztályvezető megtett intézkedésére, továbbá arra, hogy az áttanulmányozott dokumentumok alapján alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló tény, körülményt a biztos nem észlelt, további intézkedést nem kezdeményezett. Az ügyosztály vezetőjét az intézkedési terv megküldésére, a gyermekjogi képviselőt és a szakszolgálat igazgatóját a gondozottak jogai érvényesülésének fokozott figyelemmel kísérésére kérte.

*Egy anya ugyancsak egy fővárosi intézményben nevelkedő gyermeke ügyében kérte a biztos segítségét.*<sup>87</sup> Azt panaszolta, hogy a gyermekfelügyelő emelt hangon beszélt a fiával, ráncigálta, egyik látogatása alkalmával pedig nem engedte a gyermeket elbúcsúzni. Az anya megítélése szerint a nevelők általában nem tesznek semmit a gyermekek közötti konfliktusok kezelése érdekében. Beszámolt arról is, hogy gyermeke többször éhségre panaszkodott. A biztos a sérelmezettek vizsgálatára – különös tekintettel a gondozott gyermekekkel való bánásmódra, az élelmezésre vonatkozóan – felkérte a gyermekjogi képviselőt. A vizsgálat a panaszban foglaltakat nem igazolta.

*Az ombudsman hivatalból indított vizsgálatot a Miskolci Gyermekvédelmi Körzet Befogadó Otthonában.*<sup>88</sup> A vizsgálat megindítására az Észak-Magyarország „Kitelhetnék a megtelt táblát” című cikke adott okot. Az újság arról tudósított, hogy a gyermekvédelmi intézmény 40 férőhelyén 140 gyermeket helyeztek el. A körülményekről az országgyűlési biztos munkatársai a helyszínen győződtek meg. A helyszíni vizsgálat idején a befogadó otthonban 67 gyermek elhelyezéséről kellett gondoskodni. Tény, hogy a hatóságok közel száz gyermeket utaltak az intézménybe, azonban többen megszöktek, javítóintézetben, vagy büntetés-végrehajtási intézetben voltak. A helyszíni bejárás tapasztalatai szerint a befogadó otthon – a túlszűfolttság ellenére – a gyermekek elhelyezéséről, teljes körű ellátásáról lehetőségeihez képest gondoskodott. A vizsgálat megállapította, hogy az intézményben dolgozók létszáma, szakképzettsége a

<sup>87</sup> ÁJB 5361/2009. számú ügy, amely nem jelentéssel zárult.

<sup>88</sup> Lásd OBH 6015/2008. számú jelentés.

jogszabályi előírásnak megfelel, azonban a gyermekek változó létszámára, fizikai és mentális állapotára tekintettel a feladatot a szakemberek nem tudják maradéktalanul ellátni. A gyermekek ellátása is csak nehézségekkel volt biztosítható, a szakértői vizsgálatok, hatósági döntések is késedelmesek voltak. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát sérti, hogy a többes testvérsorok (5–10 gyermek) együttes elhelyezését biztosító férőhelyek hiányában a gyermekek több hónapot töltenek a befogadó otthonban. Az ombudsman az intézményt fenntartó megyei önkormányzatot, a szakszolgálat igazgatóját és a másodfokon eljáró szociális és gyámhivatal vezetőjét felkérte a szükséges intézkedések megtételére. A közgyűlés elnöke válaszában tájékoztatta a biztost arról, hogy az ideiglenes hatályú beutaltak fogadására bővíti a nevelőszülői férőhelyeket, az intézmény igazgatója belső átcsoportosítással teszi lehetővé az ellátottak számához igazodó szakmai létszám biztosítását, a szakértői vizsgálatok gyorsítása érdekében pedig külső szakértőket alkalmaz.

A vizsgálat választ keresett arra is, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba vételt megelőző hatósági intézkedés (védelembé vétel) több éven át tartó fenntartása, a gyermekek családból való kiemelése saját érdekükben, a jogszabályi előírásoknak megfelelően történt-e. Az ombudsman megállapította, hogy 2008 szeptembere és novembere között Borsod megyében a gyermekek több mint egyharmada huzamosabb – olykor négy évnél hosszabb – ideje fennálló védelembé vételt követően került a gyermekvédelmi szakellátó rendszerbe. A beutaló határozatok szerint a védelembé vétel oka több ízben a tankötelezettség megszegése, a szülő gondozási-nevelési kötelezettségének súlyos elhanyagolása volt, ami az a védelembé vételt követően sem változott. Több példa volt arra, hogy a bíróság kiskorú veszélyeztetésének büntette miatt elítélte a szülőket. A vizsgálat megállapította azt is, hogy a gyermekek többsége a szakellátásba kerülésekor 10 évnél idősebb volt. Jelentős volt azoknak a száma is, akik 14. életévük betöltésekor csupán néhány osztályt végeztek, családból való kiemeléskor már kisebb-nagyobb bűncselekményeket is elkövettek. A biztos megállapította, hogy a védelembé vétel éveken át tartó, valós segítséget nem nyújtó – formális – fenntartása ugyancsak visszásságot okoz a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.

Végül a vizsgálat megdöbbentő tapasztalata azt volt, hogy – a gyermekvédelmi törvény kifejezett tilalma ellenére a vizsgált időszakban – Borsod megyében a gyermekek közel egyharmada a család anyagi és szociális helyzete miatt került a gyermekvédelmi szakellátásba. A megyei/fővárosi területi gyermekvédelmi szakszolgálatoktól kapott adatok és információk alapján ez a jelenség nem csak a vizsgált megyére jellemző. A biztos megállapította, hogy a gyermekek szociális és anyagi okokra visszavezethető családból való kiemelése alapvető jogaikat sérti, és felhívta az Országgyűlés figyelmét a gyermekszegénység leküzdése érdekében tett intézkedések haladéktalan megkezdésének jelentőségére.

*Egy anya azt panaszolta, hogy a Komárom-Esztergom megyében ideiglenes hatály-*

lyal gyermekvédelmi szakellátásba utalt gyermekek elhelyezését biztosító befogadó otthon túlszűfolt, nincs elég szakképzett nevelő.<sup>89</sup> A panasz tartalmazta azt is, hogy a nagyobb gyermekek brutálisan bántalmazzák a kisebbeket, több alkalommal rendőri intézkedésre is szükség volt. A biztos a sérelmezettek, továbbá a gyermekotthon szakmai munkájának vizsgálatára a szociális és gyámhivatalt kérte fel.

A megyei önkormányzat – finanszírozási nehézségek miatt 2008 végén – a feladat ellátására szerződést kötött a Váci Egyházmegyével. A vizsgálat megállapította, hogy gyermekotthon kívülről és belülről egyaránt igénytelen,ingerszegény, sivár benyomást kelt, az ablakokon lévő rácsok börtönjellegű kölcsönöznek. A zuhanyozók rozsdásodnak, a fűtőtestekről lepergett a festék, a csúszásgátlós burkolat kopott és vízköves. A szobákban a függönyök leszakítva, az ágyak nagyon elhasználtak, az ágyneműtartók folyamatosan leszakadnak, állandó javításra szorulnak. A szobák berendezéséhez az ágyakon kívül egy-egy kis íróasztal, továbbá egy szinte teljesen üres polc tartozik. A 3–18 éves gyermekeket befogadó otthonon belül értelmes elfoglaltságra nincs lehetőség, a gyermekek szabadidejüket a közelben lévő játszótéren töltik. A dolgozók nem mindegyike rendelkezik a munkakör ellátásához szükséges szakképesítéssel, a fenntartó nem gondoskodott a gondozottak létszámához igazodó óraszámokban megfelelő egyéb szakemberek (például pszichológus, fejlesztőpedagógus) alkalmazásáról. Az épület felújítását az egyházi fenntartó nem kezdte meg. Bebizonyosodott az is, hogy 2009 februárja és áprilisa között az engedélyezett létszámnál több gyermek ellátásáról kellett gondoskodni. A gyermekek számára a napi ötszöri – ezen belül az egyszeri meleg – étkezés biztosított. Az étel minősége azonban nem megfelelő és mennyisége sem elegendő. A fejlődésben lévő gondozottak csak ritkán jutnak vitaminban gazdag zöldséghez, gyümölcshöz, éhségüket üres, esetleg margarinos kenyérrel csillapíthatják. A vizsgálat a személyi és tárgyi feltételek hiányosságai, a gondozottak egészséges fejlődését figyelmen kívül hagyó élelmezés, a szabadidő teljes szervezetlensége miatt a gyermeki jogok sérelmét állapította meg. A panaszhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz továbbá, hogy intézmény házirendje nem tartalmazza, hogy a gyermekek mely esetekben, kinél és milyen módon tehetnek panaszt, illetve nincs lehetőség arra sem, hogy panaszuk megfogalmazásához bizalmas beszélgetésre alkalmas helyiségben, nyugodt körülmények között, jogaik képviselőjére köteles személytől segítséget kérjenek.

A nagyobb gyermekek kisebb társaikat érintő bántalmazására vonatkozó panasz, valamint a rendőri intézkedés szükségessége nem, de a gyermekek közötti verbális és fizikai agresszió igazolódott. A biztos a fenntartónak javasolta, hogy tegye lehetővé a befogadó otthon munkatársai részére az agresszió kezelésével kapcsolatos képzéseken, továbbképzéseken való részvétel lehetőségét.

<sup>89</sup> Lásd: ÁJB 3842/2009. számú jelentés

Miután a szociális és gyámhivatal vezetője a feltárt hiányosságok kiküszöbölése érdekében a megfelelő intézkedések megtételére kötelezte a fenntartót és az intézményvezetőt, az ombudsman ajánlást nem tett, de a hivatalvezetőt az intézkedési terv megküldésére, a végrehajtás figyelemmel kísérésére, továbbá az arról való tájékoztatásra kérte. Végül felhívta a fenntartó figyelmét, hogy az országgyűlési biztos az intézkedési terv végrehajtásáról utóvizsgálat keretében is meggyőződhet.

*Az országgyűlési biztoshoz beadvány érkezett miszerint a fővárosi önkormányzat fenntartásában működő gyermekotthon egyik csoportjában a gondozott gyermekek – a velük való bánásmód miatt – agresszívek, kezelhetetlenek.<sup>90</sup> A beadvány tartalmazta, hogy az egyik gyermeket tetteleg is bántalmazták. A biztos a sérelmezettek, továbbá a gyermekotthon szakmai munkájának vizsgálatára a fenntartót kérte fel. A fenntartó a szakmai munka átvilágítására gyermekvédelmi szakértőket bízott meg.*

A vizsgálat megállapította, hogy a panasszal érintett csoportban élő nyolc gyermek mindegyike – értelmi fogyatékosága, magatartászavara, beilleszkedési problémái miatt –különleges ellátást igényel. A gyermekek részben a gyermekfelügyelők körében mutatkozó nagyfokú fluktuáció, részben pedig a velük foglalkozók megfelelő képzettségének hiánya miatt nem kapják meg a személyiségállapotukhoz igazodó fejlesztést, nevelést. Gyógypedagógiai segítséget nem kapnak, a pszichológiai segítség sem elegendő, ami visszasságot okoz a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy a munkaközösség-vezető és a csoportban dolgozó egyik gyermekfelügyelő emelt hangon, agresszíven beszélt a gyermekkel, de a gondozottak tettelegesen bántalmazására vonatkozó kifogás nem nyert megerősítést.

A szakvélemény bemutatta a gyermekotthonban folyó szakmai munka pozitívumait is. A szakértők – többek között – példaértékűnek tartották az intézmény nyári szünidei táborait, a külső helyszíneken megvalósított szabadidős programokat. A vizsgálatot végzők a szervezett szabadidős programokon kívül azonban nem találtak a csoporton belül kezdeményezett, a felnőttekkel közösen végzett szabadidős tevékenységgel, a gyermekek hétköznapiakon a szabadidejüket többnyire tévénézéssel, udvari tartózkodással, olykor semmittevéssel töltötték.

Az ombudsman e hiányosságok tekintetében a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét állapította meg.

A vizsgálat feltárta, hogy a gyermekotthonban kortól és nemtől függetlenül minden gyermek egységes napi ételadagot kap. Az étel mennyiségét a kamaszkorú gyermekek gyakran kevésnek találják, egyes csoportnevelők fő-

<sup>90</sup> Lásd AJB 3804/2009. számú jelentés.

ként a tízórait és az uzsonnát nem tartották elegendőnek. A csoportok az ételhiányt különbözőképpen pótolják, például a gyermekek a vásárolt élelmiszer árához zsebpénzükkel járulnak hozzá, de van olyan csoport, ahol a nevelők otthonról visznek zsírt, vaját. A biztos – hangsúlyozva, hogy a gyermekotthonban élők ellátása állami feladat – a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogának sérelmét állapította meg.

Miután a fenntartó a szakértők által feltárt hiányosságok kiküszöbölésére ebben az esetben is intézkedési terv készítését rendelte el, a biztos ajánlást nem tett, az ügyosztályvezetőt a terv megküldésére, a végrehajtás figyelemmel kísérésére hívta fel.

Figyelemmel arra, hogy az országgyűlési biztosok korábbi egyedi és átfogó vizsgálatai többször megállapították, hogy a gyermekvédelmi szakellátásban élő gondozottak étkezésére, és a dologi kiadásokra fordítható összeg nem minden esetben elegendő az ott élők megfelelő ellátásához, a jelentést az ombudsman – figyelemfelhívásul – megküldte az Országgyűlés Elnökének.

#### **4.7.3. Gyermeki jogok a hatósági eljárásokban**

*Az ÁJB 4053/2009. számú ügyben egy anya azzal a panasszal fordult az országgyűlési biztoshoz, hogy 14. életévét be nem töltött gyermekét és ugyancsak gyermekkorú társát bilincsben vitték be a rendőrségre és „gyanúsítottként” hallgatták ki. A biztos a Szegedi Rendőrkapitányság vezetőjétől tájékoztatást és az eljárásai iratok megküldését kérte.*

A gyermekek – tanúvallomásuk szerint – az egyikük szüleinek számítógépén beléptek egy osztálytársuk levelező programjába, és onnan társuk nevében trágár üzeneteket küldtek. Az osztálytárs anyja tett feljelentést, a két fiataalt megbilincselve vitték be a rendőrségre. A rendőrkapitányság vezetője utóbb megállapította, hogy a bilincs alkalmazása – a szökés veszélye miatt – jogszerű, arányos és szükséges intézkedés volt, megfelelt a rendőrségi törvényben foglaltaknak. Az előállításról készült rendőri jelentés azonban nem tartalmazta azokat a tényeket, amelyekből az eljáró rendőrök a fiúk támadására, illetve szökésére következtettek.

A rendőrség több hónapig folytatta a nyomozást „ismeretlen tettes” ellen, többször is kihallgatta a gyermekeket és a szüleiket. A biztos a Csongrád megyei főügyész állásfoglalását is kérte, aki a rendőrség eljárását megalapozottnak és törvényesnek találta. Véleménye szerint a cselekménynek számos egyéb olyan következménye lehet, ami indokolta a nyomozás folytatását.

Az ombudsman ezzel szemben arra figyelmeztetett, hogy a gyermekkor büntethetőséget kizáró ok, a büntetőeljárás törvény alapján gyermekkorú elkövető ellen nem lehet eljárást indítani, illetve a már megindított eljárást meg kell szüntetni. A többszöri kihallgatásra sem volt szükség, mert a fiúk első tanúvallomásából megállapítható volt, hogy a cselekményt ők követték el, abban más nem vett részt.

Az országgyűlési biztos álláspontjáról értesítette a legfőbb ügyészt, aki in-

tezkedett a nyomozás megszüntetéséről. A legfőbb ügyész szerint a nyomozás elrendelése és a gyermekkorúak első kihallgatása jogszerű volt, de ezt követően az eljárást haladéktalanul meg kellett volna szüntetni, mivel egyértelműen megállapítható volt, hogy nem volt más elkövető. Felhívta a megyei főügyészt, intézkedjen, hogy az ügyészek a gyermekkorúakat érintő büntetőeljárások során maradéktalanul tartsák be a jogszabályokat, és fokozott gondossággal ellenőrizzék a nyomozó hatóság tevékenységét.

Miután a szülők nem merítették ki a jogorvoslat lehetőségeit az országgyűlési biztos – hatásköre hiányában – nem állapíthatott meg visszásságot, de nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy a Gyermekjogi Egyezmény értelmében a hatóságoknak a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét kell elsősorban figyelembe venniük.

Az előző évek gyakorlatához hasonlóan 2009-ben is jelentős volt a kapcsolattartás szabályozásával, végrehajtásával összefüggő hatósági eljárásokat, döntéseket sérelmező panaszok száma. Ebben az időszakban e tárgyban kilenc vizsgálat zárult jelentéssel. A biztos a hatóságok mulasztásai, a jogszabályban előírt eljárási cselekmények elodázása, a jelentős késedelemmel meghozott érdemi döntések miatt a tisztességes eljárás követelményével összefüggésben állapított meg visszásságokat. Ugyanakkor több esetben rámutatott arra is, hogy a kapcsolattartással összefüggő szülők közti viták rendezésének elhúzódása azáltal, hogy a gyermek biztonságérzetét csökkentheti, nem biztosítja számára az egészséges testi, lelki fejlődéshez szükséges ideális körülményeket, és ezzel a védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogának közvetlen veszélyét okozhatja. A hatósági eljárás elhúzódása tehát alkalmas lehet a gyermeki jogokkal összefüggő sérelem okozására, holott az eljárás során a hatóságnak a gyermek mindenek felett álló érdekét kellene elsősorban szem előtt tartania.

*Az OBH 1019/2009. számú ügyben a panaszos anya sérelmezte, hogy a gyermekével való kapcsolattartása szabályozása tárgyában 2007 nyarán benyújtott kérelméről a gyámhivatal érdemi döntést – panaszának az ombudsmanhoz történt 2009 januári benyújtásáig – nem hozott.*

A biztos megállapította, hogy a hatóság – bár tudomása volt a szülők között évek óta fennálló konfliktushelyzetről, a rendőrségi, bírósági eljárásokról – a 30 napos ügyintézési határidőn belül a szülők kapcsolattartás szabályozására vonatkozó nyilatkozatának beszerzésén kívül más eljárási cselekményt nem végzett. Az ügyintéző értesült arról is, hogy a gyermekkel pszichológus foglalkozik, ennek ellenére a szakember javaslatát, véleményét csak az eljárás megindulása után mintegy másfél év múlva – az ombudsman megkeresését követően – szerezte be. A hatóság éppen úgy figyelmen kívül hagyta az apa jelzéseit, melyek a gyermek édesanyjával kapcsolatos ambivalens érzéseire, az anya vizsgálatára, a fokozatosság elvének szem előtt tartására vonatkoztak, mint az anya határozathozatalra vonatkozó sürgetéseit. Az ügyben érdemi döntés az eljárás megindulását követő másfél év múlva született. A biztos

megállapította, hogy a késedelmes eljárás a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmén túl – tekintettel arra, hogy a gyermek huzamosabb ideje nem találkozott az édesanyjával – visszásságot okozott a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben is.

Egy másik ügyben – figyelemmel arra, hogy a hatóság mulasztására is visszavezethetően a kisgyermek két évig nem találkozott az édesanyjával – a biztos ugyancsak a gyermeki jogok sérelmét állapította meg.<sup>91</sup> Továbbá ugyancsak a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogát sérti, ha a külön élő szülei között fennálló mély és kibékíthetetlen konfliktushelyzet feldolgozatlansága miatt javasolt szakmai segítséget a gyermek a hatóság elhúzó eljárása miatt csak késedelmesen kaphatja meg.<sup>92</sup>

Az OBH 5303/2009. számú ügyben a fogvatartott apa a 2006-ban született gyermekével való kapcsolattartás tárgyában kérte a biztos segítségét. A férfi 2007 áprilisa óta büntetés-végrehajtási intézetben van, gyermeke fejlődésről, egészségi állapotáról élettársa nem tájékoztatja, gyermekéről fényképet nem kap. Az apa sérelmezte, hogy bár nemegyszer kérte a kapcsolattartás szabályozását, azt a gyámhivatal folyamatosan elutasítja.

Az ombudsman szerint – a gyermek életkora miatt, továbbá, hogy apjával érzelmi kapcsolata nem alakulhatott ki, rá nem is emlékezhet – az apa börtönben való meglátogatása jelenleg nem áll a gyerek érdekében. A hatályos szabályozás szerint azonban lehetőség van levelezésre, telefonos beszélgetésre, csomagküldésre, ami szintén alkalmas a kapcsolattartásra. A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhivatal nem kereste meg a büntetés-végrehajtási intézmény parancsnokát, nem kért információt arról, hogy a panaszost milyen bűncselekmény miatt ítélték el, szabadulásának várható időpontjáról is csak az anyától kapott információt. A hatóság nem tájékozódott arról, hogy a panaszosnak mikor és milyen lehetősége van a telefonos kapcsolattartásra, csomag, ajándék küldésére. A kérelem elutasítását a gyámhivatal csak az anyától kapott információkra és bizonyítékokra alapozta, az apát nem hallgatta meg.

A kapcsolattartás célja, hogy a gyermekétől külön élő szülő folyamatosan figyelemmel kísérfje a gyermek nevelését, fejlődését tőle telhetően segítse, a családi kapcsolatot fenntartsa. A bűncselekmény elkövetése önmagában nem zárja ki a gyermekkel való kapcsolattartást. Az ombudsman rendelkezésére álló adatok szerint a panaszost nem a gyermeke, vagy a családtagjai ellen elkövetett bűncselekmény miatt ítélte el a bíróság, gyermeket veszélyeztető magatartás hiányában ezért nem tartja indokoltnak a kapcsolattartási jog teljes elutasítását. A vizsgálat során kiderült, hogy a gyermek semmilyen információval nem rendelkezik az édesapjáról, feltehetőleg azt sem tudja, hogy létezik. Valószínűsíthető, hogy csak az apa szabadulása után szembesül majd a tényekkel, ami a szakirodalom szerint személyiségfejlődésében sokkal na-

<sup>91</sup> Lásd AJB 3682/2009. számú jelentés.

<sup>92</sup> Lásd AJB 2465/2009. számú jelentés.

gyobb – esetleg visszafordíthatatlan – károsodást okozhat, mintha életkorának megfelelően tájékoztatnák a helyzetről, esetleg szakemberek bevonásával felkészítenék az apával való telefonos kapcsolattartásra, a neki szóló levelek meghallgatására, a csomagok fogadására.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhivatal elutasító döntése ilyen körülmények között a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmén túl sérti a gyermek kapcsolattartáshoz való jogát is. A biztos felkérte a gyámhivatal vezetőjét, hogy a panaszos esetleges újabb kérelmének eljárását a jelentésben foglaltak figyelembevételével folytassa le, és döntését a gyermek mindenek felett álló érdekének figyelembevételével hozza meg. A kezdeményezést a hivatalvezető elfogadta.

*Az AJB 5616/2009. számú ügyben a panaszos apa átmeneti nevelésben élő gyermeke kapcsolattartása ügyében fordult az ombudsmanhoz.* Beadványából kiderült, hogy a gyámhivatal a 30 napos határidőn belül nem indított eljárást a kapcsolattartás szabályozása tárgyában. A késedelmesen megkezdett ügyintézészt a hivatalvezető ügyintézőváltással, továbbá a közigazgatási szünettel indokolta. A köztisztviselők jogállását szabályozó törvény szerint az igazgatási szünet alatt a szabadságot ki kell adni, illetve ki kell venni. A Ket. eljárás megindulásakor hatályos szabályozása 30 napos ügyintézési határidőt írt elő, amit az igazgatási szünet se szakíthat meg. A vizsgálat megállapította, hogy a kisgyermek csak jelentős késéssel találkozhatott édesapjával, és a hétfégi kapcsolattartás szabályozása tárgyában az eljárás a jelentés írásba foglalásakor is folyamatban volt. A késedelmesen megkezdett eljárás, az érdemi döntés hiánya ebben az esetben is a tisztességes eljárásához való, továbbá a gyermek kapcsolattartáshoz való jogát sértette.

Az országgyűlési biztos javasolta a közigazgatási eljárásról szóló törvény (Ket.) és a köztisztviselők jogállását szabályozó törvény ellentmondásban lévő egyes rendelkezéseinek összhangba hozását (A Ket. 2009. október 1-jén hatályba lépett módosítása szerint az általános eljárási határidő 22 munkanap.)



## 5. Proaktív tevékenység

### 5.1. Összefogás az erőszakmentes világért – Emberi jogi neveléssel az erőszak ellen

Nem kétséges, hogy a napjainkat sújtó váláság csak felszínében gazdasági, alapjaiban azonban erkölcsi válság. Bizonyíték erre az is, hogy a gyermekeket érintő agresszió – legyen szó gyermekek közötti, gyermekek felnőttek ellen irányuló vagy a felnőttek gyermekek ellen irányuló agressziójáról – általánossá, mindennapos jelenséggé vált. Nem hihetjük, hogy az effajta agresszió ilyen mértékben korábban is megvolt társadalmainkban, és a jelenkorban csak a gyors híráramlás, az egyes médiumok működése által lehetővé tett globális információközvetítés okán szerzünk tudomást a gyermekeket érintő erőszakos cselekmények sokaságáról.

Az erőszak áldozatává vált gyermek védtelen, rémült, kiszolgáltatott. Az erőszakoskodó gyermek önmaga is szenved, és mindenképpen odafigyelésre, törődésre, segítségre, mégpedig hatékony, felnőttől érkező segítségre szorul. Ezt szem előtt tartva pedig különösen ijesztő, hogy az agresszív cselekedetek áthagyományozásában nagy szerepe van azoknak a felnőtteknek, akiknek a gyermek a gondozására, nevelésére van bízva. Nyílt erőszak esetén ez világosan körvonalazható, az ún. intézményes erőszak esetén azonban jobban a felszín alá kell néznünk. Milyen szemléletet és milyen magatartást, attitűdöt várunk attól a gyermektől, akit a vele kapcsolatban álló felnőttek nem partnerként kezelnek, és akit pusztán a hatalom, erőfölény birtoklásának tényén alapulva megleckéztetnek, elnyomnak, megaláznak és bántalmaznak. Be kell ismernünk, hogy az alapvető emberi értékek átadásában, közvetítésben és példamutatásban osztársadalmi szinten – ha nem is buktunk meg teljesen – bukdácsolunk.

A gyermekek életterét adó két nagy közeg, a család és az iskola területén is egyre erősödő az erőszak jelenléte. Ezt tapasztalva a gyermek érdekében hivatásszerűen tevékenykedő szakemberek közösségének meg kell torpannia, és belátnia, hogy az út, amin halad, nem feltétlenül vezet jó irányba, továbbá helyes megoldási módokkal, átgondolt, hosszú távú, hatékony és komplex alternatívával kell előrukkolnia. A gyermekeket nekünk felnőtteknek kell megvédenünk az erőszaktól. Ezt pedig csak úgy tehetjük meg, hogy erőszakmentességen, egymás tiszteletén és kölcsönös elfogadásán, tolerancián és megértésén alapuló világszemléletre neveljük őket. Holisztikus szemléletváltásra van szükség ahhoz, hogy a gyermekeket érintő agressziót csökkenthesük, feloldjuk, e szemléletet nem megtanítanunk, hanem hagyományoznunk kell az ifjabb generációra. Ehhez azonban az szükséges, hogy a mi idősebb

generációnk – amely talán összességében felelős a hatványozott erőszakot szülő értékvesztésért – és különösen a gyermekekkel foglalkozó szakemberek képesek és hajlandók legyenek szemléletük átalakítására, formálására.

E szemlélet elsajátíthatóságát és lehetséges hagyományozási módját hirdeti a következőkben részletezett program is, amelynek széles körben való elterjedéséért küzd az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálat és a Család, Gyermekek, Ifjúság Egyesület; a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, az Oktatási és Kulturális Minisztérium, a Beteg, Ellátott és Gyermekek jogi Közalapítvány, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, az Educatio Kht., az UNICEF Magyar Bizottság és a Jogtudatosítás Alapítvány támogató együttműködésével.

A szocializáció során a gyermek – a társas interakciók révén identitással rendelkező személlyé – a társadalom tagjává válik. Elsajátítja a társadalmi együttélés szabályait, megtanulja a lehetséges és elvárt viselkedésmódokat, kialakítja az alkalmazásukhoz szükséges készségeket. E folyamat mindig és szükségszerűen valamiféle szabályrendszer feltételez, amely lehet akár erkölcsi normák, szokások vagy vallási dogmák összessége. A szocializáció akkor tekinthető sikeresnek, amikor az egyén a szabályokat nem csupán kívülről érkező előírásként érzékeli, hanem személyes értékrendjéből eredő szerepeként éli át, internalizálja.

A közös kezdeményezés lényege, hogy a gyermekek szocializációja, nevelése során teret nyerjen, illetve megerősödjön egy olyan szemléletmód, amely az emberi jogi normák tiszteletén alapul. A program tehát a szocializáció egyik szabályrendszeréként az emberi jogi normák tiszteletét kínálja. Ennek előnye, hogy az emberi jogok az erkölcsi előírásokkal, szokásokkal szemben írásban – nemzetközi szerződésekben és a nemzeti alkotmányokban – rögzítettek, tartalmuk egységesen értelmezett, pontosan meghatározott, világosan kifejtett és megmagyarázott. A vallási normákkal szembeni előnyük pedig legfőképpen a világnézeti semlegesség.

Az emberi jogok tiszteltben tartására vonatkozó szabályok elsősorban az államot kötelezik, kijelölve annak cselekvési lehetőségeit és kötelezettségeit az egyénnel szemben. Az alapvető jogok ismerete tehát az egyén védelmét szolgálja annak érdekében, hogy ne legyen kiszolgáltatva az állami hatalomnak. Az emberi jogok tiszteletén alapuló szemléletmód elsajátítása ugyanakkor fontos szerephez jut az egyének társas érintkezése során is. Olyan életviszonyok között, ahol az interakciókat a másik ember életének, méltóságának, tulajdonának, véleményének, egyéb emberi jogainak tisztelje át, az erőszak – irányuljon az akár személy, vagy dolog ellen – nem létezik, értelmezhetetlen fogalommá válik. Fontos tehát, hogy amennyiben erőszakmentes, vagy legalábbis erőszaktól kevésbé fertőzött világban szeretnénk élni, az emberi jogok tiszteletére neveljük a gyermekeket.

A Gyermekek jogairól szóló New York-i egyezmény a részes államok számára előírja a gyermekjogi ismeretek terjesztésének kötelezettségét. A hazai

és nemzetközi felmérések szerint azonban a gyermekek alapjogi ismeretei sajnos meglehetősen hiányosak. Az Eurobarométer szerint például az Európai Unió 27 tagállamából Magyarországon tudták a legkevesebben, hogy a kiskorúakat külön jogok illetik meg. A gyermekekkel azonban nem csupán a gyermeki jogokat, de általában az emberi jogokat is meg kell ismertetni. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanis, hogy egyrészt a mai kor gyermekei alkotják majd a jövő felnőtt korú társadalmát, amelynek jogismeretét, jogértékesítő képességét és szemléletmódját alapvetően meghatározza a mai gyermekek jogi szocializációjának minősége. Az sem feledhető továbbá, hogy a különböző nemzetközi szerződések által előírt alapvető jogok csoportjai – emberi jogok, gyermekek jogai, fogyatékosokkal élő emberek jogai, nők jogai stb. – az érvényesítésükre vonatkozó, főképp garanciális jellegű szabályok terén ugyan különböznek, különbözhetnek egymástól, alapvetően azonban egy közös rendszert alkotnak.

A gyermekek jogi szocializációjának célja végső soron a megfelelő jogtudat kialakítása. A jogtudatot a jogismeretre épülő szubjektív, emocionális elemek sokasága alkotja, azaz a jogról vallott nézetek, értékelések és érzelmi kötődések, viszonyok összessége. Tény, hogy a jogok gyakorlásának, jogsérelem esetén pedig a jogértékesítésnek értelemszerű előfeltétele a jogok ismerete, a jogismeret megszerzése azonban csak az első lépés a gyermekek jogi szocializációja során. Nem elegendő ugyanis a jogi rendelkezéseket megismerni, tartalmukat elfogadni és a szabályokat – az esetleges a szankcióktól félve – betartani, követni, ennél többre van szükség. Mégpedig arra, hogy a szabályokban előírt magatartást a gyermek személyes értékrendjéből eredő szerepekként élje meg. Ne csak azért ne verekedjen társaival, mert büntetést kaphat, hanem azért ne, mert tiszteli társai emberi méltóságát, amelyet a pofonok, a leköpés, a megalázás súlyosan sértene. A jogtudatosítás tehát attitűdformálás, a gyermekek emberi jogi nevelése, a másik ember emberi jogainak feltétlen tiszteletben tartásának elsajátítása.

Az emberi jogokkal kapcsolatos jogi szemléletmód tényleges érvényesüléséhez az azzal megegyező társadalmi értékrend szükséges. Ennek nemcsak a jogszabályok szövegében kell megjelennie, hanem a gyakorlatban is, mind a jogalkalmazó hatóságok gyakorlatában mind pedig a gyermekekkel foglalkozó intézmények működésében, a társadalom, a családok mindennapjaiban. (Hiába rendelkeznek magas szintű jogi normák a gyermekbántalmazás, a testi fenyítés tilalmáról, amíg a társadalomban elfogadott, hogy a tanár vagy a szülő pofonnal neveljen vagy fegyelmezzon.)

A cselekvés azért sem halogatható, mert az alapvető jogok tiszteletén alapuló szemléletmód, társadalmi értékrend kialakítása nagyon hosszú folyamat lehet.

A kezdeményezés célja, hogy minden gyermek számára megismerhetővé váljon az emberi jogok által nyújtott normarendszer; Magyarországon ne nőjön fel egyetlen gyermek sem az emberi jogok és ezen belül a gyermekek

jogainak ismerete nélkül. Nem elegendő azonban a jogok, az érvényesítési lehetőségek és esetleges korlátok egyszerű ismerete, hanem arra van szükség, hogy a felnővekvő nemzedék szándékait és cselekedeteit az emberi jogi normák tiszteletén alapuló szemléletmód hassa át a társas érintkezések során.

A gyermek szocializációjában mindenkor részt vesznek felnőtt közreműködők, akik bevonása nélkül a gyermekekhez szóló bármilyen program hatástalan marad. Fontos tehát, hogy a gyermekekkel foglalkozó, magas presztízsű személyek, szakemberek ismerjék és elfogadják az emberi jogok és a gyermekjogok tiszteletén alapuló normarendszert, és hozzáállásukkal, attitűdjükkel, példájukkal is közvetítsék azt a gyermekek felé minden területen: különösen az oktatás, a gyerekvédelem, a szabadidős tevékenységek szervezésének területén. A program elsődleges célcsoportja ezért a gyermekekkel kapcsolatba kerülő szakemberek (iskolákban, családvédelmi és gyermekjóléti szolgálatokban, felsőoktatási intézményekben, az egészségügyi alapellátás intézményeiben, a rendőrségen, civil szervezetekben stb. tevékenykedők). Rajtuk keresztül jut el a program tartalma a másodlagos célcsoporthoz, a gyermekekhez. A program megvalósításának eredményeként e szakemberek képessé válnak a gyermekek emberi jogi nevelésére, vagyis arra, hogy a gyermekekkel való interakcióik során az emberi jogok tiszteletével áthatott szemléletmóddal viselkedjenek.

A program igyekszik szem előtt tartani azt is, hogy a gyermek szocializációjának elsődleges színtere a család, ezért olyan cselekvési folyamatokat is generál, amelyek fenntarthatóságuk miatt hatással lesznek nemcsak a gyermekekre, de a szülőkre, a családokra is, mi több, valamennyi az érintett gyermekek környezetében élő társadalmi csoportra.

A program egyik alapja a gyermekekkel foglalkozó szakembereknek (pedagógusoknak, szociális munkásoknak, védőnőknek, gyámügyi ügyintézőknek, stb.) nyújtott – akkreditált – emberi jogi képzés, amely alapvetően az Európa Tanács által kidolgozott „Kompassz” és „Kiskompassz” képzési programokra épül. A szakemberek arra kapnak felkészítést, hogy munkájuk során hogyan tudják a velük kapcsolatba kerülő gyermekek emberi jogi nevelését megvalósítani. A koncepció szerint azonban a szakemberek képzése legfeljebb arra elegendő, hogy a résztvevők emberi jogi ismeretei elmélyüljenek, de kevés ahhoz, hogy az emberi jogok tiszteletén alapuló szemléletmódjuk megerősödjön, és mindenképpen kevés ahhoz, hogy képesek legyenek munkájuk során ezt a szemléletmódot a gyermekeknek és rajtuk keresztül a szülőknél, családoknak átadni.

A program ezért a képzéseket követő cselekvések ösztönzésére koncentrál: hogy a képzéseken részt vevő szakemberek hazatérvén a gyermekekkel közösen az emberi jogok tiszteletén alapuló kisebb-nagyobb projekteket, cselekvéseket, akciókat valósítsanak meg. Ezt segítenék a programhoz kidolgozott módszertani anyagok, a megvalósított projekteket – jó gyakorlatként – bemutató honlap, a résztvevők által szerkesztett, a témához kapcsolódó blog, az

önképzés lehetőségének megteremtése, a tapasztalatcserét biztosító fórumok létrehozása stb.

Az agresszió, az elkövetővé vagy áldozattá válás megelőzésére, kezelésére, orvoslására jelenleg is sokféle megoldás kínálkozik. Kérdés azonban, hogy az ezekről szóló információ eljut-e a címzettekhez, s ha el is jut, a szakemberek tudják-e azokat megfelelően hasznosítani a gyakorlatban, kapnak-e elég támogatást a megszerzett ismeretek alkalmazásához. A program azon kívül, hogy a megvalósításra koncentrálni, célul tűzte ki, hogy a sokféle megoldási lehetőséget úgy kapcsolja össze, hogy az gyakorlatiasan, a felmerülő problémákra adjon választ. A szakember ugyanis a munkája során problémákkal, hús-vér emberekkel, megoldásra váró helyzetekkel, és nem elvont fogalmakkal, elméletekkel találkozhat. Ha egy iskolában felmerül, hogy a tanulók egymást bántalmazzák, zaklatják, a pedagógusok sok esetben vagy nem tudják, hogy honnan kérhetnének, várhatnának segítséget, vagy az általuk korábban elsajátított ismereteket nem tudják az adott környezetben alkalmazni, illetve nincs idejük az idevonatkozó könyvtárnyi szakirodalmat átböngészni, feldolgozni.

A gyermekkel egyazon időben sok szakember kerül kapcsolatba, akik gyermekekre, annak viselkedésére, szemléletmódjára gyakorolt hatása lehet egymás hatását erősítő vagy lerontó is. Ugyanakkor a különböző szakterületek ismerői egy-egy problémára közösen valószínűleg hatékonyabban találhatnak megoldást, illetve a közös megoldást könnyebb közösen megvalósítani. A program szándéka ezért az is, hogy támogassa a szakmák közötti együttműködést, az emberi jogi projektek közös megvalósítását. Az együttműködésnek, a közös cselekvésnek ugyanakkor az előnye nem csak az, hogy megkönnyíti a szakemberek munkáját, fokozza tevékenységük pozitív hatását, hanem az is, hogy példát mutat a gyermekeknek, ezzel is formálva szemléletmódjukat, továbbá az egymást erősítő hatások által elősegíti a megvalósított helyi projektek fenntarthatóságát is.

Írásunkban az emberi jogi nevelés módszerének, lehetőségeinek bemutatásán túl a hozzá fűzött pozitív várakozásainknak is hangot adtunk, a cikk tehát vállaltan elfogult, és nem értéksemleges. Az értékek azonban, amelyek mellett mind a szerzők, mind az állampolgári jogok országgyűlési biztosa elkötelezte magát: az emberi jogok által közvetített értékek. Ha a gyermekek problémáival, nevelésével és gondozásával foglalkozó szakemberek felismerik ennek jelentőségét, tudnak és akarnak változtatni, fejleszteni, alakítani saját szemléletmódjukon, és a kölcsönös tiszteletet, toleranciát, megértést és elfogadást tiszteletben tartó és azokat önmeghatározásuk során magukénak valló emberként bánnak a gyermekekkel, képessé válhatunk az erőszakmentességhez vezető szemléletmód nem frontális módszerrel történő áthagyományozására.

## **5.2. Együttműködés az oktatási jogok biztosával**

Az oktatási panaszok hatékonyabb kezelése érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa már mandátuma kezdetén megállapodást kötött az oktatási jogok biztosával, az együttműködés megerősítéséről. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény szabályai tételesen nem zárják ki az ombudsman eljárását azokban az ügyekben, amelyekben az oktatási jogok biztosa is vizsgálódik, de az országgyűlési biztos az oktatással kapcsolatos panaszok kapcsán hatáskörét tekintve minden esetben azt is vizsgálja, hogy az ügy kizárólag oktatási jogok sérelmének veszélyét veti-e fel, vagy más alapvető joggal összefüggő visszássággyanúja is fennáll-e.

2009-ben a Gyermekjogi projekt tematikus fókuszpontja az erőszak volt – a gyermekekkel szemben, a gyermekek által elkövetett erőszak okai, kezelése, megelőzése, lehetséges megoldási módozatok vizsgálata. Az országgyűlési biztos munkatársai átfogó vizsgálatot folytattak az iskolai erőszak témakörében: milyen preventív és reparáló megoldásokat kínálnak az intézmények és a fenntartók az iskolai erőszak jelenésének kezelésére.

2009-ben a két biztos közötti együttműködés éppen ezzel a speciális területtel bővült. Az iskolai agresszióval kapcsolatosan mindkét hivatalhoz beérkezett panaszok drasztikusan növekvő száma, valamint az erősödő társadalmi igény miatt is az oktatási jogok biztosa egy kutatást kezdeményezett „Iskolai veszélyek” címmel. A kutatást a DIPA Tanácsadók és Fejlesztők Szakmai Egyesülete végezte, és az iskolai veszélyek közül a középiskolai pedagógusokat és a tanulókat érintő lelki és testi, valamint az anyagi károk keletkezésével foglalkozott. A kutatást az oktatási biztos felkérésére Tanácsadó Testület segítette, amelynek elnöke az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

A kutatási anyag elkészült, az oktatási jogok biztosa 2009 decemberében tartott sajtótájékoztatóján közzétette annak eredményeit a szakértők, illetve a nyilvánosság számára. A kutatási eredményekre épülő szakmai ajánlásokat, javaslatokat az oktatási jogok biztosa a közeljövőben teszi meg. Az oktatási biztos, a kutatók, szakértők és a Tanácsadó Testület tagjainak megállapításokkal kapcsolatos további munkája, szakmai együttgondolkodása, aktív együttműködése várhatóan 2010 elején folytatódik.

## **5.3. Joggal az erőszakkal szemben – összefoglaló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2009. évi zárókonferenciájáról**

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa úgy is mint a gyermekjogokért felelős országgyűlési biztos 2008-ban hosszú távú, teljes mandátumára szóló Gyermekjogi projektet indított, amelynek alapvető célja, hogy a gyermekek jogait a hagyományos ombudsmani intézkedések mellett sajátos, a gyermekek kiszolgáltatott helyzetéhez, alacsony jogérvényesítő képességéhez igazodó eszközrendszerrel is igyekezzen védeni, különös hangsúlyt helyezve a

proaktív jogvédelemre. A Gyermekjogi projekt évente tematikusan építi fel a programját; a 2008. évi jogtudatosítás fókuszba helyezése után, a projekt 2009. évi témája az erőszak vizsgálata volt – okok, ellene való küzdelem, lehetséges megoldási módok. A 2009. év eredményeinek ismertetésére, összegzésére a „Joggal az erőszakkal szemben” című, 2009. október 26–27-én megrendezett konferencián került sor, amelyen az ombudsmani hivatal munkatársain túl természetesen több szakmai partnerintézmény, -szervezet képviselői is beszámoltak a témával kapcsolatos tevékenységükről, illetve felvetéseikről. A konferencia ismételt nagy sajtó- és szakmai érdeklődés mellett, mindkét napon közel kétszáz fő részvételével zajlott.

Az első előadó DR. KATONÁNÉ DR. PEHR ERIKA a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Ifjúság- és Gyermekvédelmi főosztályának vezetője az erőszak témája kapcsán elsődlegesen és markánsan a gyermekek ellen irányuló testi fenyegetés tilalmát említette. Előadása szerint az állami fellépésnek két fő irányvonala van: a családon belüli erőszak jelenségének kezelése, illetve bűnmegelőzési stratégia kidolgozása. Előbbi kapcsán megemlítette a jelzőrendszer, védelmi rendszer kiemelkedő szerepét, a bántalmazó és bántalmazott rehabilitációját, a kapcsolódó jogalkotási kérdéseket (távoltartás és ideiglenes távoltartás mint viszonylag új jogintézmények), valamint a működő és használható, a problémakezelésre hivatott intézményrendszer (jegyző, gyámhatóság, gyermekjóléti szolgálat, családok átmeneti otthona, hajléktalanok átmeneti otthona, rendőrség, éjjel-nappal hívható krízis telefonszám) feladatait. Rávilágított a pozitív szülői magatartás fontosságára és ennek kapcsán arra, hogy nélkülözhetetlen az egész társadalommal, közvéleménnyel elfogadtatni a testi fenyegetés, a bántalmazás, az erőszakos cselekedetek jogellenességét és helytelenségét.

DR. HERCZOG MÁRIA, a Család, Gyermek és Ifjúság Egyesület elnöke, egyben a Gyermek Jogainak Bizottsága<sup>93</sup> tagja az intézményes és rendszerbántalmazásról szóló előadásában rámutatott arra, hogy az intézményes bántalmazás<sup>94</sup> esetei még súlyosabbak, hiszen, mindazon lehetőségeket magukban foglalják, amelyek otthon, családon belül is megtörténhetnek, de ebben az esetben ezt szakemberek követik el, vagy nézik el, tűrik. Az érintett gyermekek az átlagosnál is kiszolgáltatottabbak és védtelenebbek. Tovább nehezíti a küzdelmet, hogy a területen nagyon nagy a látencia.<sup>95</sup> Okként felmerülnek jogalkotási hiányosságok egyrésztől, másrésztől a végrehajtás elégtelensége. Ennek kapcsán Herczog Mária érdekes dilemmát vetett fel: szabad-e, érdemes-e a jogszabályoknak előremutatóknak lenni, akkor is, ha a gyakorlat – személyi, tárgyi

<sup>93</sup> Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye végrehajtásának monitorozására létrehozott bizottság.

<sup>94</sup> Intézményes bántalmazásnak azt tekintik, amikor a kliensek védelmére, támogatására, segítségére létrehozott és működtetett ellátórendszer és intézményei nem megfelelően látják el feladataikat, illetve tovább rontják az ellátottak, gondozottak helyzetét.

<sup>95</sup> Az 1:24 arányt említette.

egyéb felkészültség hiányában – még nem tudja követni a jogi iránymutatásokat. (Személyes válasza szerint igen, mert szükséges a szakmai iránymutatás, az irányok és célok meghatározása.) A rendszerbántalmazás lehetséges okai között sorolta fel az információhiányt, az intézmények közötti érdekkellentéteket, presztízsharcokat, a külső segítség figyelmen kívül hagyását, valamint a titoktartás kontra jelentési kötelezettség – például terápiás szempontból felmerülő – dilemmáját. További ok lehet még az iskolai szegregáció is.<sup>96</sup> Végezetül Herczog Mária is felhívta a figyelmet a társadalmi szemléletváltás szükségességére.

*DR. ZELLER JUDIT, az országgyűlési biztos munkatársa az 1904/2009. számú, hivatalból indított vizsgálat eddigi tapasztalatairól számolt be. A vizsgálat azt igyekszik feltárni, hogy a gyermekek általi jelzés esetén a gyermekvédelmi jelzőrendszer mennyire érzékeny a rossz bánásmód (bántalmazás, elhanyagolás) kérdésére. A vizsgálat a hét régió egy-egy megyéjére terjed ki, a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai közül a rendőrség, védőnői szolgálat, családsegítő, gyermekjóléti szolgálatok, oktatási intézmények, menekültet befogadó állomások megkeresése történt meg. A megkeresésekben megfogalmazott kérdések elsősorban a gyermek általi jelzések számára, arányára és kezelésére, valamint a bántalmazás gyanúja esetén alkalmazott jelzési módszerekre és a szervek közötti együttműködésre irányulnak. Az eddigi eredmények megerősítik a bántalmazás magas látenciáját, valamint a tárgyi és személyi feltételek hiányosságait, ezáltal igazolják a rendszerabúzus jelenlétét a magyar gyermekvédelemben. A jelzőrendszer működéséről szóló vizsgálatot indokolja az a fontos ombudsmani szerepvállalás is, amely akár a társadalom ellenében is közvetíti azt, hogy a „gyermekek verhetetlenek” – sem intézményi, sem családi körben a bántalmazás nem megengedett. A vizsgálat még folyamatban van, de az előadó szerint már látszik, hogy a téma és a terület is folyamatos monitorozást, utóvizsgálatokat igényel.*

*DR. SZÜDI JÁNOS, az Oktatási és Kulturális Minisztérium szakállamtitkára az iskolai erőszak jelenségéről beszélt. Álláspontja szerint tekintettel arra, hogy a pedagógusok kezében „csak” pedagógiai eszközök vannak,<sup>97</sup> a megelőzésre kell helyezni a hangsúlyt. A prevenció intézkedések közül külön kiemelte, hogy fontosnak tartja a szülőkkel való együttműködést (iskolai, kollégiumi szülői szervezeteken keresztül is), valamint a tanulók integrációját és szabadidejük hasznos eltöltésére szolgáló programokat. Beszélt a minisztérium által megalkotott új jogintézményről, az egyeztető eljárásról, amely szintén a pre-*

<sup>96</sup> Megrendítő adatokat említett előadásában: a roma tanulók szegregálása nagy mértékű, illetve további kérdéseket vet fel, hogy a szakellátásban lévő gyermekek 37%-a sajátos nevelési igényűként van nyilvántartva.

<sup>97</sup> A bántalmazás tilalmát és az emberi méltóság tiszteletben tartását a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény nevesíti, ahogyan azt is rögzíti, hogy az osztályzat kialakítása és az értékelés sem szolgálhat nevelési célokat.



venció eszköze lehet. Megoldást jelenthet még az iskolák számára a különböző támogatások, külső segítség (például gyermekjóléti szolgálatok, nevelési tanácsadók stb.) igénybevétele is.

*GALLÓ ISTVÁNNÉ*, a Pedagógusok Szakszervezetének elnöke szintén kiemelte a szülők együttműködésének fontosságát, ugyanakkor a pedagógia eszközök kapcsán ő radikálisabban fogalmazott: álláspontja szerint a pedagógusok eszköztelenek. Nincs lehetőségük és erejük a világ, a környezet külső hatásainak (például média) mérséklésére. Az erőszak elterjedésének okaként említette a finanszírozási hiányosságokat is, álláspontja szerint például sem idő, sem lehetőség nincs a tanulók számára szabadidős és/vagy sporttevékenységeket szervezni. A megoldás érdekében a szakszervezet különböző jogszabálymódosítási javaslatokat dolgozott ki. Az elnök asszony példaként említette a gyorsított eljárás bevezetését az agresszív szülőkkel szemben, a szakmunkás képzési idő három éve alatt teljesíthető tankötelezettséget, arra vonatkozó szabálysértési tényállás megalkotását, ha a szülő nem működik együtt, illetve hogy a jogszabály tegye lehetővé a tanulók gyors áthelyezését, a családi pótlék helyett fizetendő iskolalátogatási támogatást, valamint hogy alkalmazzanak biztonsági őrköt az iskolában. Bár a javaslat teljes körű ismertetését mellőzte, így annak részletes kritikai észrevételezése nem lehetséges, annyi azonban megállapítható, hogy a konstrukció alapjogi megközelítésben több szempontból súlyosan megkérdőjelezhető.

*FARAGÓNÉ DR. ENDRÓDI ZSUZSANNA*, az országgyűlési biztos munkatársa az iskolai erőszak jelenségének ombudsmani vizsgálatáról<sup>98</sup> számolt be. A vizsgálatban részt vevő munkatársak nyolcvan intézményt kerestek meg (önkormányzatokat, egyházakat, az Oktatási és Kulturális Minisztériumot, az Oktatási Hivatalt, a Magyar Akkreditációs Bizottságot, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetet). Általános fenntartói álláspont, hogy az állami támogatások csökkenése miatt a fenntartó csak a törvényi minimumot tudja finanszírozni az iskolák számára. A probléma megoldása érdekében széles körű társadalmi összefogásra van szükség. A vizsgálat megállapította, hogy az iskolai alapidokumentumok a prevencióra és az erőszak elleni küzdelemre helyezik a hangsúlyt. Az országgyűlési biztos azt javasolta az Oktatási és Kulturális Minisztériumnak, hogy nyújtson hatékonyabb támogatást az iskolapszichológusok működtetésére.

*DR. LÁPOSSY ATTILA*, aki szintén az országgyűlési biztos munkatársa – az alapjogi szempontok fontosságára való figyelemfelhíváson túl – konkrét témaként az egyeztető eljárás szabályozásának kérdéséről beszélt. Elmondta, hogy az eljárás egyfajta mediációs eljárás, amely a felek (szülők, tanulók és szervezeteik) önkéntes részvételén alapul és a hatékonyabb konfliktus-feloldást célozza, és mint ilyen, üdvözlendő. Az ombudsmani hivatal ugyanakkor

<sup>98</sup> Lásd AJB 1906/2009. számú jelentés.

konstruktív kritikai észrevételeket<sup>99</sup> fogalmazott meg, amelyek arra irányultak, hogy a jogintézmény működésének és rendeleti szabályozásának legyen törvényi felhatalmazása, megfelelő fogalomhasználattal éljen (ártatlanság vélelmének tiszteletben tartásával ne használja a „kötelességszegő” megnevezést), valamint a szabályozásba szükséges beépíteni azokat a minimumgaranciákat, amelyek hiányában a jogalkalmazók magukra maradnak a szabályozás nehézségeivel, kidolgozásával, alapjogi dilemmáival.

*DR. RAJZINGER ÁGNES*, az ombudsman munkatársa a gyermeki jogok ismeretével kapcsolatos vizsgálatról<sup>100</sup> számolt be a konferencia résztvevőinek. A vizsgálat feltárta, hogy csak három felsőoktatási intézményben és csak egyetlen szakon oktatnak kifejezetten gyermekjogokat. Nyilvánvaló az összefüggés, hogy ezeket az ismereteket a közoktatásban, a tanulók számára sem oktatják. A jelentés megállapítja, hogy a jogtudatosításnak három szintje van: jogismeret átadása, a jogkövető magatartás tanúsítása (akár a szankciók ismeretének következtében), valamint az értékalapú attitűd kialakulása. Rajzinger Ágnes beszámolt arról is, hogy a 2009-es határidejű ENSZ Világprogram az emberi jogi oktatásról kötelezettséget ró az összes államra, így Magyarországra is. Hozzátette, az ombudsman már megkezdte annak vizsgálatát, hogy a magyar állam milyen konkrét intézkedéseket tett a Világprogram keretében. Megemlítette az Európa Tanács „Építsük Európát a gyermekekért a gyermekekkel” kampányát is, amely hatékony segítséget nyújthat a gyermekek jogainak tudatosításában.

*DEBRECZY MÁRTA*, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium szakmai főtanácsadója a húsz éves Gyermekjogi Egyezmény kapcsán az elért eredményekre tekintett vissza. Beszámolt arról, hogy nemzeti stratégiák készültek többféle témában, amelyeknek két fő irányuk volt: vagy egy-egy konkrét problémára reflektáltak, vagy horizontális, átfogó cselekvési tervet javasoltak. Elmondta, hogy elkészült például a Nemzeti Ifjúsági Stratégia is, valamint gyermekjogi cselekvési tervet is kell készíteni, amelyben nélkülözhetetlen a gyermekek véleményének figyelembevétele. Debreczy Márta beszámolt egy érdekes kezdeményezésről is, a gyermekbarát település cím elnyerésének lehetőségéről. A gyermekek 50%-ban képviseltetik magukat a bíráló bizottságban. Tata városa már elnyerte ezt a címet.

*DR. KOVÁCS ORSOLYA*, a Gyermekjogi Projekt vezetője és *Szebenyi Marianna*, a Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálat munkatársa az „Összefogás az agressziómentes világért” elnevezésű közös kezdeményezésről számoltak be. A program az emberi jogi nevelést helyezi középpontba, amelyet – attitűdformáló szerepe miatt – az agresszió elleni küzdelem lehetséges megoldási módjaként kínálnak. Fontos a kompetenciafejlesztés, a folyamatosság biztosítása a képzésben, valamint az aktív részvétel minden szereplő részéről. Említettek egy már működő

<sup>99</sup> Lásd AJB 3437/2009. számú jelentés.

<sup>100</sup> Lásd OBH 2972/2008. számú jelentés.

„kísérleti” projektet, amelynek keretében tíz civil szervezet középiskolákban, nem formális oktatási módszerekkel nyújt tájékoztatást az emberi jogokról a tanulóknak. Az a cél, hogy az oktatási szereplők, vagyis pedagógusok, tanulók, az emberi jogi értékek mentén tudjanak gondolkodni minden szaktárgy keretében. Emellett elengedhetetlen a diákok aktív cselekvési részvétele (versék, rajzok, fotók, cikkek a témában stb.) is. Az előadók elmondták, hogy az emberi jogok oktatásához a pedagógusok számára már sok használható eszköz, segédanyag rendelkezésre áll. A legújabb a magyarul szeptemberben megjelent Kiskompassz kézikönyv a gyermekek emberi jogi neveléséhez, amelynek magyar adaptációjában a Mobilitáson kívül a Gyermekjogi projekt és a Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület munkatársai is dolgoztak.

A konferencia második napjának első előadója *DR. KEREZSI KLÁRA*, az Országos Kriminológiai Intézet igazgatóhelyettese volt. Előadásában az erőszakos viselkedéshez, az erőszakos bűncselekmények elkövetéséhez vezető okokat, tényezőket, valamint az erőszakos cselekmények statisztikai adatokkal alátámasztott társadalmi folyamatait elemezte. Az elkövetésre hajlamosító tényezők között a gazdasági szempontokon túl vizsgálendő a belépési életkor, pontosabban az, hogy a gyermek- vagy fiatalkorú kap-e ekkor érdemi segítséget a környezetéből, és természetesen meghatározóak a kortárs csoportok és a média hatásai.

*DR. GYÖRFFY ZSUZSANNA*, az ombudsman munkatársa a gyermekjóléti alapellátás és a védelemben vétel intézményének Borsod-Abaúj-Zemplén megyei vizsgálatáról<sup>101</sup> számolt be. A vizsgálat megállapította a gyermekjóléti alapellátásban a dokumentálás, valamint a jelzőrendszer tagjai által adott jelzések elégtelenségét, továbbá, hogy a védelemben vétel intézményének nincs valós kényszerítő ereje. A jelenleginél jóval gyakoribb, aktívabb ellenőrzésekre lenne szükség, amelynek kivitelezése ugyanakkor személyi és tárgyi feltételek hiányában sok esetben szinte megvalósíthatatlan.

*DR. FOGARASSY EDIT*, az országgyűlési biztos munkatársa a tököli fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetében és a speciális gyermekotthonok tekintetében lefolytatott ombudsmani vizsgálatok<sup>102</sup> tapasztalatait ismertette.

*DR. RIGLER ILONA*, a Heim Pál Gyermekkórház Mentálhigiéniai Központjának főorvosa az agresszió kialakulásáról, valamint a megelőzésére szolgáló módszerekről nyújtott tájékoztatást. Az agresszív viselkedés kialakulásában a biológiai tényezőknél túl a környezet hatása és a szocializációs, tanulási folyamatok játszanak szerepet. Álláspontja szerint a megelőzés és a kezelés is több szinten kell hogy történjen: egyénre szabottan, terápiában, a családban, valamint az iskolai, óvodai vagy egyéb közösségekben. Rigler Ilona több, az agresszió megelőzésében jó gyakorlatot folytató intézményt, módszert megjelölt, ezek közül is részletesebben ismertette a Dominó Áltá-

<sup>101</sup> Lásd AJB 1905/2009. számú jelentés.

<sup>102</sup> Lásd OBH 4841/2007. számú jelentés és AJB 4883/2009. számú jelentés.

lános Iskola magatartásmódosító modellprogramját, a Zöld Kakas Líceum resztoratív konfliktuskezelő módszerét, valamint a németországi Ubuntu cirkusziskola projektjét. Általánosságban fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy a szegregáció kifejezetten akadályát képezi az erőszak elleni küzdelem eredményességének.

*LUX ÁGNES*, az országgyűlési biztos munkatársa az iskolai erőszak kezelésének nemzetközi gyakorlatáról számolt be. Elmondta, hogy bár az Európa Tanács és az Európai Parlament is ajánlást tett arra nézve, hogy a tagállamok gyermekjogi ombudsmani intézményeket hozzanak létre, Európában mégis eltérő megoldások vannak a gyermekek jogainak ombudsmani védelmére. Előadásában bemutatta az európai gyermekjogi ombudsmanok tapasztalatait, az országgyűlési biztos iskolai erőszak kérdése kapcsán küldött megkeresésre kapott válaszok alapján.

*DR. FEHÉR ÁGNES*, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium jogi referense az Országos Büntetőeljárásügyi Bizottság által alapított, büntetőeljárásügyi projektek pályázatáról beszélt. A konferencián, mint jó preventív gyakorlat bemutatkozott a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság „Biztonságos Élet-Tér” elnevezésű projektje, valamint a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület Nyugat-dunántúli Régiójának „Veled-Érted” című programja.

A konferencián hallottak alapján összességében elmondható, hogy az erőszak megelőzésére és megfékezésére már vannak előremutató kezdeményezések, emellett mindenki társadalmi összefogást sürget. Az ombudsman feladata ebben a folyamatban, hogy alapjogi szempontú konstruktív kritikát, véleményt fogalmazzon meg. Születtek kezdeményezések jogalkotási és jogalkalmazói oldalról egyaránt, ugyanakkor minden esetben nélkülözhetetlen a koncepciók alapjogi kontrollja, hiszen ez korántsem marginális kérdés. Az alapvető jogok éppen azért alapjogok, mert kötelező betartásuk és figyelembevételük egyfajta biztos garanciát teremt, amelyet jogalkotás és jogalkalmazás során is szem előtt kell tartani.

Az előadókon kívül számos résztvevő említette hozzászólásában a szülők elérésének és a társadalmi véleményformálásnak a fontosságát és elégtelenségét. Ennek kapcsán fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az ombudsman a maga jogi eszközeivel, hatáskörében a hatóságok és közszolgáltatók eljárását vizsgálja és vizsgálhatja, reaktív (panasz alapú) és proaktív szerepfelfogásban egyaránt. Ezen túlmenően, társadalmi szerepvállalásából adódóan ugyanakkor nem titkolt célja, hogy a nyilvánosság eszközével egyfajta társadalmi párbeszédet generáljon, amelyben természetesen maga is aktív véleményformáló fél.

#### 5.4. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának részvétele nemzetközi gyermekjogi fórumokon

##### *Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata*

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosát mint gyermekjogi ombudsmant 2008-ban a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (European Network of Ombudsmen for Children – ENOC<sup>103</sup>) társult taggá fogadta. Az ENOC-ot az UNICEF kezdeményezésére 1997-ben Norvégiában hozta létre tíz intézmény, és 2007 óta 23 ország 32 intézményét foglalja magában. Tagjai kizárólag az Európa Tanács 47 tagállamából kerülnek ki. Az ENOC célja, hogy kapcsolatot teremtsen az egyes európai országok gyermekjogi ombudsmanjai között, ezáltal elősegítse az ENSZ Gyermek jogairól szóló egyezményének végrehajtását, támogassa a gyermeki jogok érvényesüléséért folytatott közös fellépést, az információ- és tapasztalatcserét, valamint a független gyermekjogi hivatalok létrehozatalát.

Az ENOC 2009. szeptember 22–25. között Párizsban tartotta Éves konferenciáját és közgyűlését. Az eseményen az országgyűlési biztost Lux Ágnes képviselte, aki ismertette a Hivatalhoz érkező gyermeki jogi panaszokra vonatkozó statisztikai adatokat, a 2008-as év főbb vizsgálatait, illetve beszámolt a 2008-ban Emberi méltóság – korlátok nélkül címmel megrendezett gyermekrajzpályázatról, valamint a gyermekjogi honlap létrehozásáról.

2009-ben az országgyűlési biztos az ENOC-on keresztül kért és kapott tájékoztatást az európai gyermekjogi ombudsmanoktól az éves projektémához – gyermekek erőszakkal szembeni védelme – kapcsolódó, az iskolai erőszak okait feltáró vizsgálatához.

Az ombudsman honlapján közzétette az ENOC tagjai által közösen elfogadott, az ENSZ Gyermek jogairól szóló egyezményének 20. évfordulójának tiszteletére megfogalmazott Ünnepi Deklarációt.

2010-ben az ENOC prioritásként a bentlakásos intézményekben lakó gyermekek jogait, a növekvő társadalmi szakadék hatásait, nemzetközi igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, a gyermekek részvételét, a fogyatékkal élő gyermekek jogait határozta meg, mely részben kapcsolódik az ombudsman Gyermekjogi Projektjének ez évi kiemelt témájához is.

##### *Eurochild*

A nemzetközi nonprofit szervezetekből álló Eurochild 2008-ban társult taggá választotta az állampolgári jogok országgyűlési biztosát mint gyermekjogi különbiztost. A szervezet, melynek fő célja a gyermekek szegénysége és társadalmi kirekesztettsége elleni küzdelem, munkáját szintén az ENSZ Gyermek jogairól szóló egyezményére alapítja, a feladat ellátását az Európai Bizottság is támogatja. A Eurochild küldetése, hogy Európa-szerte előmozdítsa a gyermekek és a fiatalok jogainak védelmét és népszerűsítését, növelje jólétüket többek

<sup>103</sup> <http://www.ombudsnet.org/enoc/>

között a közpolitikákkal és a „jó gyakorlatokkal” kapcsolatos információk és tapasztalatok cseréjén keresztül, a gyermekeket érintő közösségi irányelvek fejlődésének nyomon követése és befolyásolása, valamint az érdekcsoportokkal és más civilszervezetekkel való kapcsolatok kiépítése által, továbbá tagszervezeteik képzésével és fejlesztésével.

Az országgyűlési biztos a korai gyermekkori fejlesztéssel foglalkozó, 2009 nyarán létrehozott tematikus munkacsoport tagjaként is részt vesz a szervezet munkájában.

### *Európai Gyermekjogi Fórum*

A gyermeki jogok védelme az uniós struktúrában kiemelt feladatot jelent az Európai Unió Bizottságának bel- és igazságügyi biztosja számára. A mindenkori biztos az uniós jogszabályalkotás előtti kezdeményező és javaslattevő tevékenysége során különös felelősséggel foglalkozik a gyermeki jogok védelmének érvényesítésével. Ennek eredményeképpen az *Európai Bizottság a 2005–2009 közötti időszak Stratégiai Célkitűzéseiről*<sup>104</sup> szóló közleményében a közös értékeinkért való közös felelősségvállalás egyik prioritásaként jelölte meg, hogy „*kiemelt fontosságú a gyermekek jogainak hatékony védelme a gazdasági kizsákmányolás és a visszaélés valamennyi formájával szemben, ezért e téren az Unió irányt mutat a világ többi része számára*”. Ennek megfelelően az alapjogokért és esélyegyenlőségért felelős biztosok 2005 áprilisában a gyermekek átfogó jogvédelmének elősegítését kezdeményezték az Unió szakpolitikáiban.

A hatékonyabb koordinációs és konzultációs mechanizmusok létrehozása érdekében a Bizottság nagyobb mértékben kíván támaszkodni a gyermekek jogaival foglalkozó szervezetek, intézmények tudásbázisára. Ezért állandó bizottsággként létre hozta az *Európai Gyermekjogi Fórumot* (European Forum on the Right of the Child), amelyen a Bizottság képviselőin<sup>105</sup> túl részt vesznek az Európai Parlament és a Gazdasági és Szociális Bizottság, a tagállamok képviselői (érintett minisztériumok/gyermekjogi ombudsman<sup>106</sup>), az ENSZ ügynökségek, az Európa Tanács, civil szervezetek és maguk a gyermekek.

A Fórum szerepe és fontossága elsődlegesen abban áll, hogy az uniós döntéshozatal során segítse a Bizottságot, mint az uniós döntéshozatal előkészítő aktorát és más uniós intézményeket a gyermeki jogok kérdésének következetes megjelenítésében.

*Az első fórumot 2007. június 4-én,*<sup>107</sup> az Unió német elnökségének megfele-

<sup>104</sup> Brussels, 26.1.2005. COM (2005) 12 final. *Strategic objectives 2005 – 2009 Europe 2010: A Partnership for European Renewal. Prosperity, Solidarity and Security.*

<sup>105</sup> A Fórumot a Bizottság részéről az DG Freedom, Security and Justice főigazgatóság hívja össze. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/children](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/children)

<sup>106</sup> Magyarország esetében a Szociális és Munkaügyi Minisztérium képviselője és az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának Irodája vesz részt.

<sup>107</sup> A fórum részletes programja, és a hozzászólások nagy része olvasható a Bizottság honlapján. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/children/forum/fsj\\_children\\_forum\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/children/forum/fsj_children_forum_en.htm)

lően Berlinben tartották. A téma a kialakítandó egyeztető mechanizmus és a gyermekek Fórum munkájába való bevonásának kidolgozása, valamint a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelem során történő közös fellépés kialakítása volt.

A második fórumot, 2008. március 4-én<sup>108</sup> rendezték, Brüsszelben. Ennek fókuszában az eltűnt és/vagy bántalmazott gyermekek „riadó” mechanizmusa (child alert mechanism), valamint a gyermekszegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem állt – különös tekintettel a roma gyerekekre.

Az ünnepi alkalomból a GlobeTree nevű nemzetközi szervezet, a konferencia résztvevői, valamint a brüsszeli Európa Iskola tanulói Margot Wallström, az Európai Bizottság kommunikációért felelős alelnökének vezetésével szimbolikusan fát ültettek a Berlaymont-épület előtt. A fát, amely a Kofi Annan, volt ENSZ főtitkár által ültetett fa növedéke, a gyermekek részvételi és kommunikációs jogát jelképezi az európai döntéshozatalban. A rendezvényen tartott beszédében Franco Frattini, az Európai Bizottság alelnöke, a gyermekek jogaiért is felelős biztos hangsúlyozta, hogy szükség van egy koherens stratégiára, hiszen a gyermekek alapvető jogai nap mint nap sérülnek szerte a világban: túl sok gyermek éheznek, nincs fedél a fejük fölött, nem vesznek részt semmilyen képzésben, oktatásban, bűncselekmények elkövetői és áldozatai lesznek. Kiemelte a gyermekprostitúció jelenségét, az interneten terjedő gyermekpornográfiát,<sup>109</sup> ami miatt szükség van az információáramlás (különösen az interneten) etikájának kidolgozására is, ezen keresztül a gyermekek fokozott védelmére. Hivatkozott az Európai Bizottság megrendelésére készült Eurobarometer közvélemény-kutatás friss jelentésére, amely először foglalkozott a gyermekek megkérdezésével, az őket foglalkoztató problémák feltárása érdekében. „Európát a gyermekekért kell építeni, mert a gyermekek jövője Európa jövője” – hangsúlyozta.

A harmadik fórumra, 2008. december 9-én<sup>110</sup> került sor Brüsszelben. A program két kiemelt témája a gyermekek participációja és a gyermekek elleni erőszak volt. Jacques Barrot, az Európai Bizottság alelnöke megnyitójában kiemelte az erőszak elleni küzdelem fontosságát, mind nemzeti, mind közösségi szinten. Az erőszak kategóriájába sorolta a nem megfelelő bánásmódot/ellátást – amely az Egészségügyi Világszervezet (WHO) adatai szerint közel 40 millió gyermeket érint –, az iskolai erőszakot, a 18 év alatti fiatakorúakat érintő szexuális erőszakot, a gyermekmunkát, a gyermekkereskedelmet, a szervkereskedelmet, a határokon átnyúló bűnözést, gyermekpornográfiát. Roberta Agnelilli, az

<sup>108</sup> A fórumrészletes programja, és a hozzászólások nagy része olvasható a Bizottság honlapján. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/children/forum/fsj\\_children\\_forum\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/children/forum/fsj_children_forum_en.htm)

<sup>109</sup> A Tanács az interneten terjedő gyermekpornográfia elleni uniós fellépést intézményesítette 2000-ben. „A Tanács határozata (2000. május 29.) az interneten megjelenő gyermekpornográfia elleni küzdelemről (2000/375/IB).

<sup>110</sup> A fórum részletes programja, és a hozzászólások nagy része olvasható a Bizottság honlapján. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/children/forum/fsj\\_children\\_forum\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/children/forum/fsj_children_forum_en.htm)

Európai Parlament részéről összegezte a második Fórum eredményeit, amelynek egyike a szexuális erőszak elleni bizottsági javaslat megfogalmazása.

*Maud de Boer-Buquicchio*, az Európa Tanács főtitkárhelyettese, beszámolt a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát jellemző pozitív változásokról, miszerint a Bíróság egyre többet foglalkozik a *gyermekek jogai-val*. Röviden kitért a testi bántalmazás ellen folytatott összeurópai kampányra (Stop the Corporal Punishment!), és válaszolt az „Építsük Európát a gyermekekkel a gyermekekért!” elnevezésű európa tanácsi programokat. Kiemelt a gyermekek jogain alapuló sztetenderdek megállapításának, a gyakorlati eszközök kidolgozásának fontosságát, a jogtudatosítás, és a jól működő monitoring szükségességét. A jogtudatosítási program részeként megemlítette a *Compassito*, a gyermekek emberi jogi képzéséről szóló kézikönyvet és a *Wild Web Woods* elnevezésű, az internet veszélyeire felhívó jogtudatosító játékot, amely szabadon elérhető, letölthető az Európa Tanács honlapjáról.

A *negyedik Fórumot*, 2009. június 18-án<sup>111</sup> rendezték ismét Brüsszelben. A központi téma a gyermekmunka és az ellene történő közösségi küzdelem lehetséges eszközeinek feltárása, valamint a társadalom védő-óv szerepének kérdése, a társadalmi felelősségvállalás (corporate social responsibility) volt.

*Jacques Barrot*, az Európai Bizottság alelnöke és igazságügyi biztosa előadásában azt hangsúlyozta, hogy a Fórum témaköre különösen aktuális a gazdasági válság idején. Megállapította, hogy a gyermekmunka jelensége nem csak a fejlődő országokban, de az EU tagállamaiban is létezik (koldulás, gyermekprostitúció), a megoldást elsősorban a prevenció, az oktatás biztosítása és hangsúlyossá tétele, a büntetőeljárás megváltoztatása jelentheti. *Benita Ferrero-Waldner*, az Unió külkapcsolatokért és az európai szomszédsági politikáért felelős biztosa arra mutatott rá, hogy a világon még ma is több mint 200 millió gyermek van kirekesztve a megfelelő oktatásból és szenved a gyermekmunkától. Álláspontja szerint két területre érdemes koncentrálni: a szociális biztonságra és a vállalatok társadalmi felelősségvállalására. Ennek érdekében a Bizottság egy új cselekvési tervet sürgetett és tárt a Tanács elé („A Special Place for Children in the EU External Action”). *Susan Bissel*, az UNICEF Gyermekvédelmi vezetője is arra világított rá, hogy a gazdasági helyzet, a szegénység és a gyermekmunka jelensége szoros összefüggést mutat, ezért számítani lehet arra, hogy a gazdasági válság miatt megnő a dolgozó gyermekek száma. A mindenki számára elérhető oktatás, valamint a megfelelő szociális ellátórendszer együttesen szükségesek a gyermekmunka hatékony felszámolásához. Felhívta a figyelmet a házimunka veszélyeire, amely a gyermekmunkát illetően látens jelenség, ugyanakkor nagyon sok gyermeket (főként lányokat) érint. Szintén sok gyermeket dolgoztatnak a mezőgazdaságban is. Az EU megfelelő politikákkal, vállalati ösztönzőkkel

<sup>111</sup> A fórum részletes programja, és a hozzászólások nagy része olvasható a Bizottság honlapján. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/children/forum/fsj\\_children\\_forum\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/children/forum/fsj_children_forum_en.htm)



segíthet (a kormányoknak reális alternatívákat kell kínálni a gyermekmunka helyettesítésére), ugyanakkor kifejtette, a bojkottot nem tartja célravezetőnek.

*Adriana Ciampa*, az olasz Munkaügyi, Egészségügyi és Szociális Minisztérium képviselője a kulturális szemléletváltozás fontosságára hívta fel a figyelmet, mert álláspontja szerint az iskolából való kimaradás „elnezése” az oka a gyermekmunkának. Rávilágított továbbá arra, hogy a gyermekmunkával kapcsolatban a legfontosabb probléma a rabszolgaszerű munkavégzés, azaz a koldultatás, gyermekprostitúció. *Mihail Stoican*, a svéd Egészségügyi és Szociális Minisztériumból elmondta, hogy a svéd kormány nemzeti stratégiát dolgozott ki a vállaltok társadalmi felelősségvállalására vonatkozóan.

A fórumokon az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkatársai révén rendszeresen képviselteti magát, az ott gyűjtött a nemzetközi tapasztalatokat és eredményeket pedig igyekszik vizsgálatai háttéranyagaként felhasználni.

## 6. A család mint a gyermekjogok biztosításának elsődleges, kiemelt színtere

### 6.1 A Gyermekjogi projekt 2010-es témájának alapjogi sarokkövei

A Gyermekjogi projekt keretében – a korábbi évekhez hasonlóan – a biztos 2010-ben is egy, a gyermekjogok biztosításával, védelmével összefüggő kérdéskört helyez a fókuszba, ebben az évben ez a kiemelt téma a gyermekek családban történő nevelkedéshez való joga, a család szerepe a gyermekek jogainak biztosításában, illetve az állam szerepe ennek elősegítésében (támogatások), valamint az állami családpótló ellátások rendszerének működése, továbbá ezzel összefüggésben az örökbefogadás kérdésköre.

A projekt téma alapjogi megalapozásának kiindulópontja az *Alkotmány 67. §-a*, amely szerint a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges, a szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák, a családok és az ifjúság helyzetével és védelmével kapcsolatos állami feladatokat pedig külön rendelkezések tartalmazzák. Az Alkotmány 67. §-ának három kötelezettje van: a család, az állam és a társadalom. Az alkotmányszöveget értelmező alkotmánybírói gyakorlat<sup>112</sup> szerint a gyermeket minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. §-a a gyermek alapvető jogairól szól, megszabva a család (szülők), az állam és társadalom alapvető kötelezettségeit. A *szülők* eszerint maguk döntenek arról, hogy hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket.

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

<sup>112</sup> Lásd 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 528.

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

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből,<sup>113</sup> valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenképp felett álló érdekének* biztosítása, érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Ennek alapján az államnak a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (főként a szülőket, de adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenképp felett álló érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak, vagy a saját családban való nevelkedése a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztettségével járna.

Az alkotmányi alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény<sup>114</sup> alapelvei között kiemelten, nagy terjedelemben rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról, továbbá az államnak a család pótló ellátásokkal, a szülői gondoskodást helyettesítő védelemmel kapcsolatos kötelezettségeiről.

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

<sup>113</sup> Külön is érdemes kiemelni a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 18. cikkét, amely szerint biztosítani kell „*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 mindenképp felett álló érdekének kell vezetnie. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.*” Az Egyezmény szövegét Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdette ki.

<sup>114</sup> Lásd különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásáról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2. § (1)–(4) bekezdését, a 6. § (1)–(2) bekezdését, továbbá a 7. § (1)–(2) bekezdését.

támogatások és a családpótló ellátások biztosításával, az örökbefogadás rendszerével kapcsolatos szabályozást és jogalkalmazói gyakorlatot kívánja – első sorban gyermekjogi aspektusból – áttekinteni és vizsgálni.

## **6.2. A családi ellátásokkal, családtámogatásokkal kapcsolatos ombudsmeni gyakorlat**

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

Elsőként említhető, egy 2005-ben panaszbeadványra indult vizsgálat, amely megállapította, hogy – jogszabályi rendelkezés alapján – a családi házat gyámhivatali engedéllyel elhagyó fiatalok után 18. életévének betöltéséig – senki nem volt jogosult családi pótlékot igényelni. A biztos álláspontja szerint a joghézag a gyermek megfelelő, testi, szellemi erkölcsi fejlődésével összefüggő visszasságot okozott, erre tekintettel jogszabály-módosítást javasolt. Az illetékes minisztériummal való többszöri egyeztetés után a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) 2007. január 1-jén hatályba lépett módosítása a visszasságot megszüntette. A módosítás a családi pótlék igénylésére a gyámhivatal határozatában megjelölt személyt jogosítja.<sup>115</sup>

A 18. életévüket be nem töltött anyák újszülötteinek pénzbeli ellátásával kapcsolatban 2000-ben lezárt ombudsmeni vizsgálat megállapította, hogy a Cst. rendelkezései nem szabályozzák azokat az eseteket, amikor a nagykorúságot még el nem érő anya akarja és – családja segítségével – feltehetőleg fel tudja nevelni gyermekét. A jogszabály-módosításra tett ajánlást a miniszter akkor nem fogadta el. Az ombudsman módosítási javaslata – a biztos ismételt fellépését követően – 2006-ban lépett hatályba.<sup>116</sup>

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

<sup>115</sup> Lásd OBH 4174/2005. számú jelentés, ÁJOB PROJEKTFÜZETEK – Gyermekjogi projekt 2009/3. 28. o.

<sup>116</sup> Lásd OBH 407/2000. számú jelentés, ÁJOB PROJEKTFÜZETEK – Gyermekjogi projekt 2009/3. 27. o. A Cst. 7. § (5) bekezdése szerint, ha a 16. életévét betöltött kiskorú szülő saját háztartásban nevelt gyermekének gyámjával a háztartásról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 77. §-ának (2) bekezdése szerint nem él egy háztartásban, a családi pótlékot a kiskorú szülőnek kell megállapítani és folyósítani.

lapítani.<sup>117</sup> A Cst. végrehajtásáról szóló kormányrendelet<sup>118</sup> ugyancsak ez év szeptember 1-jétől hatályos módosítása pedig akként rendelkezik, hogy a 16. életévét be nem töltött kiskorú szülő nevében a családtámogatási ellátásokra vonatkozó kérelmet a kiskorú szülő törvényes képviselőjét ellátó személy nyújthatja be. Minderre tekintettel a biztos intézkedést nem tett.<sup>119</sup>

Az ombudsman 2009-ben hivatalból vizsgálta a kiskorú anyák gyermekei gyámrendelésével kapcsolatos gyámhivatali gyakorlatot. A vizsgálat megállapította, hogy a gyámrendelés szükségességességét többnyire a kiskorú szülő és a gyámul kirendelhető személy (általában a nagyszülő) együttesen, a szülést követő rövid időn belül kezdeményezik. Az anyakönyvezetők a kiskorú szüléstől általában nem értesítik közvetlenül a gyámhivatalokat. Ennek hiánya a gyámrendelést, a családi ellátások igénylésére vonatkozó igények benyújtását késleltetheti, ami a gyermeket az állam és a társadalom részéről megillető védelemhez való joggal összefüggő visszasság közvetlen veszélyét keletkezteti.

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

A vizsgálat megállapította azt is, hogy egyes szervek a családi pótlék folyósítását, jogszabályellenesen a gyámkirendelő határozat jogerőre emelkedéséhez kötik, ami – figyelemmel arra, hogy emiatt az ellátást a jogosult késedelmesen kaphatja – ugyancsak a gyermeki jogok sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti.

<sup>117</sup> A Cst. 7. § (5) bekezdése szerint, ha a kiskorú szülő gyermekének nincs gyámja, vagy ha a 16. életévét betöltött kiskorú szülő a saját háztartásban nevelt gyermekének gyámjával a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 77. §-ának (2) bekezdése szerint nem él egy háztartásban, a családi pótlékot a kiskorú szülőnek kell megállapítani.

<sup>118</sup> 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról 4. § (1) A családtámogatási ellátást – ide nem értve a természetben nyújtott, valamint a 15. § szerint folyósított családi pótlékot – a Magyar Államkincstárnak a jogosult lakó- vagy tartózkodási helye szerint illetékes Regionális Igazgatósága a jogosult, vagy – amennyiben a jogosult nevében az ellátás megállapítása iránti kérelmet a törvényes képviselőjét ellátó személy nyújtotta be – a jogosult 16. életévének betöltéséig a törvényes képviselő bankszámlájára utalja, vagy postai utalványon folyósítja.

<sup>119</sup> OBH 4182/2009. számú ügy, amely nem jelentéssel zárult.

A gyámhivatalokat 2008. december 31-éig a jogszabály nem kötelezte arra, hogy a gyámrendeléséről értesítsék a MÁK-ot, az egyes hatóságok joggyakorlata tapasztalataik alapján alakult. Bár 2009. január 1-jétől a gyámrendelésről való értesítésre a hatóságokat jogszabály is kötelezi, a jogértelmezés és joggyakorlat országos szinten továbbra sem egységes, ami a biztos szerint a jobbiztonság elvét sérti.

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

A biztos javasolta a szociális és munkaügyi miniszternek a vonatkozó kormányrendelet kiegészítését a gyám családtámogatások igénylésére való jogára való felhívásával. A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer) 2009. szeptember 1-jén hatályba lépett módosítása az ombudsman javaslatát tartalmazza.<sup>120</sup> A biztos felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, hívja fel az anyakönyvvezetők figyelmét, hogy a szülői felügyelet alatt nem álló gyermek születésének tényről haladéktalanul értesítsék a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyámhivatalt. A miniszter válasza a kézirat lezárásáig nem érkezett meg Az egységes joggyakorlat érdekében a biztos a regionális hivatalvezetőknel is kezdeményezéssel élt. A hivatalvezetők a kezdeményezésekkel egyetértettek.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Gyer 130. § (1) A gyámrendelő határozat rendelkező része a 14. §-ban foglaltakon kívül tartalmazza:....e) tájékoztatást a gyám családtámogatási ellátások igénylésére való jogáról.

<sup>121</sup> Lásd: OBH 2106/2009. számú jelentés.



Az ártatlanság védelme és a védelemhez való jog



A jókírnévhez és a magánélethez való jog



A személyes adatok védelme



A férfiak és a nők egyenjogúsága



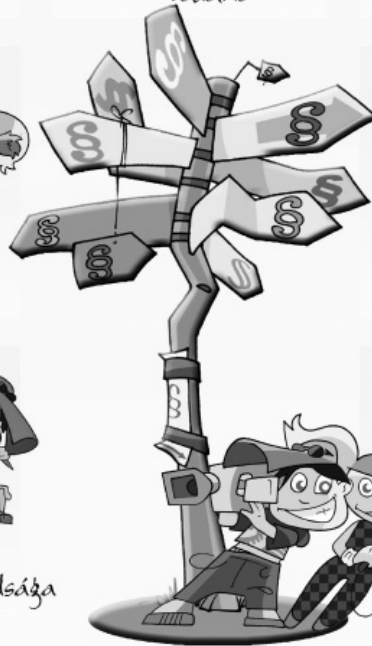
A gyermekek speciális védelme



Az állampolgárság



A választójog és a népszavazás

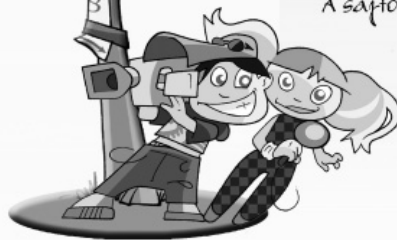


A művelődéshez és az oktatáshoz való jog



A művészet és a tudományos élet szabadsága

A sajtószabadság



-Tudj többet a jogaidról-

<http://www.gyermekjogok.obh.hu/>

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