

Jogi környezet

Az ifjúsági közfeladatok szabályozottsága, a jogok érvényesülése

I. Félmúlt és jelen

A jogi környezet kapcsán három dolog vizsgálata szükséges:

- a) a gyermekek és fiatalok jogainak szabályozottsága és érvényesülése;
- b) a civil és szakmai ifjúsági ügyek jogi garanciái;
- c) az állami intézmények, mechanizmusok jogi szabályozottsága. Ez utóbbiról más fejezetek bővebben szólnak (állami forrásokról, eljárásokról szóló fejezet).

A gyermekek tekintetében a magyar Alkotmány és a New York-i gyermekjogi egyezmény alapján az állam köteles biztosítani az ügynevezett gyermeki jogokat, ez jut kifejezésre a gyermekekkel kapcsolatos jogalkotásban is. Amint erre még visszatérünk, az államnak nem elegendő csupán tiszteletben tartania a gyermeki jogokat, hanem a gyermekeknek az – életkorukból adódó – kiszolgáltatott helyzetére figyelemmel aktívan kell cselekednie a jogok érvényre juttatása és védelme érdekében. A Gyermekek jogairól szóló Egyezmény emblemikus szabálya a 3. cikk, amely az Egyezményben részes államokra a következő kötelezettséget állapítja meg: „A szociális védelem köz és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.”

Ebben a parancsban kifejeződik egy jövőpárti társadalom két alapelve: semmilyen napi érdek nem lehet előrébb való a jövőt hosszú távon hordozó gyermek érdekeinél. A gyerek minden mást megelőzően szorul védelemre, mert ön-

maga még nem képes érvényesíteni érdekeit. Eszükbe jutott-e már a döntéshozóknak egy-egy testületi döntés előtt, egy határozat meghozatalakor vagy más döntés előkészítése során, hogy ügyükben van egy minden mást „überelő” szempont: a gyerek érdeke. Érveltek-e már ezzel? Indult-e jogvita ezen az alapon? Pedig lehetne! Az Egyezményt kihirdető 1991. évi LXIV. törvény megszületése óta Magyarországon hivatkozható és számon kérhető szabály a „gyermek mindenek felett álló érdekének” tétele. Szoknunk kell még e formulát ahhoz, hogy ugyanolyan természetességgel használjuk mindennapi gondolkodásunkban, mint például „a legfőbb érték az ember”-t használtuk a múltban, vagy „a tulajdon szentségét” és „az ártatlanság véelmét” használjuk a jelenben.

A jogrendszer pedig ismer több hasonló alapelveket, amely áthúzódik jogágakon és meghatározó szemléleti fogódzkodót jelent minden szintű jogalkotónak és jogalkalmazónak: gondoljunk a rendeltetésszerű joggyakorlásra, a joggal való visszaélés tilalmára. Ugyanilyen szintű szabály a gyermek minden felett álló érdekének tétele is, hiszen jogági és jogágazati határoktól függetlenül minden eljárásban és döntéshozatalban kötelező alkalmazni. Ha gyermekeink nem protestálnak ennek elmulasztása miatt, akkor az nem megértés, belátás vagy kompromisszum. Hanem kiszolgáltatottság, védtelenség, tehetetlenség. Az Egyezmény az emberiségnek az utódokhoz-, a jövőhöz-, a kiszolgáltatottsághoz- és rászorultsághoz való természetes alapállását úgy érvényesíti az agyonformalizált társadalmi szervezetrendszerben, hogy az minden egyes hatósági, bírósági és gyermekvédelmi ügyben-, továbbá a jogalkotásban is érvényesíthető, hivatkozható és

vizsgálható legyen. Ez azt jelenti, hogy semmilyen más érdek vagy szempont (például nemzet, haza, költségvetés, önkormányzatiság, migrációs politika, népesedés, ipar, közlekedés stb.) nem lehet erősebb a gyermek(ek) érdekeinél, s e mérlegelési erősortrendet törvény írja elő!

Az Alkotmány a fiatalok (illetve az ifjúság) védelmének és támogatásának alapjait is tartalmazza. Az ifjúsági jogok tekintetében az állami tevékenységre felhatalmazás áttételesebb, kevésbé szigorú mint a gyermeki jogoknál láttuk: az Alkotmány 16. §-a az ifjúság létbiztonságával, oktatásával és nevelésével, érdekeinek védelmezésével kapcsolatosan ír elő az állam számára „különös gondot fordít” tartalmú kötelezettséget. Az Alkotmány 67. § (3) bekezdése e kötelezettség tartalmát külön jogszabályokra utalja: „Az ifjúság helyzetével és védelmével kapcsolatos állami feladatokat külön rendelkezések tartalmazzák.”

Az állami tevékenység célja az ifjúság szocializációs folyamatainak befolyásolása a társadalmi esélyegyenlőtlenségek mérséklése, a közéleti aktivitás és a felelős állampolgári magatartás kialakítása, a jogállamiság erősítése, a minden gyermeket és fiatalot egyéni adottságainak és képességeinek megfelelően megillető cselekvési tér biztosítása érdekében, kormányzati eszközök alkalmazása különböző társadalmi jelenségekkel kapcsolatosan, amelyek előnyösen vagy hátrányosan befolyásolják az ifjúság „különös társadalmi helyzetét”. E „különös gondot fordít” tartalmú kötelezettségnek szerves része a jogalkotási felhatalmazás teljesítése és az így meghatározott ifjúsági jogok érvényesítésében való közreműködés is.

A civil és szakmai ifjúsági ügyek jogi garanciáit az ifjúsági törvény összefoglaló néven emlegetjük, bár a kifejezés több fogalmat is takar(hat)¹. Egy ifjúsági (közfeladatokról és munkáról szóló) törvény megalkotása kifejezheti az államnak az ifjúság helyzete és boldogulása, az ifjúsági szervezetek, az ifjúsági szakma iránt tanúsított fokozott figyelmét, érdekeik védelme iránti elkötelezettségét, amelyet ezáltal nemcsak a jogrendszer egyes ágazatiban szétszórt jogszabályi rendelkezésekkel, hanem átfogó és stratégiai szemléletű szabályozással is kifejezésre juttat.

A törvény rendelkezései meghatározhatják az ifjúsággal kapcsolatos állami, önkormányzati és egyéb közfeladatokat, és az e feladatokat ellátó intézményrendszert, valamint a feladatellátás finanszírozásának módját. Szólhatnak az ifjúsági érdekképviselő, az ifjúsággal kapcsolatos döntések meghozatalában való részvétel intézményrendszeréről és eljárásáról.

II. 2006–2007

Az elmúlt két évben megerősödtek és egyre határozottabban artikulálódnak azok a jelenségek, amelyek a magyar jogrendszerbe épített gyermeki jogok érvényesülését intézményi, költségvetési, államháztartási, fenntartói, munkáltatói, vezetői, munkamegosztási és szakmai érdekek mentén akadályozzák vagy teszik lehetetlenné.

A szülők természetes tartalmú és jellegű, a gyermekük érdekeit közvetlenül megjelenítő pozíciója mellett belép a törvény által az állami szervek számára Alkotmányban előírt kötelezettség: a gyermeki jogok érvényesítésének kötelezettsége². Ezek a fenti jogi tételek nem kevesebbet írnak elő, mint hogy a gyermek ügyében eljáró személyeknek (jogalkalmazóknak, joghasználóknak) kötelességük a gyermeki jogok védelme; jogellenes mulasztást követnek el tehát, ha nem a gyermek jogait érvényesítve döntenek! Csak első hallásra meglepő módon a gyermeki jogokat tipikusan azok az intézmények sértik meg, vonják el vagy teszik zárójelbe, amelyeknek (köz)feladata a gyermekekkel való foglalkozás, a nekik nyújtandó (köz)szolgáltatások szervezése, a gyermekek ügyeinek intézése. Ezeknél az intézményeknél fordulnak elő ugyanis nagy tömegben gyermekügyi jogalkalmazások; s ezekben az intézményekben adódnak elő nagy gyakorisággal a gyermeki jogok érdekütközései, konfliktusai más érdekekkel, helyi és intézményi hatalmakkal. A közoktatás, a szociális ellátások, a gyermekegészségügy, a gyermekvédelem, a fiatalkorúak igazságszolgáltatása és a települési önkormányzatok az a hat nagy intézményrendszer, amelynek jogalkalma-

zása során keletkeznek nagy tömegben, nagy gyakorisággal, azonos típusú (tehát tipikusnak minősíthető) jogsértések, ugyanis az intézményi jogalkalmazási folyamatokban, amelyekben pregnánsan tetten érhető a gyermeki jogok állásának magyarországi fő jellemzője: minden más érdek erősebben tud artikulálódni a döntéshozatalokban, mint a gyermek jogainak érvényesítése. Erősebb az intézményfenntartó érdeke, erősebb a szakmai meggyőződés, erősebb a munkavégzés szabványosításának-akadálymentességének-homogenizálásának vágya és érdeke, erősebbek a pénzügyi és költségvetési szempontok, erősebb a helyi közösség (lakosság, szülők, környezet) valamely részének határozottan és látványosan artikulált érdeke, stb.

Minden más érdek erősebb tud lenni a gyermeki jogok érvényesítésének érdekénél – egész egyszerűen azért, mert a minden más érdek mentén megjelennek aktorok; a gyermeki jogok mentén viszont nincsenek ilyenek. Bár sok-sok állami, önkormányzati szervnek és intézménynek, sőt minden gyermekkel foglalkozó személynek is kötelezettsége a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény illetve az ágazati törvények alapján általában a gyermek jogainak védelme és érvényesítése, de miután egyikük sem hivatásszerűen, függetlenül, és csak ezzel foglalkozik, gyermekjog-érvényesítési kötelezettsége rendszeresen felülíródik egyéb szakmai, intézményi, munkamegosztási kötelezettségei által. Csak a független, hivatásszerű (profi) jogalkalmazók, jogvédők, jogérvényesítők lehetnek abban a helyzetben, hogy egy gyermek jogaiért – függetlenül a helyi önkormányzat érdekeitől, függetlenül az érintett intézmény helyzetétől, függetlenül a jogsérelemben érintett alkalmazott vagy vezető szempontjaitól eljárást kezdjen, ügyet csináljon, problémát és másféle megoldásokat generáljon. S persze erre alkalmas eljárások, gyermeki jogokat védő hatáskörök, problémajelző technikák, konfliktuskezelő módszerek kellenek ahhoz, hogy a valamelyest is független gyermekjogi aktorok jelezhessenek.

A gyermekekkel foglalkozó intézmények fenntartásának és működésének jogi szabályozása

olyan, hogy teret enged a gyermek jogain kívüli érdekek egyedi döntéshozatalban érvényesülésére. S Murphy óta tudjuk (szabadon), hogy ha egy eljárásban megjelenhet más érdek, mint a gyermeké, akkor az erősebb is lesz³...

A problémás gyereket nem csak öröklött vagy szerzett fogyatékosága, beilleszkedési nehézsége, tanulási akadályozottsága, magatartászavara, szociális és kulturális hátránya (és ezek bármilyen kombinációjú halmozódása) sújtja, hanem sok iskolának azon törekvése is, amely a pedagógiai, fejlesztési és gyógypedagógiai feladatokat a problémás tanuló eltávolításával oldja meg. A közoktatási törvény határozott tilalma ellenére a problémás gyerekeket az elkülönített (szegregált) oktatásba kényszerítik. Abban a kérdésben, hogy a tanuló melyik iskolában veszi igénybe az integrált oktatást megvalósító speciális (gyógypedagógiai, pszichológiai, orvosi, fejlesztői) közoktatási szolgáltatásokat – a Ktv. 30.§ (3) bekezdése értelmében a szülő dönt. Ebben a döntésében a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleménye segíti. („... A nevelési-oktatási intézményt a szülő választja ki a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottság, illetve az országos szakértői és rehabilitációs tevékenységet végző bizottság szakértői véleménye alapján.” Ktv. 30.§ (3) bek.) A szakértői bizottság szakvéleménye csak és kizárólag abban a kérdésben kötelező erejű, hogy a gyermek, a tanuló sajátos nevelési igényű-e, s hogy lehetséges-e a többi gyerekkel közös csoportban, osztályban a tankötelezettség teljesítése? Abban csak javasol, tanácsol, ötleteket ad, hogy melyik legyen ez az iskola!

A gyakorlat sajnos mást mutat. Az iskolafenntartó önkormányzatok kijelölnek egy iskolát, jó esetben több iskolát, a sajátos nevelési igényű tanulók ellátására. Ezt a néhány intézményt technikai értelemben is akadálymentesítik, s biztosítják a megfelelő számú gyógypedagógust, majd e kijelölt iskolák kurta listáját megküldik a szakértői bizottságnak. A bizottság e listából „javasol” a szülőnek a gyerek szakvéleményében. A javaslat ily módon mintegy határozattá erősödik, s már nem is viheti más intézmény-

be a szülő gyermekét, mint amelyiket a szakértői és rehabilitációs bizottság említ. Erősíti a rossz jogalkalmazási gyakorlatot, hogy a képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgálatokról szóló 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet elhibázott szóhasználatával „kijelölt” iskoláról beszél, miközben a törvény garantálja a szülő iskolaválasztási jogát minden, integrált oktatásban részvétellel alkalmas tanuló esetében! A jogalkalmazás anomáliáját jól alátámasztja magának a rendeletnek 14.§-a, amely leírja a szakértői bizottság szakvéleményének kötelező tartalmát, s ebben a „megállapítja” igét csak az integrált nevelés-oktatásban részvétel képességére, és a tankötelezettség iskolába járással vagy magántanulóként történő teljesítésére valamint a diagnosztizált fogyatékoságnak a megállapítására vonatkozóan használja a jogszabály; az oktatásra-nevelésre alkalmas intézmény vonatkozásában viszont a szakvélemény csak „javaslatot” tartalmazhat!

Az állami oktatáspolitikai 2006–2007. években elsősorban finanszírozási és hatósági eszközökkel igyekezett gátat vetni az elszabaduló szegregációs folyamatoknak, s ösztönözni, támogatni, gerjeszteni az integrált oktatás – amúgy törvénybe is foglalt – alapelveinek megfelelő gyakorlatot:

- 2007. december 31-i határidővel teljes felülvizsgálatot végeztek el a sajátos nevelési igényű tanulók nem organikus okokra visszavezethető körében.
- Külön programokat indítottak és folytattak a különösen hátrányos helyzetű tanulók oktatását integrált környezetben végző intézményeknek. (Sajnálatos módon ezekből a programokból sokszor éppen azon körzetek, települések iskolái maradtak szükségszerűen ki, amelyekben természetesen – „lakosság-szerűen” – magasabb volt az ilyen tanulók aránya, mint az integráltak idealizált határ, tehát szegregált intézménynek minősülnek annak ellenére, hogy semmilyen válogatás, elkülönítés, irányítás nem jelent meg a folyamatban, csak éppen többségükben ilyen gyerekek élnek a településen!)

- A felvételi körzethatárok szabályozásával a jogalkotó igyekezett megakadályozni a fenntartó önkormányzatok szegregációs érdekeinek érvényesülését.
- A kötelező felvétel esetköreinek kiegészítő szabályozásával minden iskolába bejáratot teremtett a törvény meghatározott – az esélyegyenlőség szempontjából preferált – esetkörökre.
- A „sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló” fogalmának újraalkotása a pszichés eredetű, magatartási, tanulási és beilleszkedési nehézségben megnyilvánuló esetkör túlnyomó részét kivette az SNI köréből, s a nevelési tanácsadók által szakmai szempontok alapján irányított integrált oktatásba helyezte.

2007-ben elkészült és az Országgyűlés elfogadta a *Legyen jobb a gyermekeknek!* gyermekszegénység elleni programot. A program alapvetően szociálpolitikai ihletésű, szociológiai kutatási eredményekkel és statisztikai adatokkal megalapozott, nagyívű stratégia. Ez az első kísérlet arra, hogy a megfelelő életszínvonalhoz, jóléthez, szociális biztonsághoz (családban maradáshoz) fűződő gyermeki jogok érvényesülésének gazdasági, anyagi feltételeit áttekintsék. Ebben az értelemben nagyszerű és úttörő munka. Annak ellenére az, hogy programként elfogadtatása ellenére sem tudott nyilvánvalóan áttörést elérni a gyermeki jogok érvényesítésének a számtalan, ennél jóval erősebb érdekartikulációval szemben. A nagypolitika színterein is igaz, ami kicsiben az önkormányzatoknál, s még kisebbben a gyermekintézményekben: „ha egy eljárásban megjelenik más érdek, mint a gyermeké, akkor az erősebb is lesz...”

Külön kell szólni az állami gondoskodásban élő gyermekek, tanulók jogainak érvényesüléséről. Mert ugyan a törvény több helyen előnyben kívánja részesíteni a gyermekotthonokban, nevelőszülőknél élő vagy más gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő gyerekeket; a gyakorlat azt mutatja, hogy az ebben a körben nagyobb hányadban „problémás” gyermekek eseteiben láthatóan és érzékelhetően több a jogsértés, mint a családban élők körében. Ennek az oka,

hogya a család közvetlenebbül értesül és reagál is a gyermeket érő iskolai intézményi hatásokra, mint akár a nevelőszülő, akár a gyermekotthon vagy éppen a gyám.

Ebben a körben a tipikus gyermekjogi sérelmek, amelyek mögött rendszerszerűen intézményi, munkamegosztási, eljárási érdekek állnak:

- a testvérek szétszakítása a gyermekotthonokba helyezéskor;
- a szülőkkal, hozzátartozókkal, testvérekkel kapcsolattartás jogának sérelmei a gyermekvédelmi gondoskodás során;
- az ideiglenes elhelyezés során a tanuláshoz való jog sérelmei;
- az „ideiglenes” elhelyezés hosszú időtartama;
- az örökbefogadási eljárások elhúzódása;
- a gyermekvédelmi gondoskodásban élők iskolába „fogadásával” kapcsolatos jogsértések;
- a fogyatékkal, sajátos nevelési igényű vagy csak beilleszkedési nehézséggel, tanulási és magatartási zavarral élő gyermekek különleges és speciális ellátásának jogával összefüggő jogsértések.

Az ifjúsági kedvezményrendszerrel, a szakma és civil fejlesztések tekintetében, bár a Jelentés más fejezetei részletesen foglalkoznak az állami intézményekkel, rövid áttekintést kell adjunk. A döntéshozó testületek közül a Gyermek- és Ifjúsági Alapprogram a legfontosabb szektorbéli finanszírozó. Az Alapprogram központosítva költi el forrásainak 30%-át és a Regionális Ifjúsági Tanácsokon keresztül a program kb. 60%-át. (a maradékot a pályázati lebonyolításra fordítják) A GyIA Tanácsa által évente meghatározott decentralizált, azaz hét régió között szétosztott forrásai felhasználásáról a RIT-ek rendelkeznek. Ugyanakkor nem a regionális civil és egyházi szervezetek képviseltetik magukat, hanem a GyIA-hoz hasonlóan az országos egyház, az országos szervezetek (az egyetlen feltétel a régióban lévő lakó- vagy munkahely). Az EU működtette *Youth in Action* programmal kapcsolatos döntéshozatal a YiA Bíráló Bizottság dönt. A Bizottságnak semmilyen jogszabályi köztétsege, s nyilvánossági kötetme sincs.

Vagyonkezelő intézmény közül két országos jelentőségűt kell megemlíteni. A Nemzeti Gyermek és Ifjúsági Közalapítványt (NGyIK) – az 1990-ben alapított Nemzeti Gyermek és Ifjúsági Alapítvány jogutódjaként – hozta létre a Kormány 1995-ben. A közalapítvány utolsó két évi tevékenysége érdemi eredményeket nem hozott a szféra számára, 2007-ben elindították a felszámolását. A Zánkai Gyermek és Ifjúsági Centrum Kht. alapvetően vagyonkezelő, szállás- és programszolgáltató intézmény, 1996. szeptember 1-jétől közhasznú társasági formában működik. Az üdülő 209 hektáron helyezkedik el, 3000 ágygal üzemel. A zánkai kht üzemszerű működése megoldottnak mondható, azonban felújításra, fejlesztésre a költségvetés szűkössége miatt nem jut.

A Mobilitás 2007. januárja óta nem kezel pályázatokat feladata a módszertani fejlesztés, az információs, képzési és tanácsadási szolgáltatások. Bár biztató jelek akár már észlelhetők is a szervezet eredményeit illetően, kiforrottságról korántsem beszélhetünk, nem szólva az előtte elvesztegetett 12 évről.

A pályázatkezelést az ESZA kht végzi. Jellemző, hogy a 2006–2007-es évről a lebonyolítás költségeit illetően kevés érdemi információ áll rendelkezésre.

Az intézményrendszer meghatározása a jogi hierarchia különböző szintjein történt. Míg a Gyermek- és Ifjúsági Alapprogramot (GyIA) törvény szabályozza, Az ESZA Kht működését miniszteri rendelet szabályozza, míg a Youth in Action program Bíráló Bizottságának jogszabályi kötetme nincs. A pályázati rendszer működése sem nevezhető zökkenőmentesnek:

- A pályázati rendszer bonyolult. Ma az 50 000 forinttal támogatott ifjúsági körnek csaknem ugyanolyan beszámolási kötelezettsége van, mint a 20 000 000 forintot nyert szervezeteknek.
- Elfogadhatatlan az a helyzet, hogy nem egyszer a pályázat beadásától számított 9. hónapban még a pénzére vár a pályázó. Ez mind a pályázati logikát felborítja, mind arra készteti a pályázót, hogy „fal” pályázatokat írjon, hi-

szen az adott projekt finanszírozása kiszámíthatatlan. (Így az sem kizárt, hogy az adott évi nyári táborra nyert összeget tulajdonképpen a következő évi táborozásra kell költse a támogatót.) Elfogadhatatlan, hogy a pályázati rendszerben egyetlen szereplő számára nem kötelező a szabályok betartása: a pályázatonak.

- A pályázati rendszer egyáltalán nem összehangolt más olyan szereplőkkel, akik ugyan csak a civil szféra forrásbővítését szolgálják.

III. Ajánlások

1. Meg kell alkotni végre az ifjúsági törvényt, és életre kell hívni a gyermek- és ifjúsági ombudsman intézményét. Meghatározásra kell kerülnenek az állami (kormányzati, önkormányzati), civil és piaci kompetenciák az ifjúsági feladatellátásban. Ezzel összefüggésben kerüljenek harmonizálásra az ifjúságra vonatkozó jogszabályok. Bár a gyermekjogok védelmezői ismét elbukták azt a harcot, amelyet az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mellé választandó új külön biztos, a jövő nemzedékek biztosa funkcióhoz társítható gyermeki jogok ombudsmanja iránt folytattak, mégsem kell lemondani erről az álomról, ugyanis az összes különbiztos és szakombudsman közül a gyermekjogi az, amelynek szakterülete elvi alapon is a legindokoltabban igényel külön országgyűlési biztos intézményt. Merthogy csak a gyerekek akadályozták a saját jogú jogérvényesítésükben cselekvőképtelenségük vagy korlátozott cselekvőképességük okán. Ez a jogi tény felülír minden más politikai és ideológiai érvelést a nemzeti-etnikai vagy éppen adatvédelmi, környezetvédelmi jogok védelmének elsőbbségével, prioritásával szemben. A jogvédelmi képviselők rendszerét – amelyben 26 gyermekjogi képviselő, 26 ellátottjogi képviselő és 52 betegjogi képviselő működik a Betegjogi-, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány foglalkoztatásában – tovább kell fejleszteni. Egyfelől stabilizálni kellene a jogvédelmi képviselők foglalkoztatásának kereteit és gazdasági feltételeit; másfelől az integrált humánszolgáltatási jogvédelem felé kell a rendszert elmozdítani. Ebből következően az ágazati szakmai jogalkalmazási problémák és egyedi ügyekben eljárás mellett a fenntartói jogalkotás és jogalkalmazás ellensúlyaként is fel kellene tudni lépni. A gyermekjogi képviselők a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek számára nyújtanak jogvédelmi segítséget. Szükséges lehet a jövőben a még csak veszélyeztetett gyermekek körére kiterjeszteni a tevékenységüket éppen azért, hogy a rendszerbe kerüléshez illetve a kikerüléshez kapcsolódó jogsérelmekkel is foglalkozni tudjanak. Ez szintén az integrált humánszolgáltatási jogvédelem irányába mutat, hiszen a gyermekvédelmi problémakörön túl gyermekszociális, közoktatási, egészségügyi, önkormányzati jogalkalmazási körbe tartozó kérdésekkel is foglalkozni kell.
2. Közös, kormányzati–civil döntéshozatalon és vezetésen alapuló, skandináv típusú partnerséget kell kialakítani, véget vetve végre a mi–ők típusú szembenállásnak, s ki kell alakítani azt a rendszert, amelyben a Nemzeti Ifjúsági Tanács létrejöhet. Az egységes érdekképviselőt képes lenne a szektor megerősödését is szolgálni, hovatovább közvetíteni tudná a civil értékeket is a hatalomnak (és a civileknek).
3. Szükséges az ifjúsági intézményrendszer racionalizálása és strukturális átalakítása: a források elosztásának ésszerűsítése, a pályázati eljárások gyorsabbá, egyszerűbbé, olcsóbbá és átláthatóbbá tétele, a teljes folyamat nyilvánosságának és civil kontrolljának biztosítása. A gyermek- és ifjúsági ingatlanvagyon (többek közt Zánka) áttekintése és rendbetétele sem halogatható tovább. Fel kell tenni végre a kérdést, ha mégoly fájdalmas is: mi szolgálja jobban a gyermekek, fiatalok érdekét? Az ifjúsági ingatlanvagyon (fű alatti) folyamatos széthordása, annak rendbetétele, vagy az egész értékesítése, és a források ka-

- matainak eljuttatása közvetlenül a felhasználókhöz, a gyerekekhez, csökkentve ezzel az esélyegyenlőtlenséget.
4. Rendbe kell tenni a pályázatok kezelését, ahol a szabályok kizárólag a pályázókat kötik, az állam viszont akár fél évet is csúszhat a pénzek kifizetésével.
 5. A települési önkormányzatoknál a jelenlegi esetlegességet és sokféle szervezeti megoldást meghaladva létre kell hozni rendszerszerűen az ifjúsági referensi munkaköröket, megbízatásokat, feladatköröket. (Az ifjúsági törvények ciklusonként elhaló különböző változatai emlékeztetem szerint mind tartalmazták e hálózat kialakításának terveit.) A gyermek- és ifjúsági referensek a gyermeki jogok önkormányzati megtartásában és alkalmazásában tudnak segíteni. Sok-sok gyermekjogi sérelem megelőzhető és orvosolható a gyermekekkel foglalkozó intézmények (közoktatás, egészségügy, közművelődés, sport, gyermekszociális ellátás, gyermekvédelem) fenntartói hatásköreinek gyakorlása terén.
 6. A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény egyik legfajsúlyosabb rendelkezése az, amely a gyermek ügyeiben eljáró hatóságoknak, szervezeteknek, intézményeknek és személyeknek a gyermek mindenképp felett álló érdekének figyelembevételét írja elő elsősorban a döntés meghozatalakor. A gyakorlatban azonban másféle (igazgatási, fenntartói, intézményi, gazdasági, költségvetési, helyi munkamegosztási) érdekek rendszerint felülírják a gyermek legjobb érdekének figyelembevételét. Arra lenne szükség, hogy a közigazgatási, bírósági eljárásokban, a gyermek ügyeiben döntést hozó intézmények és szervezetek eljárási szabályaiban megjelenjen annak dokumentált, ellenőrizhető és számon kérhető folyamata, amelyben a döntést hozó feltárja (azt kellene szabályozni, hogy miként és hogyan?), megfogalmazza (milyen formában?) a gyermek érdekét, mérlegeli és döntést hoz (indokolási kötelezettséggel) ennek figyelembe vételéről. A jogelvet tehát eljárási metódussá kell alakítani, amely aztán képes lehet a joggyakorlat befolyásolására.
 7. A gyermekjogok, a Gyermekjogi Egyezmény megismertetésének mechanizmusai és gyakorlata nem alakult ki Magyarországon. A Bizottság azt javasolta ajánlásában a magyar államnak, hogy „folyamatos és szisztematikus képzés lehetőségének megteremtésével, javítson a gyermekkel vagy a gyermekekért tevékenykedő szakmai csoportok (így a bírák, az ügyvédek, a bűnüldöző szervek, a köztisztviselők, a helyi önkormányzati tisztviselők, a tanárok, a szociális munkások és az egészségügyi dolgozók) képzésén. Nem utolsó sorban a részes állam biztosítsa, hogy a gyermekek és szüleik az oktatási rendszeren keresztül megismerjék az Egyezmény elveit.” Egyrészt tehát a gyermeki jogokat érvényesítő kormányzati szervezetnek lenne feladata a gyermekjogi propaganda, képzés és felkészítés; másrészt a közoktatási rendszer és a felsőoktatási rendszer – ma még hiányzó – feladata lenne ez.
 8. Szorosan kapcsolódik ehhez a kérdéshez a gyermek véleményének megismeréséhez és tiszteletben tartásához fűződő jog gyakorlati alkalmazásának hiányossága. Még azokban az eljárásokban is, amelyekben külön jogszabályi rendelkezés írja elő az érintett gyermek véleményének meghallgatását (ilyen például a gyermekelhelyezés vagy a helyettesítő védelem iránti intézkedés), a döntéshozó gyakorta nem veszi egyáltalán figyelembe a gyermek kinyilvánított véleményét. Ebben a kérdésben szintén az artikulációs és indokolási kötelezettség előírása lehet megoldás. Azokban az ügýtípusokban pedig, amelyekben még nem szerepel az érintett gyermek véleményének beszerzési kötelezettsége, a vonatkozó jogszabályokban illetve belső jogi normákban kifejezésre kell juttatni a gyermeknek azon jogát, hogy az őt érintő valamennyi kérdésben szabadon kifejthesse a véleményét, s hogy a gyermek véleményét – tekintettel korára és érettségére – kellőképpen figyelembe kell venni.

9. Az erőszak, bántalmazás, elhanyagolás, rossz bánásmód elleni védelem jogi eszközei Magyarországon alapvetően adottak. Mind büntetőjogi, mind közigazgatási, munkajogi szankciói megvannak, méghozzá kellő súlylyal, a gyermekkel szemben tanúsított agresszióknak. Hiányoznak viszont a megelőzést és a visszailleszkedést szolgáló eszközök, valamint az jelzőrendszer, amely képes felfogni érzékelni és még időben cselekvést generálóan továbbítani a gyermeket ért agresszióról szóló információt. Erősíteni kell a gyermekekkel vagy gyermekekért dolgozó szakemberek jelentéstételi és intézkedési kötelezettségét az általuk észlelt gyermekbántalmazás esetére, s a gyermekek számára alkalmas jelzési lehetőségeket kell kialakítani, rendszeresíteni és megismertetni. Létre kell hozni a gyermek-áldozatok operatív menekítéséhez, teljes fizikai és lelki felépüléséhez, és társadalmi reintegrációjához szükséges lehetőségeket, ki kell dolgozni és hozzáférhetővé kell tenni az ilyen módszereket, szolgáltatásokat. (Például a 24 órás díjmentes segélyvonalak, vagy a gyerekek és gyermekes anyák részére fenn tartott menedékek, esetleg a bántalmazáshoz kapcsolódó helyi közvélemény formálására alkalmas eszközök annak érdekében, hogy a helyi közösségek maguk is kontroll alatt tarták a bántalmazó felnőttet.)⁴
10. A sajátos nevelési igényű gyerekek integrált oktatásának olyan jogi szabályozásra van szüksége, amely: megszünteti a „kijelölt iskola” fogalmának használatát a szakértői bizottság javaslatában; az államháztartási finanszírozás gyakorlatában biztosítani kell a szakvéleményben javasolt iskolaként nem szereplő intézmény normatívához hozzáférést, ha az integrált oktatás-nevelés feladatait a szülő választása alapján ténylegesen ellátja; az iskolák számára hozzáférhető szakértői segítséget (gyógypedagógust, fejlesztő pedagógust, gyermekpszichológust, gyógytestnevelőt, logopédust stb.) kell biztosítani a sajátos nevelési igényű és más „problémás” gyerekek megfelelő, integrált nevelésben és oktatásban tartásához; az iskolaválasztás és az iskolába járás alapvető jogát csak és kizárólag a súlyos fegyelmi vétség esetén alkalmazható áthelyezés másik iskolába büntetés jogerős kiszabása esetén lehessen elvonni a gyerektől illetve szülőktől.
11. A gyermekvédelmi törvény már ma is legvégső eszközként írja le a gyermek családból történő kiemelését, mégis a gyakorlatban a helyettesítő védelembe vett gyermekeknek igen magas az aránya. Az eddiginél markánsabban és a gyakorlatot hatékonyan befolyásoló eszközökkel, forrásokkal kellene a gyermekjóléti szolgálatoknak és gyermekvédelmi hatóságoknak előírni, hogy elsődleges feladatuk a családok szétválásának, a gyermek családból történő kiemelésének megelőzése. A helyettesítő védelem keretében előnyben kell részesíteni a családban történő elhelyezésen alapuló nevelőszülői gondoskodást, s az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottság ajánlása (2006) szerint „az intézeti elhelyezést a helyettesítő védelem végső formájának kell tekinteni, figyelembe véve a gyermek mindenképp felett álló érdekét.” Az egyik legjellegzetesebb gyermeki jog a kapcsolattartás joga. A jogalkalmazás során az intézmények, hatóságok gyakran nem kezelik jelentőségének megfelelően a kapcsolattartás kérdését, s döntéseiket – szemben a gyermek mindenképp felett álló érdekével – praktikus, esetleges, nevelési, munkaszervezési, technikai szempontoknak rendelik alá. Különös figyelmet kellene fordítani – a mai férőhelycentrikus gyakorlattal szemben – a testvérek erőszakos és végleges szétválasztásának megakadályozására. Az örökbefogadás engedélyezése a gyermek jogi státuszát is érintő közhatalmi döntés. A Magyar Köztársaság ratifikálta a kapcsolódó Hágai Egyezményt, s az európai gyakorlatnak megfelelően kijelölte a központi szabályozó hatóságot. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottság aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy „a szülést követően csak rövid idő áll az anya rendelkezésére az örökbefogadáshoz való hozzájárulásának visszavonására”,

s mert, hogy „túl sok roma gyermeket tartanak az intézetekben, miközben egy részük élvezhetné az örökbefogadás előnyeit.” A gyakorlatból tudható, hogy az örökbefogadási eljárások nagyon hosszú ideig tartanak, s ez a gyermeknek igen káros, akinek az lenne az érdeke, hogy minél hamarabb kikerüljön az intézményi elhelyezésből. Ugyanakkor különleges figyelmet kell fordítani a gyermekek azon jogára is, hogy megismerhessék származásukat. A mindenki számára titkos örökbefogadás intézménye biztosan ellentétbe áll ezzel a jogi követelménnyel.

A pedagógus alapképzésben meg kell teremteni a jogismeret, joghasználat, iskolai jogalkalmazás kérdéseinek helyét; mert jogállami körülmények között viselhetetlen és vállalhatatlan helyzet, hogy a felsőoktatásból kikerülő új pedagógusok zöme a négy-öt egyetemi év alatt még közoktatási törvényt sem lát! Ennek csak egyik oldala, hogy saját jogairól és az iskolai jogalkalmazás folyamatairól semmit nem tud – a másik, és sokkal súlyosabb következménye, hogy a felnövekvő gyermekgenerációk sora marad ki a jogállami szocializációs folyamatból, tehát abból, hogy ismerjük a mindenki által betartandó jogi normák kereteit, s tudjuk, ismerjük ezek kikényszerítésének, érvényesítésének, a jogvédelemnek és jogorvoslásnak eszközeit. Ha ugyanis nem mutatjuk fel a konfliktusok, viták jogi rendezésének természetszerűségét (ha az iskola nem használ mindennaposan jogot), akkor a szubjektív, helyi hatalmak által diktált szokások és hierarchiák válnak uralkodóvá. Szintén a pedagógus alapképzés fejlesztésének feladata a problémás gyerekek esetében alkalmazható (benntartó és nem elkülönítő, eltaláló és nem csak büntető jellegű) nevelési eszköztár, módszertani felkészítés. A jövő útja ugyanis vitathatatlanul az egyre jobb minőségű, egyénre szabott – s éppen ezért esélyegyenlőséget erősítő –, integrált oktatás. Ehhez viszont fejlődőképes, nyitott, szakismereteket is megszerezni, felhasználni tudó pedagógusok kellenek. Első lépés minden bizonnyal a szakmai továbbképzés és felkészítés.

Jegyzetek

- 1 Egyfelől az ifjúsági korosztályok számára biztosítandó jog és kedvezményrendszerrel összefoglaló, másfelől az ifjúsági közfeladatokról szóló, harmadrészt az ifjúsági intézményrendszerrel, negyedrészt az ifjúsági szakmáról szóló jogszabályt is jelentheti
- 2 Ez a tétel az Alkotmány 67. §-án, a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény 4. cikkén, s a gyermekvédelmi törvény 11. §-án alapul:
Alkotmány 67. § (1) A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.
Gyermek Jogairól szóló Egyezmény 4. cikk: Az Egyezményben részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek.
Gyermekvédelmi törvény 11. § (1) A gyermeki jogok védelme minden olyan természetes és jogi személy kötelessége, aki a gyermek nevelésével, oktatásával, ellátásával, ügyeinek intézésével foglalkozik.
- 3 Fűtyülve úgy egyébként a Gyermek Jogairól szóló Egyezményt kihirdető 1991. évi LXIV. törvényre is, amelynek 3. §-a szerint „1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.” A hazai, szakmai jogalkotás persze igyekszik azóta is „fordítási hibaként” elgyengíteni ezt a paradigmátikus jelentőségű tételt, s bizony még a tételes jogba is torzítva interpretálni! Egyik példa erre – az amúgy egyébként, s ettől a konkrét hibától függetlenül gyermekjogi szempontból nagyon is progresszív! – gyermekvédelmi törvény (1997. évi XXXI. törvény), amely a 2. § (1) bekezdésében a gyermek érdekének figyelembevételi kötelezettsége mellől kihagyta az „elsősorban” határozószót, s ezzel rögtön csak egyik szemponttá gyengítette a gyermek érdekét a sok közül. Márpedig tudjuk, hogy „ha egy eljárásban megjelenhet más érdek, mint a gyermeké,

akkor az erősebb is lesz...” Félreértés ne essék: a gyermek mindenképp felett álló érdekének elsősorban történő figyelembevétel nem azt jelenti, hogy minden döntésben és minden esetben a gyermek érdekének kell érvényesülnie; csak azokban, amelyekben a gyermek érdeke és a más érdek közötti választás, mint törvényes döntési alternatívák állnak a jogalkalmazó előtt.

- 4 Az agressziós jelenségek tárgykörében 2008. márciusában médiahangsúlyt nyert „tanárveréses” ügyek nem ismerhetők el sem tipikusnak, sem azonnali lépéseket igénylőnek. Ezek mögött jól érzékelhető módon hosszú ideje állandósult nevelői tehetetlenség, konfliktuskezelési tanácstalanság és rossz pedagógiai rutinok állnak. Az iskolai agresszió jellemző viszonylata minden ez irányú vizsgálat szerint a gyerek-gyerek irányú agresszió. Második leggyakoribb a pedagógus-diák viszonylatú,

ide értve természetesen a még nehezebben feltárható lelki, érzelmi agressziót is. Harmadik gyakori agressziós jelenség a szülő-pedagógus esetkör, s csak negyedik a sorban a diákok pedagógusokkal szemben elkövetett agressziója. A gyerekek helyzetét az iskolában (is) alapvetően az alárendeltség, a kiszolgáltatottság, a félelem jellemzi; ezért aztán korántsem még szigorúbb büntethetőségük lehetőségének megteremtése a feladat, hanem az iskolai magatartásszabályozás hatékony, progresszív eszközeinek alkalmazása: a helyreállító igazságszolgáltatás eszközeitől az érdekeltségekre, érdeklődésekre építés, motivációs és ambicionáló kísérletek, az egyéni adottságokra és képességekre építés útján a sikerhez juttatás, a közösségi hatások beépítése az iskola életébe, a kiscsoportos személyre szabott feladatokon keresztül történő személyiségfejlesztés, kompetenciaalapú oktatás, stb.