



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-75/2018. számú ügyben

(Előzmény: AJB-1376/2017. számú ügy)

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

Érintett szervek: Igazságügyi Minisztérium  
Emberi Erőforrások Minisztériuma  
Megyei és fővárosi kormányhivatalok

2018. november

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-75/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

### Az eljárás megindítása

A gyermekközpontú igazságszolgáltatással összefüggésben 2012-ben, AJB-2986/2012. számon egy átfogó ombudsmani vizsgálat tekintette át a mediáció és más alternatív konfliktuskezelés alkalmazásának helyzetét és lehetőségeit hazánkban. E vizsgálat óta számos jogszabályváltozásra került sor, emellett továbbra is kiemelkedően nagy számban érkeznek Hivatalomhoz a különélő szülővel való kapcsolattartás szabályozását, valamint végrehajtását érintő panaszügyek.

Mindezek alapján, illetve figyelemmel arra is, hogy e speciális jogterületet érintő panaszok többségének hosszú távú, egyben a gyermeki jogokat leginkább tekintetbe vevő, békés megoldása jogon túli, alternatív vitarendezési eszközzel a leghatékonyabban megoldható, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontjára is figyelemmel – a *gyermekvédelmi közvetítői (mediációs) eljárás* gyakorlati alkalmazására fókuszálva, az esetlegesen felmerülő hiányosságok, illetve problémák szintetizálását lehetővé tevő hivatalbóli, átfogó vizsgálatot indítottam.

Annak érdekében, hogy a jelenlegi helyzetről, kiemelten a gyámhatóságok által elrendelhető alternatív vitarendezés megvalósulásáról átfogó képet kaphassak, szükségesnek láttam, hogy megismerjem *az ország valamennyi részén kialakult gyakorlatot*, a gyermekvédelmi mediációt alkalmazó intézmények tapasztalatait, javaslatait, intézkedéseit. Az átfogó vizsgálat keretében tájékoztatást kértem az igazságügyi minisztertől, valamint a kormányhivatalok vezetőitől. Emellett megkerestem a mediátorok képzésében jelentős szerepet vállaló, illetve a mediációs eljárások gyakorlatában jártas Országos Mediációs Egyesület elnökét, a Közép-Európai Mediációs Intézet Egyesület elnökét, a Magyar Kapcsolatügyi Mediátorok Országos Szakmai Szövetség vezetőjét, a Család, Gyermek, Ifjúság Kiemelkedően Közhasznú Egyesület és a Hintalovon Alapítvány elnökét, valamint a Partners Hungary Alapítvány ügyvezető igazgatóját.

### Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

- a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés);
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

### Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény (a továbbiakban: Kvtv.);
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)

- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.);
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet);
- a közvetítői szakmai képzésről és továbbképzésről szóló 63/2009.(XII. 17.) IRM rendelet.

## A megállapított tényállás

### 1. Az igazságügyi miniszter tájékoztatása

Az igazságügyi minisztertől a következő kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást:

1. Hány közvetítőt tartanak jelenleg számon a minisztérium által vezetett névjegyzékben? Milyen tendencia figyelhető meg a mediátor szakemberek számát illetően az utóbbi 4 év (2014 januárja és 2017 júliusa között) adatait összevetve?
2. Rendelkezésükre állnak-e – az utóbbi négy évre visszamenően – a közvetítői eljárások hatékonyságát, eredményességét bemutató statisztikák? A statisztikai adatok tükrözik-e a kérelemre és a hivatalból, kötelezően elrendelt közvetítői eljárások eredményességi mutatóit? Amennyiben igen, kérem, hogy ismertesse az elmúlt négy évre vonatkozóan, hogy hány esetben indult kérelemre közvetítői eljárás, hány esetben hivatalból, illetve ezek közül mennyi esetben zárult sikeresen, egyezségkötéssel a mediáció?
3. A különböző régiókat tekintve megfigyelhető-e nagyfokú számszerű eltérés az elérhető közvetítő szakemberek száma között?
4. Rendelkezésükre áll-e olyan adat, hogy az elmúlt négy évben mennyi esetben került sor a közvetítői eljárásban a gyermek személyes meghallgatására?
5. Tudomása szerint a mediációs eljárások során nehézségekbe ütközik-e a gyakorlatban a cselekvőképtelen gyermek esetén azon kérdés eldöntése, hogy a gyermek ítélőképessége birtokában van-e?
6. Az utóbbi négy évben hány esetben és milyen indokkal töröltek közvetítőt a névjegyzékből?
7. Milyen képzési, illetve továbbképzési lehetőségek állnak jelenleg rendelkezésre a mediátorok számára?
8. Mennyiben tartja indokoltnak a családi, gyermekvédelmi mediáció külön törvényben való szabályozását?
9. Tapasztalataik szerint a közvetítői eljárások során a mediátorok be tudják-e tartani a jogszabályban foglalt eljárási határidőket? Amennyiben előfordul, mely indokok vezetnek leggyakrabban a közvetítői eljárás elhúzódásához?
10. Rendelkeznek-e összesített statisztikai adatokkal arra vonatkozóan, hogy az elmúlt négy évben hány esetben értesítették a közvetítők a gyámhivatalokat, hogy megítélésük szerint a gyermek érdekében *sürgős intézkedés* megtétele indokolt, különösen, ha bármelyik szülővel szemben felmerült a gyermek bántalmazásának vagy súlyos elhanyagolásának gyanúja?

A miniszter megkeresésemre adott *részletes válaszában* ismertette, hogy az alternatív vitarendezési eljárások egyik elemeként a közvetítői eljárást, az Európai Unióban eltérő módon és területeken alkalmazzák. Magyarországon az 1990-es évek közepétől figyelhetők meg törekvések a közvetítői eljárások alkalmazására, amelynek köszönhetően sor került az általános szabályozás, a kiegészítő szabályozás, illetve a szektor specifikus szabályok megalkotására.

A jogalkotó jelenleg három lehetőséget is kínál az érintett területen polgári jogi közvetítői eljárás igénybevétele: az (általános) közvetítői eljárást, a bírósági közvetítést, valamint a gyámhatósági eljárással összefüggésben alkalmazott közvetítői eljárást. Valamennyi eljárás 2014. március 15-től a Kvtv. rendelkezésein alapul, amely összhangban van a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól szóló 2008/52/EK irányelvvel.

Különbségek vannak azonban a *közvetítői képzés, továbbképzés*, az eljárás *költsége* és az eljárás eredményeképpen létrejött *megállapodás végrehajthatósága* tekintetében. Az eljárások többségében *önkéntes eljárásról beszélhetünk*, melynek díjában a felek a közvetítővel megállapodnak. A közvetítői eljárás során létrejött megállapodás *polgári jogi szerződés*. A Ptk. 4:172.§-a (Közvetítés a szülői felügyelet gyakorlásának rendezése iránti perben) és a Ptk. 4:177.§-a (Közvetítés a gyámhatósági eljárásban) *a bíróság és a gyámhatóság számára lehetővé teszi a közvetítői eljárásra kötelezést*. A Kvtv. 38/C. § (2) bekezdése szerint kötelezés keretében a felek kötelesek közösen a közvetítőhöz fordulni és az első közvetítői megbeszélésen részt venni. Bár a Kvtv. szerinti közvetítői eljárást alkalmazzák a bírósági közvetítés esetén is, különböznek a közvetítővé válás feltételeiben, a továbbképzés rendszerében és a tevékenység felügyeletében. A feleknek lehetőségük van arra, hogy a szaktárca által vezetett *névjegyzékben található közvetítőt válasszanak*, ekkor azonban *az eljárás nem illetéktelen*. Eredményes közvetítői eljárást követően a bíróság a felek megállapodását egyezségi jövahagyja, így végrehajthatóvá válik a közvetítői eljárásban kötött megállapodás.<sup>1</sup>

Az ombudsmani vizsgálattal érintett *gyermekvédelmi közvetítői eljárásra* kiegészítő szabályok is vonatkoznak, melynek jogszabályi keretét a Kvtv. mellett a Gyvt., a Gyer. rendelkezései és az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékről és az Országos Szociálpolitikai Szakértői Névjegyzékről szóló 25/2009. (XI. 13.) SZMM rendelet adják. A miniszter kiemelte, hogy a tárcának csak az Igazságügyi Minisztériumnál névjegyzékbe vett közvetítők esetében van felhatalmazása ellenőrzési tevékenység végzésére, ezért a válaszban foglaltak *kizárólag a saját névjegyzékbe felvett közvetítőkre és eljárásaikra terjedtek ki*.

A közvetítőkről és a közvetítőket foglalkoztató jogi személyekről vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaságokról az igazságügyi minisztérium vezeti a névjegyzéket.<sup>2</sup> A 2017. november 7-én rendelkezésre álló adatok szerint 1.163 bejegyzett és 1.405 törölt közvetítő szerepel a névjegyzékben; 44 közvetítő tevékenysége szünetel. Az adatok szerint

- 2014-ben 194 természetes személyt és 22 jogi személyt,
- 2015-ben 214 természetes személyt és 25 jogi személyt,
- 2016-ban 143 természetes személyt és 12 jogi személyt vett névjegyzékbe a minisztérium.

A területi gyermekvédelmi szakszolgálat közvetítői eljárásba vonása növelte a regisztrált közvetítők számát mind 2014-ben, mind 2015-ben.

A szaktárca vezetője ismertette továbbá az elmúlt három évre vonatkozóan a közvetítők által – jogszabályi kötelezettségük alapján – a minisztérium rendelkezésére bocsátott, összesített statisztikai adatokat a lefolytatott közvetítői eljárások számáról:

- 2014-ben: 1.111 ügyből - 851 eredményes és 260 eredménytelen,
- 2015-ben: 1.350 ügyből - 863 eredményes 487 eredménytelen,
- 2016-ban: 1.383 ügyből - 983 eredményes 400 eredménytelen ügyet regisztráltak.

A vita jellegét tekintve a *családi jellegű viták* a meghatározóak: 2014-ben a viták 65 %-a, 2015-ben a viták 80 %-a, 2016-ban a viták 75 %-a családi jellegű volt. Ezen felül a minisztérium megkereste az Emberi Erőforrások Minisztériumát, mely a következő tájékoztatást adta a számukra elérhető, kizárólag a KSH adatgyűjtési rendszerében fellelhető 2014-2016-os statisztikai adatokat illetően (a 2017-es KSH adatok leghamarabb 2018 tavaszán lesznek elérhetőek) a gyámhatóságok által elrendelt közvetítői eljárások kapcsán.

Az *országos statisztikai adatok* az elsőfokú gyámhatósági hatáskört gyakorló szervek által szolgáltatott adatok alapján elkülönülten tartalmazzák a gyermekvédelmi szakellátásban, valamint

<sup>1</sup> A bírósági közvetítői eljárásról az adatgyűjtést az Országos Bírósági Hivatal végzi.

<sup>2</sup> A közvetítői névjegyzék a <http://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/kozvetitok> linken érhető el.

a szakellátás körén kívül kezdeményezett kapcsolattartási ügyek számát, valamint a kapcsolattartás szabályozására vagy végrehajtására irányuló eljárásban elrendelt közvetítői eljárásokat.

A családjukban nevelkedett gyermekek kapcsolattartással összefüggő ügyei tekintetében az alábbi statisztikai adatok állnak rendelkezésre:

	2014	2015	2016
A tárgyévben kezdeményezett kapcsolattartási ügyek száma	7378	7887	8931
A kapcsolattartást gyámhivatal (újra) szabályozta – jogerősen befejezett ügyek száma	2762	2860	3384
Határozattal befejezett ügyek száma összesen	1511	1467	1967
Egyezséggel befejezett kapcsolattartási ügyek száma összesen	1251	1393	1417
A jogerősen befejezett ügyekből gyermekvédelmi közvetítői (mediációs) eljárás igénybevételének száma összesen	222	333	287

### 1. számú táblázat

Arra vonatkozóan nem áll rendelkezésre adat, hogy a lefolytatott eljárások tekintetében, hány esetben került sor kérelemre, illetve hivatalból kötelezően elrendelt közvetítői eljárás lefolytatására. Az adatokból azonban megállapítható, hogy az egyezséggel létrejött kapcsolattartási határozatok közel 20 százalékában a gyámhatóság igénybe vette a gyermekvédelmi közvetítői eljárást. Ezen esetekben az elmúlt években növekvő arányban került sor közvetítői eljárás igénybevételével egyezség létrehozására.

A gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett gyermekek és hozzátartozóik kapcsolattartására vonatkozó adatok:

	2014	2015	2016
Ideiglenes hatályú elhelyezett gyermekek tárgyévi kapcsolattartás szabályozások száma	2893	2786	3005
Ebből közvetítői eljárás igénybevételére kötelezés	19	63	25
Nevelésbe vett gyermekek tárgyévi kapcsolattartás szabályozások száma	10.223	8347	9316
Ebből közvetítői eljárás igénybevételére kötelezés	44	2	312

### 2. számú táblázat

A statisztikai adatok alapján a 2014-2016 közötti időszakban a gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett gyermekek tekintetében a kapcsolattartási ügyek száma közel megegyező, azonban jelentősen növekedett a gyámhivatalok által elrendelt közvetítői eljárások igénybevétele. Ennek oka, hogy a 2014. március 15-én hatályba lépett új Ptk. rendelkezése alapján vált általános joggyakorlattá a közvetítői eljárások elrendelése a gyámhatóságok részéről. A gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett gyermekek esetében nincs nyilvántartás a közvetítői eljárás igénybevételét követően a szabályozott kapcsolattartás eredményességéről, azonban esetükben – a szociális rászorultság okán – általában a jogszabály által meghatározott támogatott közvetítői eljárás elrendelésére kerül sor.

A miniszter válaszában megerősítette, hogy a fővárosban és környékén érhető el a legtöbb közvetítő: Budapesten 558, Pest megyében 130 bejegyzett közvetítő van. A többi megyében a bejegyzett státuszú közvetítők száma jóval alacsonyabb, 4 és 47 közötti. A szaktárca nem rendelkezik adatokkal arról, hogy az elmúlt négy évben hány esetben került sor a gyermekvédelmi közvetítői

eljárásban a gyermek személyes meghallgatására, illetve arra vonatkozó ismereteik sincsenek, hogy a közvetítői eljárások során nehézségekbe ütközik-e a gyakorlatban a cselekvőképtelen gyermek esetén azon kérdés eldöntése, hogy a gyermek ítélőképessége birtokában van-e.

A szaktárca válasza kiterjedt annak ismertetésére, hogy a Kvtv. 11 § (1) bekezdése szabályozza a névjegyzékből törlés eseteit. Fontos kitétel ennek kapcsán, hogy a természetes személy és a jogi személy csak akkor kérheti a névjegyzékből való törlést, ha folyamatban lévő közvetítői eljárásban nem vesz részt. A miniszter válaszában ismertette, hogy 2014-től *összesen 1057 esetben töröltek közvetítőt a névjegyzékből*: 90 százalékát hivatalból (főként képzési és továbbképzési kötelezettség nem teljesítése miatt), a fennmaradó 10 százalékát kérelemre, vagy azért mert a közvetítő elhunyt. *Vizsgálat miatt* közvetítő törlésére a jelzett időszakban *nem került sor*.

A 63/2009. (XII. 17.) IRM rendelet rendelkezik a közvetítői szakmai képzésről és továbbképzésről. A közvetítői szakmai képzések és továbbképzések nyilvánosan elérhetőek a Kormányzati Portálon.<sup>3</sup> A listán nem szereplő közvetítői szakmai képzés és továbbképzés megfelelőségét *a rendeletben foglaltak szerint kell igazolni*. A szaktárca az Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiája szervezésében közvetítői képzés indítására nem került sor.

A családi, gyermekvédelmi mediáció külön törvényben való szabályozottságának szükségessége tárgyában a miniszter megkereste az Emberi Erőforrások Minisztériumát, ahonnan azt a tájékoztatást kapták, hogy épp a gyermeki jogok érvényesítése érdekében került a Gyer. rendelkezési közé a közvetítői eljárás igénybevételének lehetősége, a kapcsolattartás szabályozása és a kapcsolattartás végrehajtására irányuló eljárások során. *Alláspontjuk szerint a gyermekvédelmi mediáció külön törvényben való szabályozása nem indokolt*. A hatályos szabályozás lehetőséget biztosít mind az eljárásban résztvevő ügyfelek, és az érintett gyermekek, mind a gyámhivatalok számára a jogintézmény igénybevételére, az eljárások eredményes lefolytatása érdekében.

A mediációs eljárás során létrejött megállapodások betartása – mindkét fél és az érintett gyermek igényeinek, érdekeinek figyelembevétele okán – *tartósabbnak, a gyakorlatban hatékonyabbnak bizonyulnak*. A miniszter kiemelte, hogy a kapcsolattartások során felmerült problémák mielőbbi rendezése érdekében, a közvetítői eljárásokban valamennyi érintett fél által elfogadhatónak tartott módon szükséges rendezni a kapcsolattartást, így megakadályozva egy akár hosszú időtartamot felölelő rendezetlen, rendszertelen kapcsolattartás létrejöttét, amely sérti a gyermekek érdekét.

## 2. A civil-szakmai szervezetek, egyesületek, alapítványok válaszai és javaslatai

A területen jelentős szakmai ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkező civil szervezetek, egyesületek, alapítványok, intézetek vezetőitől álláspontjuk megismerése érdekében a következő kérdések tekintetében kértem tájékoztatást:

1. Milyen tapasztalatokkal rendelkezik Egyesületük/Alapítványuk a közvetítői eljárásokkal, ezen belül különösen a kapcsolattartás szabályozásával, illetve végrehajtásával összefüggő mediációs eljárásokkal összefüggésben?
2. Kérem, hogy ismertesse Egyesületük/Alapítványuk álláspontját a mediátorok képzési lehetőségei, továbbképzési kötelezettségei tekintetében!
3. Mennyiben tartja szakmailag indokoltnak a családi, illetve a gyermekvédelmi mediáció külön törvényben való szabályozását?
4. Meglátásuk szerint regionális szinten tapasztalható-e szakemberhiány, illetve felmerülnek-e nehézségek a közvetítő szakemberek elérhetősége tekintetében?
5. Milyen tapasztalataik vannak a kötelezően elrendelt mediációs eljárások hatékonyságáról?
6. Tapasztalataik szerint a gyámhatóságok szakmai protokollja kizárja-e a kötelező közvetítői eljárás elrendelését, ha az ügyben erőszakos előzmény (pl. szülők közötti bántalmazás, gyermek bántalmazása) történt?

<sup>3</sup>[https://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/download/e/39/d1000/20170705%20kozvetitoi\\_szakmai\\_kepzesek\\_tovabbkepzesek\\_lista.pdf](https://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/download/e/39/d1000/20170705%20kozvetitoi_szakmai_kepzesek_tovabbkepzesek_lista.pdf)

7. Tapasztalataik szerint a gyermekvédelmi/támogatott *közvetítői eljárások* során milyen arányban kerül gyermek közvetlen meghallgatására sor? Ebből tapasztalataik szerint milyen arányban kéri maga a korlátozottan cselekvőképes gyermek a meghallgatását?
8. Véleményük szerint a mediációs eljárások során nehézségekbe ütközik-e a cselekvőképtelen gyermek esetén azon kérdés eldöntése, hogy a gyermek ítélőképessége birtokában van-e?
9. Tapasztalataik szerint a közvetítői eljárások során a mediátorok be tudják-e tartani az eljárási határidőket? Elhúzódás esetén mely indokok vezetnek a határidő túllépéséhez?
10. Tapasztalataik szerint a közvetítők tisztaban vannak-e azon jogszabályi kötelezettségük jelentőségével, miszerint jelezniük szükséges az illetékes gyámhatóság felé, amennyiben a gyermek érdekében *sürgős intézkedés* megtétele indokolt, különösen, ha bármelyik szülővel szemben felmerül a gyermek bántalmazásának vagy súlyos elhanyagolásának gyanúja?
11. Tapasztalataik szerint a gyermekvédelmi közvetítői eljárás, illetve a támogatott közvetítői eljárás lefolytatásához szükséges tárgyi feltételek megfelelően biztosítottak-e?
12. A gyakorlati tapasztalataikat összegezve, melyek a mediációs eljárások hatékonyságát növelő, illetve a látókörukbe került, esetlegesen felmerült területi, illetve országosan körvonalazódó problémák megoldására vonatkozó javaslatok?

### **2.1. Az Országos Mediációs Egyesület**

Az Országos Mediációs Egyesület (a továbbiakban: OME) elnöke válaszában jelezte, hogy elkötelezett a magas színvonalú közvetítői, mediációs tevékenység elterjesztésében, minőségének biztosításában. Az OME ezért maga is fontosnak tartja a *gyermekvédelmi közvetítői eljárás hatékonyabb alkalmazását*, mert ezen eljárás elősegítheti a Gyermekjogi Egyezményében, a Ptk. Családjogi Könyvében, valamint a gyermekvédelmi törvényben foglalt azon gyermeki jog érvényesülését, hogy a gyermeknek mindkét szülőjével legyen rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolata, feltéve, ha ez a kapcsolat a gyermek legjobb érdekében áll.

A közvetítés és az egyéb alternatív vitarendezések kétség kívül hasznos, hatékony, költséghatékony és gyermekbarát módszerek a család- és gyermekvédelem területén is. Ennek az *alapvető feltétele ugyanakkor az, hogy az érintettek és a széles közvélemény ismerje a közvetítés lehetőségét*, előnyeit, és menetét, továbbá ehhez megfelelően képzett és elérhető mediátorok legyenek jelen valamennyi szakterületen. A gyámhatóságoknak jogszabályi feladata a szülők tájékoztatása a mediáció lehetőségéről. Kérdéses azonban, hogy a gyámhatóságok ügyintézői mennyire ismerik a mediációs eljárást vagy más vitarendezést, mindezt milyen módon kommunikálják a felek számára, elősegítve ezzel a közvetítői eljárás igénybevételét. A *tájékoztatás módja és tartalma* tekintetében az Egyesület indokoltnak tartja *országosan egységes gyakorlat (protokoll)* kialakítását. Célszerűnek és indokoltnak tartják így a gyámhatósági munkatársak részére mediáció és más alternatív konfliktuskezelésről szóló képzés elindítását, amiben közreműködést tudnának vállalni.

Az OME elnöke kifejtette, hogy meglátásuk szerint a gyermekvédelem területén a kapcsolattartás szabályozása és végrehajtása során *kevés olyan hatékony eszköz áll a gyámhatóság rendelkezésére*, amely az ügyfeleket jogkövető magatartásra bírja, illetve azt elősegíti. A kiszabott bírságok sem jelentenek megoldást minden esetben a probléma kezelésére. 2005. január 1-jével ezért megnyílt a lehetőség a gyermekvédelmi közvetítői eljárás igénybevételére, amelynek jogi lehetőségét a Gyer. teremtette meg, szervezeti kereteit pedig a Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzék mellett a gyermekvédelmi törvényben nevesített gyermekjóléti központok adták. A gyámhatóságok előtti eljárások során azonban számos esetben problémát jelentett a mediációs *eljárás költsége, az eljáró ügyintézők túlterheltsége, az utóbbi évek fluktuációjára* tekintettel az ügyintézők *képzettségének, szakmai tapasztalatának a hiánya és az ügyek elhúzódása is.*<sup>4</sup>

<sup>4</sup> E problémára az AJB-3534/2016. számú ombudsmáni jelentés is rávilágít.

A gyámhatóságokat a jogszabályok változásán túl olyan jogalkotói intézkedések is érintették az elmúlt két évben, melyek nem kedveztek a mediációs eljárások megszilárdításának, sőt bizonyos esetekben a már elért eredményeket is visszavetik. A válasz kiemelte, hogy a KSH 2016. évi adatai szerint a 3384 jogerősen befejezett kapcsolattartási ügyben csak 287 esetben kezdeményeztek gyermekvédelmi közvetítői eljárást.<sup>5</sup>

A jogalkotói döntések közül a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényt kell kiemelni. A jogszabálymódosítás következtében a gyámhatósági eljárásokra 2018. január 1-ig hatályos Ket. a gyámhatósági eljárás felfüggesztésének a lehetőségét megszüntette, kimondta, hogy a hatósági eljárást kizárólag törvény függesztheti fel és *a függő hatályú döntés jogintézményének a bevezetésével a kapcsolattartási ügyekben való eljárás határidejét 60 napban maximalizált, ami a gyakorlatban nem tartható.* A Ket. szabályai szerint a közvetítői eljárásból csak 8 nap nem számított be az eljárási határidőbe, mindez azonban *komolyan veszélyeztette a közvetítői eljárás alkalmazását,* mert a gyámhatóság egy ilyen esetben kevéssé vállalta fel az esetleg elhúzódó mediációs módszer igénybevételét, mivel azt is mérlegelniük kellett, hogy a határidő-túllépéssel vagy a tényállás tisztázása iránti kötelezettséggel kapcsolatos jogszabályi rendelkezések betartását mellőzzék-e.

Az OME kritikaként fogalmazta meg, hogy az IM névjegyzékbe felvett közvetítők minden tárgyevét követő év január 31-ig kötelesek adatszolgáltatást teljesíteni a lefolytatott eljárások, az eljárások során létrejött megállapodások, az eredménytelenül zárult eljárások számáról (az ok megjelölésével) és a vita jellegéről; ezen *adatok hozzáférhetősége, nyilvánossága* azonban nem teljes, javaslatuk szerint az adatokat a minisztérium honlapján kellene elérhetővé tenni.

### **2.1.1. A családi és gyermekvédelmi mediáció szabályozása vonatkozásában**

Az OME elnöke tájékoztatásában kitért arra, a mediációról általában elmondható, hogy a hazai jogrendszerben szervezeti és eljárási szempontból való megjelenése *igen komplex.* Létezik ugyan a Kvtv., amely generálisan szól a polgári-vagyonjogi vitákban történő közvetítői tevékenységről. E jogszabály alkalmazandó függetlenül attól, hogy a közvetítés konkrétan milyen ügytípussal, illetve problémával kapcsolatban merül fel, ám emellett léteznek *az egyes ügycsoportokra speciális ágazati szabályok is.* Ennek megfelelően a Gyer. tulajdonképpen a Ptk. Családjogi Könyvének mediációra vonatkozó rendelkezéseinek a végrehajtási szabályait tartalmazza.

Már az új Ptk. előkészítése során is felvetődött, hogy *külön törvényben* kellene szabályozni a családi, gyermekvédelmi mediációt, a már működő gazdasági, egészségügyi területekhez hasonlóan. Mindezzel kapcsolatosan az OME elnöke kifejtette, hogy amennyiben a külön törvényi szabályozás iránt markáns és megalapozott szakmai igény merül fel, akkor egyértelműen tisztázni szükséges a törvény *személyi és tárgyi hatályát,* figyelemmel a Kvtv., a Ptk. Családjogi Könyv, a Gyer. szabályaira, valamint az új Polgári Perrendtartási törvényre is.

Szakmai értelemben szükséges különbséget tenni a közvetítés és a különféle párterápiás szolgáltatások között, megőrizve a közvetítés alapfunkcióját, mely a felek szándéka szerinti *megállapodás létrehozását* segíti. Az OME javaslatként fogalmazta meg, hogy jelenleg elengedhetetlenül szükséges *felülvizsgálni a hatályos jogi szabályozás összhangját* (Ákr., Gyvt. és Gyer), vizsgálva az egyes gyámhatósági eljárások esetében a differenciált szabályozás kialakításának a lehetőségét, ideértve a függő hatályú végzés meghozatalának mellőzését, illetve az eljárás felfüggesztésének a biztosítását a mediáció elrendelésének érdekében.

### **2.1.2. A mediátorok képzési, továbbképzési kötelezettsége**

A mediátorok képzésével kapcsolatosan az OME elnöke kiemelte, hogy a mediáció minél szélesebb körben való alkalmazása szempontjából döntő kérdés a szakemberek képzése.

A Kvtv. szerint mediátor az lehet, aki bármilyen felsőfokú végzettséggel és a végzettség

<sup>5</sup> Lásd 1. számú táblázat



megszerzésétől számított, annak megfelelő legalább ötéves igazolt szakmai gyakorlattal rendelkezik, a miniszter rendeletében meghatározott közvetítői szakmai képzést elvégezte, büntetlen előéletű és nem áll a közvetítői tevékenység folytatását kizáró foglalkoztatástól eltiltás hatálya alatt. A közvetítői képzésről és továbbképzésről szóló 63/2009. (XII. 17.) IRM rendelet rendezi a feltételeket, melynek eredményeképpen mintegy 35 képző intézmény van jelen a mediátorképzésben, közte számos egyetem a mediátori szakirányú továbbképzésével, egy mesterképzéssel (Budapesti Metropolitan Egyetem, vezetés és szervezés szak). Az IRM rendelet tartalmazza a képzés tartalmi leírását, az Egyesület álláspontja szerint annak megfelelő elsajátítása elegendő ahhoz, hogy a közvetítő gyermek érintettsége esetén is elláthassa feladatát.

Ennél sokkal szűkebb feltételek jelentek meg az iskolai végzettséggel kapcsolatban a bírósági közvetítőkkel szemben (kizárólagos jogi végzettség), valamint a gyermekvédelem területén részben a család és gyermekjóléti központok, illetve a TEGYESZ mediátoraival szemben.

Az OME álláspontja szerint a képzési lehetőségek adottak, azonban indokolt a névjegyzékbe felvett képző intézmények képzései, továbbképzései minőségének ellenőrzése, valamint az Igazságügyi Minisztérium általi szakmai felügyelet kialakítása. A szakmai felügyelet keretében a képzési, továbbképzési programok megvalósulását indokolt nyomon követni, melyben megfelelő együttműködés mentén az OME is szívesen részt vállal. Másrészt hosszabb távon szükség van speciálisabb képzések, továbbképzések megteremtésére például a család- és gyermekvédelem területén. Mindezt azzal, hogy a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SzCSM rendelet keretei között a képzési tervekbe bekerülnének a mediációs és más alternatív konfliktuskezeléssel foglalkozó képzések is, ezáltal területileg is mindenhol kiegyenlítetten elérhetőek lennének a megfelelően képzett szakemberek.

Emellett indokolt az OME véleménye szerint a mediációhoz kapcsolódó módszertani levél, iránymutatás megjelentetését a gyermekvédelem és gyámügy területén. Ezekbe a képzésekbe be lehetne vonni a névjegyzékben szereplő mediátorokat is (résztevőként és képzőként), kiépítve közülük egy olyan csoportot, akik az ilyen ügyekbe bevonhatóak lennének az intézmények részéről. Korábban az OME készítette ilyen listát, amely feladatra ismét örömmel vállalkozna.

Az OME hasznosnak és támogatónak tartaná továbbá, ha a mediátorképzés egyes elemei az állami oktatásban az egyetemi alap-és posztgraduális képzéseken (pl. jogász, szociális munkás) is szerepelnének. A bíró- és ügyvédképzés és általában a jogászképzés keretében is elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogi- és vitakultúra fejlődjön, de hasonló mondható el a pedagógus, a közgazdász, vagy a társadalomtudományi képzésekről is.

### **2.1.3. A szakemberhiány, a közvetítői eljárást lefolytató szakemberek elérhetősége**

A gyermekvédelmi közvetítői eljárásban az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékbe vagy az IM által vezetett Névjegyzékbe felvett közvetítő ad szolgáltatást. A névjegyzékbe való felvételt kérelmezőnek rendelkeznie kell a választott szakterületre előírt szakképesítéssel, valamint a szakterülethez előírt szakvizsgával. Támogatott közvetítői eljárásban a TEGYESZ közvetítője nyújt szolgáltatást. A TEGYESZ-nél 1 fő foglalkoztatása minimumkövetelmény, amely nem lehet megbízási jogviszony. Az Országos Szakértői Névjegyzékbe felvett 288 szakértő közül csupán 9 szakértő szerepel a „konfliktuskezelés, gyermekvédelmi közvetítés, mediáció” témakörében. Ez is indokolja a két névjegyzékből való szabad választás lehetőségét.

Az OME szerint a közvetítő szakemberek számának növelése, illetve a valamennyi régióban való elérhetősége szempontjából a kapcsolattartási ügyeletek mediátorainak<sup>6</sup> bevonása is

<sup>6</sup> Alapvetően más képesítési követelmények vonatkoznak a kapcsolattartási ügyeleteken mediációt ellátó szakemberekre, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 22. § (3) bekezdése alapján [kapcsolattartási ügyeleten] gyermekvédelmi közvetítést az a személy végezhet, aki a szociális továbbképzések rendszerében minősített konfliktuskezelő vagy mediációs programon képzésben részesült, illetve az ilyen program tréner. A minősített programon képzésben részesültnek kell tekinteni azt a személyt is, akiről a programot minősített személy, illetve szervezet igazolja, hogy minősített programon szerzett tanúsítványt.

indokolt lenne a gyermekvédelmi közvetítői eljárások során, de jelenleg csak a névjegyzékben szereplő mediátorok kérhetőek fel. Az OME álláspontja szerint a 197 járásban működő család- és gyermekjóléti központok kapcsolattartási ügyeleti mediátorainak bevonása előtt *a kapcsolattartási ügyetek személyi állományát mindenképp meg kell erősíteni,*<sup>7</sup> mert csak megfelelő feltételek mellett tehetőek alkalmassá a rendszeresebben alkalmazható gyermekvédelmi közvetítői eljárásba való bevonásra. E kapacitások olyan módon is megerősíthetőek az OME szakmai álláspontja szerint, hogy *az IM névjegyzéken szereplő mediátoroktól nyilatkozatot kapó (hasonlóan az alávetés nyilatkozathoz) közvetítők bevonásra kerülhessenek az intézmények részéről,* vagyis a kijánlásukban szerepeljenek.

#### **2.1.4. A kötelező közvetítői eljárás elrendelése erőszakos előzmény esetén**

Az OME tudomása szerint a szaktárca, az *emberi erőforrások minisztériuma* által jóváhagyott *protokoll a mediáció témakörében nem létezik.* Az elmúlt években azonban több szakmai protokoll született, így nevezetesen 2007-ben a Magyar Kapcsolattartási Mediátorok Országos Szakmai Szövetsége elkészítette a kapcsolattartási ügyelet, kapcsolattartási szakmai protokollt, továbbá 2010-ben több szakember bevonásával Debrecen Megyei Jogú Város család- és gyermekjóléti központja gondozásában a családsegítő szolgálatok számára készült módszertani ajánlás-tervezet.

A szakmai útmutatók szerint klasszikus mediáció csak akkor alkalmazható, ha *egyenrangú felekről van szó,* akik érdekeik mentén képesek megfelelő megállapodást kötni, ha bántalmazás, az erőviszonyok egyenlőtlensége, kiszolgáltatottság merül fel, akkor a *tettes-áldozat mediáció,* vagy a *családi csoport konferencia* a megoldás. amely technikák védik a gyengébb felet, feloldhatóvá teszik az ellentmondásokat. Számos nemzetközi kutatás, ajánlás támasztja ezt alá, és vannak sikeres magyarországi esetek is. A válasz kitért arra, hogy a szakmai álláspontok és különösen az értelmezések *jelentős eltéréseket mutatnak* (ld. Isztambuli Egyezmény interpretációja) ugyan, azonban egy *közös minimum* biztosan kimondható: ahol erőszak felmerült, nem lehet kötelezni a feleket hagyományos közvetítői eljárásra. Ha a felek kérésére mégis sor kerül mediációra, az a mediátor részéről különleges figyelmet, felkészültséget igényel. Indokolt a fentiek miatt, hogy a szakma széles körének bevonásával készüljön *Módszertani Útmutató* a szaktárca gondozásában a mediáció (közvetítés) alkalmazására, *képzési és etikai* kérdéskörökkel kiegészítve.

#### **2.1.5. Az ítélőképessége birtokában lévő gyermek meghallgatása a gyermekvédelmi közvetítői eljárásokban**

Az OME elnöke kiemelte, hogy az ítélőképessége birtokában lévő gyermek a Gyer. szerint kortól függetlenül, aki életkorának és értelmi, érzelmi fejlettségének megfelelően képes *meghallgatása* során az őt érintő tények és döntések lényegi tartalmát megérteni, várható következményeit belátni. Ennek megállapítása messzemenően *szakkérdés.* Indokolt ezért, ha a *gyámhatóság* minden adott ügyben a *mediátor felkérésére irányuló döntésében erre részletesen ki is térne,* mert a család és a gyermek helyzetét behatóbban ismeri. Szem előtt kell tartani ugyanakkor, hogy a szülők konfliktusával terhelt helyzetben a felelősség semmi esetre sem hárítható át a gyermekekre.

A *mediátorképzésben* fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a Gyer. szabályai szerint a mediátornak a gyámhatóság felé haladéktalanul, írásban kell jeleznie, ha megítélése szerint a gyermek érdekében sürgős intézkedés megtétele indokolt, különösen, ha bármelyik szülővel szemben felmerül a gyermek bántalmazásának, súlyos elhanyagolásának gyanúja. E kötelezettséget a közvetítőnek a *titoktartást érintő követelményeivel* összhangban kell gyakorolnia, így figyelmet kell fordítani a képzés során, hogy a *közvetítő ne adjon a szükségesnél kiterjesztőbb véleményezést, különösen felelősség megállapításához ajánlást az intézmények számára, ez ugyanis a közvetítés alapelveivel ütközik.*

Az OME álláspontja szerint elsődlegesen a szülőkön múlik, hogy a gyermek véleménye miként válik a folyamat részévé. Az, hogy a folyamatban van-e mód a gyermek véleményének meghallgatására, és ha igen, milyen formában és mértékben, az mindig attól függ, hogy a szülők

<sup>7</sup> Lásd a kapcsolattartási ügyelet személyi és tárgyi feltételeinek hiányosságait taglaló *AJB-1587/2018.* számú átfogó ombudsmani jelentést.

elfogadják-e az adott eljárást. A gyermek bevonása lehetőségének célja, hogy a megállapodás valóban a gyermek legjobb érdekét szolgálja, ezért a közvetítő feladata, hogy megfelelő információkkal szolgáljon a szülőknek a gyermek meghallgatáshoz fűződő jogának tiszteletben tartásáról.

### **2.1.6. A határidő túllépése, az ügyek elhúzódása**

Az OME álláspontja szerint a jogi környezet nem alkalmas a mediációs eljárás és a gyámhatósági eljárás egymásra épülésére. A gyámhatóság a kapcsolattartási és a szülői felügyeleti ügyekben mindig tárgyalást tart, gyakran azonban egy tárgyalási nap nem is elegendő arra, hogy kiderüljön, van-e esély a gyámhatóság előtti megegyezésre. Egyezség hiányában szakértő kirendelésére is szükséges lehet. A döntéseket a felek valamelyike szinte mindig megfellebbezi, ami a tényleges eljárási határidőket hónapokkal hosszabbítja meg. A kötelezően elrendelhető mediáció lehetőséget biztosít arra, hogy ezek az eljárások gyorsíthatóak, esetleg szakértő kirendelése nélkül is megoldhatóak legyenek. A felek a mediátor előtt az esetek nagy részében legalább részben meg tudnak egyezni, azonban ez alatt az idő alatt a gyámhatóság az előtte folyó eljárást már nem függesztheti fel. A mediációs eljárás során is minden esetben indokolt 2-3 ülés betervezése, amellyel az ügyintézési határidő túllépése előre látható. Az OME határozott álláspontja, hogy a családjogi jogvitákat érintő speciális eljárási szabályokat a tényleges élethelyzetekhez igazítva szükséges kialakítani. Ezen eljárások nem hasonlítanak egyetlen más hatósági eljáráshoz sem, és ezt a körülményt a jogalkotás során is értékelni kell. Mindezek kapcsán az Egyesület ez esetben is szükségesnek látja a hatályos szabályozás felülvizsgálatát, vizsgálva az egyes gyámhatósági eljárások esetében a differenciált szabályozás kialakításának lehetőségét, ideértve a függő hatályú végzés meghozatalának a mellőzését, illetve az eljárás felfüggesztésének a biztosítását a mediációs eljárás elrendelése érdekében.

## **2.2. A Közép-Európai Mediációs Intézet Egyesület**

A Közép-Európai Mediációs Intézet Egyesület (a továbbiakban: KEMI) kiemelten fontosnak tartja, hogy a Gyermekjogi Egyezményében foglalt gyermeki jogok minden esetben a lehető legjobban érvényesülhessenek, ezért kifejezetten támogatja és képviseli a gyermekközpontú mediációt, amelyben minden esetben a gyermek legjobb érdeke kerül előtérbe.

A mediáció, mint alternatív vitarendezési forma megfelelő módszer lehet arra is, hogy a gyermekek kapcsolattartásához való jogának érvényesülését elősegítse, mivel nagyon sok esetben a szülők közötti nem megfelelő kommunikáció, a rengeteg félreértés vezet oda, hogy a kialakult konfliktus intézményi keretek között nem megfelelően kezelhető. A KEMI elnöke megerősítette, hogy intézetükhöz is érkezett már panasz a gyámhatóságok által elrendelt mediációs eljárással kapcsolatban, amelyben a mediátor felkészültségét és megfelelő szakmai ismereteit kérdőjelezte meg a panaszos fél. Az ilyen jellegű panaszok sajnos nem erősítik a mediáció iránti bizalmat, amely ennek a szakmának a fejlődése szempontjából kiemelt jelentőségű.

A KEMI elnöke hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a gyermekeket érintő kérdésekben a felek lehetőség szerint békés úton egyezzenek meg, mivel így érhető el az, hogy a megállapodást mindkét szülő magára nézve kötelező érvényűnek ismerje el és a kapcsolattartást az abban foglaltak szerint tegye lehetővé. A KEMI rendezvényeit, továbbképzéseit számos esetben keresik fel gyámhatósági munkatársak, hogy fejlesszék tudásukat és építsék szakmai kapcsolataikat, amely arra mutat rá, hogy e területen több külső szakmai segítségre is szüksége lenne a hatóságoknak. A KEMI felismerve a gyermekvédelmi közvetítés fontosságát, Magyarországon elsőként és egyedülként elindított egy olyan továbbképzést, amely kifejezetten erre a területre fókuszál.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> A képzésről a KEMI honlapja tartalmaz további információkat:

<https://www.kemi.hu/tovabbkepzesek/kreditpontos/csaladi-mediacio-gyermekvedelmi-kozvetitoi-eljaras-hatekonysagahoz-szukseges-specialis-ismeretek-keszsegek-gyakorlati-modszerek-es-iskolai-mediacio.html>

### *2.2.1. A családi és gyermekvédelmi mediáció külön törvényben való szabályozásának szükségességéről*

A KEMI álláspontja szerint a jogszabályi keretek adottak a családi és gyermekvédelmi mediáció alkalmazásához, azonban indokolt lehet külön törvényben szabályozni a gyermekvédelmi közvetítői eljárással kapcsolatos fontosabb kérdéseket. A KEMI elnöke válaszában hangsúlyozta, hogy kiemelten fontosnak tartja egy országosan elfogadott *Szakmai Etikai Kódex* megalkotását, amely megalapozhatná a *minőségbiztosítás* bevezetésének a lehetőségét.

### *2.2.2. A mediátorok képzési, továbbképzési kötelezettsége*

A KEMI elnökének álláspontja szerint *a teljes mediátorképzés reformra szorul*, mivel a mediátoroknak sokkal több speciális tudást kellene megszerezniük, mielőtt praktizálni kezdenének, ehhez pedig az általában *60 órás képzések nem elegendők*. A KEMI folyamatosan dolgozik olyan továbbképzések kidolgozásán, amelyekkel ezt a hiányzó tudást át tudják adni a mediátoroknak. Jelenleg az Igazságügyi Minisztériumban a regisztrált továbbképzések számát tekintve a KEMI rendelkezik a legtöbb akkreditált képzéssel. A KEMI elnökének javaslata szerint *a gyámhatóságoknak külön forrást kellene biztosítaniuk arra a célra, hogy mediátoraik rendszeresen részt tudjanak venni továbbképzéseken, szupervíziókon*. Kiemelte továbbá, hogy a mediátorok jelentős része még az alapvető jogi ismeretekkel sincs tisztában, ezért a KEMI továbbképzései is első körben erre a területre fókuszálnak. Nem tartják ugyanis megengedhetőnek, hogy a gyermekvédelmi és jogi ismeretek – különösen a kapcsolattartás szabályozása, végrehajtása tárgyában lefolytatott közvetítői eljárások esetén – kimaradjanak egy magát felkészültnek tartó mediátor portfóliójából.

### *2.2.3. A szakemberhiány, a közvetítői eljárást lefolytató szakemberek elérhetősége*

A KEMI tapasztalatai szerint a közvetítők az IM által vezetett névjegyzékből könnyen elérhetők, de nagyon sok olyan név szerepel a listán, akik már évek óta nem gyakorolják ezt a tevékenységet, épp ezért szükséges lenne elvégezni a *szakértői névjegyzék aktualizálását*, majd *naprakész vezetését*. Tapasztalataik szerint az ügyfelek jelentős része nem a névjegyzékből választ közvetítőt, hanem ajánlás, vagy egy jól felépített saját honlap alapján. *Általános szakemberhiányt nem tapasztáltak*.

### *2.2.4. Kötelező közvetítői eljárás elrendelése, erőszakos előzmény esetén*

A KEMI közvetlen tapasztalatokkal nem rendelkezik ezen a területen, de határozott szakmai álláspontjuk szerint ilyen esetekben *nincs lehetőség a mediációra*. Ha a mediátor ennek ellenére lefolytat egy mediációt ilyen információk birtokában, akkor annak jelentős kockázata lehet.

### *2.2.5. Az ítélőképessége birtokában lévő gyermek meghallgatása a gyermekvédelmi közvetítői eljárásokban*

A KEMI tapasztalatai szerint a mediációs eljárások *nagyon kis százalékban döntenek az érintett gyermek bevonása, meghallgatása mellett*. Meglátásuk szerint erre még nem állnak készen a szakemberek, mivel speciális szaktudást igényel és egy olyan szakmai protokollt, amelynek kidolgozására még nem került sor, azonban a KEMI a jövőben ezen a területen is eredményeket kíván elérni. Az előző évek tapasztalatai szerint elmondható, hogy a gyámhivatalok a közvetítői eljárás elrendelése során *végzésbe foglalták*, hogy a gyermekek bevonását előkészítették. A gyermekek bevonása a tanulói jogviszony kezdetétől nem akadály, de a gyermek 10 éves korától nélkülözhetetlen. A KEMI álláspontja szerint megfelelő szakmaisággal lefolytatott mediációs eljárásban alkalma nyílhat a gyermeknek arra, hogy a látens tanulás módszerével elsajátítsa, a konfliktusokat miként érdemes megoldani, mivel pszichés teher nélkül aktív szereplőjévé válna a vitarendezésnek.

### *2.2.6. A határidő túllépése, az ügyek elhúzóódása*

A KEMI tapasztalatai szerint alapvetően a határidők betartása jellemzően nem a mediátorokon múlik. Sajnos az ügyfelek nagyon sok esetben nem veszik elég komolyan a közvetítői eljárást és hajlamosak az előre lefoglalt időpontot módosítani és ezzel nagyban *hozzájárulnak az eljárás elhúzódtásához*. A mediátoroknak ilyen esetekben jelezni kell, hogy van egy maximális időkeret, amelyen túl a mediáció eredményessége már egyáltalán nem garantálható.

A KEMI tapasztalatai szerint Magyarországon a mediáció elfogadottsága, ismertsége mélyen átlag alatti, ahhoz képest különösen, hogy mennyi válás történik egy évben. A KEMI ezért különösen szükségesnek tartja, hogy a Magyarországon működő mediációs szervezetek együtt *hatékony kampányt folytassanak* a mediáció ismertebbé tétele érdekében. Terveik között szerepel ilyen kampány megindítása, azonban pénzügyi forrásaik végesek, így erre ezidáig nem került sor. Véleményük szerint maga a szakma is sokat tehet annak érdekében, hogy a mediáció elismertebbé váljon, *több képzett, felkészült mediátor* ugyanis hosszabb távon emelni fogja a közvetítői eljárások színvonalát, eredményességi mutatóit, melynek hatására az ügyfelek is szívesebben igénybe fogják venni a vitarendezés e formáját. Ráadásul az új Pp. szabályainak hatályba lépésével nagyon meggondolandó, hogy valaki a peres eljárást választja-e, egy sokkal gyorsabb, olcsóbb és hatékonyabb mediációs eljárással szemben.

### **2.3. A Család, Gyermek, Ifjúság Kiemelkedően Közhasznú Egyesület**

A Család, Gyermek, Ifjúság Kiemelkedően Közhasznú Egyesület (a továbbiakban: CSAGYI) elnöke válaszában ismertette, hogy a kezdetektől, a vonatkozó jogszabályok életbelépésétől részt vettek a mediátorok képzésében és végeznek mediációs tevékenységet is, széles körben. A kapcsolattartással összefüggésben az a tapasztalatunk, hogy *a felek nagy része nem ismeri a mediációt, közvetítést, illetve először idegenkedik tőle*, aminek oka a tömegtájékoztatás hiányosságai, illetve a megvalósítás sokszor nem kielégítő volta. Nagyon eltérő a képzők és a közvetítők szemlélete, munkamódszere is, nemegyszer sajnos a magát mediátornak tartó és ekként hirdető közvetítők figyelmen kívül hagyják a mediáció alapelveit és gyakorlatát, presszionálják a feleket, vagy nem segítik őket, inkább megmondják a jó megoldást, a saját álláspontjuk irányába orientálják őket. Mivel *nincs kimenet értékelés, utánkövetés*, ezért sajnálatosan keveset lehet tudni arról, hogy hogyan működik a rendszer, kik és miben szorulnának támogatásra, továbbképzésre. Sok esetben az ügyvédek a kliensek elvesztésétől félve kvázi „mediálnak” a saját eseteikben, ami elfogadhatatlan, ráadásul többnyire képzettség és felkészültség nélkül, saját szakmai tapasztalataikra hivatkozva.

#### **2.3.1. A családi és gyermekvédelmi mediáció szabályozása vonatkozásában**

A CSAGYI elnöke szerint *nincs szükség a gyermekvédelmi- és családi mediáció külön törvényben való szabályozására*, inkább a jelenlegi szabályozást kellene sokkal jobban körülbástyázni megfelelő kutatásokkal, illetve módszertani segédletekkel, a szupervízió biztosításával. Emellett jelentős erőfeszítést kell tenni a módszer esetében a nyilvánosság és a szakmai közvélemény sokkal jobb felkészítésére, a módszerek népszerűsítésére, valamint az erőszakmentes konfliktuskezelés és kommunikáció bevezetésére így különösen az óvodákba, iskolákba, más gyermekintézményekbe.

#### **2.3.2. A mediátorok képzési, továbbképzési kötelezettsége**

A mediátorok képzése a jelenlegi rendszerben megfelelőnek mondható, viszont teljességgel megoldatlan az *utánkövetés, értékelés, szupervízió, továbbképzés* kérdése. Nincsen *kliensi értékelés*, nem tudható, hogy a képzést elvégzők milyen minőségű munkát végeznek. Tapasztalataik szerint a családi mediációt ellátó bírósági titkárok esetén is egyértelmű az alulképzettség és a szupervízió, esetmegbeszélések hiányának az esetek kezelésére gyakorolt hatása.

### 2.3.3. Szakemberhiány, a közvetítői eljárást lefolytató szakemberek elérhetősége

Bizonyosan jelentős a szakemberhiány, és a tájékoztatás esetlegessége miatt nem is nagyon ismeri a nagyközönség a lehetőségeket. *Nagyon eltérő a szolgáltatások minősége* és sokszor nincs választási lehetőség, mivel az ingyenes, vagy kötelezettségen alapuló formák nem mindig megfelelőek.

### 2.3.4. Kötelező közvetítői eljárás elrendelése erőszakos előzmény esetén

A CSAGYI elnöke szerint téves a kötelezés elrendelése, megfelelő tájékoztatás, és megismertetés helyett. Tapasztalataik szerint *teljesen esetleges a gyámhatóságok eljárása* minden ügyben, így ilyen esetekben is. Túlterheltek, nagy a fluktuáció, sajnos a szakterületi rendszer megszüntetésével több típusú ügyet kell vinnie a gyámhatóságon dolgozónak, így esetleges, hogy ismeri-e a gyermekvédelmet. Az erőszakkal összefüggésben a gyámhatósági munkatársaknak nincsenek kellő ismereteik, készségeik, inkább hátrítanak, vagy túlreagálnak. Határozott szakmai véleményük szerint a *családi csoport konferencia* módszerének bevezetésével, jogi szabályozásával, több nemzetközi tapasztalat alapján remek eredményeket lehetne elérni, sokkal kevesebb hatósági beavatkozással (pl. Új-Zéland, Anglia, Hollandia lehet ideális modell).

### 2.3.5. Ítéletképesége birtokában lévő gyermek meghallgatása a gyámhatósági, illetve mediációs eljárásokban

Tapasztalataik szerint *nagyon ritkán hallgatják meg a gyerekeket, 14 évesnél fiatalabbat még sokkal ritkábban*. Elmondható, hogy a gyámhatósági munkatársak nem kapnak kellő felkészítést a gyermekbarát meghallgatás módszereiről, nem tudják többnyire, hogyan lehet, kell egy gyereket meghallgatni. A CSAGYI egy uniós projekt nyomán akkreditált továbbképzési programmal rendelkezik, melynek keretében szakemberképzést tart a gyerekekkel történő kommunikáció elsajátításához.<sup>9</sup> Álláspontjuk szerint a gyermekek meghallgatásával kapcsolatosan érdemes lehet az MDAC<sup>10</sup> programjának áttanulmányozása, ahol kifejezetten arra fejlesztettek ki programot, hogy milyen módon lehet monitorozni a mentális betegséggel, fogyatékossgal élő gyerekek jóllétét. A programot az intézményes ellátásban élőkre dolgozták ki, de tökéletesen használható lenne más körülmények között, például a gyerekek meghallgatása során.<sup>11</sup>

A CSAGYI mediátorai tisztában vannak jelzési kötelezettségükkel, ha az eljárásuk során a gyermek veszélyeztetettségét észlelik, de *a jelzés sokszor akadályokba ütközik*, részben a titoktartási szabályok eltérő értelmezése, részben *a jelzőrendszer más tagjainak fogadókészsége hiányában*, illetve amiatt, hogy a gyerekek a jelzés nyomán nem segítséget kapnak, hanem újabb viktimizációnak vannak kitéve a rendszerbántalmazás miatt. Gondot jelent, ha a mediátor úgy ítéli meg, hogy a gyerekeknek terápiás segítség szükséges, de *nincs elérhető szolgáltatás* plusz, szolgáltatási díjért sem.

A CSAGYI elnöke szakmai javaslatként fogalmazta meg, hogy szükség van megfelelő továbbképzésre, szupervízióra (önismeret, kommunikáció, visszajelzés, esetmegbeszélés stb.) ezen a területen. Elengedhetetlen a jó minőségű és kiterjedt, folyamatos tömegtájékoztatás és szakmai tájékoztatás; a rendőrök, a bírók, az ügyészek, a gyermekvédelemben dolgozók, a pedagógusok, az egészségügyi szakemberek (védőnő, gyermekorvos, háziorvos) képzése arról, hogy milyen eljárásról is van szó és miért fontos, eredményes. Szükséges továbbá a gyerekek és szülők támogatása, felkészítése, elégedettségének mérése, emellett kutatások, felmérések végzésére, ahogyan kiemelten fontos az utánkövetés, visszajelzések a szolgáltatók és szakemberek felé.

## 2.4. A Hintalovon Alapítvány

<sup>9</sup> Lásd: <http://www.csagyi.hu/projektek/aktualis>

<sup>10</sup> A Mental Disability Advocacy Centre 2018-tól Validity Alapítvány elnevezéssel folytatja a munkáját

<sup>11</sup> Lásd: <http://www.mdac.info/en/charm-toolkit>, <http://www.csagyi.hu/hirek/item/1369-emberi-jogi-modszertan-a-gyermekbántalmazas-megszuntetesere>

A Hintalovon Alapítvány Gyermekjogi Központjának tapasztalatai szerint a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok *nem megfelelően felkészültek a gyermekvédelmi közvetítő eljárások tekintetében*, a gyámhivatalok pedig nincsenek figyelemmel arra, hogy az adott ügy éppen milyen fázisban van. A mediációt automatikusan, rutinszerűen rendeli el a hatóság, ami sok esetben ezért már az elején kudarcra van ítélve. Nagy szükség lenne *előkészítésre, felkészítésre, amit az első találkozások alkalmával kapnának a felek* különösen, ha már hosszú ideje fennálló akadályozott kapcsolattartás esetén rendelnek el mediációt a konfliktus egésze vagy egy rész kérdés megoldása érdekében.

Sok esetben nem a gyerekekről szól az eljárás, az eljáró szakemberek elsikkadnak a gyermek legjobb érdeke felett és *technikai kérdésekre koncentrálnak*. A Hintalovon Alapítvány elnöke ismertette, hogy volt olyan esetük, ahol évek óta akadozott a kapcsolattartás, mert az anya családi erőszak és gyerekbántalmazás veszélye miatt nem engedte el a gyereket. Az apával szemben folyamatban voltak büntetőjogi eljárások, ezzel párhuzamosan a gyámhatóság nem tudott döntést hozni a kapcsolattartásról. Mediációt rendeltek el, amiben egyetlen kérdést taglaltak, hogy a gyermek mikor aludhat ott az apánál, azonban semmilyen egyéb, a kapcsolattartást akadályozó narratíva megjelenését nem engedte a mediációt vezető szakember. Önmagában az a kérdés, hogy családon belüli erőszak esetén lehet-e mediálni, megosztja a szakmát. Az a "megoldás" ugyanakkor, hogy "ügy teszünk, mintha nem lenne bántalmazás a kapcsolatban", biztosan nem vállalható. További aggodalomra ad okot álláspontjuk szerint a bántalmazás, családon belüli erőszak megítélése, mivel *a bántalmazás és a veszélyeztetés fogalma* gyakran összemosódik.

Az Alapítvány munkája során szakmai kritikaként fogalmazódott meg, hogy tapasztalataik szerint a mediációt vezető szakember úgy semleges, hogy figyelmen kívül hagyja a gyerek érdekét. Így az semmilyen módon nem jelenik meg a mediáció folyamatában, csak az van jelen, amit a szülők a gyerek érdekében gondolnak vagy tartanak. Gyakran merül fel *szerepkonfliktus, szerepvávar a mediátornál*, mivel gyakran a *gyermekjóléti szolgálat munkatársa* folytat le mediációt, aki mellette családsegítőként is dolgozik. A mediációs eljárásokra vonatkozó *protokollok hiánya* a gyakorlatban komoly problémát okoz.

#### **2.4.1. A mediátorok képzési, továbbképzési kötelezettsége vonatkozásában**

Magyarországon nem kötelező családjogi képzés azoknak a mediátoroknak, akik családjogi ügyekben is mediálnak, általános mediátorképzésekre van lehetősége mindenkinek. Fontos lenne azonban, hogy a családi ügyekben, illetve a gyermekvédelmi területen dolgozó mediátorok *speciális képzéseken* vegyenek részt, ahol a *gyermekközpontúságra kiemelt figyelmet fordítanak*. A Hintalovon Alapítvány munkatársai fontosnak tartják, hogy a kapcsolattartással összefüggő mediációs eljárással foglalkozó mediátorok külön képzéseken vegyenek részt és speciális protokollok segítsék munkájukat. Jelenleg ez nem adott. A válasz kiemelte továbbá, hogy a gyermekközpontú mediáció kérdése jelenleg *szakmai fórumokon is csak elvétve jelenik meg*. Fontos lenne annak a jobb végiggondolása, hogyan egyeztethető össze a mediátor semleges státusza a gyerek jogainak és érdekeinek képviselésével, különösen azokban a helyzetekben, ahol a gyermekvédelem rendszerén belül történik a közvetítés, gyermekjóléti szolgálatban vagy központban.

A Hintalovon Alapítvány tapasztalata szerint *egységes szakmai protokoll hiányában* az egyéni megoldások és érzékenység a meghatározó, ami miatt teljesen eltér az egyes közvetítői eljárások minősége és szakmai megvalósítása. Minőségbiztosítási és – ami talán még ennél is fontosabb – a jogegyenlőség szempontjából nagyon komoly kérdéseket vet fel ez a típusú szabályozatlanság, és az egységesség érdekében tett lépések elmaradása.

#### **2.4.2. A családi és gyermekvédelmi mediáció szabályozása vonatkozásában**

A Hintalovon Alapítvány elnöke válaszában kitért arra, hogy indokoltnak tartják a külön képzést és külön protokollt, de *nem támogatják a külön törvényben való szabályozást*. Ha az egyes közellátási szektorokat nézzük, a szociális gyermekvédelmi szakmának kell évente a legtöbb új joganyaggal –

főként jogszabályváltozással és módosítással – megbirkóznia. Ez önmagában kialakít egy olyan *hárító mechanizmust*, ami miatt a jogi rendelkezéseken kívüli megoldásokat támogatják. A másik fontos érv a jogalkotás ellen, hogy *hiányzik az a szakmai konszenzus*, ami alapján a gyermeket is érintő ügyekre vonatkozóan egyedi követelményrendszert lehetne felállítani. Ezért az Alapítvány munkatársai fontosabbnak érzik, hogy az ezzel kapcsolatos *szakmai párbeszéd elinduljon*, ami később alapját jelenthetné az új normának akkor, ha a szakma úgy ítéli meg, hogy arra van szükség.

#### *2.4.3. A szakemberhiány, a közvetítői eljárás lefolytató szakemberek elérhetősége*

A Hintalovon Alapítvány tapasztalatai alapján elegendő mediátor van, nem találtak eddig olyan gyermekjóléti szolgálattal, ahol szükség esetén ne tudtak volna kijelölni mediátort. Olyan mediátor azonban kevés van, aki családjogi kérdésekben megfelelő, a gyermek érdekeit védő alapokkal rendelkező. A *tárgyi feltételek* azonban gyakran *nincsenek megfelelően biztosítva*. Sokszor a kijelölt helyiség messze van a szülők lakóhelyétől, vidéken akár órákat kell utazni. Főleg ahol a térségi központban működnek a gyermekjóléti szolgáltatások. Az sem szerencsés, ha a *mediációra kijelölt helyiség a gyermekjóléti központ épületében van*, ez ugyanis a már jelzett szerepkonfliktust erősíti a gyermekvédelmi szakember oldalán, és gyakran nehezíti a mediációhoz szükséges bizalmi légkör kialakítását, főleg ha a gyereket védelembe vették korábban, de ezzel a döntéssel a szülő nem értett egyet. Ilyen esetekben a rossz tapasztalatok a helyhez (is) kötődnek, így nincs könnyű helyzetben a mediátor, ha tiszta lappal és semleges szereplőként akarja indítani a folyamatot. A szakemberek gyakran szembesülnek azzal is, hogy ha nem kettes mediációra van szükség (apanya részvételével), hanem más technikára (pl. családi csoportkonferenciára, vagy többes mediációra), akkor annak megvalósítására nincs minden esetben lehetőség a szűkös szobák miatt.

#### *2.4.4. Kötelező közvetítői eljárás elrendelése erőszakos előzmény esetén*

A Hintalovon Alapítvány tapasztalatai szerint a *kötelezően elrendelt mediáció sok esetben nem vezet sikerre*. A hangsúlyt az önkéntességre kellene fektetni, a *felek meggyőzésére* kellene törekedni, hogy a mediációs eljárás az ő érdeküket szolgálja. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha van idő és lehetőség a mediáció előkészítésére, illetve ha a közvetítésért felelős szakember megfelelően képzett és tisztában van vele, hogy miért fontos az előkészítés. Egy rossz minőségű mediáció az egész módszerrel kapcsolatban negatív érzeteket kelt a felekben, ezért később is elzárkózhatnak a közvetítéstől, elveszíthetik bizalmukat a puhább megoldások és resztoratív technikák iránt. *Erőszakos esemény esetén* nem lehet mediációt elrendelni az általános szakmai szabályok szerint. Persze kérdés, hogy mi van azokban a helyzetekben, amikor úgy indul a mediáció, hogy az elején ez a tény nem ismert (és menet közben derül ki), vagy amikor az végig látenciában marad. Ezzel együtt is kifejezetten hipokritának érzik a családon belüli erőszak esetekben a mediáció kizárását ab ovo. Viszont az elengedhetetlen, hogy az ilyen ügyekben mediációt végző szakemberek nagyon komoly, előzetes felkészítésen és képzésen vegyenek részt, továbbá ne mediálhasson az ilyen ügyekben bárki, csak az, aki ezzel kapcsolatos tudással, felkészültséggel, tapasztalattal bír.

#### *2.4.5. Az ítélőképessége birtokában lévő gyermek meghallgatása a gyermekvédelmi közvetítői eljárásokban*

A Hintalovon Alapítvány praxisában előforduló mintegy 200 ügy mintegy 40%-ában került sor mediációra, azonban *egyetlen esetben sem került sor a gyermek meghallgatására*. A gyermek veszélyeztetettségének észlelésekor fennálló jelzési kötelezettségével a mediátorok az Alapítvány tapasztalatai szerint tisztában vannak, de a jelentőségével nem. Gyakran próbálnak inkább kibújni a felelősségük alól, megfigyelhető a *”ítéltartási kötelezettség – jelzési kötelezettség” versengő alapelvei* közötti feszültség is. Mindez akadálya lehet a jelzésnek, ha a mediátor úgy értelmezi, hogy a mediáció során felmerülő információk védettnek számítanak, nem vihetők ki a mediációs térből.

A válasz szerint a felügyelt és ellenőrzött kapcsolattartások lebonyolítását gyakran olyan



szakemberek végzik, akiknek nincs ezirányú előzetes képzettségük (ilyen jelenleg nem is érhető el a képzési "piacon"). A *nagyarányú fluktuáció* szintén akadálya annak, hogy a gyerek számára tényleg támogatott legyen a kapcsolattartás. A jelenlegi megközelítés szerint gyakran azért van ott a gyermekjóléti központ munkatársa a kapcsolattartáskor, hogy a szülőt ellenőrizze vagy, hogy a gyerek és a szülő ne maradjon egyedül, miközben gyermekjogi szempontból az fontos része lenne a munkájuknak, hogy a gyerek számára *biztonságos és támogatott légkört* alakítsanak ki. Ennek akadálya, ha a kapcsolattartások idején más és más személyek vannak jelen, akik a gyerek számára mindenképpen ismeretlenek, de legalábbis nem bizalmas személyek.

#### **2.4.6. Határidő túllépése, az ügyek elhúzódása**

A Hintalovon Alapítvány szakembereinek tapasztalatai szerint nem lehetetlen betartani a határidőket, amennyiben van együttműködés a felek között. Az esetek legnagyobb részében a felek közötti együttműködés és kommunikáció hiánya vezet a határidők túllépéséhez.

A Hintalovon Alapítvány elnöke kiemelte, hogy ezen a területen nagy szükség van világos, érthető és barátságos megfogalmazású *szórálapok elkészítésére*, amelyek *felkeltik az érdeklődést*. Fontos lenne a közvetítés fogalmának tisztázása *közérthető, gyerekbarát nyelven is*. A képzések, szakmai szttenderdek, protokollok kidolgozása is kiemelt fontosságú, hogy ne keveredjenek a gyerekvédelmi és a mediációs szerepek, *tiszta szerepfelfogás* mentén dolgozhassanak a mediátorok

### **2.5. Partners Hungary Alapítvány**

A Partners Hungary Alapítvány (a továbbiakban: PHA) több mint 20 éve foglalkozik mediációval képző és mediációt szolgáltató központként is, ennek köszönhetően az elmélet és a gyakorlat ötvözetét igyekeznek folyamatosan fejleszteni. Több ezer szakembert képeztek ki különböző szektorok képviselőiből és több száz mediációs ülést vezettek az ország számos településén. A PHA mediációs stratégiai terület vezetője válaszában ismertette, hogy az általuk képviselt mediációs irányzathoz a transzformatív mediációs iskola áll a legközelebb.<sup>12</sup>

Jelezték, hogy a rendszeres továbbképzéseiken *70-80 mediátor vesz részt az ország különböző részéről*. Ilyenkor azt tapasztalják, hogy a szakmát képviselők szívesen konzultálnak egymással, nyitottak szakmai együttműködésre, illetve innovációkra. A PHA mediációs központjának mediátorai csak érintőlegesen, egy-egy képzési projekt kapcsán szereztek tapasztalatot gyerekvédelmi mediációs területen. A válasz szerint az ombudsmani vizsgálat témaválasztásának aktualitását mutatja, hogy a szakma folyamatos fejlődésben van itthon és talán a világ számos pontján is, ezért fontos, hogy azok, akik alakítják, folyamatos párbeszédet tartsanak fenn.

A PHA vezetője kifejtette, hogy szervezetük mediáció központját leginkább *privát ügyfelek* keresik fel, akik önszántukból érkeznek közvetítésre, általában a válást közvetlenül megelőző időszakban. Jellemzően a PHA számára nem a bíróság és nem a gyámhatóság küldi az ügyfeleket, hanem társszakmák, civil emberek ajánlására érkeznek. Nagyon ritkán mediálnak olyan esetben, amikor a felek például a láthatás betartásán vitatkoznak, mert ezeket az ügyeket a bíróság vagy gyámhatóság jellemzően eleve a területi gyermekjóléti szolgálat mediátorai felé közvetíti.

Amennyiben mégis ilyen esetekkel találkoznak, akkor többnyire azt látják, hogy nagyon *polarizált, megkövült álláspontok, sokszor állóháborús attitűd* jellemzi a feleket, a gyerekláthatási kérdéskör a harc egyik megnyilvánulási formájaként jelenik meg az életükben. Ilyenkor kevésbé képesek a szülők a saját és a gyerek érdekeit megkülönböztetni. A háttérben sokszor az ügyvédek egymás ellen hangolják a feleket, a versengés dominál, nem a problémamegoldó stratégiák.

#### **2.5.1. A családi és gyerekvédelmi mediáció szabályozása vonatkozásában**

A PHA szakmai véleménye szerint a családi és gyerekvédelmi mediáció külön törvényben való

<sup>12</sup> Lásd erről bővebben: <http://www.mediacioscentrum.hu/mi-a-mediacio>

szabályozásáról érdemes lenne szakmaközi egyeztetést folytatni, mivel ez egy kialakulatlan terület.

### *2.5.2. A mediátorok képzési, továbbképzési kötelezettsége*

A mediátorok képzésével, továbbképzésével kapcsolatban az alapítvány 2008-ban részt vett az IM által kezdeményezett mediációs képzési minimum követelmény összeállításában, aminek eredményeképpen létrejött a 63/2009. (XII. 17.) IRM rendelet a közvetítői szakmai képzésről és továbbképzésről. Akkor 2x30 órás tréning plusz 1 gyakorlati elem került be minimumként a képzési kötelezettségek közé, a meglévő előírások mellé, melyeket a Kvtv. tartalmaz. Az IM rendeletben megfogalmazták mindazon képzési témaköröket, amelyeknek szerepelniük kell minden mediációs képzés tartalmában. A válasz kiemelte, hogy a képzők száma az eltelt idő alatt a sokszorosára bővült, *nincs minősítési rendszer, nincsenek minőségi sztenderdek, nincs monitoring, szakmai minőség-ellenőrzés*, ezért *nagyon esetleges, hogy melyik mediációs iskolából, milyen szakmai minőségű tudással jönnek ki az új szakemberek*. Van olyan képzőhely is, ahol például a mediáció és coaching képzés összevonva történik.

A továbbképzési rendszerben 5 év alatt, 50 pont megszerzését teszi kötelezővé a képzési rendelet. Ezt évi egy szakmai eseményen való részvétellel lehet igazolni. A PHA az elmúlt 3 évben, évente több eseményt (konferenciát, esetmegbeszélő csoportot, műhelymunkát, szimulált esetgyakorlatot) szervezett a szakmai minőségfejlesztés érdekében, mert azt látták, hogy a szakmát képviselők *nagyon eltérő minőségű tudással és készségekkel rendelkeznek*. Rendszeres probléma, hogy a mediátorok miként tudnak a szakmai kritériumrendszer mentén megfelelően üléseket vezetni. A gyakorló helyek csekély száma nehezíti a kezdő mediátorok betanulását, az állam által működtetett helyek csak szívességből fogadnak tanulókat. Ami feltűnő, hogy a kérdezéstechnika sok mediátornak problémás terület, még akkor is, amikor már több éve a pályán vannak.

Nincsen szakmai ajánlás, elvárás vagy sztenderd az esetmegbeszélésen, szupervízióon való részvételre, mindenki saját belátására van bízva, hogy igénybe vesz-e fejlesztői szolgáltatást. Abban bíznak, hogy a rendszeres szakmai eseményeken a résztvevők egymástól és a képzőktől is annyi visszajelzést kapnak, hogy elinduljanak, vagy folytassák szakmai fejlesztésüket. A PHA célja egy olyan *szakmai hálózat létrehozása*, ahol magas színvonalú képzések és továbbképzések által, folyamatosan biztosítható az egyéni- és szakmafejlesztés is. E célból hozták létre másfél éve az *informális mediációs szakmai csoportot*, ami különböző szakmákból érkezett mediátorokból áll, és akikkel közösen *szakmai ajánlást* alkottak válási ügyekkel foglalkozó, gyakorló mediátorok számára. Ezen alapulva egy hosszabb, *60 oldalas szakmai anyag is készül*.

### *2.5.3. Kötelező közvetítői eljárás elrendelése, erőszakos előzmény esetén*

A mediáció egyik alapelve, hogy a felek önkéntesen vesznek részt a folyamatba, ez a szakmai protokollnak is része. Ami kötelező lehet, az a mediációba való terelés. Az ügyfél köteles megjelenni, meghallgatni a mediátortól, hogy milyen keretek mentén működik a mediáció, és itt a hallott információk alapján lehetősége van eldönteni, hogy él-e a mediáció lehetőségével, vagy az eredeti eljárásban kívánja folytatni a problémája megoldását. Ha nem a mediációt választja, akkor a mediátor ad egy igazolást, hogy megjelent az ügyfél, de nem igényelte a mediációban való részvételt. Ez a szakmában ma sok helyen nem így működik, hanem *a mediátorok kötelezően végig viszik a folyamatot olyan esetekben is, amikor a felek nem szeretnék részt venni benne*. Ilyenkor nagy ellenállással lehet számolni a közvetítés során vagy csak egy látszat megállapodás születik. Erről is szükséges lenne több szakmai egyeztetés, hogy a szakemberek között egységes eljárás alakuljon ki ezzel kapcsolatban. A PHA munkatársai a polgári mediációban nem közvetítenek olyan ügyfelek között, ahol a családon belüli erőszakról tudomásunk van, mert annyira kiegyenlítetlen a helyzet a felek között, amit nagy valószínűséggel néhány mediációs üléssel nem lehet egyensúlyba hozni. A PHA elnöke felhívta a figyelmet arra, hogy a Patent Egyesületnek született kifejezetten egy olyan kiadványa, ami ezzel a kérdéskörrel foglalkozik.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Lásd: [http://www.nokjoga.hu/sites/default/files/filefield/mediacio-parkapcsolati-eroszak-eseten\\_0.pdf](http://www.nokjoga.hu/sites/default/files/filefield/mediacio-parkapcsolati-eroszak-eseten_0.pdf)

#### 2.5.4. Az ítélőképessége birtokában lévő gyermek meghallgatása a gyermekvédelmi közvetítői eljárásokban

A gyámhatóság által javasolt esetekben a gyermek bevonását több mediátor megteszi, mert azt vélelmezik, hogy végre kell hajtaniuk a gyámhatósági iránymutatást. A PHA elnöke *sok szakmai kockázatot* lát ebben, ezért másfél évvel ezelőtt munkacsoportot alakítottak és kidolgozták *szakmai ajánlásukat*, hogy e kérdéshez kritériumokat tudjanak megfogalmazni. Nemzetközi kitekintésük során azt látták, hogy pl. Franciaországban 10 % alatt van a gyermekek bevonása. Véleményük szerint minderről *nincs egyértelmű állásfoglalás*, nem egyértelmű a jogi megfogalmazás a Gyermekjogi Egyezményben sem.<sup>14</sup> A másfél évig dolgozó munkacsoport állásfoglalása<sup>15</sup> jelen pillanatban a honlapjukon megtalálható és elérhető a szélesebb közönség számára is. A PHA munkatársai remélik, hogy minél több gyakorló mediátorhoz eljut az állásfoglalás és további párbeszédet generál. A szakmai ajánlás népszerűsítésével kapcsolatban már 2017 májusában tartottak egy konferenciát, ahol több gyermekvédelmi mediátor volt jelen az országból.

A PHA szervezésében megvalósuló képzések során, ha gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagoknak tartanak képzést, a gyermek veszélyeztetettsége esetén fennálló jelzési kötelezettségüket kiemelik, de nem tudják, hogy más képzőhelyek milyen információval rendelkeznek erről a jogszabályi kötelezettségről. A PHA szakmai javaslatai közt fogalmazta meg, hogy *minden esetben legyen vizsgához kötve a mediációs tevékenység megszerzésére jogosító igazolás kiadása*. Szükségesnek tartják, hogy mediációt végző szakembereknek kötelező legyen önismereti folyamatban, képzésben részt venni és ezt igazolják, mielőtt elkezdik a tevékenységüket. Elengedhetetlen az is, hogy magas minőséggel dolgozó, tapasztalattal rendelkező szakmai műhelyek legyenek nevesítve, akik *minőségbiztosítást adhatnak képzett mediátoroknak*. Álláspontjuk szerint a mediátoroknak kötelezően készségfejlesztő továbbképzéseken, esetmegbeszélésen, szupervízióon szükséges részt venniük, mindehhez pedig szükséges, hogy *munkáltatói támogatások is társuljanak*. Lényeges lenne, hogy az állami mediációs szolgáltatók megfelelő forrásokat kapjanak a továbbképzések finanszírozására.

A tapasztalataik szerint elengedhetetlen továbbá, hogy a jogszabályi változásokról előadások, online platformok álljanak rendelkezésre, ahol közvetlenül információhoz jutnak a mediátorok. Előremutató lenne emellett, ha nemzetközi tapasztalatcserék indulhatnának el, ezt *előmozdító támogatott programokra* van szükség, melyek során biztosítható az információ-megosztás a mediátorok között. A PHA javaslatként fogalmazta meg, hogy az érintett minisztériumok, az EMMI és az IM mediációért felelős szakembere rendszeresen egyeztessen a mediációs szakemberekkel, szervezetekkel. A szakmafejlesztés érdekében, az állami szereplők respektálják a nagy szakmai múlttal rendelkező szervezeteknél lévő tudást, és építsenek erre.

Végezetül a PHA válasza ugyancsak kiemelte, hogy *a mediáció ismertsége nagyon alacsony*, ezért szükség van *átfogó kampány* indítására a mediáció népszerűsítése céljából, hogy a konfliktusban lévő családok időben, még a válás felmerülése előtt értesülhessenek a mediációs lehetőségekről, mert ily módon talán elkerülhető lenne sok családi dráma és kevesebb gyerek sérülne a családok széthullása, az elmérgesedett kapcsolatok és az elhúzódó válási procedúra kapcsán.

#### 2.6. A Magyar Kapcsolatügyi Leti Mediátorok Országos Szakmai Szövetsége

A Magyar Kapcsolatügyi Leti Mediátorok Országos Szakmai Szövetsége (a továbbiakban: MAKAMOSZ) tapasztalata alapján *a gyámhatóságok nem tekintik partnernek a mediátorokat*, nem ismerik el a kompetenciájukat annak eldöntésében, hogy milyen módszert választanak. A hatóság szeretné meghatározni a kapcsolattartás paramétereit, rontva ezzel az egyezkedés esélyeit.

*A kapcsolatügyi leti mediátoroknak önálló gyermekközpontú protokolljuk van*, de a jelenlegi kirendelési gyakorlat miatt *ezt nem tudják alkalmazni*. Amikor ugyanis a hatóságok meghatározzák a találkozás helyét, idejét, időtartamát, illetve módját, nem adnak mozgásteret, lehetőséget a

<sup>14</sup> Lásd: [https://www.antsz.hu/data/cms26791/kezikonyv\\_a\\_gy\\_jogi\\_egyezmeny\\_alkalmazasahoz.pdf](https://www.antsz.hu/data/cms26791/kezikonyv_a_gy_jogi_egyezmeny_alkalmazasahoz.pdf)

<sup>15</sup> Lásd: [www.mediacioscentrum.hu](http://www.mediacioscentrum.hu)

kapcsolatügyi mediátoroknak a módszerük alkalmazására, a sikerhez szükséges körülmények biztosítására, a szülők egyezségkötésére, a kapcsolattartó szülő és a gyermek közötti kapcsolat fejlődésére. A szülők *a gyámhatósági határozat szövegére hivatkoznak*, mereven ragaszkodnak az abban foglaltakhoz. Kompromisszumkészségük megszűnik, nem hajlandók megállapodni azokban az apróságokban, de igen fontos kérdésekben, amelyeket a határozatok nem tartalmazhatnak, ám amelyekben a kapcsolattartás sikere valójában az esetek döntő többségében múlik.

A MAKAMOSZ javaslata szerint a kapcsolatügyi mediátorokat a kapcsolattartási ügyekre vonatkozó szabályozás közül az NM rendelet 22. § (1) bekezdés d) pontja alapján *kellene felkérni a munkára önálló szakmai programmal rendelkező kapcsolatügyi szolgáltatás keretében*, ilyen esetben ugyanis a kapcsolatügyet protokollja szerint dolgozhatnak. Ha csupán a kapcsolattartási ügyekre vonatkozó rendeletre általában, vagy pedig egyéb pontjára hivatkozva kéri fel őket, és mégis kapcsolatügyi mediátorként oldják meg a feladatot, akkor konfliktusba kerülhetnek a felekkel, azok ügyvédjeivel és a felkérő hatóságokkal is. Ha elfogadják az egyéb pontok szerinti felkérést, figyelmen kívül hagyva a kapcsolatügyi szakmai szempontokat (pl. előzetes mediáció nélkül bonyolítanak le szülő és gyermek közti találkozásokat, nem veszik figyelembe a kapcsolattartás különböző szintjeit, a fokozatosságot), akkor a szakmai protokolljukkal, illetve saját lelkiismeretükkel kerülnek konfliktusba, kárt okozhatnak a rájuk bízott gyermekeknek.

A kapcsolatügyi mediátorok *igényelnék a továbbképzéseket, szupervíziókat*. A MAKAMOSZ több akkreditált képzést is indított, de sajnos a munkáltatók nem támogatják anyagilag a részvételt, ezért sokan visszalépnek a jelentkezés után. Javaslataink szerint rendeletben kellene előírni a kötelező munkáltatói támogatást. A MAKAMOSZ szakmailag *rendkívül fontosnak tartja a családi és gyermekvédelmi mediáció külön választását*: a jelenlegi helyzetben, ha egy gyermekközpontú kapcsolatügyi mediátor javaslatot tesz a gyermek jogainak érvényesítése érdekében, szembe kerül a közvetítői törvényben foglaltakkal, feljelenthető rágalmozásért, a titoktartás és a szülők személyiségjogainak megsértéséért. Többször álltak már bíróság előtt ilyen esetekben.

A szakemberhiány kapcsán kifejtették, hogy mennyiségi és minőségi problémákkal is találkozhatnak, álláspontjuk szerint egyértelmű *szakemberhiány* tapasztalható. Nincs státusz a képzett mediátorok számára, a már meglévő esetmenedzserek továbbképzésére nincs anyagi fedezete az intézményeknek. Kapcsolattartási ügyekben nem csak az erre kiképzett gyermekközpontú közvetítőket alkalmaznak, hanem *bárkit, aki a közvetítők országos névjegyzékében szerepel*.

Álláspontjuk szerint a kötelezően elrendelt mediációs eljárások hatékonysága nem az elrendelés tényétől, hanem *az ügyben érintettek hozzáállásán múlik*. Tapasztalataik szerint jellemzően működőképes megoldások jönnek létre. A kötelező mediáció a MAKAMOSZ módszerének része volt már azelőtt, hogy *erről külön jogszabály rendelkezett volna*, kifejezetten szorgalmazták, mert hatékonynak tartják. Az új Ptk. rendelkezései szerint a kötelezően elrendelt mediáció ugyanakkor nem azt jelenti – amit a MAKAMOSZ kifejezetten jobb megoldásnak tartana –, hogy minden esetben először mediátorhoz kell fordulni a feleknek, és kizárólag sikertelen mediáció után jöhet szóba a pereskedés, hanem csak a bíróság döntésétől függően rendelhető el kötelező mediáció.

Tapasztalataik szerint a gyámhatóságok eljárása, protokollja kiismerhetetlen, gyakorlatuk nem következetes. Szakmai véleményük szerint az erőszakos előzmény nem zárja ki a közvetítői eljárás elrendelését, mert a felfogásukban az erőszak egy konfliktusos helyzet rossz megoldása. Épp ezért alkalmazható rá a mediáció, egy alternatív konfliktusmegoldási módszer, amely mintát is ad a feleknek és pedagógiai hatása is van.

Tapasztalataik szerint egyre gyakrabban kerül sor gyermek meghallgatására a gyámhatósági eljárásokban, olyan esetekről azonban nincs tudomásuk, amikor meghallgatását maga a gyermek kezdeményezte volna. Speciális helyzetet jelent például a *kamasz mediáció*, ahol a korlátozottan cselekvőképes gyermek és a szülő, illetve szülők és a kapcsolatügyi mediátor vesz részt a folyamatban. Ebben az esetben a gyermek egyenrangú szereplője a mediációnak.

Véleményük szerint *a határidők betartása a legtöbb esetben nem jelent problémát*, kivéve, ha valamelyik szülő szándékosan húzza az időt, időpont módosítást kér, nem jelenik meg többszöri felszólításra sem. Úgy látják, hogy a mediátorok tisztában vannak a veszélyeztetettség jeleivel és a

törvényben foglalt jelzési kötelezettségeikkel. Javaslatként fogalmazták meg, hogy szabályozza külön törvény a gyermekvédelmi mediátorok munkáját, kötelezzék a munkaadókat a kapcsolatügyeleti mediátorok képzéseinek, szupervízióinak anyagi támogatására, a gyámhatóság éljen önállóan is azzal a jogával, hogy mediációt rendeljen el a felek között.

Álláspontjuk szerint elősegíthetné a mediációt, különösen iskoláskorúaknál, ha *az iskola aktívabban ismerné fel a mediáció lehetőségét*, és integrálná a képzésbe a mediációs technikákat. Ezen túl időszerű a mediációs technikák népszerűsítése és a hétköznapi kultúrába való beépítése.

### 3. A megyei és a fővárosi kormányhivatalok vezetőinek tájékoztatása

A kormányhivatalok vezetőitől a következő kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást:

1. Hány esetben indult eljárás kapcsolattartás szabályozása, illetve kapcsolattartás végrehajtása tárgyában 2014. január 1-je és 2017. július 1-e közötti időszakban az illetékességi területéhez tartozó gyámhatóságoknál? /A statisztikai adatok jobb feldolgozása és összevetése érdekében, kérem, hogy lehetőség szerint a mellékletben megküldött táblázat kitöltésével segítse elő a vizsgálat lefolytatását. Az adatokat éves bontásban, a 2014. évre vonatkozó minta szerint legyen szíves kitölteni./
2. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 4:181. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy a kapcsolattartásról a gyámhatóság a gyermek korának, egészségi állapotának, életkörülményeinek, a szülők személyes körülményeinek és *az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményének figyelembevételével rendelkezik*. Hány esetben került sor a gyermek személyes meghallgatására a kapcsolattartás szabályozása, illetve a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában indított gyámhatósági eljárások során?
3. Nehézségekbe ütközik-e kapcsolattartás rendezése, illetve végrehajtása érdekében elrendelt eljárások során a gyakorlatban a cselekvőképtelen gyermek esetén azon kérdés eldöntése, hogy a gyermek ítélőképessége birtokában van-e?
4. Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjétől külön jogszabályban foglalt feladatellátásával kapcsolatosan az alábbi kérdést intéztem: Kérem, hogy ismertesse – a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 19/B. §-ában foglalt – az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzék kezelésével, közzétételével összefüggő plusz feladataikat. Hány százalékkal növekedett az elmúlt négy évben a névjegyzékben szereplő mediátorok száma? Hány esetben történt az elmúlt négy évben, hogy közvetítőt töröltek a névjegyzékből? A törlésnek melyek voltak az indokai?
5. Hány esetben indult közvetítői eljárás összesen 2014. január 1-je és 2017. július 1-e közötti időszakban az illetékességi területéhez tartozó gyámhatóságoknál? Ebből hány esetben indult az alapeljárás a *kapcsolattartás rendezése* tárgyában, mennyi a *kapcsolattartás végrehajtása* és mennyi a *szülői felügyeleti jog gyakorlásával* összefüggő tárgyban?
6. Az összes elrendelt közvetítői eljárás közül hány esetben került sor gyermekvédelmi közvetítői eljárás, és mennyi esetben támogatott közvetítői eljárás lefolytatására? (3. számú táblázat)
7. Hány esetben biztosított kérelemre a gyámhatóság költségmentességet a támogatott közvetítői eljárás költségviselése alól? (3. számú táblázat)
8. Ismertesse, hogy milyen tájékoztatási protokoll alapján járnak el, hogyan tájékoztatják a közvetítői eljárás kérelmezésének lehetőségéről az ügyfeleiket?
9. Hány esetben indítottak közvetítői eljárást az illetékességi területükhöz tartozó gyámhatóságok az érintett *felek együttes kérelmére* és hány esetben rendelték el *kötelezően a szülők számára* – az érintett gyermek védelme érdekében – hivatalból a mediációs eljárást? (2. számú táblázat)

10. Hány esetben vezetett sikeres megállapodáshoz a mediáció a megindított eljárások közül? Kérem, hogy külön bontsa le válaszáda során a kérelemre és a hivatalból indított közvetítói eljárások vonatkozásában a sikeres megállapodásokat! (2. számú táblázat)
11. Mi alapozza meg szakmai protokolljuk alapján a kötelezően elrendelt közvetítói eljárás szükségességét? Kizárja-e gyakorlatuk szerint a kötelező közvetítói eljárás elrendelését, ha az ügyben erőszakos előzmény (pl. szülők közötti bántalmazás, gyermek bántalmazása) történt?
12. Hány esetben került sor kötelező gyermekvédelmi, vagy kötelező támogatott közvetítói eljárás elrendelésére az átmeneti gondozásban részesülő, az ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban elhelyezett, valamint a nevelésbe vett gyermekekkel való kapcsolattartás során a gyermekkel való megfelelő együttműködés és a szülők közötti együttműködés előmozdítása érdekében? Hány esetben került sor továbbá a *szülő kérelmére*, vagy a *gyermekvédelmi gyám* kezdeményezésére közvetítói eljárás vagy támogatott közvetítói eljárás igénybevétele? Hány esetben zárult sikerrel a mediáció ezek közül a közvetítói eljárások közül? (4. számú táblázat)
13. Kérem, hogy részletesen ismertesse a mediációt végző szakemberek kijelölésére vonatkozó gyakorlatukat, illetve azt, hogy küzdenek-e szakemberhiánnyal az illetékességi területükön!
14. A területi gyermekvédelmi szakszolgálat elegendő közvetítővel rendelkezik-e a támogatott közvetítói eljárások lefolytatására?
15. Milyen tapasztalataik vannak a kötelezően elrendelt mediációs eljárások hatékonyságáról?
16. Mennyiben tartja indokoltnak a családi, gyermekvédelmi mediáció külön törvényben való szabályozását? Megfelelő keretet nyújtanak-e a gyakorlatuk számára a jelenlegi jogszabályi keretek?
17. Rendelkezésükre áll-e arra vonatkozó statisztika, hogy a gyermekvédelmi/támogatott *közvetítói eljárások során* hány esetben került gyermek meghallgatására sor? Ebből hány esetben kérte maga a korlátozottan cselekvőképes gyermek a meghallgatását, illetve az ítélőképessége birtokában lévő cselekvőképtelen gyermekek esetén hány esetben kérték a felek és hány esetben javasolta a gyámhatóság a gyermek meghallgatását?
18. A mediációs eljárások során nehézségekbe ütközik-e a gyakorlatban a cselekvőképtelen gyermek esetén azon kérdés eldöntése, hogy a gyermek ítélőképessége birtokában van-e?
19. A közvetítói eljárások során a mediátorok be tudják-e tartani a jogszabályban foglalt eljárási határidőket? Elhúzóadás esetén mely indokok vezetnek a határidő túllépéséhez?
20. Hány esetben értesítette a közvetítő a gyámhivatalt, hogy megítélése szerint a gyermek érdekében *sürgős intézkedés* megtétele indokolt, különösen, ha bármelyik szülővel szemben felmerül a gyermek bántalmazásának, súlyos elhanyagolásának gyanúja? Tapasztalataik szerint a közvetítők tisztában vannak-e ezen jogszabályban foglalt jelzési kötelezettségük jelentőségével és eljárásaik során a gyermek legjobb érdeke szerint tevékenykednek?
21. A gyermekvédelmi közvetítói eljárás, illetve a támogatott közvetítói eljárás lefolytatásához szükséges tárgyi feltételek illetékességi területükön adóttak-e? A mediációs eljárásokat jellemzően a kapcsolattartási ügyeletek által biztosított helyszíneken folytatják-e le? Tapasztalataik szerint nehézségekbe ütközik-e a mediációs eljárás helyszínének az elérése az ügyfelek számára?
22. A gyakorlati tapasztalataikat összegezve, melyek a mediációs eljárások hatékonyságát növelő, illetve a látókörükbe került, esetlegesen felmerült területi problémák megoldására vonatkozó javaslataik?

A kapcsolattartás szabályozásával, végrehajtásával összefüggő hatósági eljárások, valamint a gyámhatóság által elrendelt közvetítói eljárások statisztikai adatainak összegzése a *Melléklet 1., 2. és 3. számú táblázataiban* található. A táblázat megfelelő értékeléséhez és elemzéséhez szükséges kiemelni, hogy a kapcsolattartás rendezése tárgyában indult hatósági eljárások magukban foglalják a *szakellátásban élő gyermekek vonatkozásában* lefolytatott hatósági eljárásokat is.

### **3.1 A gyermekvédelmi közvetítői eljárás igénybevételéről szóló gyámhatósági tájékoztatás**

A gyámhivatalok a kapcsolattartás rendezése, végrehajtása tárgyában tartott tárgyaláson, illetve a felek személyes meghallgatása során szóban és a felvett jegyzőkönyv mellékleteként írásban is *tájékoztatást nyújtanak a közvetítői eljárás igénybevételének lehetőségéről*. Ezt követően a kapcsolattartásról, végrehajtásról szóló döntés is tartalmazza a közvetítői eljárás igénybevételének lehetőségét. Több család- és gyermekjóléti központ a fenntartó önkormányzat vagy az intézmény honlapján is elérhetővé tette a saját munkatársaik által összeállított, mediációs eljárásról szóló tájékoztató anyagokat. Több intézmény is jelezte, hogy a közvetítői eljárás igénybevételének lehetőségéről külön *tájékoztatták a jelzőrendszeri tagokat*. Noha a tájékoztatási kötelezettségének valamennyi gyámhatóság igyekszik eleget tenni, a statisztikai adatok azt tükrözik, hogy az elmúlt években a közvetítői eljárásokat nagyjából hivatalból rendelték el. Mindez felveti annak kérdését, hogy mennyire *közérthető* a felek számára az eljárások során kapott szóbeli, illetve írásbeli tájékoztatás, illetve milyen szintű az ismertsége, illetve elismertsége a mediációs eljárásoknak.

### **3.2 A családi és gyermekvédelmi mediáció szabályozása vonatkozásában**

A megyei és fővárosi kormányhivatalok vezetői a családi és gyermekvédelmi közvetítői eljárások jogszabályi kereteivel kapcsolatosan számos kritikát fogalmaztak meg, amely szabályozási anomáliák a mindennapi jogalkalmazási gyakorlatban nagy nehézséget jelentenek.

A családi és gyermekvédelmi közvetítői eljárás külön törvényben való szabályozását szakmailag indokoltak tartják az alábbi szervek: *Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal több család- és gyermekjóléti központja, Budapest Főváros Kormányhivatala, Pest Megye számos család- és gyermekjóléti központja, a Baranya Megyei Kormányhivatal, a Csongrád Megyei Kormányhivatal, a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal két járási hivatala, a Heves Megyei Kormányhivatal több járási hivatala, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal egy járási hivatala, a Tolna Megyei család- és gyermekjóléti központok, valamint a Veszprém Megyei Kormányhivatal.*

A fennmaradó kormányhivatalok többségének véleménye szerint a jelenlegi jogszabályok megfelelő keretet adnak, azonban a szabályozás *pontosítása, finomítása, részletszabályok kidolgozása* szükséges. Kiemelték, hogy a részleteiben kidolgozott jogi szabályozás teremtené meg a megfelelő alapját a *kompetenciahatárok egyértelműsítésének, az egységes gyakorlat és módszertan kialakításának*. Emellett indokolt a részletező szabályozás megalkotásakor külön figyelemmel lenni a közvetítői eljárás *tárgyi feltételeinek és eszközeinek minimum szintű meghatározása* is. Volt olyan válasz is, amely hangsúlyozta, hogy az *elenyésző számú elrendelt mediációs eljárás miatt nem rendelkeznek elegendő tapasztalattal, gyakorlattal a jogi szabályozottság megítéléséhez*.

Valamennyi kormányhivatal válasza azt erősítette meg, hogy a közvetítői eljárás a kapcsolattartás szabályozása és a kapcsolattartást szabályozó határozat végrehajtása iránti eljárás leghatékonyabb eszköze lehetne, de *szabályozási problémák* a jogintézmény alkalmazásának a lehetőségét részben meggátolják. A Ptk. 4:177.§ alapján a gyámhatóság közvetítői eljárás igénybevételét rendelheti el, emellett a Gyer. 30/A.-30/D.§-ai tartalmazzák az eljárás végrehajtási szabályait. A Gyer. 2017. április 4-től hatályos módosításáig azonban közvetítői eljárást önállóan nem lehetett elrendelni, csupán a fent felsorolt, kérelemre induló eljárások esetén. 2016. január 1-jétől a kérelemre induló hatósági eljárások befejezésének végső határideje a kérelem benyújtásától számított 60 nap, ugyanezen időponttól törvény eltérő rendelkezésének hiányában az eljárás felfüggesztésének nincs helye, az eljárások felfüggesztését a Gyvt. nem teszi lehetővé. A Gyer. szerint ugyanakkor a közvetítői eljárás ideje maximum két hónap volt.<sup>16</sup> Ezen jogszabályi keretek között, az előre látható határidő túllépés miatt nehézkes volt az ügyek mediációra terelése.

A Gyer. 2017. április 4-én hatályba lépett módosítása ugyan kiküszöbölte a fent említett nehézséget annyiban, hogy a kérelemre elrendelt közvetítői eljárás egyéb gyámhatósági eljárástól

<sup>16</sup> Vö.: a jelenleg hatályos Gyer. 30/B §-a a következőképp rendelkezik: Az első közvetítői megbeszélést a felkérés elfogadásától számított *ötvenöt* napon belül meg kell tartani.

függetlenül is elrendelhető. Jelezték azonban azt is, hogy amikor a már folyamatban lévő hatósági eljárásban válik szükségessé akár kérelemre, akár hivatalból a mediáció elrendelése, a probléma továbbra sem megoldott. A gyámhatósági tapasztalatok szerint jellemzően épp a folyamatban lévő eljárásokban lenne inkább szükség a jogintézmény alkalmazására.

### **3.3 A gyámhatósági munkatársak részére biztosítandó mediátori képzések szükségességéről**

A kormányhivatalok válasza megegyeznek abban, hogy a gyámhatósági tárgyalások során meghozott egyezségek szintén *igénylik* a mediátori képzéseken elsajátítandó módszertan, konfliktuskezelő technikák alkalmazását, ezért indokolt és célszerű lenne minden járási hivatalnál – egy vagy több – szakügyintéző *munkáltatói támogatással megvalósuló* közvetítőként való képzését, továbbképzését biztosítani. A gyámhatóságokon elérhető mediátorok számának növelésével a mediáció az ügyfelek számára könnyen elérhető, kevesebb költséggel járó lenne, fontos szempont továbbá az is, hogy a szakügyintézők már megfelelő ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkeznek a jogterületet érintően, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy a kapcsolattartás a későbbiekben zökkenőmentes és betartható lehessen. A kormányhivatalok problémaként emelték ki, hogy a gyámhatóság a közvetítői eljárásban létrejött megállapodást *csak akkor hagyhatja jóvá egyezségként*, ha az megfelel a jogszabályi rendelkezéseknek. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy a megállapodásban minden kérdést rendezzenek, amely a kapcsolattartás szabályozása, megváltoztatása esetén kötelező tartalmi eleme a határozatnak. *A mediátoroknak ezért az eredményesség érdekében minden gyermekvédelmi közvetítés esetén kiemelten fontos tisztában lenniük a kapcsolattartásra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.*

### **3.4 A szakemberhiány, a közvetítői eljárást lefolytató szakemberek elérhetősége**

A gyámhatóságok általános gyakorlata szerint, amennyiben a család- és gyermekjóléti központok rendelkeznek megfelelő szakemberrel, őt jelölik ki a feladatra, a hatóságok ezzel igyekeznek az ügyfelek anyagi helyzetének ismeretében a közvetítés *ingyenességét biztosítani*. Helyi szakember hiányában a TEGYESZ mediátorát jelölik ki. A szakszolgálatoknál jelenleg jellemzően 1 fő látja el a mediátori teendőket, de igény mutatkozik intézményenként *legalább két fő mediátor* munkatárs alkalmazására, mely lehetőséget biztosítana a közvetítői eljárás páros vezetésére. A megfelelő képesítéssel rendelkező elérhető szakemberek száma *nagyon eltérő képet mutat* az egyes megyékben, a területi egyenlenségeket pedig minden lehetséges módon szükséges lenne kiküszöbölni, megelőzni. A gyámhatóságok épp ezért egyöntetűen indokoltnak tartják mediátor képesítésű munkatárs foglalkoztatásának kötelezettségét előírni a család- és gyermekjóléti központokban. Problémaként említették, hogy *a mediátor elérhetősége nem minden esetben összeegyeztethető a felek munkarendjével*, ráadásul jellemzően több megbeszélés szükséges egy sikeres megállapodás megkötéséhez, ezért meglátásuk szerint kevésbé választják ezt a megoldást a felek vitás ügyük rendezésére.

### **3.5 Kötelező közvetítői eljárás elrendelése, erőszakos előzmény esetén**

A statisztikai adatok ugyan azt támasztják alá, hogy nagyobb számban történt hivatalból a közvetítői eljárások elrendelése, a gyámhatóságok véleménye szerint *a kötelezően elrendelt mediáció kevésbé sikeres*, mivel a kötelező elrendeléssel az alternatív konfliktuskezelés lényegi eleme, *az önkéntesség csorbul*. A kötelező részvétel több esetben kifejezett ellenállást váltott ki a felekből. Némely kormányhivatal ugyanakkor javaslatként fogalmazta meg, hogy a közvetítői eljárás megüsdüléséért felelős személyt szankció kilátásba helyezésével lehetne hatékonyabb módon a mediáció felé terelni. A beérkezett válaszok közül külön kiemelés érdemel, hogy *Baranya megyében* akkor alkalmazzák a kötelező közvetítői eljárás elrendelését, ha a 14. életévét betöltött gyermek nem szeretne kapcsolatot tartani valamelyik szülőjével. A Gyer. 30/B. § (6) bekezdése és 33/B. §



(1) bekezdés a) pontja alapján általában kéri a gyermek bevonását annak érdekében, hogy lehetőség szerint a korlátozottan cselekvőképes gyermek véleményének figyelembe vételével egyezzenek meg a szülők a kapcsolattartás további módjáról, gyakoriságáról.

Az általános szakmai álláspont szerint *erőszakos előzmény kizárja a mediáció igénybe vételét*. A kormányhivatalok ugyanakkor ismertették, hogy *nincs egységes módszertanuk* arra, hogy erőszakos előzmény esetén alkalmazható-e kötelezően elrendelt közvetítői eljárás. Minden esetben egyedi mérlegelést alapján dönthető el, hogy alkalmazható-e a közvetítés, de a gyakorlatban nem volt példa arra, hogy mediációra kötelezték volna a feleket ilyen esetekben. A *fizikai bántalmazás* egyértelműbb megítélést tesz lehetővé, aggodalommal ismertették ugyanakkor, hogy az egyre gyakrabban előforduló és nagyon nehezen bizonyítható *pszichikai bántalmazási esetekben* nehezebb a szakemberek dolga, ha a közvetítői eljárás elrendelhetőségéről kell dönteniük. *Példaként ismertették* a „sétáló mediáció” alkalmazását olyan esetben, ha a felek közötti konfliktus nagymértékben elmérgesedett, és korábban megelőző távoltartás volt elrendelve, szakmailag azonban esély van a gyermek érdekében történő megegyezésre. Ha pedig valamelyik szülő a gyermeket bántalmazta, elsődlegesen a kapcsolattartási ügyeleteken megvalósuló felügyelt kapcsolattartás, illetve a már szabályozott kapcsolattartások esetében további korlátozás, szünetelés, megvonás elrendelésére kerülhet sor. A válaszokból kitűnik, nehézséget jelent a gyakorlati jogalkalmazás során, hogy nem áll rendelkezésre széleskörű szakmai egyeztetés következtében kimunkált *Módszertani Útmutató*, egyértelmű *Protokoll*.

### **3.6. Az ítélőképessége birtokában lévő gyermek meghallgatása a kapcsolattartási ügyekben**

A kapcsolattartás a gyámhatóságok *legnehezebb, legtöbb energiát, időt és empátiát igénylő ügycsoportja, különösen, amennyiben az eljárás során gyermek meghallgatására kerül sor*. A kapott válaszok szerint a gyermekek ítélőképességének megítélése ugyan szubjektív kategória, tehát minden esetben egyedi mérlegelést igényel<sup>17</sup>, de mindez nem okoz nehézséget a munkatársaik számára. A gyermekek meghallgatásáról szóló statisztikai adatokban megadott mutatószámok<sup>18</sup> azért tükrözik viszonylag alacsony szintet, mert tapasztalataik szerint a családi kapcsolatok, együttélések a gyámhatóságok elé került ügyekben egyre rövidebb ideig tartanak, gyakran az érintett gyermekek egy-két évesek, illetve óvodás korúak.

A további esetekben elmondható, hogy az ítélőképessége birtokában lévő gyermek sok esetben a gondozó szülővel lojális, illetve kifejezetten nagy pszichés terhet ró rájuk a szülei konfliktusában való részvétel, ezért a gyámhatóságok a gyermekek legjobb érdekének biztosítása és védelme érdekében *inkább nevelési tanácsadó vagy szakértő igénybeviteléről döntenek*, a gyámhatósági munkatársak ugyanis nem rendelkeznek megfelelő képesítéssel a gyermek meghallgatásához. A munkatársak számára éppen a *gyermek befolyásoltságának* megállapítása szokott nehézséget okozni, ezért az egyedi ügyekben fentiek értelmében inkább szakértőt vesznek igénybe.

A válaszok megegyeztek abban, hogy a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában indult hatósági eljárásokban a *gyermekek meghallgatásától gyakran nem várható olyan bizonyíték, amely a tényállás tisztázását megkönnyítené*. A végrehajtási eljárások egy-egy család esetében többször ismétlődnek, így maguk a szülők is szeretnék a gyermekeket az újbóli hatósági meghallgatásoktól megkímélni. A nevelésbe vett gyermekek vonatkozásában a gyermekvédelmi gyám eljuttatja a gyermek írásbeli nyilatkozatát a gyámhatóságokhoz, így emiatt szükségtelenné válik a személyes meghallgatásuk.

A gyámhatóságok tapasztalatai szerint *a mediátorok tisztában vannak a jogszabályban foglalt jelzési kötelezettségükkel*, ha eljárásaik során a gyermek veszélyeztetettségét észlelik. A válaszok kiemelték ugyanakkor, hogy mivel a gyámhatóságok alapvetően már kapcsolatban állnak a családokkal, a gyermekek esetleges veszélyeztetettségének a ténye már ismert a szakemberek előtt.

<sup>17</sup> A bírói gyakorlatnak megfelelően a 12. életév betöltése szolgál zsinórmértékül, azonban az életkor önmagában nem lehet kizárólagos az ítélőképesség megítélése szempontjából, minden esetben egyedileg szükséges vizsgálni.

<sup>18</sup> Vö. Melléklet 1. számú táblázat.

### 3.7 További észrevételek és javaslatok

A közvetítői eljárások alkalmazásának, hatékonyságának növelése kapcsán kifejtették, hogy egyes megyékben nagy gondot okoz a területi probléma. Erre megoldást jelenthetne a mediátorok mobilitásának a fokozása. Abban is egységes vélemény alakult ki, hogy a család- és gyermekjóléti szolgáltatás területén, illetve a gyámhatóságok működésében *nagy a fluktuáció, nincs elég szakember*, ennek megelőzése érdekében nincsenek rendszeres szupervíziók, kiégés elleni tréningek. Az alternatív vitarendezés előnyeiről nincsenek közérthető népszerűsítő propagandaanyagok, szóróanyagok. A gyámhatóságok válaszaikban hangsúlyozták, hogy nagy igény mutatkozik a *tértítésmentes, illetve a munkáltatói támogatással megvalósuló mediátor képzések* elérhetővé tételére.

A szakszolgálatok, család- és gyermekjóléti szolgálatok és gyámhatóságok tapasztalatai azt támasztják alá, hogy a mediációs eljárások sikerét nagyban segíti az alapellátás során történő, *mediációt megelőző beavatkozás*, amely elsősorban a sértett fél veszteségének feldolgozását segítve képessé teszi a résztvevőt az együttműködésre. Erre építkezve szükségesnek mutatkozik a *mediáció beépítése már a család gondozás folyamatába*. Azokban a végrehajtási ügyekben, ahol a felek elsőként a család- és gyermekjóléti központ közvetítőjét keresik fel, sikeresen rendezik a konfliktusaikat, így hatósági eljárás kezdeményezésére már nem kerül sor. A gyámhatóságok célravezetőnek tartanák továbbá a közvetítői eljárások *költségmentességének a biztosítását, az eljárások ingyenessé* tételét.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszaállás megszüntetése érdekében *hivatalból eljárást folytathat*. A hivatalból indított eljárás *természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszaállás* kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A Gyszr. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. Mindezek alapján a gyámhatóságokra a vizsgálati hatásköröm egyértelműen kiterjed.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény, az Ajbt. 37. §-a közvetlenül lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő egyes aggályokat.

## II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével* tesz eleget mandátumának. Az intézmény megalakulása óta a biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira és az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben hivatkoznom kell arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében* nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá az sem, hogy a *kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.* A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, *biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz.* Így kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. A gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az objektív intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Egyezmény preambuluma szerint a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után. Az Egyezmény 3. cikkében foglalt meghatározó alapelv pedig *minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez.* Az Egyezmény 9. cikk 3. pontja rögzíti, hogy a részes államok tiszteletben tartják a mindkét szülőjétől vagy ezek egyikétől külön élő gyermeknek azt a jogát, hogy *személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést tarthasson fenn mindkét szülőjével,* kivéve, ha ez a gyermek legjobb érdekeivel ellentétes. Ha a kapcsolattartásra jogosult nem tud élni a kapcsolattartási jogával – a méltatlanul elhúzódnó hatósági eljárások, illetve a tárgyi-személyi feltételek hiánya következtében – a meghiúsult láthatások miatt minden esetben sérül a gyermek kapcsolattartáshoz való joga is. Míg ugyanis a szülő, illetve más kapcsolattartásra jogosult személy esetében a kapcsolattartás joga jogként és egyben kötelezettségként is szerepel, addig a gyermeket a kapcsolattartás minden esetben jogként illeti meg, melynek biztosítása, előmozdítása, a kapcsolattartásról szóló határozat végrehajtásának kikényszerítése az állam kötelezettsége. A gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás tekintetében mind a kapcsolattartás rendezésével, végrehajtásával összefüggő, mind a gyermekvédelmi, támogatott közvetítői eljárások tekintetében vizsgáltam, hogy az Egyezmény 12. cikkében rögzített, a gyermek véleménynyilvánítási szabadságához fűződő joga milyen hangsúllyal jelenik meg. Az Egyezmény 18. cikke szerint *a gyermek neveléséért, fejlődéséért elsődlegesen a szülők,* illetve a gyermek más törvényes képviselőinek a felelősek, amihez az államnak segítséget kell nyújtania.

Az Európa Tanács által 1996-ban elfogadott a gyermekek jogainak gyakorlásáról szóló Európai Egyezmény 13. cikke kimondja, hogy a gyermeket érintő ügyek bírói útra terelésének megelőzése, *a viták megelőzése és rendezése érdekében ösztönözni kell a mediáció vagy más vitarendezési megoldás szabályozását,* a felek által megállapodott ügyekben való *megegyezés ily módon történő elérését.*<sup>19</sup>

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot.* Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény *a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége:* a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, *ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik,* a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása* szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy *a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.*

<sup>19</sup> Az ET Miniszteri Bizottsága 1998. január 21-én bocsátotta ki az R(98)1. számú ajánlását a családi jogi mediációról, amit 2003-ban R1639(2003)1. számú, a családi mediációról és a nemek közötti egyenlőségről szóló ajánlása követett.

### III. Az ügy érdemében

Jelen ombudsmani vizsgálatom során a sokrétű mediációs eljárások egy jól behatárolható körére, kifejezetten a *gyámhatóság által elrendelhető közvetítői eljárásokra*, azaz a *gyermekvédelmi közvetítői eljárás*, valamint a *támogatott közvetítői eljárás* szabályozására és gyakorlatára fókuszáltam.

A gyámhatósági gyakorlatban alapvető fontosságú ügy a kapcsolattartás szabályozása és végrehajtása. Ennek során figyelemmel kell lenniük az Egyezmény 9. cikkének 3. pontjára, mely szerint *a gyermeknek joga van mindkét szülőjével rendszeresen személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést fenntartani, kivéve, ha ez a gyermek legjobb érdekével ellenkezik*. E gyermeki jog érvényesülése érdekében a Ptk. 4:177.§ felhatalmazást nyújt a gyámhatóság részére, hogy kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból, a szülői felügyeletet gyakorló szülő és a gyermektől különélő szülő közötti megfelelő együttműködés kialakítása, a különélő szülő jogainak biztosítása – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – érdekében a szülők számára közvetítői eljárás igénybevételét rendelheti el. Mindezt megerősíti a Gyvt. 132. § (6) bekezdése, miszerint a gyermek és hozzátartozói közötti kapcsolattartás szabályozása vagy annak végrehajtása iránti eljárásban felmerülő konfliktus megoldására a gyámhatóság kezdeményezheti vagy a gyermek érdekében elrendelheti a konfliktusnak közvetítői eljárás vagy támogatott közvetítői eljárás keretében történő rendezését. A törvényi szintű szabályokon túl a Gyer. 30/A-30/D. §-a tartalmazza a közvetítői eljárás igénybevételi lehetőségének *végrehajtási szabályait* a kapcsolattartás szabályozása és a sok esetben problémásabbnak bizonyuló kapcsolattartás végrehajtására irányuló hatósági eljárások során, valamint a szülői felügyeleti jog gyakorlásával összefüggésben felmerült viták esetén.

Közvetítői eljárást a szülők vagy a kapcsolattartásra jogosult más személyek<sup>20</sup> vehetnek igénybe. A gyámhivatal azonban kizárólag a szülők számára rendelheti el *kötelező jelleggel* közvetítői eljárás igénybevételét. A gyámhatósági eljárással összefüggésben alkalmazott közvetítői eljárás két típusa különböztethető meg: *gyermekvédelmi közvetítői eljárás*, illetve a *támogatott közvetítői eljárás*. Alapvetően az különbözteti meg a két közvetítői eljárási típust, hogy a gyermekvédelmi közvetítői eljárás során a felek választása alapján az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékbe vagy – az Igazságügyi Minisztérium által nyilvántartott – *közvetítői névjegyzékbe felvett* közvetítő nyújt közvetítői szolgáltatást a felek számára, míg a támogatott közvetítői eljárás során a felek lakóhelye szerinti *területi gyermekvédelmi szakszolgálat közvetítője* nyújt közvetítői szolgáltatást a felek számára. Így a *támogatott közvetítői eljárás kedvezőbb költségek mellett vehető igénybe*, illetve ilyen eljárás elrendelése esetén van lehetőségük a feleknek – jogosultságuk fennállása esetén<sup>21</sup> – *költségmentességet igényelni*.

A kormányhivatalok vezetői válaszaikban azt hangsúlyozták, hogy a mediációnak helye van mind a gyámhatósági eljárásban, mind pedig a gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények által nyújtott közszolgáltatások biztosításában, a közvetítői eljárások gyakorlati alkalmazását ugyanakkor jelenleg több tényező akadályozza, illetve hátráltatja.

#### 1. A kormányhivatalok által megküldött statisztikai adatok elemzése nyomán

A kapcsolattartás szabályozásával, végrehajtásával összefüggő hatósági eljárások és a gyámhatóság által elrendelt közvetítői eljárások statisztikai adatainak összegzését a jelentés *Mellékletének 1. , 2. és 3. számú táblázatai* rögzítik. A táblázat megfelelő értékeléséhez és elemzéséhez szükséges kiemelni, hogy a kapcsolattartás rendezése tárgyában indult hatósági eljárások magukban foglalják a gyermekvédelmi *szakellátásban élő gyermekek* vonatkozásában indított hatósági eljárásokat is.

A statisztikai adatok összevetéséből kitűnik, hogy gyermekvédelmi közvetítői eljárások

<sup>20</sup> A Gyer. 28. § (1) bekezdése alapján a gyermekkel való kapcsolattartásra mind a *szülő*, mind a *nagyszülő*, mind a *testvér*, továbbá – ha a szülő és a nagyszülő nem él, illetőleg a kapcsolattartásban tartósan akadályozva van, vagy kapcsolattartási jogát önhibájából nem gyakorolja – a *gyermek szülőjének testvére*, a *szülőjének házastársa* is jogosult.

<sup>21</sup> A Gyer. 30/A. § (6) bekezdése szerint a gyámhivatal kérelemre akkor biztosít *költségmentességet* a támogatott közvetítői eljárást igénybe vevő félnek, ha az a közvetítői eljárással összefüggő együttműködési kötelezettségének eleget tett, és jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének négyszeresét.

elrendelésére – a kapcsolattartás szabályozásával és végrehajtásával összefüggő kiemelkedően nagyszámú gyámhatósági eljárásokhoz képest – az utóbbi négy évben *elenyésző számban került sor*.

Ahogy az igazságügyi miniszter tájékoztatásában is szerepelt, a KSH 2016. évi adatai szerint a *3384 jogerősen befejezett kapcsolattartási ügyben csak 287 esetben kezdeményeztek gyermekvédelmi közvetítői eljárást*. Ennek magyarázata a kormányhivatalok szerint az, hogy az esetek nagy részében a kompromisszumkészségre hajló feleknek *a hatóság előtt sikerül megegyezniük*. Azonos álláspontot fogalmaztak meg a kormányhivatalok a tekintetben, hogy azokban az esetekben, ahol nagyon elmérgesedett a felek közötti viszony – különösen a kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó hatósági eljárásokban – *a közös érdek felismerésének hiánya* miatt már a mediáció sem tud megoldást nyújtani. Mindezen túl a mediációs eljárások mellőzésének oka véleményük szerint továbbá a területen jelenleg fennálló *szakemberhiány*, illetve, hogy a felek sok esetben nem vállalják a *magas utazási költségeket* az elérhető mediátorok felkeresése érdekében. A kormányhivatalok a közvetítői eljárás felek általi kérelmezésének, illetve alkalmazásának akadályaként kiemelték továbbá, hogy az ügyfelek álláspontja szerint a mediációs eljárás túlzottan *időigényes, anyagilag megterhelő, valamint a mediátorok a munkarendjükkel nehezen összeegyeztethető* időpontokban állnak csak rendelkezésre.

A kormányhivatalok vezetői ismertették, hogy a közvetítői eljárások hivatalbóli elrendelésének 2016-os további csökkenése – az adott időszakban hatályos eljárási jogszabály – a *Ket. 2016. január 1-jén hatályba lépett módosításával indokolható*. A módosítás *megszüntette ugyanis az eljárás felfüggesztésének a lehetőségét a közvetítői eljárás időtartamára*, illetve az eljárás lefolytatását 60 napos határidőhöz kötötte. A tapasztalatok szerint a közvetítői eljárások megfelelő szakmaiság mellett nem zárhatóak le 60 napon belül. A Gyer. módosított rendelkezése értelmében a közvetítői eljárás a korábbiaktól eltérően *önállóan indítható eljárás*, de az mindig a kapcsolattartás szabályozása, illetve végrehajtás tárgyában indult eljáráshoz kötődik. Ezt pedig a gyámhatóságnak határidőn belül érdemben el kell bírálnia, függetlenül attól, hogy a közvetítői eljárás lezárult-e addig vagy sem. A jogszabály-módosítás tehát abba az irányba hatott, hogy a gyámügyi szakügintézők az eljárási határidő betartása érdekében *kevésbé éltek a mediációra terelés eszközével*.

A Melléklet 3. számú táblázatának statisztikai adataiból kiderül, hogy a vizsgált időszakban a *gyámhatóságok a támogatott közvetítői eljárások alkalmazását preferálták*. Ennek indoka, hogy az Országos Szakértői Névjegyzékben, illetve az IM által vezetett közvetítői névjegyzékben *kevés*, vagy egyáltalán *nem szerepel* olyan közvetítő, aki a megyében élő ügyfelek számára *elérhető* lett volna. Emellett a *támogatott közvetítői eljárás* fokozottabb igénybevételének alapvető indoka, hogy az eljárás költsége kedvezőbb, illetve költségmentesség is igényelhető. Mindezzel összefüggésben a kormányhivatalok egyöntetűen azon az állásponton voltak, hogy a *költségmentesség kiterjesztésével* a mediációs eljárások alkalmazása és elfogadottsága is nagymértékben növekedne.

A kormányhivataloktól érkezett válaszok legnagyobb része azt támasztotta alá, hogy noha a Gyer. 30/H. § (4) bekezdése lehetőséget teremt rá, a szakellátásban, illetve alapellátásban lévő gyermekek vonatkozásában *nem került sor mediáció elrendelésére*. A kapcsolattartási alkalmak megtartása fontos kritérium a gyámhatósági intézkedés későbbi megváltoztatása érdekében, így a felek eljárásbeli helyzetéből adódóan nem merült fel ilyen esetekben a közvetítés szükségessége. Az érintett szülők a felajánlott kapcsolattartási lehetőségeket elfogadják.

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

Az átfogó vizsgálat során figyelemmel voltam annak áttekintésére, hogy *a jelenlegi jogszabályi környezet megfelelő keretet nyújt-e* a gyermekvédelmi közvetítői eljárás hatékony alkalmazásához.

A Ptk. hatálybalépése előtti jogszabályok csupán a kapcsolattartás rendezése körében ismerték el a gyermekvédelmi közvetítői eljárás igénybevételének lehetőségét, amelyet a gyámhatóság a felek kérelmére vagy egyetértésével rendelhetett el. A Ptk. hatálybalépésével a közvetítés lényegesen szélesebb körben vált alkalmazhatóvá, mind az ügytípusok, mind a hivatali elrendelés lehetősége folytán. A Ptk. Családjogi könyve bevezette *a közvetítői eljárás kötelező elrendelésének a lehetőségét* a szülői felügyelet rendezésével összefüggő és a gyermek különélő

szülőjével való kapcsolattartási végrehajtási viták során, lehetővé téve mindezt a gyámhatóságok és a bíróságok számára is, ha az a gyermek legjobb érdekében áll. A közvetítői eljárás a szabályozási lehetőségek kiszélesítése ellenére – ahogyan a statisztikai adatok is mutatják – nem vált mindennapos, bevett gyakorlattá, amelynek egyik fő indokaként a kormányhivatalok a jogszabályi rendelkezések között feszülő ellentmondásokat említették.

A 2018. január 1-jétől hatályos, a gyámhatósági eljárásokra is irányadó Ákr. 50. §-a rögzíti, hogy ha törvény eltérően nem rendelkezik, *az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik, és a vizsgált, kapcsolattartás rendezése és végrehajtására, valamint a szülői felügyeleti jog gyakorlásával összefüggő vitás kérdések esetén, teljes eljárásban 60 nap. Az eljárás felfüggesztésének lehetőségét az Ákr. 48. §-a a korábbi eljárási jogszabállyal azonos módon rendezi. Eszerint a hatóság felfüggeszti az eljárást, ha az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, vagy az ügyben külföldi szervet kell megkeresni. Törvény ugyanakkor lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését, amennyiben az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el.*

Mivel a gyámhatóság ezen esetekben törvényi felhatalmazással jelenleg nem rendelkezik, a Gyer. 30/B. § (4) bekezdése értelmében *a közvetítőt a gyámhivatal a közvetítői eljárást elrendelő határozatának megküldésével felkéri a közvetítői tevékenység ellátására. Ezután azonban a korábban meghozott függő hatályú döntés értelmében az előtte folyó hatósági eljárást a folyamatban lévő közvetítői eljárásra tekintet nélkül az ügyintézési határidő elteltével le kell zárnia.*

A kormányhivatalok szakmai álláspontja szerint *a mediátor felkérése nem tekinthető az ügy érdemében hozott döntésnek*, ezért a felfüggesztés lehetőségének biztosítását továbbra is szükségesnek tartják. Úgy látják, hogy annak újbóli megteremtésével feloldható lenne az a jelenlegi szakmai dilemma, amellyel a gyámhatósági ügyintéző szembesül. Nevezetesen, hogy próbálja-e a feleket a mediációra terelni, ezáltal a közvetítői eljárásban létrejött megállapodás egyezségként való jóváhagyása reményében a későbbi együttműködés kialakítását előmozdítani az ügyfelek között, vagy az eljárási szabályok szigorú betartása mellett hatósági döntés keretében rendezze a kapcsolattartást. A kormányhivatalok egyöntetűen azt az álláspontot fogalmazták meg, hogy a gyermekvédelmi, illetve támogatott közvetítői eljárások vonatkozásában *a felfüggesztés lehetősége jogilag és szakmailag indokolt*, továbbá a jelenlegi szabályozás *a túlzottan bürokratikus eljárást erősíti.*

Mindezek kapcsán utalnom kell a gyámügyi eljárások ügyintézőinek túlterheltsége kapcsán lefolytatott, átfogó vizsgálatom nyomán kiadott *AJB-3534/2016. számú* jelentésemre. Ebben arra mutattam rá, hogy egyes gyámhatósági ügyekben *az akkor hatályos Ket. által meghatározott ügyintézési határidőben csak a tényállás teljes körű feltárása és széleskörű bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül hozható döntés.* Így meghatározott gyámhatósági ügyekben indokolt lenne *az eljárás felfüggesztése*, illetve a függő hatályú döntés meghozatalának mellőzése. Megállapítottam, hogy az eljárás specifikus jellegére tekintet nélkül megállapított gyorsító elem, a függő hatályú végzések olyan jogi helyzethez vezethetnek, hogy *formálisan határidőben meghozott, de tartalmilag megalapozatlan döntések születnek*, amelyek miatt nem érvényesülhet a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve és a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jog tekintetében visszasságot eredményez.

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

A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a *jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, a működésüket tekintve kiszámíthatóak, előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.* A kormányhivatalok válaszaiban tükröződő jogalkalmazási bizonytalanságok, belső ellentmondások azonban a közvetítői eljárások mellőzéséhez, így közvetve a kapcsolattartási jog sérelméhez vezet.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jelenlegi ellentmondó jogszabályi környezet a gyermekvédelmi, illetve a támogatott közvetítői eljárások gyakorlati alkalmazását akadályozza, gátját képezi a kapcsolattartás rendezése, végrehajtása és a szülői felügyeleti jog gyakorlásával összefüggő viták békés, alternatív konfliktuskezelési módszerrel való megoldásának. Mindez pedig összességében a jogbiztonság követelményét sérti, valamint az érintett személyek tisztességes hatósági eljárásból, valamint az érintett gyermekek kapcsolattartáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz, illetve a jogsérelem bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

Véleményem szerint nem fér össze a mediáció filozófiájával, hogy a közvetítői eljárást megghiúsító felet *szankció kiszabásával* kellene a békés megegyezésre kényszeríteni. A jelenlegi jogszabályi felhatalmazás ugyan lehetőséget ad a közvetítői eljárások hivatalbóli elrendelésére, *a kötelezés azonban csupán a mediációra történő terelésként, mintegy felhívásként értelmezhető.* Ez az első megjelenésre kötelezi a feleket, az együttműködési hajlam kialakítása érdekében. Álláspontom szerint nem sérülhet a közvetítői eljárás *önkéntessége*, amely a felek saját belátásán alapuló megállapodás meghozatalában manifesztálódik. Így bármilyen kikényszerítés, a későbbi hatósági eljárásban való megítélés, hátrányos értékelés, szankcionálás *a jogintézmény funkciójával lenne ellentétes.*

### **3. A „Megelőző Mediációs Eljárás” bevezetésének szükségességével összefüggésben**

A kapcsolattartási jogviták számos esetben hatósági úton és eszközökkel nem kezelhetőek, az alapjuk ugyanis a szülők és más hozzátartozók közötti személyes konfliktus, melyek hatékony és tartós feloldására a hatósági eljárás nem alkalmas. Mindezt felismerve nagyban növelné a mediáció, alternatív konfliktuskezelési módszer alkalmazását, ha már az alapellátás szintjén is beépülhetne a szabályozásba. Mindehhez szükséges *a jelenleg elérhető közvetítői eljárás rendszerének újragondolása*, a szakemberek járási szintű elérhetőségének biztosítására a munkáltatói támogatással megvalósuló képzési, továbbképzési lehetőségek, az eljárás költségmentességének kiszélesítése.

Több kormányhivatal vezetője javaslatként fogalmazta meg, hogy a gyermekvédelmi közvetítői eljárások hatékonyságát elősegítené egyfajta „megelőző mediációs eljárás” bevezetése. Ez a megelőző eljárás csökkenthetné a hatóságok leterheltségét. Általános tapasztalat szerint a mediáció eredményessége nagyrészt azon múlik, hogy *sikerül-e a felek közötti elhúzódó kapcsolattartási konfliktusoknak elejét venni, az ügyet sikerül-e minél hamarabb mediációra terelni.*

Így indokolt már az alapellátás, illetve a családsegítés folyamatában *hangsúlyosabbá tenni a közvetítői eljárás igénybevételekét*. Mindehhez elengedhetetlen megteremteni a személyi, tárgyi feltételeket, hogy *mediációt megelőző beavatkozásra is sor kerülhessen.* Mindez segítséget nyújt ahhoz, hogy a sértett fél veszteségének feldolgozását segítve képessé tegye a résztvevőt az együttműködésre. Erre építkezve szükséges *a mediáció beépítése már a család gondozás folyamatába.*

Emellett különösen a kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó gyámhatósági eljárás előfeltétele lehetne mintegy első lépésként *egy mediációs megbeszélésen való részvétel*, mivel maga a végrehajtási eljárás, mint hatósági eljárás a legtöbb esetben dühöt, indulatot vált ki az ügyfelekből. A válaszok alátámasztották, hogy a gyámhatóságok rendelkezésére álló szankció, bírság kiszabása számos esetben egyáltalán nem mozdítja elő a jogkövető magatartás kikényszerítését. A megelőző mediációs lehetőségek megteremtésekor ugyanakkor fontos figyelembe venni, hogy az csak akkor éri el célját, ha megfelelően gyors, költséghatékony és a megfelelő szakmaiság mellett lefolytatott közvetítési *valódi alternatívát kínál* a résztvevő felek számára a hatósági eljárásokkal szemben.

Álláspontom szerint a számos esetben szankcionáláshoz, bírságoláshoz vezető, kötelezést előíró gyámhatósági eljárást megelőzően *szükséges lenne a felek együttműködésére, az érintett gyermek legjobb érdekének, jogainak tiszteletére ilyen eljárási elemek beépítésével is felhívni a figyelmet.* Feltételezhetően így sokkal kevesebb lenne a kapcsolattartás végrehajtására irányuló gyámhatósági eljárás.



#### **4. A mediátorok, gyámhatósági ügyintéző képzési, továbbképzési kötelezettsége kapcsán**

A közvetítők szakmai felkészültsége tárgyában kapott válaszok szintén egybehangzó képet mutattak. Egyértelműen megfogalmazható követelmény a válaszadó szakmai szervezetek szerint a képzések, továbbképzések *specializációjának* bevezetése, a vizsgálattal érintett területen a gyermekvédelmi, illetve a kapcsolattartásra vonatkozó jogi ismeretek beemelése a képzési tananyagba, mivel azzal jelenleg az eljáró közvetítők esetlegesen rendelkeznek. Nincs ugyanis kötelező előírás a specifikus szakmai ismeretek szükségességéről a gyermekvédelmi közvetítői tevékenység ellátása kapcsán.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasságot okoz, a jogsérelem bekövetkezésének közvetlen és állandó veszélyét hordozza magában az a hiányosság, hogy a közvetítők képzési rendszerében jelenleg nem vagy csak esetleges módon jelennek meg a gyermekvédelmi jogi ismeretek a gyermekvédelmi, illetve támogatott közvetítői eljárások vonatkozásában.*

Kiemelendő, hogy fokozott szükség mutatkozik a képző-továbbképző intézmények *minőségellenőrzésének*, továbbá a *szakmai felügyeletének* kiépítésére. Aggályos, hogy jelenleg nem létezik *kimeneti értékelés, kliensi értékelés, illetve utánkövetés*. Ennek megteremtése a közvetítői eljárások minőségét, szakmai megbízhatóságát növelné, e módszerek *magasabb ügyféli elfogadottságát* erősítené.

*A területen tapasztalható szakemberhiányt támasztja alá, hogy az Országos Szakértői Névjegyzékbe felvett 288 szakértő közül csupán 9 szakértő szerepel a „konfliktuskezelés, gyermekvédelmi közvetítés, mediáció” témakörében.* A kormányhivatalok javaslata volt, hogy a gyámhivatalokban a magas fluktuáció miatt szükséges lenne az új gyámügyi ügyintézők gyakorlati példákra alapuló, a munkáltatók által támogatott forrásokból megvalósuló, illetve ingyenes képzésére, mediációs, további alternatív konfliktuskezelő technikák (tettes-áldozat mediációs, családi csoportkonferencia) elsajátítására, amely a mindennapi munkájuk során is nagy szakmai segítséget jelenthet.

A hatósági feladatellátásnak, illetve a gyermekvédelmi, illetve támogatott közvetítői eljárás lefolytatásának az ügyfelek számára követhető és egyértelmű módon, két határozottan elkülönülő eljárás típusnak kell maradnia. Nem engedhető meg a két eltérő funkció, a hatósági döntés és a közvetítés, az önálló elhatározáson nyugvó megállapodás elősegítése összemosódása. A felek ügyében közvetítőként fellépő *gyámhatósági munkatárs* ezért nem járhat el a kapcsolattartás újrászabályozására, illetve a kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó hatósági eljárás során, még a magas fluktuáció következtében sem. A gyermek legjobb érdekének védelmét biztosító eljárás álláspontom szerint megkívánja, hogy az ügyintézők behatóan ismerjék a közvetítői eljárásokat, az alternatív konfliktuskezelési módszereket és azokat – a hatósági eljárással összeegyeztethető módon – alkalmazzák is. Fontos kiemelni azt is, hogy a gyámhivatali ügyintéző hatósági feladatellátása során nem veheti át a segítő szakember szerepét, így a hatósági jogalkalmazói, valamint a segítő tevékenység világos funkcionális elhatárolása mellett kell a gyermekvédelmi szakma számára megteremteni a megfelelő képzések jobb hozzáférhetőségét.

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

Az átfogó vizsgálatom során olyan gyermekjogi alapú kérdések is felmerültek, mint a *kötelező közvetítői eljárás elrendelése erőszakos előzmény esetén*, illetve *az ítélőképessége birtokában lévő gyermekek meghallgatásának lehetősége* a gyámhatósági, illetve a gyermekvédelmi közvetítői eljárások során.

A kormányhivatalok és a szakmai szervezetek vezetői részéről kapott válaszok egyaránt azt támasztották alá, hogy a tárgykörben számos olyan *jelentős szakmai kérdés tisztázatlan*, amely a joggyakorlatot esetlegessé, kiszámíthatatlanná, bizonytalaná teszi. E fontos szakmai kérdések megvitatása, szükség szerint jogalkotás, illetve módszertani útmutató keretében való rendezése szükséges ahhoz, hogy a gyámhatósági és a közvetítői eljárásokban a gyermek legjobb érdeke és a gyermekközpontú igazságszolgáltatással kapcsolatos alapelvek érvényesülni tudjanak.

A Kvtv. 26. §-a szerint a közvetítőt – ha törvény másként nem rendelkezik – *titoktartási kötelezettség terheli* minden olyan tényt és adatot illetően, amelyről a közvetítői tevékenységével összefüggésben szerzett tudomást. A közvetítő titoktartási kötelezettsége a közvetítői tevékenység

megszűnése után is fennáll. A gyermekvédelmi közvetítői eljárásokban a mediátornak a gyámhatóság felé haladéktalanul, írásban kell jeleznie, ha megítélése szerint *a gyermek érdekében sürgős intézkedés megtétele indokolt*, különösen, ha bármelyik szülővel szemben felmerül a gyermek bántalmazásának vagy súlyos elhanyagolásának gyanúja. E kötelezettséget a közvetítőnek a titoktartást érintő követelményeivel összhangban kell gyakorolnia, azonban az nem elfogadható megoldás, hogy a titoktartási kötelezettségre hivatkozva jelzési kötelezettségének ne tegyen eleget. Ahogyan az OME válasza is kiemelte, *a szakmaiság és a közvetítői eljárás iránti bizalom* megtartása érdekében különös figyelmet kell fordítani már a képzések során is arra, hogy a közvetítő ne adjon a szükségesnél kiterjesztőbb véleményezést, különösen pedig a felelősség megállapításához ajánlást az intézmények számára, ez ugyanis a közvetítés intézményének alapelveivel ütközik.

Veszélyeztetett helyzet esetén a jelzési kötelezettség teljesítése álláspontom szerint jelen ügykörben is elengedhetetlen, szakmailag indokolt: a gyermekvédelmi közvetítés alappillére minden esetben az érintett gyermek jogának és legjobb érdekének a védelme. Ennek a követelménynek a hangsúlyozása és a felekkel való érdemi megismertetése a mediációs eljárást lefolytató közvetítő feladata és kötelessége. Hasonlóan fontos annak az érdemi vizsgálata is, hogy az érdekei és jogai tiszteletben tartása mellett az eljárásba be lehet-e vonni a gyermeket.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével az a jelenlegi helyzet, hogy nem áll rendelkezésre a gyermekvédelmi közvetítői, támogatott közvetítői eljárások terén mind a gyámügyi munkatársak, mind a mediátorok számára irányadó módszertani útmutató. Ez a hiányosság következményeiben a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszássághoz vezet, a jogsérelem bekövetkezésének közvetlen és állandó veszélyét hordozza magában.*

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

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az A/jbt. 37. §-a alapján *megfontolásra javasolom* az emberi erőforrásokért felelős miniszter számára, hogy – a vonatkozó nemzetközi standardok áttekintése, valamint a területen tevékenykedő szakmai-civil szervezetekkel való egyeztetést követően – kezdeményezze a családjogi és gyermekvédelmi közvetítői eljárásra vonatkozó hatályos szabályozás teljeskörű áttekintését, a gyámhatósági eljárásokra vonatkozó szabályok összhangjának előmozdítását és a szükséges részletszabályok kidolgozását az egységes jogalkalmazási gyakorlat megteremtése, a gyermekvédelmi közvetítői, támogatott közvetítő eljárások minél szélesebb körű alkalmazhatóságának előmozdítása érdekében;

- 2) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az igazságügyi minisztert, hogy a területen tevékenykedő szakmai-civil szervezetekkel való egyeztetést követően
- a) a magas színvonalú közvetítői eljárások biztosításának előmozdítása érdekében teremtse meg a közvetítőket jelenleg képző intézmények képzéseinek, valamint továbbképzéseinek minőségellenőrzését, a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény 17. §-ában foglaltak szerint a mediátorok tevékenységének rendszeres és szigorú szakmai követelmények alapján lefolytatott szakmai felülvizsgálatát;
  - b) kezdeményezze a hatáskörébe tartozó közvetítői névjegyzék mielőbbi aktualizálását, naprakész vezetésének biztosítását, valamint a mediátorok által rendelkezésre bocsátott statisztikai adatok nyilvánosságának, hozzáférhetőségének megteremtését a minisztérium honlapján történő közzététel útján;
- 3) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy
- a) a területen tevékenykedő szakmai-civil szervezetekkel való egyeztetést követően az egységes gyakorlat elősegítése érdekében – a szükséges jogszabályi felülvizsgálat után – intézkedjen egy külön gyermekvédelmi, illetve támogatott közvetítői eljárásra vonatkozó szakmai módszertani útmutató előkészítéséről, kiadásáról, valamint az útmutató elérhetőségének biztosításáról valamennyi kormányhivatal számára;
  - b) tegyen intézkedéseket a kapcsolattartási ügyekkel foglalkozó gyámügyi ügyintézők térítésmentes mediációs alapképzésen, illetve továbbképzésen, valamint egyéb szakmai tréningen való részvételének biztosítása érdekében;
  - c) támogassa a közvetítői eljárások népszerűsítését célzó kampányok lefolytatását, közzétehető tájékoztató anyagok elkészítését, hogy az alternatív vitarendezési módok, a közvetítői eljárások országos szintű elfogadottsága megfelelően növekedjen;
  - d) a területi esélyegyenlőség javítása, illetve a szolgáltatáshoz való mielőbbi hozzáférés érdekében biztosítsa a járási, illetve a kerületi gyámhivatalok illetékességi területén működő családsegítő- és gyermekjóléti szolgálatok számára gyermekvédelmi közvetítésre képesítéssel rendelkező személyek kötelező alkalmazását.

Budapest, 2018. november 14.

Szécsényi László

