



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:

IV/412-9/2018

Erkezett:

2018 OKT 18.

Példány:

1

Kezelőiroda:

db

chi

Ügyszám:

Előadó:

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Tisztelt Alkotmánybíró Asszony!

Köszönettel vettem megkeresését, amelyben az Alkotmánybíróságon a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 172. §-a és 121-122. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz alapján indult eljárással összefüggésben azzal kapcsolatosan kívánja megismerni az álláspontomat, hogy a hazai szabálysértési jog alapján tiltott prostitúciós tevékenység végzése miatt a 14-18 év közötti személyek is felelősségre vonhatók.

A gyermekek jogainak védelméért felelős ombudsmanként kiemelt figyelmet szentelek a gyermekprostitúcióval, illetve a gyermekek viktimizálódásával összefüggő egyes kérdésekre, ezért Alkotmánybíró Asszony megkeresése alapján áttekintettem az e tárgykört érintő vizsgálataimat. Az érintett alkotmányjogi panasz alapját képező *bírói döntés tekintetében* ugyan az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (3) bekezdése alapján *nincs hatásköröm állást foglalni*, mindazonáltal a hivatalomnál indult és lefolytatott vizsgálatok eredményeiről, azok esetleges utóéletéről az alábbiak szerint tájékoztatom.

1. Az országgyűlési biztos 2011-ben a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelme érdekében *hivatalból átfogó vizsgálatot folytatott* annak feltárására, hogy jelen van-e hazánkban a gyermekprostitúció jelensége és a gyermekek védelmére hivatott szervek milyen intézkedéseket tesznek akkor, ha ezzel a jelenséggel találkoznak. Megállapításait és ajánlásait az *AJB-1472/2011.* számú jelentésben összegezte. A biztos e jelentésében a nemzeti erőforrás minisztert, a belügyminisztert és az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőjét kérte fel intézkedésekre, amelyek körében a szakmai protokollok és módszertani útmutatók kimunkálása, a gyermekprostitúció társadalmi okai feltárására irányuló komplex vizsgálat folytatása, a gyermekek jogtudatosítása, a prevenció, a rendőri állomány és a gyermekvédelmi szakemberek megfelelő képzése, valamint a gyermekeket szexuálisan kihatároztató szervezett bűnözői csoportok mielőbbi felszámolása szükségességére hívta fel a figyelmet. E jelentés kiemelte, hogy a jelzőrendszer tagjainak a szükséges jelzéseket már a gyermekprostitúció gyanújának felmerülésekor meg kell tenniük annak érdekében, hogy a gyermekeket érintő elhanyagolás, nem megfelelő bánásmód, esetleges szexuális kizsákmányolás nagyfokú látenciája a jelzőrendszeri tagok rendszeres és következetes jelzéseivel csökkenjen, és a visszasságok, az orvosolandó problémák előtérbe kerüljenek.

2. A 2011-ben elkészült *jelentés kiadását követően hivatalomhoz nem érkezett olyan panaszbeadvány, amely konkrét ügyben elsődlegesen, kizárólag a gyermekek prostituálódását sérelmezte volna, sem az érintett kiskorúak részéről, sem a szülők, sem pedig a gyermekek védelmére hivatott szervek részéről.* Így elsősorban a gyermekvédelmi szakellátást érintő vizsgálataim során szerzett, *közvetettebb információkkal* rendelkeztem e tárgykört érintően.

2.1. Az *AJB-7822/2013.* számú jelentésben egy konkrét, a Zala Megyei Gyermekvédelmi Központ egyik gyermekotthonát érintő panaszbeadvány vizsgálata kapcsán megállapítottam, hogy a gyermekvédelmi szakellátás során az ideiglenes gondozás helyéül kijelölt gyermekotthon nem tudta motiválni az érintett

gyermeket, mivel összességében csak néhány órát tartózkodott az intézményben. Az esetleges speciális ellátására vonatkozó szükségletét – erre vonatkozó szakvélemény hiányában – nem lehetett megállapítani. A folyamatos szökései, prostituálódása miatt súlyosan veszélyhelyzetben lévő gyermek az ellátórendszer hiányosságaira is visszavezethetően a gyermekvédelmi szakellátórendszerben segítséget nem kapott. Az ombudsmani jelentés rögzíti, hogy ennek hiányában sérült a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elve, illetve a gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga.

2.2. Az AJB-373/2015. számú ügyben az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus jogkörében eljárva, hivatalból vizsgáltam a *Debreceni Reménysugár Gyermekotthon működését*, amelynek eredményeként jelentést adtam ki. Ebben az ajánlásaim közt felkértem a belügyminisztert, hogy dolgozzon ki a gyermekek szexuális kizsákmányolására és a gyermekprostitúcióra vonatkozó bűnmegelőzési és áldozatsegítési stratégiát, valamint figyelemfelhívó kampányokat és az érintett szakembereknek készült képzési anyagokat. Emellett sürgettem az Európa Tanács a gyermekek szexuális kizsákmányolása és szexuális zaklatása elleni védelemről szóló Egyezményének (a továbbiakban: Lanzarote-i Egyezmény) ratifikációját.

A belügyminiszter a jelentésben megfogalmazott ajánlásaimra megküldött válaszában kifejtette, hogy „a különféle tevékenységek végzése esetén a szabályok megszegői esetében nem lehet büntetlenséget biztosítani pusztán azon az alapon, hogy az elkövető nem töltötte be a 18. életévét, hiszen ebben az esetben maga a szabályozás értelmét vesztené.” Emellett utalt arra, hogy a prostituált szexuális szolgáltatásra – a védett övezeteken kívül, magánlakásban illetve a türelmi zónákban – akkor ajánlkozhat fel, ha rendelkezik a megfelelő orvosi igazolással. Jelezte azt is továbbá, hogy a prostituált nem lehet a prostitúció elősegítése bűncselekmény szempontjából elkövető és így szabálysértést nem valósíthat meg. A válasz értelmében a magyar jog lényegében nem a prostitúciós tevékenységet bünteti, hanem annak az olyan formáit, amelyek mások jogait, a köznyugalmat vagy a közbiztonságot veszélyeztetik. Mindezek alapján egyrészt úgy látta, hogy a büntetlenség, az áldozatként kezelés szexuális kizsákmányolás, kényszerítés esetén alkalmazható, másrészt egy-egy deviancia, így az önkéntes prostitúció esetén nem lenne indokolt külön stratégiát alkotni.

2.3. Az AJB-373/2015. és az AJB-704/2016. számú jelentéseimben rámutattam, hogy az intézményi keretek között gondozott gyermekek különösen veszélyeztetett csoportot képeznek a szexuális kizsákmányolás és a gyermekprostitúció, illetve az ezzel szoros összefüggésben álló emberkereskedelem tekintetében. Ezzel kapcsolatban az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága is észrevételeket tett, amelyekben szorgalmazta olyan mechanizmusok kialakítását, amelyek révén azonosíthatók és monitorozhatók azok a különösen sérülékeny gyermekcsoportok, akik helyzetük miatt fokozott kockázattal válhatnak szexuális kizsákmányolás és emberkereskedelem áldozatává.¹ A Gyermekjogi Bizottság az észrevételei között javasolta, hogy a szexuális kizsákmányolás áldozatává vált gyermekek számára Magyarország biztosítsa a szükséges támogatást és védelmet.² A Gyermekjogi Bizottság megállapításai szerint hiányzik a vonatkozó nemzeti stratégia, a figyelemfelhívó kampányok, valamint a szakemberképzés és a megelőzés.³

3. Amint az a 2011-es jelentést követően a konkrét panaszok hiányára tekintettel is tapasztalható volt, a gyermekprostitúciót érintően hangsúlyozni szükséges, hogy e jelenség *alapvetően látnis jellegű* és többnyire rejtve marad az alapellátás során a szakszolgálat munkatársai előtt, ezért *az gyakran csak a gyanú szintjén marad, így az ilyen esetek száma, a probléma valódi súlya fel sem becsülhető*. Ezt támasztja alá az országos rendőrfőkapitány – a később ismertetett, AJB-1485/2018. számú jelentésben is hivatkozott – tájékoztatása: országos szinten megállapítható, hogy a prostituáltak több megyében a folyamatos rendőri jelenlétnek, a hatékony intézkedéseknek köszönhetően a települések közterületéről szinte teljesen kiszorultak, azonban jogsértő cselekményüket az egy vagy két számjegyű főközlekedési útvonalak, illetve kamionparkolók környékén próbálják továbbfolytatni. Ugyancsak az országos rendőrfőkapitánynak az AJB-1485/2018. számú jelentésében hivatkozott tájékoztatása alapján megállapítható az is, hogy az úgynevezett nyílt utcai prostitúció – bujtatott hirdetések által – átkerült a magánlakásokba, amelynek felderítése nagyon nehéz, tekintettel arra, hogy a hirdetések jelígesen és nem kimondottan a tevékenységre utaló szöveggel jelennek meg. Sajnos a gyermekjóléti szolgálatok – és a jelzőrendszer többi tagja is – mindaddig amíg „csak” a gyanú áll fenn, nem intézkednek, nem teszik meg a gyermek védelme érdekében szükséges lépéseket.

Amint azt az AJB-1485/2018. számú jelentés is részletezi, *tapasztalataim szerint a gyermekek prostitúcióval való érintettségének észlelési formái változatosak*. Előfordul, hogy maga a gyermek beszél róla

¹ Elfogadva a Gyermekjogi Bizottság 1929. ülésén (2014. szeptember 10.-én) CRC/C/OPSC/HUN/CO/1.

² Lásd a Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített országjelentésre adott záró észrevételek 16. pont

³ Lásd a Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített országjelentésre adott záró észrevételek 9-13. pont

társainak, nevelőinek, a bekerülésekor már az ügyében eljárni illetékes beutaló gyámhivatal, a gyermekjóléti alapellátás szakemberei jeleznek. Jellemzően *a nevelésbe vett gyermekek érintettsége esetén az életmódbeli, viselkedési, a gyermek szokásaiban bekövetkezett változások* hívják fel a nevelők figyelmét a prostituálódás veszélyére, amit a vele egy gondozási helyen élő gyermekek, és a vele foglalkozó szakemberek is észlelnek. Ugyanakkor az intézmények egyikének sem áll rendelkezésére külön szakmai protokoll, módszertani útmutató a prostitúció kezelésére. Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint az eljáró rendőrök ugyan kiemelt figyelmet fordítanak azon ügyekre, amelyeknek sértettje vagy elkövetője gyermek, és a prostituáltakkal szembeni intézkedéseiket a prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 13/2014. (V. 16.) ORFK utasítás alapján hajtják végre, azonban *ez az utasítás a 18 év alatti prostituáltakra vonatkozó külön szabályozást nem tartalmaz*. Mindazonáltal a rendőrség tájékoztatása szerint az e területen dolgozó rendőri állomány a szervezett képzések alkalmával megfelelő ismereteket szerez arról, hogy a 18 év alatti, szabálysértés elkövetésével kapcsolatba hozható személlyel szemben milyen módon szükséges foganatosítani a jogszabályokban meghatározott intézkedést.

3.1. Figyelemmel a 2011-ben lefolytatott vizsgálat óta eltelt hosszabb időszak jogszabályi változásaira és jogalkalmazási tapasztalataira, továbbá a gyermekotthonokat érintő vizsgálataim során tudomásomra jutott információkra, hivatalból utóvizsgálatot indítottam a gyermekprostitúció tárgykörére vonatkozóan, amelynek eredményeit, megállapításait az *AJB-1485/2018.* számú jelentésben foglaltam össze. A magas látenciára tekintettel komoly nehézséget jelentett, hogy a jelenségről hogyan kaphatok megfelelő, tényyszerű információkat, ezért a vizsgálatom során döntően azoktól a szervektől kértem részletes tájékoztatást, amelyek válasza a 2011-es vizsgálat alapját képezték. Az átfogó vizsgálat célja annak áttekintése volt, hogy a korábbi jelentésben megfogalmazott ajánlások a gyakorlatban miként valósultak meg, milyen eredmények figyelhetők meg, az időközbeni jogi változások milyen módon adaptálódtak, továbbá a Magyarországot terhelő európai uniós, nemzetközi emberi jogi kötelezettségek teljesülnek-e.

3.2. A nemzetközi kötelezettségek kapcsán utalni kell mindenekelőtt arra a változásra, amelynek már a 2018-as jelentésben is hangsúlyos szerepet tulajdonítottam. 2015. július 2-án ugyanis Magyarország a gyermekek szexuális kizsákmányolása és szexuális zaklatása elleni védelemről szóló Európa Tanács Egyezményének kihirdetéséről, valamint ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi XCII. törvénnyel kihirdette a Lanzarote-i Egyezményt. *A Lanzarote-i Egyezmény 3. cikk c) pontja értelmében áldozatnak a szexuális kizsákmányolásnak vagy a szexuális zaklatásnak kitett gyermek minősül.* A Gyermekprostitúcióról szóló fakultatív Jegyzőkönyv 2. cikk b) pontja szerint *gyermekprostitúciónak minősül a gyermek szexuális tevékenységekben történő felhasználása, díjazás vagy más ellenszolgáltatás fejében.*

Ezzel összefüggésben szükséges hivatkozni a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 34. cikkére, amely szerint a részes államok kötelezik magukat arra, hogy *megvédik a gyermeket a nemi kizsákmányolás és a nemi erőszak minden formájától.* E célból az államok hazai, kétoldalú és többoldalú síkon különösen az alábbiak megakadályozására tesznek intézkedéseket: a) *a gyermek ösztönzése vagy kényszerítése törvénytelen nemi tevékenységre;* b) *a gyermekek kizsákmányolása prostitúció, más törvénytelen nemi tevékenység céljára;* c) *a gyermekek kizsákmányolása pornográf jellegű műsorok, anyagok elkészítése céljára.*

E rendelkezésekre tekintettel álláspontom szerint nem kétséges, hogy *a gyermekprostitúció a gyermek szexuális kizsákmányolása körébe tartozó jelenség,* amely ellen az állam köteles aktívan fellépni.

A Lanzarote-i Egyezmény 5. cikk 1. pontja pedig kifejezetten kimondja, hogy mindegyik Fél megteszi a szükséges jogalkotási vagy más intézkedéseket a gyermekek védelmével és jogaival kapcsolatos tudatosság növelése céljából azon személyek körében, akik rendszeres kapcsolatban állnak a gyermekekkel az oktatási, az egészségügyi, a szociális védelem, az igazságszolgáltatás, a büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás területén. A Lanzarote-i Egyezmény 5. cikk 2. pontja szerint mindegyik Fél megteszi a szükséges jogalkotási, más intézkedéseket azért, hogy e személyek megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek a gyermekek szexuális kizsákmányolásáról, zaklatásáról, e cselekmények felismerésének módjairól. A Lanzarote-i Egyezmény szerinti *áldozatorientált megközelítést* mind a hivatkozott 2018-as jelentésben, mind az azóta képviselt, illetve fenntartott álláspontomban kiemelt jelentőségűnek tekintettem.

3.3. A 2018-as jelentésben a rendőrségtől kapott információk alapján megállapítottam, hogy – szemben a Lanzarote-i Egyezmény által megkövetelt áldozatközpontú megközelítéssel – *a tiltott prostitúciós tevékenységgel érintett gyermekek esetében a rendőrségi gyakorlat a gyermek kényszerhelyzetét nem tekinti magától értetődőnek, azaz a gyermeket elsősorban nem áldozatként, hanem elkövetőként kezeli.* Erre utal a rendőrség azon

tájékoztatása, miszerint tiltott prostitúciós tevékenység szabálysértésének észlelése esetén indokoltnak tekintik azon személy nyilatkozatának beszerzését, akinek részére az aktív felajánlkozás megtörtént, és mindenféleképp tisztázandó kérdésnek tartják, hogy a tevékenységet önszántából folytatja-e, vagy arra más személy kényszeríti. A rendőrség szerint ezen eljárásokban *gyermekpszichológust jellemzően nem vonnak be*, ennek szükségessége akkor merülne fel, ha az eljárás során a kényszerítés, befolyásolás fennállta valószínűsíthető.

A kényszer kérdése kapcsán a belügyminiszter a vizsgálatom keretében azzal érvelt, hogy „mindaddig, amíg a 18. életévét be nem töltött kiskorú sérelmére bűncselekmény nem valósul meg, kényszerről, valamint kizsákmányolásról nem lehet beszélni.” A miniszter szerint a 18. életévét be nem töltött személy esetében a külső kényszer vagy fenyegetés nélküli haszonszerzés céljából történő felajánlkozás nem tekinthető kényszernek, vagy „kizsákmányolásnak”. E tekintetben ismét felhívta a figyelmet, hogy az ilyen tevékenységet folytató kiskorú tevékenysége jogellenes, azonban büntető vagy igazgatási szankció nem kapcsolódik hozzá. Álláspontja szerint a Lanzarote-i Egyezmény 3. cikk c) pontja értelmében áldozatnak a szexuális kizsákmányolásnak vagy a szexuális zaklatásnak kitett gyermek minősül, tehát a Lanzarote-i Egyezmény értelmében sem tekinthető minden prostitúciós tevékenységet folytató kiskorú áldozatnak.

Jelentésben kifejtettem: „ombudsmanként, illetve az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként az alapjogi, illetve gyermekjogi álláspontom alapját a Gyermekjogi Egyezmény, a Lanzarote-i Egyezmény és a Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyvben foglaltak jelentik: azaz *fogalmilag kizártnak tartom az önkéntességet a prostitúcióban, ha az 18. életévét be nem töltött személy végzi*. Mindezek alapján tehát minden esetben abból kell kiindulni, hogy a kiskorú a prostitúciós tevékenységet valamilyen – akár fizikai, akár lelki, akár gazdasági kényszer vagy fenyegetés – hatására végzi. [...] Álláspontom szerint egy megdönthetetlen vélelemről van szó: egyszerűen *nem fogadható el magyarázatként* a prostitúciós tevékenységen ért gyermekkorú személy esetében *az önkéntesség*, akkor sem, ha valamennyi érintett ezt meggyőzően és egybehangzóan állítaná. Könnyen előfordulhat, hogy maga a gyermek nincs tudatában annak, hogy ő áldozat, sőt nem is érzi áldozatnak magát és abban az esetben is, ha a kényszer nem látványos: anyagi javak megszerzése vagy valamilyen függőség motiválja. Pusztán azért, mert a gyermekkorú személyt nem éri közvetlen és direkt fizikai fenyegetés vagy kényszer (pl. bántalmazás vagy szexuális erőszak), *nem beszélhetünk a kényszer hiányáról*. Nem egyeztethető össze az emberi méltósághoz való joggal az a helyzet, hogy egy kényszerhelyzetben lévő személyt áldozatként büntetőjogi vagy szabálysértési jogi szankció fenyeget”.

A kényszerrel kapcsolatban emellett álláspontom szerint problémát jelent, hogy magát a kényszert, fenyegetést nehezen lehet bizonyítani, különös tekintettel arra, hogy a gyermekek, az őket prostitúcióra rábíró (kényszerítő) személyeket nem jelentik fel, nem vallanak ellenük, nem egyszer az esetleges feljelentést kényszer hatására visszavonják. A jelentésemben megállapítottam, hogy *nem egyeztethető össze a Gyermekjogi Egyezmény 19. cikkében, valamint a Lanzarote-i Egyezmény 3. cikkében foglalt kötelezettségekkel, és a gyermekek emberi méltóságához, valamint védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz az a jogi helyzet, hogy – a kényszer vélelmezése helyett – a magyar szabálysértési jogban a 18-14 év közötti személyek esetében is lehetőség van a felelősségre vonásra és szankcionálásra tiltott prostitúciós tevékenység végzése miatt*.

A rendőrségtől és a gyermekotthonoktól kapott információk alapján ráadásul fontos hangsúlyozni a vizsgálatom azon megállapítását, miszerint a tiltott prostitúciós tevékenység miatt indított szabálysértési eljárások végén *több esetben is sor kerül elzárás büntetés kiszabására a kiskorúakkal szemben*. A bírósági gyakorlat szerint akkor, amikor az eljárás az eljárás alá vont személy őrizetbe vétele mellett folyik, a bíróság legalább az őrizetben töltött idő mértékéig terjedő elzárást szab ki szankcióként. A Belügyminisztérium által vezetett szabálysértési statisztikai rendszer (STAT-VIR rendszer) adatai értelmében a Szabs. tv. 172. §-a szerinti Tiltott prostitúció és 184. §-a szerinti Szexuális szolgáltatásra való felhívás tilalma miatt indult eljárásokban 2014-ben a fiatalkorú elkövetők 19,5 %-ával, 2015-ben pedig 8,9 %-ával szemben szabtak ki elzárást. Néhány alkalommal a bíróság figyelmeztetést alkalmaz, de többszörös visszaesőknél mindannyiszor elzárást szabnak ki. Gyakran fordul elő a pénzbírság is, amelyet azonban nem tudnak megfizetni a fiatalkorúak. Ilyen esetben rendszerint a gyermekotthonok fizetik ki a pénzbírságokat, hogy a gyermeknek ne kelljen az elzárást elszenvedni, amely egy speciális szükségletű gyermek esetében különösen traumatizáló. Azonban olyan esetekben, amikor a gyermekotthonokból vagy a családtól való szökés illetve az elkövető életkora nem tette ezt lehetővé, illetve idő hiányában nem volt mód a pénzbírság közérdekű munka büntetésre történő váltására sem, gyakran az elzárás lett a végső büntetési forma. Előfordul olyan eset is, hogy a 18 év alatti elkövető csak figyelmeztetést kap, éppen azért, mert nincs vagyona, jövedelme. Mindezek az esetkörök a szankció alkalmazásának diszfunkcionális működését példázzák, és jól mutatják, hogy egy

közvetett vagy közvetlen, fizikai, lelki vagy gazdasági kényszer vagy fenyegetés hatása alatt álló 18 év alatti személy esetében sem a generális, sem a speciális prevenció nem működik.

Természetesen tisztában vagyok vele, hogy a gyermekprostitúció nem pusztán rendészeti kérdés és nem is kizárólag a gyermekvédelmi szakellátást érintő jelenség, hanem egy komplex társadalmi probléma. Ezért a hivatkozott 2018-as jelentésemben, valamint *jelenleg is fenntartom azt a korábbi ombudsmani álláspontot, amely szerint a specifikusan a gyermekprostitúció hatékonyabb felismerését, a gyermekprostitúcióhoz vezető helyzetek megelőzését célzó ténylegesen megvalósuló cselekvési terv, intézkedéscsomag hiánya, valamint a tematikus szakemberképzés, az átfogó megelőzési intézkedések elmaradása nem felel meg a Lanzarote-i Egyezmény rendelkezéseinek és visszásságot okoz a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.*

3.4. Mindezek alapján az AJB-1485/2018. számú jelentésemben az alábbi ajánlásokat fogalmaztam meg:

A) megfontolásra javasoltam a belügyminiszternek, hogy – az igazságügyi miniszterrel és az emberi erőforrásokért felelős miniszterrel együttműködésben – a nemzetközi gyermekjogi standardokkal összhangban kezdeményezze a Szabs. tv. olyan tartalmú módosítását, amely értelmében a jövőben 18 év alatti személy nem büntethető semmilyen esetben sem tiltott prostitúció szabálysértésének elkövetése miatt;

B) felkértem az emberi erőforrások miniszterét, hogy

a) aktívan támogassa, segítse elő a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekeket érintő gyermekprostitúciós fenyegetés visszaszorítása kapcsán tevékenykedő szakértői munkacsoportban megkezdett munkát és mindezek nyomán tegye meg a szükséges intézkedéseket, így különösen a személyi és tárgyi feltételek biztosítását, illetve szakmai protokollok, képzési anyagok és jogszabály-módosítások előkészítését;

b) kezdeményezze – a belügyminiszterrel, valamint a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben – egy olyan specifikus intézkedéscsomag, cselekvési terv kidolgozását, amelynek keretében figyelmet fordítanak

ba) a gyermekek jogtudatosítására, tematikus kampányok indítására a Lanzarote-i Egyezmény szerint annak elmélyítésére, hogy a gyermekprostitúció veszélyének, illetve a bármilyen más szexuális zaklatásnak, kizsákmányolásnak kitett gyermek mely szervekhez, személyekhez fordulhat bizalommal segítségért, illetve támogatásért;

bb) a gyermekprostitúció felismerése, megelőzése kapcsán a gyermekvédelemben – mind az alapellátásban, mind a szakellátásban – dolgozók munkáját segítő képzésekre;

C) felkértem az országos rendőrfőkapitányt, hogy

a) tekintse át – szakértők bevonásával – a gyermekprostitúció jelenségének kezelését érintő meglévő szakmai protokollokat, valamint a rendőri szervek által jelenleg országos szinten működtetett bűnmegelőzési programok gyermekprostitúció kérdésével kapcsolatos elemét, amennyiben indokolt, akkor vizsgálja felül és aktualizálja azok tartalmát, illetve vizsgálja meg az egyes megyei rendőrkapitánysági jó gyakorlatok általánossá tételét;

b) kérje fel valamennyi megyei és fővárosi rendőr-főkapitányság vezetőjét arra, hogy biztosítsák egyes megyékben a rendőri szervek és a gyermekvédelmi intézmények, így különösen a gyermekotthonok közötti együttműködés érdemivé és folyamatossá tételének lehetőségét, megállapodások kidolgozását a gyermekprostitúció megelőzése területén;

c) gondoskodjon arról, hogy a képzések, illetve továbbképzések alkalmával az állomány tagjai folyamatosan részletes ismeretanyaghoz, aktuális információkhoz jussanak a gyermekprostitúció jelensége, illetve az annak visszaszorítása, kezelése és megelőzése érdekében tehető rendőri intézkedések kapcsán.

4. Az AJB-1485/2018. számú jelentésemben megfogalmazott álláspontommal és ajánlásaimmal összefüggésben az alábbi válaszokat kaptam a címzett szervektől.

4.1. A belügyminiszter egyfelől utalt a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013-2023) szóló 1744/2013. (X. 17.) Kormány határozatra, az Emberkereskedelem Elleni Küzdelemről szóló 2013-2016 közötti Nemzeti Stratégiára, valamint a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács programjaira, projektjeire, amelyekben kiemelt szerepet kapott a gyerekek és fiatalok szexuális kizsákmányolásának megelőzése.

A miniszter érvelése szerint Magyarországon önmagában a prostitúció sem bűncselekményt, sem szabálysértést nem valósít meg, *ilyen módon a magyar jog a 18. életévüket be nem töltött személyeket sem kezeli elkövetőként*, pusztán azért, mert prostitúciós tevékenységet folytatnak. Ellenkezőleg, a szabályozás meghatározott elkövetési magatartások – a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti kerítés, prostitúció elősegítése és gyermekprostitúció kihasználása bűncselekmények – esetén védelmet

nyújt a prostitúcióval érintett személyek, köztük a 18. életévüket be nem töltött személyek részére. Utalt arra is, hogy a Szabs. tv. 172. §-ában foglalt tényállás alapján a prostitúcióval kapcsolatos egyes *technikai szabályokat* (egészségügyi igazolás megléte, védett övezet) megszegő elkövető büntetendő. A szankcióval való fenyegetettség tehát független attól, hogy az elkövető a 18. életévét betöltötte-e vagy sem. Kiemelte, hogy a gyermekkorú, a 14. életévét még be nem töltött személyek szabálysértés elkövetése miatt a Szabs. tv. alapján nem büntethetőek.

A miniszter szerint a jelentésben javasolt módosítás végrehajtása esetén nem szankcionálhatnák immár azt, hogy ha a fiatalkorú prostituált a védett övezetben – például köz- és felsőoktatási, köznevelési, gyermekjóléti és gyermekvédelmi, feladatok ellátására rendelt épületekben, a személyforgalom célját szolgáló pályaudvar területén, illetve a közterületen azoktól számított 300 m távolságon belüli területen – vagy egészségügyi ellenőrzés, igazolás hiányában folytatja tevékenységét. *Álláspontja szerint ezeknek a technikai szabályoknak a figyelmen kívül hagyása egyrészt azt eredményezné, hogy a fiatalkorú prostituáltak a jelzett területeken legálisan megjelenének, másrészt úgy látja, hogy ha az állam lemondana a fiatalkorú prostituáltak egészségének védelmét célzó közhatalmi kényszerrel, azzal a társadalom többi tagjának egészséghez való jogát is veszélyeztetné, nem valósulna meg az állam intézményvédelmi kötelezettsége.*

Ezt követően egy másik levelében a miniszter arra is utalt, hogy „*a prostitúciós tevékenység előfeltételeként előírt orvosi igazolás beszerzése kapcsán sem rendelkezik úgy a jogalkotó, hogy annak életkori korlátai lennének, semmi nem zárja ki, hogy azt egy fiatalkorú részére is kiállítsa az orvos*”. Tudomása szerint tehát az egészségügyi igazolás kiállítása nem kizárt a fiatalkorú személyek esetében. A miniszter továbbá fenntartotta azon álláspontját, hogy a szabálysértési felelősség megállapítására irányuló eljárás során minden esetben vizsgálni kell a büntethetőséget kizáró okok, különösen a kényszer, fenyegetés esetleges fennállását.

A belügyminiszternek az ajánlásaimra adott válaszleveleire 2018. június 20-án, majd szeptember 11-én viszontválaszaiban *a következő álláspontot fogalmaztam meg*. Első körben felhívtam a belügyminiszter figyelmét arra, hogy jelenleg egy 14 és 18 év közötti gyermek – helyesen – *nem végezhet jogszzerűen prostitúciós tevékenységet, mivel a feltételek egy részének nem tud megfelelni*. Előfordulhat ugyan, hogy a törvényben előírt tiltott zónán kívül folytat prostitúciós tevékenységet, azonban további, például egészségügyi igazolást értelemszerűen nem kaphat. Mindez pedig azt eredményezi, hogy egy 18 év alatti személy, aki prostitúciós tevékenységet folytat, minden esetben elköveti a tiltott prostitúció szabálysértését.

A miniszter azon érvelését, amely szerint a 14-18 év közötti elkövetők esetében a prostitúciós tevékenység szankcionálására mások – feltételezhetően a „kliensek” – egészséghez való jogának megóvása érdekében kerül sor, nem tekintem a gyermekek védelemhez való jogát megelőző szempontnak.

Hangsúlyoztam továbbá, hogy álláspontom szerint automatikusan, kivételt nem engedve, *minden esetben kényszer áldozatának kell tekinteni* azt a 18. életévét be nem töltött személyt, aki prostitúciós tevékenységet végez, azaz *nem fogadható el magyarázatként* a prostitúciós tevékenységen ért gyermekkorú személy esetében *az önkéntesség*, akkor sem, ha valamennyi érintett ezt egybehangzóan állítaná. Alapvető jogállami szabály, hogy a kényszerhelyzet meglétét a jogellenes cselekményt elkövető személlyel szemben a felelősségre vonás során a jogalkalmazó bíróságnak, hatóságnak mindig vizsgálnia és mérlegelnie kell. Ezen túl azonban a jogalkotó felelőssége, hogy az ismerten, tipikusan kényszerhelyzetben lévő személyek esetében megfelelő védelmet biztosítson. A gyermekprostitúciós tevékenység esetében *a kényszert, fenyegetést igen nehezen lehet bizonyítani*, a gyermekek az őket prostitúcióra rábíró személyeket nem jelentik fel, nem vallanak ellenük, nem egyszer az esetleges feljelentést kényszer hatására visszavonják. A jelenlegi helyzetben tehát a 18 év alatti személyekkel szembeni rendőrségi fellépés és szankcionálás mellett éppen a prostitúciós tevékenység mögött álló személyek, bűnözői körök megfelelő büntetőjogi felelősségre vonása marad el. A rendelkezésre álló információk alapján úgy látom, hogy a jelenlegi rendszer paradox módon épp e gyermekeket kihasználó, kizsákmányoló bűnözőkkel szembeni hatékonyabb fellépést akadályozza, az ilyen helyzetbe került, kiszolgáltatott gyermekek körében a szankcióval való fenyegetés – szemben a gyermekvédelmi irányú beavatkozásokkal – egyszerűen nem tud bizalmat teremteni a közreműködésre. Továbbá, egy társadalmi-gazdasági kényszerhelyzetben lévő, prostitúciós tevékenységen ért 18 év alatti gyermek esetében a visszatartó erő, sem a generális, sem a speciális prevenció nem érvényesülhet.

Nem tartottam elfogadhatónak a miniszter azon érveit sem, melyek szerint a szabálysértési szankció eltörlése azt vonná maga után, hogy legálisan jelennének meg a tiltott területeken is 18 év alatti prostituáltak. E logika alapján ugyanis akár 14 év alatti személyeket is szankcióval lehetne sújtani közterületi prostitúciós tevékenység miatt. Természetesen nem arról van szó, hogy a prostitúciós tevékenységen ért 14-

18 év közötti gyermekek esetében a rendőrségnek *ne lenne intézkedési kötelezettsége*, a jelentésben tett ajánlásom csupán arra irányul, hogy ilyen esetekben *ne kerüljön sor az értelmezésem szerint fogalmilag áldozattá vált gyermek ellen folytatott szabálysértési eljárásra*. Az ilyen helyzetbe került gyermek esetében kulcsfontosságú, hogy eltávolítsák a jelenlegi környezetéből, akár a családból is kiemelik (ha ez eddig nem történt meg), a jelzőrendszer tagjaként a rendőr itt komoly szerepet kaphat.

Kifejtettem végül, hogy megdöbbenőnek tartanám azt, ha jelenleg a jogi szabályozás (vagy annak a hiánya) megengedné, hogy 18 év alatti gyermek olyan egészségügyi igazolást kapjon, amely szerint legálisan végezhet prostitúciós tevékenységet. A jogalkotó ugyanis ezzel a megoldással, ha nem is támogatná, de aktívan tűrné és tudomásul venné, *közvetve, hatásában legalizálná* a gyermekprostitúció jelenségét, ahelyett, hogy azonnali gyermekvédelmi intézkedéseket tenne ilyen helyzetben. A gyermeki jogok védelméért kiemelten felelős ombudsmanként meggyőződésem továbbá az is, hogy a jelenlegi részbeni kriminalizációs jogi megoldás, amely szerint súlyos kényszerhelyzetben lévő 18 év alatti gyermek tiltott prostitúció szabálysértése miatt büntethető, nem egyeztethető össze a hazánk által vállalt nemzetközi emberi jogi, illetve gyermekjogi kötelezettségekkel, továbbá nem felel meg a magyar alkotmányos szabályozásnak sem.

Mindezek alapján a belügyminiszter ajánlásomra adott válaszát nem fogadtam el. Mindazonáltal – amint azt a jelentésemben is leszögeztem – egyetértettem azzal, hogy a gyermekprostitúció egy összetett jelenség, tehát *önmagában* a szabálysértési szankció eltörlése nem képes felszámolni a gyermekprostitúciót, ehhez további összehangolt intézkedések kellenek, elsődlegesen gyermekvédelmi oldalról.

4.2. Az *EMMI szociális ügyekért felelős államtitkára* arról tájékoztattott, hogy az EMMI kezdeményezésére 2016 szeptemberétől megkezdte működését egy külön munkacsoport, amelynek a feladata a civil, egyházi szervezetek valamint állami szervek aktív bevonásával a gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett gyermekek körében a gyermekprostitúció jelenségének felmérése, a megelőzés, a visszaszorítás, az áldozatok segítségét szolgáló módszertani anyagok és fejlesztési javaslatok kidolgozása. Jelenleg a munkacsoport kutatási eredményeinek feldolgozása és elemzése, az összegyűjtött jó gyakorlatok adaptálásának és széles körű alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata zajlik.

Jelezte azt is, hogy 2018 májusában elkészült *„A gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézményekben, nevelőszülői hálózatokban és a javítóintézetekben ellátott gyermekek és fiatal felnőttek bántalmazási eseteinek kivizsgálására és kezelésére vonatkozó intézményi, fenntartói és ágazati módszertan”* című szakmai szabályozó anyag. A Módszertanban foglaltakat 2018. július 1-től alkalmazni kell az összes gyermekvédelmi szakellátási intézményben, javítóintézetben, ellátási formától és fenntartótól függetlenül. A Módszertan a gyermekek szexuális kizsákmányolását, így *a gyermekprostitúciót is gyermekbántalmazásnak tekinti*, ezért a gyermek prostitúcióban való érintettségének gyanúja esetén minden esetben e Módszertan szerint kell eljárni.

A tárcavezető tájékoztattott, hogy az *EFOP-3.8.2-16 és VEKOP-7.5.1-16 számú „Szociális humán erőforrás fejlesztése”* című kiemelt konstrukció keretében kidolgozásra és megvalósításra kerül a *gyermekprostitúció, gyermekkereskedelem megelőzését, továbbá az ellene való fellépést célzó továbbképzési program*. Válasza szerint az intézkedésem nyomán támogatja a gyermekprostitúció megelőzését és visszaszorítását célzó cselekvési terv kidolgozását, amelynek megalkotása érdekében szakmai egyeztetést tartott az érintett szervezetekkel. A tárca válaszát elfogadtam, egyetértésemet fejeztem ki a megtett, előkészített intézkedésekkel.

4.3. A *pénzügyminiszter* a válaszában arról tájékoztattott, hogy fontosnak tartja a fiatalokra különös veszélyt jelentő magatartási, cselekvési formákat, tevékenységeket érintő tájékoztatási, figyelemfelhívási prevenciós tevékenységet. A jelenlegi jó tapasztalatokra való hivatkozással hangsúlyozta, hogy lát lehetőséget arra, hogy a javasolt, az EMMI irányításával kidolgozott *intézkedéscsomag keretében* a szakképzési centrumokban tanuló fiatalokat is bevonják a gyermekprostitúció veszélyének kitett vagy arról tudomást szerzett esetekben lehetséges, szükséges teendőkről szóló tájékoztatások tekintetében. Jelezte továbbá, hogy elindult *„A szakképzési intézményrendszer átfogó fejlesztése”* projekt, amelynek átfogó célja intézményszintű beavatkozásokkal a szakképzésben tanulók végzettség nélküli iskolaelhagyásának csökkentése. A program keretében mindezek mellett az iskolai kortárs-kiközösítés megszüntetésére irányuló és zaklatásellenes iskolai tevékenységek megteremtése, valamint drogprevenció, egészség-megőrző, mentálhigiénés, szexuális felvilágosító tevékenységek is megvalósíthatóak lesznek.

4.4. Végül az *országos rendőrfőkapitány* a válaszában jelezte, hogy a jelentésemben vele szemben megfogalmazott felkérések céljával egyetért, az ehhez szükséges feladatok meghatározása érdekében feladatterv készült, továbbá az emberkereskedelem elleni küzdelem jegyében áldozatvédelmi képzések indultak a rendőri állomány számára, amelyek érintik a gyermekprostitúció témakörét is.

5. Szükségesnek tartom továbbá külön is megemlíteni azt a – 4.2. pontban az EMMI jelentésemre adott válaszában ismertetése keretében felvázolt – Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal és az EMMI által létrehozott gyermekprostitúció elleni munkacsoportot, amelynek 2016. szeptember 29-én volt az alakuló ülése. A kezdeményezés több Baranya megyei civil és gyermekvédelmi szervezettől indult. A munkacsoport az EMMI államtitkárának felkérésére alakult meg, tárgya pedig a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekeket érintő gyermekprostitúció visszaszorítása érdekében történő szakmai együttműködés. Az alakuló ülésen elhangzott, hogy ez egy igen feldolgozatlan terület, konkrét statisztikák nem is állnak rendelkezésre, így szükség van a tagok többretű tudására, szakértelmére, tapasztalataira. A végső cél, hogy egy olyan szakmai anyag készüljön el, amely teljeskörű helyzetjelentést, módszertani útmutatót tartalmaz és a jól bevált gyakorlatokról ad tájékoztatást mind az államtitkárságnak, mind a gyermekvédelemben dolgozóknak. A munkacsoport által kidolgozott záró tanulmány megállapításai nem nyilvánosak, így azok tartalmát nem tudom ismertetni.

6. Amint arra a fentiekben utaltam, a magas látenciára tekintettel közvetlenül a gyermekprostitúciót érintő panasz az AJB-1485/2018. számú jelentésemet követően sem érkezett hivatalomhoz; e jelenség csupán a gyermekvédelmi szakellátást érintő panaszügyek tekintetében folytatott, illetve hivatalbóli átfogó vizsgálataim keretében volt tapasztalható a hivatkozott ügyszámok alatt indult ügyekben. Mindazonáltal a jelentésben, valamint a fentiekben kifejtett szakmai álláspontomat továbbra is maradéktalanul fenntartom azzal, hogy a Lanzarote-i Egyezmény 3. cikkének alapvető jelentőségére figyelemmel *megfontolandó lehet, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 32. § (1) bekezdése értelmében hivatalból vizsgálja az alkotmányjogi panasszal érintett szabályozásnak a Lanzarote-i Egyezmény 3. cikkével való összhangját is.*

Bízom benne, hogy a hivatkozott jelentéseimben, valamint jelen levelemben kifejtett szakmai véleményemmel segíthettem az Alkotmánybíróság eljárását, és a hatáskörömbé tartozó kérdésekben a jövőben is örömmel állok az Alkotmánybíróság rendelkezésére.

Budapest, 2018. 10. 10.

Üdvözlettel:

Székely László

