

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1380/2014. számú ügyben**

Előadók: dr. Györffy Zsuzsanna
dr. Kozicz Ágnes

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése rögzíti hivatalból indított eljárási jogosultságomat. A hivatkozott jogszabályhely szerint a hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszáság kivizsgálására *vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.*

Az Ajbt. a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére is kötelez, valamint kiemelt feladatorként nevesíti a gyermekek jogainak védelmét.¹

A gyermeki jogok érvényesülését – évről-évre változó fókuszpontú – hivatalból indított, átfogó jellegű vizsgálatok keretében monitorozom. Ez évi szakombudsmani munkám egyik kiemelt területe a gyermekvédelmi rendszer átalakításának alapjogi szempontú vizsgálata. Jelen vizsgálatom a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetésével kapcsolatos tapasztalatokra, valamint a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek – kiemelt figyelemmel a fogyatékosággal élő gyermekek – jogainak érvényesülésére terjedt ki. E tárgykörben megkerestem az emberi erőforrások miniszterét, a gyermekvédelmi szakszolgálatok igazgatóit, valamint a KézenFogva Alapítvány koordinátorát, az Intézményi Férőhely Kiváltását Koordináló Országos Testület (IFKKOT) elnökét, a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) fogyatékosügyi program koordinátorát, és az Unicef Magyar Bizottság ügyvezető igazgatóját. Munkám során támaszkodtam az e téren folytatott korábbi ombudsmani vizsgálatok eredményére.

Az érintett alapvető jogok

– A gyermek 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)

– A testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés)

– A hátrányos megkülönböztetés tilalma: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés)

– A fogyatékosággal élők védelme: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (Szt.)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

¹ Lásd Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pont, és 1. § (3) bekezdés

1998. évi XXVI törvény, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról (Fot.)

2007. évi XCII. törvény, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)

1257/2011. Korm. határozat, a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról (a továbbiakban: Kormányhatározat)

A megállapított tényállás

Az előzmények

A Gyvt. már az 1997. november 1-jei hatálybalépésekor akként rendelkezett, hogy az átmeneti nevelésbe vett gyermeket nevelőszülőnél vagy – ha ez nem lehetséges – gyermekotthonban, illetve más bentlakásos intézményben kell elhelyezni.

A 3 év alatti gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek helyzetének vizsgálatát lezáró ombudsmani jelentés² szerint 2010-ben a 3 év alatti szakellátott gyermekek 26 százaléka részesült intézményes ellátásban. Az ország egyes területein belül azonban nagy eltérések mutatkoztak az elhelyezési formákban (nevelőszülő, intézmény), és annak idejében. A vizsgálatot lezáró jelentésében az alapvető jogok biztosa a szaktárca vezetőjét felkérte, hogy vizsgálja ki és tárja fel a gyermekotthoni, nevelőszülői elhelyezés aránytalanságának, továbbá az intézményi ellátás elhúzóadásának okait. A válasz szerint a szaktárca e tárgykörben célvizsgálatot 2012. évre tervezett. Erre figyelemmel a szaktárca vezetőjétől tájékoztatást kértem a célvizsgálat eredményéről, továbbá arról hogy annak alapján miként tervezték/tervezik a nevelőszülői hálózat ellátási terület szerinti fejlesztését.

Tekintettel arra, hogy 2014. január 1-jétől egészséges, 3 év alatti gyermeket nem lehet gyermekotthonba helyezni, informálódtam arról is, hogy volt-e hatásvizsgálat a tekintetben, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba bekerülő gyermekek fogadására hogyan készült fel a gyermekvédelmi rendszer (van-e a gyermekek fogadására alkalmas, elegendő nevelőszülő).

Megkeresésemben hangsúlyoztam, hogy a nemzetközi elvárásoknak megfelelő intézményi kitagolás egyik alapvetése az is, hogy minél kevesebb gyermek kerüljön bármilyen formájú szakellátásba, s az intézkedéseknek elsősorban a családok megerősítését, a pozitív szülőiség modelljének elterjesztését és a gyermekjóléti alapellátás támogatását kellene célozniuk.

A Kormány 2011 júliusában a 1257/2011. Korm. határozatban fogadta el az intézményi férőhelykiváltásról szóló stratégiát, amelynek tervezett időtartama 30 év. 2011. augusztus 11-én létrejött az IFKKOT. Erre figyelemmel arra is kértem a minisztert, hogy válaszában szíveskedjék arra is kitérni, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek miként jelennek meg a stratégiában, ezzel kapcsolatban milyen előkészületeket folytattak az illetékes szervek, az egyes intézkedések kidolgozása során figyelemmel voltak-e a fogyatékossgal élő gyermekek egyedi igényeire és szükségleteire.

A Gyvt. 161/L. § (2) és (3) bekezdése szerint a gyermekvédelmi gyámi feladatokat a szakszolgálatoknak 2015. január 1-jétől kell kötelezően önálló munkakörben ellátni. A gyermekvédelmi gyám kirendeléséig a területi gyermekvédelmi szakszolgálatnak kell biztosítania az ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban, fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában elhelyezett gyermek, valamint az átmeneti és tartós nevelésbe vett gyermek családgondozását.

² AJB 849/2010. számú jelentés

Tudomásom szerint a gyermekvédelmi gyámi feladatokat elsősorban a gyermekvédelmi szakszolgálat nevelőszülői, gyámi tanácsadóinak, hivatásos gyámjainak átképzésével oldják meg. A szakembereknek emellett részt kell venniük a gyermekek átmeneti nevelésbe vételének felülvizsgálati eljárásán. Mindezekre tekintettel, a gyermekekkel való rendszeres, személyes találkozásuk akadályokba ütközhet.

A szakszolgálatok igazgatóitól tájékoztatást kértem arról, hogy a fent említett átmeneti időszakban a gyermek jogok sérelme nélkül hogyan látható el a gyermekvédelmi gyám feladat. Tájékoztattam továbbá a gyermekvédelmi rendszer átalakításával összefüggő véleményükről, tapasztalataikról, javaslataikról.

A Gyvt. 77. § (1) bekezdése szerint a nevelésbe vétel célja a gyermek otthont nyújtó ellátásának és törvényes képviselőjének biztosítása, addig, amíg a család képessé válik a gyermek visszafogadására. Álláspontom szerint rendszeres kapcsolattartás, és a hazagondozást segítő szakmai munka nélkül a gyermeknek a vér szerinti családjába való visszakerülésére nincs esélye.

Az NM rendelet 2014. január 1-jétől hatályos 89. §-a szerint – a gondozott gyermek érdekében, a családjával való kapcsolat ápolása és a családnak a gyermek visszafogadására alkalmassá tétele céljából – a gyermekvédelmi gyám és a gyermek gondozási helyének kötelezettsége a szülővel és az illetékes gyermekjóléti szolgálat családgondozójával való együttműködés. A gyermekvédelmi gyám feladata különösen a gondozott gyermek és családja közötti folyamatos és egymás elfogadására irányuló kapcsolat elősegítése, szükség esetén javaslattevés a kapcsolattartás formájának, helyszínének és időtartamának megváltoztatására. A gyermekvédelmi gyám feladata a gondozott gyermek felkészítése a családdal való találkozásra, szükség esetén a gyermeknek a kapcsolattartás helyszínére kísérése, és ha a gyermek és a szülő közötti kapcsolat helyreállításához szükséges, a találkozásokon való részvétel. Az igazgatók véleményét kértem arra vonatkozóan, hogy ezen feladatuknak a szakemberek hogyan tudtak az átmeneti időszakban, és miként fognak a jövőben eleget tenni?

A megkeresett civil szervezetek vezetőit arra kértem, hogy osszák meg velem arra vonatkozó szakmai tapasztalataikat, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek miként jelennek meg a kormányhatározat szerinti stratégiában, ezzel kapcsolatban milyen előkészületeket folytattak az illetékes szervek, az egyes intézkedések kidolgozása során figyelemmel voltak-e a fogyatékossgal élő gyermekek egyedi igényeire és szükségleteire.

A szakszolgálatok és a civil szervezetek vezetőit végül arra kértem, hogy osszák meg mindazon észrevételeiket, javaslataikat, és az esetlegesen rendelkezésükre álló olyan adatokat, amelyeket a vizsgálatom eredményessége szempontjából fontosnak tartanak.

A megkeresett szervek válaszai

Az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatott, hogy a nevelőszülői ellátás átalakítását megelőzően a tárca koncepciót készített, valamint a 2014-2017. évek közötti időszakra hatásvizsgálatot végzett. A koncepció és hatásvizsgálat alapján a szaktárca egyeztetéseket folytatott a Nemzetgazdasági Minisztériummal a nevelőszülői ellátás megerősítésének költségvetési kihatásairól. Az egyeztetések eredményeként 2014. évre 4,67 milliárd Ft többletforrást biztosítottak a nevelőszülői ellátás átalakításának céljára. Ez az összeg fedezi többek között a megváltozott nevelőszülői díjazásból és a nevelőszülőnél elhelyezett (elhelyezendő) gyermekek számának növekedéséből fakadó többletköltségeket.

A koncepció és a hatásvizsgálat készítésekor a Központi Statisztikai Hivatal Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (a továbbiakban: KSH OSAP) 2012. évi adatai álltak rendelkezésre, így a hatásvizsgálat egyrészt ezen adatokra épült. Ezekből az adatokból megállapítható volt, hogy 2012. december 31-én a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kiskorúak 61,41 százaléka (11.339 fő) élt nevelőcsaládokban. 2013. december 31-én 11. 918 gyermekről (a gyermekvédelmi szakellátásban élők 63,82%-áról) gondoskodott nevelőszülő.

A 2012. december 31-i adatok szerint a 3 év alatti szakellátottak 25, 28 százaléka (380 fő), 2013. december 31-én pedig 15,39 százaléka (281 fő élt gyermekotthonban vagy az Szt. hatálya alá tartozó intézményben).

A koncepció és hatásvizsgálat alapját képezték a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ által – a tárca megbízásából – készített felmérések is. A központ 2013 márciusában a nevelőszülői elhelyezésre vonatkozó, a KSH OSAP keretében nem gyűjtött adatok vonatkozásában készített országos felmérést, valamint a nevelőszülői, lakásotthoni, gyermekotthoni ellátások 2012. évi kiadásai tekintetében, öt fenntartó körében folytatott elemző felmérést.

A szaktárca álláspontja szerint – tekintettel arra, hogy a gyermekvédelmi gyám feladata a gyermek érdekeinek, akár a gondozási hely érdekével szemben való érvényesítése – a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetése gátolja az intézményi ellátás indokolatlan elhúzódsát. Az intézményi elhelyezés elhúzódsának kiküszöbölését szolgálják az új Polgári Törvénykönyv 2014. március 15-étől hatályos örökbefogadásra, valamint a kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezései is.

A 2012-ben megkezdődött és a 2013-2014. évek során folytatott, a gyermekvédelmi szakellátást nagymértékben átalakító jogszabályi változások miatt kifejezetten a gyermekotthoni, nevelőszülői elhelyezés aránytalanságának és az intézményi ellátás elhúzódsának okait feltáró célvizsgálatot a minisztérium nem folytatott. A miniszter véleménye szerint a célvizsgálatot részben kiváltotta a nevelőszülői ellátás átalakításához készített, a fentiekben bemutatott koncepció és hatásvizsgálat.

A szaktárca álláspontja szerint a nevelőszülői jogviszony egységessé tétele, a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony bevezetése és a nevelőszülői tevékenység társadalmi presztízisének emelése hatékony eszköze a nevelőszülők számának az ország különböző részein tapasztalható egyenlőtlensége mérséklésének. A tizenkettedik életévüket be nem töltött gyermekek nevelőszülőnél való kötelező elhelyezésének törvényi előírása és a nevelőszülői hálózatok fejlesztésének támogatása ugyancsak a területi egyenlőtlenségek felszámolása irányába hat.

Az egységes nevelésbe vételi eljárás, a gyermekvédelmi gyámság bevezetése és az ideiglenes hatállyal elhelyezett vagy nevelésbe vett gyermekek kapcsolattartására vonatkozó szabályok további pontosítása pedig hozzájárul ahhoz, hogy a gyermekek csak a szükséges ideig részesüljenek intézményi ellátásban.

A minisztérium álláspontja szerint a gyermekvédelmi szakellátás területén bekövetkezett változások végrehajtását összehangolt átmeneti rendelkezések és az ellátórendszer fejlesztését célzó, tudatosan tervezett intézkedések segítik. Ilyen rendelkezés a Gyvt. 161/M. §-a szerinti felkészülési idő, miszerint a már gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek tekintetében 2014-ben a gyermekotthonban nevelkedő 3 év alatti gyermekek nevelőszülőhöz való átgondozásáról kell gondoskodni, a 2014. január 1-jétől gyermekvédelmi gondoskodásba kerülő valamennyi 12 év alatt gyermeket pedig – főszabály szerint – nevelőszülői családnál kell elhelyezni.

2015-ben az újonnan bekerülők mellett, a már gyermekotthonban nevelkedő 3-6 éves korcsoportba tartozó gyermekek nevelőszülőhöz való átgondozása a feladat, míg 2016-ban az akkor újonnan szakellátásban elhelyezettek mellett a már gyermekotthonban nevelkedő 6-12 éves korcsoportba tartozó gyermekek nevelőszülőhöz történő átgondozásának is meg kell történnie.

A gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek állandóságához, kötődéshez való jogát biztosítja a Gyvt. 164. §-a, amelynek értelmében a gyermek gondozási helye nem változtatható meg kizárólag a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony bevezetéséből fakadóan. A nevelőszülői ellátórendszer kiépítését segíti az az átmeneti szabály (Gyvt. 165. §), amely lehetővé teszi az OKJ-s nevelőszülő szakképesítés fokozatos megszerzését.

Összességében az átmeneti rendelkezések lehetővé teszik, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a potenciális nevelőszülők toborzására, kiválasztására, a szükséges képzésben való részvételre, a nevelőszülők működésének engedélyezésére, valamint a már szakellátásban részesülő gyermekek gondozási helyének esetleges megváltoztatására való felkészítésére és az átgondozás előkészítésére.

2013. elejétől a szaktárca felkérésére és 25 millió Ft-os anyagi támogatásával az ÁGOTA Alapítvány – valamennyi területi gyermekvédelmi szakszolgálat bevonásával – országos, a nevelőszülői tevékenységet népszerűsítő kampányt és toborzást bonyolított le. A kampány során a tárca és az ÁGOTA Alapítvány szorosan együttműködött. A kampány eredményeit a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) összesítette.

Ennek alapján 2013-ban 2473 fő érdeklődött a nevelőszülőség iránt, 1655 fő jelentkezett nevelőszülőnek. 2013-ban ötven nevelőszülői tanfolyamot zártak le és 632 fő fejezte be sikeresen a képzést. A 2014. április 11-én kelt válaszadás idején képzést befejezők között már voltak gyakorló nevelőszülők, másokhoz még nem kerültek gyermekek elhelyezésre.

Az SZGYF fenntartású nevelőszülői hálózatokban és a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató fenntartásában álló nevelőszülői hálózatokban működtetett nevelőszülők száma összesen több mint 250 fővel növekedett.

Az SZGYF 2013-tól kezdődően havi szintű adatszolgáltatás mellett – kirendeltségein és a területi gyermekvédelmi szakszolgálatokon keresztül – folyamatosan figyelemmel kíséri a be- és kiáramlási adatokat, gondozási formánként a férőhelyek alakulását, továbbá elemzi a bekerülő és a szakellátásban élő gyermekek életkori megoszlását. Az adatok alapján 2013-ban az ideiglenes hatállyal elhelyezett 12 éven aluli gyermekek 62 százaléka (2343 fő) nevelőszülőhöz került, a nevelésbe vett 12 éven aluliak (1810 fő) 79 százalékánál pedig végleges gondozási helyként nevelőszülői családot jelöltek ki.

Az elemzett adatok és az engedélyezett férőhelyek adatai alapján a minisztérium megítélése szerint a válaszadáskor intézményben ellátott, 3 éven aluli és a 2014. december 31-ig nevelőszülőhöz átgondozandó gyermekek (276 fő) elhelyezésére elegendő (üres és időközben felszabaduló) nevelőszülői férőhely áll rendelkezésre.

Az elmúlt évek beáramlási adataira figyelemmel 2014-ben mintegy 2700 fő 12 éven aluli gyermek szakellátásba kerülése prognosztizálható, számukra is rendelkezésre áll kellő számú üres nevelőszülői férőhely.

Az egyes megyék között azonban nem egyenletesen oszlik meg a nevelőszülők és az üres férőhelyek száma. Vannak olyan területek (főként a főváros, Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megye), ahol a nevelőszülői férőhelyek tekintetében kapacitáshiány léphet fel. A férőhelyproblémák megoldása érdekében az SZGYF vezetésével külön egyeztetésekre került sor.

A nevelőszülői ellátás területén várható változásokra való felkészülés érdekében az SZGYF országos munkacsoportot is működtetett, amelynek munkájában részt vettek állami, egyházi, nem állami (civil) nevelőszülői hálózatok és fenntartóik, területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, nevelőszülői szervezetek, valamint a tárca és az SZGYF képviselői. A munkacsoport tagjai számba vették a felkészülés érdekében elvégzendő feladatokat, módszertani ajánlásokat fogalmaztak meg, továbbá a „jó gyakorlatok” megosztását segítették elő azzal, hogy összegző szakmai anyagot juttattak el a nevelőszülői ellátásban érintett szervezeteknek.

A szaktárca 2012-ben – fejezeti kezelésű előirányzat terhére – ösztönözte az egyházak szerepvállalását a nevelőszülői ellátás területén, az egyházi fenntartású nevelőszülői hálózatok számának növelését és férőhelyfejlesztését.

Ennek keretében

– a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltatónak (fenntartó: Szeged-Csanádi Egyházmegye) Budapest főváros területén nevelőszülői hálózat bővítése, új nevelőszülők képzése céljából 25 millió Ft egyedi támogatást nyújtott, melyből várhatóan 300 új nevelőszülői férőhely hozható létre,

– a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltatónak Jász-Nagykun-Szolnok, Csongrád és Békés megyék területén nevelőszülői hálózat bővítése, új nevelőszülők képzése céljából 25 millió Ft egyedi támogatást nyújtott, melyből várhatóan 300 új nevelőszülői férőhely hozható létre,

– a Szent Lukács Görögkatolikus Szeretetszolgálatnak 50 fő új nevelőszülő képzésére és 100 fő már működő nevelőszülő továbbképzésére, a nevelőszülő képzés infrastrukturális feltételeinek megteremtésére 11 860 000 Ft egyedi támogatást nyújtott,

– az Egyházmegyei Karitás Miskolci Apostoli Exarchátusnak Borsod-Abaúj-Zemplén megye Zemplén térségében meglévő nevelőszülői hálózat bővítésére, további 30 fő új nevelőszülő képzésére 10,5 millió Ft egyedi támogatást nyújtott,

– a Váci Egyházmegyének Pest és Nógrád megye nevelőszülői hálózatának fejlesztése, igényfelmérés, toborzás és képzés, valamint a már működő nevelőszülők továbbképzése céljából 10,5 millió Ft egyedi támogatást nyújtott.

A fentiek mellett, a Gyvt. 96. § (8)-(13) bekezdése 2013. április 1-jétől megteremtette annak lehetőségét, hogy a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős miniszter egyházi módszertani nevelőszülői hálózatot jelöljön ki. A Szeged-Csanádi Egyházmegye élt a lehetőséggel, kérelmére a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató Csongrád Megyei Nevelőszülői Hálózata 2013. július 1-jétől egyházi módszertani nevelőszülői hálózatként működik. Az egyházi módszertani nevelőszülői hálózat tevékenységét a tárca fejezeti kezelésű előirányzat terhére, egyedi támogatási szerződés keretében évi 3,5 millió Ft-tal támogatja.

A nevelőszülői ellátás megerősítését szolgáló képzéseket, továbbképzéseket a Társadalmi Megújulás Operatív Program TÁMOP-5.4.1-12 kódjelű „A szociális szolgáltatások modernizációja, központi és területi stratégiai tervezési kapacitások megerősítése, szociálpolitikai döntések megalapozása” című, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet által vezetett kiemelt projekt biztosítja. A projekt hangsúlyos célja a gyermekvédelmi szakellátás vonatkozásában a nevelőszülői ellátás fejlesztése képzéseken keresztül.

A projekt keretében valósul meg a nevelőszülő szakképzés és továbbképzés megújítása, kialakításra kerül a gyermekvédelmi gyámi feladatok ellátására felkészítő továbbképzés, továbbá elkészülnek a nevelőszülői tanácsadói feladatellátásra felkészítő képzés és a kapcsolódó képzések segédanyagai. A projekt komplexitását az adja, hogy valamennyi, a projekt keretében megújított, kidolgozott képzés lebonyolítása is a projekt része, amely képzéseken a nevelőszülőnek jelentkezők, a már működő nevelőszülők, valamint a segítő szakemberek térítésmentesen vehetnek részt. 2013 októberében – 73 csoportban, 47 helyszínen – 1800 fő részvételével megkezdődött az OKJ-s nevelőszülő szakképzés. Az 1800 fő közül 200 fő új, a nevelőszülői tevékenység iránt érdeklődő. 1600 fő már működő, azonban nevelőszülő szakképzettséggel nem rendelkező személy.

A nevelőszülők működési feltételeit javító intézkedésként a szaktárca 2013-ban 89 millió Ft értékben támogatta az állami (SZGYF) fenntartású nevelőszülői hálózatok által működtetett nevelőszülők háztartásának modernizációját állami forrásból vásárolt eszközök használatba adásával. A program folytatását a minisztérium a 2014-2020-as időszakban uniós forrásból tervezi, kiterjesztve azt az egyházi és nem állami (civil) fenntartású nevelőszülői hálózatokra is.

A nevelőszülői ellátás megerősítését, fejlesztését szolgáló intézkedéseket (többek között térítésmentes OKJ-s szakképzés, továbbképzés biztosítása az újonnan érdeklődőknek, illetve a már működő nevelőszülőknek; nevelőszülők működési feltételének javítása; nevelőszülők mentálhigiénés támogatása) 2014-2020 között – a jelenleg tervezés alatt álló – Emberi Erőforrás Operatív Program (EFOP) keretében kiemelt projekt és nyílt pályázati konstrukciók útján tervezi a szaktárca megvalósítani.

A családok megerősítését, a pozitív szülőség modelljének elterjesztését és a gyermekjóléti alapellátás fejlesztését célzó támogatások keretében sor került az önkormányzati, állami, egyházi, nonprofit fenntartású bentlakásos intézmények korszerűsítésére. A gyermekjóléti alapellátást, ezen belül a családok átmeneti otthonát és a gyermekek átmeneti otthonát érintően négy pályázat összesen 453 663 187 Ft pályázati támogatásban részesült. Szintén a családok megerősítését célozza az Új Széchenyi Terv keretében a szociális és gyermekjóléti alapellátások fejlesztésére, működési hatékonyságának javítására kiírt pályázat. Ezen program keretén belül 40 pályázat került támogatásra 1.327 millió Ft összegben.

Az Szt. hatálya alá tartozó intézmények közül a fogyatékos személyek otthonaiban kivételes esetben elhelyezhető kiskorú személy is, ha a gyermek ápolása, gondozása, fejlesztése kizárólag intézményi keretek között oldható meg. Az intézményeknek a fogyatékos kiskorúak esetében az ápolással, gondozással párhuzamosan biztosítani kell a korai fejlesztést és gondozást, vagy a fejlesztő nevelést ellátó területileg illetékes pedagógiai szakszolgálati intézménnyel való együttműködést, továbbá az iskolai tanulmányok folytatásának segítését. A Kormányhatározat alapja a Fot. 17. §-a, amely szerint a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó 50 főnél nagyobb férőhely számú intézményeket ki kell váltani. A szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló stratégia ezért a Fot.-tal összhangban kizárólag az ápolást, gondozást nyújtó intézményekre és életkortól függetlenül az 50 főnél nagyobb, ilyen típusú intézményekben élő fogyatékossgal élő személyekre vonatkozik. A stratégiában meghatározott alapelveket követve született meg a jogi szabályozás. Az Szt. 2013. január 1-jei hatállyal bevezette az úgynevezett támogatott lakhatás intézményét (Szt. 75. §). A támogatott lakhatás alapja a komplex szükséglet felmérés, mely kijelöli a nyújtandó szolgáltatások körét és azok intenzitását.

A gyermekek tekintetében – összhangban a nemzetközi ajánlásokkal és a hazai szabályozással – célként fogalmazódott meg, hogy a jelenleg nagy létszámú ápolást, gondozást nyújtó intézményekben élő gyermekek a szükségleteikhez illeszkedő, képességeiket szinten tartó és fejlesztő szolgáltatások támogatásával képesek legyenek a jövőben a minél magasabb szintű önálló életvitelre.

A szakszolgálatok igazgatóinak válasza

A gyermekvédelmi gyámi feladatokat minden intézmény elsősorban a gyámi-gondozói tanácsadók, a családgondozók, az utógondozók, hivatásos gyámok, és vagyonkezelő-eseti gondnokok átképzésével oldja meg. A gyermekvédelmi gyámok a 2014-es, átmeneti időszakban korábbi munkakörükből eredő feladataikat is ellátják.

A 2014. január 1-je után nevelésbe vett gyermekek részére a gyámhivatalok gyermekvédelmi gyámokat rendelnek. A korábban is szakellátásban nevelkedő gyermekek részére a gyámhivatalok a féléves/éves felülvizsgálatokat követően rendelkeznek a gyermekvédelmi gyám kirendeléséről.

A szakszolgálatok válasza 2014 áprilisában és májusában érkezett a hivatalomhoz.

A Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat igazgatójának meggyőződése, hogy az új jogintézményként bevezetésére került gyermekvédelmi gyámság a családjukból kiemelt és a szülői gondoskodást nélkülöző gyermekek jogainak érvényesítésére és érdekeik képviselésére minden eddiginél megfelelőbb forma.

Megítélése szerint a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének törvényben rögzített normái (30 gyermek/gyám) elegendőnek tűnnek a gyermeki jogok hatékony képviseléséhez, akkor, ha már minden szakellátásban élő gyermek számára megtörténik a gyermekvédelmi gyám kirendelése (legkorábban 2015. január 1-jétől).

A szakszolgálat munkatársai a várható jogszabály-módosításokról már 2013 márciusában tájékoztatást kaptak. 2013 nyarán felmérték, hogy a hivatásos gyámként, gyámi-gondozói tanácsadóként dolgozó munkatársaik 2014-től vállalják-e a gyermekvédelmi gyámi feladatokat.

A szakszolgálat 2013 decemberétől a jövőbeni gyermekvédelmi gyámoknak képzést szervezett, szakmai napot tartott. A szakmai megbeszélések elsődleges célja az volt, hogy az új jogintézményként bevezetendő gyermekvédelmi gyámsággal szembeni fenntartásokat, bizalmatlanságokat, esetleges ellenséges érzéseket feloldja, és megmutassa, hogy partnerként együttműködve még hatékonyabban lehet együttműködni a gyermekek és családjaik gondozása és ellátása érdekében. 2014 februárjában elkészült a fővárosban működő gyermekotthonokkal közösen kialakított megállapodás alapidokumentuma. A válaszadás idején folyamatban volt a nevelőszülői hálózatokkal és a gyermekjóléti alapellátást nyújtókkal kötendő megállapodások alapidokumentumának előkészítése.

Az alapidokumentumok egyik célja, hogy a jogszabályi előírásokat pontosan betartva részletezze, hogy pontosan hol húzódnak a kompetencia határok, az egyes ügyek intézésekor kinek mi a feladata. Másik célja a gondozást nyújtó szolgáltatókkal a gyermek érdekét szolgáló folyamatos szakmai párbeszéd fenntartása. Tervezik a gyermekek oktatását, nevelését ellátó intézményfenntartókkal és egészségügyi intézményekkel való közvetlen kapcsolatfelvételt.

A válaszadáskor a szakszolgálat 42 státuszon foglalkoztatott gyermekvédelmi gyámokat. 2014-ben a gyermekvédelmi gyámok munkakörükhöz kapcsolatosan ellátják a gyámi tanácsadói feladatokat is. *Az igazgató megítélése szerint az új feladatra azonban sem gyámként, sem gyámi tanácsadóként nem lehetett biztonságosan felkészülni.* A bizonytalanságot növelte, hogy csak a 2013. év végén elfogadott törvényi módosítások tették egyértelművé, hogy januártól kettős munkakört kell ellátni, valamint, hogy *a gyermekotthonokból elkerülő családgondozói feladatokat is a szakszolgálat fogja végezni.* Gyakorlatilag 2013. december végére, 2014. január elejére rögzült, hogy a gyámi tanácsadók közül ki vállalja a gyermekvédelmi gyámi feladat ellátását. A jövőben rejlő bizonytalanságok miatt már 2013-ban is volt olyan munkatárs, aki munkahelyet, munkakört váltott, így az ő területüket helyettesítéssel kellett megoldani. A személyi változások következtében így januárra gyakorlatilag 5 gyámi tanácsadói hely, munka pótlását is meg kellett oldani. Nehezítette a munkaszervezést az is, hogy a gyámi képzés megkésett. A volt gyámi tanácsadók képzése 2014 márciusában zajlott, az egykori családgondozók képzése a válaszadáskor folyamatban volt.

Az átmeneti időszakban a kettős feladatot ellátó gyermekvédelmi gyámok esetenként nem tudják pótolni a személyes látogatást. Nem tudják a régi szinten teljesíteni a felülvizsgálaton való részvételt sem. A felülvizsgálatokon a gyámi tanácsadók a gyámrendelések előre haladásával egyre kevésbé tudnak személyesen megjelenni. A felülvizsgálathoz a helyzetértékeléseket elkészítik. A tárgyalásokon a gyermek érdekeit személyesen már a leendő gyermekvédelmi gyám képviseli.

Amennyiben a gyámhivatalok az elküldött javaslatokra elvégzik a gyámrendelést, az átmeneti év második negyedévének végére kialakulhat olyan helyzet, hogy az ellátási körökben élő gyerekek felének lesz gyermekvédelmi gyámja – mintegy ezer gyermek –, ahol a gyámi tanácsadói feladat megszűnik. Ezekkel a rendelésekkel azonban az egyéni gyámi kapacitások – 30 gyermek – telítettek lesznek.

A gyermekek másik felének még nem lesz gyermekvédelmi gyámja, de gyakorlatilag gyámi tanácsadója sem, hiszen a gyámi tanácsadói, gyermekvédelmi gyámi munkakörben dolgozó kollégák mérlegelni fogják, mérlegelniük szükséges a felelősségi körüket, és ezen felelőségek mentén a gyermekvédelmi gyámi feladatra fognak koncentrálni, hiszen ezen tevékenység elmaradása okán a gyermekek közvetlen ellátása is jelentősen sérülhet, a gyám hiánya veszélyhelyzetet is kialakíthat.

Az igazgató véleménye szerint a gyámi tanácsadói feladat ellátásának a hiányát a második fél évben a gyámváltásokkal párhuzamosan *a gyermekvédelmi gyámi státuszok teljes betöltése tudja kiküszöbölni*. A szakszolgálatnak várhatóan 1931 gyermek gyermekvédelmi gyámságát kell ellátnia. Ehhez 65 gyermekvédelmi gyám szükséges. Az igazgató tervei között szerepel, hogy a speciális jogi ismereteket és tapasztalatokat igénylő büntető és polgári peres illetve nemperes eljárásokban, eseti gyámként kirendelt gyermekvédelmi gyámok védjék a gyermekek érdekeit. A komoly anyagi felelősséggel járó vagyoni ügyekben azonban az ehhez megfelelő különleges szakértelemmel rendelkező ügyvéd képviselje a gyermekeket. A beáramlás kiszámíthatatlansága, valamint a helyettesítések miatt is a szorosan vett esetszámhoz rendelt munkatársi létszámon felül még 2 gyermekvédelmi gyámra szükség van.

A válaszadás idején a gyámi szolgálat létszámából 25 státus hiányzott.

A gyámok rendelkeznek egyéni használatú mobiltelefonnal és e-mail címmel. *A meglévő számítógépek azonban sem számukban, sem kapacitásukban nem elegendők. További technikai eszközökre (fénymásoló, szkennerek, nyomtatók, iratmegsemmisítő, fax) is szükség van. További költséget jelent jogszolgáltatások (pl. a jogszabályváltozások online elérése) megvásárlása. A gyermekvédelmi gyámok irodai elhelyezése sem felel meg teljes mértékben az átlagos elvárásoknak.*

Az intézmény vezetője aggályosnak tartja, hogy a Gyvt. 135. § (1) nem nevesíti a gyermekvédelmi gyámot az adatkezelésre jogosultak körében, pedig a gyermekvédelmi gyám nyilvánvalóan kezelője kell, hogy legyen a gyermeket és a családját, valamint a gondozási helyet érintő személyes és akár különleges adatoknak.

A gyámhivatal által a Gyer. 103. §. (7) - (10) alapján tartott elhelyezési tárgyaláson a Gyer. szerint a javasolt gyermekvédelmi gyám szerepe kettős: egyik szerepében előterjeszti a szakszolgálat javaslatát, a másik szerepében, mint a szakszolgálattól független, a gyermek érdekét már figyelembe vevő ügyfél van jelen az eljárásban. Ez megkérdőjelezheti az eljárás többi résztvevőjében a gyermekvédelmi gyám függetlenségét a szakszolgálattól és vitássá teheti azt, hogy minden esetben valóban a gyermek legjobb érdekét helyezi-e előre a tevékenysége során.

A szakszolgálat kiemelt hangsúlyt helyez a 6 év alatti – ezen belül különösen a 3 év alatti – gyermekek esetében arra, hogy nevelőszülői családba kerüljenek. Az első negyedévben a vidéki nevelőcsaládokba való elhelyezések miatt 12 fővel meghaladta a vidéken elhelyezett gyermekek száma a fővárosban elhelyezettekét. Ez viszont megnehezíti a Gyvt. 86. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontjában rögzített, a gyermek gondozási helyén való meglátogatására vonatkozó kötelezettség teljesítését. Erre tekintettel szükséges lenne az *intézmény rendelkezésére álló gépkocsik számának növelésére, valamint váltott műszakban dolgozó gépkocsivezetők munkába állítása. Az igazgató indokoltnak tarja a gyermekvédelmi gyámok munkáját segítő munkatársak létszámának növelését is.*

A Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ a gyermekvédelmi gyámi feladatok zökkenőmentes bevezetését tapasztalatcserével, elméleti felkészítéssel és személyes kapcsolatok kialakítását célzó megbeszélésekkel készítette elő. A gyermekvédelmi gyámok munkáját a szakszolgálat területi alapon szervezi. A 19 fős gyermekvédelmi gyámi csoport átlagosan negyven gyermek/fő szakmai létszámmal működik, amit az elmúlt évek terheléséhez képest javulásként értékelt az igazgató.

A fenntartó szándéka szerint – a feladatok jelentkezésével időarányosan – a szükséges gyermekvédelmi gyámi létszám év közben folyamatosan biztosított lesz.

Az igazgató álláspontja szerint – a családgondozás tekintetében – a családgondozói és a gyermekvédelmi gyámi tevékenység a kapcsolattartást és a hazagondozást elősegítő szakmai munkát segíti. Ugyanis a gyermek életének, sorsának alakulásához nélkülözhetetlen információ a vér szerinti családokról közvetlenül a gyermek sorsrendezéséért felelős személyhez kerül, aki így minden bizonnyal kompetens döntéseket, javaslatokat tud tenni.

A megyében komoly hagyománya van a gyermekvédelmi alap- és szakellátás együttműködésének. Ennek további fejlesztését a szakemberek kiemelt fontosságúnak tartják. A 150 órás gyámi tanfolyam heti egy képzési napot, a tapasztalatcserék, esetmegbeszélések, az aktuális feladatok megbeszélése további heti egy napot vesznek igénybe. *Ha a minőségi munkavégzéshez szükséges feltételeket teljesíteni akarják, a gyermekkel való személyes találkozás, az elégtelen létszám esetén nehezített lesz.* Kétséges továbbá, hogy a 2014-es átmeneti évben a legalább negyvenes gyermeklétszámokkal dolgozó gyermekvédelmi gyámok (a hat év alatti gyermekekre vonatkozóan) előírt kéthetenkénti látogatásnak eleget tudnak tenni. A jelenlegi gyámi létszámmal komoly erőfeszítéseket igényel *a kapcsolattartásokon való rendszeres részvétel, a felügyelet biztosítása is.* Sok időt, energiát emészt fel az adminisztrációs tevékenység is, ezt azonban időben teljesíthetőnek tartja az igazgató. A családgondozás szakszolgálathoz való beemelése, és e feladatokkal a gyermekvédelmi gyámok megbízása az igazgató álláspontja szerint *javíthat a hazagondozási mutatókon és elősegítheti a gyermekek kapcsolattartáshoz fűződő jogainak érvényesülését. A feladatkör teljesítését azonban a jelenleg rendelkezésre álló gyermekvédelmi gyámi létszámmal aggályosnak tartja.*

A Bács-Kiskun Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálat és Gyermekotthonai nyilvántartásában 2014. április 15-én 1398 fő (ebből 1143 fő gyermek) szerepelt. Az adatszolgáltatás idején a gyermekvédelmi gyámi feladatokat 18 munkatárs látta el. Tekintettel arra, hogy az intézményben nincs további olyan munkakör, amely gyermekvédelmi gyámi munkakörre alakítható át, a fenntartónak jelezték az ellátotti létszámhoz igazodó, jogszabályban meghatározott szakmai létszám szükségletet (19,5 státusz) Az igazgató rendelkezésére álló információk alapján a hiányzó státuszok biztosítására a szükséges intézkedések folyamatban vannak.

Az intézményvezető megítélése szerint azokban az esetekben, ahol a gyámváltás már megtörtént az átmeneti időszakban a gyermekvédelmi gyám a családgondozói feladatokat el tudja látni. A szakemberek a felülvizsgálatok alkalmával rendkívül fontosnak tartják a szülőnél tett látogatást, az életkörülményeikben, életvitelükben bekövetkezett változások figyelemmel kísérése érdekében. Azokban az esetekben ahol még nem került sor gyermekvédelmi gyám kirendelésére a hivatásos gyámok, gyámi gondozói tanácsadók szorosán együttműködve a nevelőszülői tanácsadókkal, gyermekotthon munkatársával a gyermekjóléti szolgálat családgondozójával végzik feladatukat a családgondozás tekintetében. A felülvizsgálati eljárásokig ellátott kettős munkakörökre tekintettel *a gyermekvédelmi gyámok nagyon leterheltek.* A gyermekkel a jogszabályban előírt találkozás megvalósítása érdekében nagyon fontos tartanak, hogy a gyermekvédelmi gyámok a meghatározott 30 gyermekkel tudjanak dolgozni. Az intézmény az elmúlt időszakban a munkatársak részére Kecskeméten és Baján irodákat alakított ki, *szükséges azonban az informatikai eszközellátottság javítása.* Az intézmény *egy gépkocsival rendelkezik,* azt a gyámok igénybe vehetik. Emellett a gyámok tömegközlekedési eszközökkel is járnak a területre és saját gépkocsi használata is engedélyezett. Az erre meghatározott keretösszeget azonban felül kell vizsgálni. *A tárgyi és személyi feltételek javítását* mindenképpen szükségesnek tartják, ehhez azonban fenntartói segítség kell.

Tekintettel arra, hogy Bács-Kiskun megye az ország egyik legnagyobb megyéje, nagy távolságokkal, szórt településekkel *a gyermekvédelmi gyám lakóhelye és a gondozási hely közötti távolság nehezítő tényezőként jelenhet meg a gyermekkel való rendszeres találkozásnál*. Az utazással eltöltött idő csökkentése, a hatékony munkavégzés, és a gazdaságosság érdekében az újonnan kapott státuszokat olyan munkavállalókkal szeretnék betölteni, akik a távol eső településeken lévő gondozási helyeken élő gyermekekhez közelebb vannak, így rövidebb idő alatt elérhetőek.

A Békés Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ szakemberei a gyermek hazagondozása érdekében fontosnak és jónak tartják a gyermekvédelmi gyám kapcsolattartását, együttműködését a vér szerinti családdal.

Megítélésük szerint ez a feladat az átmeneti időszakban a gyermeki jogok sérelme nélkül úgy valósítható meg, hogy *a munkatársak folyamatosan többletmunkát végeznek*. A 14 éven felül gyermekekkel a gondozási helyen való találkozás hétköznapiakon 16 óra után, vagy hétvégén valósítható meg. Álláspontjuk szerint többletfeladatok ellátását az átmeneti időszakban határozott idejű kereset-kiegészítéssel lenne szükséges elismerni. A Gyvt. 86. § (1) bekezdés f) pontja szerinti – a nevelésbe vétel megszüntetését követő 3 hónapos utánkövetési – feladatot, álláspontjuk szerint már az alapellátás családgondozójának kellene végeznie, olyan módon, hogy az alapellátás családgondozója három hónap után írásban értesíti a gyermekvédelmi gyámot a családgondozás eredményességéről.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ a válaszadás idején 1803 nevelésbe vett gyermekről gondoskodott, közülük 150 gyermek részére már megtörtént a gyermekvédelmi gyám kirendelése. A szakszolgálatnál 43 fő gyermekvédelmi gyám áll alkalmazásban. A jelenlegi gondozotti létszámot figyelembe véve 2015. január 1-ig 60 fő gyermekvédelmi gyám foglalkoztatására lesz szükség. A gyermekvédelmi gyámi területek kialakítása során az intézmény törekedett arra, hogy az ezen feladatokat ellátó munkatársak, lehetőség szerint – figyelemmel arra, hogy ismerik a gyermekeket, élettörténetüket, problémáikat, iskolai előmenetelüket – a korábbi területükön lássák el feladataikat. A gyermekvédelmi gyámok munkáját hatékonyabbá teheti, hogy a munkatársak az előző években a köznevelési intézményekkel már kialakítottak egy, a bizalomra épülő, egymás munkáját tiszteletben tartó, segítő kapcsolatot. A gondozási helyen dolgozó munkatársaknak, nevelőszülőknek a segítő szakemberekkel folyamatos a kapcsolata. A gyermekjogi képviselők a gondozott gyermekekkel, a gyermekvédelmi gyámok a gyámoltjaikkal ugyancsak folyamatosan kapcsolatban állnak.

Ha a gyermek gondozási helyén, a gyermek nevelésével, gondozásával, fejlődésével kapcsolatban jelentős probléma merülne fel, rendkívüli felülvizsgálat alkalmával gyermekvédelmi gyám kirendelését kezdeményezik. Az átmeneti időszakban igyekeznek a gyermek érdekeit és jogait figyelembe vevő gyermekvédelmi gyámi rendszert kialakítani, az újonnan bevezetett folyamatokat eljárásrendekkel szabályozni, a munkaköri leírásokban a feladatokat konkretizálni, a munkatársakat a jogszabályok alapján felkészíteni, és a gyakorlati tapasztalatokat a rendszeres munkaértekezleteken, szakmai megbeszéléseken, esetelemzéseken egymásnak átadni. A „kezdő” gyámi feladatokat vállaló és ellátó kollégákat egy szakmai tapasztalattal rendelkező volt gyámi tanácsadó vagy hivatásos gyám mentorálja.

A Csongrád Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat és Gyermekotthonok Igazgatósága nevelőszülői hálózatot nem működtet. Az igazgató véleménye szerint a gyermekvédelmi gyámi feladatok az átmeneti időszakban *kisebb zökkenőkkel, de a gyermeki jogok komoly sérelme nélkül elláthatók*. A megyében főleg költséghatékonysági nehézségeket okoz a gyermekvédelmi gyámok fokozatos beállása, komoly fennakadások azonban nincsenek. Amint a gyermekvédelmi gyám a gyámhivatal határozata alapján átveszi a gyámságot a gyermek vér szerinti családjával azonnal felveszi a kapcsolatot.

Amennyiben a Gyvt.-ben meghatározott 30 gyermek/gyám létszámot tartani lehet, a feladat a gyermeki jogok sérelme nélkül ellátható.

A *Fejér Megyei Gyermekvédelmi Központ* tájékoztatása szerint a gyermekvédelmi gyám jogintézményének bevezetéséhez az intézmény fenntartója felmérte a várható létszámigényt, a szükséges tárgyi feltételeket és megyei szinten egyeztetéseket folytatott. Az egységes joggyakorlat kialakítása és az egységes jogértelmezés megvalósítása érdekében fenntartó az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztályával közösen szakmai tájékoztatót szervezett. Munkacsoportok alakultak a gyermekvédelmi gyámság és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonnyal kapcsolatos segédanyagok, ajánlások kidolgozására.

Munkamegbeszélés volt a Fejér megyében található, de a korábban fővárosi fenntartású intézményekben elhelyezett gyermekek gyámsága ügyében. A megbeszélések eredményeként munkaanyag készült. A megyében 2013. december 31-én – a korábban fővárosi fenntartású gyermekotthonban élőket is ideértve – 721 gyermek részesült gyermekvédelmi szakellátásban. A gyámi teendők ellátásához – az évközi létszámmozgásokat is figyelembe véve – előreláthatóan *23 gyermekvédelmi gyám beállítása szükséges.*

Az intézmény 2014. január 1-jén a feladatkör ellátáshoz *18 álláshellyel rendelkezett.* Az igazgató megítélése szerint ezzel a létszámmal a gyámság – beleértve a 2014. április 10-ig nevelésben vett, valamint a felülvizsgálattal érintett gyermekeket is – ellátható. A hiányzó álláshelyeket az év végéig betöltik.

Valamennyi gyámi munkakört betöltő szakember jelentkezett a gyámok számára szervezett 150 órás alapképzésre. A 3x50 órás képzést Székesfehérváron tartják, heti 1 napot vesz igénybe. Előzetes egyeztetés után a járási gyámhivatalok a képzési napokra nem terveznek olyan eljárási cselekményt, amelyen a gyámok meghallgatása kötelező.

A gyermekvédelmi gyámi képzés egyik kiemelt témája a családi kapcsolatok ápolása, a szülő-gyermek kapcsolattartás, az egymás elfogadására irányuló kapcsolat elősegítése, a hazagondozás támogatása. Ezen modul részeként a gyám, a gondozási hely, valamint a gyermekjóléti szolgálat szakemberei áttekintették a konkrét feladatokat, meghatározták a kompetencia határokat. A gyámok ehhez írásbeli segédletet is kaptak. Konkrét esetek kapcsán elemezték a tennivalókat, bemutatták a helyes gyakorlatokat. A részt vevők konzultációs lehetőséget kaptak saját esetek megbeszélésére is. Az igazgató megítélése szerint ezáltal a gyámok felkészültek feladataik ellátására.

A gyámok területi munkavégzéséhez elsődlegesen – hivatásos gépkocsivezető által vezetett – intézményi gépjárművet használnak. Kapacitáshiány esetén a gyámokkal megállapodást kötnek saját gépjármű használatra, melynek díját a hatályos jogszabályok szerint térítik. Csak végső esetben kerülhet sor tömegközlekedési eszköz igénybe vételére.

A gyermekvédelmi gyámok a korábban hivatásos gyámként, gyámi gondozói tanácsadóként stb. dolgozó szakemberek munkaállomásait használják, itt van lehetőség az ügyiratok megfelelő tárolására is. *Nagy szükség lenne a gyámok mobiltelefonnal való ellátására,* de ezt ez idáig nem sikerült megoldani. A fenntartó a probléma megoldása érdekében a szolgáltatóval tárgyalásokat folytat, addig a gyámok az intézményi fővonalon és interneten érhetők el.

Az intézményvezető fontosnak tartja, hogy a szakszolgálatok a gyámok képzését követően folyamatosan biztosítsák *az esetmegbeszélést és problémafelvetés lehetőségét.* A gyámi munkakörben bekövetkező személyi változások esetén hasznosnak tartaná a gyámi képzés évente, vagy kétévente történő indítását.

Megítélése szerint a gyermekvédelmi gyám olyan integratív személy, akit a gyermek legjobb érdeke vezérel az egyes személyekkel, szakemberekkel, hatóságokkal való együttműködése során.

A gyámnak a gyermek családi kapcsolatai ápolásának megvalósításában támaszkodnia kell a gondozási hely, a nevelőszülői hálózat szakembereire és a nevelőszülőkre. Figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az előbbi személyek napi gyakorisággal, míg a gyámok ritkábban vannak a gyermek közelében.

A szakemberek véleménye szerint 2014. január 1-jétől pozitív változások indultak el a jogszabályi változásokkal. Az eltelt idő rövidege miatt azonban felelősséggel és kellő alaposággal elemzés még nem végezhető, nem vonható meg a változások mérlege. Lényeges a folyamatos párbeszéd fenntartása, ha szükségessé válik, a szabályozás finomítása.

A megvalósítás akadályozója lehet a „rendszerellenállás”, valamint a szükséges feltételek hiánya. Ezeket azonban megfelelő figyelemmel és erőforrásokkal kiküszöbölhetőnek véli.

Győr-Moson-Sopron megyében az átalakítással kapcsolatos feladatokra való felkészülést 2013 szeptemberében megkezdték. A tervezésnél figyelembe vették, hogy a gyermekvédelmi gyám lehetőleg olyan személy legyen, aki korábbi munkaköréből már ismeri a gyermeket, valamint, hogy a gyermek lakóhelyéhez közel lévő gyám kerüljön kirendelésre. További szempont volt a feladatátvitel folyamatos koordinálása. A szakszolgálat 2014. január 1-jétől 14 gyermekvédelmi gyámot foglalkoztatott. A válaszadás idején a gyámok átlagosan 25-33 gyermek esetében látták el feladatukat, a munkakör bevezetését folyamatos értekezletekkel, esetmegbeszélésekkel és konzultációkkal segítik.

Az igazgató megítélése szerint a válaszadás idején a gyámoknak még volt elegendő kapacitása a családi kapcsolatok ápolására, – ha 30fő/gyám esetszámot tartani lehet a gyámoknak lesz együttműködési és kezdeményezési készsége a vér szerinti kapcsolatok tekintetében. Az alapellátás vonatkozásában ezt az együttműködési készséget azonban nem tapasztalta. Meggyőződése, hogy *a vér szerinti család alkalmassá tételében legnagyobb felelőssége az alapellátásnak lenne, de ebben sem törekvést, sem eredményt nem nagyon lehet felmutatni.*

Megítélése szerint, ha a családgondozás a jövőben is gyámi hatáskörben marad, úgy szükség van a munkafeltételek jelentős javítására (hivatali gépkocsi gépjárművezetővel, biztosítási rendszer, telefonhasználat, helyettesítési rendszer kidolgozása).

Miután a szülői kapcsolattartások általában hétvégén zajlanak, a gyermekvédelmi gyám nem tudja egyszerre több gondozási helyen figyelemmel kísérni a kapcsolatok alakulását, érdemben előkészíteni a hazagondozást. Az igazgató álláspontja szerint az együttműködés megkíváná, hogy az alapellátás családgondozója – különösen a felügyelt – kapcsolattartások lebonyolításában személyesen vegyen részt.

A nevelésbe vételi eljárásban a gyámhatóságnak javaslatot kell kérnie az ideiglenes gondozási helyre és a gyám személyére. Azonban a gyermek ismeretének hiányában ez a javaslat nem mindig sikerül jól, hiszen később a szakértői vizsgálat megállapíthat olyan szükségletet, amellyel a gyermeket a megye másik körzetébe kell elhelyezni. A gyám állandóságának elve, ezáltal a gyermek érdeke sérül akkor is, ha gyámot kell váltani és azokban az esetekben is, ha gyámváltásra nem kerül sor, ugyanis ekkor a gyám közelségének elve és a rendszeres kapcsolattartás lehetősége nehézségekbe ütközik.

A Hajdú-Bihar megyei szakszolgálat igazgatójának tájékoztatása szerint a gyermekvédelmi gyámság folyamatos bevezetésére már a 2013-as év végén igyekeztek felkészülni. Ennek érdekében az egyházi, és állami intézményekből átvett dolgozókat meghívták és tájékoztatták őket a változásokról és a feladatokról.

2014. január 31-éig beosztották, hogy az egyes gyermekvédelmi gyámok mely gyermekek tekintetében fogják ellátni a feladatot. Lehetőleg olyan személy kirendelésére tettek javaslatot, akit a gyermek már ismert (volt hivatásos gyám, gyámi-gondozói tanácsadó, családgondozó). Szem előtt tartották azt is, hogy a testvérek számára ugyanazon személy gyámul rendelésére tegyenek javaslatot.

A leendő gyermekvédelmi gyámok felkészítését az új feladatra hasznos és szükséges képzésnek ítéli az igazgató. Álláspontja szerint a heti egy napot igénybe vevő képzés az egységes feladatellátási személet kialakítását segíti.

Heves megyében 2014. január 1-jétől folyamatos a gyermekvédelmi gyámok kinevezése. (2014 áprilisában 13 gyermekvédelmi gyám működött az intézményben). A kinevezett gyermekvédelmi gyámok számára az e munkakörből eredő feladatok válnak hangsúlyossá, de nem hanyagolják el a családgondozást sem.

A gyermekvédelmi gyámságot ellátó munkatársak közül 2014. február 24-éig hat fő végezte el a 30 órás tanfolyamot, további nyolc fő pedig 2014. május 30-ig befejezi a képzést.

Az igazgató a gyermekvédelmi rendszer átalakításának egyik jelentős pontjának véli a nevelőszülők szerepének, feladatvállalásának megerősítését.

A szakellátásba vett gyermekek nevelőcsaládba helyezésénél azonban nehézséget jelent az egy-egy családból érkező testvérek (gyakran 6-7 gyermek) együttes elhelyezése, továbbá az, hogy a bekerülő gyermekeknél egyre korábbi életkorokban tapasztalnak súlyos magatartási, beilleszkedési zavarokat, pszichés tüneteket, drogfogyasztást, deviáns cselekményeket. A családból való kiemelés okai között gyakran szerepel a diszfunkcionális családi háttér. Az igazgató véleménye szerint ezekben az esetekben *a családgondozói munka önmagában kevés, szükség lenne a vérszerinti szülők szülői kompetenciáinak alakítására, fejlesztésére is. Tapasztalatok szerint a visszahelyezés akkor lehet sikeres és tartós, ha a gyermekvédelmi szakemberek segítségnyújtása mellett a család környezeti, társadalmi támogatást is kap: a szülő a lakóhelyén (vagy annak közelében) lehetőséget kap munkavégzésre, problémáinak kezeléséhez, nehézségeinek leküzdéséhez a szükséges szakemberek támogatása rendelkezésére áll.*

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Gyermekvédelmi Intézet és Gyermekotthon gyermekvédelmi gyámi csoportja 2014. január 1-jén 24 fővel megkezdte tevékenységét. A megyében a gyermekvédelmi gyámok feladataikat területi felosztás alapján látják el. A földrajzilag szórt elhelyezkedés miatt az intézmény területi irodákat működtet, melyekben megoldható a szülő-gyermek kapcsolattartás, valamint a munkatársak adminisztrációs tevékenységének ellátása is. A területi irodák vonzáskörzetében elhelyezett gyermekek gondozási helyen való, a törvény által előírt látogatása időben behatárolhatóbb és a szülők számára egyszerűbb. Az igazgató véleménye szerint a féléves/éves felülvizsgálatokat követő gyermekvédelmi gyámki rendelés lehetővé teszi a szakmailag pontosan átgondolt és ütemezett döntéseket. Az ütemezett gyermekvédelmi gyámrendeléssel a két munkakört ellátóknál jelentkező többletmunkát – figyelemmel arra, hogy azon munkatársak kerülnek kirendelésre, akik eddig nem folytattak gyámi tevékenységet – átmenetinek tartja.

A gyermekvédelmi gyámok egy hónapra előre megtervezett munkaterv alapján végzik tevékenységüket. Az előre megkapott és egyeztetett időpontokhoz (pl. orvosi vizsgálat, rendőrségi-, bírósági-, gyámhivatali tárgyalások, stb.) igazítva tervezik meg havi soros látogatásaikat, melyeknél figyelembe veszik a gyermekek létszámát és életkorát. A gondozási helyekkel a személyes kapcsolattartáson túl a telefonos kommunikáció is biztosított. A hét meghatározott napján, székhelyükön a gyámságuk alá tartozó gyermekek személyesen is elérhetik gyámjukat. A vér szerinti családdal való kapcsolatfelvételt a Gyvt. által előírt 30 napon belül megvalósítják.

A tájékoztatás szerint a 2014. december 31-éig tartó átmeneti időszakban előfordulhatnak a jogszabály által előírt létszámot meghaladó gyermeklétszámok, de a feladatellátások tervezésével, ütemezésével és súlyozásával a gyermeki jogok sérelme nélkül ellátható a gyermekvédelmi gyámi feladat. Az intézmény a fenntartótól négy álláshelyet kért, melyet vélhetően 2014. december 31-ig be is tölthetnek. Ez esetben a gyámi létszámok tekintetében tartani tudják a Gyvt.-ben előírt 30 gyermek/gyám létszámot.

Az igazgató úgy véli, hogy a munkatársak folyamatos képzésével és a fent említett státuszok betöltésével a gyermekvédelmi gyámok el tudják látni feladataikat. Álláspontja szerint mindez csak az átmeneti időszakot követő legalább egy év tapasztalata alapján jelenthető ki biztonsággal.

Komárom-Esztergom megyében a gyermekvédelmi gyámi rendszer bevezetése rendkívül nagy terheket ró a szakszolgálatra. A megyében mintegy 450-500 gondozott számára kellene a gyermekvédelmi gyámot biztosítani. 2014. január 1-jén a szakszolgálat a feladatellátáshoz nem rendelkezett elegendő státusszal és nem volt lehetőség a gyermekvédelmi gyámok kirendelésének megfelelő ütemezésére sem. A szakszolgálat próbált ügyelni a feladatot ellátók azonos terhelésére, a gyermeki jogok érvényesítésére. Sajnálatos módon azonban a hatékonysági és gazdasági szempontok mellett több szakmai szempont sem tudott érvényesülni. Így például nem tudták figyelembe venni, hogy minden esetben a korábban gyámi tanácsadást ellátó legyen a gyermek gyámja.

Ezzel elvesztették a korábban kialakult kapcsolatokat. Nem tudták elérni azt sem, hogy a gyámrendelések esetében arányos legyen a testvér-testvérsorok száma, ami pedig a családgondozási feladatok ellátásánál fontos szempont. Ugyancsak nem tudták figyelembe venni, hogy a gyámok esetében arányos legyen a kéthetes látogatások megoszlása, illetve a más megyében elhelyezettek gyámsága.

A gyámhivatalok a gyermekvédelmi gyámokat folyamatosan rendelik ki, ennek ellenére a szakszolgálat 2014. március végén már nem tudott javaslatot tenni a kirendelhető gyám személyére, ugyanis *a szükséges 16-17 gyermekvédelmi gyámi státusból mindössze hat állt rendelkezésükre.* A korábban felmért ütemezést a fenntartó nem tudta tartani, így a szakszolgálat sem márciusban sem áprilisban nem kapta meg a szükséges státuszokat. A másik ok, hogy a felülvizsgálatok zöme az első félévre esik. Hátrányt jelent továbbá, hogy a felülvizsgálatok alkalmával akkor is javaslatot kell tenni a gyermekvédelmi gyám kirendelésére, ha a gyermek 2014-ben nagykorúvá válik.

A szakszolgálat korábban az oktatáshoz tartozó intézményként működött, 2014. január 1-jén a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól (KLIK) visszakerült a gyermekvédelemhez, így a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz tartozó intézmény tagegységeként működik. A válaszadás idején a teljes átadás még nem történt meg, a szakszolgálatnak nem volt költségvetése, finanszírozása, ez pedig kihatott a gyermekvédelmi gyámok tevékenységére, munkakörülményeire is. *A gyermekvédelmi gyámi feladatokat ellátó munkatársak erősen túlterheltek és a legjobb akaratuk mellett sem tudnak megfelelni az elvárásoknak (az átmeneti időszakban egy személyben ellátandó gyámi gondozói tanácsadói, családgondozói és gyermekvédelmi gyámi feladatok ellátásának).* E három feladat egy személy által való ellátását az intézményvezető a jelenlegi törvényi elvárások mellett szinte lehetetlennek tartja.

Ha mégis sikerül, akkor a gyámok nem tudnak megfelelni annak a feltételnek, hogy a Gyvt. által előírt időszakonként találkozzanak a gyámoltakkal, látogassák őket, intézzék hivatalos ügyeiket és emellett a vér szerinti családdal is kapcsolatot tartsanak. A gyakorlat azt mutatja, hogy gyermekvédelmi gyámok és a gondozási helyek (gyermekotthonok, lakásotthonok, nevelőszülők) között eltérő törvényértelmezés alakult ki a gyámi illetve gondozási feladatok ellátásáról. A kompetencia határok tisztázása, a kompetenciák értelmezése sem volt egyszerű feladat. További problémát jelent, hogy egy-egy megyéből a szakellátásba került gyermekek nemcsak az adott megyehatáron belül vannak elhelyezve. Komárom megyéből kilenc gyermek nevelkedik a megyehatáron kívül (van olyan gyermek, akinek a gondozási helye több mint 160 km távolságra van).

Az igazgató megítélése szerint a gyakorlatban az tudja a gyámi feladatokat megfelelően ellátni, aki a gyermek gondozási helyének közelében él.

Erre tekintettel jobbnak tartaná, ha a gyámságot a különböző nevelőszülői hálózatok esetében az a megye látná el, ahol a gyermek nevelkedik, és mindenképpen szükségesnek tartja a gyermekvédelmi gyámi státuszok mihamarabbi biztosítását.

A Nógrád Megyei Gyermekvédelmi Központ igazgatója szerint az átmeneti időszakban a korábban hivatásos gyámi, gyámi- gondozói tanácsadói, család- és utógondozói munkakörökben dolgozó, de 2014-től gyermekvédelmi gyámi feladatokat is ellátó munkatársakra nagy szakmai teher hárul. A két munkakör a teljesség igényével nem végezhető el, ezért sérülhetnek a gyermekek jogai. A szakemberek szerint problémaként jelentkezik, hogy a gyermekkel foglalkozó szakmai teamek munkája nincs lehatárolva, ezért túl nagy teher hárul a gyermekvédelmi gyámra. Fontosnak tartanak, hogy a gyermekvédelmi gyám koordinátora legyen a gyermekek nevelésében érintett szakembereknek. Ennek érdekében a feladatkörök jogszabályi szintű rendezését javasolják. A szülő-gyermek kapcsolat javítását és megsegítését, ehhez pszichológus szakember igénybevétele lehetőségének biztosítását a nevelőszülői gondoskodásban élőknel is lényegesnek tartják. Ehhez elengedhetetlen lenne a nevelőszülői hálózatok számára is pszichológusi státusz biztosítása.

A Gyvt.-ben előírt feladatok gyakorlati megvalósítására, a szakmai egységek közötti pontos kompetenciahatárok meghatározására szakmai műhely kialakítását javasolják. A szakmai műhely résztvevői a gyermekjóléti szolgálat, az otthont nyújtó ellátás, a területi gyermekvédelmi szakszolgálat, valamint a járási gyámhivatal munkatársai lennének. Igény mutatkozik a szakmai műhely által kidolgozott – a szakemberek munkáját segítő – segítő módszertani füzetekre. Fontosnak tartják azt is, hogy a gyermekjóléti alapellátás szerepe nagyobb hangsúlyt kapjon a hazagondozásban.

Átgondolásra javasolják, hogy a gyermekvédelmi gyámok 30 főnél kevesebb gyermekkel dolgozzanak. Ennek indoka egyrészt az, hogy nehéz teljesíteni a jogszabályban előírt feladatokat. Másrészt a 30 fő/gyám esetében nem valósítható meg az, hogy a későbbiekben a családból bekerülő gyermekek a testvéreivel azonos gyermekvédelmi gyámhoz tartozzanak. Javasolják, hogy a 25 fő gyermek/gyermekvédelmi gyám után az újabb gyámság vállalását egy szakmai megbeszélés előzze meg.

Problémát jelent, hogy a gyermekvédelmi gyám feladatainak ellátásához szükséges *tárgyi feltételek csak részben megfelelőek*. A működést akadályozzák az előregedett számítógépek, a szolgálati telefonok hiánya, a tíz évnél idősebb szolgálati autók. Az intézmény a területi munkát végző kollégák részére engedélyezi saját gépjármű használatát. Az üzemanyagköltséget azonban a dolgozók előlegezik meg, ami anyagi terhet ró rájuk.

Az igazgató véleménye szerint a Gyvt.-ben megfogalmazott gyermekvédelmi gyámi feladatok a heti 40 órás munkakörben nem végezhetőek el maradéktalanul. A gyermekek egész napos iskolai elfoglaltsága miatt a velük való találkozás csak 16 óra után oldható meg. A szülővel való kapcsolattartás pedig többnyire hétvégén történik. Megítélése szerint a nem pedagógus munkakörben foglalkoztatott gyermekvédelmi gyámnak olyan összetett pedagógiai, pszichológiai, jogi feladatokat kell ellátnia, amely igen nagy szakmai tudást és felelősséget vár el a gyámoktól. A területi gyermekvédelmi szakszolgálatnál a jogszabályban előírt pedagógus és nem pedagógus munkakörök miatt komoly bérfeszültség alakult ki. A jelenlegi bérezésnek és a komplex feladatoknak (több munkakör egyesítése) nincs munkahelyi megtartó ereje. Ebből következik a gyermekvédelmi gyámok fluktuációja.

A Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Intézményei igazgatójának véleménye szerint a gyermekvédelmet érintő 2014. évi változások akár már rövidtávon is szolgálhatják az ellátás javulását, így a gyermekek érdekét és jogait tekintve pozitívnak ítéli azokat. Az a körülmény azonban, hogy *ilyen jelentős változtatások egyszerre, illetve egymást követve, rövid időn belül kerülnek sorra, jelentősen megnehezíti az ellátórendszer hatékony és eredményes működését*.

A megyében a gyermekvédelmi gyámi státuszok száma nem érte el a szakellátásban elhelyezett gyermekek száma alapján szükséges létszámot (Pest megyében 60 százalék az arány). A szükséges, hiányzó gyermekvédelmi gyámi létszám beállítása 2014-ben folyamatosan történik. A státuszok létrehozása, illetve a munkaerő felvétel nehezen valósítható meg.

A 2013. december 31-én már gondoskodásban lévő kiskorúak esetében a korábbi munkakörnek megfelelő feladatellátást is végzik a gyermekvédelmi gyámok, azonban annak intenzitása csökken a gyermekvédelmi gyámi feladatok növekedésével, illetve az arra felkészítő képzésen való részvétel folytán.

A családgondozás tekintetében az alapellátás oldalán fennálló gondozási kötelezettség nem változott, a szakellátás oldaláról – elsősorban a kapcsolattartás tekintetében nyújtott támogatásban – a gondozási hely közreműködése változatlanul jelentős kell, hogy maradjon annak ellenére, hogy a felelősség jórészt a gyermekvédelmi gyámra hárul e tekintetben is. A gyámi, gondozói tanácsadás megszűnésével – illetve a gyámi, gondozói tanácsadó és a gyermekvédelmi gyám maximált esetszáma közötti jelentős különbségből fakadóan – azonban a gyermekvédelmi gyám kirendeléséig – többek között – nem garantált a kapcsolattartás működésének nyomon követése.

A szakellátásban nevelkedő gyermekek vér szerinti családjukba való visszakerülése érdekében folytatott családgondozás – elsősorban a kapcsolattartás segítése és monitorozása – a gyermekvédelmi gyám kirendelésétől kezdődően teljesülhet maradéktalanul. A gyermekvédelmi gyám kirendeléséig a gondozási hely, valamint az alapellátás intenzívebb feladatvállalásával oldható meg a feladat, amely azonban erre vonatkozó átmeneti szabályozás és kapacitás hiányában nem megfelelően koordinált és ellenőrzött.

Somogy megyében a válaszdás idején a gyermekvédelmi gyámok képzése folyamatban volt. A gyermeki jogok védelme érdekében a szakszolgálat igazgatója kiemelten fontosnak tartja a gyermekvédelmi gyámok és a gondozási hely együttműködését. Az átmeneti időszak feladatait abban látja, hogy minden gyámi munkakörben dolgozó munkatárs egyenletes terheltség mellett, a gyermek érdekeit szem előtt tartva tudja a munkáját végezni.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a gyermekvédelmi gyám jogintézményének bevezetését pozitívnak ítélik. A megyében a gyermekvédelmi gondoskodásba vett gyermekek száma növekedő tendenciát mutat, a válaszdás idején 2216 kiskorú volt a szakellátórendszerben. A Gyvt.-ben meghatározott esetszám figyelembevételével 74 gyermekvédelmi gyámra lenne szükség, a válaszdás idején a gyermekvédelmi központ 31 gyermekvédelmi gyámot foglalkoztatott, a hiányzó státuszok biztosítása érdekében a fenntartó a szükséges lépéseket megtette.

A létszámbeli akadályok problémát jelentenek, az átmeneti időben a gyermekvédelmi gyámok többletfeladatokat látnak el. Az igazgató megítélése szerint megfelelő szakmai létszám mellett a gyermekvédelmi jogok maradéktalanul érvényesülhetnek.

Problémát jelent, hogy a megyében a gyámoknak nagy távolságokat kell megtenniük, esetszámaik több ízben meghaladják a Gyvt.-ben meghatározott felső határt, ebből következően nehezen tudnak a gyermekekkel kéthetente, illetve havonta személyesen találkozni. Tovább növeli a gyámok megterhelését, hogy a gyámhivatalok a várthoz képest felgyorsították a felülvizsgálatok ütemezését. A gyermekvédelmi gyámok családgondozói feladatainak ellátáshoz szükséges az alapellátás és a szakellátás szoros együttműködése, a folyamatos információáramlás. A vér szerinti családgondozással kapcsolatos feladatok ellátása az esetszámok túlzott növekedésével nehézségekbe ütközhet. Az igazgató hangsúlyozta a gyermekvédelmi gyám meghatározó szerepét a szakellátásban lévő gyermekek életében. A vér szerinti kapcsolattartás megszervezése elősegítése és fenntartása a gyermek hazakerülésének alapját jelentheti. A gyám döntéseivel nagymértékben befolyásolhatja a szakellátásban töltött idő minőségét, és csökkentheti annak időtartamát is.

A Tolna Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság a válaszadás idején 13 gyermekvédelmi gyámot foglalkoztatott. A gyám kirendelésére vonatkozó javaslattételkor az igazgatóság törekszik arra, hogy a gyámok megterhelése egyenletes legyen. A gyámok kettős feladatkörüket el tudják látni, képzésük sem okozott fennakadást munkavégzésükben. Előreláthatólag 2014. év második felére az egy gyámra eső kirendelések száma eléri a Gyvt.-ben meghatározott számot, ezért szükség lesz további két fő alkalmazására. A kirendelt gyámok minden esetben felveszik a kapcsolatot a vér szerinti családdal. Annál a gyermeknél, akinek az esetében még nem történt meg a gyámváltás, a volt gyermekotthoni családgondozók, nevelőcsaládoknál élő gyermekek esetében a volt gyámi-gondozói tanácsadók végzik a családgondozást. A feladatok ellátására rendelkezésre áll elegendő szakember, így az átmenet folyamatát a szakszolgálat 2014-ben kisebb-nagyobb nehézségekkel, de zökkenőmentesen meg tudja oldani. Az igazgató véleménye szerint az új rendszerre való átállásra, a kompetenciahatárok tisztázására és az új alapokon nyugvó szakmai együttműködések kialakítására 2014-15-ben fog sor kerülni. Hangsúlyozottan fontosnak tartja, hogy a gyermekvédelmi gyámok esetszámait tartani lehessen, hogy mindenhol dolgozhasson megfelelő számú, felkészült szakember.

Vas megyében a válaszadás idején a gyermekvédelmi gyámi feladatokat 7 fő látta el. A heti egy napot igénybe vevő képzést ketten már elvégezték, a többiek képzése folyamatban volt. A nevelésbe vett gyermekek létszámára tekintettel további 6 gyermekvédelmi gyám beállítására van szükség, ez a felülvizsgálatokhoz ütemezve 2014. év második félévében várható. A szakszolgálat a gyámok munkáját esetmegbeszélő csoportokkal, szakmai találkozókkal segíti. További segítséget jelentenek a minisztérium és a szociális és gyermekvédelmi főigazgatóság által készített – módszertani útmutatóként használt – munkaanyagok is. A gyermekvédelmi gyámok fokozatosan, előre tervezetten veszik át a feladatot, az átadás-átvétel a válaszadásig zökkenőmentes volt. Az igazgató üdvözlendőnek tartja, hogy a gyermekvédelmi rendszer a gyermekvédelmi gyámok bevezetésével megújult. Úgy véli, hogy a jogintézmény bevezetésével – tekintettel arra, hogy a gyermekvédelmi gyámok önállóan, intézményi és személyes érdekektől mentesen tudják képviselni gyámoltjaikat – a gyermekek érdekei a korábnál sokkal jobban érvényesíthetők lesznek.

A Veszprém Megyei Gyermekvédelmi Központ adatszolgáltatása szerint a gyermeklétszám alapján a gyermekvédelmi központnak 17 fő gyermekvédelmi gyámot kell működtetnie. A 2014 áprilisáig 12 fő látott el gyermekvédelmi gyámi feladatokat. Az igazgató információi szerint a hiányzó státuszok betöltéséről a fenntartó hamarosan rendelkezik. A megyében a gyermekvédelmi gyámok munkavégzésének helyét területi alapon osztották fel, így a gyámok a nevelőszülői hálózatban és a lakásotthonban is ellátják feladataikat. Megítélése szerint a válaszadás idején a gyermekvédelmi gyámságot ellátó munkatársai eleget tudtak tenni mind a gyermekkel való rendszeres, személyes találkozásnak. Minden gyermekvédelmi gyám rendelkezik szolgálati mobiltelefonnal, munkájukat a szakszolgálat – lehetőségeihez mérten – gépjármű biztosításával is igyekszik könnyíteni.

Zala megyében már 2013-ban megtervezték és előkészítették a gyermekvédelmi gyámság bevezetését érintő feladatokat. A 2014. április 10-i állapot szerint 425 gyermeket érintett a gyermekvédelmi gyámság, közülük 153 gyermek részére a gyámhivatalok már kirendelték a gyermekvédelmi gyámot. A válaszadás idején a feladatokat 14 fő látta el (két további gyermekvédelmi gyám alkalmazásáról a fenntartó intézkedik). A korábban hivatásos gyámként, vagy gyámi gondozói tanácsadóként dolgozó munkatársak elvégezték a 30 órás gyámi továbbképzést. A 150 órás gyámi képzésen a válaszadás idején 6 fő vett részt. A feladat ellátásához a gyermekvédelmi gyámok létszáma jelenleg elégséges. A kapcsolattartások és a törvényes képvisellel kapcsolatos ügyek vitelének zökkenőmentes ellátása érdekében a gyámok rendelkezésére áll az intézményi gépkocsi, hivatalos célra használhatják saját autójukat is, és igénybe vehetik a tömegközlekedési eszközöket.

A gyermekvédelmi gyámok több telephelyen (Nagykanizsa, Zalaegerszeg) dolgoznak, így nem kell nagy távolságra utazniuk. A tárgyi feltételek tekintetében a további feladatellátás során lehet pontosabban felmérni a szükségleteket.

A civil szervezetek válasza

*A KézenFogva Alapítvány*³ ügyvezetője a fogyatékossgal élő gyermekek érdekeinek vonatkozásában az intézményi férőhely-kiváltási folyamattal kapcsolatban, válaszlevelében két problémára hívta fel a figyelmemet:

– álláspontjuk szerint bizonytalan a kiskorú személyek, mint potenciális igénybevevők, jogosultsági kritériumainak szabályozása a támogatott lakhatásra vonatkozó rendelkezésekben;

– aggályosnak tartják hogy a tizenkét év alatti gyermek átmeneti gondozását és otthon nyújtó ellátását befogadó szülőnél (helyettes szülő, nevelőszülő, különleges, vagy speciális nevelőszülő) kell biztosítani, kivéve, ha a gyermek tartósan beteg, súlyosan fogyatékos

A válasz értelmében a kiskorú személyek, mint potenciális igénybevevők jogosultsági kritériumainak szabályozásával kapcsolatban a jelenlegi rendelkezések nem zárják ki, hogy kiskorú személy igénybe vegye a támogatott lakhatás szolgáltatást.

Az Szt. alapján a támogatott lakhatás a fogyatékos személyek, a pszichiátriai, illetve szenvedélybeteg, valamint a hajléktalan személyek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önellátási képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosítja (...) a szolgáltatásokat [Sz. 75. § (1) bekezdés].

Az Szt. ezen kívül az igénybevevők potenciális körére nem tartalmaz más rendelkezést, a kiskorúak elhelyezésének lehetőségét sem nem rögzíti, sem nem zárja ki.

Arra, hogy a szolgáltatást kiskorú személy igénybe veheti, egzakt módon az ellátás igénybevételére vonatkozó szabályok utalnak, miszerint kiskorú esetben a támogatott lakhatásba történő elhelyezés iránti kérelemhez mellékelni kell a területileg illetékes szakértői bizottság szakvéleményét (9/1999. (XI. 24.) SZCSM rendelet 21. §. (3) bekezdés); mindez a körültekintő szabályozás hiányában a jövőbeni igénybevétel szempontjából számos kérdést vet fel. A szakosított szociális ellátások területén ugyanis alapvetően a fogyatékos személyek vonatkozásában volt eddig lehetőség kiskorú személyek elhelyezésére ápoló gondozó otthonban megszorításokkal, mivel enyhe értelmi fogyatékos kiskorú csak kivételes esetben helyezhető el, 16 éves kortól pedig a lakóotthoni ellátás biztosít még lehetőséget a kiskorú gyermek elhelyezésére. Kérdésként merül fel, hogy kifejezett rendelkezések hiányában hogyan történik majd a fogyatékos, szenvedélybeteg, pszichiátriai beteg, ellátása a támogatott lakhatásban.

Az Alapítvány ügyvezetője hangsúlyozta, hogy a kiskorúak vonatkozásában a speciális bemeneti kritériumokat, feltételeket nem rögzítették, nem azonosítható egzakt módon a potenciális igénybevevők köre. Nem rendezték továbbá a társágazatokkal – gyermekvédelem, köznevelési rendszer – való átfedés/kapcsolódás kérdését, valamint azt sem, hogy hány kiskorú helyezhető el, illetve hogyan értelmezendő az önellátási képesség, az önálló életvitel a kiskorúak vonatkozásában.

Javasolják a kiskorúak vonatkozásában a bemeneti, elhelyezési kritériumok körültekintő és egyértelmű meghatározását minden ellátotti csoport vonatkozásában.

A Gyvt. 2014. január 1-jén hatályba lépő módosítása értelmében a 7. § (2) bekezdés szerint a gyermeknek joga van – örökbefogadó családban vagy más, családot pótló ellátás formájában – a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodást helyettesítő védelemhez.

³ A Kézenfogva Alapítvány 21 éves múlttal rendelkező civil szervezet, amely mára egy országos hatókörrel működő módszertani intézménnyé nőtte ki magát; hivatalosan is tagja az IFKKOT-nek.

A tizenkét év alatti gyermek átmeneti gondozását és otthont nyújtó ellátását befogadó szülőnél kell biztosítani, kivéve, ha a gyermek tartósan beteg, súlyosan fogyatékos, a testvéreket nem lehet együttesen a befogadó szülőnél elhelyezni vagy más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása, továbbá gyermekek átmeneti gondozása esetén az intézményes elhelyezést a szülő, törvényes képviselő kéri és az nem ellentétes a gyermek érdekével.

A Gyvt. 55. § (4) bekezdés a) pontja értelmében a nevelőszülő az alapfeladatok ellátásán túl a működtető hozzájárulásával elláthatja a tartósan beteg vagy fogyatékos gyermekek, a három év alatti gyermekek különleges gondozását, nevelését, illetve a súlyos pszichés vagy disszociális tüneteket mutató, illetve pszichoaktív szerekekkel küzdő gyermekek speciális gondozását, nevelését.

Az Alapítvány álláspontja szerint, az antidiszkriminációs jog fogalmaival leírva, amennyiben a nevelőszülőket köteleznék a tartósan beteg, fogyatékos gyermek ellátására, ez az ésszerű alkalmazkodás kötelezettségét róná rájuk, ugyanis ez a gyermek speciális ellátást igényel, speciális alkalmazkodást a nevelők részéről is. Az alkalmazkodási kötelezettséget azonban az antidiszkriminációs jog mindig csupán az „ésszerűség” mértékéig követeli meg, vagyis addig, ameddig az a kötelezettnek aránytalan terhet nem jelent. Amennyiben az aránytalan terhet kimutatható, úgy az alkalmazkodás nem kötelező, vagyis annak elmaradása nem eredményez diszkriminációt.

Azt kell mérlegelni, hogy a jogi norma szintjén, általános érvényűen kimondható-e, és a nevelőszülőktől elvárható-e, hogy alkalmazkodjon a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek szükségleteihez (milyen képzést kapnak, tartalmazza-e ez a speciális igényű gyermekekre vonatkozó tudnivalókat, jogosultak-e valamilyen plusz támogatásra a plusz terhek kompenzációja érdekében).

Az ügyvezető álláspontja szerint *a nevelőszülők számára a speciális igényű gyerekek nevelésének előírása csak akkor jogszerű elvárás, ha információban, infrastrukturálisan és anyagilag is megkapják a feladatellátáshoz szükséges támogatást, vagyis mindez számukra nem jelentene aránytalan terhet.* Megoldási alternatíva lehetne a nevelő szülők meghatározott csoportjának kijelölése a speciális igényű gyermekek ellátásának kötelező jellegű ellátására, természetesen többletforrások és megfelelő feltételek biztosítása mellett.

Az IFKKOT elnöke arról tájékoztatott, hogy a Testület a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást biztosító szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló Stratégia megalkotásában nem vett részt, feladata az abban meghatározott tevékenységek koordinálása, valamint a TIOP 3.4.1. pályázat keretében beérkező konkrét megvalósítási tanulmányok véleményezése, illetve szakmai javaslat megfogalmazása a pályázatokhoz a Stratégia alapelvei és céljai alapján. Ezen túl az átalakulás után fennmaradó infrastruktúra hasznosítási koncepciójának véleményezése, a fejlesztések monitorozása, a folyamatot kísérő szakemberképzési tervek véleményezése és végrehajtásuk felügyelete, az alapszolgáltatások kapacitásának felülvizsgálata, teljes körű transzparencia biztosítása, valamint az Intézményi Átalakítás Cselekvési Tervének elkészítése.

A Stratégia arról rendelkezik, hogy a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó 50 főnél magasabb férőhelyszámú intézményeket ki kell váltani. A rendelkezés életkortól függetlenül a fogyatékos személyekre vonatkozik, amely megfogalmazásba így a 18 év alatti személyek is beleértendőek.

A tájékoztatás szerint a kiváltási folyamatban jelenleg részt vevő hat intézményben nem él 18 év alatti személy, de *a Testület a most készülő Hároméves Cselekvési Terv kialakítása során kiemelt figyelmet fordít a szociális intézményekben élő gyermekek komplex egyéni szükségletfelmérésre alapozott támogatott lakhatásban történő elhelyezésére, felhasználva a gyermekvédelmi intézményrendszer kiváltásának tapasztalatait.*

Összhangban áll a nemzetközi ajánlásokkal és a hazai szabályozással az a cél, hogy a jelenleg nagy létszámú ápoló-gondozó intézményekben élő gyermekek a szükségleteikhez illeszkedő, képességeiket szinten tartó és fejlesztő szolgáltatások támogatásával képesek legyenek a jövőben a minél magasabb szintű önálló életvitelre.

Az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány szakértőinek álláspontja szerint a 2011-ben 30 éves időtartamra elkészített Stratégia egyértelmű előrelépést jelent a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesülése felé, és részben összhangban van Magyarország nemzetközi vállalásaival és a szakma által elfogadott alapelvekkel. A Stratégia ugyanakkor számos vonatkozásban kockázatokat rejt magában, és több szempontból hiányosnak, következetlennek, és szociálpolitikai, gyermekjogi szempontból megkérdőjelezhetőnek bizonyul. A fogyatékossgal élő gyermekek különleges védelme kapcsán az UNICEF szakértői kifejtették, hogy az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye és az ENSZ Fogyatékos személyek jogairól szóló egyezménye előírja, hogy a részes államoknak (így Magyarországnak is) minden szükséges intézkedést meg kell tennie azért, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek számára biztosítsák valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes körű gyakorlását. Az intézményi férőhely kiváltás egy fontos lépést jelent efelé, mégis, a fogyatékossgal élő gyermekek speciális védelme, speciális igényei és szükségletei szinte teljes mértékben kimaradtak a Stratégiából annak ellenére is, hogy a kidolgozását megelőző felmérés röviden ugyan, de vizsgálta az intézményi ellátásban résztvevők korcsoport szerinti megoszlását, és megmutatta, hogy a gyermekkorúak elhelyezése sokkal kisebb arányban valósul meg kis létszámú intézményekben és lakóotthonokban.

Az intézményi férőhely kiváltási program célcsoportját a fogyatékossgal típusa szerint, életkortól függetlenül határozza meg, emiatt sem a gyermekek, sem különleges védelmük nem kap abban kiemelt figyelmet. Bár a Stratégia a társadalmi jellemzőknél utal a fogyatékossgal élő gyermekeket nevelő családok különösen nehéz helyzetére, és hivatkozik az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2006-ban elfogadott Akciótervének azon pontjára is, amely szerint kiemelt figyelmet kell fordítani ezekre a családokra, kiváltási programjában nem tér ki a fogyatékossgal élő gyermekeket gondozó családokra. Az egyéni szükségletek figyelembevétele alapelveként jelenik meg a Stratégiában, amelynek felmérése kitér az életkor specifikus igényekre is. Részletes iránymutatást ezzel kapcsolatban azonban nem tartalmaz a Stratégia.

A megkülönböztetés tilalma és a gyermek legfőbb érdeke vonatkozásában leszögezték, hogy a férőhely kiváltási programból kívül maradnak a mentális zavarokkal, vagy pszichiátriai betegségekkel küzdő személyek, és a rehabilitációs célú intézmények, és az egyes lakhatási formákhoz való hozzáférés jogosultságát a fogyatékossgal súlyossága és a lakók gondozási szükségleteinek besorolása alapján határozzák meg. Ez a különbségtétel alapjaiban véve indokolatlan és ellentétes a megkülönböztetés tilalmával.

A fogyatékossgal típusa, súlyossága, és a gondozási szükségletek besorolása alapján történő elhelyezés nem garantálja ugyanis a gyermekek különleges védelmét, és nincs összhangban a gyermekek legfőbb érdekének elvével. A Stratégia nem tartalmaz semmilyen törekvést arra vonatkozóan, hogy a fogyatékos gyermekek elhelyezése a férőhelyek kiváltására kínált alternatívák közül a legkedvezőbb, lakás jellegű elhelyezése elsőbbséget élvezzen, és minél előbb megvalósuljon. *A Stratégia fenntartja a lehetőségét, hogy a minőségi változást nem jelentő, intézményi körülményeket megőrző lakócentrumokban helyezték el a fogyatékossgal élő gyermekeket. Teret enged a nagy létszámú intézmények és az új lakhatási formák párhuzamos működésének is, és nem garantálja, hogy ne vegyenek fel új, akár gyermekkorú lakókat a nagy létszámú intézményekbe. Ezeknek a garanciáknak a hiánya miatt a gyermekek speciális igényeire, szükségleteire a Stratégia nem tud megfelelő választ nyújtani.*

A megkülönböztetés tilalma tekintetében előremutató rendelkezés, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek is jogosultak a közoktatás intézményrendszerében teljesíteni tankötelezettségüket. Ennek feltételei a Stratégia alapján nem egyértelműek, biztosításukhoz szükséges részletesebb program kidolgozása szükséges.

A családhoz való joggal összefüggésben kiemelték, hogy a Stratégia többször hangsúlyozza a családdal való kapcsolattartás fontosságát az egészségügyi, oktatási, szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevételekor. A fogyatékossgal élő gyermekek családhoz való jogával külön nem foglalkozik, a családi körben való elhelyezés, az elváltatás, kapcsolattartás tekintetében nem fogalmaz meg különleges biztosítékokat.

A véleménynyilvánításhoz, a részvételhez való jog kapcsán kiemelték, hogy a már hivatkozott ENSZ egyezmények biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek minden őket érintő ügyben rendelkeznek a szabad véleménynyilvánítás és részvétel jogával. A Stratégia alapelveként fogalmazza meg a „semmit róluk nélkülük” és a „támogatott döntéshozatal” elvét. Az utóbbit azonban meglehetősen szűken értelmezi, ugyanis a lakótársak megváltatásánál, szabadidő eltöltésénél komolyabb kérdésekben jelenleg nem biztosított, hogy olyan döntések szülessenek, amelyben a fogyatékos személyek saját akarata is kifejeződhet.

A dokumentum szerint az IFKKOT munkájában részt vehetnek a fogyatékossgal élő személyek is, de ahhoz, hogy az ő véleményüket mennyire veszik valóban figyelembe, további vizsgálat szükséges. A fogyatékossgal élő gyermekekről nem tesz említést sem a szükségletfelmérés, sem a Testület munkája tekintetében.

Az UNICEF munkatársai álláspontjuk előkészítése során felvették a kapcsolatot a területen dolgozó civil szervezetekkel, akik tájékoztatása szerint a Stratégia előkészítésénél a kormány minden megyében tartott egyeztető fórumot az érdekvédelmi, szakmai szervezetek bevonásával, azonban a felvetett javaslatokból semmi nem került bele a Stratégiába. Kitértek arra is, hogy az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány nem vett részt a Stratégia előkészítésében.

További észrevételként jelezték, hogy a Stratégia rendszer-átalakító jellegéhez képest túlságosan általános és számonkérhetetlen marad. Nem tartalmaz pontos és részletes irányelveket a Cselekvési Tervek számára, feladatok időbeli tagolása hiányzik. Kimaradnak a prevenciós intézkedések. (Beruházás- és felvétel stop a nagy férőhelyű intézmények esetében, fogyatékos gyermeket nevelő családok segítése a családtagok munkaerőpiaci részvételének támogatásával, közösségi alapú szolgáltatások kapacitásnövelése, társadalmi és szakmai érzékenyítés). A kiváltó program finanszírozása nem egyértelmű, nem tartalmaz hivatkozást a költségvetésre vonatkozóan.

Összefoglalásként hangsúlyozták, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek is elsősorban gyermekek; igényeiknek és szükségleteiknek legfőbb része magából a gyermek létükből ered, nem a fogyatékossgukból. A férőhelykiváltási program fokozatos bevezetése során a gyermekek legfőbb érdekének elvét kell szem előtt tartani, és biztosítani kell gyermekek különleges védelmét – a fogyatékossg típusától, súlyosságától és a gondozási szükséglettől függetlenül minden fogyatékossgal élő gyermek számára.

Szükséges lenne felmérni a fogyatékos gyermekek gyermekkorából eredő szükségleteit és igényeit, az érintett gyermekek, családtagjaik és a szakemberek bevonásával. A részletes akció tervek kidolgozásánál ezekre a tapasztalatokra kellene építeni.

Hangsúlyozták: összehangolt, átfogó, multiszektoriális programokat kellene kidolgozni és végrehajtani, ami az érintettek és az érdekvédelmi és szakmai szervezetek aktív bevonásán alapul. A fogyatékossg típusán alapuló meghatározás fokozhatja a különböző szakmák közötti együttműködés hiányát, amely félő, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek jogainak és szükségleteinek csorbulásához vezet. Az UNICEF szakértői szerint nagyobb hangsúlyt kellene helyezni a prevencióra.

Célszerű lenne segíteni a családban maradást az intézetbe adás helyett, biztosítani kellene a megfelelő támogatást a fogyatékos gyermeket nevelő családoknak, hogy fedezni tudják megnövekedett költségeiket. Túl kellene lépni a minimumon – kizárólag olyan alternatívák létrehozását kellene folytatni, amelyek valóban minőségi változást eredményeznek a gyermekek lakókörnyezetében, és ténylegesen előmozdítják az integrációt (lakás és lakóotthon). Támogatni kellene a fogyatékosokkal élő gyermekek döntéshozatalát és részvételi jogát az őket érintő kérdésekben. Biztosítani kellene a rendszerszintű lehetőséget arra, hogy meghallgassák a gyermekeket, hogy mire van igazán szükségük az őket segítő szolgáltatások, támogatások területén.

Biztosítani kellene a Stratégia végrehajtásának fenntarthatóságát, minőségének biztosítását – szükséges források allokációja, szakemberek multidiszciplináris képzése.

A *TASZ fogyatékosügyi programvezetője* megkeresésemre kifejtette, hogy véleményük szerint a Stratégia nem kezeli megfelelően, súlyához képest pedig elhanyagolja az intézetekben élő gyermekek problémáját. Arra vonatkozóan nem rendelkeznek információval, hogy a Stratégia előkészítése során a kormány mennyiben kísérelte meg figyelembe venni a gyermekek érdekeit és szükségleteit.

A Stratégia a teljes életkori spektrumot átfogja; az alapjául szolgáló felmérés során azonban nem tudták megállapítani az intézetekben élő személyek életkorát, ezért arra vonatkozó adat, hogy a lakónépesség mekkora része tekinthető kiskorúnak, nem keletkezett.⁴

Ugyancsak nem áll rendelkezésre arra vonatkozó adat sem, hogy mely intézményekben magasabb vagy alacsonyabb a kiskorúak száma. *Mindezen túl a Stratégia – egyetlen kivételtől eltekintve – még csak érintőlegesen sem foglalkozik a kiskorúakkal, szükségleteiket nem elemzi.* A dokumentum egyetlen alkalommal utal kifejezetten a gyermekekre, a fejlesztő nevelés-oktatás kapcsán, és azt jelöli megoldandó problémának, hogy az intézetekben élő súlyosan, halmozottan fogyatékos gyerekek oktatásának helyszíne számos esetben maga az intézet.

Tekintettel arra, hogy 2006-ban a közoktatási törvény elismerte ezeknek a gyerekeknek a tankötelezettségét, a Stratégia kiemelten foglalkozik azzal, hogy számukra az oktatást ne intézményi, hanem iskolai keretek között biztosítsák. A TASZ véleménye szerint a Stratégia ezen célkitűzése üdvözlendő, azonban sajnálatos, hogy további konkrét célkitűzéseket ennek érdekében nem fogalmazott meg.

Az intézetekben élő gyermekpopuláció vonatkozásában további probléma, hogy a Stratégia csak és kizárólag a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 fő feletti befogadóképességgel rendelkező bentlakásos intézetekre terjed ki. Ennek következtében az előírtak nem vonatkoznak azokra a kiskorúakra, akik fogyatékos személyek rehabilitációs intézményeiben vagy nagy létszámú lakóotthonokban élnek, illetve azokra a kiskorú gyermekekre sem, akik az oktatás-nevelés rendszerében élnek intézményes keretek között. A rendszerváltás óta a tartós bentlakásos intézményekben élő személyek száma 13-16 ezer fő között mozgott, a nagy létszámú ellátások és a kiscsoportos lakóotthonok aránya alig változott. A Kézenfogva Alapítvány felmérése szerint a bentlakásos intézményekben élő személyek 22 százaléka volt kiskorú 2007-ben,⁵ a KSH ennél alacsonyabb számmal kalkulált. 2011-ben a KSH adatai szerint a tartós lakhatást nyújtó bentlakásos intézményekben a fogyatékos személyek száma 1000 fő volt, közülük 600-an fiúk, 400-an lányok.⁶

⁴ „A megkérdezett intézmények a lakóotthonban élők életkor-kategóriába 9952 személyt soroltak be, 7606 főt olyan intézmények, melyeknek nincs is lakóotthona. Továbbá a csak lakóotthonok a 954 férőhelyre 872 főt soroltak életkor-kategóriába, továbbá a vegyes telephelyek 358 lakóotthoni férőhelyre további 1456 főnek adtak korcsoportot. Itt sincs ennyi lakóotthoni ellátott, legfeljebb 400, de akkor meg nem tudjuk a korcsoportjukat.” In: Kutatás a fogyatékos személyek ápoló-gondozó otthoni ellátásának fejlesztésére felmérés összesség. A Stratégiamelléklete. 35. oldal.

⁵ Kozma Ágnes (2008): Az intézetben élő értelmi fogyatékos emberek helyzete. In: Bass László (szerk.): Amit tudunk és amit nem az értelmi fogyatékos emberek helyzetéről Magyarországon. Budapest, Kézenfogva Alapítvány, 157-178. o

⁶ KSH (2012): Szociális statisztikai évkönyv. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

A TASZ tapasztalatai szerint a kiskorúakat általában az intézményes ellátásokban, és kevésbé a lakóotthonokban helyezik el. A szociális ellátások területén kívül a köznevelési rendszerben is magas az intézményes háztartásokban élő gyermekek és fiatalok aránya. *A speciális tantervű iskolákhoz csatolt diákotthonokat a TASZ munkatársainak tapasztalatai szerint legtöbbször ugyanúgy intézményeknek kell tekinteni, mint a szociális intézményeket.* Az itt élő, sajátos nevelési igényűnek minősített gyerekek és fiatalok száma a 2011/2012-es tanévben 6176 volt.⁷ *Mindebből következik, hogy Magyarországon intézményes ellátásokban körülbelül 7 ezer fogyatékos kiskorú él. Sajnálatos, hogy a Stratégia ezen gyermekek helyzetét nem elemzi, számukra megoldást nem kínál.*

A TASZ véleménye szerint a Stratégia felülvizsgálata feltétlenül szükséges, ugyanis az nem kínál megfelelő kereteket a kitagolási reformnak. Általában problematikus az, hogy a Stratégiát túlságosan széles időkeretekkel fogadták el, az nem tartalmaz részhatáridőket és világos célkitűzéseket, továbbá nem von be minden fogyatékossgal élő személyt a kitagolás célcsoportjába. A nemzetközileg elfogadott, az Európai Unió által osztott értelmezés szerint ugyanis a közösségi élet minden fogyatékos személy számára hozzáférhető kell, hogy legyen, még a legsúlyosabb fokban fogyatékos személyek számára is, és természetesen bármely életkorban. A TASZ véleménye szerint tehát a Stratégia felülvizsgálata a gyermekek szempontjából is szükséges.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 95. §-a alapján az otthont nyújtó ellátás biztosítása állami feladat. Ebből következően a gyermekvédelmi szakellátás intézményei közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételtlen hivatkozom 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.

⁷ EEM (2013): Statisztikai tájékoztató - Oktatási évkönyv, 2012/2013. Budapest, Emberi Erőforrások Minisztériuma.

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 érveléssel azt mondta ki, 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.*”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

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. Erre tekintettel 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. Ennek megfelelően 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 gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A Gyermekjogi Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésre, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. A jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettség pedig nem mellőzhető. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. A 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti. A 23. cikk pedig a fogyatékossgal élő gyermekek különleges gondozáshoz és védelemhez való jogáról rendelkezik.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.* A (2) bekezdés értelmében *az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.*

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XX. cikke és a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/D. §-a tartalmilag megegyezik, az Alkotmánybíróság 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatában irányadónak tekintette a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket. Az Alkotmánybíróság 3132/2013 (VII. 2.) határozatában megállapította, hogy a korábbi Alkotmány 70/D. §-hoz kapcsolódó értelmezése alapján az (1) bekezdés az alapjog alanyi oldalát, a (2) bekezdés pedig annak objektív, intézményvédelmi oldalát tartalmazza. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikkének értelmezése során is abból indult ki, hogy az (1) bekezdés az egészséghez való jog alanyi oldalát, a (2) bekezdés pedig annak objektív, intézményvédelmi oldalát határozza meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a korábbi Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében elismert testi és lelki egészséghez való jog szoros összefüggésben állt a korábbi Alkotmány 54. § (1) bekezdésével: az alapjog alanyi oldalát a személyiség testi-lelki integritásához való jogként határozta meg, amely az emberi méltósághoz való jogból következik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát “az emberi méltóság lényeges tartalma” töltötte meg az egészséghez való jog alanyi oldalát tartalommal.

Az egészséghez való jog intézményvédelmi oldalával összefüggésben az Alkotmánybíróság ugyanakkor korábbi gyakorlatában utalt arra is, hogy általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet.

Az 56/1995. (IX. 15.) alkotmánybírósági határozat szerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

A hatályos alaptörvényi rendelkezés értelmezése során is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat szerint tehát az egészséghez való jog állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként is megfogalmazódik, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

4. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése a korábbi Alkotmány 70/A.§-hoz hasonlóan tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikke változatlan tartalommal fenntartja az egyenlőség általános, nem csak az alapjogokra kiterjedő – vagy, ahogy az Alkotmánybíróság gyakran nevezte: a “jogegyenlőség” – követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott.

Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg.

Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az Ajbt. immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a *hajléktalanok, a fogyatékkal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük egyfelől az, hogy helyzetük miatt kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

III./1. Az állam gondoskodására szoruló gyermekek gyámságáról⁸ – történeti kitekintés

A gyámság a családot kiegészítő, pótló jellegű jogintézmény, mely akkor jut jelentőséghez, ha a családi kapcsolatokban beálló valamely súlyos probléma folytán – a családi életbe kívülről beavatkozva – másnak kell a szülők feladatait ellátni.

Arra az esetre, ha a gyermek akár a szülők hibájából, akár nekik fel nem róhatóan szülői gondoskodás nélkül marad, a gyermek jogainak megóvása és érvényre juttatása szükségessé teszi a szülői feladatok más személyre való "áthárítását", illetve ennek érdekében az állami beavatkozást. Ez a gyermekek védelmének elvéből levezethető kötelezettség is. Az a személy, aki a szülői gondoskodást pótolni hivatott, a gyám, a feladatra kialakult jogintézmény pedig a gyámság.

⁸ Zámbo Géza: A gyermekvédelmi gyámság (Történeti gyökerek, jelenkori problémák és lehetséges jövőképek). Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. (2005.) 90. 98. 148. 151. 152. 154. 155. 157. 160. 161. 162. oldal

Az intézeti gyámságot az egyes személyi és családi jogi rendezések tárgyában született 10.470/1945.(MK 198.) ME számú rendelet (kihirdetve 1945. november 6-án) vezette be. A gyermekvédelem és az intézeti gyámság szorosan összetartozó kategóriák. Az intézeti gyám a gyermekvédelem megvalósításának egyik formája, eszköze. Konkrétabb meghatározás szerint az intézeti gyám a hozzárendelt gyermekvédelmi feladatok megvalósítója, végrehajtója.

Az állami gyermekvédelemre vonatkozó egyes rendelkezéseket az 12.050/1948. Korm. számú rendelet módosította. A rendelet az állami gyermekvédő intézetek főbb feladatait szabályozta és kimondta, hogy az állami gyermekmenhelyek – a rendelet 1948. december 11-ki hatálybalépésétől kezdve – az „állami gyermekvédő intézet” elnevezést viselik.

1953 januárjától változott az a szabály, hogy intézeti gyám csak az intézet igazgató főorvosa lehetett. A módosítást követően a tisztséget a gyermekotthon vezetője, vagy igazgatási ügyekben eljáró helyettese is elláthatta. Ennek alapján nem kellett feltétlenül orvosi képesítéssel rendelkeznie a gyermekotthon vezetőjének. Az intézeti gyámságot ugyanazon kötelezettségek terhelték, és ugyanazon jogok illették meg, mint a gyámhatóság által kirendelt gyámságot. Az intézeti gyámságot a gyámhatóság nem menthette fel és nem mozdíthatta el, működése ellen észrevételt az intézetet fenntartó tanács végrehajtó bizottságához lehetett tenni.

Az intézeti gyámok túlterheltségének, a hozzájuk rendelt feladatok végrehajthatóságának problematikája már 1959-ben felmerült. A gyámügyi eljárás ekkor kiadott kézikönyve⁹ az intézeti gyámok működését aggályosnak tekintette: *„Az intézeti gyámságnak több száz gyermekről kell gondoskodnia, s azok közül többnek is lehet vagyona. Egyik vagyon a közelben, másik 50-60 km távolságban is lehetett. Az intézeti gyám ezeknek a vagyonoknak a kezelésére – minthogy túlzott megterhelést jelent számára – képtelen.”* 1970-től az intézeti gyám elszámoltatására a gyám számadására vonatkozó szabályok vonatkoztak.

Az 1/1974. (VI. 27.) OM számú rendelet pontosította a gyámsági számadás helyességének elbírálására, a számadás elmulasztására vonatkozó szabályokat. A számadás elbírálásánál értékelésre került, hogy a vagyonkezelés megfelelt-e a célszerű gazdálkodásnak és kiemelten vizsgálat tárgyát képezte, hogy a kiadások szükségesek voltak-e.

Az 1969-től 1986-ig terjedő időszakban az ideiglenes hatályú beutalás során a gyermekeket csak a legközelebbi gyermek és ifjúságvédő intézetbe – három éves kor alatti gyermeket csecsemőotthonba lehetett beutalni. A gyámhatóságok csak a gyermekek beutalásáról rendelkeztek, a gyermekek elhelyezését illetően nem voltak alternatívák. Az intézményes gyermekvédelmi hálózaton kívüli ugyanis más helyre gyermeket elhelyezni, beutalni nem lehetett. Az ideiglenesen beutalt, illetve állami gondozásba vett gyermek elhelyezése kizárólag az intézeti gyám volt jogosult.

A gyermek- és ifjúságvédő intézetek rendtartására vonatkozó 115/1978. (MK 11.) OM számú utasítás szerint az intézeti gyámság alatt álló kiskorú kapcsolattartása – akkori szóhasználat szerint láthatása – a szülő joga és egyben kötelezettsége volt. A gyámhatóság az állami gondozásba vétel, vagy intézeti elhelyezést elrendelő határozatában szabályozta az érintkezés formáit, jogában állt a szülői érintkezés jogát megvonni vagy korlátozni. A láthatás az intézeti gyám által megállapított rendszabályokhoz igazodott, ehhez kellett alkalmazkodni a láthatásra jogosult szülőnek, vagy más hozzátartozónak. A kapcsolattartás formája – a személyes találkozás mellett – a levelezés, a telefonon történő érdeklődés, ajándék és csomagküldés volt.

⁹ Szilágyi László-Balogh Miklós-Jászvári Irén: A gyámügyi eljárás kézikönyve, Művelődési Minisztérium Bp., 1959. 97. p.

Az intézeti gyám – mérlegelési jogkörben – engedélyezte a kimenőt és a szabadságot. A szabadság megadásáról, vagy megtagadásáról értesítette a gyámhatóságot és a hozzátartozókat is. Ha megtagadta a gyermek szabadságra bocsátását, a láthatás kérdésében végül a gyámhatóság döntött. Az intézeti gyám a kiskorú örökbeadásával kapcsolatban is konkrét jogosítványokkal rendelkezett.

Ebben az időszakban az intézeti gyámság alatt lévő, és intézeti elhelyezett kiskorúak ugyanabban a gyermekotthonban kerültek elhelyezésre.

A Csjt. 1986. évi módosítása fordulatot hozott a gyermekvédelem jelentőségének jogi és társadalmi elismerésében. Az 1986. évi IV. törvény alapján a szülői felügyelethez kapcsolódóan rendelkezett a jogalkotó a szülői gondviselésről és a gondozásról, nevelésről. A továbbiakban a jogalkotó szintén a Csjt.-ben rendelkezett – az addig alsóbb szintű jogszabályokban foglalt – gyermekvédelmi szabályokról, a kiskorúakról való állami gondoskodás címszó alatt.

A kiskorúakról való állami gondoskodásról szóló, 51/1986. (XI. 26.) MT rendelet sorrendiséget határozott meg az állami gondoskodás menetében. A cél az volt, hogy a gyermek a családi környezetében maradjon. „Az intézeti nevelésre csak akkor kerül sor, ha a kiskorú fejlődését környezete veszélyezteti. A törvényes garanciát jelentő bírói utat már akkor megnyitotta a jogszabály azzal, hogy a bíróság által felülvizsgálható – államigazgatási határozatok közé iktatta a kiskorú intézeti nevelésbe vételét elrendelő és a nevelés megszüntetése iránti kérelmet elutasító határozatot.

A beutalt gyermekeket először a fővárosban és a megyeszékhelyen kiépült gyermekvédő intézetek ún. átmeneti otthonban helyezték el az ideiglenes hatályú beutalás alapján. Ez az elhelyezés maximum 60 napig tartott. Ezt követően kerültek a gyermekek „véglegesen” a vélhetően legalkalmasabb gondozási helyre.

A gyermekvédő intézetek 1986-tól alkalmazták az első hivatásos nevelőszülőket, akik ugyan még nem voltak szakképzettek, de már főfoglalkozásban tevékenykedtek.

III./2. Az intézeti gyámság jogintézményének megszüntetését előidéző okok¹⁰

Az intézeti gyámság több mint fél évszázadon át működött. A jogintézményre vonatkozó – többször módosított – szabályokat az 1997. november 1-jén hatályba lépett Gyvt. helyezte hatályon kívül. A felmérések szerint Magyarországon 1997-ben a gyermekek 8,6 százalékának (20.955 fő) nevelését az állam biztosította, közülük 12.811 fő gyermekvédelmi intézményben, 7725 fő pedig nevelőszülőknél élt. A nevelőotthonokban elhelyezett gyermekek több mint fele száz férőhelynél nagyobb intézményben élt. A nevelőotthonokat korábbi kastélyokból, kúriákból vagy munkásszállókból alakították ki, nem voltak alkalmasak a korszerű nevelés, gondozás feltételeinek biztosítására. A gyermekek kétharmada számára nem állt rendelkezésre családi otthonhoz közelítő önálló lakóter.

A Gyvt. hatálybalépésekor a nevelőszülők nem voltak kellően felkészítve az egyre nagyobb arányban bekerülő serdülőkorú, többnyire sérült, nehezen kezelhető gyermekek fogadására. Nem volt megoldott a folyamatos szakmai segítségük, és nem volt megnyugtatóan szabályozva az anyagi elismerésük sem. Minden megyében és a fővárosban működő gyermek és ifjúságvédő intézet gyámi feladatokat ellátó vezetői nem tudtak a családból kiemelt gyermekek valódi gondozói, közvetlen nevelői, vagyonának kezelői és törvényes képviselői lenni. Az intézeti gyámok hivatásszerűen a „mamut” nagyságrendű gyermekvédő intézetekben több száz kiskorú felett viseltek gyámságot. A fővárosban ez mintegy 3500 fő kiskorú gyámságát jelentette. Gyermekek ezrei nőttek fel úgy, hogy gyámjukkal soha nem beszéltek, vele nem találkoztak.

¹⁰ Zámbo Géza: A gyermekvédelmi gyámság (Történeti gyökerek, jelenkori problémák és lehetséges jövőképek). Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. (2005.) 166-169. oldal

Az intézeti gyámság csak állami gondozásba vétellel létesült. Tekintettel arra, hogy az intézeti gyám a gyámságot a törvény értelmében vette át, az hivatali kötelezettsége volt, nem vonatkoztak rá a mentesülésre vonatkozó rendelkezések. Az intézeti gyámságot végig kísérő szabály volt, hogy az intézeti gyám a törvény értelmében – külön kirendelő határozat nélkül – az állami gondozásba vételt elrendelő határozat jogerőre emelkedésével vált a kiskorú törvényes képviselőjévé, gondozójává, vagyonának kezelőjévé. Az intézeti gyámságot ugyanazok a kötelezettségek terhelték, és ugyanazok a jogok illették meg, mint a hagyományos gyámságot. A lényeges különbség az volt, hogy az intézeti gyámságot jelentési kötelezettség nem terhelt. Egységes volt a szabályozás – a jogintézmény bevezetésétől kezdve – abban a tekintetben is, hogy a gyámhatóság az intézeti gyámságot nem menthette fel, nem mozdíthatta el. Az intézeti gyám a gyámolt vagyonát úgy volt köteles kezelni, mint a sajátját. Ez azt jelentette, hogy olyan gondossággal volt köteles eljárni gyámoltja ügyében, mint a sajátjában. A gyámhatóság az intézeti gyám vagyonkezelésére utasítást adhatott.

A gondozási-nevelési tevékenységet az intézeti gyámok áttételesen gyakorolták, mivel az állami gondozásba kerülő gyermekek általában kevés ideig tartózkodtak az intézet átmeneti otthonában. Az intézeti gyám elsődlegesen a kiskorú elhelyezésével foglalkozott ez – jóindulatú megközelítésünkkel is – csak részét képezte a gondozásnak, nevelésnek. Az intézeti gyám a törvényes képviselőt személyesen szinte alig gyakorolta, nevében más személyek, beosztott munkatársak jártak el meghatalmazással vagy anélkül. Ez vonatkozott a vagyonkezelői jogának gyakorlásához kapcsolódó feladatokra is.

Az intézeti gyám képtelen volt a jogalkotó akaratának megfelelni, azaz jogszabályból adódó feladatait minél inkább közvetlenül ellátni. Intézményvezetői feladatai mellett valamennyi intézményébe utalt állami gondozott kiskorú gyámságát kellett volna saját személyében ellátnia. Azonban főként a legproblémásabb kiskorú gyermekekkel foglalkozott, mivel csak a legbonyolultabb „ügyek” jutottak el hozzá. Sérült a közvetlenség elve, hiszen gyámoltjával való kontaktusa is igen esetleges volt. Az intézeti gyám az általa ellenőrzött és figyelemmel kísért szervezet által való gyámkodásra volt utalva, hiszen feladatai végrehajtásában a támaszt a gyermek- és ifjúságvédelem szervezetétől kapta. Ennek értelmében a gyermekvédő intézetek az állami gondoskodás alapján a gyermekek nevelését, gondozását irányító központi intézménnyé váltak.

Összeférhetetlenséghez vezetett az intézeti gyám – mint GYIVI igazgatója – számára az a körülmény, ha a beutalt egy-egy kiskorú gyámoltja esetében ellenérdeket kiváltó helyzet keletkezett. Például, ha a gyermekvédő intézetben állami gondozás alatt álló kiskorú gyámolt bűncselekményt követett el, és ugyancsak állami gondozott kiskorú gyámolt volt a sértett, a büntetőeljárásban egyszerre volt „a feljelentő” és „védő” az intézeti gyám. A gyámhatóságok az ilyen összeférhetlenségi problémák esetében gyakorlatban azt a megoldást alkalmazták, hogy a problémás gyermeket más gyermekvédő intézetbe helyezték el, hiszen helyzete tarthatatlanná vált. Ezzel az intézkedéssel az állandóság elve sérült, gyakori volt az intézetváltás az állami gondozott kiskorúak vonatkozásában.

III./3. A Gyvt. szerinti gyámság 2013. december 31-éig¹¹

A Gyvt. a megyei, fővárosi önkormányzatok szolgáltató feladatait kívánta megerősíteni. A gyermek és ifjúságvédő intézetek (GYIVI) korábbi feladatkörét jelentősen módosította, azt területi gyermekvédelmi szakszolgáltatásként fogta fel, az otthont nyújtó ellátás, az utógondozói ellátás, valamint az önkormányzati ellátási feladatok mellett. Mivel a GYIVI-k feladatainak egy része szolgáltató jellegű volt, ezt a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok (TGYSZ) jogutódként látták el. A gyámsági gondozói, valamint nevelőszülői tanácsadás a szakszolgálat feladatkörébe tartozott.

¹¹ Zámbo Géza: A gyermekvédelmi gyámság (Történeti gyökerek, jelenkori problémák és lehetséges jövőképek). Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. (2005.) 171-173.o 181.

A gyermekotthon vezetője, mint gyám (a továbbiakban: gyermekvédelmi gyám) volt a gyermekotthonban elhelyezett gyermekek gyámja. A lakásotthonban elhelyezett gyermek gyámságát a lakásotthon szakmai vezetője is elláthatta. A minisztériumi fenntartású, speciális ellátást nyújtó gyermekotthon vezetője nem volt kirendelhető az otthonban elhelyezett gyermekek gyámjával. Nevelőszülői kihelyezés esetén a gyámi feladatokat – vállalása esetén – nevelőszülő látta el.

A gyámhatóság a gyermek számára a területi gyermekvédelmi szakszolgálat részéről erre kijelölt hivatásos gyámot rendelt, ha az ideiglenes hatállyal elhelyezett, az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermeket a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) hatálya alá tartozó fogyatékosok és pszichiátriai betegek otthonában helyezte el, továbbá ha a nevelőszülő a gyámságot nem vállalta. Hivatásos gyámrendelésre került sor akkor is, ha a szülő hozzájárult gyermeke ismeretlen személy általi örökbefogadásához és a gyermeket a gyámhatóság ideiglenesen a leendő örökbefogadó szülőnél helyezte el. A hivatásos gyám egyidejűleg legfeljebb negyvennyolc gyermek gyámságát láthatta el.¹²

Zámbó Géza a hivatkozott doktori értekezésében kifejti, hogy a szakellátás csak korrekciót, kiegészítő segítséget tud a gyermeknek nyújtani, a szakellátás rendszerébe bekerülés okát nem tudja megszüntetni.

Ezért lehetőség szerint prevencióval, vagy az alapellátás keretében tett intézkedésekkel el kell kerülni, hogy a gyermek bekerüljön a szakellátási rendszerbe. Ha elkerülhetetlen a családból kiemelés, akkor arra kell törekedni, hogy a gyermek minél előbb visszatérhessen családjába. Tehát csak családból kiemeléssel nem lehet a problémát megoldottnak tekinteni.

A szerző a gyermekotthon-vezetői és a nevelőszülői gyámságot jogalkalmazói nézőpontból is bírálta.¹³ E szerint a gyermekotthon vezetője és gyámoltja között közvetlen napi érdemi kapcsolat kevésbé volt kimutatható. A gyermekotthon vezetőjének a gyámhivatallal kialakított kapcsolata a területi szakszolgálaton keresztül elsősorban a gyámi tanácsadó „közbeiktatása” folytán valósult meg. A közvetlen kapcsolat tulajdonképpen a formanyomtatványon benyújtott félévi jelentésekben, valamint a számadások útján realizálódott. A gondozáshoz, neveléshez, a törvényes képviselőhöz kapcsolódó gyámi feladatokat a gyermekkel közvetlenül foglalkozó szakdolgozók látták el. Lakásotthoni elhelyezés esetén, ha a lakásotthon szakmai vezetője volt a gyám, a kapcsolat közvetlenebb volt.

A gyámi feladatokat ellátó gyermekotthon (lakásotthon) vezetők nem voltak kellően felkészültek a polgári jogi, a családjogi, különösen a szociális és pénzügyi jog szabályait illetően. Bizonytalanok voltak abban, hogy a kiskorú vagyont hogyan tudják a legoptimálisabban hasznosítani, hiszen kellő befektetési ismeretekkel sem rendelkeztek.

A tapasztalatok szerint a nevelőszülői gyámok a vagyonneveléssel összefüggésben nem kaptak érdemi eligazítást, segítséget sem a nevelőszülői tanácsadótól, sem a gyámi tanácsadótól. A nevelőszülő gyámok esetében gondot okozott, ha a kiskorú vagyonnevelése bonyolult jogi eljárások igénybevételét tette szükségessé. Nem feltétlenül különleges szakértelmet igénylő ügyekről volt szó, de jelentős procedúrát kellett a gyámnak véghez vinnie a gyermek vagyonának megfelelő kezelése érdekében.

Zámbó Géza szerint a gyámi tanácsadók munkájának elismertetése országosan problémát jelentett. Álláspontja szerint a gyámhivatalok kevésbé tudták hasznosítani a gyámi tanácsadók tevékenységét, nem épült ki velük a közvetlen kapcsolat.

¹² Gyvt. 84. § (1) (2) (3) és (5) bekezdés (hatályos: 2013. december 31-ig)

¹³ Zámbó Géza: A gyermekvédelmi gyámság (Történeti gyökerek, jelenkori problémák és lehetséges jövőképek). Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. (2005.) 187. o. 188. o. 189. o. 198. o. 200. o. 235-238.o.

A gyámok tevékenységéhez kapcsolódó jelentések a szakszolgálaton keresztül jutottak el a gyámhivatalhoz, azok formálisak, uniformizáltak voltak. A gyámi tanácsadók elsődlegesen szakmai tanácsokat adtak, ellenőrzésük formális volt. A gyermekotthon-vezető gyámokra volt bízva az, hogy elfogadják-e a gyámi tanácsadó javaslatait, intézkedéseikért kizárólag ők voltak a felelősök.

A disszertáció megírása során folytatott konzultáció alapján a gyámhivatalok alig ismerték a nevelőszülői tanácsadók együttműködésének formáit és alig érzékelték annak hatásait. A gyakorlatban problémát jelentett, ha a nevelőszülői tanácsadó ugyanazon gyámolt problémáját tekintve más tanácsot adott, mint a gyámi tanácsadó.

A szerző véleménye szerint a gyermekotthon vezetők – tekintettel arra, hogy gyámként joguk volt a gyermek gondozási helye megváltoztatásának, elhelyezésének megszüntetésének kezdeményezésére ellenérdekűvé váltak a gyermek hazagondozását tekintve, mivel az volt a céljuk, hogy a „jó” gyermeket megtartsák.

Előfordul az is, hogy a nevelőszülők, mint gyámok nem segítik a kiskorú vér szerinti családjába való visszatérését. Ezekben az esetekben nagyon erős szülő-gyermek kapcsolat alakul ki a gyám és gyámoltja között.

A gyám ellenérdekű az ilyen esetekben, és inkább a vér szerinti szülő-gyermek kapcsolatának további lazulására mutatkozik törekvés a nevelőszülő gyám részéről. Ilyenkor burkolt örökbefogadásról van szó.

A tapasztalatok szerint a hazagondozást nehezíti a gyermekjóléti alapellátás és a szakellátás szakembereinek nem megfelelő együttműködése is.

Az alapellátás családgondozója objektív okok miatt – anyagi eszközök, közlekedési eszközök hiánya – nem jut el a gyermekotthonba, de szubjektív okok is hozzájárultak ahhoz, hogy nem kellő az együttműködése a szakszolgálattal. Ez a körülmény is okozója lehet, hogy gyermekotthonokból, lakásotthonokból kevés kiskorú kerül vissza vér szerinti családjába.

A helyi gyermekjóléti szolgálat részéről a vér szerinti család gondozása sokszor formális és szűk körű, ami nem elsősorban a családgondozó szakember hibája. A segítségnyújtásban a gyermekjóléti szolgálatok eszköztelenek, nem tudnak valós segítséget nyújtani a lakáshoz jutásban, a munkahely-keresésben, a rendszeres pszichiátriai-pszichológiai tanácsadás megszervezésében.

A gyermekvédelmi szakellátásban részesített gyermekek érdekében elengedhetetlenül fontos a családgondozás. Családgondozással, a család segítségével nagyobb az esély arra, hogy alkalmassá váljék és képes legyen a gyermek nevelésére.

A szerző kifejti azt is, hogy vannak esetek, amikor a leoptimalisabb családterápiával sem képes az alapellátás olyan helyzetet teremteni, hogy a gyermek visszakerüljön vér szerinti családjába.

A probléma ezeknél a családoknál annyira összetett, hogy a hatályos szabályozás kereteit szétfeszíti, olyan állami beavatkozást tenne szükségessé, amelyeket a rendszer nem tud megoldani.

Az esetek többségénél olyan súlyosak a problémák, hogy több ágazat együttes és komplex módon nyújtott segítsége tehetné képessé a családot eredeti funkciójának visszaállítására.

Elsősorban munkahelyteremtésre, lakhatásra és egészséges körülmények biztosítására, a szülők alkalmassá tételére, az alkohol- és drogfogyasztás visszaszorítására, különféle pénzügyi, foglalkoztatáspolitikai intézkedések megtételére gondol.

Összességében a gyermekvédelmi rendszer egyedülként nem alkalmas arra, hogy a családok hazagondozással összefüggő valamennyi problémáját megoldja.

IV. Nemzetközi tendenciák a de-institucionalizáció kapcsán

A Nevelőotthonok Nemzetközi Szövetsége (FICE)¹⁴ osztrák szervezete 2014 tavaszán szakértői találkozót hívott össze a gyermekvédelmi szakellátás alternatíváinak megvitatására. A legfontosabb kérdés az volt, hogyan illeszthetők be a felszabadított erőforrások a különböző szolgáltatásokba, hogy azok célzottan, hatékonyan működjenek, a gyermeki jogokat tiszteletben tartva. Több mint 40 osztrák és nemzetközi szakértő vett részt a St. Pölten-i konferencián, amit az osztrák FICE szervezet és Alsó-Ausztria tartományi parlamentjének egyik tagja közösen hívott össze, hogy áttekinthessék a jelenlegi helyzetet és a kihívásokat. Egyebek mellett az alternatív gondoskodásról szóló ENSZ Útmutatót is tárgyalták a résztvevők – amely már magyar nyelven is elérhető, egyebek mellett Hivatalom honlapjáról is¹⁵ –, az ennek gyakorlati megvalósítását segítő kézikönyvet és az ehhez kapcsolódó nemzetközi kampányt. Az Opening Doors kampány – hazánkban Kulcs a Jövőhöz néven – célja a gyermekjogi szemlélet erősítése a szakellátásban, a családok megerősítése sokféle szolgáltatással, a gyermekek intézeti ellátása helyett megfelelő alternatívák biztosítása azoknak, akik nem maradhatnak vérszerinti családjukban, a szülők és gyerekek megerősítése és az ezeket segítő közösségi, állami kezdeményezések támogatása. Elhangzott, hogy az intézményi ellátások kiváltásában nagyon fontos a folyamat vezetésének megtervezése, a különböző érintett szektorok közötti együttműködés és a szolgáltatások igénybevevőinek bevonása is, ami vonatkozik a gyerekekre és a fiatalokra is. Az átalakítás központi elemei a holisztikus, gyermekjogi szemlélet, a prevenció, a célzott, személyre szabott ellátások és szolgáltatások, az erőforrások átcsoportosítása az alternatív ellátási formákba, a gyereketthonok fokozatos felszámolása (és ezzel párhuzamosan az újak építésének moratóriuma), és az univerzális ellátások biztosítása, melyekkel minden család elérhető, akinek segítségre van szüksége. Minden gyermeknek joga van ugyanis ahhoz, hogy vérszerinti családjában nevelkedjen, és onnan csak akkor emeljék ki, ha már biztosan nincs más megoldás – akkor pedig olyan ellátásban kell részesülnie, ami számára a legmegfelelőbb.

A rendszer hatékony átalakításához szükség van az egységes és átfogó tervezésre, monitorozásra és értékelésre. A szociális, egészségügyi területen és az oktatásban dolgozó szakembereknek több, jobb képzésre és magasabb fizetésre van szüksége. Továbbá a nevelőszülők és családjaik támogatása és a nekik szóló szolgáltatások nagyon korlátozottak, nem elegendő a szupervízió, és nincs egyértelmű felelősségre vonhatóság sem az elhelyezés megghiúsulásakor, sem a valószínűsíthető abúzus vagy elhanyagolás esetében. Az intézménykiváltáshoz egységes, átfogó stratégiára és a közvélemény széles körű tájékoztatására, ismeretterjesztésre van szükség.

V. Az ügy érdemében

A Gyvt. 2014. január 1-jén hatályba lépett módosításának egyik meghatározó eleme a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetése. 2014. január 1-jét követően a Gyvt. 84. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén¹⁶ a gyermekvédelmi gyám kirendelése kötelező.

¹⁴ 1948-ban az UNESCO támogatásával alapították a FICE-t, a családon kívüli nevelés – különösen a nevelőotthoni nevelés – minden progresszív törekvését felkaroló és népszerűsítő nemzetközi szakmai szervezetét. A FICE a családon kívüli nevelés összes formáinak továbbfejlesztésén fáradozik. A FICE Magyarországi Egyesülete 1989. május 13-án alakult meg. <http://www.fice.hu/>

¹⁵ <https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Alternat%C3%ADv+gondolkod%C3%A1s+a+gyermekekr%C5%91l+%26%23x2013%3B%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf/adeddbf2-8efb-47f8-ac70-4614a0ebfcd8;jsessionid=DBDEB125B452B3667DC7F97D73881032?version=1.0>

¹⁶ Gyvt. 84. § (1) A gyámhatóság a gyermek részére gyermekvédelmi gyámot rendel, ha a) ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben helyezte el a gyermeket, és pert indított a szülői felügyelet megszüntetése iránt, b) a gyermek szülei hozzájárultak a gyermek ismeretlen személy által történő örökbefogadásához, c) a gyermek szülei ismeretlen helyen tartózkodnak, a gyermek a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény, valamint a menedékkjogról szóló törvény szerinti kísérő nélküli kiskorúak

A gyermekvédelmi gyám a feladatait a területi gyermekvédelmi szakszolgálattal létesített közalkalmazotti jogviszony keretében – 2015. január 1-jétől – önálló munkakörben, egyidejűleg legfeljebb harminc gyermek gyámságát látja el.

A gyámhatóság – a gyermek gondozási helyétől függetlenül – a területi gyermekvédelmi szakszolgálat javaslata alapján gyermekvédelmi gyámot rendel. A gyermek gondozási helyének megváltozása esetén kizárólag akkor rendelhető ki másik gyermekvédelmi gyám, ha az új gondozási helyen a gyámság ellátása másként nem biztosítható.

A gyermekvédelmi gyám feladatait a Gyvt. 86.-88. §-ai szabályozzák. Gyvt. 86. § (1) bekezdése rendelkezik a gyermekvédelmi gyám a gyermek gondozásával, nevelésével összefüggő feladatairól. E szerint a gyámnak a kirendelését követően legfeljebb tizenöt napon belül személyesen kell találkoznia a gyermekkel. Ezt követően legalább havonta egy alkalommal, a hatodik életévét be nem töltött gyermek esetén legalább kéthetente fel kell keresnie a gyermekeket. A gyám kötelessége, hogy a gyermek számára telefonon elérhető legyen, illetve – a gyermek kérésére – a gondozási helyén vagy semleges helyen való találkozás lehetővé tétele, a vér szerinti szüleivel, vagy más hozzátartozókkal való kapcsolattartás figyelemmel kísérése, szükség esetén elősegítése. A gyám feladata továbbá a gyermek oktatását biztosító nevelési-oktatási intézményekkel való kapcsolattartás, a gyermek iskolai előmenetelének, magatartásának figyelemmel kísérése.

A gyermek vér szerinti családja helyzetének megismerése érdekében a gyermekjóléti szolgálattal is együtt kell működnie, kirendelését követően harminc napon belül fel kell vennie a kapcsolatot a gyermek szüleivel, és azt a gyermekvédelmi gondoskodás időtartama, továbbá a nevelésbe vétel megszüntetését követően három hónapig fenn kell tartania.

A gyám részt vesz a gyermek egyéni gondozási-nevelési tervének elkészítésében és a gyermek helyzetéről – legalább félévente – jelentést készít a gyámhatóságnak. A gyermekek a gondozási helyről való engedély nélküli távozása esetén a gyám feladata, hogy az ismert helyen tartózkodó gyermeket visszavigye gondozási helyére. Az NM rendelet a gyermek hazagondozása érdekében a gondozási hely, a gyermekvédelmi gyám, valamint a gyermekjóléti szolgálat számára együttműködési kötelezettséget ír elő. A gyermek és családja közötti kapcsolat elősegítését a gyermek családjával való találkozására, hazakerülésére való felkészítést a rendelet 89.§-a külön nevesíti.

A családból kiemelt gyermek visszahelyezését segítő alapellátási feladatokat az NM rendelet 23.§-a tartalmazza. A gyermekjóléti szolgálat családgondozójának elsősorban a szülőket kell támogatnia a nevelésbe vétel megszüntetéséhez szükséges feltételek megvalósításában, a gyermekkel való kapcsolattartásban. Az alapellátás családgondozójának a nevelésbe vett gyermeket az elhelyezését követő két hónapon belül kell felkeresnie a gondozási helyén és a nevelésbe vétel ideje alatt folyamatosan kapcsolatot kell tartania a gyermek gondozási helyével, a szakszolgálattal és a gyermekvédelmi gyámmal.

Az átmeneti időszakban (2014. január 1-jétől 2014. december 31-éig) a korábban más munkakörben dolgozó munkatársak (gyámi-gondozói tanácsadók, hivatásos gyámok gyerekotthoni családgondozók) korábbi munkakörükből eredő feladataikat is ellátják. A gyermekvédelmi gyám kirendeléséig a szakszolgálatok feladata az ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban, fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában elhelyezett gyermekek, valamint az átmeneti és tartós nevelésbe vett gyermekek családgondozása. A már gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek kirendelt gyámjainak felmentésére és részükre gyermekvédelmi gyám kirendelésére az esedékes felülvizsgálati eljárás során kerül sor.¹⁷

minősül vagy a szülők bármilyen más okból nem gyakorolják szülői felügyeleti jogukat, és egyik esetben sem lehetséges családbafogadó gyám kirendelése, d) nevelésbe vette a gyermeket.

¹⁷ Gyvt. 82. § (2) (3) bek., 161/L. § (1) és (2) bek.

A szakszolgálatok a gyermekvédelmi gyám jogintézményének bevezetését pozitívnak ítélik, véleményük szerint a gondozási helytől független személy a gyermeki jogok érvényesülését jobban tudja képviselni. A szakemberek álláspontja szerint azonban a feladat maradéktalanul akkor látható el, ha a 30 gyermek/gyám esetszámot tartani lehet. Több intézmény aggályosnak találta a feladatellátásra való felkészülési idő rövidegét, valamint a kettős munkakörből eredő túlterheltséget.

A szakszolgálatok a korábbi beáramlási adatok alapján felmérték a szükséges gyermekvédelmi gyámi létszámot, az ahhoz igazodó státuszok azonban 2014 első felében még nem álltak rendelkezésre. A kapott információk szerint azonban több megyében az év második felére a foglalkoztatott gyámok esetszámai elérik a törvényben meghatározott maximális létszámot. Az ezt követően esedékes felülvizsgálati eljárásokban vagy nem történik gyámváltás, vagy csak a már működő, de a törvényben meghatározott maximális számú gyermeklétszám gyámságát ellátó munkatársat rendelhet ki a gyámhivatal. Emellett az újonnan nevelésbe vett gyermekek részére csak gyermekvédelmi gyám rendelhető. Tekintettel arra, hogy a gyermek szüleinek szülői felügyeleti joga a nevelésbe vételtől kezdődően szünetel, a gyermekvédelmi gyám kirendelése a nevelésbe vétellel egyidejűleg, akkor is kötelező, ha a szakszolgálattal foglalkoztatási jogviszonyban álló minden gyermekvédelmi gyám esetszáma meghaladja a törvényi maximumot.

A fent vázolt helyzetekben a gyermekvédelmi gyám kirendelése átmeneti lehet, a gyámi létszám feltöltését követően gyámváltás szükséges.

A jogalkotó szándéka a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetésével egyértelműen az volt, hogy a nevelésbe vétel kezdetétől annak megszűnéséig a gyermek sorsát egy szakember kísérije figyelemmel, a gyám személyének változására – a gondozási helytől függetlenül – csak végső megoldásként legyen lehetőség. A jogszabályi változás célja a gyermek állandóságához és biztonságához fűződő joga érvényesülése, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül azon szakmai vélemény sem mi szerint a gyermek gondozási helye és a gyermekvédelmi gyám működési helye közötti nagy távolság esetén sérül a közvetlenség elve.

Álláspontom szerint a törvényi szinten szabályozott esetszámot meghaladó kirendelésükkor a gyermekvédelmi gyámok nem tudják maradéktalanul ellátni a Gyvt.-ben meghatározott feladataikat.

Mindebből következően a gyermekvédelmi gyámok – akár átmeneti időre való – 30 gyermeket meghaladó kirendelése megalapozza a gyámolt gyermek állandóságához, védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmével összefüggő visszásság megállapítását.

Ahhoz, hogy a gyermekvédelmi gyámok a jogszabályban meghatározott feladataikat maradéktalanul el tudják látni a személyi feltételek mellett elengedhetetlenül szükséges a tárgyi feltételek (számítógép, gépkocsi, személyes használatú mobiltelefon, elektronikus postafiók) biztosítása is. *A munkavégzéshez szükséges tárgyi feltételek hiányossága állandósítja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásság veszélyét.* A szakszolgálatok részéről több kritika érkezett az alapellátás együttműködési készségével kapcsolatban. A gyermekvédelmi alapellátást érintő korábbi ombudsmani vizsgálatok is feltárták, hogy az alapellátás családgondozói a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermek családjának gondozásával összefüggő feladataikra fordítják (tudják fordítani) a legkevesebb figyelmet.¹⁸ A jelentésben hivatkozott doktori értekezés ugyancsak utal az alapellátás és a szakellátás nem kellő együttműködésére, a vér szerinti család formális gondozására. Tény az is, hogy a szakellátásba vett gyermekek vér szerinti családba való visszagondozásában az önkormányzatok nem érdekeltek.

¹⁸ OBH 4226/2006., OBH 5158/2007., OBH 1905/2009. és AJB 2227/2010. számú jelentések

A gyermek hazagondozása érdekében a gyermekjóléti alapellátás és szakellátás együttműködését, a gyermekjóléti alapellátás fejlesztését magam is kiemelkedő jelentőségűnek tartom. Egyetértek azzal, hogy a súlyos, összetett problémákkal küzdő családok számára csak komplex módon való segítségnyújtással kísérhető meg a család eredeti funkciójának helyreállítása. Osztom a szakmai véleményeket a tekintetben is, hogy a szakellátásba kerülés lehetőség szerint prevencióval, illetve az alapellátás keretében tett intézkedésekkel kell elkerülni (pl. felnőttképzés, munkahelyteremtés, lakhatási segítség, egészségvédelem, szülői szerepre való felkészítés, családtervezés).

Összességében ezen – több ágazatot érintő –, összehangolt intézkedések hiányában a gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekét képviselő eljárás elve nem érvényesülhet maradéktalanul. A hiányosság a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszasság veszélyét állandósítja.

Az adatkezelésre a Gyvt. 135. §-a a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket gyakorló szerveket és személyeket, a gyermekjóléti alapellátást és gyermekvédelmi szakellátást nyújtó szolgáltatót, intézmény fenntartóját, vezetőjét, a befogadó szülőt, a gyermekjogi képviselőt, az áldozatsegítés és a kárenyhítés feladatait ellátó szervezeteket, valamint a gyermekvédelmi szakértői bizottságot hatalmazza fel. Ha a gyermek panaszának orvoslása érdekében feltétlenül szükséges a betegjogi képviselő, illetve az ellátottjogi képviselő is jogosult adatkezelésre.

A törvény a gyermekvédelmi gyámot az adatkezelők között nem nevesíti. A gyermekvédelmi gyám azonban a nevelésbe vételétől kezdődően felelős a gyermek sorsának alakulásáért. Egyebek mellett törvényes képviselői hozzájárulást ad az egészségügyi beavatkozásokhoz, hatósági eljárások során – így büntetőügyekben is – ellátja a gyermek képviseletét, a hazagondozás érdekében figyelemmel kíséri a vér szerinti család életét, ahhoz, hogy feladatát el tudja látni kezelnie kell a gyermek adatait.

Ebből következően a gyermekjogok érvényesülésének akadálya lehet, ha a gyermekvédelmi gyám csupán a szakszolgálat vezetőjén keresztül jogosult a gyermek adatainak kezelésére.

Az NM rendelet 2. számú mellékletének II. Szakellátások pontja tartalmazza a gyermekvédelmi szakellátásban betöltendő munkaköröket, a szakmai létszám irányszámait, és a létszámminimum normáit. A rendelet szerint a nevelőszülői hálózatban nem kötelező pszichológus alkalmazása. A gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek befogadó (nevelőszülőhöz) való helyezéséről a Gyvt. 161/M. § -a rendelkezik. E szerint 2016. december 31-éig – a jogszabályban meghatározott kivételekkel – minden tizenkettedik életévét még be nem töltött gyermeket befogadó szülőnél kell elhelyezni. A Gyvt. 45. §-ában meghatározott teljes körű ellátás keretében a gyermek mentálhigiénés gondozásáról is gondoskodni kell. Álláspontom szerint a szakellátásban nevelkedő gyermeknek a gondozási helyétől függetlenül szüksége lehet pszichológusi segítségére, támogatásra.

Mindezekre tekintettel azáltal, hogy a nevelőszülői hálózatok számára nem kötelező a gondozotti létszámhoz igazodóan pszichológus alkalmazása sérül a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga.

A hazai jogszabályok már több mint 12 évvel ezelőtt tartalmaztak rendelkezéseket a fogyatékos személyeket ellátó nagy létszámú intézmények kiváltására, átalakítására vonatkozóan.

A Fot. 2010. március 30-ig hatályos szabálya a következőképpen szól: „29. § (5) A fogyatékos személyek számára tartós bentlakást nyújtó intézményeket fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig át kell alakítani oly módon, hogy az önálló életvitelre személyi segítséssel képes fogyatékos személyek ellátása kisközösséget befogadó lakóotthonban történjen, továbbá az arra rászoruló fogyatékos személyek számára humanizált, modernizált intézményi ellátást kell biztosítani.”

Ennek a törvényi előírásnak a szellemében került sor a lakóotthoni szolgáltatás nevesített bevezetésére a szociális törvényben, és került felállításra az a bizottság, mely a fogyatékos személy önálló életvitelre való képességét vizsgálta. A vizsgálatok során az érintett fogyatékos személyek nagyobb részének esetében az önálló életvitelre való alkalmatlanságot állapították meg, ezzel a nagyobb létszámú intézmények humanizálására, modernizálására irányuló törekvések kerültek előtérbe.¹⁹

A hazai fogyatékosügy politikai sikere, hogy hazánk volt a világon az első állam, amely mind a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezményt, mind pedig az ahhoz tartozó Fakultatív Jegyzőkönyvet ratifikálta a 2007. évi XCII. törvénnyel. Az Egyezmény több mint egy hagyományos értelemben vett nemzetközi emberi jogi dokumentum, mert a részes államok számára követendő alapelveket is előír és konkrét elvárásokat, beavatkozásokat fogalmaz meg. A 19. cikk kimondja, hogy a fogyatékosokkal élő személyeknek egyenlő joga van a közösségben való élethez, amelyhez az aláíró államok megfelelő otthoni, bentlakásos és egyéb közösségi támogató szolgáltatásokat biztosítanak.

A fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény ratifikálásával a jogalkotó letette a voksát a közösségi alapú szolgáltatások, a lakóotthoni ellátás megszervezésére irányuló szakmapolitikai irány mellett.

A Fot. 17. § (1)-(5) bekezdéseinek 2011. január 1-jétől hatályos szövege alapján: a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 főnél nagyobb férőhelyszámú szociális intézményi férőhelyt ki kell váltani, 2013. december 31-éig legalább 1500 fő fogyatékos és pszichiátriai beteg személynek ellátást nyújtó intézményi férőhely kiváltásához az európai uniós társfinanszírozással megvalósuló fejlesztési programok nyújtanak támogatást, a kiváltásra nem kerülő intézményi férőhelyek kiváltására a Kormány által meghatározott rendben kerül sor. Az Szt. módosítása szerint 2011. január 1-jétől már nincs mód a férőhelyek olyan bővítésére, ami a „régiszerkezetű” további megerősödését jelentené; új férőhely már csak lakóotthoni formában hozható létre.²⁰ Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése értelmében *minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.* Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése pedig kimondja, hogy *Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*

A vizsgálat feltárta, hogy az intézményi férőhelykiváltási Stratégia kialakításánál nem fordítottak kifejezett figyelmet a fogyatékosokkal élő gyermekekre. A dokumentumból hiányzik az ezen különösen védendő és támogatandó csoport – életkoruknál, ennél fogva csökkent érdekérvényesítő képességük miatt speciális – igényeinek, szükségleteinek felmérése. A kiskorú gyermekek vonatkozásában a Stratégia nem tér ki a közösségi élet kialakításának, az alapvető jogaik (legfőképpen a családhoz való jog, a véleménynyilvánításhoz és a részvételhez való jog) és a gyermekek mindenekfelett álló érdeke érvényesülésének alapvető garanciáira; nem határoz meg a gyermekek vonatkozásában a Stratégia végrehajtására pontos és részletes irányelveket, az egyes feladatok teljesítésére határidőt.

Az intézményekben élő gyermekeket illetően további problémát jelent, hogy a Stratégia kizárólag a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 fő feletti befogadóképességgel rendelkező bentlakásos intézetekre terjed ki. Ennek következtében a férőhely kiváltási rendelkezések nem vonatkoznak azokra a kiskorúakra, akik fogyatékos személyek rehabilitációs intézményeiben vagy nagy létszámú lakóotthonokban élnek, illetve azokra a kiskorú gyermekekre sem, akik az oktatás-nevelés rendszerében élnek intézményes keretek között.

¹⁹ Stratégia 6.-7. oldal

²⁰ Stratégia 7-8. oldal

Magyarország által is elismert nemzetközi és az európai uniós dokumentumok alapján a közösségi élet minden fogyatékos személy számára hozzáférhető kell, hogy legyen, még a legsúlyosabb fokban fogyatékos személyek számára is, bármely életkorban. *Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást biztosító szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló Stratégiában érintett, illetve – a jogszabály alanyi kört szűkítő rendelkezései folytán – abból kimaradó fogyatékossgal élő gyermekek tekintetében a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, a fogyatékossgal élő személyek védelmének követelménye sérelmével összefüggésben alapjogi visszásság áll fenn, továbbá csorbul az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye.*

Összegzés

A gyermekvédelmi rendszer átalakításának egyik legjelentősebb kérdése a gyám szerepének, funkciójának korszerűsítése. Az állam gondoskodásában lévő gyermekek gyámságának több mint fél évszázadra való visszatekintésében láttunk példát a több száz gyermek gyámságát ellátó intézeti gyám kirendelésére, és a feladat ellátását a gyermekkel való személyes kapcsolatot előtérbe helyező szabályozásra is. Olvashattunk az intézeti gyámság megszüntetésének okairól, nyomon követtük a Gyvt. által bevezetett gyámságot és kritikáit. A 2014. január 1-jétől kirendelt gyermekvédelmi gyámok a gyermek gondozási helyétől független személyek, akik a gyermekkel való közvetlen és személyes kapcsolattartás mellett – a nevelésbe vétel fennállása alatt – felelősek a gyermekért, kötelesek figyelemmel kísérni a gyermek gondozását nevelését, ellátják a vagyonkezelői és törvényes képviselői feladatokat. A jogintézmény bevezetését követő első hónapok tapasztalatai alapján messzemenő következtetések még nem vonhatók le, azonban – álláspontom szerint – a gyermekjogok mind teljesebb körű érvényesülésére irányuló jogalkotói szándék csak a jogszabályban meghatározott személyi és tárgyi feltételek maradéktalan teljesítésével, valamint a gyermekvédelmi gyámok folyamatos képzésével, továbbképzésével lehetséges. A jövőre nézve nem hagyhatók figyelmen kívül az átmeneti időszak első hónapjainak tapasztalatai, a jobbitást szolgáló szakmai javaslatok. Ezen szakmai tapasztalatok és javaslatok összegyűjtésének célja a jogalkotó figyelemfelhívása az esetlegesen szükséges változtatásokra. Az intézményi férőhelykiváltás valamennyi hazai bentlakásos intézményi struktúrát érinti, de különösen a gyermekvédelem rendszerével összefüggésben fontos kiemelni, hogy szükség van a Stratégia olyan irányú felülvizsgálatára és módosítására, amely a végrehajtás során határozott irányelveket rögzít az érintett fogyatékossgal élő gyermekek Alaptörvényben, valamennyi hazai jogszabályban és nemzetközi, valamint európai uniós dokumentumban deklarált alapvető jogai érvényesülése vonatkozásában.

Intézkedéseim

Figyelemmel arra, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára is visszavezethető, a visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján javaslom az *emberi erőforrások miniszterének*, hogy fontolja meg

- a nevelőszülői hálózatokban a gondozotti létszámhoz igazodóan pszichológus alkalmazásának jogszabályi szintű rendezését;
- a Gyvt. 135. § (1) bekezdésének kiegészítését azzal, hogy adatkezelésre a gyermekvédelmi gyám közvetlenül legyen jogosult;
- az intézményi férőhely kiváltási Stratégia olyan szempontú vizsgálatát és kiegészítését, amely figyelemmel van a fogyatékossgal élő gyermekek egyedi igényeire és szükségleteire, és biztosítja számukra a gyermekek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdeke érvényesülésének garanciáit.

Az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy

- kísérje fokozott figyelemmel, hogy a gyermekvédelmi szakszolgálatok fenntartói folyamatosan gondoskodjanak a gondozott gyermek létszámahoz igazodó gyermekvédelmi gyámi státuszokról, továbbá a gyámok munkavégzéséhez szükséges tárgyi feltételek biztosításáról,
- kiemelten támogassa a gyermekjóléti alapellátási szolgáltatást nyújtók prevenciós tevékenységét.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét, valamint a nemzetgazdaságért felelős minisztert*, hogy egymással együttműködésben – a gyermekvédelmi alapellátás és szakellátás intézményeinek bevonásával – a gyermekek szakellátásba való kerülése, illetve a szakellátásban élő gyermekek mielőbbi hazagondozása érdekében – tegyen határozott lépéseket a súlyos, összetett problémákkal küzdő családok komplex módon való segítségnyújtása érdekében, ideértve mindezek finanszírozási feltételeinek megteremtését.

Budapest, 2014. szeptember

Székely László sk.