

A gyámhivatali felülvizsgálatok gyakorlata a fővárosban

A felülvizsgálatra vonatkozó jogszabályok

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény hatályba lépése több strukturális változást / változtatást tett szükségessé. A legfontosabbak közé tartozik a gyermekjóléti és gyermekvédelmi rendszer működtetőinek feladatmegosztása, hatásköreinek kijelölése, a gyermekjóléti alapellátások rendszerének kiépítése, a gyermekvédelmi szakellátás szervezeteinek átalakítása és az új gyámügyi igazgatás rendszerének kialakítása.

A Gyermekvédelmi törvény hatályba lépése előtt a hosszú távú gondozás-nevelés tervezésének hiánya miatt a gyermekek családból való kiemelését elrendelő intézkedések mellett nem alakult ki a családba visszahelyezés hatékony segítése, illetve ezt megelőzően az állami gondoskodásban élő gyermekek intézeti életének nyomon követése. A Gyermekvédelmi törvény, családcentrikus gondolkodásmódjának köszönhetően, orvosolta ezt a rossz gyakorlatot, évente történő felülvizsgálatra kötelezvén a gyámhivatalokat.

Az átmeneti és tartós nevelésbe vétel felülvizsgálatáról a következőképpen rendelkezik:

79§ (1) „A gyámhivatal az átmeneti nevelésbe vétel feltételeinek fennállását a gyám (hivatásos gyám) tájékoztatása alapján évente felülvizsgálja, és ennek során dönt az egyéni elhelyezési terv fenntartásáról vagy módosításáról.”

80.§ (6) „A gyámhivatal a tartós nevelésbe vételt a gyám (hivatásos gyám) tájékoztatása alapján évenként felülvizsgálja.”

A 149/1997. sz. kormányrendelet a Gyermekvédelmi törvény fent idézett paragrafusait az alábbiakkal egészíti ki:

109.§ (1) „A gyámhivatal az átmeneti nevelésbe vétel éves felülvizsgálata során tájékoztatást kér a gyámtól, a gyermekvédelmi szakszolgálattól, a gyermekotthonról, illetve a gyermekjóléti szolgálattól

a) a szülő-gyermek kapcsolat alakulásáról,

b) a szülőnek a nevelőszülővel, illetve a gyermekotthonnal való együttműködéséről,

c) a szülő életkörülményeinek alakulásáról,

d) a gyermeknek a kijelölt gondozási helyre történő beilleszkedéséről,

e) a gyám tevékenységéről.”

109.§ (2) „A gyámhivatal a felülvizsgálat során indokolt esetben tárgyalást tart, amelyre meghívhatja a szülőt és a gyermeket, valamint a gyermekotthon, a területi gyermekvédelmi szakszolgálat és a gyermekjóléti szolgálat képviselőjét.”

Értelmezési nehézségek

A jogszabály értelmezése önmagában véve is számos kérdést vet fel, és talán éppen ennek köszönhetően eltérő az egyes gyámhivatalok gyakorlata a felülvizsgálatok vonatkozásában. A 79. § (1) alapján a felülvizsgálat lényege az egyéni elhelyezési tervben leírtak megvalósulásának áttekintése, és annak megállapítása, hogy szükséges-e a tervek módosítása, vagy – épp ellenkezőleg – annak változás nélküli helybenhagyása. A terveknek ezek szerint kiemelt jelentősége van, és nem feltétlenül csak a gondozási hely vagy a gyám

személyének vonatkozásában szükséges áttekinteni. Mint minden terv, az egyéni elhelyezési terv is valamilyen cél elérésének érdekében születik, ezért a felülvizsgálat során előfordulhat, hogy magát a célt kell megváltoztatni, de az is lehet, hogy a cél elérésének érdekében megállapított feladatok megváltoztatására van szükség. Ennek kellene történnie például abban az esetben, amikor egy gyermek hazakerülésének esélye megnő, és ezért a gyermek érdekét a kapcsolattartás gyakoriságának sűrítése szolgálná. A felülvizsgálatokkal kapcsolatos jogszabályok értelmezését tekintve gyakran problémaként jelenik meg az is, hogy mikor kell felülvizsgálatot tartani. A jogszabály szerint ugyanis évente kötelező, de sokan nem tudják, hogy ennél sűrűbben is lehet. Amennyiben ugyanis a felülvizsgálat lényege az, hogy az egyéni elhelyezési terv fenntartásáról avagy módosításáról kell dönten, akkor értelemszerűen minden olyan alkalom, amikor az egyéni elhelyezési tervet meg kell változtatni, egyenértékű egy felülvizsgálattal, ill. annak kell tekinteni. (Pl.: gondozási hely megváltoztatása, kapcsolattartás módosításának szükségessége, gyám személyének megváltozása, szülők halála, felügyeleti joguk megvonása stb.) A gyámhivatalok többsége azonban ezeket az eseteket nem tekinti felülvizsgáltnak, ami számunkra azért fontos, mert nem tudható, hogy a felülvizsgálatokról hozott határozatokban feltüntetett dátum, amely a következő felülvizsgálat idejét jelöli meg, érvényesnek tekinthető-e, avagy nem. Ez a munka ütemezése szempontjából minden érintett félnek gondot okoz.

Remények és csalódások

A Gyvt. hatályba lépését követően, amikor minden intézeti és állami nevelt gyermek esetében el kellett készíteni az egyéni elhelyezési terveket, azzal az illúzióval fogtunk hozzá a munkához, hogy e terveknek különös jelentősége van, hiszen úgy gondoltuk, hogy az elhelyezési tanácskozások megtartása szükségszerűen hozzásegíti a szakmát egy paradigmaváltáshoz, és feltámasztja

az együttműködés igényét. Bízunk benne, hogy innentől kezdve minden – a szakellátásban lévő és újonnan bekerülő – gyermek és szülei, továbbá a gyermek sorsáért felelős szakemberek tudni fogják, milyen okok vezettek a gyermekek családból való kiemeléséhez, valamint azt is, hogy kinek mit kell tennie annak érdekében, hogy a gyerekek kikerülhessenek a szakellátásból. Hittünk abban: nyilvánvalóvá válik, hogy a szakellátásba kerülés nem tekinthető végállomásnak, és ezt szülőnek, gyermeknek, szakembernek egyaránt tudnia kell. Bízni lehetett abban is, hogy a tervek, a feladatok és a feladatok megvalósításáért felelős személyek nevesítése a számonkérhetőséget is magában hordozza. Ezzel szemben azt látjuk, hogy mindez vagy formálisan valósult meg, vagy egyáltalán nem, és elmaradt a paradigmaváltás is.

A felülvizsgálatok a gyakorlatban

A Gyámi Tanácsadói Szolgálat felülvizsgálatokkal kapcsolatos tapasztalatait az alábbi kérdésekre adott válaszok alapján vizsgáltuk:

–Hány esetben, és milyen indokkal tartott a gyámhivatal tárgyalás keretében felülvizsgálatot?

–Hány esetben, és milyen indokkal tartott a gyámhivatal rendkívüli, soron kívüli felülvizsgálatot?

–Előfordult-e, és ha igen, milyen esetben, hogy a gyámi tanácsadó véleménye nélkül hoztak határozatot?

–Kiket hívtak meg a felülvizsgálatra, és a meghívottak vajon elmentek-e?

–A felülvizsgálat előtt informálódott-e a gyámhivatal, és ha igen, kiktől?

–Amennyiben az egyéni elhelyezési tervet bármilyen okból módosítani kellett, ezt felülvizsgálatnak tekintette-e a gyámhivatal?

A válaszok tükrében a következőket állapíthatjuk meg:

1. A tárgyalásos felülvizsgálatokat többnyire előkészítés nélküli folytatják le, ahol gyakran sem a szülők, sem a gyerekek nem tudják, hogy mi is fog történni. Megijednek a számukra sokszor idegen szakemberek hadától, nem értik, ki miért avatkozik bele a legföltettebb magánügyeikbe. Minden tárgyalásos felülvizsgálat előtt fel kellene készíteni a gyermekjóléti szolgálatnak a szülőket, a gyámnak a gyermekeket; ez elősegítené, hogy ne megszeppenve, passzívan vegyenek részt a munkában, hanem aktív közreműködőként. A felülvizsgálati tárgyalásnak egyébként sem az a lényege, hogy ott új információk kerüljenek napvilágra, felszakadjanak a régi sebek, elszabaduljanak az indulatok. A tárgyalás előtt a szakembereknek rendelkezniük kell minden egyes információval, amely segíti, előreviszi az adott ügyet, és egy kialakult véleménnyel, egyeztetett, elfogadott állásponttal kell leülniük a megbeszélésen. Természetesen ez azt feltételezná, hogy jól működnek a kommunikációs csatornák a különböző gyermekvédelmi intézmények és munkatársaik között.
2. Sajnos a mai tapasztalatok azt mutatják, hogy nem megfelelő az információáramlás, de nincs olyan intézmény sem, amely összefogná, kézben tartaná az egy-egy családdal kapcsolatos valamennyi adatot, értesülést. Ez olyankor okozza a legnagyobb gondot, amikor az egy családhoz tartozó gyerekek illetékessége esetleg más-más gyámhivatalhoz tartozik, még rosszabb esetben más TEGYESZ-hez is.
3. A gyámhivatalok felülvizsgálataik alkalmával nem hívják meg a másik gyámhivatalhoz tartozó testvéreket, mert nem tekintik magukat illetékesnek az ügyükben, de az is előfordul, hogy nem tudnak a létezésükről. Családok szakadnak így szét a kapcsolat hiánya miatt, testvérek felejtik el egymást.

4. A 2002. év végi adatokat alapul véve 2009 átmeneti és 180 tartós nevelésbe vett gyermek volt a Fővárosi TEGYESZ nyilvántartásában. Ebből 262 gyermek esetében tartottak felülvizsgálatot tárgyalás keretében, amelyekről nem minden esetben született határozat. Összehasonlításképpen érdemes megjegyezni, hogy az ennek megfelelő adat 2000-ben 626, míg 2001-ben 490 volt. Tekintve, hogy a szakellátási rendszerben levő gyermekek számában évente alig tapasztalható változás, a felülvizsgálatok tárgyalás keretében történő megtartásában figyelemre méltó a csökkenés. Tapasztalataink szerint sok esetben még az íróasztal mellőli felülvizsgálat is elmaradt, így határozat sem született.
5. Amennyiben a gyámhivatalok meghozták a felülvizsgálati határozatokat, azok jó részében nem tüntették fel a következő felülvizsgálat időpontját. Ez, bár a tervezést illetően nehézséget okoz a gyámi tanácsadók számára, jelentésadási kötelezettségük ütemezését nem feltétlenül kell, hogy befolyásolja.
6. A II., a XIV., a XXIII. és a közelmúltig a IV. kerületi gyámhivatal is kivétel nélkül minden felülvizsgálatot tárgyalás formájában tartott meg. Ezt a gyakorlatot azért preferálják, mert a papírokból történő felülvizsgálatot személytelennek tartják, és így könnyebben hozzájuthatnak olyan információkhoz, amelyek a munkájukat segíthetik. Megjegyezni kívánjuk, hogy a tárgyalásos formában tartott felülvizsgálatok szakmailag kívánatosak lennének, hiszen ezekben az esetekben a gyerekekkel való személyes kapcsolat megléte jobban motiválja a gyámhivatali ügyintézőt arra, hogy a gyermek ügyében szükséges intézkedéseket tegye. De azt is tudjuk, hogy egyes gyámhivatalok oly mértékben leterheltek, hogy ezt bár szeretnék, mégsem tudják megvalósítani. Ezért az előbbieken nem említett

gyámhivatalok csak indokolt esetben tartanak tárgyalásos felülvizsgálatot.

Az indokok a következők:

- átmeneti nevelés megszüntetése,
- kapcsolattartás szabályozása,
- szülők életkörülményeinek változása,
- a gyermek kérte,
- a gondozott külön kérte elhelyezésének megváltoztatását,
- a gyám kérte,
- a gyámi tanácsadó kérte, mert a) a gyermek kérését tolmácsolta, b) a gyám kérését tolmácsolta, c) ellentétes információ birtokában ettől várta a helyzet tisztázását
- a gondozási hely megváltoztatását kérte valaki
- a szülő kérte az átmeneti nevelés megszüntetését,
- a szülő kérte tartós nevelés esetén a kapcsolattartást.

7. Egyes gyámhivatalok tárgyalás keretében tartanak felülvizsgálatot, ha új gyermek kerül hozzájuk illetékességváltozás miatt, abból a célból, hogy megismerjék őt.
8. Megítélésünk szerint a gyámhivatalok egyes esetekben, mint például az örökbefogadhatóvá nyilvánítás előtt, hibásan alkalmazzák a tárgyalás keretében tartott felülvizsgálati formát, ami csak az örökbefogadási eljárás idejét hosszabbítja meg – feleslegesen. A gyermekek szakszerű ellátásának érdekében elkerülhetetlen az örökbefogadási eljárások felgyorsítása, amely csak úgy valósítható meg, ha az illetékes gyermekjóléti szolgálat, a területi gyermekvédelmi szakszolgálat, valamint az illetékes gyámhivatal együttműködik annak érdekében, hogy a gyermekek minél előbb családba kerüljenek.

9. A gyámhivatalok szinte minden esetben kérik, és nagyon fontosnak tartják a gyámi tanácsadók véleményét, tájékoztatását az egyes felülvizsgálatok előtt. Csak néhányszor fordult elő a tavalyi évben, hogy a gyámi tanácsadók tájékoztatása nélkül született volna meg a felülvizsgálati határozat, például egészségügyi gyermekotthonban nevelkedő gyermek esetében, illetve átmeneti nevelés megszűntetésekor. Általában az a jellemző, hogy a gyámhivatalok a tárgyalás keretében történő felülvizsgálatok előtt összegyűjtik az érintett felektől az információkat.
10. Amennyiben a gyámhivatalok tárgyalás keretében tartották meg a felülvizsgálatokat, akkor a gyámokat, a gyámi tanácsadókat, a szülőket, indokolt esetben a gyermeket, a gyermekjóléti szolgálat munkatársát, a nevelőszülőt, a nevelőszülői tanácsadót, a családhoz tartozó érdekelt felet (pl. élettárs, nagyszülő, testvér, egyéb rokon) hívták meg. A meghívottak közül sokszor a gyám és a vér szerinti szülők nem jelentek meg. A gyám – elsősorban a gyermekotthoni gyám – többnyire meghatalmazottját küldi el, aki vagy a gyermekotthon családgondozója, vagy a gyermekotthon egyik nevelője. Ez sokszor hátráltatja a munkát, hiszen a gyámi teendőkről a megjelent személy nem minden esetben tud tájékoztatást adni. A vér szerinti szülők távolmaradásának többnyire az az oka, hogy tartózkodási helyük ismeretlen.
11. Nem tekinthető általánosnak, de az is előfordult, hogy sem a gyám, sem a gyermekjóléti szolgálat nem képviseltette magát, ebben az esetben a felülvizsgálati tárgyalás elmaradt. Elkerülhetetlen a gyermekjóléti szolgálatok jelenléte a tanácskozásokon, hisz a gyermekjóléti szolgáltatás komplex feladat, így nemcsak a gyermekek családban történő nevelésének

elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése tartozik hozzá, hanem a már családjából kiemelt gyermek visszahelyezése érdekében történő családgondozás is. A gyermekjóléti szolgálatok feladata a helyi jelzőrendszer működtetése mellett a gyermekkel és családjával kapcsolatos információk begyűjtése, helyzetük folyamatos nyomon követése lenne, hiszen bármikor felmerülhet a beavatkozás szükségessége.

12. A gyámi tanácsadókat megkérdezve arra is választ kaptunk, hogy a fővárosi gyámhivatalok közül három biztosan igényelné a facilitátor segítségét. Figyelemre méltó, hogy ezekben a gyámhivatalokban a korábbi felülvizsgálatok során ugyanaz a facilitátor moderált.

A facilitátorok feladata lenne a felülvizsgálatok során az adminisztratív teendők (a megfelelő adatlap kitöltése) mellett a résztvevők közötti párbeszéd, kommunikáció megkönnyítése, valamint szükség esetén annak irányítása. A facilitátor segítségével a résztvevőknek a gyermek érdekét szolgáló feladatok és célok kitűzésében kell együttműködniük.

13. Említésre méltó, hogy a 13 évnél idősebb gyerekek közül többen kérték a felülvizsgálat tárgyalásos formában történő megtartását. Úgy érezték, hogy a felülvizsgálaton érdemben foglalkoznak velük, vagy azt remélték, hogy találkozhatnak majd eltűnt, rég nem látott szüleikkel. A gyerekek közül többen úgy gondolták, hogy a gyámmal kapcsolatos panaszait ezen a fórumon végre kivizsgálják. (A gyámhivatalok a gyermekek ilyen irányú panaszaira nem reagáltak.)

14. A felülvizsgálati határozatok többsége a lehető legegyszerűbb megállapításokat tartalmazza, pl.: az egyéni elhelyezési tervet fenntartja, a gyermek átmeneti vagy tartós nevelését, gondozási helyét, a gyám személyét

változás nélkül hagyja; azaz tulajdonképpen az előző határozat változtatás nélküli megismétlése történik. Sajnos ez is azt mutatja, hogy a felülvizsgálatok általában formálisak, érdemi változást nem hoznak. Ennek magyarázata talán abban keresendő, hogy a gyámhivatalok nem vállalják fel a hatóság szerepét, amely szankciókkal élhet azokkal szemben, akik nem végzik el a kiszabott feladatokat a gyermekek érdekében.

A tapasztalatokat összegezve megállapíthatjuk, hogy a felülvizsgálatokkal kapcsolatban még rengeteg tennivaló lenne annak érdekében, hogy ezek jelentősége mindenki számára világos és egyértelmű legyen, és főleg ne váljanak kötelezően ellátandó, ámde formális eseménnyé.