

Törvényhozás előtt

A magyar gyermekvédelem, a szakemberek és nem utolsósorban az érintett gyermekek sorsát alapvetően befolyásolja a készülő és remélhetőleg mielőbb elfogadásra kerülő új szabályozás. Ehhez a munkához lapunk azzal is szeretne hozzájárulni, hogy a hozzánk érkező véleményeknek, bírálatoknak, javaslatoknak helyt adunk.

A rovatban közölt írások, csakúgy, mint a lap többi részében megjelentek, nem egyeznek meg feltétlenül a szerkesztőség álláspontjával, de fontosnak tartjuk, hogy minél többertől megközelítésből, szemszögből, területről kapjanak a törvényt előkészítők reflexiókat.

A szerkesztőség

Néhány reflexió a gyermekvédelem rendszerének átalakítási tervére

Nemrég jelent meg e folyóiratban annak a – tág ívű, új gondolatokat közvetítő, friss levegőt árasztó – koncepciónak a részleges ismertetése, amelyet a Népjóléti Minisztérium készített a gyermekvédelem rendszerének átalakításáról. Abból a célból is, hogy még a törvényhozás előtt – szakemberek és laikusok köréből – további reflexiókat szerezzen.¹

Háládatlan dolog - megszólalónak és a címzetteknek egyaránt, ha egy tervezetről csupán – mégoly bő – részletei alapján lehet véleményt formálni. Hiszen a koncepció egésze bőségesen tartalmazhatja azokat a problémákat és területeket, amelyeket az olvasó esetleg hiányol. (Mint például az oktatási intézményekben, óvodában, iskolában folyó gyermekvédelem.) A sűrű védő-, oltalmazó hálózat, amit a gyermekek, a kiskorúak köré kíván fenni a tervezet, azt sejteti, hogy készítői gondoltak az oktatási intézmények általános és speciális gyermekvédelmi teendőire is.

Együttes család és gyermekvédelem

Evidenciának tűnhet – ám a valóságban évtizedeken át nem volt az –, hogy a család- és a gyermekvédelem nem szakadhat el egymástól. Ezért is öröndetes, hogy a tervezet a gyermekvédelem előfeltételének a családi élet biztonságának megteremtését tekinti, hogy a „gyermekjólétet és a gyermekvédelmet is a családpolitika elvei és értékei mentén kell megközelíteni.”² Elénk vetíti a család ideális képét (de nem a max weberi ideáltípus értelmében), azt az értékrendet, amely megerősíteni kíván a feladatmegosztás révén is. Az utóbbi a paternalista állami gyámkodás s beavatkozás helyett nagykorúsítja a családokat – ezek szabadon dönthetnek arról, hogy milyen felkínált lehetőségeket, eszközöket kívánnak igénybe venni –, egyben hangsúlyozza a család felelősségét a gyermekek jólétének megteremtésében.

A fejlesztési célkitűzések másik fontos szála a jóléti és szociálpolitikai szemléletet kapcsolja össze. Elismeri a szociálpolitika és családpolitika szerves összefonódásának

¹ Részletek a gyermekvédelem rendszerének átalakulásáról a Népjóléti Minisztériumban készült koncepciókból. Család, gyermek, ifjúság. 92. 1-2 szám, 1-17 o. A továbbiakban: Tervezet.

² I.m. 7.o.

szükségességét, a szociálpolitika tágasabb felfogásában rokonszenvesen kiemeli – a dologi, pénzbeli támogatásokon túl – a humán ellátások és szolgáltatások megszervezésének fontosságát.

A koncepció egyik legnagyobb érdeme a rendszerelméleti koherencia, egy olyan intézményrendszer fogaskerekeinek kimunkálása, amelybe szervesen kapcsolódhatnak be a különböző társadalmi szervezeteken, az egyházakon, a nem kormányzati szervek csoportjain, a civil szerveződések, társulások intézményein, egyesületein kívül is a magánszemélyek. Szép s jó gondolat a társadalmisítás elvének kiszélesítése a magánszféra mozgósításával. Az állam nem hárítja el a család- és gyermekvédelemért viselt felelősséget, hanem azzal látja el a feladatát, hogy a „maga jogi és pénzügyi eszközeivel támogatja”³ az ennek érdekében létrejövő különféle szervezeteket.

A felvillantott nemzetközi kitekintés világosan megfogalmazza, hogy a Gyermek Jogai ENSZ Egyezményhez való csatlakozás sürgeti a nemzetközi szerződés és a hazai jogszabályok összhangjának megteremtését, azon garanciáknak a kimunkálását, melyek biztosítják az elvek és értékek valóra váltását.

Megvalósíthatóság és garanciák

A nemzetközi példák közül azokat emeli ki – Ausztria, NSZK, Egyesült Királyság, Kanada –, amelyek nagyobb hatással voltak a koncepcióra, egyes elemeik hazai adaptálhatósága révén.

E néhány idézett példa azt támasztja szintén alá, hogy már e jóléti államok (alapjainak) megteremtése és működése után legalább egy évtizedet vett igénybe a jogszabályalkotási, a törvény-előkészítési munka.

S itt érdemes egy pillanatra megállnunk, hangot adni egy pillanatra annak az aggodalomnak, hogy egy igen rövid előkészítő szakasz után, éppen a napjainkban meg lehet-e alkotni egy hosszabb periódusra szóló család- és gyermekvédelmi törvényeket? Avagy célszerűbb lenne-e – a követendő perspektivikus célértékeket és feladatokat felvállalva – egy, az átmeneti korszak átmeneti törvénykezelésére összpontosítani a figyelmet, az anyagi és egyéb erőforrásokat?

Nem tudok e kérdésekre egyértelmű választ adni. Mert az biztos, hogy a család- és gyermekvédelemben mindenképp sürgősen lépni kell. Új alapokra helyezni az ezzel összefüggő szisztémát, ahogy ez a tervezet további fejezeteinél még egyértelműbbé válik. De az is biztos, hogy fölöslegesen felvállalt csapda egy olyan törvénykezés, amelynek megvalósíthatósága egyes elemeiben kétséges, illetve amely nem nyújt kellő garanciát a megvalósításra.

Ezzel kapcsolatban három - egymással társuló - problémanyalábot említenék.

1. Ahogy ezt a tervezet „Értékmegőrző válságkezelés” című alfejezete is mutatja, a volt szocialista országokban lezajló átalakulási folyamatok nyomán a „gazdasági krízishelyzet következményeként súlyos szociális problémák jelentkeznek.”⁴ (Növekvő szegénység, a tömeges méretű munkanélküliség, a szervezett bűnözés megjelenése, a demokrácia eredményeinek fenyegetése stb.) Ez arra int, hogy olyan körülményeket kell teremteni, amelyek közepette egyre kevésbé sérüljenek a humán erőforrások, hiszen „ezek a jövő

³ I.m. 8.o.

⁴ I.m. 9.o.

kibontakozásának zálogát képezik”⁵. (A gyermek, az ifjúság vonatkozásában ez a jövő-féltés, jövőorientáltság kiváltképp egyértelmű.) Az óhaj, a szándék, bármily jámbor, jóra törekvő is legyen, nem azonos még – az optimista előrejelzések fényében sem – a realitással. Persze, épp ilyen nehéz, számos válságelemet tartalmazó időszakban különösen fontos – az értékmegőrző válságkezelés szempontjából is – az adekvát szociális, család- gyermekvédelem. De kétséges, hogy egy kiélezetten átmeneti periódus sajátos válságkezelése közepette hasznos-e – próba, ellenőrzés stb. nélkül – távlatibb törvényeket alkotni.

2. Ide tartozik annak a gondos felmérése is, hogy mire képes – és mire nem – a szociálpolitika, a szociálpolitikai gondoskodás, amely soha nem szakadhat el a tényleges gazdasági, társadalmi folyamatoktól. Ha jól emlékszem – s úgy vélem, igen – 1989/90-ben sok szó esett arról, hogy melyik szociálpolitikai jóléti modell – a skandináv, az osztrák, a német – áll a legközelebb hozzánk, melyik a legrokonszenvesebb. Aztán e viták – érthetően, a valósággal való szembesülés következtében is – elhalkultak. Mert előbb szükséges a jóléti állam gazdasági-társadalmi alapjait lerakni, s csak azután érdemes a fejeket törni a konkrét modell jellegén. Vagyis a fenti sorrend nem felcserélhető.

3. Teljesen rendben lévő, hogy egy törvénytervezet, koncepció valamilyen jelenség, fogalom ideáltípusából indul ki, s ehhez kívánja közelíteni a valóságot. Ha már a tervezetben a család szociológiai értelmezése is szóba került, akkor szinte elkerülhetetlen annak a jelzése, hogy a valóságban a „legjobb” családok is csak megközelítik ezt a célként bemutatott, tételezett ideáltípust. A családi közösségek nemcsak az összetartozás megéléséhez, a másik személyiségének elfogadásához és tiszteletben tartásához járulnak hozzá, hanem egyben számos – kisebb s nagyobb – konfliktus természetes terepei is.⁶ A korszerű család- s gyermekvédelemnek pedig éppen e konfliktusok kezelésének humánus mintáihoz kell(ene) hozzájárulnia.

Ellátások - új fogalmak

A tervezet gondosan számba veszi a régebbi (pl. gyermekétkeztetés, házi segítségnyújtás, családsegítés stb.) és új (pl. gyermekek átmeneti elhelyezését szolgáló gondozóházak) ellátási formákat. Miközben fejlesztésük lehetőségeit elemzi – úgy, hogy ezek az önkormányzatok feladatává váljanak, mintegy lefedve a teljes területet –, kevés figyelmet fordít a már napjainkban is észlelhető negatív jelenségekre. (Mint egyre kevesebb szülő tudja megfizetni a dráguló gyermekétkeztetést, a gyermekek otthoni táplálása is sok kívánni valót hagy maga után stb.)

Érdemes és szükséges is újragondolni, hogy milyen ellátási, juttatási formák járjanak állampolgári jogon, melyeknél kívánatos figyelembe venni a tényleges szociális helyzet (rászorultság) szerinti prioritásokat. Úgy tűnik, hogy a jelenben – és a közeljövőben – csak akkor lehet a támogatásokat hatékonyabbá tenni, ha ezekben a leginkább rászorultak részesülnének. Bizonytalán az is szaporítja a gondokat, hogy az önkormányzatokat a szociális elosztásban felkészületlenül érte e növekvő önállóság. De nem hiszem, hogy a csökkenő állami beavatkozás miatt sírnának, panaszkodnának. Azért viszont már inkább, hogy zavarosak s szűkösek az anyagi erőforrásaik.

Ilyen viszonyok között viszont kétséges, hogy meg tudnak-e felelni a mennyiségileg és főként minőségileg emelkedő színvonalú, komplex ellátási kötelezettségeiknek.

⁵ I.m. 9.o.

⁶ Cseh - Szombathy László: A házastársi szociológiája, Budapest 1985.

Kitűnőnek tartom, hogy a tervezet szándékában szét kívánja választani a – korábban reménytelenül egybegabalyodott – ellátási és hatósági funkciókat.

Ennek érdekében (is) vezeti be a gyermekjóléti ellátásnak, védelemnek és a gyermekvédelmi gondoskodásnak a megkülönböztetését. A legáltalánosabb szint a gyermekjóléti ellátás, amelynek egyik legfőbb célja – s ezt én jobban hangsúlyoznám – a bajok megelőzése, a prevenció a családok épségének megőrzése érdekében.

A tervezet a gyermekjóléti ellátásokat funkciójuk szerint három csoportba sorolja:⁷

1. támogató
2. megelőző és
3. védő ellátásokba.

A támogató ellátásokért természetesen az önkormányzat a felelős. E tevékenységbe bevonhat társadalmi szervezeteket, egyházakat, magánvállalkozásokat stb. is. A támogató ellátások körébe tartozik a családgondozás, a napközbeni elhelyezés, a házi segítségnyújtás, egészség- és munkaügyi ellátás, a várandósági, pedagógia, pszichológiai tanácsadás, a segélyezés stb. Meglehetősen szerteágazó és komoly szakértelmet kívánó feladatok.

Valamelyest összezavarodik a kép a támogató ellátásokon belül a speciális jellegiekénél, mint amilyen pl. a terápiás, mentálhigiénés gyogyepedagógiai stb. ellátás, kivált, ha ide soroljuk gyermekek átmeneti gondozását, nevelőcsaládi elhelyezési formáit is. Mert amíg az általános jóléti ellátás szintjén alkalmasint biztosítani lehet az önkéntesség elvét, az ellátó és az ellátott közti kooperációt, ez már nem ilyen egyértelmű a fent említett speciális ellátásoknál, amelyek már beutaláshoz kötődnek. A beutalás - mondja a tervezet - még nem jelent hatósági beavatkozást, „hiszen többségben a helyi önkormányzati testület körzeti gyermekjóléti szolgálat adja ki.”⁸ A legjobbat feltételezve, azt, hogy a speciális beutalás a család, a gyermek érdekét szolgálja, az efféle eljárás azonban már erőteljesebb beavatkozás a család életébe, esetleg tiltakozást, ellenállást válthat ki. Persze, még ekkor is törekedni kell az önkéntesség, az együttműködés előnyének beláttatására, de ha ez nem megy, akkor két lehetőség marad. Lemondunk a beutalásról (amit nem tehetünk meg gondos eljárás esetén) vagy előírjuk az igénybevételét. Ezzel azonban – akarva-akaratlanul – már átléptünk a hatósági kényszerintézkedések körébe.

A megelőző ellátások „a gyermeket veszélyeztető körülmények felderítésére és a veszélyek elhárítására vonatkoznak.”⁹ Mint már jeleztem, a megelőzésnek a legáltalánosabb gyermekjóléti szint biztosításánál lenne a helye, másfelől számomra nem vált világossá, hogy mit jelent itt a veszélyek elhárítása. Természetes, hogy az állam hatósági intézkedésekkel beavatkozhat védőellátásokkal a kiskorú érdekében (például a családi erőszak elleni védelem, pártfogói utógondozás, antiszociális viselkedés módosítása stb.), ezek azonban már olyan védő ellátások, amelyeket a veszélyeztetett helyzet indokol.

A gyermekvédelmi gondoskodás védelembe vételt, gyermekvédelmi gyámságot és örökbefogadást jelent.¹⁰

Mind a védelembe vétel, mind a gyermekvédelmi gyámság „új jogintézmény, a gyermekvédelmi gondoskodás központi eleme.”¹¹

⁷ Tervezet, i.m. 11. o.

⁸ I.m. 11.o.

⁹ I.m. 11-12.o.

¹⁰ I.m. 12.o

¹¹ I.m. 12.o.

A védelembe vétel a veszélyhelyzet esetében a korábbi védő- óvó intézkedések helyébe lép, immáron tartós állami kötelezettségvállalást jelent, az önkormányzat részére pedig – másokkal együtt végezhető – kötelező eljárást.

A korábbi gyermekvédelemnek az egyik legneuralgikusabb pontja a veszélyeztetett helyzet felszámolása volt. Gyengének és hatástalannak bizonyult a helyzet felderítése, a hatóság valóban a veszélyeztetetteknek csupán a töredékéhez jutott el. A formális figyelmeztetések, eljárások pedig csekély eredménnyel jártak, hiányoztak is ehhez a megfelelő eszközök.

A védelembe vétel a kiskorú családban történő nevelését kívánja elősegíteni, oly módon, hogy a szociális segítő szakember közbeiktatásával kötelezi a szülőt és a gyermeket a szociális munkással való kapcsolat felvételére. A hatóság a szociális munkás javaslatára kötelezően előírhat egyes szolgáltatások (egészségügyi, oktatási stb.) igénybevételét, illetve meghatározott jóléti ellátásban részesítheti a családot.

A múltban a hatóság – s erre a tervezet felhívja a figyelmet – „egyszerre gyakorolt hatósági és humán segítő feladatokat”.¹² Úgy tűnik, ez a kettősség jelen van az új rendszerben is, mivel a védelembe vételnél a javallott humán szolgáltatásokat kötelező igénybe venni, továbbá a hivatal megtilthatja a gyermek fejlődését akadályozó magatartásokat.

A gyermekvédelmi gyámság megfelel a korábbi állami gondozásba vételnek, intézményi elhelyezésnek, felfüggeszti a szülő törvényes jogait. A felállítandó gyámhivatal (visszatérek még rá) veszi gyámságba a kiskorút, s rendeli el annak a nevelőotthonban vagy az ezzel kapcsolatban álló nevelőszülőnél való elhelyezését. A gyermekvédelmi gyám (lehet nevelőotthon igazgatója, alkalmazottja, a hagyományos és a hivatásos nevelőszülő) széleskörű, de nagyon helyesen, gondosan szabályozott jogokkal rendelkezik.

Egységesnek tervezik az ideiglenes hatályú elhelyezést, amely történhet a különálló másik szülőnél, a nevelésre alkalmas harmadik személynél, nevelőszülőnél, így - remélik - minimálisra csökkenthető az intézeti (gyermekotthoni) elhelyezés.

Örvendetes, hogy eltűnik az stigmatizáló „ágés” (állami gondozott) elnevezés, az intézeti gyámságot felváltja a gyermekvédelmi gyámság (átmeneti és tartós). Az is érthető, hogy a gyámhatóság fogalmát – amelyhez az érintettek körében annyi sok rossz, traumatikus élmény is tapad – a gyámhivatal váltja fel. Abban már nem vagyok bizonyos, hogy e distinkciót az érdekeltek is méltányolják. Kétségtelen, a hivatal szó valamivel kellemesebben cseng, mint a hatóságé, a hozzá való viszonyt azonban majd a tartalmi tevékenysége szabja meg. Az egységesített nevelőotthon fogalma helyett viszont az egységes gyermekotthon nevet ajánlanám. Talán erre idővel jobban rááll a gyermekek szája, mint a nevelőotthonra, amelyet mindenki csak – pejoratív értelemben – intézetként emlegetett.

Néhány szó a nevelőszülőkről, az örökbefogadásról

1945 előtt a családból kihullott, kiszakadt gyermekek nagy többsége nevelőszülőkhöz került, csak kis számban éltek – főként egyházi – intézményekben. 1945 után – kivált az 50-es évektől kezdve – az arányok megfordultak: a családaltan, a rossz családi körülmények közt élő kiskorúak zömmel intézményekbe, nevelőotthonokba kerültek, s drasztikusan leépítették a nevelőszülői hálózatot. Ebben lehet, hogy szerepet játszhattak a két világháború közti s előtti rossz tapasztalatok is – a „kiadott” lelencgyerekek sanyarú, kiszolgáltatott helyzete –, ahogy azt Móricz Zsigmond Árvácskájának vagy József Attila sorsa példázta.

¹² I.m. 12.o.

Még valószínűbb azonban, hogy a centralizált bürokratikus diktatúra „ízlésvilágának”, a szovjet mintának (lásd Makarenko pedagógiájának felmagasztalását) a kollektív nevelés mítoszának ez az „erős kézben” tartott forma felelt meg a leginkább.

Mintegy húsz évvel ezelőtt rámutattam az intézeti nevelés torzulásaira, s szorgalmaztam a nevelőszülői hálózat felújítását.¹³ (Nem sok sikerrel.) A gondolat tehát távolról sem idegen tőlem. Most mégis józan meggondolásra, mérsékletre intenek, látván, hogy nem kevesen – főként azért, mert más, mint régebben volt – a nevelőszülői szisztéma mellett kardoskodnak, és a legszívesebben felszámolnának minden állami (önkormányzati) gyermekotthont. Ez több okból is nagy hiba lenne. A leginkább azért, mivel ezeknek egy részére változatlanul nagy szükség van. Persze, nem a tömeges, rossz elhelyezést nyújtó állami monstrumokra – amelyek már tárgyi létfeltételeik miatt is neurotizáló hatásúak voltak –, de az olyan, főként kis, családias környezetű gyermekotthonokra, amelyek megadhatják az „otthonosság” érzését, a kisgyermek számára is szükséges magánszférát, privacyt. (Egy kuckónyi biztos helyet, ahol kedvére játszhat, elhelyezheti a saját játékait, könyveit.) Különösen szükség van gyermekotthonokra, ha a kiskorú fizikailag vagy (és) szellemileg károsodott. A károsodás jellegétől és mértékétől függően ugyan a károsodottak egy része is otthont találhat a nevelőszülőknél, ha azok biztosítják rehabilitációjának feltételeit.

Egy jó nevelőszülői gárda kiépítése hosszú évekbe telik. Nem vitatom a nevelőszülői teendőre való felkészítési „gyorstalpaló” tanfolyamainak hasznát, de nem is tekintem ezeket tartós megoldásnak. A családból kiszakadt vagy kiszakított gyermek olyan mély traumákon esik át, amelyeknek oldása nemcsak szeretet, hanem sok-sok személyes törődést is igényel.

Köztudott, hogy a régi nevelőotthonok egyike-másika (gyanítom: többsége) futószalagon gyártotta az emberi nyomorúságot, ráadásul igen drágán. A tervezet érdekes elgondolása, hogy magát a nevelőotthont próbálja anyagilag érdekeltté tenni a kiskorú nevelőszülőkhöz való kihelyezésében. (A gyermekotthoni és az olcsóbb nevelőszülői gondozás közti különbség náluk marad.) Lehet, hogy beválik e módszer, lehet hogy nem, mivel a gyermekotthonok egy bizonyos ponton túl már ellenérdekeltségük: akkor sem fogják felszámolni magukat, ha történetesen a gyermek gondozása, nevelése másképp is megoldható lenne.

Szívesen olvastam volna többet az örökbefogadásról. Annál is inkább, mert – valaminő divatjelenségként – a közgondolkodásban mítoszok is szövődnek ennek az üdvösségéről.

Pedig korántsem olyan magától értetődően problémátlan megoldás, ahogy ezt egyre többen feltűntetik, elfeledkezve arról, hogy a valóságos helyzetre való rádőbbenés – általában a kora kamaszkorban, az én- és önazonosság keresésének lázas időszakában – komoly töréseket, zavarokat is okozhat. Elfogadva a tervezet arra vonatkozó indokait, hogy a gyámhivatali teendők java nálunk a közigazgatás (s nem a bíróság) feladatkörébe tartozik, jegyezném meg, hogy én a döntés súlya, jórészt visszafordíthatatlansága (nehéz visszafordíthatósága) miatt az örökbefogadásnál még akkor is visszatérnek a bírósági eljáráshoz, ha a bíróságok többsége általában elfogadja a gyámügyi hivatal javaslatait. (És túlterheltsége miatt lassan intézi az ilyen ügyeket.)

A megyei és a fővárosi szociális és gyámhivatal felállításának terve megalapozottnak tűnik, főként, ha ezek funkcionálisan működnek és nem válnak a bürokrácia önszaporító erejének áldozataivá – amire mindig nagy a kísértés –, vízfejékké.

¹³ Hanák Katalin: Társadalom és gyermekvédelem, Akadémia Kiadó, Budapest, 1987

A közrebocsátott koncepciót dicséri, hogy nemcsak területileg fogja át a gyermekvédelmet, hanem felöleli ennek a szerteágazó teendőit, beleértve a volt gondozottak önálló életkezdési esélyeinek támogatását is.

Mire ezek a gyermekvédelmi intézmények úgy működnek, ahogy (és amire, aminek az érdekében) kigondolták őket, amíg létrejön ehhez a szakemberek gárdája – zömük még csak most tanulja vagy a jövőben fogja tanulni például a szociális munkás feladatkörét –, míg kialakul a humán szolgáltatások láncolata, hálózata, a tervezett készítői is tudják, ez esetleges évtizedekbe telik.

Valahol el kell kezdeni. Csak azt érdemes újólág megfontolni, hogy van-e ehhez erő – pénz, paripa, fegyver – ma és a közeli jövőben.

Hanák Katalin