

mind valóságosabb fegyverutánpótlásokkal hadonászó mai kisgyerekek játékával (annak lehetséges következményeivel) már a strasbourgi képviselők is foglalkoztak, és ajánlásokat tettek (játékfegyverügyben) az Európai Unió tagállamainak... Ez a felkavaró könyv mindenkire szól, aki gyereket nevel.

Pont Kiadó, Budapest. Ára: 1160,-Ft

AZ IDEIGLENES HATÁLYÚ ELHELYEZÉS GYAKORLATI PROBLÉMÁI A GYÁMHIVATALOK SZEMSZÖGÉBŐL

A gyermekeknek vészhelyzet esetén a családból való azonnali kiemelése olyan jogi lehetőség, amely régóta szabályozott és alkalmazott hatósági intézkedés a gyermekvédelemben.

Az új gyermekvédelmi szabályozás is él ezzel a lehetőséggel, de a korábbi szabályozáshoz képest nagyobb gondot okoz ennek a lehetőségnek az alkalmazása a gyámhivatalok gyakorlatában, mint a korábbi években bármikor. Az alapvető probléma a 30 napos intézkedési határidő betartásával kapcsolatos. Tény, hogy az ideiglenes intézkedés bizonytalan helyzetet teremt mind a gyermek, mind szülei számára, azonban a gyakorlatban alkalmazandó, az előző törvényi szabályozáshoz képest sokkal bonyolultabbá, hosszadalmasabbá, de egyúttal alaposabbá is váló eljárás az esetek többségében lehetetlenné teszi ennek a határidőnek betartását.

FÓKUSZBAN

Ahhoz, hogy a gyámhatóságok, gyámhivatalok jelenlegi problémáit megérthessük, az intézkedések alkalmazásának gyakoriságát megvizsgálhassuk, feltétlenül szükségesnek tartom a korábbi jogi szabályozások érintőleges ismertetését, mert meggyőződésem, hogy a mai kialakult gyakorlat gyökerei ide nyúlnak vissza. Az áttekintést azért is tartom fontosnak, mert bemutatja egy adott jogintézmény fejlődésén keresztül a gyermekvédelmi szemlélet alapvető változását is. Nem kívánok történeti jellegű tanulmányt írni, ezért csak a "belátható" időn belüli szabályozással foglalkozom, 1969-től ismertetném nagy vonalakban a jogintézményt. Ez magában foglalja a többszörösen módosított Családjogi törvényt, a Gyermekvédelmi törvényt, a 20/1969. (V.13.) Kormány sz. és az 51/1986. (XL26.) MT sz. rendeleteket a kiskorúakról való állami gondoskodásról, a gyámhatósági eljárásról szóló 6/1969. (VI11.30.) MM sz., az 1J1974. (VL27.) OM sz., a 121/1987. (VL29.) MM sz., és a 149/1997. (IX.10.) Kormány sz. rendeleteket. Ezekkel a jogszabályokkal a mai gyermekvédelmi szakemberek még dolgozhattak - ahogy magam is, mivel 1977-től rövid megszakítással első és másodfokon gyámügyes, illetve a gyermek- és ifjúságvédő intézet jogtanácsosa voltam.

A gyermek azonnali kiemelése a családból mindig is ahhoz a jogi feltételhez kötődött, hogy a gyermek súlyos veszélyhelyzetben legyen, amit más intézkedéssel megszüntetni nem lehet. Jellemző a gyermekvédelem kérdésének '69 és '86 közötti társadalmi fontosságára, hogy egy olyan súlyú, gyermekek és családok sorsát akár véglegesen is megváltoztató intézkedés, mint a gyermek azonnali kiemelése a családjából, csupán kormányrendelet szintjén került szabályozásra. Az 1969-es Kormányrendelet két feltételt szabott az alkalmazásra. Az egyik, hogy az állami gondozásba vétel elrendelése látszik indokoltnak, a másik, hogy a kiskorú elhelyezése érdekében azonnali intézkedés szükséges. Ez a megfogalmazás egyértelműen arra utal, hogy az ideiglenes hatályú beutalás mintegy előzménye a gyermek állami gondozásba vételének. 1969-től 1986-ig az ideiglenes hatályú beutalás során a gyermeket csak és kizárólag a legközelebbi gyermek- és ifjúságvédő intézetbe (három év alatt a csecsemőotthonba) lehetett beszállítani. Ez az elhelyezési mód is abból a feltételből vezethető le, hogy csak akkor kerülhetett sor az

ideiglenes hatályú beutalásra, ha az állami gondozásba vétel látszott indokoltnak. Az akkori szabályozás szerint a beutalt, illetve állami gondozott gyermek elhelyezése kizárólag az intézeti gyám feladata volt. Ezt tükrözte az elnevezés is, nem lehetett szó elhelyezésről, mert nem voltak alternatívák, csak beutalásról, - ami, mint az egészségügyi ellátás terén - egy intézménybe való bekerülést takar. Jellemző, hogy ekkor még nincs megszabva külön ügyintézési határidő a végleges állami gondozásba vételről való döntésre (csupán az általános eljárási szabályok szerinti 30 napos határidő), de erre igazán nem is volt szükség, hiszen a beutalás mintegy a beszállítás időpontját hozta előre, a döntés nem lehetett kétséges. Nem volt tehát lehetőség a gyermeket az intézményes gyermekvédelmen kívüli helyre "beutalni". Akkor is létezett családon belüli elhelyezési lehetőség, (gyermekelhelyezési per, családba fogadás) de ennek nem volt olyan kiemelt jelentősége, mint manapság - főként az állami gondozásba vétel megelőzését illetően nem. Természetesen nem minden állami gondozásba vételt előzte meg szükségszerűen az ideiglenes hatályú beutalás, a gyakorlat ennél differenciáltabb volt. Mondhatjuk azonban, hogy az állami gondozásba kerülő gyermekek mintegy fele - és ezt a statisztikai adatok is alátámasztják - úgy került állami gondozásba, hogy előzőleg a gyermeket ideiglenes hatállyal beutalták. A beutalásokat vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a kétszintű igazgatás bevezetéséig eltérő volt a községi illetve városi gyakorlat a beutalásokkal szemben. A községek esetében, ha a védő-óvintézkedések már nem vezettek eredményre, az állami gondozásba vételre tett javaslattal az iratokat megküldték a járási - később a városkörnyéki, városi - gyámhatósághoz, ahol lefolytatták az állami gondozásba vételi eljárást. Az átlagos esetben tehát a községi gyámügyes nem döntött a gyermek kiemeléséről a családból, az állami gondozásba vételi eljárással automatikusan együtt járó konfliktushelyzetet a vérszerinti szülővel tehát elkerülhette. Ezt azért tartom fontosnak kiemelni, mert ez a konfliktushelyzet egy községben, ahol napi kapcsolatban élnek az államigazgatásban dolgozók az ügyfelekkel, teljesen más jelentőségű, mint az ún. "személytelen" kapcsolatokra épülő városokban. Ebben az időben tehát a községek csak azokat a gyermekeket emelték ki azonnal a családból, akik valóban súlyos, életveszélyes helyzetben voltak, főként bántalmazás, elhagyás miatt. Ekkor is csak a beszállítás megszervezése, lebonyolítása volt megterhelő számukra, hiszen a többi eljárási cselekményt nem ők végezték, megnyugtathatták a szülőket, hogy a járási vagy városi gyámhatóság majd felülvizsgálja a döntésüket, ha szükséges. Mondhatjuk úgy is, hogy átháríthatták a felelősséget a gyermeknek és családjának végleges elszakításában a hatáskörrel rendelkező gyámhatóságra. A városokban más gyakorlat alakult ki, ha ún. "problematikus család" gyermekének állami gondozásba vétele vált esedékessé. (Ebből a szempontból problematikusnak azok a családok számítottak, akiknek az együttműködésére a gyámhatóság

FÓKUSZBAN

nem számíthatott, vagy éppen ellenállásuktól, agresszivitásuktól lehetett tartani). Amikor a gyámügyes eldöntötte, hogy a gyermeket állami gondozásba kell venni, ki kell emelni a családból, a beutaló határozat egyidejű meghozatalával beszállította gyermekeket az intézetbe. Hozzá kell tennem, hogy ez nem jelentette azt, hogy a beutalások alapvetően megalapozatlanok lettek volna, hiszen az ügyintézők jól ismerték az adott családot, és döntésük így az akkori viszonyoknak megfelelően indokolt is volt. Legtöbbször iskolából, óvodából, kórházból és egyéb intézményekből történtek a beszállítások, így a szülők csak akkor szereztek tudomást a gyermek elviteléről, amikor a beszállítással egy időben kézhez kapták a határozatot. A megoldás nagyon kényelmes helyzetet teremtett a gyámhatóságok számára, hiszen az állami gondozási eljárás lefolytatása alatt a gyermek már nem volt a szülőknél. Egyrészt nem kellett attól tartani, hogy esetleg a gyermek beszállítása előtt eltűnnek, másrészt egészen más viszony alakult ki a szülők meghallgatása alkalmával a gyermekétől megfosztott szülő, és a gyámügyi ügyintéző között, harmadrészt nem kellett a szülők ellenállásával megküzdeni a gyermek beszállításakor. Ezekben az esetekben tehát nyugodtan kimondhatjuk, nem volt mindig (élet) veszélyben a gyermek. Ennek a joggyakorlatnak a hatása sajnálatosan a mai napig él. Az eljárás Államigazgatási törvény (Áe) szerinti

határidőn belüli lezárása minden esetben megoldható volt. Az sem jelentett nagy akadályt, ha a szülők ismeretlen helyre távoztak - noha ez nem volt olyan általános jelenség, mint ma - hiszen lehetett hivatkozni a Gyer. azon szakaszára, miszerint mellőzni lehet a meghallgatást, ha az elháríthatatlan akadályba ütközi k. Az 1986. évi Családjogi törvény módosítása fordulatot hozott mind a gyermekvédelem egésze jelentőségének jogi és társadalmi elismerésében, mind a saját családból való kiemelés fontosságának felismerésében. Ez megnyilvánult abban, hogy a Családjogi törvényben kerültek szabályozásra az addig alsóbb szintű jogszabályokban szabályozott gyermekvédelmi kérdések, a kiskorúakról való állami gondoskodás címszó alatt. Változott a jogintézmény elnevezése és formái is. Az ideiglenes hatályú intézetbe utalás mellett alternatív intézkedésként lehetőség nyílt a kiskorú ideiglenes elhelyezésére a külön élő másik szülőnél vagy alkalmas más személynél, és egyúttal a gyermekelhelyezési (szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti) per megindítására. A feltételeket az 51/1986. (XI. 26.) MT rendelet 10. §-a állapította meg, e szerint akkor volt alkalmazható az intézkedés, ha kiskorú súlyos veszélyeztetettsége miatt elhelyezése azonnali intézkedést igényel. A feltételek között nem szerepel, hogy indokoltnak látszik a gyermek intézeti/állami nevelésbe vétele (régóta kategória szerint állami gondozásba vétele), mint ahogy korábban. Ez összefügg a törvényben megfogalmazott alternatívákkal, azzal, hogy a jogalkotó szabályozta azt a gyakorlatban előforduló élethelyzetet, miszerint vannak gyermekek, akik megfelelő feltételekkel visszakerülhetnek családjukba - akár egy ideiglenes beutalást követően is. Így teret nyert az az elgondolás, szakmai irányzat, hogy ha nem szükséges, ne szakítsuk el a gyermeket a saját családjától, lehetőség szerint ne kerüljön minden esetben az intézményes gyermekvédelem keretei közé akkor sem, ha a kiemelése pillanatában saját vérszerinti családja súlyosan veszélyeztette. Mindezek az intézkedési lehetőségek a családi környezetben való nevelkedés fontosságának elismerésére utalnak. Szüksétni kívánta tehát a jogalkotó azoknak a gyermekeknek a körét, akik ideiglenes hatályú beutalással intézményekbe kerülnek, illetve beutalásukat követően feltétlenül ott is maradnak. A gyámhatóságokat határidő kitérésével próbálta ösztönözni arra, hogy a gyermek és a szülő számára bizonytalan helyzetet teremtő beutalás ne tarthasson hosszú ideig, 60 napon belül kellett a gyermek végleges sorsáról dönteni. Szabályozta a Csjt., ha nem is mindenre kiterjedően, az ideiglenes hatállyal beutalt, és ideiglenesen elhelyezett gyermekek gyámságával kapcsolatos kérdéseket is. Nem változott viszont az, hogy az ideiglenes hatállyal intézetbe utalt gyermeket a legközelebbi gyermek- és ifjúságvédő intézetbe, illetve csecsemőotthonba kellett beszállítani. Azt hihetnénk, hogy az alternatív lehetőségekkel éltek a gyámhatóságok, és keresték azokat a megoldásokat, amelyek a gyermeknek családban való elhelyezését helyezték előtérbe az intézményes keretek között történő végleges elhelyezéssel szemben. Nem így történt. Ennek véleményem szerint két alapvető oka volt. Egyrészt az ún. kétszintű közigazgatás bevezetése, ami azzal jár, hogy mind a községek, mind a városok azonos hatáskörrel rendelkeztek. A községi gyámügyesek a korábban megszokott gyakorlatot folytatták, megfelelő képzettség és felkészültség hiányában óvakodtak bármilyen új, általuk ismeretlen megoldást alkalmazni. Különösen félték az olyan intézkedések meghozatalától, ami bírósági perképviselettel járt együtt; ez pedig a külön élő szülőnél vagy harmadik személynél történő ideiglenes elhelyezés esetében elkerülhetetlen lett volna. Így leggyakrabban azokat a gyermekeket is ideiglenes hatállyal utalták be, akiket rokonoknál is el lehetett volna helyezni. Az érdekesség kedvéért megjegyzem, hogy két, máig is ható "megoldást" találtak arra, hogy azért a gyermek se kerüljön intézetbe, de pert se kelljen indítani. Az egyik, hogy a gyermekvédő intézetnél szorgalmazták az ilyen gyermekek kihelyezését saját rokonaikhoz, mint nevelőszülőkhöz, a másik, hogy

FÓKUSZBAN

ideiglenesen elhelyezték a gyermeket harmadik személynél, de a pert nem indították meg. A községi iratoknak a városi gyámhivatalhoz történő áttételekor 1997 novemberében elég sok ilyen esettel találkoztunk, és az ügyfelek jóhiszeműen azzal a tudattal éltek, hogy a gyermek sorsa véglegesen rendeződött a korábbi döntéssel. Nem titkolható el az sem, hogy ezek az intézkedések miatt sem mentek

és mennek át nagy számban a gyakorlatba, mert az elhelyezéssel együtt nem oldódik meg a gyermek eltartásának kérdése. A gyermektartásdíj iránti pereket a gyermekelhelyezési perekkel együtt általában nem indították meg. Ennek jellemzője az az eset, ha nagyszülőnél történt a gyermek elhelyezése, mert a nagyszülő maga nem is kérte saját gyermekével szembeni peres eljárás megindítását. Amennyiben kiterjedt erre a kereseti kérelem, és a bíróság meg is ítélte a gyermektartásdíjat, ezek a szülők szinte soha nem fizettek. Segélyekből és családi pótlékból nem oldható meg megnyugtatóan a gyermek eltartása a befogadó családban, ahol a családtagok többnyire maguk is szegények. A gyakorlat tehát annak ellenére nem változott, hogy a jogalkotó szándéka az ideiglenes hatályú beutalások csökkentésére irányult. Sokkal egyszerűbb és konfliktusmentesebb megoldásnak ígérkezett a gyermekvédő intézetbe való beutalás, mint a gyermek másnál történő elhelyezése. Nem tisztázta, magyarázta a jogszabály a korábbtól eltérően a súlyos veszélyhelyzet fogalmát, ami eligazítást nyújthatott volna a családból való kiemelés megfelelő időben történő alkalmazását illetően. Nagy hiba volt az is, hogy a családba fogadás jogintézménye megszűnt, ami lényegesen egyszerűbb és humánusabb megoldást jelentett, mint a gyermekelhelyezési perek megindítása azokban az esetekben, amikor mind a vér szerinti, mind a családbefogadó szülők akarata megegyezett. Nem beszélve arról, hogy a bíróságoknak és a gyámhatóságoknak többletmunkát adott az ezekben a nem vitás ügyekben való eljárás. Ez akkoriban a bíróságok szerepének a családi jog területén való előtérbe kerülésével volt összefüggésben. A fentieket támasztja alá az 1990-98 közötti megyei statisztika is, miszerint átlag 28 gyermek került évente a megyében harmadik személynél, vagy másik szülőnél elhelyezésre, míg ideiglenes hatályú intézetbe utalásra 101 gyermek. Az intézeti nevelésbe vételi eljárás szabályai lényegileg változatlanok maradtak. A 60 napos határidőt a gyermek sorsának végleges rendezésére tehát tartani lehetett. Lényegesen megváltozott a helyet "A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról" szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) hatálybalépésével. Folytatódott a folyamaton belüli nevelés elsődlegességének elismerése irányába. Ezt teljes mértékben tükrözi, hogy a jogintézmény neve is megváltozott ideiglenes hatályú elhelyezésre. A családból való azonnali kiemelés feltételei konkrétan kerültek megfogalmazásra: a gyermek felügyelet nélkül maradt, vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését a családi környezet súlyosan veszélyezteteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges. Évtizedes hiányt pótol, hogy a Gyvt. értelmező rendelkezései között szerepel a veszélyeztetettség fogalmának meghatározása, illetve a Gyer. 95. §-ban a súlyos veszélyeztetettség meghatározása. Így a gyermek családból való azonnali kiemelésének szükségességét a gyámhatóságok könnyebben értékelhetik. Eszerint tevőleges és mulasztásos formában is megvalósítható a szülői veszélyeztető magatartás, bántalmazás, illetve elhanyagolás formájában, amelynek következménye, hogy a gyermek életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy a gyermek fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan kárt okoz. Következésképpen nem tér vissza a jogalkotó ahhoz a feltételhez, hogy a gyermek átmeneti vagy tartós nevelésbe vétele várható, tehát ezt az intézkedési formát továbbra sem lehet az intézményben történő elhelyezés előzményének tekinteni. Alapvető változás van az elhelyezések sorrendjének meghatározásában is az 1986-os törvénymódosításhoz képest. Megfordítva a korábbi sorrendet, elsősorban külön élő szülőnél, más hozzátartozónál illetve személynél kell a gyermeket elhelyezni, és ha erre nincs lehetőség, akkor lép be az intézményes gyermekvédelem. Itt is sorrendiséget állapít meg, ami a családot pótló ellátások közül is a családias nevelés-gondozást preferálja, azaz: ideiglenes gondozási feladatokat is ellátó nevelőszülő, és csak ennek a lehetőségének a hiányában gyermekotthon, vagy más bentlakásos intézmény. Változott az is, hogy a gyermeket az ideiglenes helyezési feladatokat ellátó bármelyik gyermekotthonba, lakásotthonba vagy nevelőszülőhöz el lehet helyezni.

Rendezési - ha nem is mindenre kiterjedően - az ideiglenes hatályú elhelyezés ideje alatt a szülői felügyeleti jogokat, amikor megállapítja, hogy a gondozás-nevelés joga szünetel, a szülői felügyeleti, illetve a gyermekelhelyezési perek megindításával egyidejűleg - akár csak a korábbi szabályozás szerint gyámság alá kerül a gyermek. Az ideiglenes hatályú elhelyezést követő 30 napon belül a gyámhivatalnak az alábbi intézkedéseket kell megtennie:

- megszünteti az ideiglenes hatályú elhelyezést, ha az elhelyezés feltételei nem álltak fenn, és a gyermek fejlődése korábbi környezetében - szükség esetén védelembe vétel mellett - biztosítható,
- pert indít szülői felügyeleti jog megszüntetése vagy gyermekelhelyezés céljából, és gyámot rendel (megállapítja a külön élő szülő szülői felügyeleti jogának feléledését),
- megváltoztatja az elhelyezést, ha az intézményes gyermekvédelemben elhelyezett gyermek számára hozzátartozói körében van lehetőség az elhelyezésére, és pert indít,
- átmeneti nevelésbe veszi a gyermeket.

A jogalkotói szándék egyértelmű, és konform azokkal a nemzetközi és hazai célkitűzésekkel, hogy minél rövidebb legyen az az idő, amikor gyermek és szülei egy átmeneti állapotban, bizonytalan helyzetben élve hatósági döntésre várnak. Nyilvánvaló, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés idejének elnyújtása azt eredményezi, hogy romlanak az újra együttélés reális esélyei. Megváltoznak a körülmények a családban, elesnek bizonyos juttatásoktól, felbomolhat a szülők együttélése. Az idő múlásával a gyermek egyre jobban beilleszkedik abba a családba, közösségbe, ahová helyezték, így ismételt kiemelése ebből a családból is, negatívan hathat fejlődésére. Elválasztják egymástól a testvéreket, kiesik az iskolai, baráti közösségből, ahová eddig tartozott. Meg kell azonban vizsgálnunk a gyámhivatalok szemszögéből azt a kérdést is, hogy a gyakorlatban hogyan alakul ennek az időnek a felhasználása, milyen hatósági eljárást kell lefolytatni ennek függvényében, hogyan alakul az ideiglenes hatályú elhelyezések mai gyakorlata.

Mivel Veszprém Megyei Jogú Város és környéke vonatkozásában rendelkezem majdnem két éves gyámhivatali tapasztalattal, természetesen erre a területre vonatkoznak megfigyeléseim, de konzultálva más gyámhivatalok vezetőivel is, elmondható, hogy a problémák az országban, a legtöbb gyámhivatalban hasonlóak. Nálunk a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése szinte kizárólag jegyzői hatáskörben történik. Igaz, hogy van a gyámhivatalnak is felhatalmazása erre az intézkedésre, de ellentétesnek tartom a törvény szellemével ezt, hiszen így a gyámhivatal saját intézkedését "bírálja felül" a végleges döntés meghozatalakor. Térjünk vissza arra, hogy mit vizsgál és milyen módon a gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezést követően:

- Az első lépésben a védelembe vétel melletti hazaadásról kell dönten.

Amennyiben mód van a családgondozás és védelembe vétel elrendelése mellett hazaadni a gyermeket saját családjába, ez az alatt a 30 nap alatt kiderül, amely az intézkedés megtételére a gyámhivatalnak rendelkezésére áll. Ezekben az esetekben ugyanis a szülők, hozzátartozók szinte azonnal keresni kezdik a kapcsolatot a hatóságokkal, látogatják a gyermeket, minden eljárásnál együttműködnek, maguk is mindent megtesznek azért, hogy a gyermek mihamarabb visszakerülhessen. Így ennek a lehetőségnek a vizsgálata és az intézkedés határidőben történő megtétele nem jelenthet gondot a gyámhivatalnak. /Kérdés, hogy miért volt szükség az ideiglenes intézkedésre (a szerk.)/

- Gyámrendelés (vagy a szülői felügyeleti jog feléledésének kimondása) mellett pert indít szülői felügyeleti jog megszüntetése, vagy gyermekelhelyezés céljából.

Ha a gyermek nem az intézményes gyermekvédelemben került ideiglenesen elhelyezésre, hanem eleve a másik szülőnél, harmadik személynél, akkor lehet alapja ennek az intézkedésnek. Ritkább az előbbi megoldás, hiszen az esetek többségében az a szülő, aki rendszeres kapcsolatban áll a gyermekével, és

szembesül azzal, hogy a bíróság által a másik szülőnél elhelyezett gyermek veszélyeztető körülmények között él, maga is kezdeményezi a gyermekelhelyezés megváltoztatását, nem várja meg a súlyos veszélyhelyzet kialakulását. Egy-két esetben mégis előfordul ilyen helyzet. A harmadik személynél való ideiglenes elhelyezések nagy részében pert sem kell kezdeményeznie a gyámhivatalnak, mert családba fogadás útján is megoldható a gyermek sorsának rendezése. Ez az eljárás is megoldható általában 30 napon belül, itt csak a szülők meghallgatása miatt hosszabbodhat meg az eljárás. Ezekben az esetekben is alapvetően együttműködnek a felek a gyermek érdekében. Ha mégis pert kell indítani, a keresetlélvél benyújtásáig elegendő a 30 nap.

FÓKUSZBAN

- Megváltoztatja az elhelyezést, ha az intézményes gyermekvédelemben elhelyezett gyermek számára hozzátartozói körében van lehetőség az elhelyezésre, és pert indít.

Ezekben az esetekben is döntési helyzetbe kerül a gyámhivatal a kötelezően előírt 30 napos határidőn belül, hiszen az ügyfelek hozzáállása, együttműködése biztosítja ezt, éppen úgy, ahogy azt az előző intézkedések kapcsán leírtam. Ekkor ugyanazokat a körülményeket vizsgálja a gyámhivatal, mintha a gyermeket a saját, vérszerinti családjába helyezné vissza, ahonnan kiemelte. A 30 napos határidő betartása a végleges döntést illetően azokban az esetekben válik lehetetlenné a gyámhivatalok számára, ha a gyermek az ún. intézményes gyermekvédelemben kerül elhelyezésre akár gyermekotthonban, akár nevelőszülőnél, és nincs lehetőség az előzőekben ismertetett családi-rokoni elhelyezésekre, azaz:

- átmeneti nevelésbe veszi a gyermeket.

Ez főként a gyermekek sorsával egyáltalán nem törődő, együttműködésre teljesen képtelen, sok esetben ismeretlen helyen tartózkodó szülők gyermekeinél fordul elő. Az átmeneti nevelésbe vételi eljárás ugyanis olyan bonyolulttá vált - éppen amiatt, hogy lehetőleg ezt a formáját, a családot helyettesítő megoldásnak elkerüljék a gyámhivatalok -, hogy nemhogy 30, de határidő meghosszabbítással 60 nap alatt sem lehet a gyermek sorsát érintő végleges - az esetek többségében egyértelműen átmeneti nevelésbe vételt elrendelő - döntést meghozni. (Vitatott az is, hogy ebben az esetben az Áe. szabályai szerint lehetséges-e a határidő meghosszabbítása még 30 nappal, de ebbe az eljárásjogi vitába nem kívánok belemélyedni.) Tény, hogy a veszprémi gyámhivatal az utóbbi időben különleges együttműködési feltételek megteremtésével, és nem különösebben bonyolult ügyekben, képes volt arra, hogy 60 napon belül döntést hozzon, de 30 napon belül nem. Abból kell kiindulnunk, hogy a jegyző beutaló határozata általában 5 nap alatt jut el a gyámhivatalhoz, ekkor már a gyermek beszállításáról a gyermekjóléti vagy gyermekvédelmi szakszolgálattól - a jó együttműködésnek köszönhetően - tudomást is szereztünk. A legideálisabb esetben annak köszönhetően, hogy az átmeneti otthon a városban van, a beszállítást követő napon kaphatjuk meg az iktatott határozatot, ha azt a gyermek bevitelével egyidejűleg személyesen hozza magával a községi gyámügyes. Sajnos előfordul olyan eset is, amikor elfelejtik beküldeni az ideiglenes elhelyezésről szóló határozatot, és a gyámhivatal reklamációjára több hetes késéssel kapjuk csak meg.

Vegyük azonban az átlagot. A gyámhivatal megkereséseket küld az oktatási intézményeknek, védőnőnek (a család magatartásáról, körülményeiről információ beszerzése végett), a jegyzőnek (a védelemben vételi eljárásra vonatkozó iratok megküldésére - ha vannak, illetve ha nem küldte be azokat a határozattal együtt), a gyermekjóléti szolgálatnak (az alapellátásra vonatkozó iratok és javaslatok megküldésére), a szakszolgálatnak (a szükséges vizsgálatok és intézkedések elvégzésére), a társhatóságnak (a más

illetékességi területen lakó érintettek meghallgatására), és szükség szerint más szervezetek, intézményeknek (pl. nevelési tanácsadó, anyakönyvvezető). A védelemben vétellel kapcsolatosan fel szeretném hívni egy gyakorlati problémára a figyelmet, ez pedig annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy kötelezően meg kell-e előznie védelemben vételi eljárásnak az ideiglenes hatályú elhelyezést. A legtöbb esetben ugyanis nincs védelemben vétel, csak alapellátáson belül családgondozás. Kérdés, hogy ennek a lépcsőnek a kihagyása akadályozza-e az átmeneti nevelésbe vételt. Ha a törvény szellemében válaszolok, igent mondok (ezt támasztja alá a Gyer. is), ha a gyakorlatot veszem figyelembe, nemet. Az azonnali intézkedés fogalma valóságban is azonnalit jelent. Egyik pillanatról a másikra rendben funkcionáló, vagy segítséggel eredményesen működő családok gyermekeit kell elhelyezni, ahol eddig nem volt szükség védelemben vételre, hatósági beavatkozásra, viszont lehet, hogy a kialakult helyzet nem engedi meg, hogy pusztán ennek az eljárásnak a hiánya miatt visszakerüljön a gyermek abba a családba, ahonnan azonnal ki ellett emelni.

Szeretném egy példával megvilágítani, mire gondolok:

A 15 éves fiú maga kérte ideiglenes elhelyezését az átmeneti otthonba azzal, hogy nem kíván többet hazamenni, mert nevelőapja rendszeresen bántalmazza. A gyámhatóság a lehetőségeihez mérten a nap folyamán megkereste a családot, ahol feszülő, robbanásra kész indulatokkal találkozott, a bántalmazást a szülők elismerték. Még családgondozás sem volt korábban náluk, mert a konfliktusok családok belül

FÓKUSZBAN

maradtak, mindaddig, míg a gyermek tűrte, és az iskolában tanárához, illetve annak segítségével a gyámhatósághoz nem fordult. A bántalmazás egyértelmű ténye miatt nem dönthetett a gyámhivatal a gyermeknek a családba való visszahelyezéséről, és elrendelhetette el a védelemben vételi eljárás lefolytatását. Az elhelyezést követően sem sikerült a családi konfliktust feloldani, a gyermek hallani sem akart a hazakerülésről, a nevelőapa nem engedett nevelési stílusából, az anya nem foglalt állást a gyerek mellett. Tény, hogy pszichológus, családterapeuta korábban, a konfliktus elmérgesedése előtt segíthetett volna a gyermeknek és a családnak, de ennek a lépcsőnek a kimaradása miatt nem kényszeríthette vissza a gyámhivatal egy hatósági döntéssel a gyermeket a szülőkhöz. Ez végzetes lépésre ösztönözte volna a gyermeket, mint ahogy ezt kilátásba is helyezte. /Nem ez a tipikus eset, hanem az, amikor az alapellátás tevékenysége alapján nem került sor a megelőző gondozásra, védelemben vételre és a kiemelés a legegyszerűbb megoldás! Ld. pl. csecsemő! (a szerk.)/ Visszatérve az eljárás menetére, ideális esetben az elhelyező határozatot követő hatodik napon a megkeresések elküldése megtörténik. Az érintetteket 15 napos határidő betartására kérjük, de erre sok esetben képtelenek. A válaszok beérkezéséig elvégezzük a környezettanulmányt, meghallgatjuk az ügyfeleket. /És itt mit csinál a gyermekjóléti szolgálat? (a szerk.)/ Ha másik gyámhivalt kell megkeresnünk, akkor az idézések, illetve szükség szerinti másodszori idézések - amelyek rendkívül fontosak a határozat esetleges kézbesíthetlensége esetén - már nem férnek bele a 15 napos határidőbe. Külön ki kell emelnem a Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal megkeresését, illetve eljárását. Államigazgatási szerv, ennek ellenére eljárása során nem tartja be a 15, illetve a 30 napos ügytézési határidőt, átlagban 2-6 hónap telik el válaszukig. Van olyan folyamatban lévő ügye a gyámhivatalnak, amelyikben pontos adatok megadása mellett egy éve nem kapott választ lakcímkutatási kérésre. Így úgy telt el az első 30 napunk, hogy az információkat sem tudtuk beszerezni.

A megyei területi gyermekvédelmi szakszolgálat igyekszik a lehető legrövidebb időn belül elvégezni az egészségügyi, pedagógiai, pszichológiai vizsgálatokat, de itt nem egy tárgy vagy termék, hanem egy vagy több gyermek vizsgálatáról, családi kapcsolatok feltárásáról van szó, így lehetséges, hogy több vizsgálatra is szükség van ahhoz, hogy a legmegfelelőbb gondozási helyre javaslatot tehessenek. Ezután következik

az elhelyezési értekezlet, amelynek sikere attól függ, hogy a meghívottak, főként a vérszerinti szülők megjelennek-e, a gyermeknek megfelelő-e a gondozási hely kapcsolatát tud-e teremteni vele a leendő gyámja, illetve egyáltalán léteznek-e alternatívák elhelyezésére. Több esetben is előfordult, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés ideje alatt a gondozási hely megváltoztatása is szükségessé vált. Erre a Gyvt. csak akkor ad lehetőséget, ha utóbb derül ki, hogy vérszerinti családjából, ismerősök köréből vállalná valaki további nevelését, a gyakorlat azonban más helyzeteket is teremtett, amelyeket éppen a gyermek mindenek felett álló érdekében nem hagyhatott figyelmen kívül a gyámhivatal. Megtörtént, hogy az átmeneti otthonban a többi gyermek magatartása miatt vált tarthatatlanná az újonnan bekerült gyermek helyzete, és egy családi házban felszabaduló hely jelentett megoldást számára. (Akkor is megoldást kell találni a gyermek helyzetére, ha joggal felmerülhet: ez az otthonban dolgozó pedagógusok feladata lenne.). A másik esetben az átmeneti otthonba kerülése után pár nappal ideiglenes elhelyezéssel kapcsolatos feladatokat is ellátó nevelőszülőhöz kerülhetett a gyermek, ami családi körülményeket biztosított számára, ráadásul abban a családban, ahol átmeneti nevelésbe vételt követően ott is maradhatott. Ilyen utóbbi változtatási igénnyel mindaddig számolnunk kell, ameddig a férőhely nyilvántartások nem jutnak el minden gyámhatóságához naprakészen, ezért fordul elő, hogy a gyermeket leggyakrabban az általuk ismert átmeneti otthonba szállítják.

Az elhelyezési értekezlet után a szakszolgálat javaslatot tesz a gyámhivatalnak - megyénkben praktikus okokból nem készít elhelyezési tervet, csak ha jogerőssé vált az átmeneti nevelésbe vételi határozat -, ahol tárgyalást tartanak. A tárgyalásra szinte kivétel nélkül azokat kell ismételt meghívni, akik az elhelyezési értekezleten megjelentek. A vérszerinti szülők emiatt elégedetlenkednek, távol maradnak, mondván felesleges ismét utazgatniuk, ők már mindent elmondtak, amit akartak, nem beszélve arról, milyen felháborodottak, hogyha az eljárás során már korábban is meghallgatta őket a gyámhivatal. Sok esetben így kudarcba fullad a tárgyaláson történő meghallgatásuk, ismételt meghívásuk, idézésük határidőcsúszást eredményez. /Hol a gyermekjóléti szolgálat tevékenysége e körben? (a szerk.)/ Ennek hiánya viszont egy esetleges fellebbezés esetén az új eljárás elrendelését vonja maga után, ami a gyermek helyzetét legalább fél évre teszi "ideiglenessé". A tárgyalást követően kell a gyámság vonatkozásában az eljárást lefolytatni, ami szintén 30 napos határidőt kívánna. A gyámok a legritkább esetben élnek a gyámhivatal székhelyén, meghallgatásuk

FÓKUSZBAN

megkeresés útján lehetséges. A gyermekotthon-vezetők esetében sem lehet automatikus döntést hozni, a gyermeknek az otthonon belüli elhelyezéséről, a nevelési, kapcsolattartási kérdésekről egyénre szabottan kell (ene) nyilatkozniuk, és ők sem nyilatkozhatnak írásban. A gyámhivatal ezután hozhat érdemi döntést, ami az esetek 99 %-ában átmeneti nevelésbe vétel lesz, ritka kivételtől eltekintve (véletlenül felbukkan egy addig képbe nem került rokon vagy ismerős) nem is lehet más, hiszen az eljárás első, aránylag rövid szakaszában már kizártuk a családon belüli elhelyezés, illetve a peres eljárások megindításának lehetőségét.

Az eljárásjogi szabályok betartása egyetlen dolgot eredményezhet biztosan, a gyámhivatalok jogszabálysértő módon nem döntenek 30 nap alatt az átmeneti nevelésbe vételről. Véleményem szerint ez a helyzet tarthatatlan, össze kellene egyeztetni a gyermek sorsának végleges rendezésére irányuló gyors döntés szükségességét, a döntéshez szükséges eljárási szabályok betarthatóságával, illetve az alaposág igényével. Létezik megoldás, több is, többféle variációban is, hogy a gyermekek és a szülők érdekei se csorbuljanak, és a gyámhivatalok se váljanak "bűnbakká" a határidők be nem tartása miatt. Ezek közül néhányat felvetek, azzal a megjegyzéssel, hogy nem eredményezik minden esetben a határidő betartását, de segíthetnek ennek elérésében. Az intézményes gyermekvédelemben ideiglenes hatállyal elhelyezett

gyermeket az elhelyező határozat meghozatalát követő 30 napon belül átmeneti nevelésbe venni, megalapozott, mindenre kiterjedő, törvényes határozatot hozni, az eljárási szabályok betartása mellett nem lehetséges. A 60 napot már elképzelhetőnek tartom, de csak az eljárási szabályok bizonyos módosításával. A probléma megoldására többféle megközelítés islehető. Elsősorban az eljárás idejének gyakorlati rövidítésére irányuló megoldások, másodsorban érdemi változtatások. A gyakorlati határidő csökkentésével kapcsolatban felmerült több konferencián is, hogy legyen lehetősége a gyámhivatalnak bizonyos feladatai és hatásköre gyakorlása során eljárási cselekményeket végezni nemcsak a saját, hanem más gyámhivatal illetékességi területén is. Az átmeneti nevelésbe vételi eljárásban segítene - kiküszöbölve egy minimum 15 napos megkeresési időt - a határidő betartásában is. Ez több okból - nem kizárólag az ügyintézési határidő betartása miatt - lenne fontos. Amikor a gyermek elhelyezésében való döntés kikerült az intézeti gyámok hatásköréből a gyámhivatalokéba, azt eredményezte, hogy ne a gyermek körülményeit közvetlenül ismerők hozzák meg a végleges döntést. A Gyvt. hatálybalépése előtt a beutalt és nevelőszülőnél elhelyezhető gyermek számára elsődlegesen a gyermekvédelmi tanácsadók, nevelőszülői felügyelők, (megyéenként más volt az elnevezés) kerestek megfelelő helyet. Az átmeneti otthonban találkoztak a gyermekekkel, kiválasztották a nevelőszülőt, megbeszéltek vele az elhelyezés lehetőségét, a gyermek problémáit, gondjait, és a kihelyezést követően család gondozás útján továbbra is tartották a kapcsolatot mindkettőjükkel. Az, hogy az elhelyezésről szóló dokumentumot az intézeti gyám írta alá, formális mozzanat volt.

Most a nevelőszülőhöz történő kihelyezés több lépésből tevődik össze. Az első lépések hasonlóak a korábbihoz, de természetesen nem kihelyezéssel, hanem javaslattal záródnak. Éppen az események meggyorsítása érdekében még az elhelyezési értekezlet előtt, illetve a tárgyalás megtartása előtt összeismertetik a gyermeket és a leendő nevelőszülőt egymással. A tárgyalás során már azt kell megvitatni, eldönteni, megfelel-e ez az elhelyezés a gyermeknek, illetve a szülőknek. A gyámhivatal ezt követően keresi meg az illetékes másik gyámhivalt a gyám meghallgatására és a környezettanulmány elkészítésére, ha szükséges. A gyámhivatali döntés tehát úgy születik meg, hogy a nevelőszülőről, körülményeiről, a nevelőszülő és a gyermek, valamint a vérszerinti szülő kapcsolatáról csak közvetetten más szervek által megvizsgált információk állnak annak rendelkezésére, aki a gyermek elhelyezéséről véglegesen dönt. Nagyon szerencsés lenne, hogy legyen lehetősége a gyámhivatali ügyintézőnek magának környezettanulmányt végezni a leendő gyám lakásán és közvetlenül meghallgatni őt, mert így saját tapasztalatokat szerezve, minden érdekeltet személyesen ismerve tudna olyan döntést hozni, amelyért teljes mértékben vállalhatja a felelősséget. /Akkor mi szükség van a TEGYESZ, gyermekjóléti szolgálat tevékenységére? Nem fogadható el az ő szakértelmük? (a szerk.)/ Ez nem bizalmatlanság a szakszolgálattal szemben, hanem egyrészt a felelősségvállalás alapja, illetve a több szem többet lát elve alapján még egy szűrő a lehető legjobb elhelyezés érdekében. Rendkívül fontos volna ez a felülvizsgálatok alkalmával, amikor arról kell meggyőződni, megfelel-e a gyermek gondozási helye. A személyes találkozók és benyomások ilyenkor elengedhetetlenek. Tapasztalatból tudom, rosszul érzik magukat valahol, vagy sérelmeik vannak, a gyermekek kötetlen, nem hivatali körülmények között megnyílnak, problémáikat el merik mondani. Ha a család gondozók, gyámok kérdezik őket, felismerve a panaszkodás esetleges következményeit, hallgatnak. Erre valóban jó

FÓKUSZBAN

megoldásokkal volt alkalom találkozni külföldön, ahol a felülvizsgálatot mindig semleges helyen a gyámügyes személyesen végezte, és mindent megtudott a gyermekről (gondnokoltól), amire kíváncsi volt. Nem lenne célszerű kötelezővé tenni az illetékességi területen kívüli eljárást, de a lehetőséget biztosítani ezekben az ügyekben nagyon fontos lenne. A veszprémi gyámhivatalnál kialakult gyakorlat, hogy az ügyintézők minden ügyben legalább egyszer személyesen végeznek környezettanulmányt a

családoknál (vér szerinti és nevelőcsaládnál is), mert véleményem szerint így ismeri meg igazán a család gondolkodásmódját, szokásait, körülményeit, és nem a másoktól kapott jóllehet teljesen korrekt - információk és környezettanulmányok alapján. Ilyenkor az eljárási szabályokat is figyelembe véve hivatalos feljegyzést készítünk. Tapasztalatunk szerint mind a nevelőszülők, mind a gyermekek szívesen veszik látogatásunkat. (Megjegyzem, az örökbefogadási ügyekben is hasonló lehetőséget szeretnénk kapni.). A másik felvetésem éppen azzal függ össze, hogy amennyiben a szülők, egyéb rokonok a gyermek érdekében együttműködésre hajlandók, a gyermek sorsát hazaadással, családba fogadással, gyermekelhelyezési perrel 30 napon belül rendezni lehet, ezért a fenti szigorú határidőt kötelezően ezeknek a lehetőségeknek a vizsgálatára kötném ki. Amennyiben az átmeneti nevelésbe vétel látszik indokoltnak az első 15 nap eltelte után, a határidőt minimum 60 napra terjeszteném ki, azzal, hogy a gyermek már ekkor kerüljön abba a családba, ahol végleges elhelyezése várható. Ehhez ki kellene terjeszteni a gondozási hely megváltoztatásának lehetőségeit is, az intézményes gyermekvédelmen belül is. Hangsúlyozni kívánom, hogy a gyermekek számára a személyes biztonság és állandóság megteremtése fontosabb, mint a végleges jogi döntés 30 vagy 60 napos határideje. Az ismeretlen helyen tartózkodó szülők esetében lehetőség van pl. a gyermeket 6 hónap után erre tekintettel örökbe adni, miért nincs lehetőség meghallgatásuk nélkül dönteni? Mindenképpen szükségesnek tartom kivenni a határidő számítása alól a lakcímkutatással kapcsolatos időtartamot, ami semmiképpen nem az eljáró gyámhivatal mulasztásával összefüggő határidőcsúszás, hanem egyrészt az ismeretlen helyre távozó, másrészt a Központi Nyilvántartó és Választási Hivatalé. A fentiekkel fel szerettem volna hívni a figyelmet arra, hogy a jogszabályban meghatározott 30 napos határidő betartását és a gyermek mindenek felett álló érdekét össze kellene hangolni. Azzal, hogy teljesíthetetlen határidőt szabnak a gyámhivatalnak - és a szakszolgálatoknak -, két célt érhetnek el:

- vagy törvényt sértő, nem megalapozott és nem a gyermekérdekét minden szempontból jól körüljárt döntések fognak születni,

- vagy egy állandó bűnbakot állítanak a gyámhivatalok személyében, akik nem képesek a gyermekvédelmi törvény betartására.

A várható jogszabály-módosítások előtt mindenképpen kívánatos lenne, hogy a jogalkotók a gyakorlat oldaláról is vizsgálják a jogszabályok betarthatóságát. Ne csak az ombudsmani vizsgálat megállapításait vegyék figyelembe, ami arra hívja fel a figyelmet, hogy a jogilag bizonytalan helyzet miatt mennyire csorbulnak az egyébként együttműködésre nem hajlandó vér szerinti szülők jogai. Nem véletlenül nem említettem a gyermeket, mert hangsúlyozni kívánom, hogy a gyermek egy súlyos, esetleg életveszélyes helyzetet megszüntető döntés után már biztonságban van. Mivel a gyakorlatban éppen ott húzódik el az eljárás, ahol nincs is remény a hazakerülésre belátható időn belül, nem érvényesülhetnek azok a hátrányok, amelyeket az átmeneti időszak negatívumaként a gyermek oldaláról már megfogalmaztam. Éppen a súlyos, életveszélyben lévő gyermekek azonnali biztonságba helyezése, illetve helyzetük mélyreható kivizsgálásának követelménye nem teszi lehetővé, hogy a szakmai elmarasztalástól, a rossz statisztikától való bürokratikus félelem okából elkapkodott, nem megalapozott döntések születhessenek.

Dr. Purda Zsuzsanna