

Műhely

■ ÖSSZEFOGLALÓ A GYERMEKJOGI PROJEKT KERETÉBEN 2008. OKTÓBER 16-ÁN TARTOTT MŰHELYMEGBESZÉLÉSRŐL: AZ OBH 4226/2006., OBH 5158/2007. SZÁMÚ, GYERMEKJÓLÉTI ALAPELLÁTÁSSAL KAPCSOLATOS VIZSGÁLATOK TAPASZTALATAI

A gyermekvédelmi törvény különös hangsúllyal az országgyűlési biztos nevesített feladatává teszi a gyermeki jogok védelmét.¹ A törvény felhatalmazása alapján a gyermekek alkotmányos jogainak érvényesítését az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a maga sajátos eszközeivel segíti. Ennek érdekében a biztos 2008-ban Gyermekjogi Projektet indított, amelynek célja, hogy a biztos mandátumának teljes ideje alatt, fokozott figyelemmel kísérsje a gyermekek jogainak érvényesülését. Az országgyűlési biztos a projekt keretén belül kiemelt figyelemmel fordul a gyermekvédelmi ellátások vizsgálata felé. Az október 16-án, az Országgyűlési Biztosok Hivatalában tartott műhelymegbeszélésen az ombudsman és munkatársai a Komárom-Esztergom és Pest megyében folytatott, a gyermekjóléti alapellátásokkal kapcsolatos vizsgálatok tapasztalatait osztották meg a meghívott gyermekvédelmi szakemberekkel. A megbeszélésen részt vettek a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Gyermek- és Ifjúságvédelmi Főosztályának, a vizsgálatban érintett megyék szociális és gyámhivatalainak, a Szociális és Munkaügyi Intézet és az Újbudai Módszertani Gyermekjóléti Központ munkatársai.

Dr. Szabó Máté országgyűlési biztos köszöntőjében kiemelte, hogy a gyermekvédelem területén interdiszciplinális együttműködésre van szükség. A köszöntőt követően az ombudsmani vizsgálatokat vezető dr. Györffy Zsuzsanna összefoglalta a két vizsgálat tapasztalatait, valamint átfogó képet rajzolt az országgyűlési biztosok gyermekjóléti ellátásokat érintő eddigi tevékenységéről.

Ismertette, hogy 2006-ig nem folytattak le hivatalból indított vizsgálatokat. Ennek oka az volt, hogy a Gyvt. hatálybelépését követő első években a gyermekjóléti szolgálatokra vonatkozó panaszok elenyésző számban érkeztek az ombudsmani hivatalhoz, a vizsgálatok általában sajtóértesülés alapján indultak. A hírek olyan szülői bántalmazásról szóltak, amely a gyermek maradandó károsodását, végső esetben a halálát okozták. Ezen vizsgálatok hatékony kimenetelét gátolta az a tény, hogy nem volt akkoriban vizsgálható intézmény. 2002-ben a települések mintegy 10%-ában nem működött ugyanis gyermekjóléti szolgálat. A közelmúltban folytatott két átfogó megyei vizsgálat azt mutatta, hogy ezen a területen nagy változás történt, ugyanis mindkét vizsgált megye, minden településén valamilyen módon biztosított a gyermekjóléti szolgáltatást.

Az országgyűlési biztos intézményének ismertsége, valamint az országgyűlési biztos vizsgálatainak sajtóban való megjelenése is azt eredményezte, hogy jelenleg egyre több olyan panasz érkezik a hivatalhoz, amelyben a gyermekjóléti szolgálatok tevékenységét sérelmezik. A panaszok tárgya tekintetében megállapítható, hogy azok 2005-ig elsősorban a gyermekjóléti szolgálatok család gondozói ellen irányultak, míg ma már a gyermekjóléti szolgálat sérelmezett mulasztására, feladatának nem megfelelő ellátására vonatkoznak. A panaszok jellege arra mu-

tat rá, hogy a beadványozók tudomással bírnak arról, hogy mi lenne a szolgálat feladata a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében.

■ A két vizsgálat tapasztalatai

Az OBH 4226/2006. számú Komárom-Esztergom megyei vizsgálat 2006 novemberében indult és a 2007. szeptember 11-én kelt jelentéssel zárult. Az OBH 5158/2007. számú jelentés, amely Pest megyét érinti, 2008. augusztus 1-jén fejeződött be. A 24 vizsgált intézmények között 15 gyermekjóléti szolgálat, 4 helyettes szülő, 2 családok átmeneti otthona (CSÁO), 3 gyermekek átmeneti otthona (GYÁO) volt.

A személyi feltételek tekintetében a vizsgálatok megállapították, hogy egyre több a szakképzett családgondozó, azonban volt példa arra is, hogy a középfokú végzettségű családgondozó évek óta beiskolázás alatt áll. A vizsgált 15 gyermekjóléti szolgálat közül csupán 6 intézményben volt szupervízió. (Komárom-Esztergom megyében egy helyen, Pest megyében öt szolgálatnál). A jelentésekben a biztos rámutatott, hogy a szupervíziók szerepe a szakmai kompetencia fejlesztésében, valamint a saját tapasztalatok feldolgozásában vitathatatlan: a gyermekvédelemben dolgozók gyakorlati élményeinek szupervíziós feldolgozása fejlesztheti a reflexiós képességet, amellyel a munkatársak képessé válnak tanulni a korábbi helyzetekből, problémákból. Ez hosszú távon javítja a munkatársak segítő tevékenység során használt kompetenciáit, megóvhatja őket a kiegészítől. Ezért a biztos minden olyan esetben, amikor a szupervízió hiányát tapasztalta, javaslatot tett az intézményfenntartónak arra, hogy fontolja meg annak alkalmazását.

A jelzőrendszeri tagok együttműködésében a vizsgálatok nagy előrelépés mutattak. A rendőrség egyre inkább partnere a gyermekjóléti szolgálatoknak; a prevenció munkában is szívesen vesznek részt. A korábbi, egyedi vizsgálatok esetében tapasztalt mulasztásokkal összefüggő ajánlásokra adott válaszokból az de-

¹ A gyerekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 11. § (2)-(3) bek.

rül ki, hogy az országos rendőrfőkapitány is nyitott a problémamegoldásra. Bíztható tény, hogy az országos rendőrfőkapitány elrendelte annak felmérését, hogy a 2008. január 1-jétől hatályos, a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló, 32/2007. (OT.26) ORFK utasítással kapcsolatos továbbképzést megkapta-e a rendőri állomány, szükség van-e további képzésekre.

Az orvosok és védőnők jelzése esetén a vizsgálatok szerint az írásbeli jelzés legtöbbször elmarad. Az orvosok egyes helyeken nem érzik kötelezettségüknek a jelzést, sőt visszautasítják a szociális szakma által kezdeményezett párbeszédet. A vizsgálat során kirajzolódott a pedagógusok és gyermekjóléti szolgálat közötti ellentét: a pedagógusok a családgondozóktól várják a pedagógiai eszközökkel megoldható problémák megoldását is. Az igazolatlan órák miatti jelzések száma – annak kötelező volta miatt – magas, a valós problémák jelzése azonban csekély.

A szakmai munkában az is tapasztalható volt, hogy a szolgálatok elsősorban és legszívesebben a prevenció munkában vesznek részt, ezek az ún. hálás feladatok. A veszélyeztetettség megszüntetése akár alapellátásban való gondozással, akár védelembe vétellel már sokkal nehezebb. Az egyedi vizsgálatok is azt támasztják alá, hogy a gondozási tervek sokszor elnagyoltak, szematikus feladatokat tartalmaznak, nem mindig követhető az együttműködők köre. A védelembe vételi határozatban előírt magatartási szabályok eléréséhez magas szakmai színvonalú munka, a szakemberek közötti maximális együttműködés, és sok idő is kellene. Ez utóbbi többnyire az egy szakemberre jutó családok száma, a megnövekedett adminisztrációs terhek miatt nem, vagy csak nehezen teljesíthető. Ugyanakkor az adatlapok vezetése szükséges, mert a gondozási folyamat és eredménye, vagy eredménytelensége – nem csak az ellenőrzést végzők számára – abból követhető. A szakellátásban nevelkedő gyermekek családjának gondozása sok esetben nem csupán idő hiányában marad el. Ezek a családokkal nehezebb az együttműködés, eredmény is nehezebben érhető el.

A két átfogó vizsgálatban ugyan kevésbé, de a párhuzamosan folyó egyedi vizsgálatok alapján jól látható, hogy bár sokszor jelzőrendszer tagjai tudják, hogy a gyermek családból való kiemelés szükséges lenne, de különösen akkor, ha a család minden jövedelme a gyermekek után járó támogatás, erre nem mernek javaslatot tenni. A kapcsolódó ombudsmani vizsgálatok ezért hangsúlyozzák, hogy a jelzőrendszeri tagok közfeladatot ellátó személyeknek számítanak, a velük szemben elkövetett támadásokat a büntetőjog is kiemelten kezeli, ugyanakkor a jelentések elmaradása esetén meg kell állapítani, és megfelelő következményekkel szankcionálni kell a felelősségüket.

■ A JELENTÉSEKBE MEGFOGALMAZOTT AJÁNLÁSOK ÉS AZOK KÖVETKEZMÉNYEI

Komárom megyében az országgyűlési biztos huszonhat ajánlást fogalmazott meg, ebből huszonháromat a címzettek határidőben elfogadtak. Négy vizsgált település estében fordult elő, hogy a fenntartó arról adott tájékoztatást, hogy az ajánlásokat a képviselő-testület elfogadta, azokat igyekszik teljesíteni. Ezek eredményeként Esztergomban átadták a családok átmeneti otthonát (mely már a helyszíni vizsgálat idején is épült, gyer-

mekek átmeneti otthona, helyettes szülő továbbra sincs), Kisbénán a jogi és pszichológiai tanácsadó közvetett módon, a szupervízió biztosítottá vált. Oroszlány, Bábolna községekben azonban a gyermekek átmeneti otthona, illetőleg az átmeneti gondozás biztosítása, a szupervízió anyagi erőforrások hiányában továbbra sem megoldott.

A Pest megyei vizsgálat során harmincegy ajánlást fogalmazott meg a biztos. Ez idáig a címzettek húsz ajánlást fogadtak el. Az ajánlások nyomán az alábbi eredmények születtek: Örkényben létszámot bővítettek, 2009 januárjától tervezik helyettes szülő működtetését is. Cegléden a helyszíni vizsgálatot követő napon az álláspályázatok kiírása megtörtént, tárgyi feltételek biztosítására pályáztak, szeptembertől szupervízióra van lehetőség, továbbá megoldást keresnek az átmeneti gondozás biztosítására, pl. férőhely vásárlásával. Az ajánlások teljesítéséről képviselő-testületi határozatok születtek továbbá Pilisvörösváron és Szentendrén is.

Az OBH 5158/2007. számú jelentésében a biztos ajánlást fogalmazott meg a Magyar Orvosi Kamara elnökének, amely arra irányult, hogy az orvosok továbbképzése során fordítson kiemelt figyelmet a jelzési kötelezettség teljesítésére. A MOK elnöke válaszában arról biztosította az országgyűlési biztost, hogy olyan pontok szerzésével járó továbbképzést fog kezdeményezni, amely tematikájában a jelzett probléma szerepel. A Kamara honlapján megjeleníti a jelentés vizsgálatának összegzését, az orvosokra vonatkozó intézkedést.

Az oktatási és kulturális miniszternek címzett ajánlásra, amely a gyermekvédelmi alapismeretek pedagógusképzésbe, továbbképzésbe történő beépítésére irányult, a miniszter azzal a problémafelvetéssel válaszolt, miszerint alkalmaznia kellene az iskoláknak olyan szakembereket, akik speciálisan a gyermekvédelmi feladatokra koncentrálnak, akiknek a feladatellátáshoz szükséges speciális szakismeret is a birtokában van. A szakminiszter véleménye szerint a pedagógusok alapképzése, és a mesterképzés során a gyermekjóléti alapismeretek elsajátítása – azáltal, hogy a hallgatók társadalmi és szociológiai ismereteket sajátítanak el – a tananyagban megjelenik. Az esélyegyenlőség tematikája, a családdal és az iskolai mikrokönyezettel, továbbá a társszakmákkal való együttműködés követelménye által a pedagógushallgatók konfliktuskezelési technikákat is tanulnak. A biztos álláspontja szerint ezen ismeretek hasznossága vitathatatlan, de nem helyettesítik a gyermekvédelmi alapismereteket. A szaktárca javaslata szerint követelményként írható elő ugyanakkor a gyermekvédelmi felelősök kötelező foglalkoztatása. A pedagógus továbbképzésről, szakvizgároló szülő kormányrendelet módosítás alatt áll. A tervezett módosítás az oktatási és kulturális minisztert felhatalmazza, hogy a mindenkor tanév rendjéről szóló rendeletben továbbképzéseket írjon elő, illetőleg a támogatandóknak tartott továbbképzési területek prioritását határozza meg. Erre figyelemmel – hangsúlyozva, hogy a gyermekvédelmi alapismeretek pedagógusképzésbe való beépítése továbbra is szükséges feladat – a biztos javaslatot tett arra, hogy a rendelet hatálybalépését követő tanévben a kötelező továbbképzési tananyag a gyermek- és ifjúságvédelem legyen, az ezt követő években pedig e témakör az elsődlegesen támogatott továbbképzési területek között szerepeljen.

Az átfogó vizsgálatok tapasztalatok azt is bizonyították, hogy a gyermekvédelmi törvényben előírt feladatokat nem lehet minden településen egyenlő színvonalon biztosítani. A gyermeknek abban az esetben is szüksége lehet pszichológusra, fejlesztő pedagógusra, a szülőnek jogi tanácsra, ha olyan lélekszámú településen él, ahol ezeket a szolgáltatásokat nem kell biztosítani. Erre figyelemmel a biztos javaslatot tett arra, hogy a Kormány a szociális szaktárca segítségével tekintse át a gyermekvédelmi alapellátások rendszerét, finanszírozásának szabályozását, és vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a településen élő gyermekek és családjaik részére miként biztosítható a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, továbbá az átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés. A kezdeményezésre a Kormány még nem válaszolt.

■ A MEGBESZÉLÉSEN RÉSZTVEVŐ SZAKEMBEREK HOZZÁSZÓLÁSAI, JAVASLATAI

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium megbeszélésen megjelent munkatársa megerősítette, hogy a vizsgálatban foglaltak egybevágóan a szaktárca által képviselt szakmai elvekkel, megfontolásokkal. A Gyermekvédelmi törvény által felállított rendszer működőképes, azonban megfelelő források biztosítása nélkül ellehetetlenül. A finanszírozási problémák megoldását előmozdíthatja a társulások megjelenése, ezen kívül a normatív finanszírozás mellett a fejlesztési források megerősödését remélik. Rámutatott arra is, hogy a tragédiához vezető esetek zömének hátterében nem az ellátórendszer hiányosságai, hanem az együttműködés, az információk hiánya áll. Az együttműködési kötelezettség teljesítésére, a jelzőrendszer nem megfelelő működésének megoldására tett javaslatok a szankcionálási lehetőség hiánya miatt erőtlenekek. A gyámhivatal által kiszabható bírság egy alternatíva, és megoldás lehet a Gyermekvédelmi törvény szankciót bevezető módosítása, azonban talán hatékonyabb a már meglévő együttműködési formák megerősítése (például a gyámhivatal esetmegbeszéléseinek hangsúlyosabbá tétele). Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a szemlélet- és gondolkodásmód változásához idő szükséges, ahogyan ahhoz is, hogy a már meglévő tapasztalatok folyamatosan becsatornázására kerüljenek a gyermekvédelmi rendszerünkbe.

Az SzMI munkatársa a gyermekvédelem speciális helyzetére hívta fel a figyelmet: a gyermekjogok érvényesítéséhez a garanciális feltételeket biztosítani kell. Kifejtette, hogy szerencsésnek tartja, hogy a minisztérium, valamint a szakma elképzelései több ponton megegyeznek, azonban az elképzelésekhez meghatározott finanszírozási háttér szükséges.

A jelenlévők egyetértettek abban, hogy megfontolás tárgyát kell képeznie annak hogy hogyan szankcionálható az az önkormányzat, amelyik forráshiányra hivatkozva nem teljesíti intézményfenntartói kötelezettségeit, illetve hogyan érhető el, hogy az intézmények fenntartásáról az önkormányzatok egyre nagyobb számban társulás útján gondoskodjanak. Többen felhívták ugyanakkor arra is a figyelmet, hogy a mindenki által széles körben hozzáférhető, minőségi szolgáltatások és ezek térbeli közelsége között feloldhatatlannak látszó ellentmondás feszül. Az sem megfelelő megoldás, hogy az intézmény közös fenntartásá-

ra az önkormányzatok társulást alakítanak, de a tényleges gondozási feladatok ellátása úgy marad helyben, mintha azt önálló családgondozó végezné, hiszen így a gyermekek mégsem kapják meg a magas minőségű szolgáltatást. A finanszírozás tekintetében fontos megjegyezni azt is, hogy a tapasztalatok szerint a gyermekjóléti szolgálatoknak nincs önálló szakmai költségvetésük, teljes mértékben az önkormányzatoknak vannak "kiszolgáltatva".

A továbbiakban *Sidlovics Ferenc* az SzMI munkatársa a prevenció jelentőségére hívta fel a figyelmet. Az e területet érintő – KSH által készített felméréseken alapuló – statisztikák szerint, ahol működik preventív tevékenység, ott nő a gyermekvédelmi alapellátás hatékonysága. Azt is kifejtette, hogy a jelzőrendszer nem megfelelő működésének problémáját a felelősség fel nem vállalásában, valamint a felnőttek jogainak a gyermekek jogai fölé emelésében látja. Álláspontja szerint megfelelően példázza lemaradásunkat, hogy a gyermeki jogok oktatása nem jelenik meg a képzési rendszerekben, csupán a továbbképzésekben, holott fontos lenne, hogy olyan pedagógusokat képezzenek, akik felismerik, hogy adott esetben a gyermeknek milyen speciális szolgáltatásra, beavatkozásra van szüksége.

Az Újbudai Gyermekvédelmi Központ vezetője, *Papp Krisztina* arra figyelmeztetett, hogy a gyermekvédelmi rendszer egy egész, az alapellátást nem tekinthetjük elszigetelt részként. A felmerült problémák megoldására is a rendszer egészét figyelembe véve kell megoldásokat találni. Ezért javaslatként fogalmazta meg, hogy az országgyűlési biztos olyan vizsgálatokat indítson, amelyek a szakellátási ellátásokat is érintik, teljes körű problématerkép rajzolva ezzel a gyermekvédelemben dolgozók számára.

A területen dolgozók egyetértettek abban, hogy az ombudsmani vizsgálatoknak kézzel fogható hatása van: a fenntartói hiányosságok egyértelmű megfogalmazása az ellátások hatékonyabbá tételének elengedhetetlen eszköze, ugyanakkor a gyermekvédelemben dolgozók számára is visszajelzést jelent munkájuk színvonalát illetően, illetve ekkor van lehetőségük arra is, hogy kérdéseikkel, tapasztalataikkal hozzájáruljanak egy egységes rendszer kialakításához.

Dr. Szabó Máté kifejtette, a gyermeki jogok érvényesülésének elsődleges színtere a család, és olyan szemléletváltás jelentőségét hangsúlyozta, amelyben kifejezésre jut: elsősorban ebben a közegben kell megteremtünk a gyermeki jogok kultúráját. Rámutatott arra is, hogy a gyermekvédelem területén érezhető talán leginkább, hogy a jóléti szociális rendszer nyomás alatt van, amely a gazdasági, pénzügyi környezet indukálta megszorításokban is tükröződik. A vizsgálatokban felmerült problémák megoldását az országgyűlési biztos a szakemberek közötti hatékony együttműködés megteremtésében látja: a központi pozitív hatások, kooperatív kultúra kialakítása a gyermekvédelemben elengedhetetlen, amelyhez pozitív példák felmutatása nyitja meg az utat. A maga részéről az országgyűlési biztos a gyermeki jogok érvényesülésének speciális ágazatát: a gyermekvédelmi ellátórendszert továbbra is kiemelt figyelemmel állítja vizsgálati középpontjába.

dr. Györffy Zsuzsanna és dr. Rajzinger Ágnes