

BOTH ÉVA – KUSLITS GÁBOR

A LEGJOBB ÉRDEK ÉRVÉNYESÍTÉSE A GYERMEKVÉDELMI SZAKELLÁTÁSBAN

*„...minden gyermek egyéni érdekén kívül álló
érdek csak akkor érvényesülhet, ha azt a gyermek
érdeke megkívánja vagy megengedi.”*

(dr. Ruffy Pál miniszteri tanácsos, az állami
gyermekmenhelyek országos felügyelője, 1914)

*„...a törvényhozó szervek minden, a gyermeket
érintő döntésükben a gyermek mindenek
felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.”*

(Egyezmény a gyermek jogairól, 1989)

Cikkünkben a magyar gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek legjobb érdekének azonosításával és képviselésének legfőbb kérdéseivel foglalkozunk. A „családjuktól megfosztott gyermekek” szakellátás iránti szükséglete egyben a gyermek legjobb érdekének azonosítása arra, hogy fejlődése – hangsúlyosan és általában átmeneti időre – családjából való kiemelésével legyen biztosított. A gyermeki szükséglet azonosítására, a legjobb érdek meghatározására, valamint a gyermeki jog- és érdekképviselőre a megfelelő jogi szabályozás mellett szükséges a megfelelő szolgáltatásszervezés. Írásunkban amellet érvelünk, hogy önálló, független, állami fenntartású szakmai szervezetet kell működtetni a gyermekek legjobb érdekének érvényesítése érdekében, s ez a szervezet a szakellátási hálózatok komplex, szakszolgáltatásokat nyújtó szervezeteként írható le.

Gyermekek a szakellátásban

2014. december 31-én összesen 23 120 gyermek és fiatal felnőtt részesült gyermekvédelmi szakellátásban Magyarországon.¹ A gyermekvédelmi szakellátás igénybe vevők létszáma alapvetően tájékoztatást nyújt arról, hogy milyen mértékű az a szükséglet, aminek alapján ellátási kötelezettség terheli a teljes szakellátási hálózatot az illetékességi körébe tartozó kiskorúakkal és fiatal felnőttekkel kapcsolatban. A létszámadatok változását vizsgálva következtetni lehet a szakellátás iránti szükséglet mértékének változására.

A következőkben a külföldi ellátottak adatai nélkül² tanulmányozzuk a Gyermekvédelmi törvény (továbbiakban: Gyvt.) hatálybalépését³ követő tendenciákat.

A szakellátásban részesülők összlétszámának és arányának időbeli változását vizsgálva szembetűnő, hogy amíg a Gyermekvédelmi törvényt követő szűk tíz évben az ellátottak létszáma és aránya is csökkenő vagy stagnáló tendenciát mutatott, addig 2007-től egyre markánsabb emelkedés látható (*1. ábra*).

A rendelkezésre álló adatok szerint⁴ a szakellátásban élők létszámának emelkedése az azonos életkorú népesség csökkenése dacára megy végbe, különösen így van ez a kiskorúak körében. Ez azt jelenti, hogy 2014-ben a kiskorúak közül többen vették igénybe a szakellátás otthont nyújtó szolgáltatásait, mint 1998 óta bármikor. Külön elemzést igényel annak felderítése, milyen okok húzódnak meg a szakellátás iránti igény ilyen mértékű növekedése hátterében. Az adatok mélyebb elemzésével (beutalási okok, beáramlás területi megoszlása, bekerült gyerekek szükségletei, állapota stb.) a szakellátás iránti igény tartalmának változásáról nyerhetünk valós információkat.

A gyermekvédelmi szakellátásban élők azok a gyermekek és utógondozói ellátásban élő fiatal felnőttek, akik valamilyen oknál fogva nélkülözni kényszerülnek szüleik, családjuk gondoskodását. Míg az önjogúvá vált, utógondozói ellátást igénybe vevő fiatal felnőtt – elvileg legalábbis – szabad akaratából szerződik egy szakellátásra, addig kiskorúak esetében erről szó sincs. A továbbiakban a kiskorúként szakellátásba kerültek és ott élők vonatkozásában vizsgáljuk a gyermekvédelmi szakellátásra való igényt a gyermeki legjobb érdek, gyermeki jog és szükséglet kifejeződéseként.

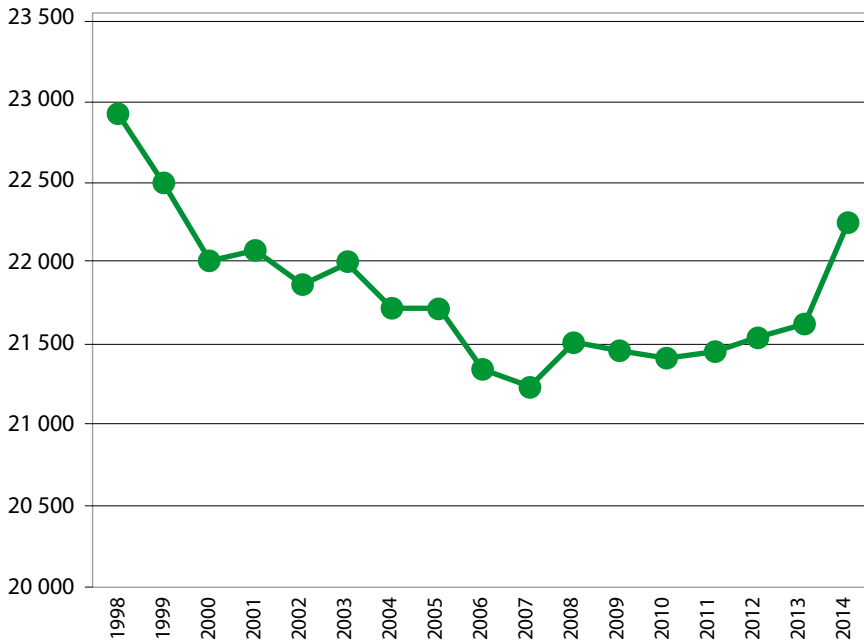
¹ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg001.html (utolsó letöltés: 2015. 07. 15.) Az összes szakellátott közül 875-en külföldiek, akiknek túlnyomó többsége 2014-ben érkezett Magyarországra, és menedékjogi kérelmet is benyújtott.

² A külföldi kiskorúak létszámának 2014-ben bekövetkezett ugrásszerű növekedését a menekültügy nemzetközi helyzete befolyásolta, a jelenség hátterének bemutatása külön részletes elemzést igényel. Itt most arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a kísérés nélkül Magyarországra jutott gyermekek magyar szakellátásban történő elhelyezése nagy kihívás a magyar gyermekvédők számára, s nyilvánvalóan szükséges a szakellátás otthont nyújtó szolgáltatásainak fejlesztése e gyermekek jó színvonalú ellátása érdekében.

³ A 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról 1997. november 1-jétől hatályos, az idősoros összehasonlításra 1998-tól van mód.

⁴ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg002.html (utolsó letöltés: 2015. 07. 16.)

1. ábra: Gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek és fiatalok létszáma 1998 és 2014 között (december 31-én, külföldi állampolgárságúak nélkül)



Elöljáróban fontos leszögezni, hogy a gyermekvédelemről alapvetően mint egészséges szolgáltatásrendszerrel gondolkodunk,⁵ amelynek küldetése mindenkor a gyermeki szükségletekhez igazodó ellátást nyújtani, mindenekelőtt a családdal együttműködve elősegíteni a gyermek családban való nevelkedését, s csak ultima ratióként (végső megoldásként) a családból való kiemeléssel biztosítani a szükségletnek megfelelő ellátást. Az előbbiekből két fontos következtetés adódik témánk szempontjából. Egyfelől – igen kevés kivételtől eltekintve – a szakellátás iránti gyermeki szükséglet megjelenése és gyermeki legjobb érdeként való azonosítása a családtól való elválasztást jelenti, másfelől a gyermekvédelmi szolgáltatásrendszerben a szakellátás olyan ellátás alapvetően, amelyet számos más szolgáltatásnak időben meg kell előznie. Mindkét megállapítás meghatározza gondolkodásunkat a gyermeki szükségletéről és a gyermek legjobb érdekének érvényesítéséről.

Bár a gyermekvédelmi ellátások egymásba ágyazottan, folyamatba szervezeten valósulnak meg, a gyermek családban nevelkedése és a családból való kiemelése között nézetünk szerint egy lineáris határvonal van. A szükségletek beazonosításakor az alapellátás és szakellátás határvonala olyan éles vonal, amelyet átlépve a gyermeki fejlesztési szükségletek kielégítése – hangsúlyosan és alapvetően átmenetileg – helyettesítő védelemmel, családból való kiemeléssel jár. Hangsúlyozzuk, hogy akármennyire is humánusan, a gyerek legjobb érdekét figyelembe vevően,

⁵ Erről lásd bővebben: Both et al. (2014).

a gyermek jogait érvényesítve járnak el a szakemberek, a családból való kiemelés mindenképpen döntő változást, nemritkán traumatikus változást hoz a gyerek életébe. Ezért is nehéz a „legjobb” érdekként definiálni egy olyan döntés megalapozását, ami elválasztást, veszteséget idéz elő egy gyermek életében. A tervezés, döntés-előkészítés, sorsrendezés során folyamatosan fókuszban kell tartani, hogy krízisben lévő, traumatizált gyermek ellátásáról van szó, aki akarata ellenére a felnőttek által legjobbnak értékelt (ítélt) megoldást kapja (szenvedi el). A szakellátásban élő gyermekekről A gyermek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény (továbbiakban: Egyezmény)⁶ 20. cikke külön leszögezi:

„1. Minden olyan gyermeknek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.”

Az Egyezmény szerint a gyermekek alapjoga, hogy „szüleiktől, akaratuk ellenére ne szakítsák el őket, kivéve, mikor „a jog úgy dönt, hogy az a legjobb érdekében elkerülhetetlen”. Ez elsősorban azt jelenti, hogy a gyerekeket szüleiktől elszakítani csakis saját legjobb érdekében szabad, erre indokolt esetben is csak jog szerint és tisztességes eljárásban kerülhet sor.

A szakellátásba került gyermekek családjuktól megfosztott gyermekek, akiknek legjobb érdeke azt kívánja meg, hogy a saját családban nevelkedés alapjoga valamilyen körülmény miatt, törvényben szabályozottan, de korlátozódjon. Túlzás nélkül: ők a leginkább hátrányos helyzetű és legkiszolgáltatottabb gyermekek, akiknek nélkülözniük kell szüleik gondoskodását, a vér szerinti családban nevelkedés lehetőségét. Jogaik gyakorlását többségüknél nem szüleik, hanem az állam által felhatalmazott személyek segítik.

Az Egyezmény a gyermeki jogok fejlődésében mérföldkőnek, a gyermekjogok „nemzetközi törvénykönyvének” tekinthető. Ez ugyanis a gyermek jogaira vonatkozó első olyan nemzetközi dokumentum, amely nem csupán ajánlásokat fogalmaz meg, hanem kötelezi a részes államokat arra, hogy a benne foglaltakat betartsák (és betartassák), ellenkező esetben – elvileg – számolniuk kell a jogi következményekkel.

Az Egyezmény az állam különleges védelmét és segítségét rendeli e gyermekek mellé, ezzel összhangban a Gyvt. 9. §-a a nevelésbe vett gyermekek sajátos alapvető jogait nevesíti:

„(1) A nevelésbe vett gyermek joga különösen, hogy életkorához, egészségi állapotához, fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodóan

⁶ 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről. Kihirdetve: 1991. XI. 22.

- a)* állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátásban, gondozásban, – nemzetiségi, etnikai és vallási hovatartozását figyelembe vevő – megfelelő nevelésben, oktatásban és érdekei érvényesítésére megfelelő törvényes képviselőben részesüljön,
- b)* gondozási helyének megváltoztatását, gyermekével vagy testvéreivel való együttes elhelyezését kezdeményezze,
- c)* felzárkóztató, tehetségfejlesztő programokon és érdeklődésének megfelelő szabadidős foglalkozásokon vegyen részt,
- d)* vallási vagy lelkiismereti meggyőződését szabadon megválassza, kinyilvánítsa és gyakorolja, valamint hit- és vallásoktatásban vegyen részt,
- e)* véleményt nyilvánítson a részére biztosított nevelésről, oktatásról, ellátásról, a személyét érintő kérdésekben meghallgassák, tájékoztassák,
- f)* érdekei képviselőjére gyermekönkormányzat létrehozását kezdeményezze,
- g)* támogatást kapjon gondozójától, törvényes képviselőjétől családi környezetébe való visszatéréséhez,
- h)* családi környezetébe való visszatérését kezdeményezze,
- i)* személyes kapcsolatait ápolhassa,
- j)* a személyes tulajdon szokásos tárgyaihoz fűződő jogait gyakorolhassa,
- k)* utógondozásban részesüljön.

(2) Ha az (1) bekezdés *i)* pontja szerinti jog gyakorlása a gyermek személyiségfejlődését hátrányosan befolyásolja, a szülő vagy más kapcsolattartásra jogosult közeli hozzátartozó kapcsolattartási joga az e törvényben foglaltak szerint korlátozható, megvonható vagy szüneteltethető.

(3) A speciális gyermekotthonban vagy gyermekotthon speciális csoportjában elhelyezett gyermeket – helyzetére való tekintettel – fokozott védelemben kell részesíteni.

(4) A speciális gyermekotthonban elhelyezett gyermek

a) egészségügyi ellátására, személyisége korrekciójához szükséges terápiára az állapotának megfelelő és a többi gyermek biztonságát védő módon, továbbá

b) gondozása és nevelése során jogait, személyes szabadságát korlátozó intézkedés alkalmazására csak feltétlenül indokolt esetben önmaga vagy mások veszélyeztetése esetén kerülhet sor.”

Jogalkalmazás – jogérvényesítés

A családi környezetüktől megfosztott gyermekek jogainak előbbi részletezettsége a jogalkalmazók számára üzenet:

- Az állam nemcsak „tisztelőben tartja” a gyermeki jogokat és biztosítja az érvényesítésük feltételeit (mint ahogyan elegendő ezt tennie általában az emberi és állampolgári jogok körében), hanem számon kérhető jogi kötelezettsége a *gyermeki jogok aktív védelme és érvényesítése* is. Ez tevőleges állami felelősségvállalást jelent.
- Ráirányítja a figyelmet arra, hogy a gyermek helyzetével összefüggő kiszolgáltatottság, alárendeltség, félelem, a gyermek feletti helyi és aktuális hatalom kiterjedése olyan magas kockázatot hordoz, hogy a jogok világában muszáj korlátok közé szorítani, speciális követelményt támasztva a döntéshozókkal, gyermekintézményekkel és szolgáltatásokkal szemben.

A jogalkalmazás, érdek- és jogérvényesítés legfőbb előírásaként hatályos jogrendünk az Egyezmény szellemiségével harmóniában alapelveként rögzíti, hogy az állam, az állam szervei, a hatóságok, a szülők, a gyámok és a gyermekért törvényesen felelős más személyek kötelesek a gyermeket érintő döntéseikben a „gyermek mindenképp felett álló érdekét”, „legjobb érdekét” (the best interest of the child) figyelembe venni. Ez azt jelenti, hogy *a gyermek ügyeiben döntést hozóknak a hatáskörükbe tartozó döntés mérlegelésekor a gyermek érdekét kell elsősorban figyelembe venni – minden más érdeket megelőzően, minden más érdek „felett”*. Ez a gyermeki jogok érvényesítését célzó jogalkalmazás alapelve. A mindenkori gyermekvédők jól tudták ezt:

„Lényeges az a felismerés, hogy a gyermeki jogok különös absztrakciós szintjén – a konkrét jogalany cselekvőképzetlenségéből következő áttételes jogképviselő okán, valamint a gyermekjogi sérelmek gyenge artikulációs és jogvédelmi képességéből következően – az ügyekben, döntésekben, konfliktusokban és jogvitákban megjelenő minden más érdek (gazdasági-pénzügyi érdek, különböző szakmai érdekek, fenntartói, intézményi, munkáltatói, munkavállalói, személyes és magánérdekek) erősebben artikulálódik és érvényesül, mint az érintett gyermekek érdeke. A gyakorlatban szinte minden más érdek megelőzi a döntéshozó mérlegelésében a gyermek érdekét, mert minden más érdek sérelme esetén konkrét jogkövetkezményekkel, reakciókkal kell számolnia a döntéshozónak, míg a gyermeki jogok sérelme esetén általában csak a lelkiismeretével.” (Bíró 2009)

A jogalkalmazás alapelve tehát gyermeki joggyakorlás esetén: ahol mérlegelni lehet a többféle érdeknek megfelelést a hatáskör gyakorlása során, ott a gyermek legjobb érdekét kell figyelembe venni elsősorban. Vagyis a gyermek feletti jogi

hatalmaknak a gyermek érdekét kell elsősorban a döntések jogszabályi kereten belüli mérlegeléskor figyelembe venni, és nem a sajátjukat.

Hogyan lehet ezt megvalósítani? Milyen elméleti keret és főleg milyen gyakorlati megoldások vannak a „legjobb érdek” azonosítására, a gyermek szükségletének meghatározására?

Az elméleti keretre egy lehetséges példa lehet a gyermeket érintő döntésekben a „szükségesség-arányosság gyermekjogi tesztje”,⁷ ami az Alkotmánybíróság módszertanát⁸ hívja segítségül a mérlegeléskor. Eszerint minden döntéskor az intézkedés szükségességét és arányosságát kell vizsgálat tárgyává tenni, hiszen egy gyermek családjából való kiemelése egy alapjog korlátozását jelenti számára: a saját családban való felnövekedés jogának korlátozását. Ez csak akkor nem jogsérelem, ha a korlátozás szükségképpen és arányos, vagyis a gyermek legjobb érdeke miatt történik, fejlődési szükséglete kielégítésére. Röviden, ha a korlátozással járó beavatkozással jobb lesz a gyermeknek, mintha nem történne meg a korlátozás és a beavatkozás. Ebben a sajátosan nehéz, kiszolgáltatott helyzetben biztosítani kell, hogy további jogai (kiemelten az eljárásban való részvétel joga, a véleménynyilvánítás szabadságának, a panasztétel jogának együttes biztosítása és érvényesítése) ne korlátozódjanak, főleg ne sérüljenek. Sőt, legjobb érdekének a lehető legteljesebb mértékben artikulálódnia és érvényesülnie kell, amelyhez speciális jogosultságok is megilletik. A gyermekvédő jogalkalmazók közös felelőssége biztosítani a gyermeki szükségletek feltárásakor azokat a speciális jogvédelmi lehetőségeket a gyermekek számára, amelyeket a jog speciálisan az ő számukra rendel. Ez egyben azt is jelenti, hogy a gyermekek és a gyermekvédők számára is többféle és differenciált kezelési lehetőségeket, érdekérvényesítési eljárásokat kell intézményesíteni.

A gyermekek sorsának tervezésekor fontos rendező elv a jogalkalmazásban az is, hogyan gondolkodunk a gyermek-szülő-állam viszonyrendszerrel. Nézetünk szerint azok a gyermekek, akik átlélik a „gyermekvédelmi alapellátás és szakellátás lineáris határvonalát”, s fejlődési szükségleteik kielégítése családjukon kívül, a gyermekvédelmi szakellátásban nyújtott szolgáltatásokkal lesznek biztosíthatók, egy sajátos „védelmi jogviszonyba” kerülnek. A „védelmi jogviszony” esetében az állam hatósági intézkedésre jogosult, a gyermek védelme megkívánja az alá-fölérendeltségen alapuló kapcsolatot, s a kógens, azaz kötelező erejű szabályozást. Az állam ugyanakkor nem térhet el a jogszabályban foglaltaktól, s az intézkedések alkalmazására is csak a jogszabályban pontosan meghatározott feltételek bekövetkezte esetén jogosult. Különös jelentősége van az alapjogvédelemnek, a gyermeki legjobb érdek képviselésének ezekben az esetekben. Igazán itt „ér össze” a gyermeki jogok és a (szűkebb értelemben vett) gyermekvédelem tudománya. A két intézmény interdependenciáját jelzi, hogy a hatályos Gyvt. nemcsak a gyermekvédelmi ellátásokat (szolgáltatásokat) határozza meg, hanem, amint utaltunk is rá,

⁷ Bővebben lásd Both (2014).

⁸ Lásd: 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

deklarálja a gyermekek jogait is. A történetiség sem véletlen, mert bár az állami gyermekvédelem több mint 100 éves múltra tekint vissza, külön törvényi szintű szabályozásra csak 1997-ben került sor, szoros időbeli-történeti összefüggésben a gyermeki jogok deklarációjával. A gyermekvédelem a gyermeki jogok mélyreható értelmezése nélkül nem képzelhető el ma már. Erre utal, hogy a gyermekvédelem egyre fejlettebb jogintézményei⁹ a gyermeki jog hatékony érvényesítését hangsúlyozzák, valamint hogy egyre szélesedik a gyermeki jogok „katalógusa” a magyar gyermekvédelmi szabályozásban.

Szakszolgáltatások és a gyermekjogi szempontú döntések

A védelmi jogviszonyban mind az ideiglenes hatályú beutalás, mind pedig a nevelésbe vétel eljárásaikor a gyermek legjobb érdekének szisztematikus érvényesítése a legfőbb szempont és legnagyobb kihívás.

A gyermekvédelmi szakellátás mint hatósági alapú szolgáltatás jelenik meg jellemzően, a szakellátást a Gyvt.-ben meghatározottak szerint elrendelt hatósági intézkedésen alapuló ellátásként és védelemként, gyermekvédelmi gondoskodásként értelmezzük, a gyermeket védő, állami beavatkozásként.

A védelemre szoruló gyermekek és családjaik érdekében tett intézkedések és beavatkozások, különös tekintettel a gyermekek elhelyezésére, meghatározó szempontja az a *prioritássorrend*, amit a Gyermekvédelmi törvény kezdettől fogva a következőképpen rögzít:

„Gyvt. 6. § (1) A gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító *saját családi környezetében* történő nevelkedéshez.

Gyvt. 7. § (1) A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól *csak saját érdekében*, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag *anyagi okból* fennálló veszélyeztetettség miatt *nem szabad családjától elválasztani*.

Gyvt. 7. § (2) A gyermeknek joga van – *örökbefogadó családban vagy más, családot pótló ellátás formájában* – a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodást helyettesítő védelemhez.” (saját kiemelés)

2014. január 1-jétől a jogalkotó tovább részletezte a fenti szabályokat, amennyiben a gondozásba került 12 év alatti gyermekek otthont nyújtó ellátását, néhány kivételtől eltekintve, befogadó szülőnél való elhelyezéssel rendelte el. Ez azt jelenti, hogy a gyermekek, akik szakellátásba kerültek, és szülői felügyelet helyett

⁹ Lásd gyermekvédelmi gyámság: Ptk. 4: 230. §, valamint 2014. január 1-jétől hatályosan: Gyvt. 11. § (2).

gyermekvédelmi gyámság hatálya alatt élnek, ma már többségükben nevelőszülői gondozásban nevelkednek családjukból való kikerülésük után.

Az előbbi prioritási sorrend betartásának biztosítása érdekében a gyermeki szükséglet felméréséhez, a gyermek legjobb érdekének tisztázásához a szakellátás szolgáltatásainak tudatos és komplex intézményes szervezésére van szükség.

Meggyőződésünk szerint a gyermeki jog és érdekérvényesítés gyakorlati megoldása jó minőségű szakszolgáltatással, mint *a gyermeki szükségletre nyújtott szolgáltatások szervezésével* érhető el.

A szakszolgáltatás a szakellátási szolgáltatások rendszerének alapja, ami jelenleg a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok szakmai bázisa. A Gyvt. a gyermekvédelmi szakellátáson belül kitüntetett helyet és szerepet jelölt ki a *területi gyermekvédelmi szakszolgálatoknak (Szakszolgálatok)*. A szakellátás gondozási helyei emellett *hálózatszerűen* működnek, és együttesen az ellátási szükségleteket hivatottak kielégíteni. Ehhez szükséges a Szakszolgálatok összehangoló közreműködése, komplex területi gyermekvédelmi szakszolgáltatások formájában. A szakszolgáltatás szolgáltatásszervezésként is felfogható, amely olyan szolgáltatási, szervezési, koordinációs tevékenységek összessége, amelyek az igénybe vevő gyermek és családja szükségleteinek hatékony és komplex kielégítését célozzák, több szolgáltató, esetleg több szakma képviselőjének együttműködése és együttműködési kötelezettsége keretében.

A szakellátási rendszerben ma ez a területi koordinációs funkció hivatott biztosítani a *gyermeki jogok és érdekek érvényesítését*. A Szakszolgálat minden, az illetékességi területéhez tartozó, családjából kiemelt gyermekkel kapcsolatban el kell lásson feladatokat úgy, hogy a gyermek befogadásától a gyermek sorsrendezéséig végigkíséri annak útját. Egy-egy gyermek ügyében itt gyűlik össze az összes információ, ez az a hely, ahol lehetőség van a legszélesebb körben egyeztetni az adott gyermekkel kapcsolatos tennivalókat, ahol következetesen lehet a *gyermek legjobb érdekét minden más érdek fölé helyezni*. Ez az intézmény képviselheti a gondozásba vont gyermek legjobb érdekét, hiszen egyszerre tölti be a *kontroll-, a szolgáltatási, valamint a tanácsadói* funkciókat. A rendszer fejlesztésekor olyan intézményben érdemes gondolkodunk, amelynek erős jogosítványai vannak a szolgáltatások kiépítésekor, azok folyamatos ellenőrzésekor, ugyanakkor szolgáltatóként is megjelenik a szakellátási hálózat szereplői (igénybevevői kör és szakemberek) számára, amennyiben az ellátások fejlesztésének, a szakmafejlesztésnek bázisa lesz.

A szakszolgáltatások alapvető célkitűzése, hogy a gondozási helyre vonatkozó döntés-előkészítés folyamatában *a gyermek egyéni szükséglete legyen meghatározó a szolgáltató kiválasztásában*. Ehhez arra van szükség, hogy megfelelő kapacitások álljanak rendelkezésre a családjukból kiemelt gyerekek krízisének kezelésére, befogadására, a szakértői vélemények megszületésére, a gondozási helyre tett javaslat elkészítésére, valamint a szakellátásban töltött idő tervezésére.

Mindemellett az elsajátított *komplex szaktudás* a további lehetőség arra, hogy az egyes gyermekek *objektív*, intézményérdekektől mentes, *független* képvisellete biztosított legyen.

A szakszolgáltatást nyújtó központi szervezetben a családjukból kiemelt gyermekek és családjaiknak, valamint az ellátásnyújtók számára jelenleg az alábbi szolgáltatások érhetők el.

Befogadás, vizsgálat, elhelyezés

- A Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság működtetése
- Az egyéni elhelyezési terv és javaslat elkészítése – az egyéni szükségletre szervezett ellátás meghatározása
- Befogadás, krízisellátás, vizsgálás céljára szolgáló otthonnyújtás (befogadó nevelőszülők vagy otthon fenntartása)

A gyerekek vizsgálatával és elhelyezésével kapcsolatosan a feladat a gyermek szükségleteinek megfelelő ellátási formára való javaslattevés, valamint az egyéni elhelyezési tervre vonatkozó javaslat előkészítése. Az ellátórendszer érdekeitől *független, objektív*, ugyanakkor a gyermekvédelmi szakellátás szolgáltatásait jól ismerő *vizsgáló teamre* van szükség. A komplex vizsgálatot követő elhelyezés legfontosabb szempontja, hogy a gyermekek olyan és annyi szolgáltatást kapjanak, amennyi szükséges jóllétük érdekében, ne többet (intézményi érdek) és ne kevesebbet (fenntartói érdek), és csupán annyi időt töltsenek szakellátásban, amennyi feltétlenül indokolt. Az elhelyezéssel és vizsgálattal kapcsolatos feladatok igen sokrétűek, és végigkísérik a gyermekek szakellátásbeli útját: bekerüléskori vizsgálat és javaslattevés a gondozási helyre, egyéni elhelyezés tervezése, tervezési megbeszélés, szakvélemény készítése felülvizsgálatkor, kapcsolattartás újraszabályozásakor, speciális szükséglet megállapításakor, gondozási hely váltásakor stb. A gyermekvédelemben jelen lévő erőteljes szubjektivitással szemben a Gyermekvédelmi Szakértői Bizottságok azok, amelyek legszélesebb és komplex szakértelemmel képviselik azt, hogy a gyerekeknek milyen ellátást kell megkapnia a fejlődéséhez. Javasolt, hogy a szakellátásba való indokolatlan bekerülések megelőzésére a gyermekvédelmi alapellátás keretében végzett szociális munka fordulópontjain a bizottság szakemberei legyenek igénybe vehetőek a gyerek helyzetének feltérképezése, a szociális munka lehetséges irányainak meghatározása céljából. A gyors reagálás érdekében a bizottság szükség szerint helyszíni vizsgálatokat tartva végezhetné ezt a feladatot. A szakvélemény egyrészről a gyermek „gyermekvédelmi szükségleteit” vizsgálná és határozná meg (ahogy a Pedagógiai Szakszolgálat igénybe veszi a tanulási képességek felmérése céljából a Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottságot, úgy kérné fel a gyermekjóléti szolgálat vagy akár a Pedagógiai Szakszolgálat a Gyermekvédelmi Szakértői Bizottságot). Másrészről érdemes megfontolni, hogy a Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság kapacitásai legyenek hozzáférhetőek az alapellátás és a hatóság döntéshozatali folyamataiban a szülői alkalmasság és kompetenciák felmérésekor.

A befogadás átmeneti időre szóló otthon nyújtása (ideiglenes gondozási helyként) azoknak a gyermekeknek, akiket azonnal és súlyos veszélyhelyzet miatt

a gyámhivatal, a bíróság, a rendőrség, az ügyészség vagy a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka ideiglenes hatállyal beutal. A beutalást követően a jogszabály 30 napot biztosít a gyámhivatalnak annak eldöntésére, hogy a kiváltó okok megszűnése miatt visszahelyezhető-e a gyermek a családjába, vagy további gondozásáról és elhelyezéséről a gyermekvédelmi gondoskodás keretében kell rendelkezni. A gyermekek jellemzően az egész országban (az összes bekerülő 80%-ában) ideiglenes hatályú beutaltként kerülnek a szakellátás hálózatába. Ez azt jelenti, hogy a gyerekek váratlanul, kritikus körülmények között hagyják el a családjukat, befogadásukkor *krízisállapotban* vannak. Egyre erősödő országos tendencia, hogy az *újjonnan bekerülő* gyerekek többsége *kamaszkorú, akik súlyos beilleszkedési problémákkal, magatartászavarokkal, szerhasználattal, valamint pszichiátriai* ellátást igénylő betegségekkel érkeznek a szakellátás rendszerébe. A bekerülő gyermekek a befogadás pillanatában különös segítséget, támogatást, személyre szabott, azonnali odafigyelést igényelnek veszteségük, lelki fájdalmaik enyhítésére. *Krízisintervencióról* van szó, amit minden családjától elválasztott gyermeknek meg kell kapnia. *A 12 év alatti gyermekek túlnyomó részének a befogadó nevelőcsaládok* jelentik a megnyugtató és jogszerű megoldást, ez azonban csak akkor elérhető többes testvérsorok, valamint állapotuk okán különleges szükségletű gyerekek számára, ha számítani lehet felkészített, külön támogatásban részesülő, csak befogadói feladatokat ellátó nevelőcsaládokra és emellett a számukra elérhető szolgáltatásokra. Ugyanakkor itt fontos kiemelni azt a 2014. évi gyakorlatban formált tapasztalatunkat, hogy befogadó otthoni elhelyezés áll érdekében minden olyan gyermeknek, akiknek szüleitől való elválasztására pusztán lakhatási problémák és az átmeneti gondozásra szolgáló férőhelyek hiánya miatt (vagyis végső soron diszfunkcionálisan!) kerül sor, és a szülők tiltakoznak a nevelőszülői elhelyezés ellen. Szintén befogadó otthoni elhelyezésre tesz a Szakszolgálat javaslatot akkor, ha a csecsemőt szoptatja és ellátja édesanyja.

Gyermekvédelmi gyámság

Annak érdekében, hogy mindennemű érdekütközés lehetősége kizárt legyen a gyermek jogos érdeke és az ellátórendszer között, 2014. január 1-jétől új jogintézményként bevezetésre került a *gyermekvédelmi gyámság*. A gyermekvédelmi gyámság lényege a gyermek érdekének képviselése, döntések meghozatala a számára gondozási helyet biztosító szolgáltatótól függetlenül. A gyermekvédelmi gyám viseli a „jogi szülő” felelősségét szoros együttműködésben a szülővel és a „gondozó szülővel”/gondozási hellyel. Fontos kiemelni a gyámi kompetenciák közül a családgondozással, vér szerinti kapcsolattartással összefüggő feladatokat, melyeket a gyám a szociális munka eszköztárával, készségeivel végez. A gyermekvédelmi gyám az a személy, aki a szakszolgáltatásokat biztosító szervezetben esetről esetre képes képviselni a gyermek legjobb érdekét, képes a gyermekkel és családjával kapcsolatban álló szakembereket és személyeket, vagyis a gyermeket körülvevő „teamet” összefogni. Jog- és érdekérvényesítő szerepe a gyerme-

ket érintő döntések előkészítésekor és végrehajtásakor központi helyzetbe hozza őt. E feladata jó minőségű ellátásához a szakszolgálat szakmai háttértámogatása és a gyámhivatal kontrollja szükséges. A 2014. évről, vagyis a gyermekvédelmi gyámság első évének legfőbb tapasztalata szerint az új jogintézmény alkalmas a szakellátás megújítására, abban az értelemben, hogy a gyámok esetéről esetre képesek a gyermekek számára szükségleteiknek és érdekeiknek megfelelő ellátások és beavatkozások „kikényszerítésére”. Nyilvánvalóan konfliktusokkal és érdekütközésekkel teletűzdelt pályán képviselik gyámoltjaikat, de a hazagondozások, a jobb minőségű és szükségletnek megfelelő differenciált, otthon nyújtó ellátások gyarapítása a gyermekek legjobb érdekét szolgálják.

Örökbefogadással kapcsolatos szolgáltatások

- Az örökbefogadás előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátása
- Az örökbe fogadni szándékozók tanácsadása, felkészítése és utánkövetése

A gyermekek örökbefogadásával kapcsolatos igen széles körű feladatrendszerben egyértelműen állami feladat a szakszolgáltatás, illetve a gyámügyi ügyintézés (az örökbe fogadhatóvá nyilvánítás, majd a kihelyezés). A sikeres örökbefogadás ugyanakkor az örökbe fogadni szándékozók alkalmassági vizsgálatán, kiválasztásán, felkészítésén, valamint az örökbefogadói család gondozásának, utókövetésének szakmai minőségén alapszik. Ezt a folyamatot a gyermeki és az örökbefogadói oldalt együttes szemlélettel kezelve végzik a szakszolgáltatás munkatársai.

Az elmúlt évben az örökbefogadással kapcsolatos szakszolgáltatások bővülésével (krízistanácsadás, utánkövetés) egyértelműen szélesedett a gyermekek vér szerinti és örökbe fogadó családjaik számára nyújtott szolgáltatások köre. A jogi szabályozás után lassan már a gyakorlati eljárásokban is hangsúlyosan jelen vannak a származással, az identitás megőrzésével (gyökérkutató, névviseles) kapcsolatos módszerek, szakmai elvárások.

Támogatott közvetítói eljárás

Az új Polgári törvénykönyv (Ptk.) hatálybalépésével összefüggő Gyvt.-módosítás (Gyvt. 132. § (6) bekezdése és 136/A. §) új szabályozása 2014-ben bevezette az ún. *támogatott közvetítói eljárást*, melynek keretében a területi gyermekvédelmi szakszolgálat által biztosított közvetítő igénybevételére nyílik lehetőség a szülők számára.

A közvetítés lényegesen szélesebb körű alkalmazását biztosítja a jogalkotó az új szabályozással, mind az ügýtípusok, mind a hivatalbóli elrendelés lehetősége révén. Közvetítés alkalmazható a szülők közötti megfelelő együttműködés kialakítása, a különélő szülő jogainak biztosítása, a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartás érdekében. Így a szülői felügyeleti jog gyakorlásával, a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekkel összefüggő viták eldöntése és a kapcsolattartás szabályozása, végrehajtása során is alkalmazhatja a gyámhatóság a közvetítést.

A szülők kérelme, beleegyezése jó alapot teremt a közvetítői eljárás lefolytatásához és megállapodásuk megkötéséhez. A családjukból kiemelt gyermekekre is kiterjednek a Gyvt. alapján a kötelező közvetítői eljárás szabályai. A feladat gyermekvédelmi szakszolgálatokhoz való telepítése különös jelentőségű két szempontból is. Egyrészt a szakszolgálat e szolgáltatása „áttöri” a szakellátás igénybevevői körét, a szakszolgálat olyan családok számára nyújt szolgáltatást, akik nem a gyermek családból való kiemelése okán kerülnek kapcsolatba a gyermekvédelemmel. Fővárosi tapasztalataink szerint e szolgáltatás alkalmas lehet még olyan családi konfliktusok jótékony rendezésére is, amelyek régóta terhelték a feleket és a gyermekeiket, s amelyeket a helyi, alapellátásbeli mediációval nem sikerült kezelni. Másrészt a családjukból kiemelt gyerekek és szüleik, hozzátartozóik kapcsolattartásának új lehetőségeit is jelenti a szakszolgálati közvetítői szolgáltatás, amennyiben a gyermek érdekében elrendelt, kötelező közvetítés az eddigieknél hatékonyabban segítheti a szülőket egymás álláspontjának megértésében, a gyermekért érzett felelősség miatti kompromisszum megkötésében. Ez pedig segíti a gyermekek fejlődését, a szülők hosszú távú együttműködését, csökkenti az elhúzódozó, elmérgesedő viták, kapcsolattartás korlátozási esetek számát. A szülők egymással, illetve a nevelésbe vett gyermekkel való megfelelő együttműködésének kialakítása érdekében a támogatott közvetítői eljárás olyan egyezségek létrejöttét segítheti elő, amelyek a szülők és a gyerekek kapcsolattartásának szabályozásakor eredményesebbnek tűnnek. A támogatott közvetítői eljárás igénybevétele a szülő kérelmére vagy a gyermekvédelmi gyám kezdeményezésére is sor kerülhet. Jelenleg még kevés a gyakorlati tapasztalatunk a nevelésbe vett gyermekek kapcsán e szolgáltatásról, de komoly lehetőséget látunk arra, hogy a közvetítői eljárás rendszerszerű alkalmazása a szakellátott gyermekek vér szerinti kapcsolattartása szabályozásakor a kapcsolattartások minőségének erőteljes javulását s végső soron a gyermekek hazagondozását eredményezi.

Az előbbieken bemutatott szolgáltatásszervezési feladatok mellett a jelenleginél fokozottabban család- és gyermekközpontú gyermekvédelmi rendszer működtetéséhez, a gyermek legjobb érdekének maradéktalan érvényesítéséhez, azaz az optimális szolgáltatás eléréséhez ki kell emelnünk egy különösen fontos minőségjavító szempontot: *a szakellátók személyiségét*. Sürgős feladat a gyermekvédők kiválasztásának, képzésének, továbbképzésének – *szakmai életpályamodelljének kidolgozása, fejlesztése*. A szakmai és szakmapolitikai környezet különös felelőssége a gyermekvédelemben dolgozók felé egyértelmű elvárásokat támasztani, számukra *kiszámítható és tervezhető kereteket biztosítani és rendszeres értékelést* nyújtani.

Összegezve az elmúlt időszak tapasztalatait, nyilvánvaló fejlesztés lehet, hogy a szakszolgáltatások szolgáltatástartalmi közé a jelenleginél célzottabban kerüljenek be a következők:

- **Monitoringfeladatok** az ellátási és szolgáltatási szükségletek figyelemmel kísérése érdekében a gyermekvédelmi nyilvántartásra építve

A szakszolgáltatások szervezéséért felelős központ *szükségletfelmérő és kapacitásszabályozó funkciójának megerősítése szükséges*. A kapacitásszabályozás itt nem elsősorban a férőhelyszámok felső határának meghatározására, hanem sokkal inkább a szükségleteket kielégíteni képes, az azoknak megfelelő összetételű férőhelyek biztosítására vonatkozik. A feladat az, hogy a központ figyelemmel kísérje a területén megjelenő szakellátási szükségleteket és annak megfelelő mennyiségű és összetételű férőhely biztosítását szorgalmazza a fenntartótól, ösztönözze a hiányzó szolgáltatások megjelenését a területen szektorsemleges módon. Külön érdemes figyelemmel lenni arra, hogy az egységes állami fenntartás lehetővé teszi a kapacitások egységes rendű felmérését, hogy finanszírozási érdekellentétek ne terheljék az ellátást. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy az állami fenntartó középírányító szervei az illetékességi területükön a gyermekvédelmi szakellátást igénybe vevő gyermekek nem teljes körének ellátásáért felelősek (KLIK fenntartásában működő gyermekotthonok, egyházi és civil szolgáltatók fenntartásában lévő gondozási helyek); ez egyben azt is jelenti, hogy információik a szükségletekről, fejlesztésekről nem teljes körűek, szemben a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatást nyújtó központokkal.

- **Képzésszervezés, terepmódszertani feladatok**

A monitoringgal, örökbefogadással, gyámsággal kapcsolatos feladatok ellátása folyamatos képzések szervezését követeli meg. Az *örökbefogadónak jelentkezők* felkészítő képzéseit, valamint a *gyermekvédelmi szakemberek* továbbképzéseinek koordinációját a szakszolgáltató központban meglévő szaktudás és tapasztalat, valamint a költséghatékonyság miatt érdemes itt végezni. A helyi szakemberek továbbképzéseinek szervezését az infrastrukturális adottságok is indokolják. A szemléletbeli, személyi és rendszerbeli akadályozó tényezők következetes vizsgálata, helyzetelemzések, szükségletfelmérések készítése *terepmódszertani munkaként is leírható*. Ideértjük a konkrét esetek vezetésének, adott gyerekek ügyében az operatív munka tapasztalatainak feldolgozását, a *szakmai közönység, döntéshozók számára* az esetmegbeszélések, esetleírások módszertani alapú megközelítését, elemzését és közzétételét csakúgy, mint a gyermekek ügyében tartott esetkonferenciák, esetmegbeszélések vezetésének, szervezésének feladatát. Mindezekkel a gyermekek életét érintő döntések felülvizsgálatának módszertani megalapozottsága is elérhető, vagyis végső soron a legjobb érdek érvényesítésének rendszerszintű beágyazottsága valósul meg.

Befejezés helyett...

Jelen írás mottója ráirányítja a figyelmet arra a tudásra, amit az állami gyermekvédelem felelős művelői régtől ismernek: a gyermeki érdekek képvisellete tudatos és független magatartást jelent, olyan viszonyulást, amely a mindenkor társadalmi környezet érdekeinek szövevényében nem engedi elsikkadni a gyermeki érdeket. A történelem megtanította ugyanakkor azt is, milyen embert próbáló, igazi nagy kihívás ez. Mai tudásunk szerint a gyermekvédelem nem képzelhető el állami felelősségvállalás nélkül. Az állami szerepvállalás pedig önmagában kockázatot jelent, hiszen a gyermeki érdekek érvényesítését, természetéből adódóan, gyakran épp az állam akadályozza. Csak látszólag paradox ez a helyzet. Az írásunkban felvázolt modell, a gyermeki szükségletre nyújtott szolgáltatásszervezés szakszerű, tudatos művelése a meglévő bázison erőssége lehet a gyermekvédelmi szakellátásnak. A függetlenség pedig akár a jelenben elérhető és megvalósítható modell, csupán a döntéshozók bátorsága és a döntést végrehajtók bizalma szükséges hozzá. Vagy éppen fordítva.

Irodalom

- Bíró Endre, dr. (2009): *A gyermeki jogok jogági pillérei és sajátosságai*. http://www.gyermek.joghaz.hu/dokumentumok/A_gyermeki_jogok_pillerei.pdf (utolsó letöltés: 2015. 07. 15.)
- Both Éva (2014): *A gyermek jogalanyisága az egyes jogterületeken*. Évfolyamdolgozat. Konzulens: dr. Papp Imre. Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék.
- Both Éva – Csillag Mirna – Dósa Piroska – Mátay Katalin, dr. (2014): *Szükségleten alapuló szolgáltatási utak kidolgozása a szociális szolgáltatások és gyermekvédelmi ellátások tekintetében*. A tanulmány a TÁMOP-5.4.1-12/1-2012-0001projekt keretében készült.
- 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

Jogsabályok

Magyarország Alaptörvénye

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

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről