

Törvényhozás előtt

Részletek a gyermekvédelem rendszerének átalakításáról a Népjóléti Minisztériumban készült koncepcióból

FEJLESZTÉSI CÉLKITŰZÉSEK

Jóléti-szociálpolitikai szemlélet

Az önkormányzatok létrejöttével a gyermekvédelem a szociális ellátó rendszer körébe került. Új kihívás előtt áll azáltal, hogy ezeket a feladatokat, mint helyi érdekű közügyeket az önkormányzatok önállóan végzik, szervesen kapcsolódva a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához. A szociálpolitika, mint a társadalmi gondoskodás és szolidaritás megvalósításának eszközrendszere, főként a szociális ellátások létesítésére törekszik. Világviszonylatban is egyre nagyobb hangsúlyt kap az a megállapítás, hogy a szociálpolitikának az embereket és gyermekeket támogató rendszerek kiépítésének érdekeit kell felvállalnia, nemcsak az anyagi lét pénzbeli és dologi támogatásait, hanem a személyes - humán ellátások és szolgáltatások megszervezését is. A gyermekvédelem és intézményrendszere sajátos önállósággal, a szélesebb körű szociális ellátásokhoz kapcsolódó családpolitikai eszközeivel képes a területi, „megelőző” gyermekjólétre is erőket koncentrálni, elismerve ezáltal a szociálpolitika és családpolitika szerves kapcsolatát.

A szociálpolitika és a gyermekjólét, gyermekvédelem már több mint pusztán szegényügy, egy kiépülő piacgazdasághoz kapcsolódó szociális védőháló működtetését jelenti, amelybe egyre fokozódó lehetőséggel kapcsolódhatnak be a különböző társadalmi szervezetek, egyházak és nem kormányzati szervek csoportjai.

Családpolitika

Alapvető társadalmi érdek a családi élet biztonságának megteremtése, következésképpen a szociálpolitika központi elemét kell, hogy képezze a család. Differenciált ellátást kell nyújtani a gyermekjólét és a gyermekvédelem keretében is a családok egyedi helyzetéhez és szükségleteihez igazodóan, és nem csupán a „veszélyeztetett” gyermekre kiterjedően.

A komplexitás követelményeinek eleget téve a gyermekjólétet és a gyermekvédelmet is a családpolitika elvei és értékei mentén kell megközelíteni. Állampolgári, emberjogi oldalról közelítve is ugyanarra a megállapításra jutunk:

- minden gyermeknek joga van családjára, és
- az állam és a társadalom részéről olyan színvonalú gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátásra, amely fejlődéséhez szükséges.

Elsősorban a szülők kötelessége és felelőssége a gyermekekről való gondoskodás, amelynek feltételeit mindenekelőtt a családban kell biztosítani. Ehhez kell, hogy kapcsolódjanak a családsegítő programok, amelyeket a helyi önkormányzatok által szervezett ellátás hivatott elsősorban megvalósítani.

A család fogalmát a Családjogi törvény nem határozza meg, mégis elfogadható a családpolitikának azon szociológiai megközelítése, amely szerint a család olyan személyek

életközösségét jelenti, akik egymással tartós érintkezésben és együttműködésben állnak, és egymásra utalva egymásait felelősséggel tartoznak. A családtagok számára a család az elsődleges társadalmi közeg, amely teret biztosít az összetartozás megéléséhez, létfeltételek közös megteremtéséhez és a másik ember személyiségének elfogadásához és tiszteletben tartásához.

A gyermekeket nevelő családok számára a társadalomnak olyan támogatást kell biztosítania, amely segítségével a gyermek személyisége családjában egészségesen fejlődhet és értékei kibontakozhatnak.

Értékrend

A társadalom értékrendjében nyomatékkal kell megerősíteni:

1. a gyermekek szocializációja során a családtagok egymás iránti erkölcs és anyagi felelősségét, az egymás iránt megnyilvánuló szolidaritást és megértést
2. a szülők felelőssége lényegesen nagyobb és más természetű, mint a gyermeknek családja és szülei iránti kötelessége
3. a gyermekek harmonikus személyiséggé fejlődése alapvető társadalmi érdek.

A feladatmegosztás, a szubszidiaritás elvének elfogadása és érvényesítése a korábbi mindenkiről gondoskodó - és ezáltal magát beavatkozásra jogosító - állam lebontását jelenti; azaz magának a családnak is minden tőle telhetőt meg kell tennie, saját, illetve gyermekei jóléte érdekében. Biztosítani kell a családpolitika eszközeivel a család természetes életéhez szükséges feltételeket, felkínálva a rendelkezésre álló lehetőségeket és eszközöket, amelyek igénybevételéről azonban a család szabadon dönthet. A gyermek érdekében ez a döntési szabadság mindig a szükséges mértékben korlátozható. Különösen vonatkozik ez a prevencióra, ahol a be nem avatkozás elvét megelőzi a gyermek egészséges fejlődésének biztosítása. Intézményekkel és szolgáltatásokkal nyújt segítséget az állam a szülőknek akkor is, ha a gyermeket ideiglenesen vagy véglegesen más környezetben kell elhelyezni. Ez nem csupán a szülők irányában megnyilvánuló humánus eljárás, társadalmi norma, hanem a gyermek alapvető jogaiból fakadó kötelezettség is. Ugyanis a vérszerinti szülők szerepe és jelentősége más megítélést kap a gyermek értékvilágában, mint a felnőtt társadalomban. Ennek jelentőségét a külföldi családsegítő rendszerek felismerték, és az alapvetően partnerkapcsolatra épülő családterápiáikban alkalmazzák.

Aktivitás

Az állam beavatkozó szerepének csökkentése csak általa valósítható meg, ha megfelelő feltételekkel - törvényi eszközökkel is képes motiválni a társadalom széles rétegeit, ha elősegíti a különböző nem állami szervezetek tevékenységét. Ennek megfelelően az aktív családpolitika eszközei nem csupán a spontán jelentkező igényekre és válságokra kívánnak választ adni, hanem a támogatások folyamatos kiépítésével mennek elébe a társadalmi szükségleteknek.

A társadalmisítás elvének egyik legfontosabb eleme az aktivitás növelése, a magánszféra mozgósítása. Humán vállalkozók és szolgáltatók tevékenységének biztosításával javíthatók a gyermekjólét feltételei, oldhatók a beavatkozások keltette feszültségek, gyógyíthatók az évtizedek során kapott szociálpszichológiai betegségek. Ennek hangsúlyozásával az állam nem ruházza át felelősségét, sőt ellenkezőleg, éppen általa látja el feladatát, hogy a maga jogi és pénzügyi eszközeivel támogatja ezeket a szerveződések.

Előtérbe helyezve a pozitív modelleket, azaz az előnyös megkülönböztetés elvének alkalmazásával a családpolitika prioritásokat is megfogalmazhat, kiemelhet egyes családformákat, azzal együtt, hogy nem sért más alanyi jogokat. A családpolitika ezen elveket és értékeket számos, különböző jellegű eszközzel kívánja szolgálni; azaz a család és tagjai számára életük alakulásához kedvezőbb feltételeket teremt, és ezáltal motiválja a családgondozó - ellátó, gazdasági, reprodukciós, szocializációs, szellemi és kulturális funkcióinak megvalósítását.

Célorientált eszközrendszer

Megfelelő eszközöket is kell a megfogalmazott elvekhez és értékekhez hozzárendelni. Az eszközök alkalmazásának lehetőleg meg kell előznie a család életében bekövetkezett változásokat, működési zavarokat, és segítséget kell nyújtania mindezek megszüntetéséhez oly módon, hogy az ne sértse a személyiséget, és ne legyen megalázó, hanem biztosítson a családok egyedi szükségleteihez igazodóan családközpontú ellátást, gondozást. Az eszközök használatának célja csak az lehet, hogy: járuljanak hozzá az érzelmileg gazdag, mentális egyensúlyt biztosító családi környezet kialakulásához, valamint nyújtsanak segítséget az emberek tartós együttéléséhez szükséges anyagi és tárgyi feltételek megteremtéséhez.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az átalakuló gyermekvédelmi gondoskodás működéséhez érvényre kell juttatni a Gyermek Jogai ENSZ egyezményt. Pontosán körül kell határolni az állam, az önkormányzat és a társadalom kötelezettségeit ahhoz, hogy a gyermeki jogok, mint az emberi jogok része, alanyi jogként illessék meg a gyermekeket. Itt tehát nem pusztán az egyezményben szereplő jogok újbóli megfogalmazásáról van szó, hanem elvek és értékek olyan garanciákkal alátámasztott közvetítéséről, amelyek kötik az eljáró szerveket és személyeket. A gyermekek jogairól szóló egyezményt az ENSZ közgyűlése New Yorkban, 1989. november 20-án fogadta el, s a Magyar Köztársaság 1990. március 14-én írta alá. Az Országgyűlés az 1991. évi LXIV. törvénnyel ki is hirdette. A kihirdetés azonban további törvényi szabályozás hiányában csak deklaráció, ezért meg kell teremteni a nemzetközi szerződés és a hazai jogszabályok összhangját. A gyermeki jogok egy részét alapelvei szinten, másik részét a gyermek szociális alapjogként, további részét a gyermekvédelmi gondoskodás során érvényesíthető jogként kell megfogalmazni. Magyarország 1990. szeptember 30-án csatlakozott a Gyermek túlélésével, védelmével és fejlődésével kapcsolatos ENSZ világnyilatkozathoz, valamint ennek a '90-es évtizedre vonatkozó akciótervéhez. Ebben a nyilatkozatban elkötelezettséget vállalt az ország a Gyermek jogai egyezmény szellemében, és arra figyelemmel levő gazdasági-kulturális és társadalmi átalakulásokra.

A Szociális Kartárhoz való csatlakozás és több, az Európa Tanács által javasolt szociális és emberi jog biztosítása során a központi figyelem hatókörébe kell hogy kerüljön a gyermekek és családjaik megfelelő támogatása. Ezek a nemzetközi ajánlások pontosan azokat az alternatív normákat vetik fel, amelyek a sokat hangoztatott „európaiság” feltételét jelentik.

Önálló gyermekvédelmi rendszerek törvényi szabályozások

Új út kijelölése előtt körül kell tekinteni más országok jóléti ellátó rendszereiben. Célszerű alapos mérlegelés tárgyává tenni, hogy mit lehet átvenni az igen gyakran tetszetősnek tűnő, de

a gazdasági, kulturális vagy közigazgatási rendszerek különbözősége miatt megvalósíthatatlan elemekből. Ezen a téren több európai és kontinensen túli ország gyermekvédelmi rendszereit megismerve négy törvénykezés volt nagyobb hatással a magyar átalakítást célzó tervezetre. Ausztria 1989-ben módosította korábbi gyámügyi és polgárjogi törvényeit. Egységes keretbe foglalva jelentette meg az állami gyermekjólétről szóló jogszabályát. Közel egy évtizedes előkészítés, szakmai vita és egyeztetés előzte meg a 200 szakasznál hosszabb joganyag elfogadását. Figyelmet érdemel, hogy a Gyermek jogai egyezményt azóta sem építették be a jogszabályba.

A Német Szövetségi Köztársaság is rendelkezik gyermekjóléti törvénnyel. Itt is közel egy évtizedes jogszabályalkotási folyamat végeredményéről van szó. Jellemzően, a munkaügyi területhez jobban kapcsolódó szociális törvény képezi e gyermekjólét szabályozásának alapját. Erre a köteteket kitevő szociális törvényre utal vissza a 89 szakaszból álló jogszabály. Az Egyesült Királyság 1989 novemberétől rendelkezik új gyermektörvénnyel. Hasonlóan, a már említett országokban a 108 szakaszból álló kerettörvény terjedelme megengedi, hogy mindazokat az eljárási szabályokat is tartalmazza, amelyek meghozatala nem utalható a különböző országok, tartományok vagy helyi hatóságok feladatkörébe. Alapvetően a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások oldaláról közelítő jogszabály, amely részletesen rendelkezik a különböző szolgálatok létesítéséről és fenntartási kötelezettségeiről. Átfogónak tekinthető abból a szempontból is, hogy nem szorítkozik kizárólag a megélhetéssel és gondozással összefüggő szociális problémák kezelésére. Kanadában gyermek- és családsegítő szolgálatokról szóló törvény van érvényben 1984 óta. Figyelemre méltó a terjedelme, amely 190 oldalt tesz ki, s elegendőnek bizonyul arra, hogy a jóléti és kríziskezelő szolgálatok rendszerének részletes szabályozása mellett jogrendbe építse az alapvető gyermeki jogokat és külön rendelkezzen az állam területén élő indián és bennszülött gyermekek speciális ellátásáról. Külön említést érdemel, hogy a törvény egységben kezeli a családok és a gyermekek támogatását és védelmét. Emberjogi vonatkozásban, hasonlóan más, észak-európai államokhoz, itt is a 'hearing' intézmény biztosítja a gyermekek bántalmazásának és elhanyagolásának orvoslását. A jóléti társadalmak gyermekjóléttel és gyermekvédelemmel foglalkozó jogszabályainak hasonlósága elsősorban az alapelvek, célkitűzések, a gyermeki jogok továbbá a szociális kérdések komplex kezelése terén mutatkozik meg. Az igazgatási és hatósági kérdések területén nagyobb különbözőség mutatkozik, történelmük és gazdasági-társadalmi berendezkedésük évszázados eltérése miatt.

Értékmegőrző válságkezelés

Az 1992. év során több tanulmány és konferencia foglalkozott a volt szocialista országok politikai, gazdasági és társadalmi átalakulásával. Egyre gyakrabban fogalmazódott meg az a vélemény, hogy a különböző országokban lejátszódó folyamatok nem uniformizálhatók, támogatásukhoz minden esetben egyedi megoldásokat kell kidolgozni. A magyarországi, békésnek minősített átmenettől a fegyveres konfliktusokig szinte minden elképzelhető megoldás előfordul. Általános tapasztalat, hogy a megörökölt hatalmas államadósságok törlesztése, a nem kellően összehangolt privatizáció és a munkanélküliség kezelése olyan vákuumot hoz létre, amely a gazdasági és politikai átalakulásokat adott esetben irányíthatatlanná teszi. Új támogatási stratégiák kidolgozására van szükség, előkészítésük alapos szakértői megfontolásokat igényel. A gazdasági krízishelyzet következményeként súlyos szociális problémák jelentkeznek. A növekvő szegénység és szociális ellátatlanság, az emberi erőforrások kimerülése, a tömeges méretű munkanélküliség, a szervezett bűnözés

megjelenése és a demokrácia eredményeinek fenyegetése, mind haladéktalan kezelést igényel. Hatékony támogatási politikáknak figyelemmel kell lenniük arra, hogy egyre kevésbé sérüljenek a humán erőforrások, amelyek a jövő kibontakozásának zálogát képezik. Különösen törekedni kell arra, hogy az átalakulások minimális szellemi és erkölcsi veszteséggel járjanak. Ennek érdekében a fiatal generáció védelmében fokozott figyelmet kell fordítani oktatásukra és szakmai képességeik fejlesztésére. A gazdasági és ipari hatékonyság növelését célzó szerkezetátalakító programok során fokozott figyelmet kell fordítani a szociális kihatásokra, a települési önkormányzatokra és a marginális csoportokra, mint például az oktatásból kikerülő fiatalokra. Átfogó programok irányuljanak az emberi jogok biztosítására, a szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem, a korrupció, az utcai erőszakos cselekmények, a fiatalok bántalmazása ellen. A hatékony szociálpolitikának kiemelkedő szerepe van a bűnözés megelőzésében.

Fokozott figyelmet kell fordítani minden csoport, különösen a kisebbségek jogainak érvényesülésére. Az esélyegyenlőség elvének kell szabályoznia a javakhoz és a szociális ellátásokhoz való jutást. Külön ki kell emelni ezen csoportok közül a gyermekeket nevelő családokat és a nőket. A különböző jóléti és fejlesztési támogatások során figyelemmel kell lenni az eltérő kulturális, történelmi, geográfiai tényezőkre is. Modellek adaptálásánál a megvalósíthatóság gondos vizsgálata nem mellőzhető. Nincs egyetlen, igazi, mindenkire kiterjedő megoldás.

SZOCIÁLIS TÖRVÉNYKEZÉS

A gyermekjóléti és gyermekvédelmi törvénytervezet a szociálpolitika és a családpolitika szerves egységének megfelelően kapcsolódik a szociális törvénykezéshez, amely jelen fázisában nem vállalkozik a szociálpolitika egész területének átfogására. A szociális vonatkozású törvényhozás maga után vonja a különböző törvények összehangolásának a szükségességét. Ennek szellemében kapcsolódik egymáshoz a két törvényjavaslat elveiben, ellátási formáiban és igazgatási szervezetében.

Újra kell gondolni és új alapokra kell helyezni a családvédelem szempontjából az eddigi ellátási rendszereket. Az önkormányzatoknak is ki kell dolgozniuk önálló szociálpolitikai koncepciójukat, amelynek hangsúlyosan utalnia kell a gyermekjóléti és gyermekvédelmi kérdések kezelésére. A korábbi hatósági ügyintézés helyett az érdekeltekkel közösen kell kialakítani a legmegfelelőbb támogatási és ellátási formákat.

Szociális ellátások, szolgáltatások és hatósági beavatkozások

A gyermekek szempontjából különösen fontos a személyes gondoskodást nyújtó ellátások közül a gyermekek napközbeni ellátása, étkeztetése, a házi segítségnyújtás és a családsegítés. Utóbbi két forma a területi gyermekjóléti ellátást szélesíti azzal, hogy a gyermekeket is bevonja az igénybevevők körébe, s amelynek a gyermekjóléti törvénytervezetben is kiemelt szerepe lesz.

Lényeges, a gyermekek szempontjából fontos kérdés még a bentlakásos gyermekvédelmi intézményeknek a szociális ellátásokról és igazgatásról szóló törvénytervezetben megfogalmazott szabályozási formája. Elsősorban a megyei (fővárosi) önkormányzatok feladata a gyermekek átmeneti elhelyezését biztosító gondozóházak fenntartása, ami a nagyobb lélekszámú települési önkormányzatok kötelezettsége.

A gyermekes családokra irányuló közvetlen támogatások között kiemelt szerepe van az anyasági és gyermekgondozási segélynek, a családi pótléknek, valamint a most bevezetésre kerülő gyermeknevelési támogatásnak.

Döntő kérdése a népesedéspolitikának a családok védelme, zavartalanabb együttélési feltételek biztosítása. A család stabilitásához minden eszközt mozgósítani kell, s ezen támogatások mindenképpen az alapellátás keretében valósíthatók meg.

A gyermekek pénzbeni ellátása a szociális törvényben meghatározott krízissegély és jövedelempótló támogatás formájában csak részben megoldott. Ezért indokolt egy kizárólag nevelési célokat szolgáló gyermekvédelmi támogatás kialakítása, amely a szociális rászorultságon túlmutat, és amely támogatás a tanulói vagy hallgatói jogviszonyban álló nagykorú esetében is tovább folyósítható.

ÚJ RENDSZERELEMEK

A gyermekjóléti szociális ellátás az a terület, amely a legnagyobb helyismeretet, közösségi érzéket igényli az eljáró szervtől. A gyermekjólét szorosan beépül a szociálpolitika rendszerébe. Családban és településben való komplex gondolkodást igényel. A jogalkotás ennek megfelelően önkormányzati kötelező feladattá kívánja tenni a szociális ellátás néhány alapvető formáját.

Rendszerelméleti oldalról az ellátási szint elosztott, hálózat-szervezésű. Jól alkalmazkodik a helyi lehetőségek szabad bekapcsolásához. A vállalkozások és általában a nem állami szervezetek ehhez a hálózathoz adhokratív módon kapcsolódhatnak. Valójában nincs kötött struktúra. Maguk alakítják ki, ha szükségét látják. Végül a hatósági rendszer hierarchikus, annak megfelelően, hogy lényegi változtatást nem tartalmaz.

Három egymással szorosan összefüggő, az ellátást igénylők szempontjából megfogalmazott összetevőt tartalmaz az átalakítás rendszere:

1. gyermekjóléti ellátások
2. gyermekjóléti-gyermekvédelmi intézményhálózat
3. gyámügyi hatósági igazgatás

Ez a felbontás lehetőséget ad az állami, önkormányzati és a magánszféra feladatainak későbbi szétválasztására.

Helyi szinten napjainkban is jelen vannak olyan gyermekjóléti ellátások, amelyekről államigazgatási és nem önkormányzati hatósági ügyek keretében döntenek. E hatáskörök helyesen a jegyzőt illetik meg, esetleg bővítve a szinte alanyi jogon járó ellátási formákat. A gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményhálózat szervesen épül be a települések és a megyék életébe.

Elvárás, hogy a települési önkormányzatok lehetőség szerint saját intézményeik útján oldják meg a ma még csak körzeti keretekben megoldható feladatokat. Amennyiben ez utóbbit választja, a költségek térítésének kötelezettsége az igénybe vevő önkormányzatot terheli.

Jelenleg a gyermekvédelmi intézmények szolgáltatásait igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik. Várhatóan az intézményes ellátások területén is megjelennek a vállalkozások. Folyamatát törvényi eszközökkel is támogatni kell.

A megyei és fővárosi önkormányzatok kötelező feladata marad a már működő bentlakásos intézmények fenntartása és működtetése, amennyiben azok továbbra is körzeti jellegű

szolgáltatást nyújtanak. Fontos szerepet játszik ebben a megyei és a települési önkormányzatok megállapodása.

Továbbra is fennáll az állam kötelezettsége, hogy saját szervei útján lássa el azokat a feladatokat, amelyre magánszemélyek, vállalkozások nem képesek. Az önkormányzat és a magánszféra mellett is indokolt bizonyos állami intézmények működtetése, elsősorban a szakosított, speciális, illetve országos felvevő területű intézmények körében.

Felügyelet

A fenntartástól független, szakmai elveken felépülő szaktanácsadó-szakfelügyelet mind a területi ellátás, mind az intézményhálózat vonatkozásában nélkülözhetetlen.

Adatkezelés

Minden nagyobb gyermekvédelmi törvény több szakaszban fordít figyelmet az ellátással összefüggő adatok kezelésének. Ez nemcsak a titoktartással kapcsolatos szabályozást foglalja magában, hanem az ellátás megtervezésével a gyors beavatkozást igénylő intézkedések megtételéhez vagy az általánosabb jóléti információkhoz való hozzáférést is biztosítani kell. A modern technikák lehetővé teszik, hogy függetlenül a különböző helyi, gyakran egymástól eltérő informatikai fejlesztésektől, egy magas szintű szoftver segítségével átjárhatóvá és össze-kapcsolhatóvá tehető a rendszer. Az informatika a működést és nem egy rosszlemkű felügyeletet van hivatva támogatni.

TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS

Az 1901-ben megjelent első magyar gyermekvédelmi törvény a szociális jogalkotás lényeges mérföldköve. Fogalmai és megoldásai még máig is hatnak. A második gyermekvédelmi törvénytervezet nem szorítkozhat az eddigi széttagolt jogszabályok egyszerű összefoglalására, vagy a szükség diktálta néhány ellátás és intézkedés törvényi szinten való megfogalmazására. A helyzetelemzésben bemutatott értékekkel bíró hagyományokat lehetőség szerint meg kell őrizni, azzal együtt, hogy hazai illetve nemzetközi elvárásoknak is meg kell felelni, a reális lehetőségek figyelembe vétele mellett. A törvénytervezet címében nem egyszerűen gyermek- és ifjúságvédelmi törvényre utal, többről van szó. A gyermek- és ifjúságvédelem, mint kifejezés, történeti eredetű, amely azonban ma már érdemi megkülönböztető jelentést nem tartalmaz. Annak jelzésére szolgál csupán, hogy az állam eleinte csak a „gyermek” korúakról, később pedig a 7-15 éves „ifjú” korúakról való gondoskodást is vállalta. Ma a gyermek fogalma azt a „kiskorút” jelenti, aki nem töltötte még be a 18. életévét, kivéve, ha házasságot kötött. A gyermekjóléti és gyermekvédelmi törvénytervezet személyi hatálya a Magyar Köztársaság területén élő minden magyar és nem magyar állampolgárságú gyermekre kiterjed az általános alapellátások vonatkozásában. Kihatással van azokra a 18-24 éves fiatal felnőttekre is, akik korábban gyermekvédelmi ellátásban részesültek és önmagukról nem tudnak gondoskodni. Szűkebb kategóriát jelent a szociális, jóléti ellátásokon belül a gyermekjóléti ellátás, amelynek sajátos részét képezi a gyermekvédelmi gondoskodás, amelybe a hatósági intézkedések mellett nyújtott gyermekjóléti ellátásokat is bele kell érteni.

A törvénytervezet a családok gyermeknevelését, az önkéntesen igénybe vehető segítő és támogató ellátásokat, a hatósági beavatkozások mellett megjelenő, tartalmukban a korábbi két

ellátási formát is felölelő védő ellátásokat koherens rendszerbe foglalja. Azáltal, hogy az állam jelentősen csökkenti a helyi szociálpolitikába való beavatkozást, megnövelte a helyi önkormányzatok önállóságát, ami viszont felkészületlenül érte azokat.

ALAPJOGOK, ALAPELVEK

A törvénytervezet az általános gyermekjóléti jogokat két részre tagolja, egyrészt a gyermekek jóléti alapjogaira, másrészt az alapjogok érvényesülésének biztosítékaira. A gyermekek jóléti alapjogai tehát nem mások, mint azok a gyermeki jogok, amelyek szociális jelentőségűek. Az alapjogok érvényesülésének biztosítékait jelentik azok az alapelvek, amelyek mentén felépül a gyermekjóléti ellátó rendszer. Ezek részben kiemelik azokat a tágabb értelemben vett emberi jogokat, amelyek az ellátások megszervezése és igénybevétele során rendezést kívánnak. Az alapelvek másik része az ellátások komplexitását, szakmai garanciáját és hozzáférhetőségét mondja ki.

ELLÁTÁSOK

Az ellátások körének megfogalmazása során az önkormányzatok olyan kötelező és önként vállalható feladat- és hatáskörét kell meghatározni, amely területi szociális gondozással, hatósági beavatkozás nélkül nyújt támogatást a családoknak, gyermekeknek. Mindez a korábbi „kiskorúakról való állami gondoskodás” szemléletének teljes átalakítását igényli, hiszen nem lesz szükség olyan „hatósági intézkedésre”, amely kiváltható; a szülő kérelmére, beleegyezésével, vagy önkéntes együttműködésével szolgáltató jellegű ellátással is megoldható.

Általános gyermekjóléti ellátások

Két új fogalomnak, a gyermekjóléti ellátásnak és a gyermekvédelmi gondoskodásnak a megkülönböztetése azon a megfontoláson alapul, hogy szét kell választani az ellátó funkciókat a hatósági tevékenységtől. Mivel a családot és a gyermeket elsősorban a támogatások, ellátások önkéntes igénybevételel kell segíteni, az ellátások során hatósági kényszert csak az önkéntesség hiányában és csak a feltétlenül szükséges mértékben szabad alkalmazni, miközben szorgalmazni kell a család együttműködését. Ésszerű együttműködést kell kialakítani a szolgáltató és a hatósági tevékenység között, hiszen mindkettőhöz megfelelő szakértelem szükséges.

Ki kell mondani, hogy egyes ellátások csak akkor vehetők igénybe, ha az szakmailag indokolt, és gondoskodni kell azon helyzetek megoldásáról, amikor az önkéntes igénybevétele nem biztosítható. Ezért bizonyos ellátások körét beutaláshoz kell kötni, ami önmagában még nem jelent hatósági beavatkozást, hiszen többségben a helyi önkormányzat testületéhez telepített körzeti gyermekjóléti szolgálat adja ki.

Az előzővel szemben a hatósági beavatkozás olyan intézkedés, amely kötelez valakit valamire, vagy egyébként érinti a jogait, illetve amellyel a hatóság valamilyen ellátás igénybevételel írja elő. Meg kell teremteni mindazokat a jogi garanciákat, amelyek bármely hatósági eljárásnál szükségesek és védik a gyermeket. A nyújtandó ellátásoknál azonban itt is változatlanul törekedni kell az önkéntesség kialakítására, az együttműködésre.

Már meglevő, de hatósági körbe utalt gyakorlatból kerülhet át a gyermekjóléti ellátások körébe a gyermekek „intézeti elhelyezése”, a szülő, és a gyermek „figyelmeztetése” és

„helyes magatartásra való kötelezése” pedig a tanáccsal vagy egyéb támogatással való ellátásba.

Gyermekvédelmi támogatások

A gyermekjóléti ellátásokat funkciójuk alapján három kategóriába sorolja a tervezet:

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

A támogató ellátások a család számára nyújtanak segítséget a gyermek családban történő felneveléséhez. Ez az ellátási forma a települési önkormányzat kötelező feladata, és ezzel az aktív családpolitika keretében elébe mennek a társadalmi szükségleteknek. A feladatmegosztás szellemében a családoknak is minden tőlük telhetőt meg kell tenni a gyermekük jóléte érdekében. A támogató ellátások körébe tartozik:

- családgondozás,
- napközbeni elhelyezés és gondozás,
- étkeztetés,
- házi segítségnyújtás,
- egészségügyi és munkaügyi ellátás,
- várandósági, pedagógiai, pszichológiai tanácsadás,
- segélyezés stb.

A támogató ellátásokon belül speciális terápiás ellátások, mentálhigiénés és gyógypedagógiai, illetve az oktatás területén speciális napközi foglalkoztatás és ellátás, gyermeküdültetés, gyermekek átmeneti gondozását és nevelését biztosító nevelőcsaládi vagy hétközi otthoni elhelyezési formák, mind az önkormányzatok önként vállalható többlet feladatai, illetve nagyobb lélekszámú településeken kötelező feladatai lehetnek – esetleg intézményesült formában. Segítséget nyújthatnak az ellátásokban a családpolitika társadalmasítási elvén keresztül alapítványok, társadalmi szervezetek, magánvállalkozások, egyházak stb. Amennyiben a támogató ellátásokat az önkormányzat továbbra is gyermekorvosok, védőnők, házigondozók, ideggondozók, nevelési tanácsadók, gyógypedagógusok tevékenységével látja el, akkor is ezek a szociális gyermekjóléti ellátások körébe fognak tartozni.

Megelőző és védő ellátások

A megelőző ellátások a gyermeket veszélyeztető körülmények felderítésére, a veszélyek elhárítására vonatkoznak, amelyekben az önkormányzat gondoskodik az észlelő- és jelzőrendszerek működéséről, bevonva mindebbe a helyi társadalom széles körét. A családpolitikán túlmutató prevenció szerint a gyermekek érdekében a be nem avatkozás elve áttörhető, és az állam hatósági intézkedésekkel beavatkozhat védőellátásokkal, mint a családi erőszak elleni védelem, a pártfogói utógondozás, a gyermek antiszociális viselkedésének módosítása, a gyámi gondozás előkészítése és megtervezése nevelőszülőnél, nevelőotthonban, a nevelőszülő támogatása, a család újraegyesítése, önállóvá válás támogatása, örökbefogadás előkészítése. A védő ellátások a veszélyeztetett gyermekekre irányulnak. Alkalmazásuk szülői beleegyezéssel vagy együttműködés hiányában hatósági intézkedést kísérően vagy anélkül történik. Ezek a támogatást és megelőzést is magukban foglaló speciális, különleges védelmet nyújtó ellátások.

GYERMEKVÉDELMI GONDOSKODÁS

A gyermekvédelmi gondoskodás intézkedésből és védő ellátásból áll. Az intézkedés védelembe vételt, gyermekvédelmi gyámságot és örökbefogadást jelent.

A gyermekvédelmi intézkedés olyan hatósági döntés, amellyel az állam ellenőrzése alá vonja a gyermek gondozását, nevelését, valamint elrendeli a szükséges védő ellátások biztosítását. A gyermekvédelmi intézkedést és a védő ellátást egymással összhangban kell alkalmazni.

Védelembe vétel

A védelembe vétel és a gyermekvédelmi gyámság nevében, tartalmában különbözik az eddigi védő-óvó intézkedésektől, illetve az intézeti gyámságtól. Ez az új jogintézmény a gyermekvédelmi gondoskodás központi eleme. Nem csak állami szervek közreműködésével valósulhat meg. A védelembe vétel az eddigi védő-óvó intézkedések helyébe lép, és tartós állami kötelezettségvállalást takar. Az eddigi védő-óvó intézkedésekkel a gyámhatóság eseti jelleggel avatkozott be a család életébe. Formálissá vált figyelmeztetéssel, vagy valamely szolgáltatás igénybevételére kötelezéssel élt, ami által a hatóság csak a veszélyeztetettek töredékéhez jutott el. A védő-óvó intézkedés nem jelentett kifejezett állami felelősségvállalást a beavatkozásra, vagyis az önkormányzatot nem terhelte az a kötelezettség, hogy a gyermekek ügyében el kell járnia. Jogilag tisztázatlan volt továbbá az is, hogy a szülőt és a gyermeket valójában milyen terjedelmű kötelezettség terheli. A hatóság tulajdonképpen kettős szerepet töltött be, egyszerre gyakorolt hatósági feladatokat és humán segítő feladatokat.

A védelembe vétel a gyermek családban történő nevelését segíti elő. Nem közvetlenül a hatóság nyújtja, hanem minden esetben a védelembe vételt elrendelő határozatban kirendelt szociális segítő szakember útján, aki a „védelmi tervben” előkészíti és megszervezi a gyermek és családja részére nyújtandó ellátásokat. Arra kötelezi a gyermeket és a szülőt, hogy vegyék fel a kapcsolatot a kijelölt szociális segítő szakemberrel. A hatóság a szociális segítő szakember (szociális munkás) javaslatára jóléti ellátást nyújthat, illetve kötelezheti a törvényes képviselőt és a gyermeket meghatározott jóléti, egészségügyi, nevelési-oktatási vagy egyéb szolgáltatás igénybevételére, illetve eltilthatja a törvényes képviselőt vagy más személyt a gyermek fejlődését akadályozó magatartástól.

Gyermekevédelmi gyámság

A gyermekvédelmi gondoskodás másik alapvető új jogintézménye a gyermekvédelmi gyámság. A Családjogi törvény gyámságra vonatkozó szabályai pontosan azt a jogi helyzetet tükrözik, amely szerint a gyermek kikerül a szülő felügyelete alól, és más kap megbízást a gyermek nevelésére, gondozására, törvényes képviselőtére, vagyona kezelésére.

A gyermekvédelmi gyámság esetén a gyámhivatal részben intézkedést tesz (gyámságba veszi a gyermeket), részben ellátást rendel el (nevelőotthonban vagy nevelőotthonnal kapcsolatban álló nevelőszülőnél). Alapkövetelménye, hogy megtervezett folyamat keretében kíséreljék meg a gyermek tartós környezetbe juttatását. Ezért védelmi tervet kell készíteni, és meg kell kísérelni a családdal való kapcsolat helyreállítását és más tartós környezet biztosítását.

A gyermekvédelmi gyámságra akkor kerül sor, ha a gyermek ellátatlansága vagy veszélyeztetettsége – tiszta fogalmi meghatározásban – nem szüntethető meg gyermekjóléti ellátásokkal, védelembe vétellel, illetve azoktól eredmény nem várható. Ennek érdekében a gyermekvédelmi gyámság lehet:

1. Átmeneti gyermekvédelmi gyámság – a korábbi intézeti nevelésbe vétel megbélyegző fogalma helyett –, ahol a szülői felügyeleti jog csupán szünetel, és a cél a gyermek megfelelő tartós környezetbe juttatása mellett a vérszerinti családdal való kapcsolattartás – családgondozással, a gyámság rendszeres felülvizsgálatával – és majd a gyermek visszajuttatása a családba.

2. Tartós gyermekvédelmi gyámság – a korábbi állami nevelésbe vétel ugyancsak megbélyegző fogalma helyett –, ahol a szülő felügyeleti joga megszűnt, illetve a szülők ismeretlen személy javára tettek lemondó nyilatkozatot.

A családból való kiemelést követően is olyan körülményeket kell teremteni, amelyek legjobban közelítenek a családi neveléshez, így a tartós gyermekvédelmi gyámság esetében – a feltételek fennállása esetén – az örökbefogadást kell elősegíteni. Nevében és tartalmában is meg kell változtatni az intézeti gyámság fogalmát, sőt át kell alakítani, hiszen a gyermekeknek nem elsődlegesen intézeti neveléssel kell biztosítani különleges védelmet, hanem nevelőszülői – esetleg örökbefogadásra irányuló – elhelyezéssel. Az intézetek igazgatóinak személytelen és ugyanakkor egyszemélyi felelősségét felváltja a gyermeket ténylegesen gondozó és nevelő gyám felelőssége.

Gyermekvédelmi gyám

Új fogalomként kerül bevezetésre a gyermekvédelmi gyám (nevelőotthon igazgatója, illetve kijelölt dolgozói, hagyományos és hivatásos nevelőszülő). Ő a gyámság alatt álló gyermek gondozója, nevelője, törvényes képviselője, valamint – ha a gyámhivatal erre felhatalmazta – vagyonának kezelője. Ez utóbbi azzal a megkötéssel, hogy a gyermek érdekében a gyermekvédelmi gyámság fogalmából eredően, jogköre nem terjed ki a gyermek elhelyezésére, gondozási helyének megváltoztatására, mely jogkört a jövőben a gyámhivatal látja el. A családjogi törvény szerint eltérő rendelkezés hiányában a gyám jogaira és kötelességeire a szülői felügyeletet gyakorló szülő jogaira és kötelességeire vonatkozó rendelkezések az irányadók. A gyám jogkörében további korlátozó rendelkezések kerülnek bevezetésre.

Mivel a gyám a gyámhivatal rendszeres felügyelete és irányítása alatt áll, és vagyonkezeléséről legalább évente köteles számot adni, a gyermek sorsát a gyámhivatal továbbra is figyelemmel tudja kísérni, ami eddig a gyermek- és ifjúságvédő intézetek vonatkozásában megoldatlan volt. Korlátozást jelent a gondozási és nevelési jogkörből hiányzó elhelyezési és az elhelyezés megváltoztatása iránti jogkör, valamint a vagyonkezelésben megkívánt gyámhivatali meghatalmazás.

További korlát a gyermekvédelmi gyám jognyilatkozata érvényességéhez megkívánt gyámhivatali jóváhagyás – a Polgári Törvénykönyvben szabályozott eseteken túl –, amennyiben a jognyilatkozat a gyermek családi jogállására, perindításra, perképviselőre valamint értékhatár nélkül a gyermek vagyonának elidegenítésére, átruházására vagy megterhelésére vonatkozik. A gyermekvédelmi gyám nem képviselheti a gyermeket, ha közte és a gyermek között érdekellentét áll fenn. A gyámhivatal eseti gondnok kirendelésével oldja meg a gyermek képviseletét, ha a fenti érdekellentét áll fenn, illetve ha a gyermekvédelmi gyám egyéb ügyekben a képviseletet nem vállalja.

A törvénytervezet a gyermekvédelmi gyám jogait és kötelezettségeit egyebekben a családjogi törvény rendelkezései mellett a korábbi ún. intézeti rendtartásban részletezett intézeti gyámi jogkör figyelembe vételével kívánja szabályozni. A gyermekvédelmi gyámság bevezetése ezentúl lehetőséget ad arra, hogy egyházi és magán nevelőotthonok is kivegyék részüket a gyermekvédelmi gondoskodásból úgy, hogy a törvény erejénél fogva megkapják a gyermekvédelmi gyámi jogkört.

Átmeneti-ideiglenes hatályú elhelyezés

Hasonlóan változást jelent még a gyermekvédelmi gondoskodás átalakulásában az egységes „ideiglenes hatályú elhelyezés”, amely magában foglalja a gyermek elhelyezését különféle alkalmas másik szülőnél vagy arra alkalmas harmadik személynél, illetve ideiglenes gondozási feladatokat ellátó legközelebbi (készenléti) nevelőszülőnél vagy nevelőotthonban, s ezzel minimálisra csökkenthető az intézetben való elhelyezés.

A törvénytervezet fontosnak tartja a felvázolt elemek rendszerszerű működését, amely arra is képes, hogy megteremtse az eddig szinte nem is létező területi ellátást, s ezzel egyidejűleg kialakítsa az eddig esetlegesen működő családba való visszahelyezés gyakorlatát.

Fogalmi változások

Régi fogalom	Új fogalom
állami gondozás	gyermekjóléti ellátás gyermekvédelmi gondoskodás
intézeti gyámság - intézeti nevelt - állami nevelt	gyermekvédelmi gyámság átmeneti gyermekvédelmi gyámság alatt lévő tartós gyermekvédelmi gyámság alatt lévő
gyámhatóság csecsemőotthon-, és minden más nevelő- és gyermekotthon	gyámhivatal nevelőotthon

A GYERMEKJÓLÉTI IGAZGATÁS RENDSZERE

Hasonlóan a közegészségügyi szolgáltatás rendszerének kifejlesztéséhez, a gyermekjóléti ellátások területén is szükségessé vált az ellátásokat és a különböző általános területi gyermekjóléti vállalkozásokat és tevékenységeket funkcionális szempontból intézményesen szervezni. Az önkormányzati testület hatáskörében működő intézményrendszer sajátos

feladat- és megoldáseggyüttese nem jelenti egy új, párhuzamos intézményrendszer kiépítését szemben a formálódó egyéb szociális, vagy a meglévő egészségügyi oktatási területekkel.

Körzeti Gyermekjóléti Szolgálat

A települési önkormányzat feladata a területén tartózkodó gyermekek jóléti ellátása, mely szerint a veszélyeztetett gyermekek ellátásáról – szülői beleegyezés, kérelem, együttműködés esetén – nem hatósági úton, hanem szolgáltatással gondoskodik. Ennek kulcsintézménye a Körzeti Gyermekjóléti Szolgálat, mint szociális munkát végző alapellátó intézmény, amely a gyermekek számára szervezi a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat. Az önkormányzatok feladatmegoldási szabadságát tiszteletben tartva a szolgálat területi igény szerint szervezhető akár önálló munkakör formájában, megbízási jogviszony keretében, illetve területi gondozási központ vagy családsegítő központ részeként, esetleg önkormányzati társulásban. Az önkormányzatok feladatai ezzel az új felelősséggel jelentősen növekednek, hiszen ily módon a területi alapellátás szakmai feladattá válik, amely köré szervezhető az egyéb segítő szolgálat, mint a: házi segítségnyújtás, gyermekek napközbeni elhelyezése, gyermekétkeztetés stb. Ezeket a szolgáltatásokat célszerű a körzeti gyermekorvos, körzeti házigondozói hálózat területi beosztásának megfelelően megszervezni, így nem marad ellátatlan terület. A rendszer működése szempontjából alapvető a helyi önkormányzatok gyermekjóléti igazgatási tevékenysége, az ellátások megfelelő színvonalú szervezésében. Az állam ezért bízta meg az önkormányzatokat kötelező feladatokkal, és ad hozzá költségvetési forrásokat, amely alapján az önkormányzat képviselőtestülete (át nem ruházható hatáskörben) helyi rendelet formájában rögzíti gyermekjóléti ellátásait.

SZOLGÁLTATÁSOK, INTÉZMÉNYEK

A települési önkormányzatok mellett a megyei önkormányzatoknak is kiemelkedő szerepe lesz a szakfeladatok illetve szolgáltatások ellátásában és a már működő intézmények illetve speciális gyermekotthonok fenntartásában, a betegség, fogyatékosság, lelki vagy magatartási problémák miatt különleges gondoskodást igénylő gyermekek számára.

A megyei önkormányzat feladata a gyermekvédelmi és szakértői szolgáltatás, így többek között a gyámi gondozás előkészítése és megtervezése, szakvélemény és szaktanácsadás készítése a gyámhivatal részére, szakértői vélemény készítése a nevelőszülői alkalmasságról, a hivatásos nevelőszülői hálózat szervezése és működtetése, nevelőszülők és nevelőotthonok részére kiegészítő szolgáltatások nyújtása, illetve a körzeti gyermekjóléti szolgálat beutaló tevékenységének támogatása. További feladata a módszertani és információs szolgáltatás, így tanácsadás és állásfoglalás a helyi ellátások fejlesztésével kapcsolatban, a gyermekvédelmi adatbázis fenntartása, adatszolgáltatás megszervezése, információs szolgáltatás biztosítása, valamint naprakész nyilvántartás vezetése a nevelőszülőknél illetve nevelőotthonban elhelyezett gyermekekről, üres férőhelyekről, az ideiglenes gondozást is ellátó nevelőszülőkről, nevelőotthonokról.

Szakfeladatot jelent az ún. örökbefogadási szolgáltatás, amelynek keretében történik az örökbefogadás előkészítése, a naprakész nyilvántartások vezetése.

Gyámhivatalok

Az igazgatási szervezet kiemelkedő része a gyámhivatal, amelynek létrehozása elkerülhetetlen, hiszen a gyermekvédelmi gondoskodás is speciális intézményt kíván. E feladaton túl azonban az egész gyámügyi hatósági igazgatásban nagyobb szervezeti és hatásköri változtatást kell végrehajtani, amelynek egyik indoka a szakszerűség és a törvényesség megvalósításának magasabb színvonalának elérése. A gyermekvédelem és a gyámügyi igazgatás intézményrendszere átalakításában kiemelkedő jelentőségű a gyámhatósági tevékenység új szemléletű megközelítése. A tanácsrendszerbe, majd az önkormányzati rendszerbe integrált gyámhatóságok nem felelnek meg a helyi érdekektől független, speciális ágazati szempontokat érvényesítő szakmai kívánalmaknak. Működésük ezért jellemzően diszfunkcionális.

A szervezeti megoldás indokai

Meg kell teremteni a magyarországi szociális igazgatás szervezetét, amely nélkül a gyermekvédelem és a gyámügyi igazgatás rendszere nem újítható meg. A gyámhatósági gyermekvédelmi tevékenység jelentős része a legtöbb külföldi országban szigorú eljárási szabályok szerint eljáró bírósági szervek feladatkörébe tartozik. Magyarországon ez legnagyobb részt közigazgatási funkció, ahol speciális ágazati szempontok szerint kell érvényesíteni a gyermekek és gondnokolt felnőttek személyi, vagyoni és jogi érdekvédelmét, a gyakran bírói jellegű, igen szerteágazó gyámügyi munka magasabb jogi szakismeretét. A helyi önkormányzatok és a köztársasági megbízottak között megosztott sokrétű gyámügyi és gyermekvédelmi feladatokat egy speciális ágazati szempontokat is érvényesíteni tudó, egységes, magasan képzett szakmai apparátussal rendelkező hivatallal lehet csak ellátni.

Egyértelműen kimutatható, hogy a jogi egyetemi végzettséghez kötött gyermekvédelmi feladatok szakemberrel, csak városi szinten láthatók el. Erre az apparátusra lehet számítani még egy kis ideig. Más megoldáshoz felkészült szakembereket megfelelő számban csak évtizedek múltán lehet kiképezni. Dekoncentrált szerv létrehozása nélkül a gyámügyi igazgatás, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátórendszer felbomlása és ellátatlansága tovább folytatódik.

Figyelemmel arra, hogy alapelv a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátás rendszerében az ellátó és a hatósági tevékenység szétválasztása, a szociális problémákat elsődlegesen kezelő ellátásokat nem hatósági körben kell tartani. Ez a települési önkormányzatok feladata.

A családból való kiemelést megelőző védelembé vétel és a családból való kiemelést megvalósító gyermekvédelmi gyámság között ugyancsak a speciális hivatalnak kell döntenie helyi érdektől mentes szakmai szempontok alapján, kizárólag a gyermek érdekében, a felelősséget át nem hárítva. Csak egy speciális hivatal tudja megoldani az egységes szakmai garanciák mellett a mintegy 6000 gyermekvédelmi gyám irányítását és felügyeletét, a jognyilatkozataikhoz való hozzájárulást, valamint a bírói eljáráshoz hasonló gyermek-elhelyezési, illetve az elhelyezés megváltoztatása iránti jogkört. Mindez kifejezetten olyan szakellátási feladat, amely nem képezheti az önkormányzatok kötelező hatósági feladatát, s amely alapvetően gyermeki jogokat érint, illetve szülői felügyeleti jogokat messzemenően korlátoz. Hasonló speciális ágazati és szakmai szempontokat kell érvényesíteni az egyéb gyámügyi feladatoknál is, így különösen a gyámságnál, a gondnokságnál, a vagyonkezelésnél, a családi jogállásnál, az örökbefogadásnál, a kapcsolattartásnál, a szülői felügyelettel kapcsolatos döntéseknél, valamint a perindításoknál. Perindítást jelent különösen:

- gyermek elhelyezése, illetve kiadása;
- kiskorút megillető tartási követelés érvényesítése;

- szülői felügyelet megszüntetése vagy visszaállítása;
- cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezés, és ennek megszüntetése;
- számadási kötelezettség, illetve számadás helyességének megállapítása;
- örökbefogadás felbontása.

A 2200 gyámhatóság mintegy 2700 munkatársa ezen feladatok ellátását nem tudja szakmailag felvállalni, hiszen a jogvégzettek száma csupán 200, a diplomások aránya pedig összesen 35%. A gyámügyi hivatal munkatársait magasabb szakmai követelmények szerint kell választani. Illuzórikus kívánalom lenne minden önkormányzatnál a jogvégzett ügyintézők alkalmazása.

Ma még megoldatlan gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátórendszer, valamint a gyámügyi igazgatás szakmai irányítása és felügyelete, amelynek korlátja többek között a köztársasági megbízotti hivatalok jelenlegi feladat és hatásköre. Nem lehet tovább növelni ezen hivatalok jogkörét. Mindezen feladatok újratelepítésével meggátolható a gyámügyi igazgatás előbb említetteken túli, további szétbomlása. E dekoncentrált szervezeten belül teremthető meg a családvédelem egysége, a felnőtt- és gyermekvédelem összhangja.

Megyei-, Fővárosi Szociális és Gyámhivatal

A gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátás működésének ellenőrzése (valamint a szociális ellátórendszer működésének ellenőrzése), a gyámügy szakigazgatási (és a szociális szakigazgatási) tevékenységének ellátása és irányítása állami feladat, amelyet az állam a megyei (fővárosi), városi és fővárosi kerületi szinten szervezett Gyámügyi (Szociális) Hivatal útján lát el. A hivatalt - a korábbi vezetői döntésnek megfelelően - a népjóléti miniszter hozza létre.

Az elsőfokú gyámhivatal feladat- és hatásköre községekre is kiterjedően:

- gyermekvédelmi gondoskodás;
- gyermekek és fiatalok pártfogói felügyelete;
- szülői felügyelettel kapcsolatos döntések;
- kiskorú kapcsolattartása és vagyoni ügyei;
- családi jogállásának rendezése;
- perindítás;
- gyámság, gondnokság; hagyatéki eljárásban való közreműködés;
- kiskorú házasságkötésének és örökbefogadásának engedélyezése stb.

A másodfokú gyámhivatal feladat- és hatásköre:

- ellátja az illetékességi területéhez tartozó elsőfokú hivatalok gyámügyi szakmai irányítását és felügyeletét;
- ellátja a másodfokú hatósági jogkört;
- szakmai felügyeletet gyakorol;
- ellenőrzi:
- a személyes gondoskodást nyújtó intézmények, illetve a területi ellátórendszer működését;
- az önkormányzatok gyermekvédelmi beutaló tevékenységét;
- közreműködik az ágazati képzés és továbbképzés feladatainak ellátásában. A további részletes feladat- és hatáskör a szociális ellátórendszer illetve szociális szakigazgatási tevékenység szempontjai szerint részletezhető. A hivatalok feladat- és hatáskörének telepítése mellett az államigazgatási eljárástól eltérő gyámügyi eljárási szabályokat is a törvénytervezet szabályozza.

Különösen fontos, hogy a körzeti gyermekjóléti szolgálat (önkormányzat) továbbtálja a veszélyeztetett helyzetű gyermekeket a gyámhivatalhoz, amihez jól kiépített garanciarendszer és ellenőrző tevékenység szükséges.

A szervezetek működésének részletes szabályait szakmai szabályokra bízva: az átmenetre tekintettel meghatározza az önkormányzatok által kötelezően fennmaradó intézményeket is. Ugyanakkor az önkormányzatoknak meglehetősen szabadságot biztosít, s ezzel egyidejűleg meggátolja a jelenlegi intézményrendszer lerombolását. Az új és régi intézmények feladatainak pontos meghatározásával a jelenlegi intézményhálózat minden tagja számíthat a minőségi követelmények növekedésére. Ugyanakkor garanciát is talál szakmai tudásának érvényesítésére.

Kimondja a tervezet, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladatot ellátó intézményét csak akkor szüntetheti meg vagy szervezheti át, ha az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is azonos színvonalon gondoskodik, amihez be kell szereznie a gyermekvédelmi felügyelet állásfoglalását.

Nem tartható fenn az a megközelítés, hogy a gyermekek problémáit jól-rosszul képzett hatósági ügyintéző intézze kizárólag hatósági eszközökkel. Fontos alapelv, hogy mind a hatósági ügyintézőt, mind a humán segítő tevékenységet szakértelem birtokában végezzék.

A helyi önkormányzatnak időszakosan tervet és értékelést kell készíteni gyermekjóléti tevékenységéről, szükség esetén külső szakértő bevonásával. A jóléti ellátás letéteményese a szociális segítő szakember, a szociális munkás, akiknek száma a hazai képzéssel fokozatosan növekszik. A gyámügyi hivatalok pedig az igazgatási szakértelmet képviselik.

FINANSZÍROZÁS

Részletes elemzések alapján célszerűnek látszik egy olyan finanszírozási rendszer kialakítása, amely a gyermek érdekében egyszerre teszi érdekeltté az ellátás minden résztvevőjét. Figyelemmel az önkormányzati törvényre, a források szabad átcsoportosítási jogára, a megoldás nem kötött jellegű felhasználás és elszámolás bevezetésében található. A működés megszervezése olyan, hogy az a maga belső összefüggéseiben biztosítja a szakmai hatékonyság irányába mutató ösztönzést. Visszacsatolást kell megvalósítani az ellátás finanszírozása és annak hatékonysága között. A települési önkormányzat, illetve az ellátó intézményrendszert fenntartó vonatkozásában is finanszírozási érdekeltséget kell teremteni a gyermek jó ellátása és a vérszerinti családi körülmények mielőbbi megjavítása érdekében.

Gyermekvédelmi normatíva

Az új finanszírozás egyik eleme olyan a központi költségvetésből a települési önkormányzathoz jutott gyermekjóléti, gyermekvédelmi normatíva megállapítása, amely elegendőnek bizonyul a gyermekvédelmi intézménybe utaltak közvetlen ellátásának költségtérítésére.

Ennek a normatívának a megjelenésével, bár csökkenni látszik a megyei szinten biztosított forrás, de a rendszerből még nem hiányzik a szükséges fedezet, hiszen az intézményes ellátások során a települési önkormányzatok ebből a normatívából teljesíthetik térítési kötelezettségüket. Szélesebb felelősségi körben és felhasználási lehetőséggel kerül elosztásra.

Forrás-átcsoportosítás

Kerülni kell minden olyan támogatási forma bevezetését, amely hátrányos helyzetbe hozna bármely rászoruló réteget. Ennek megfelelően a nevelési segélyezés rendszerét is újra kell gondolni. Az itt felhasználásra került korábbi 3 md Ft-nak, mint gyermekjóléti-gyermekvédelmi normatívának kell az önkormányzatok támogatási rendszerébe jutni. Ez forrást biztosít a szociális törvényben nem érintett nevelési célok támogatására, a gyermekjóléttel összefüggő segélyezés, családsegítés, megelőző és utógondozás az intézményi ellátás térítésével és kapcsolattartásokkal, valamint a védelemben vett gyermek önálló életkezdésének támogatásához. A megyei és fővárosi önkormányzatok gyermekvédelmi normatívájának pontos meghatározásánál figyelembe kell venni a megyei szinten gyakorlati munkát végző különböző szociális segítő szakemberek többlet költségigényét. Mindezzel együtt a megyei-fővárosi gyermekvédelmi normatíva az 1992. évi szinten számolva 80 ezer Ft-tal csökkenthető.

Családi rehabilitáció, önálló életkezdés támogatása

A gyermekek után alanyi jogon járó családi pótlék szakmai tartalma nem értelmezhető tisztán az állam költségvállalási és egyéb kötelezettségével a védelemben vett gyermek jövőjének biztosítása vonatkozásában. A gyermekek és vérszerinti családjaik rehabilitációja, illetve a nagykorúság elérésével az önálló életkezdés támogatása sarkalatos elem. A családi pótlék betétkönyvben való gyűjtése helyett családi rehabilitációt és önálló életkezdést támogató forrást kell kialakítani. Többlet költségvetési vonzata a megoldásnak nincs, források átcsoportosításával megvalósítható. A felnőtté vált fiatalok életkezdésének támogatása egyben települési önkormányzati feladat is. A védelemben vett gyermekek esetében személyre szóló gondos előkészítést igényel, hogy a gyermek saját vagyonát is képező különböző gyámhatósági letétbe helyezett pénzeszközök és vagyontárgyak megfelelően szolgálják életkezdését. Összességében a gyermekvédelmi gondoskodás alatt felnőtté váló fiatalok számottevő vagyontárggyal és pénzeszközökkel rendelkeznek, amelynek kezelését és felhasználását hatékonyabbá kell tenni. Az életkezdési támogatás finanszírozásának technikai megoldására két út látszik kivitelezhetőnek. Mindkettő a települési önkormányzatok pályázatára épül, amelynek során a települési önkormányzatok pályázatot nyújtanak be a megyei önkormányzatokhoz az életkezdési támogatás finanszírozására, ahol a korábbiakhoz hasonló összetételű bizottság dönt a konkrét összegeket illetően. A forrást

1) a megyei és fővárosi önkormányzathoz utalt, külön nevesített életkezdési támogatás normatívája biztosítja, mértékét jogszabály határozza meg.

2) a védelemben vett gyermekek vagyonát kezelő, befektetési alap jellegű Gyermekvédelmi Alap biztosítja.

Mindkét esetben az alapvető cél a települési önkormányzat saját dologi vagy pénzügyi forrásainak mozgósítása. A javasolt finanszírozási formával a települési önkormányzat kedvezőbb helyzetbe kerül a felmerülő problémák helyi megoldása során. Szabadon dönthet arról, hogy milyen szociális ellátást szervez meg helyben és milyen esetben társul más önkormányzatokkal, valamint a kötelező feladat ellátását külső szolgáltatás megvásárlásával biztosítja.

Költségtérítések

Általánosan alkalmazható elv különböző költségtérítések kötelezettségét illetően, hogy amennyiben valamelyik fél nem képes az alapvető gyermekjóléti-gyermekvédelmi feladatát

ellátni, akkor ennek szolgáltatás jellegű igénybevételéhez hozzá kell járulnia. A körzeti gyermekjóléti szolgálat kiépítésének hiánya nem indokolja a költségtérítés felmentését.

Különböző szakfeladatok ellátása során mérlegelési lehetősége van az önkormányzatnak. A gyámhivatal által valamelyik nevelőotthon kötelekébe utalt gyermek intézményi ellátásának közvetlen költségeit, mint a gyermekvédelmi szolgáltatás térítési díját fizeti meg az önkormányzat.

Személyi térítési díj

A vérszerinti szülőket eddig is terhelte az intézményi elhelyezés gondozási díjának fizetési kötelezettsége, de a gyámhatóságok nem voltak különösen érdekelve ennek behajtására, mivel ez az összeg a megyei önkormányzathoz, mint fenntartóhoz került.

Az új rendszerben a személyi térítési díj fizetésére kötelezhetőek a szülők, a települési önkormányzat részére. Ezzel összességében csökken az önkormányzat költségtérítése is, ami a szülők részéről történő pontosabb díjfizetés elérését is eredményezheti.

Gondozási díj

Szorosan kapcsolódik egymáshoz az új nevelőotthoni és a nevelőszülői rendszer. Ezt kívánja erősíteni a finanszírozás egységes rendszere is. A nevelőszülők azonos módon kapják a nevelőotthontól a gyermek gondozására és nevelésére fordítandó nevelőszülői közvetlen ellátás szűkített önköltségével arányos költségtérítését. Ez az összeg alacsonyabb, mint az intézményi közvetlen ellátás költsége. Az átlagosan 25%-ra tervezett különbözet ezáltal megmarad a nevelőotthonnál, ami önmagában is érdekeltté teszi a nevelőszülői hálózat korszerűsítésében.

Hasonlóan a települési önkormányzatokhoz, a nevelőotthonnak sincs módja közvetlenül meghatározni a gyermek nevelőszülői elhelyezését, ugyanakkor ebben való érdekeltsége miatt fokozott figyelmet fordít a nevelőszülői ellátás korszerűsítésére. A nevelőszülők tiszteletdíjban részesülnek, vagy munkaviszony létesítése esetén munkabért kapnak. Mindkét esetben térítik a gyermek ellátásának költségeit.

A gyámhivatal fenntartásának forrásai

A városi és megyei szintű gyámhivatalrendszer felállítása és működtetése megoldható az eddig is kötelező önkormányzati és felügyeleti feladatok átcsoportosításával. A jelenleg önkormányzati körben ellátott hatósági feladatok gyámhivatalhoz kerülését követően azok költségfedezete a minisztérium fejezeti költségvetésében jelennek meg.

Új költségelemet jelentenek a korábbiakban területileg nem megfelelően ellátott feladatok, mint a

- vérszerinti családok intenzív családsegítése,
- intézményi elhelyezésben részesült fiatalok megfelelő kapcsolattartása.

A városi és megyei gyámügyi és szociális hivatalok működtetési költségeinek egy része a jelenleg is ellátott feladatok miatt önkormányzati igazgatási normatívából átcsoportosítható, tehát új költségvetési igényt nem jelentenek. A jelenleg nem létező szakfelügyeleti és engedélyeztetési rendszer létesítése és működtetése, országos szintű szakmai módszertani feladatok; többlet költségvetést jelentenek. A korábbi nevelési segélyezés és állami nevelés költségvetési tételeinek a gyermekjólét és gyermekvédelem javasolt megosztásai lehetővé

teszik, hogy az önkormányzat szabad átcsoportosításban, saját anyagi érdekeit is előtérbe helyezve harmadannyi költségvetés igénybevételével helyi megoldást találjon. Ennek következtében a hatósági beutalást kiváltóan minden védelembe vétel helyett gyermekenként 150 e Ft. normatívaigény felszabadul, ami a mai állapotokhoz viszonyítva központi költségvetési megtakarítást jelent.

Végezetül figyelemmel az önkormányzatok gyámhatóságainak beutalási gyakorlatára, ennek szórására az anyagi eredetű okok más jogszabályban való kezelésére és az új rendszertől várható hatékonyság növekedésére, az intézményrendszer kialakítását követő néhány éven belül jelentős többletköltséggel nem kell számolni. Az említett beruházások és új ellátások a sztochasztikus elemeket is figyelembe véve a bevezetés évében várhatóan nem fognak 1 md Ft-nál forrást jelenteni.

A TÖRVÉNYTERVEZET SZERKEZETI FELÉPÍTÉSE

Első fejezet:

- célok

Második fejezet:

- gyermek jóléti jogai
- alapelvek

Harmadik fejezet:

- gyermekjóléti ellátások általános szabályai
- speciális gyermekjóléti ellátások szabályai

Negyedik fejezet:

- gyermekvédelmi gondoskodás általános szabályai
- védelembe vétel
- gyermekvédelmi gyámság
- szülői felügyeleti jogok és örökbefogadás

Ötödik fejezet:

- gyermekjóléti és gyermekvédelmi igazgatás
- általános gyermekjóléti igazgatás
- ellátások szervezése
- gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatás
- gyermekjóléti ellátás állami ellenőrzése
- gyermekjólét finanszírozása
- képesítési és minőségi szabályok
- felelősségi szabályok
- adatkezelés
- értékelés, tervezés
- átmeneti rendelkezések