



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2026/2017. számú ügyben

Érintett szervek: Emberi Erőforrások Minisztériuma
Nemzetgazdasági Minisztérium

2017. december

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2026/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

Az ombudsmani jogvédelem szempontjából kulcsfontosságú, hogy a biztosnak a hozzá érkező panaszbeadványoktól függetlenül, az esetleges jogsérelmek megelőzése érdekében lehetősége legyen egy-egy kiemelt alapjogi terület preventív jellegű, átfogó monitorozására. Ezzel összhangban az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése rögzíti a biztos hivatalból indítható vizsgálati jogosultságát. Eszerint a hivatalbóli eljárásra, természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálása *vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálata érdekében kerülhet sor.* Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése pedig az ombudsmani a gyermeki jogok kiemelt és állandó védelmére kötelezi.

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének 3. cikke szerint a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a *gyermek legjobb érdekét* veszik figyelembe elsősorban. A részes államok kötelezik magukat, hogy a gyermek számára biztosítják a jólétéhez szükséges védelmet, gondozást, e célból meghozzák a szükséges törvényhozási, közigazgatási intézkedéseket. Az Egyezmény 9. cikke értelmében a részes államok gondoskodnak arról, hogy a *gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el.* Kivéve akkor, hogyha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek legfőbb érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha különválva élnek és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről. Az Egyezmény 18. cikke szerint a gyermek neveléséért, fejlődésért *elsődlegesen a szülők,* illetve a gyermek más törvényes képviselőinek a felelősek, amihez az államnak segítséget kell nyújtania.

Az Alaptörvény XV. cikkében, valamint a Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseivel összhangban a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 6. § (1) bekezdése deklarálja a gyermek *saját családi környezetében való nevelkedéshez fűződő jogát.* A Gyvt. 7. § (1) bekezdése szerint 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.*

A 2017-es Gyermekjogi Stratégiához illeszkedve hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam, amelynek a célja, hogy feltárja, hogy az Egyezményben foglalt garanciák, illetve a Gyvt. által meghatározott gyermeki jogok, az arányosság és a fokozatosság követelménye miként érvényesülnek a gyermekvédelmi szakellátásba vétellel, kiemeléssel kapcsolatos hatósági eljárásokban. Vizsgálatom a fővárosra, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékre terjedt ki. A vizsgálatot érintett gyermekvédelmi szakszolgálatok igazgatóit adatszolgáltatásra kértem, illetve megkerestem a Magyar Családsegítő-és Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesületének szervezeti elnökét, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnökét is. A megkeresett szervek vezetőit kértem, hogy osszák meg velem mindazon észrevételeiket, javaslatukat és a rendelkezésükre álló olyan adatot, amelyeket vizsgálatom eredményessége szempontjából fontosnak tartanak.

A vizsgálatot összefüggésben kiemelendő, hogy 2017-ben a *Tolna megyei látogatásom keretében* – az Ajbt. 21. § (1) bekezdés d) pontja alapján – a *Tolna Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatnál* rendeltem el helyszíni ellenőrzést. Ennek során a gyermekvédelem speciális kérdéseiben jártas megyei szakembereket kértem konzultatív tanácskozásra. Munkatársaim a gyermekvédelmi szakszolgálat vezetőjét, szakmai vezetőjét, a megyei szakértői bizottság vezetőjét, az intézmény jogtanácsosát, a másodfokú gyámhatóság vezetőjét, megyében jogvédelmi feladatot

ellátó két gyermekjogi képviselőt és a Szekszárdi Humánszolgáltató Központ két szakmai vezetőjét, hallgatták meg. A meghallgatás célja elsődlegesen átfogó vizsgálatom segítése.

Az érintett alapvető jogok

- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés).

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény),
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.),
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.),
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.),
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.).

A megállapított tényállás

1. Az átfogó vizsgálat előzményei

A „kizárólag” anyagi okok miatti intézkedéseket, szakellátásba vételt a mindenkori ombudsman a Gyvt. hatályba lépése óta folyamatosan vizsgálja jelentéseiben. Az Észak-Magyarország 2008. november 18-án megjelent „Kitehetnék a megtelt táblát” című cikke arról tudósított, hogy a Miskolci Gyermekvédelmi Körzet és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Befogadó Otthona 40 férőhelyén 140 gyermeket helyeztek el. Az ombudsman OBH-6015/2008. számon hivatalból vizsgálat indított, a körülményeket helyszíni vizsgálat keretében ellenőrizte. A beutaló határozatok tanulmányozása alapján a biztos – egyebek mellett – megállapította, hogy – a Gyvt. kifejezett tilalma ellenére 2008 szeptembere és novembere között Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a gyermekek közel egyharmada a család anyagi és szociális helyzete miatt került a gyermekvédelmi szakellátásba.

A megyei, fővárosi területi gyermekvédelmi szakszolgálatoktól kapott adatok és információk alapján, ez a jelenség nem csak a vizsgált megyére volt jellemző. Megállapítható volt, hogy a beutaló hatóságok – a törvényi tilalomra is tekintettel – a gyermek családból való kiemelését ritkán indokolják a szülők anyagi és szociális helyzetével. Az ország hátrányosabb helyzetű megyéiben (Békés, Hajdú-Bihar, Heves, Szabolcs-Szatmár-Bereg) az a tapasztalat, hogy a kiváltó okok hátterében a család évek óta fennálló rossz szociális és anyagi körülményei húzódnak meg. A tartós munkanélküliségből eredő létbizonytalanság életviteli problémákat (alkoholizmus, játékszenvedély, egyéb deviáns jellegű viselkedés) vált ki. A szakemberek szerint a hideg idő beálltával a gyermekek szakellátórendszerbe való utalására azért kerül sor, mert tudható, hogy a szülők nem tudják otthonukat fűteni. Bár a hatóságok a gyermek családból való kiemelését nem a szülők anyagi helyzetével indokolták, de az előzményi dokumentumokból az mindenképpen vélelmezhető volt. Az

önkormányzatok egyes esetekben anyagi erőforrások hiányában nem tudtak segíteni, előfordult azonban az, hogy az életvezetési problémákkal küzdő család nem kapta meg a megfelelő segítséget.

Egy 2010-ben folytatott szakellátást érintő ombudsmani vizsgálat szerint (AJB-849/2010. számú jelentés) a szülők lakhatási körülményei, hajléktalansága, súlyos anyagi gondjai miatt többnyire a fővárosban és Pest megyében kerülnek gyermekek szakellátásba, de Csongrád, illetve Hajdú-Bihar megyében is volt példa a lakhatási problémák miatti elhelyezésre.

A Habitat for Humanity Magyarország 2014-es évre vonatkozó, lakhatási szegénységet vizsgáló jelentése¹ szerint 2013-ban 21 ezer (2015-ben 23.144) gyermek nevelkedett gyermekvédelmi szakellátásban, közülük minden harmadik lakhatási ok miatt került gyereketthonba, vagy nevelőszülőhöz. Ebben az időszakban a nevelőszülői gondoskodásban nevelkedő gyermekekre havonta 91 ezer forintot költött az állam, a gyereketthonban élő pedig 210 ezer forintba került havonta az államnak. A Fővárosi TEGYESZ adatai szerint 2008-2012. között a szakellátásban élő gyermekek 34,5 százalékát lakhatási ok miatt kellett kiemelni a családjából.

A Központi Statisztikai Hivatal 2016. februárjában publikált „Gyermekekésely – A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése, 2014” című elemzése² rögzíti, hogy „a települési önkormányzatok jegyzőinek évtizedekre visszanyúló adatszolgáltatása szerint az észlelt veszélyeztetettség minimum minden második esetben anyagi nehézségekből adódtak. A környezeti tényezők pedig – párhuzamosan a magatartási okokkal – minden negyedik kiskorúnál jelentettek intézkedést kiváltó problémát. A gyermekjóléti szolgálatok jelentése alapján ezek az arányok átrendeződtek: kiemelkedően megnőtt a környezeti okok aránya, míg az anyagiaké hasonló mértékben csökkent. E változásnak azonban a KSH szerint módszertani oka van, ugyanis a veszélyeztetettség esetében az „anyagi ok” főcsoportban csak azokat az eseteket kell szerepeltetni, akiknél az anyagi gond egyértelműen a jövedelmek hiányából származik.

2. A szakszolgálatok adatszolgáltatása

A vizsgálatot érintett szakszolgálatok vezetőitől arra vonatkozóan kértem adatszolgáltatást, hogy az ellátási területükön hány gyermeket utaltak 2016-ban a szakellátórendszerbe. Választ vártam arra is, hogy ebből hány esetben volt beutalás elsődleges indoka a háztartás jövedelmének elégtelensége, a szülő hajléktalansága, méltatlan lakhatási körülmények, kilakoltatás, illetve hány esetben volt a nevelésbe vétel elsődleges indoka a háztartás jövedelmének elégtelensége, a szülő hajléktalansága, méltatlan lakhatási körülmények, kilakoltatás (a továbbiakban: anyagi veszélyeztetettség).

2.1. A Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat

A kapott válasz alapján 2016-ban összesen 629 magyar állampolgárságú gyermeket utaltak a gyámhatóságok a fővárosi gyermekvédelmi szakellátás rendszerébe. Az adatszolgáltató szerint a családból való kiemelés tényleges okait részletes, komplex gyermekvédelmi szakértői vizsgálatok segítségével lehet feltárni. Az így szerzett információk szükségesek ahhoz, hogy a szakmai vélemény elkészüljön: szüksége van-e a gyerekeknek a gyermekvédelmi szakellátásra, célzottan milyen típusú otthont nyújtó ellátást és szakszolgáltatásokat kell a teljes körű ellátás keretében megszervezni ahhoz, hogy a gyermekvédelmi beavatkozás eredményes legyen.

A statisztikai feldolgozáshoz szükséges információkat, a beutalást elrendelő határozatokból, a szakszolgálat munkatársai hivatkozásként értelmezhető szabványosított választípus-lista alapján rögzítik. A keletkező információt azonban szubjektív szempontok befolyásolhatják, amelyek bizonytalanná tehetik az adatok hitelességét. Ezek közé tartozik például, hogy a hatóság rendszerint tényállást nem rögzít, jellemzően csak a jelzőrendszeri előzményekre hagyatkozva állapítja meg az azonnali intézkedés szükségességét. A szakszolgálat annak érdekében, hogy, a beutalás és a nevelésbe vétel okai, minél részletesebbek és objektívek legyenek a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság szakmai

¹ http://www.habitat.hu/files/HABITAT_2014_lakhatasi_jelentes_hosszu_1109.pdf (41-44. oldal)

² <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/statukor/gyermekvedelem14.pdf>

véleményében rögzített adatokat is felhasználta. Az *elemzés első szintjét* azok a kódolt adatok szolgálják, amelyeket a szakszolgálat Nyilvántartási és Informatikai Szolgálatának munkatársai rögzítenek a beutaló határozatokból nyert hivatkozásokban. Ezután vizsgálják az „anyagi okokból” történt beutalásokat, melyeket *az elemzés második szintjén*, az objektivitás érdekében kiegészítik a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság szakmai véleményeiben rögzített nevelésbe vételt megalapozó indokokkal. Keresik, hogy a beutaló határozatok szerinti csak anyagi veszélyeztetettség miatt szakellátásba került gyermekek komplex gyermekvédelmi szakértői vizsgálata milyen további, a családból való kiemelészt az Egyezmény és a Gyvt. szerint is indokolható tényezőkkel egészítette ki. A beutaló határozatokból nyert hivatkozásokat a szakszolgálat a következő kategóriákba sorolta:

1. bántalmazást-veszélyeztetést jelző hivatkozások;
2. az ellátás-gondozás elégtelenségét jelentő hivatkozások;
3. a gyermek saját magatartászavaraira való hivatkozások;
4. megromlott családi kapcsolat;
5. a szülő (gondviselő) saját devianciáira való hivatkozások;
6. a család anyagi helyzetére való hivatkozások;
7. egyéb - a család összetételének jellemzőire való hivatkozások.

Először a hivatkozások egyszerű gyakoriságát elemezte a szakszolgálat. Kiemelte azt, hogy a munkatársak 2016-ban a 629 beutalt gyermek határozataiban 1235 hivatkozást (átlagosan fejenként két hivatkozást) rögzítettek. *A második leggyakoribb típusba a gyerekek családjának anyagi helyzetére (jövedelmi és lakáshelyzetére) vonatkozó hivatkozások kerültek. A szakellátás igénybevételét önmagában nem indokoló hivatkozások közül az anyagi körülményekre való hivatkozások 23 %-ot (285 hivatkozás) tettek ki, és a gyerekek csaknem felének (46 %) határozatában jelent meg beutalási okként.*

A gyámhatósági határozatokban szereplő „vezető” beutalási okként csak anyagi helyzetre való hivatkozás 2016-ban 71 esetben (11%) fordult elő. E gyermekek beutaló határozatában a feltüntetett indok szerint a szülőnek nincsen jövedelme, vagy a család jövedelme elégtelen, a szülő hajléktalan vagy a család lakásproblémái kifejezetten beutaláshoz vezettek és ezen kívül a beutaló határozatban nincsen más, a családból való kiemelészt indokló körülmény.

A szakszolgálat a korábbi évek statisztikai adatainak összehasonlítása szerint *nő azoknak a beutalási eseteknek az aránya, amelyekben az elégtelen anyagi, jövedelmi és lakáshelyzetre való hivatkozás indokolta a szakellátásba utalást. A 2011-2015-ös évek átlagában a beutalt gyerekek 6%-a, 2015-ben a 8%-a, 2016-ban pedig 11%-uk volt ebbe a csoportba sorolható. Azon határozatok, amelyben a hatóságok csak anyagi hivatkozásokat rögzítettek beutalási okként, döntően a 12 éven aluli gyerekek (58 fő) körében tapasztalható. Az érintett gyerekek közül 29 három éven aluli kisgyermek, további 29 fő pedig 3-11 éves gyermek volt. A legalább 12 évesek száma 13 fő volt. A korábbi évekekkel összevetve, ebben az életkori csoportban az ilyen határozatok aránya a megelőző öt év 9%-os szintjével szemben 2015-ben 12%, 2016-ban pedig 15%-ra nőtt.*

Fontos adat, hogy a 71 gyermek 50 családból származik. A gyermekek csaknem felét testvérével vagy testvéreivel együtt utalta a gyámhatóság a gyermekvédelmi szakellátásba. Az elsődlegesen csak anyagi hivatkozásokkal bekerülő testvérek létszáma 32 fő összesen: 8 gyermek testvérpárként, 15 gyermek három gyerekes családból, 4 gyermek négy gyerekes családból, 5 gyermek öt gyerekes családból került kiemelésre elsődlegesen anyagi okok miatt. A beutaláskor anyagi okokra történő hivatkozás tehát 2016-ban a kettő vagy több gyerekes családok esetén volt kifejezett.

Az azonosított csak anyagi okokra történt hivatkozással 71 családjából kiemelt gyerekek közül 50 gyermeknél került sor szakértői vizsgálatra. 12 gyermek esetében a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság nem tett javaslatot nevelésbe vételre, mert időközben 6 gyermek beutalása megszűnt, további 6 gyermek esetében más megyei szakszolgálat illetékességét állapították meg.

Az elkészült szakmai véleményekből egyértelműen kiderül, hogy 20 gyermek esetén az elégtelen anyagi körülmények mellett, a gyermekek fejlődését veszélyeztető, súlyos fizikai elhanyagolásra, bántalmazásra utaló indokokat is feltártak. Ezen gyermekeknek a fejlődését olyan mértékben veszélyeztették szüleik, hogy kétség sem fért a szakellátásba utalásuk, a nevelésbe vételük indokoltságához. A fennmaradó 18 gyermek szakértői vizsgálata az anyagi okok mellett ellátási-gondozási nehézségeket, *gyermeki és szülői devianciára* utaló indokokat is talált. Ezek az indokok az elérhető gyermekjóléti szolgáltatások mellett szintén elkerülhetlenné tették a nevelésbe vételt.

Kiemelte, hogy a 71 beutaló határozata szerint csak anyagi okból kiemelt gyermek közül 26-an – a beutalást követően átlagosan 40 nap múlva – hazakerültek. Az általuk hozott problémákra biztosan nem a teljes körű ellátást nyújtó gyermekvédelmi szakellátás adott megfelelő szakmai választ. *Ha az alapellátás által nyújtott szolgáltatások elegendő támogatást jelentettek volna az érintett gyermekek és családjaik számára, akkor feltételezhetően a beutalásnak meg sem kellett volna történnie. Súlyos kérdéseket vet fel, ha a szolgáltatások elégtelensége miatt indokolatlanul szakellátásba kerülnek gyerekek, melyre választ csak az alapellátásban érintett intézmények szakmaközi szolgáltatásbővítése és a célzott szakmaszervezés adhat.*

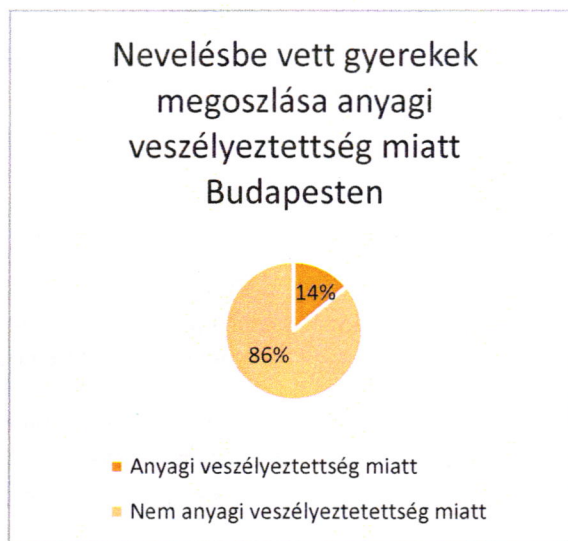
Az adatszolgáltató álláspontja szerint a családból való kiemelések tervezésekor, a gyermekjóléti alapszolgáltatások és a hatóságok együttműködése során *a szükségesség és arányosság elvét kell mindenkor érvényesíteni.* Az elv tartalma szerint nem csak értéket véd, hanem maga is értéket hordoz, ami hozzásegíti a gyermekvédelemben dolgozókat ahhoz, hogy szakmai személyiségük fejlődjön, erősödjön. *A szükségesség elve szerint a rendelkezésre álló összes eszközzel a gyermek családban maradását kell támogatni. A gyermek családból való kiemelése tehát csak a legutolsó megoldás lehet.* A gyermekvédelmi szociális munka beavatkozási szabályai szerint, szükséges a családi erőforrások és kapcsolathálózat feltérképezése és a támogató erővel bírók szakmai segítséggel történő mozgósítása. Indokolt továbbá a szülők és gyermekek, valamint a velük kapcsolatban álló egyéb szereplők (jellemzően jelzőrendszeri tagok) legteljesebb bevonása a döntés folyamatába, amivel elérhetővé válhat a kötelezett kliensek kívánt együttműködési szintje.

Az arányosság elve szerinti beavatkozás a gyermekek speciális, személyre szabott, a legjobb érdekét előtérbe helyező, a gyermekvédelmi szociális és pedagógiai munka eszköztárát aktivizáló, tervezett intézkedés. Az intézkedés célja, hogy a teljes körű gyermekvédelmi szakellátást, a gyermekvédelmi szakértői bizottság szakmai véleményéből levezetve úgy tervezi meg, hogy a gyermek a lehető legrövidebb ideig nevelkedjen gyermekvédelmi gondoskodásban. A gyermekvédelmi szakellátás nézőpontjából tehát arra kell felhívni a figyelmet, hogy azoknak, akik anyagi veszélyeztetés, szociális problémák, lakhatási gondok miatt kerülnek a beutaló hatóságok látókörébe, biztosan nem az ideiglenes hatályú elhelyezés, mint hatósági intézkedés kínál adekvát megoldást.

A szakszolgálat igazgatójának meglátása szerint *a gyermekvédelem rendszerének dinamikus működése az alapellátás széles spektrumú megerősítésével érhető el.* A helyi, szociális és gyermekjóléti alapellátásból, a köznevelés és az egészségügy rendszeréből vett szektorsemleges segítségnyújtás biztosíthatja a gyermekek és családjaik számára azt az esélyt, ami hozzásegítheti őket sorsrendezésükhöz.

Szempontok		Beutaltak (fő)	Ebből nevelésbe vett (fő)
Összes beutalt:		629	183
Ebből anyagi veszélyeztettség miatt beutalt:	1. Hajléktalan szülő:	5	3
	2. A háztartás jövedelmének elégtelensége miatt:	24	14
	3. Kiköltetés miatt:	0	0
	4. Méltatlan lakáskörülmények miatt:	42	9
	1-4. Anyagi veszélyeztettség miatt beutalt összesen:	71	26

1. táblázat: *Anyagi veszélyeztettség miatt beutaltak és az abból nevelésbe vett gyermekek számának eloszlása Budapesten 2016-ban, a helyzet kialakulásának okai szerinti csoportosításban.* A vizsgálat során 629 beutaltból összesen 71 fő került a gyermekvédelmi szakellátórendszerbe anyagi veszélyeztettség miatt, amely a beutaltak 11,28%-át képviselte. A beutaltakból nevelésbe 183 főt vettek, melyből 26 fő anyagi veszélyeztettség miatt beutalt, amely a nevelésbe vettek 14,2%-át jelenti.

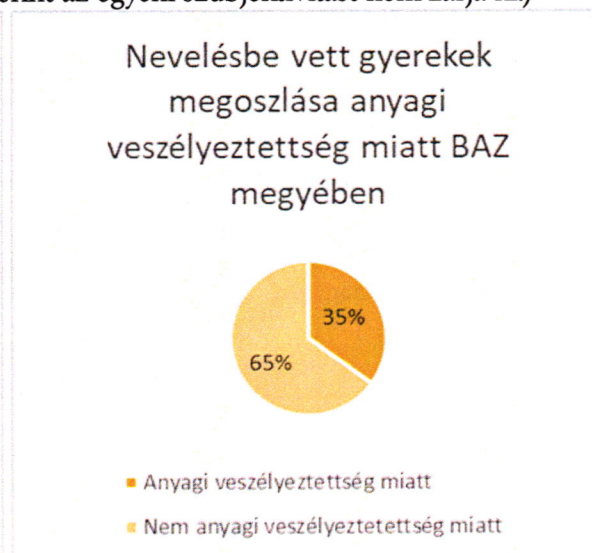
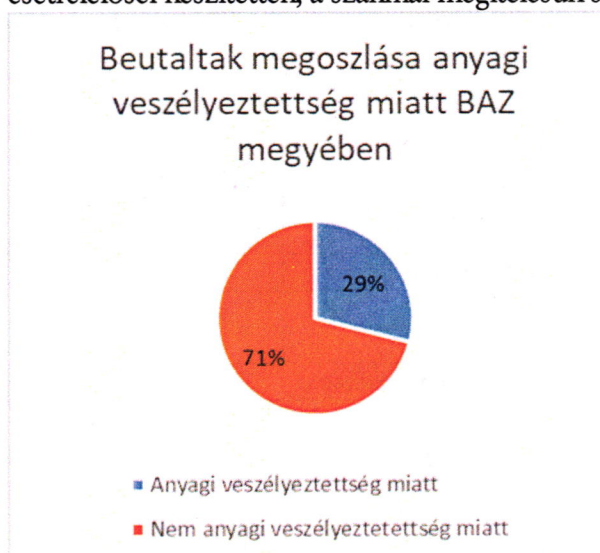


2.2. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat adatai

Szempontok		Beutaltak (fő)	Ebből nevelésbe vett (fő)
Összes beutalt:		549	394
Ebből anyagi veszélyeztettség miatt beutalt:	1. A szülő hajléktalansága miatt:	30	23
	2. A háztartás jövedelmének elégtelensége miatt:	36	29
	3. Kiköltetés miatt:	0	0
	4. Méltatlan lakáskörülmények miatt:	94	84
	1-4. Anyagi veszélyeztettség miatt beutalt összesen:	160	136

2. táblázat: Anyagi veszélyeztettség miatt beutaltak és az abból nevelésbe vett gyermekek számának eloszlása BAZ megyében 2016-ban, a helyzet kialakulásának okai szerinti csoportosításban.

A vizsgálat során 549 beutaltból (480 fő ideiglenes hatályú elhelyezés, 69 fő azonnali nevelésbe vétel) 160 fő került a gyermekvédelmi szakellátórendszerbe anyagi veszélyeztettség miatt, amely a beutaltak 29,14%-át képviselte. A beutaltakból nevelésbe 394 főt vettek, melyből 136 fő anyagi veszélyeztettség miatt beutalt, amely a nevelésbe vettek 34,51%-át jelenti. (A számadatokat a Szakértői Bizottság szakmai véleményeinek feldolgozása alapján a Bizottság esetfelelősei készítették, a szakmai megítélésük szerint az egyéni szubjektivitást nem zárja ki.)

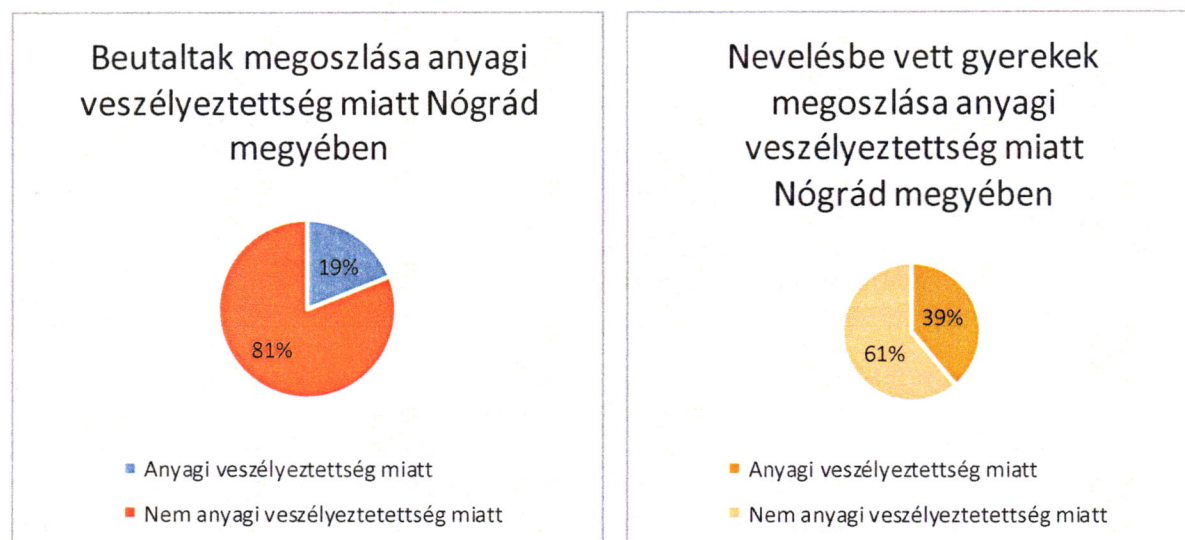


2.3. A Nógrád Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat adatai

Szempontok		Beutaltak (fő)	Ebből nevelésbe vett (fő)
Összes beutalt:		90	44
Ebből anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt:	Hajléktalan szülő, jövedelem nélküli szülő, kilakoltatás, a szülő lakásproblémái miatt	17	17
	Anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt összesen:	17	17

3. táblázat: Beutaltak és az abból nevelésbe vett gyermekek száma Nógrád megyében 2016-ban.

A vizsgálat során 90 beutaltból összesen 17 fő volt anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt, amely a beutaltak 18,88%-át képviselte. A beutaltakból nevelésbe 44 főt vettek, melyből 17 fő anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt, amely a nevelésbe vettek 38,63%-át jelenti. Az adatszolgáltató szerint a beutalási okok szinte minden gyermek esetében összetettek, a család problémái összefüggnek, hiszen a szociális, anyagi ok szinte minden egyéb probléma forrása lehet, a család életének minden területére kihat.



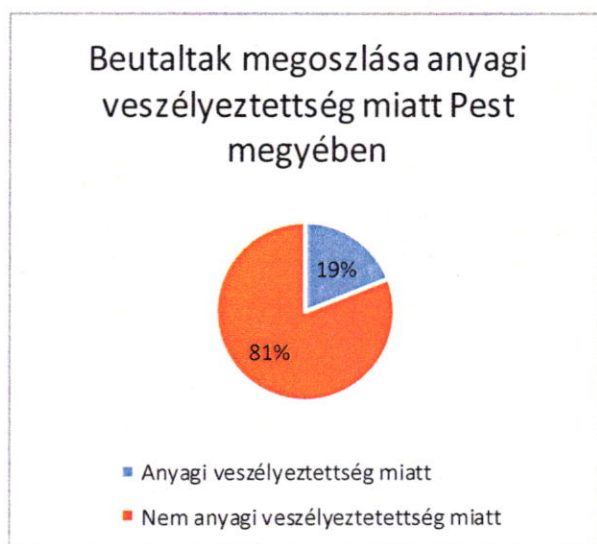
2.4. A Pest Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat adatai

Szempontok		Beutaltak (fő)	Ebből nevelésbe vett (fő)
Összes beutalt:		360	343
Ebből anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt:	1. A szülő hajléktalansága miatt	12	12
	2. A háztartás jövedelmének elégtelensége:	26	26
	3. Kilakoltatás:	3	0
	4. Szülő lakásproblémái:	27	27
	Anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt összesen:	68	65

4. táblázat: Beutaltak és az abból nevelésbe vett gyermekek száma Pest megyében 2016-ban

A vizsgálat során 360 beutaltból összesen 68 fő volt anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt, amely a beutaltak 18,89%-át képviselte. A beutaltakból nevelésbe 343 főt vettek, melyből 65 fő anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt, amely a nevelésbe vettek 18,95%-át jelenti. A beutalási okok ezen adatszolgáltató szerint is a legtöbb gyermek esetében *összetettek*, kevésbé jellemző, hogy csupán egy indok szerepel a beutalás indokaként. Azt a hármas testvérsort, akiknek ideiglenes hatályú beutalására a szülők kilakoltatása miatt került sor, a gyámhatóság harmadik személynél helyezte el. A szakszolgálat információi szerint a családnak időközben sikerült a lakáshelyzetét megoldani, így a gyermekek hazakerülhettek. Ezen esetek során a családban jelen lévő problémakör *valóban tisztán anyagi természetű, és alapellátás keretein belül lenne szükséges orvosolni, ám sem önkormányzati lakás, sem családok átmeneti otthona vagy anyaoththon nem elérhető az érintett családok számára.*

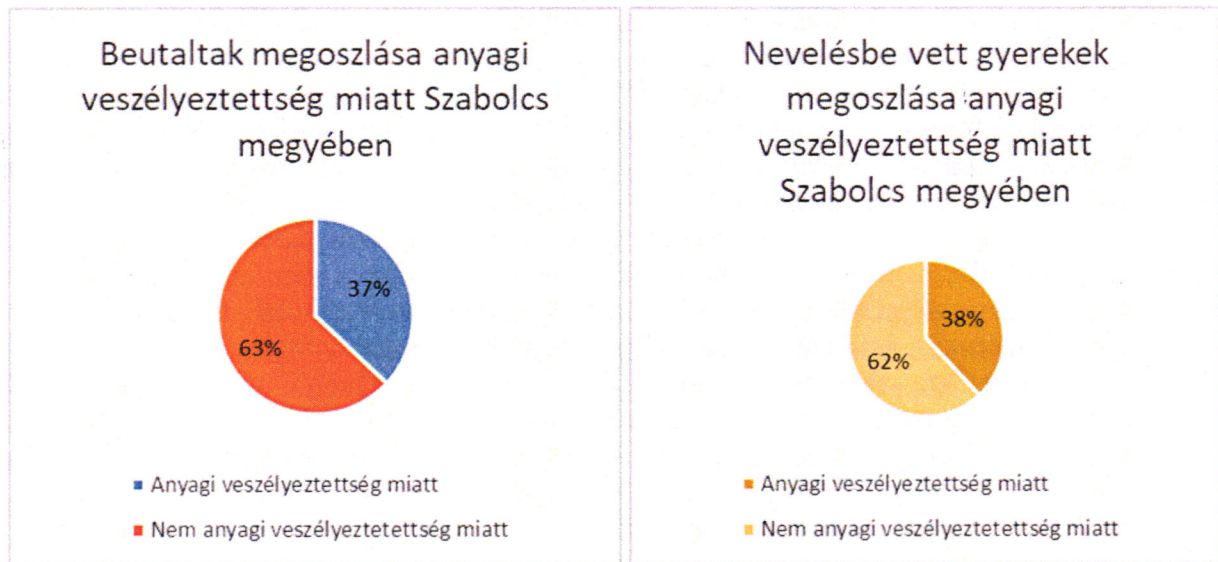
A beutalt gyermekek anamnézisében gyakran jól láthatóan körvonalazódnak olyan életvezetési problémák, melyek a nem megfelelő lakókörnyezet vagy a nem elégséges jövedelem mellett olyan jellegű veszélyeztetést jelentenek a gyermekekre nézve, amelyek valóban indokoltá teszik a családból való kiemelését. A kifogásolható környezetben élő, valamint anyagi problémákkal küzdő családokban meglehetősen magas esetben fordulnak elő *másodlagos bekerülési okok is*, melyek közül az alábbiakat érdemes megemlíteni: beteg gyermek, beteg szülő, egyedülálló szülő/ elvált szülő, deviáns szülői magatartás, deviáns gyermek, kiskorú súlyos veszélyeztetése, elhanyagolás. *Az ezen okok miatt nevelésbe vett gyermekek gondozásának megszüntetése a támogató rendszer kapacitásának korlátai miatt nem tud megvalósulni.* A szakszolgálat a gyermekek nevelésbe vétele után az *alapellátás részéről* nem tapasztalt kellő törekvést a gyermekek hazagondozásának elősegítésére, amely a szülők lakásproblémája megoldásának elősegítésében, a jövedelmi viszonyok változtatásában jelentkezne.



2.5. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat

Szempontok		Beutaltak (fő)	Ebből nevelésbe vett (fő)
Összes beutalt:		476	462
Ebből anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt:	1.Hajléktalanság szülő:	11	11
	2. A háztartás jövedelmének elégtelensége:	111	108
	3. Kilakoltatás:	3	3
	4. Méltatlan lakáskörülmények:	53	52
	Anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt összesen:	178	174

A vizsgálat során 476 beutaltból összesen 178 fő volt anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt, amely a beutaltak 37,39%-át képviselte. A beutaltakból nevelésbe 462 főt vettek, melyből 174 fő anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt, amely a nevelésbe vettek 37,66%-át jelenti.



3. A Magyar Családsegítő- és Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesületének összesített adatszolgáltatása

3.1. Budapest (az adatok 20 kerület választását összegzik, a VI., VII., és a XXII. kerület nem küldte meg a kitöltött kérdőívet)

3.1.1 2016-ban a fővárosi kerületek, által működtetett gyermekjóléti központok esetenedszerei hány alkalommal tettek javaslatot a gyermek családból való kiemelésére? Ebből hány esetben volt beutalás elsődleges indoka anyagi veszélyeztetettség?

A fővárosi kerületekben összes javaslat családból való kiemelésre	626 fő
Ebből elsődlegesen indok az anyagi veszélyeztetettség	46 fő

A fővárosi kerületekben a gyermekjóléti központok esetenedszerei összesen 626 főt javasoltak kiemelésre, ahol 7,34%-nál, 46 főnél elsődlegesen anyagi veszélyeztetettség szerepelt a kiemelés indoklásaként.

3.1.2 Az Szt. által meghatározott pénzbeli és természetbeni ellátásokon túlmenően a kerületi önkormányzatok a rászoruló családoknak tudnak-e pénzbeli, illetve természetbeni juttatást adni? Választ vártam arra is, hogy az egyes gyermekjóléti szolgálatoknak, illetve a család és gyermekjóléti központoknak (a továbbiakban: szolgálatok) van-e lehetősége a családok támogatására (pl. bútor, ruházat, tartós élelmiszer)?

Csak az Szt. által meghatározott juttatás	Az Szt. által meghatározottan túlmenően, önkormányzati rendeletben meghatározott juttatás	A szolgálatok által nyújtott segítségnyújtás
20 kerületből 12 nem válaszolta meg, 8 kerület írt ellátási számot, vagy felsorolta az ellátásokat	16 kerület írt számot, vagy ellátási formákat, 4 nem jelölte meg ezt az adatot (csak számszerűen)	16 kerület írt számot, vagy ellátási formákat, 4 nem jelölte meg ezt az adatot (csak számszerűen)

3.1.3 Azon kérdésre, hogy megakadályozható-e a gyermekjóléti alapellátáson belüli gondozással a gyermek anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelése nyolc kerület adott igenlő, négy kerület pedig nemleges választ. Volt olyan kerület, amelyik azt a választ adta, hogy „esetfüggő”.

A *Budavári Szociális és Gyermekjóléti Központ* válasza szerint akkor akadályozható meg nagyobb eséllyel a fenti okok miatt a családból való kiemelés, ha a szülő képes, és akar együttműködni, vannak *saját erőforrásai* is. Fontos tényező még, hogy *a folyamat mely szakaszában kér segítséget*.

A *Ferencvárosi Szociális és Gyermekjóléti Intézmények Igazgatósága Családtámogató és Gyermekjóléti Központ Családsegítő Központ* megítélése szerint nem, vagy nem minden esetben, ez a fő probléma, illetve problémaegyüttes jellegétől függ. Az adatszolgáltató szerint hatalmas az adminisztrációs teher, miközben a helyi önkormányzati támogatás rendkívül alacsony. *A munkabér, a családi juttatások és az egyéb támogatások sem elegendőek egy stabil családi tervezésre, csak a napi túlélésre. A megtakarítás pedig lehetetlen. Az önkormányzati szociális bérlakások száma rendkívül alacsony, a várólista kb. 15 év. A gyermekek átmeneti otthona elválasztja a családot és gyermeket, a családok átmeneti otthona és az anyaotthon férőhelyeinek száma rendkívül alacsony, továbbá az egygyermekes család/anya egy gyermekkel elhelyezése a finanszírozási rendszer miatt lehetetlen feladat. Az adósságkezelés feltételrendszere nem a szegénységi csapdában generációk óta élő családok probléma megoldására alkalmas rendszer. Az önkormányzatok pedig igyekeznek megszabadulni a nem fizető, hatalmas közüzemi és bérleti díjtarozást felhalmozó bérlőktől.*

A *Zuglói Családsegítő és Gyermekjóléti Központ* munkatársainak véleménye szerint csak gondozással nem, de *a szociálpolitikai eszközrendszerek kiterjesztésével csökkenthető az ártalom*.

Az *Egyesített Szociális Intézmény Újpalotai Családsegítő Szolgálat Egyesített Szociális Intézmény Fióka Gyermek-és Ifjúságijóléti Központ* megítélése szerint ma Magyarországon csak és kizárólag a „gondozás” által nem minden esetben akadályozható meg a család olyan mértékű elszegényedése, ami miatt szükségessé válhat a gyermekek családból való kiemelése. Amennyiben a szülők semmilyen bérjellegű jövedelemmel nem rendelkeznek, pusztán a gyermekek után járó támogatásokból nem, vagy csak nagyon szűkösen tudnak biztonságos körülményeket teremteni a gyermekek felneveléséhez. *Sok esetben a teljes anyagi ellehetetlenülés mélységében rendíti meg a családot, és gyakran súlyos „mellékhatások” jelentkeznek. A nyomor és a teljes kilátástalanság felemészti a szülők érzelmi stabilitását, és a különböző függőségek, mentális betegségek jelentősen veszélyeztetik a családban nevelkedő gyermekek értelmi, illetve érzelmi stabilitását. A gyermekjóléti alapellátás tud segíteni a gondok enyhítésében, de az országosan megjelenő lakhatási problémákat és társadalmi egyenlőtlenségeket nem képes értelemszerűen orvosolni.*

Az *Ökumenikus Segélyszervezet Soroksári Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat* véleménye szerint az anyagi veszélyeztetettségre visszavezethető családból való kiemelés alapellátáson belüli gondozással abban az esetben előzhető meg, ha a szülő együttműködő és sikerül a megfelelő ellátáshoz (pl. hajlandó igénybe venni a családok átmeneti otthonát és van is férőhely) juttatni.

3.1.4 Az ellátási területen a gyermekek átmeneti gondozását biztosító intézmények (helyettes szülő, gyermekek átmeneti otthona, családok átmeneti otthona), illetve a kollégiumi férőhelyekre vonatkozó adatok.

	Hol (kerületek felsorolása)	Férőhelyek száma
Helyettes szülő	II., XIII., XIV., XV., XX., XXI.	16
Gyermekek Átmeneti Otthona	I., II., III., IV., V., VIII., IX., X., XI., XII., XIII., XIV., XV., XVI., XVIII., XIX., XX., XXI., XXIII., (a beküldők közül csak a XVII. ker.-ben nincs, és nincs ellátási szerződése sem)	151+3 anya
Családok Átmeneti Otthona	II., III., IV., V., VIII., IX., X., XI., XII., XIII., XIV., XV., XVI., XVII., XVIII., XIX., XX., XXI., XXIII., (a beküldők közül csak az I. ker.-ben nincs, és nincs ellátási szerződése sem)	520 fh, + volt, akinél családra és nem főre van az ellátási szerződés, ez: 7 család!
Kollégium	II., V., X., XIV.,	920 fh.

3.2. Borsod-Abaúj-Zemplén megye

3.2.1 2016-ban a járási székhelyek által működtetett gyermekjóléti központok esetmenedzserei hány alkalommal tettek javaslatot a gyermek családból való kiemelésére? Ebből hány esetben volt beutalás elsődleges indoka a háztartás jövedelmének elégtelensége, a szülő hajléktalansága, méltatlan lakhatási körülmények, kilakoltatás?

A megyében az összes javaslat családból való kiemelésre	398 fő
Ebből elsődlegesen indok az anyagi veszélyeztetettség	21 fő

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a gyermekjóléti központok esetmenedzserei összesen 398 főt javasoltak kiemelésre, ahol 5,27%-nál, 21 főnél elsődlegesen anyagi veszélyeztetettség szerepelt a kiemelés indoklásaként.

3.2.2 Az Szt. által meghatározott pénzbeli és természetbeni ellátásokon túlmenően a helyi önkormányzatok a rászoruló családoknak tudnak-e pénzbeli, illetve természetbeni juttatást adni? A szolgálatok lehetőségei a családok támogatására (pl. bútor, ruházat, tartós élelmiszer)

	Csak az Szt. által meghatározott juttatás	Az Szt. által meghatározottan túlmenően, önkormányzati rendeletben meghatározott juttatás	A szolgálatok által nyújtott segítségnyújtás
BAZ megye összes település: 358 db	249 település (csak számszerűen)	109 település (csak számszerűen)	294 település (csak számszerűen)

Az adatokból az olvasható ki, hogy a települési önkormányzatok jelentős része csak az Szt. által meghatározott ellátásokat biztosítja. Mivel az Szt. a települési támogatás keretében nyújtandó támogatásokat nem konkrétan határozza meg, így az önkormányzati rendeletben meghatározott *támogatási formák nagyon eltérőek a támogatások tekintetében, mind nagyságukat, mind formáikat illetően.* A törvényben meghatározott juttatásokon túl főleg az időskorú lakosságot érintik a pluszjuttatások, a településen letelepedési szándékkal megjelenő fiatal házaspárokat. A család- és gyermekjóléti szolgálatok nagy része biztosít adományokat a településen segítséget kérőknek és a gondozásban lévőknek. A juttatás elsősorban természetbeni: élelmiszer, ruha, bútor adomány.

3.2.3 Az adatszolgáltató szerint nem mondható ki, hogy a gyermekjóléti alapellátások önmagukban alkalmasak lennének egy extrém anyagi, lakhatási probléma megszüntetésére és a gyermek családban történő biztonságának a garantálására, helyzetének megoldására. Sajnos vannak olyan körülmények, melyekbe való *beavatkozás nem lehetséges a gyermekjóléti alapellátások teljes mozgósítása által sem.*

A beérkezett vélemények szerint számos gondozásban lévő *család lakóingatlanának minősége,* melyben gyermekeket nevelnek sok esetben a minimálisan elfogadható szintet is alig üti meg. Nagyon nagy problémát jelent a szülő hajléktalansága, illetve nem létező lakcíme. Számítalan olyan család él a megyében, akinek lakóhelye van, de az a lakóhely, melyben él, fiktív, hiszen az ingatlanba bejelentkezni nincs lehetősége (pl. az ingatlan nincs lakhatásra elfogadottnak nyilvánítva vagy tulajdonosa külföldön van, esetleg az önkormányzat nem engedélyezi a bejelentkezést a már oda bejelentkezettek létszámára hivatkozva). A lakáshelyzet igen jelentős probléma, mind a városok külterületein, telepi részein, mind a halmozottan hátrányos helyzetű lakosság által magasan reprezentált kis településeken. A lakcím hiánya nem teszi lehetővé a gyermeknek járó ellátások igénybevételét, ha az a településen konkrét lakcímhez kötött, nehézkessé teszi a gyermek oktatási intézménybe történő beíratását, mivel az is lakcím szerinti körzetekhez van szabályozva. Az egészségügyi ellátás sem biztosított, ha a házi gyermekorvos nem fogadja a területén lakó, de lakcímmel nem rendelkező, vagy esetleg más településre szóló lakcímmel rendelkező gyermeket.

Természetesen sürgősség esetén vagy ügyeleti időben a gyermekorvosi ügyeleten ellátják a gyermeket, de ez a kisebb infekciók esetén, gyógyszer felírásánál probléma.

Gondot okoz az is, hogy a *lakcím hiánya* nem teszi lehetővé a szemétszállításra történő szerződés kötést, ami közegészségügyi problémákat okoz. Van olyan helyzet emellett, amikor a megszületendő gyermek hazaadását a gyermekjóléti alapellátás, a védőnő és a gyámügyi osztály sem tudja támogatni (minden körülmény, családi háló és segítő szolgáltatás lehetőségének feltérképezését követően), mivel a megszületendő gyermeket veszélyeztetné ezzel és a gyermek legjobb érdeke erőteljesebben nyilvánul meg, mint az, hogy gyermeket a családjából kiemelni anyagi okok miatt nem lehet. Természetesen nem elsődleges ok a kiemeléssel az anyagi körülmény és a lakhatási ellehetetlenülés, mert ilyenkor a szülő együttműködésének hiánya, veszélyeztető magatartása is megjelenik a felajánlott szolgáltatások (családok átmeneti otthona) negálása, nem elfogadása által.

Számos esetben hiányzik a lakhatási krízist kiváltó szolgáltatások közelsége, a családok nem szívesen veszik igénybe a lakóhelyüktől távol eső átmeneti gondozást biztosító lehetőséget, a gondozásban lévő családok nagy része ugyanis még a települését is csak ritkán hagyja el. *Az átmeneti gondozást biztosító intézményekben sokszor hosszú várólista van az elhelyezésnél, különösen problémát jelent ez az extrém időjárási viszonyok esetén (hetekig tartó nagyon hideg időjárás).* A krízises időszakokra sok esetben az önkormányzati támogatások sem jelentenek teljes támogatást, hiszen ilyenkor az évente korlátozott alkalommal igénybe vehető rendkívüli támogatások nem bizonyulnak elegendőnek.

A családból való kiemelés az esetek közel 90%-ban elkerülhető szociális segítő tevékenység végzésével, ehhez kell az időben a jelzés, a szoros együttműködésben megvalósuló gondozási folyamat a család és a szakemberek részéről. A családból történő kiemelések elsődleges indoka soha nem az anyagi és lakhatási körülmény, de sok esetben a háttérben alapvető problémaként jelen van, elsősorban a *súlyos lakhatási gond.* Ezen esetekben a szülő felelőtlen magatartásának felerősödése (gyermekkel egyik településről a másikra ingázás, a biztosabb lakóhely elhagyása a teljes bizonytalanságért), az együttműködés elutasítása a gyermek súlyos veszélyeztetését vonja maga után.

A megkeresés nyomán több járásból az a visszajelzés érkezett, hogy *a településtől függ,* hogy a lakhatási problémák milyen mértékig súlyosbodnak. A települések lehetőségeikhez mérten minden esetben igyekeznek segíteni a gyermekes családokon. Hol szükséglakás formájában, hol étel formájában, hol munkát biztosítanak. Abban az esetben, ha végképp nem lehet a lakhatásukat helyben megoldani, akkor a szolgálatok, központok helyet kerestek a családok átmeneti otthonaiban.

A megye több pontjáról érkezett vélemény szerint *az adósságkezelés segítésére lenne szükség szakemberre,* aki tanácsadással megkönnyíthetné a családok pénzügyi krízisből történő kilábalását. Elsősorban újabb munkahelyek létrehozására lenne szükség, ahol az alacsonyan képzett, fizikai munkára alkalmas kliensek rendszeres jövedelemhez juthatnának, amelyet a jelenleg is működő háztartásgazdálkodási tanácsadás keretében, szükséges esetben a családsegítő segítségével megfelelő módon hasznosíthatnának. Emellett sokat segíthet az önkormányzatoknál a családsegítő közbenjárása a családok közfoglalkoztatás keretében történő foglalkoztatásának segítésében.

3.2.4 Az ellátási területen a gyermekek átmeneti gondozását biztosító intézményekre (helyettes szülő, gyermekek átmeneti otthona, családok átmeneti otthona, illetve a kollégiumi férőhelyekre vonatkozó adatok.

	Hol (települések felsorolása)	Férőhelyek száma	Megjegyzés
Helyettes szülő	nincs	0	
	Összesen:	0	
Gyermekek Átmeneti Otthona	1 (Miskolc)	40	csak a Miskolci Kistérség lakosainak
	Összesen:	40	

Családok Átmeneti Otthona	4 (Miskolc, Viss)	40	csak a Miskolci kistérség lakosainak
		100	országos befogadás
Összesen:		140	
Kollégium	Abaújkér	80	(A kollégiumok az iskolai tanulói jogviszonnyal rendelkező diákok esetében relevánsak)
	Abaújszántó	42	
	Sátoraljaújhely	290	
	Sárospatak	180	
	Szerencs	49	
	Miskolc	1621	
	Kazincbarcika	210	
	Encs	94	
	Tokaj	200	
	Mezőkövesd	160	
Tiszaújváros	36		
Összesen:		2962	
Mindösszesen:		3142	

3.3. Nógrád megye

3.3.1 2016-ban a járási székhelyek által működtetett gyermekjóléti központok esetenedzserei hány alkalommal tettek javaslatot a gyermek családból való kiemelésére? Ebből hány esetben volt beutalás elsődleges indoka az anyagi veszélyeztetettség?

A megyében az összes javaslat családból való kiemelésre	154 fő
Ebből elsődlegesen indok az anyagi veszélyeztetettség	0 fő

Nógrád megyében a vizsgált időszakban a gyermekjóléti szolgálatok esetenedzserei nem tettek javaslatot anyagi veszélyeztetettség miatt családból való kiemelésre.

3.3.2 Az Szt. által meghatározott pénzbeli és természetbeni ellátásokon túlmenően a helyi önkormányzatok a rászoruló családoknak tudnak-e pénzbeli, illetve természetbeni juttatást adni? A Gyermekjóléti Szolgálatok, illetve a Család és Gyermekjóléti Központok lehetőségei a családok támogatására (pl. bútor, ruházat, tartós élelmiszer)

	Csak az Szt. által meghatározott juttatás	Az Szt. által meghatározottan túlmenően, önkormányzati rendeletben meghatározott juttatás	A szolgálatok által nyújtott segítségnyújtás
Nógrád megye összes település 131	131 település (csak számszerűen)	25 település (csak számszerűen)	81 település (csak számszerűen)

3.3.3 Egy járásközpont véleménye szerint megakadályozható, egy járásközpont válasza szerint pedig nem akadályozható meg a gyermekjóléti alapellátáson belüli gondozással a gyermek anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelése. Négy járásközpont megítélése szerint pedig a rendelkezésre álló eszközök tartós változást sajnos nem hoznak a háztartás jövedelmének elégtelensége, szülő hajléktalansága, méltatlan lakhatási körülmények megváltoztatására. Ezeknél a családoknál a megfelelő képzések, amelyek reális munkaerőpiaci érvényesülést biztosíthatnának, nem állnak rendelkezésre. A szociális segítő tevékenység sokszor egyszerűen csak „tűzoltó munkát” jelent. Ha a család lakhatási körülményei miatt kerül nehéz helyzetbe, akkor az önkormányzatok lehetőségeikhez mérten segítenek. Amennyiben erre nincs lehetőség vagy ezzel párhuzamosan, különböző segélyszervezeteket is felkeresnek (Egyházmegyei Karitás, Vöröskereszt, Máltai Szeretetszolgálat, Baptista Szeretetszolgálat). A szociálisan nehéz helyzetbe került családoknál, a járáson kívül keresnek átmeneti otthont, a lakhatás megoldására. Azonban hosszú távon és

hathatósan ez ritka esetben megoldás. Azon esetekben, ahol kiemelésre tesznek javaslatot, mindig halmozottan társulnak még súlyos, megoldatlan problémák az anyagi gondok mellé.

3.3.4 Az ellátási területen a gyermekek átmeneti gondozását biztosító (helyettes szülő, gyermekek átmeneti otthona, családok átmeneti otthona), illetve a kollégiumi férőhelyekre vonatkozó adatok:

Átmenetesi gondozás férőhelyei	Hol (települések felsorolása)	Férőhelyek száma
Helyettes szülő	Balassagyarmat	16
	Összesen:	16
Gyermekek Átmeneti Otthona	Zabar	14
	Balassagyarmat	16
	Összesen:	30
Családok Átmeneti Otthona	Etes	16
	Salgótarján	40
	Összesen:	56
Kollégium	Salgótarján	50
	Szécsény	40
	Pásztó	80
	Balassagyarmat	230
	Bátonyterenye	60
	Összesen:	460
	Mindösszesen:	562

3.4. Pest megye

3.4.1 2016-ban a járási székhelyek által működtetett gyermekjóléti központok esetmenedzserei hány alkalommal tettek javaslatot a gyermek családból való kiemelésére? Ebből hány esetben volt beutalás elsődleges indoka az anyagi veszélyeztetettség? *(A szolgálatok által ideiglenes elhelyezésre tett javaslatot nem minden központ számította be az adatszolgáltatásába. Nem minden ideiglenes elhelyezési javaslat végződött nevelésbe vétellel.)*

A megyében az összes javaslat családból való kiemelésre	459 fő
Ebből elsődlegesen indok az anyagi veszélyeztetettség	121 fő

Pest megyében a gyermekjóléti központok esetmenedzserei összesen 459 főt javasoltak kiemelésre, ahol 26,36%-nál, 121 főnél elsődlegesen anyagi veszélyeztetettség szerepelt a kiemelés indoklásaként.

3.4.2 Az Szt. által meghatározott pénzbeli és természetbeni ellátásokon túlmenően a helyi önkormányzatok a rászoruló családoknak tudnak-e pénzbeli, illetve természetbeni juttatást adni? A Gyermekjóléti Szolgálatok, illetve a Család és Gyermekjóléti Központok lehetőségei a családok támogatására (pl. bútor, ruházat, tartós élelmiszer)

	Csak az Szt. által meghatározott juttatás	Az Szt. által meghatározottan túlmenően, önkormányzati rendeletben meghatározott juttatás	A szolgálatok által nyújtott segítségnyújtás
Pest megye összes település 187	44 település (csak számszerűen)	129 település (csak számszerűen)	164 település (csak számszerűen)

A szolgálatok alkalmasságukban adományoznak a rászoruló családoknak tartós élelmiszert, pékárut, ruházatot, bútort, gyermekjátékot, emellett együttműködésben vannak Vöröskereszttel, az Élelmiszerbankkal, a Karitással és más szervezetekkel).

3.4.3 28 válaszadó szerint akkor akadályozható meg a gyermekjóléti alapellátáson belüli gondozással a gyermek anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelése, ha a szülő együttműködő és a település vezetése, az önkormányzat szociális bizottsága partnerként, kompetens szakemberként tekint a családsegítőre, elfogadja és támogatja javaslatait. Több, pár ezer fős településen működő szolgálat válaszában jelezte, hogy a kérdésre *csak külső feltételek megléte esetén* tudnak igennel válaszolni. Ugyanis akkor, ha az önkormányzat nincs szerződésben átmeneti otthonnal, akkor a kiemelés csak az országos krízisellátáson keresztül, azzal együttműködve akadályozható meg.

A kapott válaszok alapján 38 adatszolgáltató szerint a segítséghez szükség lenne *foglalkoztatásra* (ehhez megfelelő iskolai végzettség, piacképes szakma szükséges), jövedelemre, lakossági segítségre, összefogásra, szociális bérlakásokra, lakbértámogatásra. Ezek azonban nem állnak rendelkezésre a szolgálatok számára. 74 válaszadó szerint a szolgálatok többségében nem tudnak segítséget nyújtani, mert az anyagi problémák olyan súlyosak, hogy ehhez pénzt nem tudnak társítani. Egyes esetekben azonban igen, ha tudnak megfelelő munkát és lakhatást szerezni, közvetíteni ügyfeleinknek, vagy a végrehajtási eljárásokat megakadályozni (pl. jogi segítséggel, képvislettel.). További vélemények szerint a fent említett problémák az önkormányzat segítsége, partnersége nélkül nem megoldható. Elsősorban a család mikrokörnyezetének, illetve a helyi önkormányzatnak vagy egyháznak a segítségével oldható meg a lakhatási probléma. Ha ezen a szinten nem működik a problémamegoldás, akkor valószínűsíthető a kiemelés a családok átmeneti otthonainak alacsony száma és túlterheltsége miatt. Ha csupán a lakhatási körülmények, vagy a jövedelem elégtelensége a gond és a család partner a veszélyeztető körülmény megszüntetésében, akkor általában a kiemelés megakadályozható. Ha a család nem fogadja el a segítséget, illetve egyéb tényezők (pl. alkohol, drog) is veszélyeztetik a kiskorúakat, az alapellátás többnyire eredménytelen.

Egy olyan központ, amelyhez 16 település tartozik összefoglaló véleménye szerint az esetek többségében a kiemelések indoka ugyan nem a jövedelmi elégtelenség, hajléktalanság és a méltatlan lakhatási körülmények, azonban amikor ez az ok, *az önkormányzatok többsége tehetetlen, ugyanis nincs szociális bérlakás*. Szerencsés esetben sikerül családok átmeneti otthonát találni. A családok jövedelmi helyzete ritkán indokol kiemelést, a nyolc osztállyal rendelkezők számára munkahely dőmping van, de sokan nem hajlandóak bruttó 170.000 Ft-ért három műszakot vállalni, vagy nem rendelkeznek általános iskolai végzettséggel. Az esetek többségében a kiemelések indoka *a szülő nem megfelelő nevelési tevékenysége*: testi elhanyagolás (higiénés elhanyagolás, szűrővizsgálat, szakorvosi vizsgálat elmaradása), értelmi veszélyeztetés (iskoláztatási kötelezettség negligálása), testi/érzelmi/erkölcsi veszélyeztetés bántalmazás esetén és a szolgáltatókkal való együttműködés hiánya.

3.4.4 Az ellátási területen a gyermekek átmeneti gondozását biztosító (helyettes szülő, GYÁO, CSÁO), illetve a kollégiumi férőhelyekre vonatkozó adatok.

Átmeneti gondozás férőhelyei	Hol (települések felsorolása)	Férőhelyek száma
Helyettes szülő	Maglód, Pilisvörösvár, Cegléd, Tápiószőlős, Törtel, Abony, Kőröstétlen, Újszilvás, Csemő, Kocsér Nyársapát, Jászkarajenő, Albertirsa. Ceglédbercel Dunaharaszti, Nagykőrös	17
Gyermekek Átmeneti Otthona	Fészek Erd Dunakeszi, Szentendre	5
Családok Átmeneti Otthona	Sorsunk és Jövők Törökbálint SOS Krízisotthon Biatorbágy Erdőkertes Csömör, Kerepes, Gödöllő Dunakeszi, Fót	178
Kollégium	Vác, Cegléd, Gödöllő, Pécel, Nagykőrös középiskolai kollégium	478

Egy központ véleménye (9 település) a helyettes szülői ellátás az az ellátási forma, amely a legkisebb törést okozza a gyermeknek és a családnak. Maga az ellátási forma több támogatást és fejlesztést igényelne és érdemelne.

3.5 Szabolcs-Szatmár-Bereg megye

3.5.1 2016-ban a járási székhelyek által működtetett gyermekjóléti központok esetenedzserei hány alkalommal tettek javaslatot a gyermek családból való kiemelésére? Ebből hány esetben volt beutalás elsődleges indoka az anyagi veszélyeztetettség?

A megyében az összes javaslat családból való kiemelésre	1 315 fő
Ebből elsődlegesen indok az anyagi veszélyeztetettség	88 fő

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a gyermekjóléti központok esetenedzserei összesen 1 315 főt javasoltak kiemelésre, ahol 6,69%-nál, 88 főnél elsődlegesen anyagi veszélyeztetettség szerepelt a kiemelés indoklásaként.

3.5.2 Az Szt. által meghatározott pénzbeli és természetbeni ellátásokon túlmenően a helyi önkormányzatok a rászoruló családoknak tudnak-e pénzbeli, illetve természetbeni juttatást adni? A Gyermekjóléti Szolgálatok, illetve a Család és Gyermekjóléti Központok lehetőségei a családok támogatására (pl. bútor, ruházat, tartós élelmiszer)

	Csak az Szt. által meghatározott juttatás	Az Szt. által meghatározottan túlmenően, önkormányzati rendeletben meghatározott juttatás	A szolgálatok által nyújtott segítségnyújtás
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye összes település 229	166 település	86 település	164 település

3.5.3 Három válaszadó szerint megakadályozható, hat válaszadó szerint nem akadályozható meg a gyermekjóléti alapellátáson belüli gondozással a gyermek anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelése. A csengeri adatszolgáltató szerint vannak esetek, amikor megakadályozható gondozással, ilyenkor nagy összefogás, együttműködés szükséges a települések vezetői, egyéb szakemberei a gondozott család részéről. Vannak azonban olyan esetek, amikor a kiemelés nem akadályozható meg összefogással sem.

A kemecsei válaszadó szerint, a kiemelés néhány esetben nem akadályozható meg. Szociális bérlakás a járásban például nincsen. Eszközeik szűkösek és csak átmenetileg nyújtanak megoldást a problémákra. Egyedüli lehetőségük szolgáltatások közvetítése: a családok átmeneti otthona, felnőttek esetében hajléktan ellátás, illetve természetes támaszok megerősítése és adományok közvetítése. A járás hátrányos helyzetű régióban helyezkedik el (gazdasági-társadalmi hátrányok jellemzik). A lakosság körében magas az instabil foglalkoztatás (közfoglalkoztatás, alkalmi munka), alacsony iskolázottsági és jövedelmi szint a jellemző. Elsősorban azokban az esetekben nem tudták elkerülni a gyermek kiemelését, ahol a szülő, a szülők elutasították a szolgáltatást, illetve előfordult olyan eset is, amikor az intézmények nem tudták azonnal fogadni a családot túlterheltségük miatt (családok átmeneti otthonai általában „telházszal” működnek, kevés a férőhely).

Tiszavasváriban a személyi és tárgyi feltételek biztosítottak, a rendeletben meghatározott számú családsegítőt alkalmaznak. Az intenzív családgondozás azonban nem mindig hozza az elvárt eredményeket, mert szükség lenne rendszeres egészségőr jelenlétére, valamint szervezett életvezetési és háztartásvezetési tanácsadásra. Fontos lenne a fokozottabb védőnői jelenlét és a tanácsadás. A nyíregyházi adatszolgáltató véleménye szerint a kiemelés alapellátási eszközökkel részben a mozgósítható egyéni, családi, közösségi-intézményi erőforrások függvényében előzhető meg.

3.5.4 Az ellátási területen a gyermekek átmeneti gondozását biztosító (helyettes szülő, gyermekek átmeneti otthona, családok átmeneti otthona), illetve a kollégiumi férőhelyekre vonatkozó adatok.

Átmeneti gondozás férőhelyei	Hol (települések felsorolása)	Férőhelyek száma
Helyettes szülő	Ajak, Anarcs, Dombrád, Döge, Gyulaháza, Jéke, Kisvárd, Lövépetri, Mezőladány, Nyíregyháza, Nyírlövő, Pap, Pátroha, Rétközberencs, Szabolcsbáka, Tiszakanyár, Tornyospálca, Újdombrád, Újkenéz	2
Gyermekek Átmeneti Otthona	Baktalórántháza, Nyíregyháza	28
Családok Átmeneti Otthona	Hodász, Nyíregyháza, Tiszalök, Vajda	234
Kollégium	Baktalórántháza, Csenger, Fehérgyarmat, Kisvárd, Mátészalka, Nyírbátor, Tiszalök, Tiszavasvári, Vásárosnamény	1483

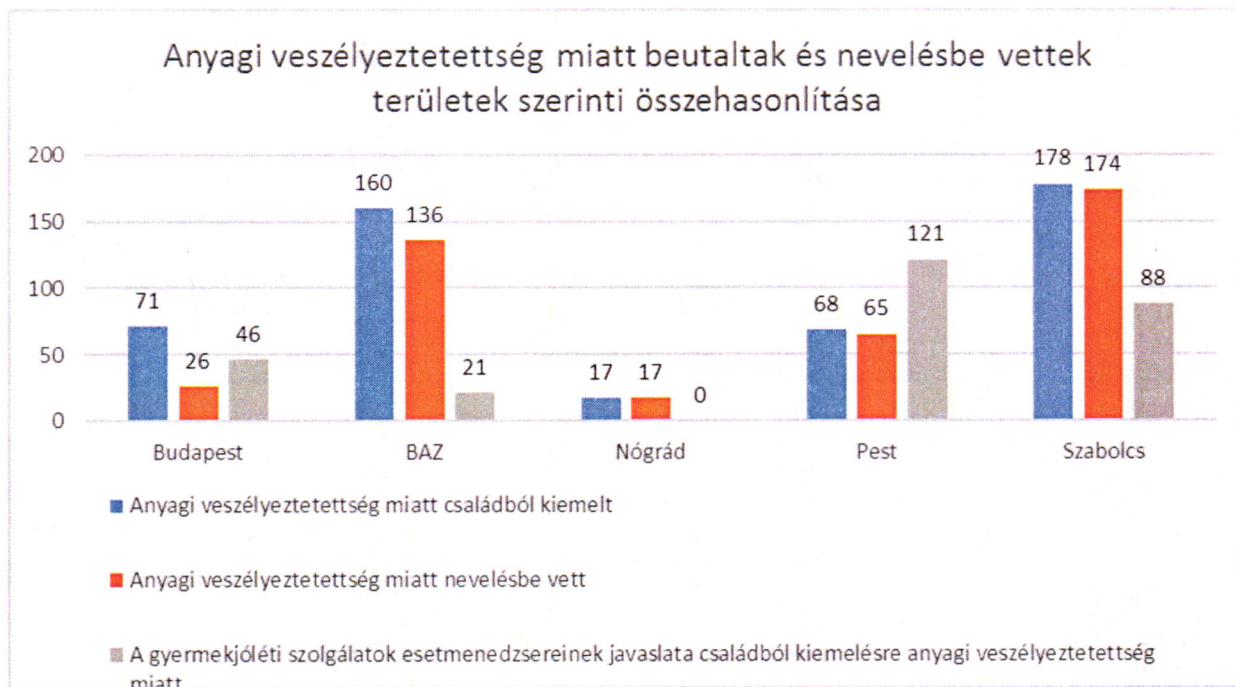
4. A szakszolgálatok és a Magyar Családsegítő-és Gyermejjóléti Szolgálatok Országos Egyesületének összesített adatszolgáltatása

Megkeresett területek	Összes beutalt (fő)	Nevelésbe vett (fő)	Gyermejjóléti szolgálat javaslata családból való kiemelésre (fő)
1. Budapest	629	183	626
2. Borsod-Abaúj-Zemplén megye	549	394	398
3. Nógrád megye	90	44	154
4. Pest megye	360	343	459
5. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	776	462	1315
1-5. Összesen	2404	1426	2952

Területek	Anyagi veszélyeztettség miatt összes beutalt	Ebből:			
		Anyagi veszélyeztettség miatt nevelésbe vett		Gyermejjóléti szolgálat javaslata családból való kiemelésre anyagi veszélyeztettség miatt	
		fő	%	fő	%
1. Budapest	71	26	36,62%	46	64,79%
2. Borsod-Abaúj-Zemplén megye	160	136	85,00%	21	13,13%
3. Nógrád megye	17	17	100,00%	0	0,00%
4. Pest megye	68	65	95,59%	121	177,94%
5. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	178	174	97,75%	88	49,44%
1-5. Összesen	494	418	84,62%	276	55,87%

A vizsgált területeken összesen **2404 gyermeket** emeltek ki a vér szerinti családjából, közülük **494 gyermeket anyagi veszélyeztettség miatt**, amely a beutaltak **20,54 %-át** képviselte. Az összes beutalt gyermekből 1426 főt vettek nevelésbe, melyből 418 fő anyagi veszélyeztettség miatt beutalt, amely a nevelésbe vettek **29,31%-át** jelenti.





5. A Magyar Családsegítő- és Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesülete szervezeti elnökének válaszai

5.1 A szervezeti elnök megítélése szerint a gyermek anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelésének megakadályozásához a gyermekjóléti alapellátás kevés, ugyanis a gyermekjóléti alapellátás nem tudja megoldani a társadalmi leszakadás problémáját. Álláspontja szerint a fenti probléma megoldásához ágazaton túli összefogás és intézkedéssorozat is szükséges lenne (lakáspolitikai, foglalkoztatáspolitikai intézkedéssorozat, és az önkormányzati érdekeltség erőteljesebb megteremtése). Többféle adatforrás szerint is (KSH, MTA, Eurostat) a magyar lakosság 36-44 %-a él anyagi deprivációban. Az éves igénybevételeket vizsgálva a szolgálatokhoz fordulókat átlagosan 30%-a anyagi problémák miatt kerül a szolgálatok látóterébe. Ezt a „tömeget” csak a gyermekjóléti szolgálatok jelenlegi eszközrendszerével, még annak folyamatos fejlesztése mellett sem lehet úgy „kezelní”, hogy az minden esetben a gyermek vagy gyermekek családban maradásával, avagy átmeneti elhelyezésük időleges biztosítása után a családba való visszakerülésükkel záruljon.

5.2 Azon kérdésekre, hogy az átmeneti gondozást nyújtó férőhelyek számát megfelelőnek tartja-e a jelenlegi szükséglet tekintetében a szervezeti elnök kifejtette, hogy a vizsgálat tárgya szempontjából a családok átmeneti otthona, valamint a helyettes szülői férőhelyek meglétét tartja kulcsfontosságúnak. A családok átmeneti otthonának ugyanis az elsődleges célja, hogy segítse érvényesülni a gyermekek azon jogát, hogy kizárólag anyagi okokból fennálló veszélyeztetettség miatt a gyermeket a szülőktől, családtól ne kelljen elválasztani. Az átmeneti otthon lehetőséget biztosít a gyermek és szülő együttes elhelyezésére. Befogadja az életvezetési problémák vagy más szociális és családi krízis miatt otthonalanná vált, továbbá védelmet kereső szülőket és gyermekeket, a válsághelyzetben lévő bántalmazott vagy várandós anyát, illetve a szülészetéről kikerülő anyát és gyermekét.

A KSH 2016. évi adatai alapján családok átmeneti otthonai 4009 férőhellyel működtek. A családok átmeneti otthonainak a férőhely lefedettsége területileg közel 40,2%-a Közép- Magyarországon található. A férőhelyek fenntartói döntően, azaz 49%-ban a civil szervezetek, míg az állami (önkormányzati, illetve központi költségvetési szervek) 25,9%-ban és az egyházak 24,9%-ban vannak jelen. Népességnagyság tekintetében pedig a legtöbb férőhely – az összes férőhely 30%-a – a fővárosban található. A legkevesebb férőhely Nyugat-Dunántúlon és Dél-Alföldön található. Megyei bontásban Jász-Nagykun-Szolnok, Vas és Békés megyékben található a legkevesebb férőhely.

A 2018. évi költségvetési törvényben már megjelenik a családok átmeneti otthonának külső férőhelyeinek finanszírozása. A külső férőhelyre a családok átmeneti otthonára vonatkozó támogatási összeg 70%-a érvényes. Ezek a külső férőhelyek a jövő év elejétől biztosíthatják azoknak a családoknak az ellátását, amelyek önálló lakhatásra, minimális támogatással képesek.

A szervezeti elnök szerint, ha csupán az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények férőhelykihasználtsági adatait vizsgáljuk, akár azt is mondhatnánk, hogy *az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények esetében a jelenlegi szükségletnek megfelelő*, hiszen az adatok szerint 95%-os férőhelykihasználtsággal működnek. A valós helyzetet szakmailag azonban ennél jóval árnyaltabbnak tartja.

A férőhelyek elhelyezkedése, rendelkezésre állása az adatok szerint ugyanis országosan nem homogén, üres férőhelyek sokszor a probléma keletkezésének helyétől távol állnak rendelkezésre. A családok nem szívesen veszik igénybe a lakóhelyüktől távol eső átmeneti gondozást biztosító lehetőséget (a gondozásban lévő családok nagy része még a települését is csak ritkán hagyja el). A leirtak miatt egyes területeken aztán ekképpen az átmeneti gondozást biztosító intézményekben sokszor várólista van az elhelyezésnél, míg másutt vannak szabad férőhelyek. A szervezeti elnök álláspontja szerint a külső férőhelyek biztosításának jövőbeli lehetősége segíthet majd e helyzetben. Megítélése szerint a „helyettes szülői” férőhelyek száma egyértelműen fejlesztésre szorulna. A „helyettes szülői” férőhelyek lemorzsolódásának egyik okát abban látja, hogy nem megoldott a rendelkezésre állásuk forrásokkal történő elismerése. Egy idő után így a helyettes szülők visszamondják e szolgáltatás biztosítását, amennyiben nem kapnak gyermeket.

5.3 A szervezeti elnöktől az iránt is érdeklődtem, hogy ha nem tartja elegendőnek az alternatív gondozási helyek férőhelyszámát, akkor az álláspontja szerint azok növelésével megelőzhető, illetve csökkenthető-e a gyermek anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelések száma?

A válasz szerint – figyelemmel az előzőekben kifejtettekre, mi szerint *a gyermekjóléti alapellátás nem tudja megoldani a társadalmi leszakadás problémáját* – a férőhelyek homogénebb elhelyezkedésének megoldásával, a helyettes szülői férőhelyek nagyobb arányú biztosításával is „csak” csökkenthető, de teljes mértékben nem megelőzhető a tárgyalt okok miatt történő családból való kiemelés. A fentiek megvalósításának irányába tett lépéseket mindenképpen szükségesnek tartja a szervezeti elnök. Véleménye szerint a teljes megoldást az összehangolt lakáspolitikai, munkaerőpiaci megoldások, illetve az önkormányzati érdekeltséget megteremtő finanszírozási rendszer hozhatná el.

5.4 Választ vártam arra is, hogy az ellátási területen a gyermekjóléti szolgálatok/családsegítő és gyermekjóléti központok szakemberekkel való ellátottsága, tárgyi eszközök és a szolgáltatások tekintetében alkalmasak-e a komplex segítségnyújtásra.

A szervezeti elnök ismeretei szerint a *gyermekjóléti központok* tárgyi eszközök tekintetében viszonylagosan jól ellátottak, rendelkeznek a szükséges ITK eszközökkel, – a 2016. év eleji 2 millió Ft-os egységesen biztosított kormányzati támogatásnak köszönhetően – kétharmaduk ma már rendelkezik a terület ellátásához alapvetően szükséges közlekedési eszközökkel, egyharmaduk viszont e téren további fejlesztésre szorul. Kevésbé mondható el ez a megfelelően képzett és megfelelő számú humán erőforrás rendelkezésre állására, amelynek okai összetettek. Egyrészt a mára kialakult ágazati bérhelyzet, az ide szükséges felsőfokú végzettségű szakembereket kibocsátó képzőhelyek alacsony szakember kibocsátási száma (vö. 2010 évi 1.200 fő helyett a 2016 évi 200 fő) miatt *humán erőforrás hiány sújítja e szolgáltatást*. Nehezíti a helyzetet az ország településszerkezete miatti eltérések, a „generális” normatív állami finanszírozással nem megfelelően lekövetett forrásbiztosítás, ami látható erőforrás hiányt okoz a kistélepeleken. Ennek megoldására a szaktárca a szakmai szervezetekkel egyeztetett, azaz a helyzet megfelelő megoldását biztosító javaslatokkal rendelkezik, amelyekről a Nemzetgazdasági Minisztériummal jelenleg is egyeztetések folynak. A fentiek alapján sok helyütt igen, sok helyütt részben és vannak olyan – elsősorban aprófalvas – országrészek, ahol a szolgálatok nem alkalmasak a komplex segítségnyújtás teljes eszköztárána biztosítására.

A szervezeti elnök szakmai véleménye szerint a Gyvt. fontos elveket és szakmai célokat irányoz elő, amelyek a gyakorlatban viszont nem mindig valósulnak meg a leírt és elérni vágyott mértékben. A prevenció jelentőségét ugyan a szakmapolitika és minden szakember elismeri, de a valóságban – *részben a szolgáltatások anyagi, és részben szemléletbeli hiányai miatt* – a hatékony preventív

munka jelenléte sokszor akadályokba ütközik. A válaszadó a szükségesnek tartja – a 3. kérdésnél kifejtettek alapján – az átmeneti gondozást nyújtó férőhelyek átalakítását, illetve bővítését.

Fontos előrelepésnek tartja, hogy az elmúlt évben megjelentek azok a területen kötelezően figyelembeveendő *protokollok, útmutatók*, amelyek segítik az eligazodást, illetve az egységes gyakorlat kialakulását. Segíti a szakma fejlődését az is, hogy kialakult a súlyos esetek érdemi kivizsgálásának intézményes lehetősége, módszertana, a tapasztalatok, tanulságok, az esetek mögötti rendszerszintű szakmai problémák – a szintén kialakított módszertani hálózat közreműködésével – el is jutnak a területre. A 2016 évi intézményi, szakmai reformértékű jogszabályi változtatások mellett lényegesnek tartja az előremutató és annak megvalósításához szükséges *források* szakmához történő jobb allokációjának megvalósítását. Ehhez a szakmával egyeztetett javaslat már rendelkezésre állna, megvalósításához összkormányzati akarat, elhatározás lenne szükséges.

6. A Tolna Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatnál folytatott konzultatív tanácskozás tapasztalatai

A tanácskozás során a *gyermekjóléti alapellátás egyik szakmai vezetője* elmondta, hogy tudomása szerint a megyében gyermekjóléti szolgálat pusztán anyagi okokra visszavezethető okok miatt soha nem tett javaslatot gyermek családból való kiemelésére.

A Tolnai Megyei TEGYESZ igazgatója ismertette, hogy 2016-ig Szekszárdon és környékén elenyésző számban kellett gyermeket a vér szerinti családból kiemelni. 2016 óta azonban *gyakorlatilag „telt házzal” működnek és súlyos férőhelyhiánnyal is küzdenek*. Ennek az is az oka, hogy két évvel ezelőtt bezárt egy 40 fős gyermekotthon, majd egy 12 fős lakásotthon működését fel kellett függeszteni. A gyermekek többségét nevelőszülőkhöz helyezték, jelenleg 404 gyermek él nevelőszülői gondoskodásban, van olyan nevelőszülő, aki jelenleg is 6 gyermeket nevel. A kiemelési okok között, ha azt a határozatok nem is nevesítik, de *az előzményi iratok alapján megjelenik az anyagi ok*.

A *szakértői bizottság vezetője* adatokkal is alátámasztotta az elmondottakat. Tolna megyében 2016-ban **123 gyermek** került ideiglenes hatállyal és nevelésbe vételi eljárással a megyei gyermekvédelmi szakértői bizottság elé vizsgálatra. Ebből ideiglenes hatályú beutalt **70 fő** volt.

Szempontok		Beutaltak (fő)	Ebből nevelésbe vett (fő)
Összes beutalt:		123	53
Ebből anyagi veszélyeztettség miatt beutalt:	1.Hajléktalan szülő:	0	0
	2. A háztartás jövedelmének elégtelensége:	0	0
	3. Kiköltetés:	0	0
	4. A szülő lakásproblémái:	7	1
	Anyagi veszélyeztettség miatt beutalt összesen:	7	1

A vizsgálat során a 123 beutaltból összesen **7 fő** volt anyagi veszélyeztettség miatt beutalt, amely a beutaltak 5,7%-át képviselte. A beutaltakból nevelésbe 53 főt vettek, melyből egyetlen fő anyagi veszélyeztettség miatt beutalt, amely a nevelésbe vettek 1,88%-át jelenti.

A 2017. január 1-től április 30-ig terjedő időszakban:

Szempontok		Beutaltak (fő)	Ebből nevelésbe vett (fő)
Összes beutalt:		64	28
Ebből: anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt:	1.Hajléktalan szülő:	0	0
	2. A háztartás jövedelmének elégtelensége:	0	0
	3. Kiköltöttség:	0	0
	4. A szülő lakásproblémái:	13	8
	Anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt összesen:	13	8

2017 első négy hónapjában a 64 beutaltból összesen 13 fő volt anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt, amely a beutaltak 20,31%-át képviselte. A beutaltakból nevelésbe 28 főt vettek, melyből 8 fő anyagi veszélyeztetettség miatt beutalt, amely a nevelésbe vettek 28,57%-át jelenti.

A résztvevő szakemberek megerősítették, hogy a kiemelési okok között gyakori, hogy a *család lakáskörülményei nem megfelelőek*, továbbá, hogy a *szülőknek nincs rendszeres jövedelme*, így nem képesek a lakás rendbetételére. Előfordul, hogy a gyermek azért kerül szakellátásba, mert a szülei *nem tudják kifizetni a számlákat*. Problémaként jelentkezik továbbá az is, hogy a gyámhatóság a nélkül dönt a gyermek családból való kiemeléséről, hogy körbejárja a családba fogadás lehetőségét.

Előfordult emellett olyan eset is, amikor az édesanya négy műszakban dolgozott, ezért az élettársára bízta a gyermekeket. Az élettárs azonban nem tudta megfelelően ellátni a gyermekeket, a beutalás oka – bár a gyermekek érzelmileg nagyon erősen kötődtek a szülőkhöz – *a gyermekek hiányos iskolai felszerelése, illetve piszkossága volt*. Előfordult, hogy azért emelték ki a gyermekeket a családból, mert tetvesek voltak, a szülőknek el kellett dönteniük, hogy *élelmiszert, vagy tetűirtót vásárolnak*. Arra is több példa volt, hogy a határozat rögzíti, hogy nincs mit enni a családban, a szülők nem tudnak pelenkát venni. A résztvevők elmondták, hogy Szekszárdon az ÁNTSZ ingyenesen vállal tetűirtást, a kis településeken ez a szolgáltatás térítésmentesen azonban nem elérhető.

A *gyermekvédelmi szakellátás munkatársai* a gyermekek anyagi okból való kiemelése megelőzése érdekében fontosnak tartanák, ha a *gyermekjóléti alapellátás, az önkormányzatok otthoni környezetükben tudnák megsegíteni a családokat*. A segítség egyaránt jelentene anyagi támogatást, illetve tanácsadást. Jó példának tartják azt a több önkormányzat által követett gyakorlatot, amikor a közfoglalkoztatottak segítik a családokat (pl. a gyermekeit egyedül nevelő édesanyjának felvágják a tűzifát).

A *gyermekjóléti alapellátás munkatársainak* véleménye szerint a súlyos gyermekbántalmazásokkal (pl. Szigetszentmiklós, Gyöngyös) kapcsolatos média hírek miatt *az alapellátáson nagy a nyomás*. Elsősorban a kistelepülésen egyedül dolgozó, szakmai háttértámogatást nem kapó családgondozók félnek, így hamarabb tesznek javaslatot a gyermek családból való kiemelésére. A konzultáción többen utaltak arra is, hogy az alapellátás minden segítséget megad a családnak, a szülők azonban sokszor nem együttműködőek, így 8-10 év védelemben vétel után kell a gyermeket kiemelni a családból.

A gyermekjogi képviselők véleménye szerint sokszor a szegénység a családból való kiemelés oka. A pénzhányból következik a gyermekek elhanyagolása, illetve bántalmazása. A szakellátásba kerülés okaként a gyámhatóság ez utóbbi két okot fogja megjelölni. *A gyermekjogi képviselők tapasztalatai szerint működik a látens diszkrimináció, azaz a szegényebb családokból hamarabb történik meg a kiemelés*. Hiányzik a szakemberek nyitottsága, pl. a roma kultúrával ismerethiány miatt nem tudnak mit kezdeni. Fontos lenne felmérni, hogy hogyan lehetne a családokat segíteni, milyen erőforrásokat lehetne mozgósítani. Hiányoznak a háttér szolgáltatások is és kevés a családsegítő szakember is.

Az elhangzottak szerint az anyagi okból való kiemelés megelőzését segítené, ha lenne elegendő férőhely a helyettes szülői hálózatokban, a családok átmeneti otthonaiban, lennének diákotthonok és betes gyerekotthonok. A terepen működő segítő szakemberek – főleg a kistelepüléseken dolgozók – sem szakmai, sem mentálhigiénés segítséget nem kapnak, ezért nagy a kiegészítő veszélye, illetve jelentős a fluktuáció.

7. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnökével folytatott konzultáció tapasztalatai

Az alelnök véleménye szerint ahová a Máltai Szeretetszolgálat elér, ott valójában nem beszélhetünk gyermekvédelemről, de az „*univerzális*” állami beavatkozás nem is jelent valós segítséget. Álláspontja szerint a gyermeknek a fogantatásától kezdve kellene segítséget nyújtani. A „*diagnózist*” minden gyermek, illetve család esetében *egyedileg* szükséges felállítani és személyre, illetve családra szabottan szükséges segítséget adni. Csak ebben az esetben van lehetőség arra, hogy mintegy két generáció alatt pozitív változás álljon be. A gyakorlati tapasztalatok szerint a szakmai hozzáértéssel nyújtott, az adott család szükségleteihez igazodó segítségnyújtással a családok *90%-a együttműködővé tehető*.

Az alelnök szerint – különös tekintettel a mélyszegénységben élő családokra – minden gyermeknek *szüksége lenne bölcsődei, illetve óvodai ellátására*. Csakis a kisgyermekkorban elsajátított szocializációval van esélye a mélyszegénységben született gyermeknek arra, hogy ne maradjon le az „*átlagos*” családokban született kortársaiktól. Tapasztalatai szerint ma a gyermekek negyede esélytelenül jön a világra. Az alelnök meggyőződése szerint szükség lenne egy – akár az Alaptörvényben rögzített – olyan „*minimumvonal*” meghatározására, amely minden gyermeket a születéstől kezdve megillet. A tapasztalatok szerint, ha a család egyszer eladósodott, akkor ebből a helyzetből már nem tud kikeveredni. A megelőzésre jó gyakorlat az *előre fizetős mérőórák* felszerelése.

Az alelnök véleménye szerint, amikor felmerül a gyermek anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelésének szükségessége, akkor az *állami ellátórendszernek nincs eszköztára*, illetve lehetősége a valós segítségnyújtásra. Ebből következően a jelzésnek értelme nincs, mert annak csak a gyermek családból való kiemelése lehet a következménye. A legtöbb máltai programnak nincs módszertana, leírható receptje, de fontos a közös szemlélet, a segítők folyamatos jelenléte. Szükséges a segítők részére az eszközök biztosítása (pl. a védőnők kerékpár helyett autóval tudjanak elmenni az ellátási területre, legyenek eszközeik).

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 94. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata. A Gyvt. 95. §-a alapján az otthon nyújtó ellátás biztosítása állami feladatnak minősül. Mindebből következően az ügyben érintett szervekre *kiterjed vizsgálati hatásköröm*.

II. A vizsgált alapjog és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami

garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, illetve következtetéseket.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával szorosán összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, *biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz.* Kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez, gondoskodáshoz való joga az állam köteletségét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok

érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem *az államé, a társadalomé* is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helyállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helyállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel).

Az Alkotmánybíróság már több határozatában is foglalkozott a gyermekek családból való kiemelésének kérdésével. A testület a 114/2010. (VI. 30.) AB határozatában kiemelte, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezésről hozott döntés súlyosan érinti a szülő felügyeleti jogát, azon belül is a gondozás és nevelés jogát, minden érintett, mind a gyermek, mind a szülő családügyi helyzetét lényegesen befolyásolja, rájuk nézve drasztikus beavatkozást jelent, hiszen a szülő a gyermek neveléséből, gondozásából ez idő alatt teljes mértékben ki van zárva. Az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság a 3018/2016. (II. 2.) AB határozatában kiemelte, hogy az Alaptörvény XVI. cikke álláspontja szerint úgy értelmezendő, hogy *a szülő neveléshez való joga egyben a gyermekéről való gondoskodás és védelme biztosításának kötelezettségét is magába foglalja*. Ebben az életkorában a gyermeket alaptörvényi kötelezettség nem terheli, tehát a védelemhez és gondoskodáshoz való joga a szülő neveléshez való jogával szemben kiemelt védelemben részesül. Az Alkotmánybíróság e határozatában rámutatott, hogy *a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése a szülő-gyermek kapcsolatba való egyik legdrasztikusabb beavatkozás*, korlátozza a szülő neveléshez való jogát a gyermek védelemhez való jogának érvényesülése érdekében. A konkrét ügyben ugyanakkor a testület nem találta aggályosnak az újszülött gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését, arra hivatkozva, hogy a hatóságok és bíróságok a gyermekjóléti alapellátásokat, gyermekvédelmi szakellátásokat, illetve hatósági intézkedéseket számba vették, majd azok alapján a gyermek családból történő kiemelése mellett döntöttek.

A Gyermekjogi Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, amellyel Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekekkel foglalkozó és védelmüket biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény 3. cikke szerint a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben *a gyermek legjobb érdekét* veszik figyelembe elsősorban. A részes államok kötelezik magukat, hogy a gyermek számára biztosítják a jólétéhez szükséges védelmet, gondozást, e célból meghozzák a szükséges törvényhozási, közigazgatási intézkedéseket. Az Egyezmény 9. cikke értelmében a részes államok gondoskodnak arról, hogy *a gyermeket születéstől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el*. Kivéve akkor, hogyha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek legfőbb érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha különválva élnek és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről. Az Egyezmény 18. cikke szerint *a gyermek neveléséért, fejlődéséért elsődlegesen a szülők*, illetve a gyermek más törvényes képviselőinek a felelősek, amihez az államnak segítséget kell nyújtania.

Az Egyezmény rögzíti *a gyermek családban való nevelkedéshez való jogát*. A szüleiktől elszakított gyermekek tekintetében az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága már több ajánlásában kiemelte az egyéni bánásmód elvét. Minden gyermek egyedi, és a szülőktől való elszakítást és az otthonon kívüli gondozásban való elhelyezést *esetről esetre kell megfontolni*. Nincs olyan megoldás, amely minden helyzetre alkalmazható lenne. A Bizottság üdvözölte azt a fontos és alapvető elismerést, amit az „*Útmutató a gyermekek alternatív gondozásához*” című dokumentum elfogadásával az ENSZ Közgyűlése 2009. november 20-án tett. Az *Útmutató* ajánlást tartalmaz az alternatív gondoskodásba kerülés

megelőzése vonatkozásában. A gyermekeknek a családjuktól történő elválasztása megelőzésére tett erőfeszítések részeként az egyes országoknak mindent meg kell tenniük azért, hogy megfelelő, és kulturális szempontból is érzékeny intézkedéseket hozzanak, hogy támogatást nyújtsanak azon családok számára, akik lehetőségeit, gondozási képességeit olyan tényezők korlátozzák, mint a fogyatékoság, kábítószer és alkoholfogyasztás, a kisebbségi családokkal szembeni diszkrimináció.

A Bizottság az Egyezmény értelmezése során egyértelművé tette, hogy a szülők hajléktalansága vagy szegénysége önmagában nem lehet oka a gyermek családból való kiemelésének. Hasonlóképp az sem lehet ok, hogy a szülő nem küldi iskolába a gyermeket. Amennyiben ezek a hátrányok a gyermek fejlődésének elmaradásához vezetnek, az államnak ezek jóvátételére úgy kell mozgósítania erőforrásait, hogy közben a gyermek a családjában maradjon. A Gyermejkjogi Bizottság 2014-es Záró Észrevételeiben aggodalmát fejezte ki a szegénységben élő, munkanélküliségük miatt hajléktalanná vált szülőktől elszakított gyermekek növekvő száma, a szociális lakhatás súlyos megoldatlansága és az átmeneti otthonokban tapasztalható helyhiány miatt. A Bizottság sürgette Magyarországot, hogy gondoskodjon arról, hogy a gyermekeket ne szakíthassák el a szüleiktől pusztán a szegénység vagy a lakhatás hiánya miatt, valamint javasolta, hogy tiltsa meg a gyermekek gyermekvédelmi gondoskodásban való elhelyezését a család gazdasági helyzete okán, és azt az ENSZ 2009. november 20-án elfogadott, a gyermekek alternatív gondozásáról szóló útmutatásával összhangban csak végső esetben alkalmazza. A Bizottság javasolta, hogy Magyarország tegyen meg a szükséges intézkedéseket azért, hogy a rászoruló családok számára megfelelő szociális lakhatást és támogatást biztosítson, valamint növelje az alacsony bevételű családokhoz jutott szociális segély mértékét a gyermekek otthonukon kívül elhelyezésének hatékonyabb megelőzése érdekében.

III. Az ügy érdemében

Részletes megállapításaim megfogalmazása előtt rá szeretnék mutatni – a Fővárosi TEGYESZ vezetőjének válaszával összhangban – a gyermek családból való kiemeléséről hozott döntéshozatal esetében alapjogi-gyermejkjogi szempontból is a szembenálló jogok és elvek kollíziója kapcsán a *szükségesség és arányosság elve alkalmazásának kiemelkedő fontosságára*. A gyermek szakellátásba helyezése – akár átmeneti jelleggel – a traumatizáló hatásán túl minden esetben a *szülő neveléshez való jogát*, illetve a *gyermek családban való nevelkedéshez való jogának* erőteljes, súlyos korlátozását jelenti, amint erre az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet. Még abban az esetben is ez a helyzet, hogy ha a családot helyettesítő ellátás (nevelőszülő, helyettes szülő) szinte azonnal a gyermek rendelkezésére áll az intézményi ellátás alternatívájaként. Lényeges, hogy a döntéshozatal során fokozottan érvényesülnie kell a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvének: ez magában foglalja azt a követelményt, hogy egyedi módon kell törekedni a családban való nevelkedés segítésére és támogatására.

A Fővárosi TEGYESZ vezetője kiemelte szakmai-jogi oldalról, hogy ebben a kontextusban a szükségesség elve szerint a rendelkezésre álló összes eszközzel a gyermek családban maradását kell támogatni. *A családból való kiemelés a legutolsó megoldás*. Hangsúlyozta, hogy a gyermekvédelmi szociális munka szabályai szerint szükséges a családi erőforrások és kapcsolathálózat feltérképezése, a támogató erővel bírók szakmai segítséggel történő mozgósítása. Indokolt a szülők és gyermekek, a velük kapcsolatban állók bevonása a döntési folyamatba, amivel elérhetővé válhat a kívánt együttműködési szint. A válaszadó szerint *az arányosság elve szerinti beavatkozás* a gyermekek speciális, személyre szabott, a legjobb érdeket előtérbe helyező, a gyermekvédelmi szociális és pedagógiai munka eszköztárát aktivizáló intézkedés. A teljes körű gyermekvédelmi szakellátást úgy kell megtervezni, hogy a gyermek a legrovidebb ideig nevelkedjen gyermekvédelmi gondoskodásban.

Kétségtelen, hogy van számos olyan eset, amikor a gyermek családból való, akár azonnali hatályú kiemelése jogi és szakmai oldalról is feltétlenül indokolt, ilyen nyilvánvalóan a bántalmazás vagy az elhanyagolás miatti súlyos veszélyeztetettség eseteire – ezek szinte minden esetben a szülő vagy a szülők szándékos, célzott magatartásának vagy mulasztásának következményei. A jellemzően anyagi, egzisztenciális okok miatt kialakult helyzet (pl. lakhatás) eltérő képet mutat: az Egyezmény és a magyar alkotmányos gyakorlat tartalmilag éppen azért (a gyermek családban való nevelkedésének

biztosításán túl) rendel ilyen esetekre szigorúbb garanciákat, mert felismerte, hogy a szülők nehezen megoldható *kényszerhelyzetben* vannak, amire nincsen vagy csak igen korlátozott lehet a ráhatásuk.

A jelentésben vizsgált területen a beérkezett válaszok, az annak keretében rendelkezésemre bocsátott információk, illetve a munkatársaim által lefolytatott konzultatív tanácskozások alapján – az irányadó jogi szabályozást is áttekintve a *következőket* állapítottam meg.

1) A gyermek anyagi okokra visszavezethető családból való kiemelése tekintetében

1.1 A vizsgált időszakban anyagi veszélyeztetettségre visszavezethető okokból a legkevesebb gyermek (a beutaltak 11,28%-a) a fővárosban került gyerekvédelmi szakellátásba. Ugyanezen okokból a legtöbb gyermeket, azaz a beutalt gyermekek 37,39%-át Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében emelték ki a családjából. A vizsgált területek összesített adatai szerint 2016-ban az összes beutalás 20,54 %-a vezethető vissza anyagi okokra. Anyagi okokra visszavezethetően ugyancsak a fővárosban vették a legkevesebb gyermeket nevelésbe (14,2%). Ugyanezen okok miatt a legtöbb nevelésbe vételre a szakellátásba utalt gyermekek 38,63 %-a esetén Nógrád megyében került sor 2016-ban. A vizsgált területek összesített adatai szerint 2016-ban a nevelésbe vett gyermekek közel 30 százaléka (egészen pontosan 29,31%-a) elsődlegesen anyagi okokra visszavezethetően él nevelőszülőnél, vagy gyermekotthonban.

Amennyiben az anyagi okból szakellátásba vett gyermekek és az ugyanezen okból nevelésbe vett gyermekek arányát hasonlítjuk össze, akkor a fővárosban az anyagi okokból a családjukból kiemelt gyermekek 36,6%-a nevelésbe vett gyermekként él hosszabb-rövidebb ideig, esetleg nagykorúságukig a gyermekvédelmi szakellátórendszerben. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az anyagi okokból kiemelt gyermekek 85%-a, Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében pedig több mint 95%-a, Nógrád megyében 100%-a folytatta „pályafutását” nevelésbe vett gyermekként.

Amennyiben a gyermekjóléti szolgálatok családból való kiemelésre tett javaslatait hasonlítjuk össze a tényleges kiemelésekkel, akkor az látható, hogy a fővárosban gyakorlatilag megegyezik a gyermekjóléti szolgálatok javaslata a kiemelések számával. A vizsgált megyék közül Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a gyermekjóléti szolgálatok kevesebb javaslatot tettek, mint ahány kiemelés történt. A többi vizsgált megyében a javaslatok száma jóval meghaladta a kiemelések számát.

Amennyiben azokat az adatokat hasonlítjuk össze, hogy a gyermekjóléti szolgálatok hány esetben tettek javaslatot a családból való kiemelésre anyagi okok miatt és hány esetben történt ezen okokból szakellátásba utalás, akkor azt tapasztaljuk, hogy csupán Pest megyében haladta meg a kiemelések száma a javaslatok számát. Nógrád megyében pedig – ahol az anyagi okokra visszavezethetően családból kiemelt gyermekek mindegyikét nevelésbe vette a gyámhatóság – a gyermekjóléti szolgálatok egy esetben sem tettek javaslatot ezen okok miatt kiemelésre.

1.2 A vizsgálatom során a megkereséseim nyomán érkezett adatok elemzése mellett igyekeztem áttekinteni azoknak a szakmai kutatásoknak és vizsgálatoknak a tapasztalatait és eredményeit, amelyek a családok rossz egzisztenciális, jövedelmi helyzete és a gyermekjóléti, illetve gyermekvédelmi terület összefüggéseit tekintett át. Ombudsmanként ugyanis nincsen lehetőségem arra, hogy saját komplex társadalomtudományi kutatást folytassak olyan kérdésekben, ahol ez egyébként indokolt lenne.

2015 ősze és 2016 tavasza között a gyermekjólét és gyermekvédelem területén folytattak egy kutatást Nógrád megyében.³

A kutatás Nógrád megye gyermekjóléti és gyermekvédelmi alap- és szakellátása helyzetének, a családból történő kiemelés körülményeinek és okainak, valamint a szakellátáson belüli elhelyezés jellegzetességeinek feltárására irányult. Bár a kutatás egy konkrét megyében folyt, a leírt helyzet nem a megyei gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátás sajátosságaival, hanem általánosabb, és országosan is jellemző folyamatokkal mutat összefüggést. A szerzők maguk is kiemelték azt, hogy a gyermekek családból történő kiemelése a Gyvt. alapján nem tehető meg kizárólag anyagi okok miatt.

³ Darvas Ágnes–Farkas Zsombor–Kende Ágnes–Vigh Katalin: Roma gyerekek a szakellátásban. Gyermekjólét és gyermekvédelem Nógrád megyében, Esély 2016/4.

Úgy látták azonban, hogy a törvényi előírás ellenére, *ha nem is explicit módon jelenik meg a kiemelési határozatokban, hanem sokkal inkább háttértényezőként, a jövedelmi szegénység egyértelműen jellemző szakellátási beutalási ok maradt.* A szakellátás egy folyamat végállomása. Az, hogy hány család esetében történik meg a gyermek kiemelése, nem független a jövedelmi és foglalkoztatási helyzetűtől, a lakáspolitikától, a gyermekes családokat célzó támogatási rendszerektől (jövedelemtranszferektől, gyerekjóléti és szociális szolgáltatásoktól), a gyermekjóléti alapellátás működésétől (elérhetőségétől és hozzáférhetőségétől), az egyes szolgáltatási típusok kiépültségének jellemzőitől) és még további fontos tényezőktől (pl. az egészségügyi és oktatási szolgáltatások feltételeitől, működésétől).⁴

Az elsőként jelzett beutalási okokat tekintve – a gyerekek többsége (60%) „szülői-családi problémák (főként elhanyagolás, veszélyeztetés), egyaránt mintegy tizede (10–12%), a „szülő fizikailag-mentális állapota” vagy a „gyerekkel kapcsolatos” nehézségek miatt került a rendszerbe. *A „szociális helyzet” mint szakellátásba utalási indok ritkán jelenik meg (7%), miközben a családok 40–45 százaléka ilyen típusú problémákkal küzd (munkanélküliség, rossz lakáskörülmények, szegénység).*⁵

Az összes interjút egybevetve az is kijelenthető, hogy – bár a Gyvt. szellemiségének ez ellentmond – *a kiemelés felsorolt okainak közös nevezője leginkább az, hogy a gyerekek döntő többsége alapvetően a család mélyszegénysége miatt kerül szakellátásba.*⁶ Az interjúk alapján úgy tűnik, hogy a kiemeléshez a szegénység mellett az elhanyagolás és a (vélt) nem együttműködő viselkedés vezet, amelyek megítélése pedig eléggé szubjektív. Mivel sokkal alacsonyabb arányban emelnek ki gyerekeket bántalmazásért vagy családon belüli súlyos konfliktusokért, amelyek nem kötődnek szorosan a család társadalmi helyzetéhez, ezért a szerzők konklúziója, hogy *a kiemelésre a szegénységgel és gyakran az egymás meg nem értésével, bizalmatlansággal, akár előítélettel is párosulva kerül sor.*⁷

Mindebből következően – különös tekintettel a Gyermekjogi Egyezmény 9. cikkében foglaltakra, valamint arra a garanciális tilalomra, mi szerint a gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani – megállapítom, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben súlyos visszásságot okoz, hogy a vizsgált területeken a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek közel egyharmada elsődlegesen anyagi veszélyeztetettség miatt nem élhet a vér szerinti családjában.

2) A családoknak nyújtott pénzbeli és természetbeni juttatások tekintetében

Budapest 23 kerületéből összesen 20 válaszoló kerület mindegyikében önkormányzati rendelet rendelkezik az Szt. által meghatározottakon túlmenő juttatásokról és a válaszadó szolgálatok mindegyike tud *valamilyen formában segítséget nyújtani a rászoruló családoknak.*

- A fővárosban az anyagi okból szakellátásba került gyermekek 14,2%-át vették nevelésbe.
- Borsod-Abaúj-Zemplén megye 358 települése közül 109 települési önkormányzat rendelkezik az Szt. által meghatározottakon túli juttatásokról és 294 családsegítő- és gyermekjóléti szolgálat segíti a családokat. E megyében az anyagi okból szakellátásba utalt gyermek 34,51 %-át vették nevelésbe a gyámhatóságok.
- Nógrád megye 131 települése közül 25 önkormányzat tud az Szt. által meghatározottakon felüli juttatást adni és 81 település gyermekjóléti szolgáltatása segíti a családokat természetben. Itt az anyagi okból szakellátásba utalt gyermek 38,63 %-át vették nevelésbe a gyámhatóságok.
- Pest megyében a települési önkormányzatok és szolgáltatók többsége az Szt. által meghatározottakon túlmenően is tud segíteni a családokon. Ebben a megyében az anyagi okból szakellátásba vett gyermekek 18,95 százalékát vették nevelésbe.
- Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a települések jellemzően csak az Szt. által meghatározott juttatásokat tudják adni, de a gyermekjóléti szolgáltatások többsége tud valamilyen formában segítséget nyújtani. Itt az anyagi okból beutalt gyermekek 37,66%-át vették nevelésbe.

⁴ Esély 2016/4. szám 53. o.

⁵ Esély 2016/4. szám 68. o.

⁶ Esély 2016/4. szám 71. o.

⁷ Esély 2016/4. szám 72. o.

Az adatszolgáltatók többsége csak számadatot közölt az önkormányzati rendeletek szerint juttatásairól, azokat azonban nem nevesítette. Többségében csak számszerű információt kaptam a gyermekjóléti szolgálatok segítségnyújtási lehetőségeiről is. Ezen információk és a gyermekvédelmi szakszolgálatok adatszolgáltatása alapján ugyanakkor egy egyértelmű összefüggés állapítható meg.

A fővárosban és azon vizsgált megyékben ahol az önkormányzati rendelet az Szt. által meghatározott természetbeni, illetve pénzügyi támogatások körét bővíti és a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók is tudják a rászoruló családokat segíteni, az anyagi okból történő családból való kiemelés kisebb arányú, mint azon településeken ahol kizárólag az Szt. által meghatározott pénzügyi és természetbeni juttatásokra van lehetőség.

3) A gyermekjóléti alapellátás prevenciós tevékenysége tekintetében

Megosztott volt a válaszadók véleménye azon kérdésre, hogy megakadályozható-e a gyermekjóléti alapellátáson belüli gondozással a gyermek anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelése. Többen kiemelték, hogy a *szülők együttműködési készsége nélkül* a segítség nem lehet eredményes. Ezen túl hangsúlyozták az önkormányzatok vezetői segítségének, valamint az összefogás jelentőségét is. Nagyon fontos kérdésnek tartják, hogy az anyagi nehézségek felmerülésének melyik szakaszában kér segítséget az érintett család. Volt, aki a *közösségi erőforrások mozgósításában* látta a megoldást. Volt olyan vélemény is mi szerint az időben való jelzést követő *szoros együttműködés*en alapuló gondozási folyamattal elkerülhető a kiemelés. Többen jelezték, az önkormányzati támogatások elégtelenségét, és az alacsony munkabérekre visszavezethető lassabb vagy gyorsabb anyagi ellehetetlenülést. A családi támogatásokat és egyéb juttatásokat sem tartotta elegendőnek a válaszadók egy része.

Az alapellátásban dolgozók súlyos problémának tartják az *önkormányzati, illetve szociális bérlakások hiányát*. Szociális bérlakásokkal, illetve célzott lakbértámogatással az anyagi okból történő családból kiemelés megelőzhető lenne. Súlyos gondként jelezték a *lakcímhiányból eredő nehézségeket*, illetve a *vándorló családok* gyermekeinek helyzetét is. Volt olyan vélemény is, hogy a lakhatási problémák és a társadalmi egyenlőtlenségek csupán alapellátási eszközökkel nem kezelhetők. Nem segítség, ha a szociális munka által nyújtható ellátás mellé nem tudnak pénzügyi támogatást is társítani.

Az adatszolgáltatók közül többen jelezték válaszukban a *munkahelyteremtés jelentőségét*. Ezen belül volt, aki a piacképes szakma megszerzését célzó képzésekben látta a megoldást, de volt olyan javaslat is, hogy legyenek olyan munkahelyek, ahol az alacsony iskolai végzettségű, szakképzettséggel nem rendelkező munkavállalók is elhelyezkedhetnek, megoldást jelenthet a közfoglalkoztatásban való részvétel is rövidebb távon. Volt ugyanakkor olyan válaszadó is, aki a generációk óta szegénységi csapdában élő családok esetében pusztán az adósságkezelést a helyzet megoldására alkalmatlannak véli. A mélyszegénységben élő településeken segítséget jelenthet az egészségőr, a védőnő folyamatos jelenléte, a rendszeres életvezetési és háztartásvezetési tanácsadás. Egy válaszadó hangsúlyozta, hogy a nyomor és pénznélküliség mellé többnyire *különböző függőségek* társulnak.

A családoknak nyújtható pénzügyi juttatások mértékéről a mindenkori költségvetési törvény és a települési önkormányzatok költségvetési rendelete rendelkezik. A pénzügyi és a természetbeni juttatások formáit az Szt. és a Gyvt. határozza meg, a család és gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók pedig lehetőségeikhez mérten segítik a rászoruló családokat. Az önkormányzati bérlakások szociális bérlakások kérdésében az önkormányzatok tulajdonosi jogkörben döntenek. Az alapellátásban dolgozók által jelzett problémák többsége pedig szociálpolitikai döntésekkel orvosolható.

Az Ajbt. rendelkezései alapján szűkre szabottak a lehetőségeim arra, hogy finanszírozási kérdések, az ország teherbíró képességének függvényében megállapított költségvetési törvénynek, az önkormányzatok a település teherbíró képességének függvényében megállapított költségvetési rendeletének hiányosságai kapcsán közvetlenül alapjogi visszasságot állapítsak meg.

A gyermekek jogiért felelős ombudsmanként eljárva – hivatkozva a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvére, továbbá az Egyezmény 4. cikkére, amelyben a részes felek elkötelezték magukat amellyel, hogy az állam az elérhető források maximális kiterjesztésével biztosítja a gazdasági és szociális jogok érvényesülését – az

elsődlegesen anyagi veszélyeztetettség miatt családjukból kiemelt és gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek jogai érvényesülése érdekében jelentésemet – figyelemfelhívásul – megküldöm az Országgyűlés számára.

4) Az átmeneti gondozás tekintetében

4.1 Budapest 23 kerületéből összesen 20 választadó fővárosi kerületből mindössze 6 kerületben, 16 férőhelyen vehető igénybe a helyettes szülői szolgáltatás. Négy kerületben van kollégium (920 férőhellyel összesen), egy-egy kerületben nincs gyermekek, illetve családok átmeneti otthona és ez a két kerület a feladatot ellátási szerződés útján sem biztosítja.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében helyettes szülő nincs, a miskolci 40 fős gyermekek átmeneti otthonának szolgáltatásait csak a Miskolci Kistérség lakói vehetik igénybe. Miskolcon és Vis községben 4 db családok átmeneti otthona van 40+100 férőhellyel. A 40 fős intézményt csak a Miskolci Kistérség lakói vehetik igénybe, 100 férőhelyen azonban az egész ország területéről fogadnak.

Nógrád megyén belül Balassagyarmat városában 16 férőhelyen tudnak helyettes szülőnél gyermeket elhelyezni. Gyermekek átmeneti otthona (14+16 férőhellyel) Zabaron, illetve Balassagyarmaton, családok átmeneti otthona pedig Etesen (16 férőhely) és Salgótarjánban (40 férőhely) van. A megye 5 városában 460 kollégiumi férőhelyen tudnak elhelyezni diákokat.

Pest megye 16 települése 17 helyettes szülői férőhellyel rendelkezik. Három városban 5 férőhelyen érhető el a gyermekek átmeneti otthonának szolgáltatásai. Családok átmeneti otthona 8 településen van 178 férőhellyel. Öt városában működik középiskolai kollégium 487 férőhellyel.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye pedig mindössze 2 helyettes szülői férőhellyel rendelkezik. Gyermekek átmeneti otthona 2 városban van 28 férőhellyel, családok átmeneti otthona 4 városban 234 férőhelyen tudja fogadni a családokat. A megye 9 városában 1483 kollégiumi férőhely van.

A fővárosi adatszolgáltató megítélése szerint a családok átmeneti otthonában és az anyaothonokban rendkívül kevés a férőhely, és finanszírozási okok miatt az egygyermekes családok, illetve az anya és egy gyermek elhelyezése lehetetlen. A Pest megyei alapellátási szakemberek is kevésnek tartják a családok átmeneti otthonaiban rendelkezésre álló férőhelyeket és gondot okoz az intézmények túlszűfoltása is. Egy szakmai vélemény szerint a helyettes szülői ellátás okozza a legkisebb törést a gyermekeknek, ebből következően ez az ellátási forma több támogatást és fejlesztést igényelne.

Szabolcs megyében is *teljházzal működnek az átmeneti gondozást nyújtó intézmények*, a férőhelyeket is kevésnek tartják. A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei választadó véleménye szerint sokszor *hiányzik a lakhatási krízist kiváltó szolgáltatások közelsége, a családok nem szívesen veszik igénybe a lakóhelyüktől távol eső átmeneti gondozást biztosító lehetőséget*. Problémát jelent az is, hogy az átmeneti gondozást nyújtó intézményekben sokszor hosszabb várólista is van. A Nógrád megyében gondot okoz, hogy a szociálisan nehéz helyzetbe került családok lakhatására a járason kívül keresnek megoldást.

A rendelkezésemre álló adatok és információk szerint az átmeneti gondozást nyújtó férőhelyek elosztása az ország területén egyenetlen, egyes intézmények túlszűfoltak, várakozó lista van, más intézményeknek van szabad kapacitása, de az üres férőhelyek sokszor a probléma keletkezésének helyétől távol vannak.

Az átmeneti gondozást nyújtó intézmények hiányosságát a már hivatkozott Nógrád megyében folytatott *kutató* is feltárta. „A kiemelés okainak elemzésénél több önellentmondásba is beleütköztek interjúalanyaink. Az önellentmondás leginkább az intézményi hiányosságok és a családok felelőssége között húzódik. A legtöbb – különösen az alapellátásban dolgozó – szakember szerint a megyében az alternatív szolgáltatások (átmeneti gondozás, azon belül a helyettes szülő) teljes hiányával (is) magyarázható, hogy több gyerek úgy kerül szakellátásba, hogy az alternatív megoldások elengedőek lennének. Szakemberenként eltérő, hogy a kiemelésben érintett családokat körülményeik áldozatainak vagy okozóinak látják. Abban ugyanakkor mindenki megegyezik, hogy a legtöbb esetben a kiemelés visszavezethető az aluliskolázottsággal és munkanélküliséggel párosuló súlyos depriváltságra és mélyszegénységre. A szakemberek természetesen úgy érzik, hogy a gyerekek kiemelése mindig indokolt. Ha beszélnek is az intézmények diszfunkcióiról, ezt nem kötik a kiemelés okaiboz, a felelőséget

jellemzően a családokra hárítják. Úgy érzik, hogy a kiemelést megelőzte a lehető legszélesebb körű segítségnyújtás és támogatás, és ha ez nem hozott eredményt, csak akkor következik a kiemelés.

Az interjúkból kirajzolódó egyik legfontosabb ellentmondás: míg szinte minden szakember megerősítette, hogy hazagondozása alig kerül sor, addig közel mindegyikük hangsúlyozta, hogy a családok nagyon is élnek a kapcsolattartás lehetőségével (kivéve ott, ahol erőszak volt; itt tilos a szülővel való kapcsolattartás). Mindez tovább erősíti azt a feltételezésünket, hogy a szakemberek által vélelmezett elhanyagolás és veszélyeztetés egyszerűen a szegénységből és annak minden vele járó pszichés terhéből ered, nem a szeretetlenségből vagy az érzelemnélküliségből. Ez nagyon fontos összefüggés (mely összhangban áll megállapításainkkal): *a gyerekeknek nem lenne szükségük intézményi elhelyezésre, sok szolgáltatással és komplex támogatással családjukban maradhatnának.* Ami a hazagondozásokat illeti, azokat mindenki kevésnek tartja. Ennek okait főleg a családok helyzetének reménytelenségében, illetve rendszerproblémákban, az alapellátás hiányosságában látják.”⁸

4.2 A *jogi szabályozást* áttekintve, a Gyvt. 40. § (2) bekezdés d) és k) pontja szerint a legalább három helyettes szülőt foglalkoztató helyettes szülői hálózat szervezése, illetve működtetése, vagy az önálló helyettes szülő foglalkoztatása, valamint a helyettes szülői férőhelyekről a nyilvántartás vezetése a gyermekjóléti szolgálat feladata. A Gyvt. 45. § (3) bekezdése kimondja, hogy a tizenkettedik életévét be nem töltött gyermek átmeneti gondozását – törvényben meghatározott kivételekkel – elsősorban helyettes szülőnél kell biztosítani. A Gyvt. 45. § (4) bekezdése alapján gyermekek átmeneti gondozása során a gyermek iskolai oktatását – lehetőség szerint – iskolaváltás nélkül kell biztosítani.

A Gyvt. 50. § (1) bekezdése szerint a gyermekek átmeneti otthonában az a családban élő, tizenkettedik életévét betöltött vagy tizenkettedik életévét be nem töltött, nem helyettes szülőnél elhelyezett gyermek helyezhető el, aki átmenetileg ellátás és felügyelet nélkül marad, vagy elhelyezés hiányában ezek nélkül maradna, valamint akinek ellátása a család életvezetési nehézségei miatt veszélyeztetett. A Gyvt. 50. § (5) bekezdésének felhatalmazása alapján a gyermekek átmeneti otthona önálló helyettes szülőt vagy helyettes szülői hálózatot működtethet.

A *családok átmeneti otthonáról* a Gyvt. 51. §-a rendelkezik. A Gyvt. 51. § (1) bekezdése szerint az otthontalanná vált szülő kérelmére a családok átmeneti otthonában együttesen helyezhető el a gyermek és szülője, valamint legfeljebb 21. életévének betöltéséig vagy – ha köznevelési, felsőoktatási vagy felnőttképzési intézménnyel, szolgáltatóval tanulói, hallgatói vagy felnőttképzési jogviszonyban áll – legfeljebb 24. életévének betöltéséig a gyermek nagykorú testvére. Mindezt akkor, ha az elhelyezés hiányában lakhatásuk nem lenne biztosított, és a gyermeket emiatt el kellene választani szülőjétől, családjától. A Gyvt. 15. § (2) bekezdés c) pontja alapján a gyermekek átmeneti gondozása (helyettes szülő, gyermekek átmeneti otthona, családok átmeneti otthona) a személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekjóléti alapellátások közé tartozik.

A Gyvt. 94. § (1) és (2) bekezdése szerint a települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat feladata *a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése.* A települési önkormányzat feladata a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások biztosítása. A települési önkormányzat – ha a törvény nem kötelezi az ellátás biztosítására – szervezi és közvetíti a máshol igénybe vehető ellátásokhoz való hozzájutást. A Gyvt. 94. § (3) bekezdésének b) és c) pontja azt a települési önkormányzatot, fővárosban az a kerületi önkormányzat, amelynek területén 20 ezernél több állandó lakos él – bölcsőde mellett – *gyermekek átmeneti otthonát*, 30 ezernél több állandó lakos esetén bölcsőde és gyermekek átmeneti otthona mellett *családok átmeneti otthonát* is köteles működtetni. A Gyvt. 94. § (5) bekezdése kitér arra, hogy a települési önkormányzat által fenntartott intézmények ellátási területe a település lakosságára terjed ki, kivéve, ha az intézményt társulás keretében közösen tartják fenn, vagy ha az ellátást szerződésben vállalta más önkormányzat lakosságára is kiterjedően.

A Gyvt. 94/A. §-a lehetővé teszi a gyermekek átmeneti otthona, a családok átmeneti otthona működtetésének társulás útján való biztosítását. A Gyvt. 96. § (1)-(2) bekezdése alapján a települési önkormányzat a törvényben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti

⁸ Esély 2016/4. szám 73-74. o.

alapellátást más szervvel, személlyel kötött ellátási szerződés útján, illetve társulásban is biztosíthatja. Az intézmények ellátási területének meghatározásánál tekintettel kell lenni arra is, hogy az intézmény és az ellátottak lakóhelye közötti távolság lehetőleg ne haladja meg az 50 km-t.

4.3 A rendelkezésekre álló információk szerint *Borsod-Abaúj-Zemplén megyében egyáltalán nincs helyettes szülő*, miközben a megyében a szakellátásban élő gyermekek 34,51%-át anyagi okokra visszavezethető okok miatt vették nevelésbe. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében pedig – ahol anyagi okból a gyermekek 37,66%-a nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban él – mindössze két helyettes szülői férőhely van. A főváros és a további két vizsgálat alá vont megyében is mindössze 16-17 férőhelyen vehető igénybe ezen átmeneti gondozást nyújtó ellátás. *A főváros két kerületében nincs gyermekek, illetve családok átmeneti otthona és a feladatot ellátási szerződés útján sem látják el. A miskolci gyermekek átmeneti otthonába csak a miskolci kistérségben élő gyermekek helyezhetőek el. A többi adatszolgáltató nem informált arról, hogy a megye bármely településén élő – ellátási szerződés útján – szükség esetén igénybe veheti-e az átmeneti gondozást nyújtó intézmények szolgáltatásait.*

Jelen vizsgálatommal összefüggésben utalnom kell arra, hogy a fenti problémák, anomáliák és intézményi hiányosságok nem új keletűek. Az ombudsman 2006 és 2009 között Komárom-Esztergom, Pest, valamint Borsod-Abaúj-Zemplén megyében átfogó jelleggel vizsgálatot folytatott a tekintetben, hogy a települési önkormányzatok miként tesznek eleget a Gyvt.-ben foglalt gyermekjóléti alapellátási kötelezettségüknek. Már a Komárom-Esztergom megyét érintő (OBH-4226/2006.) vizsgálatot lezáró jelentés megállapította, hogy a megyében egy-két város és kistérség kivételével a gyermekek átmeneti gondozásának egyetlen formája sem biztosított.

Az OBH-5158/2007. számú, a Pest megyei gyermekjóléti alapellátások vizsgálatát lezáró jelentés gyermekjogi visszásságot állapított meg, ugyanis a különböző méretű településeken élő gyermekek és családjaik részére a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés Pest megyében sem volt biztosított. Minderre tekintettel az ombudsman javasolta már akkor a Kormánynak, hogy a szociális szaktárca segítségével tekintse át a gyermekvédelmi alapellátások rendszerét, finanszírozásának szabályozását, és vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy településeken élő gyermekek és családjaik részére miként biztosítható a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, továbbá az átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés.

Az OBH-1905/2009. számú jelentés megállapította, hogy a települések többségén Borsod-Abaúj-Zemplén megyében sem biztosított az átmeneti gondozás. Az átmeneti gondozás biztosításának hiányossága és a gyermek családból való kiemelése közötti összefüggésre a Pest megyei vizsgálat során szerzett tapasztalatok utaltak, azokat az OBH-1905/2009. számú vizsgálatához kért adatszolgáltatás során a miskolci módszertani intézmény vezetője is megerősítette. A biztos így az OBH-5158/2007. számú jelentésében a Kormánynak tett ajánlását fenntartotta.

Mindebből következően, továbbá a jelen vizsgálatom során rendelkezésekre álló információk alapján megállapítható, hogy a korábbi gyermekjóléti alapellátást közel egy évtizede folyamatosan monitorozó ombudsmani vizsgálatokat követően a gyermekek átmeneti gondozása tekintetében pozitív érdemi változás nem történt.

Megállapítom, hogy a helyettes szülők hiánya, illetve elenyésző száma – különös tekintettel a Gyvt. azon előírására mi szerint a gyermekek átmeneti gondozását elsősorban helyettes szülőnél kell biztosítani – továbbra is visszásságot okoz az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.

Megállapítom azt is, hogy az érintett családok gyermekeinek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz, valamint sérti a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét, hogy az átmeneti gondozást nyújtó (gyermekek átmeneti otthonai, családok átmeneti otthonai) intézmények férőhelyeinek egyenetlen a területi elosztása, valamint az ebből következő túlszűfolttság és hosszú várakozási idő.

Összegzés

Vizsgálatom igazolta az anyagi veszélyeztetés miatti családból való kiemelés tárgyában folytatott korábbi ombudsmani és más vizsgálatok megállapításait és statisztikai adatokat, miszerint *a nevelésbe vett gyermekek közel harmada elsődlegesen a család anyagi helyzete miatt él gyermekvédelmi gondoskodásban.*

Összefüggés van a vizsgált területeken a rászoruló családoknak adható pénzbeli és természetbeni juttatások és az anyagi veszélyeztetettségre visszavezethető családból való kiemelés között. A szám adatok alapján ugyanis ahol lehetőség van az Szt. által meghatározott természetbeni, illetve pénzbeli támogatások körének bővítésére és a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók is tudják a rászoruló családokat segíteni, ott anyagi okból kevesebb gyermeket emelnek ki a családból.

A vizsgálatom tapasztalata ugyanakkor az is, hogy csak anyagi támogatással nem előzhető meg a rossz egzisztenciális helyzet esetén a gyermekek családból való kiemelése. A szakértők hangsúlyozták a családok együttműködési készségének és az önkormányzatok vezetői segítségének jelentőségét. Az alapellátásban dolgozók fontosnak tartják a piacképes szakma megszerzéséhez való segítségnyújtást, munkahelyteremtést, családi életvezetési tanácsokat. Indokolt jobban bevonni a családokat a problémamegoldásba a gyakorlatban működő megoldások általánossá tételével.

Álláspontom szerint az ultima ratio, a fokozatosság mellett a szükségesség és arányosság szempontjait az egyedi esetekben következetesen alkalmazó hatósági jogalkalmazási gyakorlat képes lehet, hogy a gyermek legjobb érdekét szolgálja, miközben megvédbeti a gyermekvédelmi szakmát a megalapozatlan, kritikáktól, támadásoktól.

Probléma az önkormányzati és szociális bérlakások hiánya, az átmeneti gondozást nyújtó helyettes szülők, intézmények hiánya, illetve egyenetlen területi eloszlása. Jelen vizsgálatom során meg kellett állapítanom, hogy a korábbi gyermekjóléti alapellátást monitorozó vizsgálatokat követően a gyermekek átmeneti gondozása tekintetében pozitív változás nem történt.

A gyermekjogokért külön is felelős ombudsmanként rá kell mutatnom, hogy a gyermekek elsődlegesen (dominánsan) vagy kizárólag anyagi veszélyeztetettségre visszavezethető családból való kiemelése pusztán a gyermekjóléti alapellátás eszközeivel, illetve az anyagi támogatások növelésével nem előzhető meg. Az átmeneti gondozást nyújtó férőhelyek bővítése és az igényekhez igazodó területi elosztása kívánatos lenne, de a strukturális problémákat önmagában sem oldja meg.

Meggyőződésem emellett, hogy a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elve, a saját családjában történő nevelkedéshez való joga, valamint a kizárólag anyagi veszélyeztettség miatti családból való kiemelés garanciális tilalma csak a probléma megoldására irányuló összehangolt, folyamatos szociálpolitikai intézkedésekkel lehetséges.

Intézkedéseim

A jelentésben a feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a költségvetési források biztosítása tekintetében a *nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben* – az általam tett javaslatok figyelembe vételével, illetve széleskörű szakmai konzultációt követően

- 1) megynként mérje fel a jelenlegi intézményi hiányosságokat, majd ezt követően tegyen lépéseket célzottan az átmeneti gondozást nyújtó – elsődlegesen – a helyettes szülői és a családok átmeneti otthonai férőhelyei növelése, a férőhelyek kialakításánál a homogénebb, hozzáférhetőbb, az ellátási terület igényeihez igazodó megoldást alkalmazása érdekében;
- 2) segítse elő, hogy a gyermekjóléti alapellátás által nyújtott szolgáltatások elegendő támogatást nyújtsanak az érintett családoknak az érintett gyermekek elsődlegesen, kizárólag anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelésének lehetőség szerinti megelőzéséhez;
- 3) vizsgálja meg egy olyan szakmai munkacsoport felállításának lehetőségét, amelynek célja annak meghatározása, hogy az érintett gyermekek elsődlegesen vagy kizárólag anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelése – a nemzetközi standardok, a szükségesség és arányosság elvének megfelelően – szociálpolitikai eszközökkel miként előzhető meg, illetve orvosolható.

Budapest, 2017. december 12.

Székely László

