

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6579/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Lux Ágnes

Az eljárás megindulása

Panasz érkezett Hivatalomhoz azt sérelmezve, hogy a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezése – a beadványt tevő tapasztalata szerint szinte minden esetben – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben (Gyvt.) előírt határidőket jelentősen túllépi. A beadványt tevő fenntartásában lévő intézményben élő gyermekek több mint egyharmada ideiglenes hatállyal van elhelyezve lakásotthonban és nevelőszülőknél.

A nevelőszülői gondoskodásban lévő gyermekek közül a többségük több mint egy éve, egy gyermek pedig több mint két éve ideiglenes hatályú elhelyezett. Az érintett gyermekek közül több mint tízen 0-3 év közöttiek. A lakásotthonban élő ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek átlagosan több mint 11 hónapot töltenek ideiglenes státuszban, és az ebből fakadó átmeneti, bizonytalan helyzetben.

A beadványt tevő a fentiekhez kapcsolódóan azt is megjegyezte, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottsági szakvélemények nem eléggé alaposak, nem tartalmazzák azokat a háttér információkat (pl. a bekerüléshez vezető okok), és azokat az elégséges szakmai megállapításokat, amelyek feltétlenül szükségesek a gyermekkel folytatandó minőségi munkavégzéshez.

A panasz alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam, különös tekintettel arra, hogy az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére, s a panasz alapján felmerült a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja.*

A fentiek kapcsán az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális és családügyért felelős államtitkárától, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatójától, Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani és Gyermekvédelmi Szakszolgálatának igazgatójától, az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK) főigazgatójától, valamint Budapest Főváros Kormányhivatala, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, a Fejér Megyei Kormányhivatal, a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal, a Pest Megyei Kormányhivatal, a Veszprém Megyei Kormányhivatal, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ, a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területi Gyermekvédelmi Központ, a Veszprém Megyei Gyermekvédelmi Központ, a Hajdú-Bihar Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”*[Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés] és *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.)
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. évi (IX.10) Kormányrendelet (Gyer.)
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)

A megállapított tényállás

I. A vizsgálat nemzetközi háttere és indoklása

1. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének egyik alapvetésének tekinthető 3. cikk, kimondja, hogy „a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek (legfőbb) mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.”

Az Egyezmény 20. cikke a családjuktól megfosztott gyermekek jogainak védelme vonatkozásában rögzíti, hogy „minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.”

Az Egyezmény 25. cikke azt tartalmazza, hogy „a részes államok elismerik az illetékes hatóságok által gondozásra, védelemre, illetőleg fizikai vagy mentális állapota miatt elhelyezett gyermeknek azt a jogát, hogy időszakosan felül kell vizsgálni az említett kezelést, és az elhelyezésével kapcsolatos minden egyéb körülményt.

A Kézikönyv¹ szerint a felülvizsgálatot biztosító 25. cikk azért is fontos, mert jó lehetőséget teremt az érvényesíthető törvényes jogok és biztosítékok kifejlesztésére. Az „elhelyezés időszakos felülvizsgálatát” szabályozó előírások magas színvonalat, célokat és a legjobb gyakorlatot biztosíthatják az elhelyezés során a gyermekekkel dolgozó szakemberek számára, és biztosíthatják a gyermekek jogainak érvényesülését, mint például azt a jogot, hogy meghallgassák őket, hogy kapcsolatban maradhassanak a külvilággal és hogy hozzáférésük legyen tényleges panasztételi eljáráshoz.

2. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága (a továbbiakban Bizottság), a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásának monitorozása során arra a felismerésre jutott, hogy az érintett döntéshozók és jogalkalmazók sem a szakpolitikákban, sem a gyakorlatban nem veszik gyakran megfelelően figyelembe a családokat és gyermekeket érő kihívásokat, nehézségeket. A gyermekek jogai és a jogok alkalmazásának gyakorlata között fennálló jelentős eltérések felismerése arra ösztönözte a Bizottságot, hogy a 2005-ben megrendezett Általános vitanapját² a családjukon kívül nevelkedő gyermekek témakörének szentelje. Az említett vitanap eredményeképpen a Bizottság kulcsfontosságú javaslatot tett, és felhívta a nemzetközi közösséget, a részes államokat, az ENSZ szakosított szervezeteit, a civil szervezeteket, szakértőket, egyetemi oktatókat arra, hogy közösen dolgozzanak ki olyan nemzetközi szabályokat, amelyek szakértő útmutatást biztosítanak az államok és felelős szerveik számára a Gyermekjogi Egyezmény gyakorlati alkalmazásának elősegítése érdekében.

¹ Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához. A magyar kiadást szerkesztette: dr. Herczog Mária. UNICEF-CSAGYI. Budapest, 2007. 275.o.

² <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2012.htm>

A Bizottság vitanapjáról szóló jelentésében aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a gyermekeket az általános gyakorlat szerint intézetekben helyezik el. A Bizottság nyugtázta, hogy egyetértés mutatkozott abban, hogy a gyermek harmonikus fejlődéséhez a családi környezet biztosítja a legjobb lehetőségeket, de találni kell elhelyezési módokat a család és az intézeti nevelés között is. Ilyen lehetőség lehet a családnál, vagy tágabb családnál történő hagyományos elhelyezés, a nyitott ellátó központok, a nappali vagy éjszakai ellátás, a sürgősségi elhelyezés, az átmeneti tartózkodást biztosító más megoldások.

A szüleiktől elszakított gyermekek tekintetében a Bizottság 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 általános megoldás, amely minden helyzetre illik.

A Bizottság üdvözölte azt a fontos és alapvető elismerést, amit az „*Útmutató a gyermekek alternatív gondozásához*”³ című dokumentum elfogadásával az ENSZ Közgyűlése 2009. november 20-án, a Gyermejkjogi Egyezmény létrejöttének 20. évfordulóján tett.

Az Útmutató ajánlást tartalmaz az alternatív gondoskodásba kerülés megelőzése vonatkozásában is, amelyben felhívja a részes államokat, hogy a gyermekek családjuktól történő elválasztásának megelőzésére tett erőfeszítések részeként mindent tegyenek meg azért, hogy

- megfelelő, és kulturális szempontból is érzékeny intézkedéseket hozzanak,
- támogatást nyújtsanak azon családok számára, akik lehetőségeit, gondozási képességeit olyan tényezők korlátozzák, mint valamilyen fogyatékoság, túlzott kábítószer és alkoholfogyasztás, az őslakos és a kisebbségi családokkal szembeni diszkrimináció;
- megfelelő gondoskodást és védelmet biztosítsanak a különösen veszélyeztetett gyermekeknek;
- tegyenek kiemelt erőfeszítéseket a gyermek, avagy a szülők bármilyen státuszával összefüggésben megnyilvánuló diszkrimináció ellen, beleértve ebbe a szegénységet is.

Az alternatív gondoskodással kapcsolatos valamennyi döntésnek teljes mértékben figyelembe kell vennie, hogy – elvileg – az a legkívánatosabb megoldás, ha a gyermek a lehető legközelebb marad a szokásos lakóhelyéhez annak érdekében, hogy lehetővé váljon a kapcsolattartás és a családba történő mielőbbi visszahelyezés, és hogy minimális legyen a gyermek oktatásában, valamint a kulturális és szociális tevékenységeiben okozott törés. Az alternatív gondozásban részesülő gyermekekkel kapcsolatos döntések meghozatala során rendkívül fontos a gyermekek számára a stabil otthon biztosítása, továbbá a gondozóikhoz való, a biztonságot és állandóságot jelentő kötődés kialakulásának alapvető szükséglete.

A gyermekek családból történő kiemelését, legvégső megoldásként kell alkalmazni, és – ha lehetőség van rá –, akkor ez az elhelyezés legyen ideiglenes, vagy a lehető legrövidebb ideig tartó. A családból való kiemeléssel kapcsolatos döntéseket rendszeresen felül kell vizsgálni, és amikor már megszűnt, avagy megoldódott a családból történő kiemelés eredeti oka, akkor a gyermeknek meghatározott értékelési szempontok szem előtt tartása mellett, a vér szerinti családba történő visszatérése szolgálja a legfőbb érdekét.

A szegénység és rossz szociális helyzet, illetve a szegénységnek közvetlenül és kizárólagosan betudható körülmények, önmagukban, soha nem szolgálhatnak okként a gyermeknek a családból való kiemelésére, alternatív gondozásba vételére, illetve a családba való visszahelyezés akadályának, hanem ezekre az okokra olyan jelzésként kell tekinteni, amelyek azt mutatják, hogy a családnak ilyen irányú támogatásra van szüksége.

³<https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Alternat%C3%ADv+gondolkod%C3%A1s+a+gyermekekr%C5%91+%26%23x2013%3B%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf/adeddbf2-8efb-47f8-ac70-4614a0ebfcd8;jsessionid=DBDEB125B452B3667DC7F97D73881032?version=1.0>

A családnak és a gyermeknek a családba történő visszatérésére történő felkészítése és támogatása érdekében a gyermek helyzetét olyan, megfelelő szempontok alapján kijelölt személynek, illetve csapatnak kell elemeznie, akiknek módja van multidiszciplináris tanácsadási lehetőségek igénybevételére. Ezt az elemző tevékenységet a különböző érintett szereplőkkel (a gyermek, a család, az alternatív gondozást biztosító személy) folytatott konzultációk keretében kell elvégezni, annak érdekében, hogy megfelelő döntést lehessen hozni arról, hogy van-e lehetőség a gyermek hazagondozására, és hogy mindez a gyermek legfőbb érdekét szolgálja-e, továbbá annak eldöntésére, hogy mindehhez milyen lépések megtételére van szükség, és kiknek az ellenőrzése alatt.

Megjegyzendő, hogy a *Civil (Alternatív) Jelentés az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény magyarországi végrehajtásáról (2006-2012)* szülő dokumentum szerint, a Gyermekjogi Egyezmény, a gyermekek jogát a beavatkozások időszakos felülvizsgálatáról szóló 25. cikkéhez kapcsolódóan tartalmazza azt a megállapítást, hogy:

„Az időszakos felülvizsgálatok többnyire formálisak, a gyerekek több mint 95%-a a korábbi gondozóhelyén marad, és noha kötelező a Gyermekjeink védelmében – a Looking after Children – felmérő és dokumentációs rendszer használata, ez gyakran nem történik meg érdemben. A legtöbb esetben papírok alapján döntenek, se a szülőt, se a gyereket, de a szakembereket se hallgatják meg.”

3. A *Központi Statisztikai Hivatal (KSH)* 2011-es felmérése szerint a Budapesten ideiglenes hatállyal (IH) 31-60 napig gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek száma 38 fő, nevelőszülőknél pedig 6 fő; a 61-naptól 1 évig terjedő időtartamban, gyermekotthonban IH elhelyezett gyermekek száma 33 fő, nevelőszülőknél 32 fő, de voltak nevelőszülőnél 7-10 évig IH elhelyezett gyermekek is. Hasonló a helyzet több megyében, a 61 naptól 1 évig terjedő időtartamban ideiglenes hatállyal gyermekotthonban és nevelőszülőknél elhelyezett gyermekek száma vonatkozásában, így például Pest megyében (36 illetve 31 fő), Fejér megyében (17 illetve 15 fő), Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (63 illetve 58 fő), Hajdu-Bihar megyében (33 illetve 32 fő), Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (38 illetve 24 fő), Bács-Kiskun megyében (26 illetve 41 fő) és Veszprém megyében (17 illetve 9 fő).

II. A megkeresett szervek válaszai

1. Az *Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális és családügyért felelős államtitkára* tájékoztatása szerint a szaktárca, érzékelve az ideiglenes hatályú elhelyezés alkalmazásával kapcsolatos, megkeresésében is megjelenített problémákat, a gyámhatósági és gyermekvédelmi intézkedések szakmai felügyelete során különös hangsúlyt helyezett és szándékozik helyezni arra, hogy a gyermek családjából történő kiemelésének ezen eszközét a Gyvt.-ben foglalt esetben, az indokoltság alapos vizsgálatával és a gyermek érdekének szem előtt tartásával alkalmazzák-e. A gyakorlati tapasztalatok ugyanakkor azt mutatták, hogy nem csupán az általam kiemelt megyékben, hanem *az egész országban problémát jelent az ideiglenes hatályú elhelyezés elhúzóódása*, az ideiglenes hatályú elhelyezés és az átmeneti nevelésbe vétel alkalmazási eseteinek elhatárolása és emiatt az ideiglenes hatályú elhelyezésnek a nevelésbe vétel előkészítéseként való alkalmazása.

Sürgető igényként fogalmazódott meg az ideiglenes hatályú elhelyezés és a nevelésbe vétel egyértelműbb szabályozására. Világossá vált az is, hogy a gyámhatósági eljárás folytatása, valamint a gyermekvédelmi szakellátás nyújtása során a gyermeki jogok képviselésének megerősítésére van szükség. *E célok mentén történt meg a Gyvt. átfogó módosítása 2014. január 1-jei hatállyal.*⁴ A módosítás jelentős mértékben érintette az ideiglenes hatályú elhelyezést és a nevelésbe vételt, mind a gyámhatósági eljárás, mind a területi gyermekvédelmi szakszolgálat feladatai tekintetében.

⁴ A szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi XXVII. törvény keretében

Az új szabályozás még inkább hangsúlyozza, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezést akkor kell elrendelni, ha a gyermek érdekében kifejezetten azonnali intézkedés szükséges. Ezt a feltételt a Gyvt. 72. § (1) bekezdése és a gyámhatóságokról, valamint a Gyer. 2014. január 1-jétől hatályos 95. § (1) bekezdése is tartalmazza.

Az átfogó módosítás jelentős eleme az átmeneti és a tartós nevelésbe vétel jogintézményeinek összevonása, ami által lehetőség nyílik arra, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezést valóban csak a gyermek veszélyeztetettségét előidéző azonnali intézkedést igénylő helyzetben alkalmazzák a hatóságok. Abban az esetben, amikor a gyermek veszélyeztetettsége miatt elrendelt védelemben vétel, illetve a gyermekjóléti alapellátás keretében végzett családgondozás nem járt eredménnyel, nem ideiglenes hatályú elhelyezésről, hanem a gyermek nevelésbe vételéről kell rendelkeznie a gyámhivatalnak. A nevelésbe vételi eljárás során – a gyermekjóléti szolgálattól beszerzett környezettanulmány és javaslat alapján, a szülő vagy más törvényes képviselő és az ítélőképessége birtokában lévő gyermek meghallgatását, valamint szükség esetén az óvoda, iskola, védőnő véleményének beszerzését követően – a gyermek családból való kiemelésével egyidejűleg rendelkezni kell a gyermek ideiglenes gondozási helyéről, a gyermekvédelmi gyám kirendeléséről és a kapcsolattartás szabályairól. A nevelésbe vételt követően kerül sor a gyermek személyes jelenlétét igénylő, a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság által végzett személyiségvizsgálatra, az ellátási szükséglet meghatározására és az ennek megfelelő gondozási hely kijelölésére, valamint a járulékos kérdések eldöntésére.

A Gyvt. 2014. január 1-jétől hatályos 77. § (1) bekezdése hiánypótló módon meghatározza a nevelésbe vétel célját. E szerint a nevelésbe vétel célja a gyermek otthont nyújtó ellátásának és törvényes képviselőjének biztosítása, amíg a gyermek családja képessé válik a gyermek visszafogadására, vagy számára családbafogadó gyám rendelésére kerülhet sor, vagy örökbefogadása megtörténik vagy eléri nagykorúságát, ha az előzőekben foglaltak teljesülésére nincs lehetőség. Utóbbi esetben a nevelésbe vétel célja a törvényes képviselő és az otthont nyújtó ellátás biztosítása mellett a gyermek felkészítése az önálló életre. A nevelésbe vétel céljának rögzítése szintén garanciális jelentőséggel bír abból a szempontból, hogy a gyámhivatal az adott helyzetben valóban a gyermek érdekének megfelelően alkalmazza az egyes gyermekvédelmi hatósági intézkedéseket.

A módosításokkal a szaktárca várakozásai szerint megszüntethető az a gyakorlat, amely szerint az ideiglenes hatályú elhelyezést a nevelésbe vétel előkészítésére használják. A nevelésbe vétel céljának megfelelő elrendelésével az ideiglenes hatályú elhelyezések száma várhatóan jelentősen csökkenni fog.

Egyrészt a nevelésbe vétel – mely minden esetben együtt jár a gyermekvédelmi gyám kirendelésével – garanciát teremt arra, hogy a gyermek családból történő kiemelésével járó bizonytalanság ne növekedjen indokolatlanul. Másrészt, ha visszaesik az ideiglenes hatályú elhelyezések száma, a gyámhivatalok és a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok hatékonyabban tudják koordinálni ezzel kapcsolatos feladataikat. Ily módon pedig az eljárások elhúzódása is megakadályozható.

A nevelésbe vételi határozat azonnali végrehajthatósága tekintetében és a jogorvoslati jog gyakorlásában nem történt változás a hatályos szabályozáshoz képest. A nevelésbe vétel szabályozásához kapcsolódóan sor került a nevelésbe vétel felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezések módosítására is oly módon, hogy a Gyvt. kifejezetten meghatározza, hogy a gyermek családból történő kiemelése óta eltelt időhöz és a gyermek életkorához kötötten milyen szempontokat kell értékelnie a gyámhivatalnak a nevelésbe vétel megszüntetése vagy fenntartása kérdésében.

Az Gyvt. új 80/A. § (1) bekezdésének megfelelően a gyámhivatalnak az első két évben félévente, majd a harmadik évtől évente a következő kérdésekben kell döntést hoznia a felülvizsgálat során:

- a gondozási hely megfelelősége a gyermek számára,
- az egyéni elhelyezési tervben foglaltak teljesülése,
- a szülővel, illetve más hozzátartozóval való kapcsolattartás alakulása,
- a nevelésbe vétel megszüntetéséhez szükséges feltételek változása,
- a szülői felügyeleti jog visszaállítása iránti perindítás szükségessége,
- a gyermek családbafogadásának lehetősége, a gyermek harmadik személynél történő elhelyezése iránti perindítás szükségessége,
- az örökbe fogadhatóvá nyilvánítás iránti eljárás, illetve a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti perindítás szükségessége,
- különösen kilenc év alatti gyermek esetén a gyermek örökbefogadásának lehetősége,
- örökbe fogadható gyermek esetén az örökbefogadása érdekében a területi gyermekvédelmi szakszolgálat által tett intézkedések.

Azon nevelésbe vett gyermekek esetében, akik több mint két éve nevelkednek gyermekvédelmi szakellátásban és 9. életévüket betöltötték, kétévente kerül majd sor felülvizsgálatra. Mivel a gyakorlati tapasztalatok alapján az örökbefogadásnak ebben az életkorban már nincs reális esélye, e szempont értékelése nem lesz kötelező. Természetesen, ha a gyermekvédelmi gyám javaslata az örökbefogadásra is irányul, a gyámhivatalnak döntést kell hoznia a kérdésben. A felülvizsgálat előkészítésében döntő szerepet szán a Gyvt. a gyermekvédelmi gyámnak, aki a gyermek érdekét valamennyi lényeges, a gyámhivatal által eldöntendő kérdésben független módon képes lesz képviselni.

A jogszabályi környezet megváltozásától azt várja a szaktárca, hogy a gyermekek szakellátásban való nevelkedésének ideje csökkeni fog és a jelenleginél hamarabb és hatékonyabb módon kerül sor hazagondozásukra vagy örökbefogadásukra. Célja továbbá a szabályozásnak az is, hogy az otthont nyújtó ellátás biztosítása során a gondozási hely kijelölésével, megváltoztatásával, illetve az ellátási szükséglet megállapításával kapcsolatos kérdésekben megfelelő időben és a gyermek egészségét, testi, lelki fejlődését elősegítő módon szülessen gyámhivatali döntés.

A nevelésbe vétel jogintézményének új szabályozása mellett *a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságok által elkészített szakvéleményeknek a nevelésbe vételi eljárásban betöltött szerepének megerősítését is kiemelten fontosnak tartja az ágazati irányítás.* Ezt szolgálja, hogy az Új Széchenyi Terv keretében a TÁMOP 5.4.1-12. „Szociális Szolgáltatások Modernizációja” című kiemelt projektben kidolgozásra kerül a szakértői bizottság által végzett személyiségvizsgálat egységes szempontrendszere, továbbá meghatározásra kerülnek a szakvélemény kötelező tartalmi elemei.

Jelenleg ugyanis nem létezik egységes szakmai protokoll és módszertan a szakvélemények elkészítéséhez és a felülvizsgálatok végzéséhez.

A megváltozott jogszabályi környezethez igazodó egységes jogalkalmazás érdekében a szaktárca a fentiekén túl iratmintákkal igyekszik segíteni a gyámhivatalok munkáját, valamint a 2014. évi ellenőrzési tervében kiemelt szerepet kap az újonnan bevezetett szabályozás gyámhivatalok általi végrehajtásának ellenőrzése is.

2. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) főigazgatója válaszában arról tájékoztatót, hogy az általam vizsgált hét megyében és a fővárosban – a Főigazgatóság fenntartásában működő intézményekben – adatgyűjtést végeztek. A válaszok összegzése alapján megállapították, hogy *az ideiglenes hatályú elhelyezés idejére vonatkozó jogszabályi rendelkezést egyetlen megyében sem sikerült betartani, a legkedvezőbb adat is több mint másfélszerese a törvényi határidőnek. Az ideiglenes hatályú elhelyezésben töltött idő átlaga – jelentős megyei eltérések mellett (a legkedvezőtlenebb adatokat Bács-Kiskun és Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből közölték) – a nevelésbe vettek esetében a törvényi előírásnak több*

mint háromszorosa, azok körében, akiknek a beutalását megszüntették, több mint kétszerese. Az IH elhelyezett gyermekek gondozásban töltött időtartamát elemezve megállapítható, hogy az SZGYF adatai nagyban hasonlítanak – az általam is használt – KSH által közölt országos adatokra: a vizsgált megyékben 2013. december 31-én a gyermekek 18 százaléka volt legfeljebb 30 napja IH elhelyezett, ugyanez az adat országosan 19,6 százalék volt 2011. december 31-én és 18 százalék 2012. december 31-én.

Az OSAP adatszolgáltatás alapján elmondható, hogy 2013. december 31-én a vizsgálatban szereplő hét megyében és a fővárosban az IH elhelyezettek száma 1168 fő, köztük 136 külföldi állampolgár (12%). A gyermekek 18 százaléka legfeljebb 30 napja volt IH elhelyezett, 21 százaléka 31-60 napja, 56 százaléka 61 nap és 1 év közötti időtartamban, 1-2 éve 3 százaléka, 2 éve vagy annál hosszabb ideje 2 százaléka (3 évnél hosszabb ideje IH-ban lévő külföldi állampolgárok).

Bár az adatok ismeretében felmerülhet, hogy a jelenlegi feltételek között reálisnak tekinthető-e egyáltalán a jogszabályban előírt határidők, az SZGYF – egyetértve azzal a jogalkotói szándékkal, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartama az érintett gyermekek érdekében a lehető legrövidebb legyen – megvizsgálta, hogy a kompetenciájába tartozó területeken milyen intézkedéseket tehet az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartamának csökkentése, valamint az időszakos felülvizsgálatok jogszabályi előírásoknak megfelelő lebonyolítása érdekében. Így a főigazgató arról tájékoztatót, hogy

- a költségvetés nyújtotta keretek között megvizsgálja a megyei/fővárosi gyermekvédelmi szakszolgálatok, ezen belül a gyermekvédelmi szakértői bizottságok szakmai létszáma bővítésének, valamint a tárgyi eszközök fejlesztésének lehetőségét;
- a fenntartói ellenőrzések során kiemelt szempontként kezelik „A gyermekeink védelmében” dokumentációs rendszer előírás szerinti használatát, az adatlapok vezetését;
- mivel a tapasztalatok szerint a TÁMOP 5.4.1. „Szociális és gyermekvédelmi szabályozó rendszer kidolgozása” projekt keretében a gyermekvédelmi szakértői bizottságok számára kimunkált protokoll nem ismert az érintettek teljes köre számára, az SZGYF, mint fenntartó, gondoskodik az anyag teljeskörű megismertetéséről, elterjesztéséről;

A gyermekvédelmi szakértői bizottságok egységes munkavégzésének elősegítése érdekében, minta adatlap rendszert dolgoztak ki a szakértői vélemények elkészítéséhez a TÁMOP 5.4.1-12/1 projekt keretében, amelynek kipróbálása folyamatban van. *Véglegesítés után célszerűnek tartanak az adatlap rendszer alkalmazását jogszabályban rögzíteni.* Amennyiben erre nem kerül sor, fenntartóként elrendelhetik annak használatát.

Reményeik szerint a gyermekvédelmi gyámság intézményének bevezetésével egy olyan új, a fenntartói érdekektől független szereplő lép be a rendszerbe, aki az elhelyezések és a felülvizsgálatok során markánsan képviseli a gyermekek legjobb érdekét. A fenntartó rendelkezésére álló eszközökkel támogatják a gyermekvédelmi gyámok munkáját.

Az SZGYF által végzett adatgyűjtés során, az ideiglenes hatályú elhelyezéssel kapcsolatos felülvizsgálatok jogszabályi előírásnak megfelelő időben történő teljesítését akadályozó okokra vonatkozó kérdésekre adott válaszban az alábbi tényezők szerepeltek:

- (1) *Az esetek egy részében a gyámhivatal a gyorsabb ügyintézés érdekében haladéktalanul megkeresi a gyermekvédelmi szakszolgálatot, máskor előzetesen megvizsgálja, hogy az IH felülvizsgálatához szükséges-e szakvéleményt kérnie, ez időt vesz igénybe, és késleltetheti a felkérés megküldését.*
- (2) *A szükséges előzményi iratok és információk beszerzése jelentős időt igényelhet. Gyakran előfordul, hogy a jogszabályi előírás ellenére a gyámhivatal nem továbbítja az előzményeket a szakszolgálatnak, ilyenkor a folyamat gyorsítása érdekében a bizottságnak kell beszereznie azokat. Ezekben az esetekben a*

munkafolyamat a szakvélemény elkészítéséhez szükséges teljes iratanyag rendelkezésre állásától indul. Az előzmények összegyűjtése bizonyos esetekben – például gyakran költöző családoknál – különösen bonyolult és hosszadalmas lehet. Mivel ezek hiányában nem készíthető szakmailag elfogadható szakvélemény, szükséges volna ennek a részterületnek a pontos jogi szabályozása.

- (3) *Nehezíti a szakszolgálatok, benne a szakértői bizottságok munkáját a személyi feltételek elégtelensége.* Egyes szakterületeken különösen nehéz megfelelő szakembert találni, elsősorban gyermekorvost, pszichiátert, pszichológust. A tárgyi feltételekkel kapcsolatban az *informatikai rendszer fejletlenségét* említették. Az SZGYF, mint fenntartó figyelmet fordít a feltételek biztosítására, törekszik azok javítására.
- (4) *Gyakori hátráltató tényező, hogy a gyermek nem jelenik meg a vizsgálaton,* különböző okokból kifolyólag, például mert a beutaló határozatot nem hajtották végre; esetleg a szülő nem gondoskodik a gyermek megjelenéséről, vagy a fiatal engedély nélkül távol van a gondozási helyről; a gyermek nincs vizsgálatra alkalmas állapotban.
- (5) *Hosszabbítja az IH elhelyezés időtartamát, ha nem áll rendelkezésre a gyermek feltárt szükségleteinek megfelelő, a szakértői javaslatban szereplő gondozási hely,* ez leggyakrabban speciális ellátási szükséglet esetén, anya és gyermeke, valamint nagy létszámú testvérsorok együttes elhelyezésénél fordul elő.
- (6) *Meghosszabbítja a folyamatot, ha illetékességi probléma merül fel:* ha az illetékességet tisztázni kell, illetve az eset átadás lebonyolítása, amennyiben más megye az illetékes.
- (7) *A mai napig hiányzik a szakértői bizottságok működésére és eljárásrendjére vonatkozó részletes szabályozás,* bár a Gyvt. előírja ennek megalkotását.⁵ Csupán a megyei/fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságok összetételére (vezető, pszichológus, gyógypedagógus, pszichiáter, orvos, családgyógyász) és a vizsgálatok számára (évi 100 új vizsgálatra kerülő gyermek/fő) tartalmaz előírást a 15/1998. NM rendelet 1. sz. melléklete. Szabályozás hiányában egyes szakértői bizottságok a helyben kidolgozott SzMSz és szakmai program, mások a bizottsági tagok munkaköri leírása alapján dolgoznak, de van olyan megye is, ahonnan azt a választ kapták, hogy a szakemberek a szakmai szabályok betartása mellett az általuk alkalmasnak ítélt módszerekkel végzik a vizsgálatokat, majd a bizottsági tagok esetmegbeszélést tartanak, ahol konszenzusos véleménnyel alakítják ki javaslatukat.

3. Az OBKD főigazgatója a vizsgált hét megye és a főváros gyermekjogi képviselőinek három kérdésre fókuszáló⁶ tájékoztatását összegezve az alábbiakról informált.

I. Az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzóadásának okai vonatkozásában:

Bács-Kiskun megyében a TEGYESZ nem működtet ellátórendszert, így a gondozási helyre történő javaslatához minden esetben meg kell keresnie a szolgáltatókat. A szolgáltató befogadó nyilatkozata vonatkozásában jelentős késedelemmel (vagy nemleges tartalommal) kapnak választ. A gyámhatóságok több esetben az ideiglenes hatályú elhelyezést követően felfüggesztik az eljárást. A gyámhivatalok sokszor nem fogadják el az elhelyezési tervet, visszaküldik az anyagot és új terv készítésére kérik fel a TEGYESZ-t.

⁵ Gyvt. 162 § (2) j) pont: „Felhatalmazást kap a miniszter, hogy rendeletben szabályozza a gyermekvédelmi szakértői bizottság eljárásának részletes szabályait”

⁶ 1. Mi az oka az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzóadásának? 2. Milyen szakmai protokoll, módszertan alapján készítik a szakvéleményeket, végzik a felülvizsgálatokat? 3. Érkeztek-e panaszok a gyermekjogi képviselőkhöz az ideiglenes hatályú elhelyezések kapcsán, illetve a gyermekjogi képviselők saját hatáskörükben éltek-e panasszal valamilyen fórumnál?

Lakcímváltozás (illetékesség) is bonyolíthatja több esetben az elhelyezési folyamatot. Az esetszámok az elmúlt 3 évben emelkedő tendenciát mutatnak. Külön problémát jelent a vizsgálatokon – elsősorban szökés miatt – meg nem jelenők száma. Előfordult az is, hogy az eljárás során a szolgáltató megváltoztatta a gondozási helyre történő javaslatát. Amennyiben az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság (OGYSZB) vizsgálata válik szükségessé, az is jelentős időelhúzódot eredményez.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében problémát jelent, hogy a gyámhivatalok számára meghallgatási kötelezettség a vér szerinti szülőkre (is) vonatkozik, akik sokszor nem elérhetőek, idézésre nem jelennek meg. A határidő betartását nehezíti az alapellátásból a vélemények megkérése, beszerzése, valamint a környezettanulmány elkészítése, ami a legtöbb esetben nem valósul meg a 35 napos időtartam alatt. A BAZ megyei szakértői bizottság erősen túlterhelt, munkatársi létszámát 2013. évben növelni kellett az ellátandó gyermeklétszám alakulását figyelve. 2012. december 31-ig az ideiglenes hatályú elhelyezés a jegyzői gyámhatóság illetékességébe tartozott. A gyermek szükségleteinek megfelelő gondozási hely nem áll rendelkezésre, különösen a csecsemőkorú és a serdülőkorú gyermekek esetében. Sok gyermek van szökésben, ez alatt az idő alatt nem vizsgálhatóak a szakértői bizottság által, de az ideiglenes hatályú elhelyezést sem vizsgálja felül a gyámhivatal ezen időszak alatt.

A *fővárosi* gyermekvédelmi rendszerbe ideiglenes hatályú elhelyezettként kerülő gyermekek esetében sem valósul meg a jogszabály által előírt 35 napon belüli felülvizsgálati határidő. A rendelkezésre álló adatok alapján azt tapasztalható, hogy az elmúlt években tovább nőtt a felülvizsgálati idő, átlagosan 90-95 nap szükséges a felülvizsgálatok elvégzéséhez. Az okok több tényezőre vezethetők vissza: a szakszolgálathoz érkező vizsgálati felkérés elmaradása vagy későn történő megküldése; az eljárási rend összetettsége, valamint az azokat alkotó részterületek eljárási határideje már önmagában lehetetlenné teszi a határidő tartását; a gyermekek, különösen a kamaszokban lévők vizsgálata gyakran a szökéseik miatt nem tud megvalósulni; a gyermekek személyiségi állapota, összetett probléma köre miatt a megfelelő, a szükségleteiknek megfelelő gondozási hely kiválasztása növeli az eljárás lefolytatásának idejét; gyakran merülnek fel illetékességi problémák a főváros területén; valamint a statisztikai adatokat erőteljesen torzítják azok az esetek, amelyekben szélsőségesen hosszú ideig tartott a gyermekek IH elhelyezése, szökés miatt vagy azért, mert a szülő külföldre távozott a gyermekekkel; több esetben a gyámhivatal nem fogadja el az elhelyezési javaslatot, s azt visszaküldi a szakszolgáltatónak.

Fejér megyében 2013-ban 134 gyermeket helyezett el a gyámhivatal ideiglenes hatállyal. A szakszolgálat tájékoztatása alapján a gyámhivataloktól jellemzően 15-90 napon belül érkezik felkérés a beutalást követően és ez már jelentős csúszást eredményez. A gyámhivatalok határozataikat jellemzően 30-60 napon belül, néhány esetben 90 nap alatt hozzák meg az átmeneti vagy tartós nevelésbe vételről az elhelyezési javaslat megküldése után. Problémát jelent a megyében a gyermekek szökése, egyéb hatósági ügye (letartóztatás), betegsége a vizsgálatok megfelelő időben történő elkészítése tekintetében. A szakértői bizottság minden esetben jelzéssel él a gyámhivatal felé a vizsgálat elmaradásának, csúszásának okáról. A szakértői bizottság munkáját gyakran hátráltatja, hogy a gyermekjóléti szolgáltatóktól késve, hiányosan érkezik tájékoztatás a megkeresésre. A gyámhivatalok esetében illetékességi területükön kívül élő hozzátartozó meghallgatása okán kért belföldi jogsegélyek, a szülők felkutatásának nehézségei, az illetékességi ügyek, illetve az IH elhelyezések szülők általi megfellebbezéséből adódnak a késedelmek. Elhúzódhat egy felülvizsgálat akkor is, ha a gyámhivatal vizsgálni tudja a gyermek családba-fogadásának esélyeit. A határidők csúszásához vezettek a járási hivatalok felállása körüli bizonytalanságok, a feladatok újra-osztása, a szakemberek pályaelhagyása is.

Hajdú-Bihar megyében, ha a gyermek folyamatos szökésben van, nincsenek iratai, nincs rá mód, hogy elkészítsék őket, és a szakértői bizottság sem tudja megvizsgálni, így nincs mire javaslatot tenni. Több testvér közös beutalása esetében, amennyiben egyikük tartós szökésben van – mivel a javaslat minden gyermekre közösen vonatkozik –, iratok hiányában tolódik az ügyük. Sokszor merül fel problémaként, hogy az illetékes gyámhivatal nem kéri fel a szakértői bizottságot a vizsgálat elkészítésére, illetve a vizsgálat megalapozottságához (az ügy alapos ismeretéhez) szükséges iratanyagot nem, vagy csak hiányosan továbbítja.

Pest megyében az ideiglenes hatályú elhelyezésnél a megyei gyakorlat azt mutatja, hogy szinte mindenkit – korosztálytól, a bekerülés indokától, a testvérek számától, a vérszerinti család lakhelyétől függetlenül – családba kívánnak elhelyezni. Ennek egyik oka a megyei befogadó otthonok, intézményes ellátások hiánya, másrészt a megyében régóta a családba történő elhelyezés a preferált otthont nyújtó ellátási forma. A kiemelés követően vizsgálja a gyámhivatal azt, hogy a gyermeket saját rokonaihoz, családba fogadással vagy más eljárással el tudja-e helyezni, s ezért 1-2 hét elteltével kéri fel a szakértői bizottságot a gyermek vizsgálatára. Nem ritka az illetékesség dilemmája a hivatalok között, melynek eldöntése az eljárás megkezdését követően akár hónapokat is igénybe vesz. A bizottság a felkérést követően 5-15 napon belül behívja a gyermeket szakértői vizsgálatra, és próbál alkalmazkodni a gyermekhez vizsgálati helyszín megjelölésében is. Kamaszoknál az ideiglenes hatályú elhelyezés alatti engedély nélküli távollét akadályozza a szakértői bizottság vizsgálatát. A gyermek speciális szükségletének esetleges felmerülése is meghosszabbítja az eljárási határidőt, tekintettel arra, hogy a megye a pszichiáteri vizsgálatot csak a Vadaskert Kórház szakembereivel tudja biztosítani, ahová a gyermekeket külön időpontban kell elvinni, így átlagosan 2-3 héttel hosszabbodik meg a javaslat elkészítése. Túlterheltek a gyámhivatalok, pl. az érdi gyámhivatal 8 ügyintézője közül 2-4 dolgozik rendszeresen.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az eljárás szabályainak összetettsége miatt az eljárási határidő nem tartható be. A szökések ideje alatt a szakértői bizottság nem tudja megvizsgálni a gyermeket, így nem történik meg az elhelyezési tárgyalás, és az átmeneti nevelésbe vételt elrendelő határozat meghozatala. Szintén jellemző oka a késésnek, hogy az illetékesség váltás, ami miatt nem tud időben megtörténni a kiskorú vizsgálata. A gyámhivatal az átmeneti nevelés helyett az ideiglenes elhelyezés megszüntetésének lehetőségeit vizsgálja, a szülőket próbálja új és újabb határidőkkel alkalmassá tenni a gyermek családba történő visszagondozására.

Veszprém megyében 2013. december 9-ig 112 gyermeket helyezett el a gyámhivatal ideiglenes hatállyal 2013-ban. A szakszolgálat tájékoztatása alapján a területi gyermekvédelmi szakszolgálatnál az ideiglenes hatályú beutalástól az elhelyezési javaslat megküldéséig átlagosan eltelt napok száma (nevelőszülőnél elhelyezett gyermek esetében 43 nap; lakásotthonban elhelyezett gyermek esetében 39 nap; különleges gyermekotthonban elhelyezett gyermek esetében 40 nap). Problémát jelent, hogy a gyámhivatalok felkérésüket nem küldik meg időben a szakszolgálatnak. A gyermekjóléti szolgálatok késve küldik meg a tájékoztatásukat a szakértői bizottsághoz, illetve ezek az adatlapok hiányosak, pontatlanul kitöltöttek, így a családgondozó a szükséges információk összegyűjtése érdekében ezen felül is körüljárja a gyermek helyzetét. A gyermekek szökéséből adódóan sok esetben fordul elő csúszás annak ellenére, hogy gyakorlatban a gyermek megkerülése esetén a szakértői bizottság azonnal is vizsgál. Veszprém megyében kevés a gondozási hely. komoly problémát okoz a gyermek szükségleteihez igazodó gondozási hely kijelölése. A gyakorlatban a gyermekek számára kijelölt gondozási hely ott van, ahol férőhely van. így meghatározza az elhelyezési tárgyalások időpontját az, hogy a gyermeknek hol és mikortól tudnak férőhelyet biztosítani. Problémát jelent továbbá a belföldi jogsegély okozta csúszások; s a járási gyámhivatalok felállása okozott kezdeti nehézségeket; a speciális szükségletű gyermekek gondozási helyének hiánya.

III. Szakmai protokoll, módszertan vonatkozásában:

A Bács-Kiskun Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálatnál előre ütemezik a vizsgálatokat. 2013. december 15-ig 408 vizsgálatot végeztek, 369 felkérés történt, a többlet a tavalyi évben történt felkérések miatt keletkezett. Jelezték, hogy az előírt 100 esetszámnál lényegesen több vizsgálatot végez egy-egy szakértő. Az elhelyezési értekezleteket az elhelyezési és gyámi csoport szervezi. Minden esetben írásbeli értesítést, esetenként még elektronikus úton is küldenek a résztvevőknek. 2013 nyara óta a szakvéleményt teljes részletességgel készítik és küldik el a gyámhatóságoknak (korábban összefoglaló készült a vizsgálatokról). A szakvéleményben javaslatot tesznek az elhelyezési formára, a kapcsolattartásra és megállapítják a gyermek szükségletét.

BAZ megyében a szakvélemények elkészítéséhez a megyei szakértői bizottság tagjai a TÁMOP 5.4.1. projekt keretében megfogalmazott szakellátási protokoll leírásban megfogalmazottak szerint látják el feladataikat, készítik el a szakvéleményeket. Ennek hivatalos bevezetésére országosan nem került sor, de a BAZ megyei szakértői bizottság használja a munkája során. Az elhelyezési értekezletek tapasztalatai alapján elmondható, hogy a BAZ megyei szakértői bizottság szakvéleményeinek minőségében, szakmai igényességében előrelépés tapasztalható. A szakvélemények megismerésénél több esetben jelezte a gyerekjogi képviselő, ha szembetűnő volt korábbi szakvéleményből átemelés, sablonosság, közhelyes megfogalmazás, a lényeges összegzés, szakvélemény megfogalmazás helyett a részanyagok megállapításainak ismételtetése. Alaki és formai hiányosságot jelentettek korábban az aláírások, dátumozás hiányossága, elmaradása. Érzékelhető a törekvés a megfogalmazott hibák, hiányosságok elkerülésére.

A *fővárosi* szakértői bizottság szakvéleményei jellemzően részletesek, megfelelő információ tartalommal rendelkezők. Amennyiben a vizsgálat közben illetve az előzményi iratok alapján valószínűsíthető a speciális ellátási szükséglet, akkor a gyermeket pszichiáter szakorvos és gyógypedagógus is vizsgálja. Időnként fordul elő aláírás hiánya a szakértői véleményeken. A gyámhivatali felkérést követő 3-5 napon belül megkezdődik a gyermek vizsgálata, a végleges szakvélemény 14-21 napon belül születik meg és azután 5-7 nap múlva tűzik ki az elhelyezési értekezlet időpontját. Amennyiben a szakértői bizottság úgy érzékeli, hogy egy adott ügyben további információkra van szükségük, a javaslat elkészítéséhez esetmegbeszélést hívnak össze.

Fejér megyében a szakértői bizottság tagjai 2013-ban hetente négy munkanapon vizsgálták a gyermekeket. A szakértői bizottság és az elhelyezési csoport között szoros az együttműködés a hatékonyság érdekében. A vizsgálat időpontja minden esetben, a határidő megtartásának figyelembe vételével történik. Az érintettek kiértesítése minden esetben telefonon, több időpont felajánlásával történik az akadályok elkerülése érdekében. A szakvélemény alapos, tartalmát tekintve rendezett, áttekinthető. A családgondozói rész kronológiailag tartalmazza az előzményeket, a környezettanulmányt, jelzőrendszer véleményét, javaslatát. A gyermekjóléti szolgálatokkal a gyermek helyzetének aktualizálása minden esetben telefonon megtörténik.

A pszichológusi rész részletezi a vizsgálat során alkalmazott módszereket. Ennek eredményeit közérthető, szakszavakat mellőző módon, tárgyilagosan írja le. Ha a vizsgálat során felmerül a bántalmazás gyanúja, felkérés készül a gyámhivatalnak annak kivizsgálására. Az orvosi vélemény esetén az orvos javaslata beemelésre kerül a szakvéleménybe – az orvos által aláírt vizsgálati lap hozzátűzése mellett. Az elhelyezési csoport munkatársa a gondozási hellyel kapcsolatban egyeztet a növendékügyi előadóval. Ideiglenes hatályú elhelyezés esetén hetente egyeztetés történik, így időben tervezhető a megfelelő gondozási hely, annak szem előtt tartásával, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezést követően lehetőleg ne legyen új gondozási hely.

Hajdú-Bihar megyében a szakértői bizottság az iratok rendelkezésre állása esetén kitér, majd elvégzi a vizsgálatot. Ezután megteszi a javaslatát, amelyet továbbít az elhelyezési osztálynak, ahol beosztják az időpontot, kiküldik a meghívókat, az elhelyezési értekezleten megszületik a javaslat, amelyet megküldenek a gyámhivatalnak, aki meghozza a határozatot.

Pest megyében a szakértői bizottság és az elhelyezési osztály egy szervezeti egységben működik, ami kihatással van a tevékenységükre is. A bizottsági javaslatok nem fogalmazzak meg az elhelyezési osztály részére egyértelműsíthető szükségleteket, amely a gondozási hely megválasztásánál irányadónak kellene lennie. Ebből adódik, hogy az átmeneti nevelés alatti gondozási helyváltások szükségesek lesznek, kisebb gyermekeknél akár 1 éven belül. A bizottsági javaslat elkészültekor, a megyei gyakorlat szerint az elhelyezési osztály próbálja összehangolni a gyermek szükségleteit az ellátórendszerrel, azonban egyfajta elhelyezési kényszer van. Az elhelyezési tanácskozásokon az esetek jelentős többségében nem valósult meg az a törvényben adott lehetőség, hogy gondozási helyek között választhassanak a gyermekek; az IH beutalás ideje alatt a kapcsolattartás szabályozása több esetben is elmaradt, valamint problémát okoz, hogy a gyermekjóléti szolgálatok családgyámogatói az elhelyezési értekezleteken nincsenek mindig jelen.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a gyámhivatal a határozat meghozatala után azonnal felkéri a bizottságot a szakvéleménye elkészítésére, és elindítja az átmeneti nevelésbe vételi eljárást. A szakértői bizottság véleményének megérkezéséig eltelt időt az eljárási határidőbe nem számítja be.

Veszprém megyében a szakértői bizottság heti egy alkalommal vizsgál. A szakértői bizottság tagjai közül a pszichológust, a gyermekorvost és a pszichiátert szerződéses munkaviszonyban foglalkoztatja a szakszolgálat. Ebből adódóan bármelyik szakember kiesése esetén a vizsgálatok csúsznak. A szakértői bizottság részvizsgálatai közül a komplex személyiség vizsgálat csak a gyermekekre vonatkozik.

IV. Gyermekjogi képviselőhöz érkezett panaszok, megtett intézkedések vonatkozásában:

Bács-Kiskun megyében 2013. második félévében ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában ügyféltől panasz nem érkezett. A gyermekjogi képviselők az eljárási határidők elhúzódnásából eredő jogsértések miatt a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalhoz fordultak, a vizsgálatot a hivatal lefolytatta, annak eredményéről a gyermekjogi képviselőnek tájékoztatást nem küldött. A gyermekjogi képviselők rendszeresen jelzéssel élnek a gyermekvédelmi adatlapokon, az eljárások elhúzódnásának jogsértő volta miatt.

BAZ megyében az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartamával kapcsolatos panasz, észrevétel nem érkezett, azonban a jelenség szakmai egyeztetéseken több alkalommal került megfogalmazásra a területre jellemző általános problémaként. A befogadó otthonban gyakran merült fel problémaként mind a gyermekek, mind a szülei részéről az eljárás elhúzódnásának kérdése, amelyet az illetékes gyámhivatallal történt egyeztetéssel próbáltak orvosolni a gyermekjogi képviselők.

Budapesten a gyermekjogi képviselőkhöz ideiglenes hatályú elhelyezés elhúzódnása miatt az elmúlt évben két esetben érkezett megkeresés. A gyermekjogi képviselő jelzéssel élt az illetékes gyámhivatal, az ügy külföldi érintettsége miatt az EMMI Gyermekvédelmi Főosztálya felé és segítséget nyújtott az alapvető jogok biztosához fordulásban a panaszt benyújtó édesapának. Részt vettek a gyermekjogi képviselők a kerületi gyámhivatalok, a szociális és gyámhivatal és a szakszolgálat által szervezett szakma közti egyeztetéseken. Az elhelyezési értekezleten, a gyermekvédelmi adatlapon észrevételt tettek.

A jelenlegi *fejér megyei* gyermekjogi képviselő 6 hónapja látja el a jogvédői feladatokat, ebben az időben panasz nem érkezett hozzá ebben a tárgykörben, az elhelyezési értekezleteken minden esetben jelzéssel élt az eljárási határidők elhúzódása esetén.

Hajdú-Bihar megyében az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzódása kapcsán panasz nem érkezett a gyermekjogi képviselőhöz.

Pest megye gyermekjogi képviselői azon túl, hogy minden egyes esetben megpróbálják feltárni az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzódásának okát, egyeztetést folytatnak a szakértői és elhelyezési osztály vezetőjével, valamint a TEGYESZ igazgatója felé is jelzéssel éltek. Rendszeresen jelzéssel élnek az illetékes gyámhivatal vezetője felé is a gyermekvédelmi adatlapon.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében konkrét panasz az ideiglenes hatályú elhelyezés elhúzódása miatt nem érkezett a gyermekjogi képviselőhöz. Amennyiben a gyámhivatal a tárgyaláson jelen van, tájékoztatást kér a hosszú ideiglenes elhelyezés okáról, észrevételt tesz a gyermekvédelmi adatlapon.

Veszprém megyében nem érkezett panasz konkrét ügyben a gyermekjogi képviselőhöz. A befogadó otthonban történt látogatás során ugyanakkor azt tapasztalta, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés határideje lejárt, ezért a gyámhivatalhoz fordult tájékoztatásért.

Összegezve a jogvédelmi képviselők tapasztalatait elmondható, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezések határidejének elhúzódása minden megyében hasonló okokra vezethető vissza:

- az eljárási rend összetettségéből adódó időcsúszások;
- a gyermekek vizsgálatának elhúzódása a gyakori és tartós szökések;
- belföldi jogsegély elhúzódása;
- előzményi iratok beszerzésének nehézségei.
- a gyámhivatali vizsgálati felkérés későn történő kiküldése;
- a rendelkezésre álló férőhelyek szűkössége miatt a gyermek számára a szükségleteinek megfelelő gondozási hely kijelölése hosszabb időt vesz igénybe;
- az országban egységes módszertan, protokoll nincs a szakértői vélemények elkészítésére. A TÁMOP projekt keretében kidolgozott módszer alkalmazása országosan nem terjedt el.

Az IH elhelyezések kapcsán a gyermekjogi képviselők tájékoztatásából az is kiderült, hogy *ezen elhelyezések száma nagyon magas*, melyekről azonban a felülvizsgálat kapcsán kiderült, hogy *azok indokoltsága nem volt megalapozott*, valamint az is, hogy a gyermekek számára az elhelyezési értekezleteken nem biztosított a gondozási helyek tekintetében a választási lehetőség. 2014. január 1-jét követően az OBDK-nak az egészségügy területén lehetősége van a hivatalbóli eljárásra is, amennyiben tudomására jut olyan tény, körülmény, vagy olyan intézkedés, illetve mulasztás, amely súlyos vagy az ellátottak nagyobb csoportját érintő betegjogi jogsérelmei okozhat, illetve az egészségügyi szolgáltatások hozzáféréssel, az ellátásszervezéssel, a beutalási renddel, a beteg tájékoztatással kapcsolatos. A gyermekjogi területen hasonló eljárási lehetőség kialakítására törekszik az OBDK olyan esetekben, amikor olyan tény, körülmény merül fel, vagy olyan intézkedés, illetve mulasztás történik, amely súlyos, vagy a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek nagyobb csoportját érintő gyermeki jogi jogsérelmet okozhat.

A főigazgató fontosnak tartaná, hogy az *egészségügyet érintő eljáráshoz hasonlóan az OBDK tájékoztatást kérhessen a gyermekvédelmi szolgáltató vezetőjétől, a fenntartótól, illetve az államigazgatási szervtől, javaslatot tehessen a gyermekvédelmi intézmény, a fenntartó, illetve szociális és gyámhivatal részére intézkedés megtételére.*

4. A vizsgált hét megye és a főváros kormányhivatalai és gyermekjóléti szolgálatai által küldött tájékoztatás az alábbiak szerint foglalható össze.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében – a 2011. évi KSH adatokhoz hasonlóan – a vizsgálat idején is több esetben 60 napon túli volt az ideiglenes hatályú elhelyezések időtartama. 66 gyermek volt ebben a státuszban 61-365 napi idő intervallumban, 3 gyermek 1-2 év közötti, 1 gyermek esetében pedig több mint két éve kelt az ideiglenes hatályú beutalásról rendelkező határozat. A megyei Területi Gyermekvédelmi Központ munkatársai határidőre, és rendszeresen alkalmazzák a „Gyermekeink védelmében” adatlap rendszert. Nehézséget jelent, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok csupán a bizottságok működésével kapcsolatos feladatokat szabályozzák, a szakértői vélemények tartalmi elemeit és formáját nem rögzíti jogszabály, de még erre vonatkozó „módszertani ajánlás” sem áll a bizottságok rendelkezésére. A 2012-ben elindult a TÁMOP 5.4.1-12/1 kiemelt projekt egyik célkitűzése „a gyermekvédelemben egyénre szabott tervezési és értékelési rendszer, illetve annak dokumentációjának kidolgozása”. A projekt keretében – az ágazati minisztérium felkérésére – egy 5 fős munkacsoport alakult, amelynek feladata „egy olyan sztenderdizált vizsgálati módszertan kidolgozása, amely egységessé teszi a gyermekvédelmi szakértői bizottságok munkáját. A munkacsoportban való tevékenységre felkérést kapott a megyei gyermekvédelmi szakértői bizottság vezetője és klinikai szakpszichológusa is. A megyei gyermekvédelmi szakértői bizottság által készített szakvéleményekkel kapcsolatban nem érkezett kifogás, a gyermekekről készült szakértői vélemények tájékoztatásra is alkalmasak a gyermek állapotáról, körülményeiről. A megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala az éves szakmai ellenőrzések során egyetlen alkalommal sem tárt fel hiányosságot sem a bizottság eljárásrendjével, sem a szakvélemények tartalmával kapcsolatban. Viszont évekre visszamenően valamennyi jegyzőkönyv megállapítja, hogy a Bizottság nem az NM rendeletben meghatározott szakmai létszámminimum követelményeknek megfelelően működik. A 2013. október 22-én készült jegyzőkönyv szerint „további 3 fő családgyógyász. 1 fő pszichológus. 2 fő gyermekorvos és 1 fő gyógypedagógus foglalkoztatása szükséges.”

Tapasztalataink szerint a szakvélemények elkészülési idejét azonban nem a vizsgálatok száma és a bizottságban dolgozó szakemberek létszáma befolyásolja leginkább, hanem olyan bizottságon kívül eső okok, mint az előzetes gyermekvédelmi gondoskodásra vonatkozó iratok hiánya és ezek beszerzésének a szabályozatlansága, illetve az ebből eredő nehézségek. Komoly nehézséget jelent továbbá, hogy a szakértői bizottság a felkérések 20-30%-ban nem kapja meg az előzményekre vonatkozó dokumentációt, vagy pedig a kapott iratanyag tartalma nem eléggé informatív, illetve nem aktualizált. (2013. december 20-ig 625 felkérés érkezett a Bizottsághoz, amelyből 116 esetben nem érkeztek meg a vizsgálatához szükséges dokumentumok, és ennek következtében a határidő túllépése 1-36 nap közötti.).

Elsősorban a gyámhivataltól kérik a szükséges dokumentumok pótlását, és amennyiben a gyámhivatalnak sem áll rendelkezésére az iratanyag, akkor – a vizsgálatok mielőbbi elvégzése érdekében a jogszabályokkal ellentétben – közvetlenül a gyermekjóléti szolgálatot keresik meg az említett iratok bizottsághoz történő eljuttatásával kapcsolatban. Az esetek jelentős hányadában (több mint 70%-ban) a gyermekjóléti szolgálatok bocsátják a bizottság rendelkezésére az anyagot.

Összességében megállapítható, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés hosszas fennállása elsősorban a többszereplős eljárás összehangolatlanságának, a szabályozatlanságnak az eredménye. A törvény által megállapított határidő betartásának nélkülözhetetlen eleme az alapellátás dokumentációjának érdemi tartalma, a társ intézményekkel, hatóságokkal való gyors, hatékony együttműködés, és nem utolsósorban a gyermekek sorsáért felelős – jelenleg túlterhelt – szakemberek esetszámainak a törvény által megállapított/megengedett közelítő száma.

<i>SZ-SZ-B megye</i>	1-60 nap között	61-365 napig	1-2 év	2 évnél több
Gyermekotthonban IH elhelyezettek száma	34	21	3	1
Nevelőszülőnél IH elhelyezettek száma	39	45	0	0

A rendkívüli, 1 év időtartamot meghaladó (1 fő 6-14 életév közötti, 2 fő 14 életév feletti gyermeket érintő), illetve a 2 év időtartamot meghaladó (1 fő 14 életév feletti gyermeket érintő) esetekben azért nem került sor az elhelyezési javaslat elkészítésére, illetve a szakértői bizottság vizsgálatára, mert a kiskorúak hosszú idő óta engedély nélkül vannak távol a kijelölt gondozási helyről.

A megyében működő tizenhárom járási gyámhivatal vezetőjét tárgyi ügyben tájékoztatás nyújtására kérte fel a kormány megbízott, s az összesített adatok és tapasztalatok alapján megállapította, hogy több esetben a szülők, más közeli hozzátartozók meghallgatásának kötelezettsége vezet az eljárás elhúzódásához, figyelemmel arra, hogy az érintett ügyekben a szülők gyakran „vándorló” életmódot folytatnak, ebből adódóan elhúzódik a szülők tartózkodási helyének felkutatása. További probléma, hogy a belföldi jogsegély teljesítésének időtartama meghaladja a jogszabályban előírt határidőt, szintén az eljárás elhúzódását eredményezi, ha a gyermek szülei idézés ellenére, illetve ismételt idézés ellenére sem jelennek meg. Ezekben az esetekben nem célravezető az eljárási bírság alkalmazása sem a szülők anyagi helyzetére tekintettel, valamint a rendőrség útján történő elővezetés szintén hosszadalmas, a kötelező ügyészi jóváhagyás szükségessége miatt.

A megyében javuló tendenciát mutat, de mégis az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata iránti eljárás elhúzódását eredményezheti azonban, ha a gyermekjóléti szolgálat nem automatikusan továbbítja a járási gyámhivatal számára a gondozási előzményeit tartalmazó adatlapokat és emiatt a járási gyámhivatalnak külön megkeresésben kell felhívnia a szolgáltatót az előzmények megküldésére a területi gyermekvédelmi szakszolgálat részére történő továbbítás érdekében. A gyermekjóléti szolgáltatót végző szakemberek, vonatkozásában megállapítható, hogy jelentős leterheltség, magas gondozási esetszám mellett, az esetlegesen felmerülő új feladatoknak is megfelelően (pl.: iskoláztatási támogatással összefüggő családgondozói feladatok) látták és látják el munkakörüket, a területen jellemzően kevés forrás jut a szakemberek továbbképzésének, szupervíziójának biztosítására. A tizenhárom Járási Hivatal Járási Gyámhivatalának tájékoztatása alapján a területi gyermekvédelmi szakszolgálat 2013. évben átlagosan 67 nap alatt tett eleget az elhelyezési javaslat, járási gyámhivatalok részére történő megküldésének.

A kormány megbízott végezetül arról tájékoztatott, hogy a megyei Szociális és Gyámhivatal a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást nyújtók külön jogszabályban előírt időközönként (évente, két évente) lefolytatott rendszeres ellenőrzése során 2014. évben kiemelt figyelmet fog fordítani a „Gyermekeink védelmében” adatlaprendszer alkalmazásának gyakorlatára, továbbá a járási gyámhivatalok gyámügyi hatósági tevékenységének négyévenkénti ellenőrzése során 2014-ben ugyancsak kiemelt figyelmet fordít az IH elhelyezés felülvizsgálatára Gyvt.-ben meghatározott határidők megtartásának vizsgálatára.

Fejér megyében 2013. november 30-án a megyei járási gyámhivatalok felülvizsgálati hatáskörébe tartozóan 42 gyermek volt ideiglenes hatállyal elhelyezve, közülük 4 gyermeket a rendőrség, 6 gyermeket másik, nem a felülvizsgálatot végző járási gyámhivatal helyezett el. Ezekben az esetekben több nap – rendőrségi elhelyezés esetén hetek – eltelik, mire az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára hatáskörrel és illetékességgel rendelkező járási gyámhivatal megkapja az elhelyezésről szóló határozatot. A rendőrség által történő elhelyezés esetén tapasztalta a megyei Szociális és Gyámhivatal, hogy az elhelyezést követően 3 hét múlva értesítette a rendőrség az illetékes járási gyámhivatalt az elhelyezésről, s csak ezt követően tudta elkezdni a felülvizsgálatot a járási gyámhivatal.

A megyei Szociális és Gyámhivatal azt tapasztalta, hogy nagyon gyakran maga a szülő, illetve családbafogadó gyám kérte a gyermek elhelyezését, mivel nem vállalták a gyermek további nevelését különböző nevelési problémák miatt (a gyermek elszökik otthonról, bántalmazza szülőjét vagy testvérét, különböző bűncselekményekbe keveredett vagy éppen terhes lett és ezt a szülők nem tudták elfogadni). Az is előfordult, hogy maga a gyermek ment be a járási gyámhivatalhoz, s kérte az elhelyezését, mert nem akart a szüleivel élni. A fenti adatokból az szűrhető le, hogy a gyermekek nagy számban kamaszkorban – 10-17 életév között – vagy 0-3 éves kor között kerülnek a gyermekvédelmi szakellátás rendszerébe. A 0-3 éves korú gyermekek esetében az volt megállapítható, hogy a szülők nem készültek fel a gyermekneveléssel járó kötelezettségükre, a gyermek életkora szerinti ellátására. A csecsemőket elhanyagolták, nem készültek fel fogadásukra, illetve ha otthonukban nevelték is egy ideig, nem látták el megfelelően a gyermeket a védőnő, illetve a család gondozó tanácsa, segítő közreműködése ellenére, illetve esetenként vándoroltak az újszülöttel. A 10-17 év közötti kamaszok esetében pedig a szülők nem tudták kezelni kamaszkorú gyermekük nevelési problémáit, csavargásait, esetleges bűncselekmény, szabálysértés elkövetését.

A megyei Szociális és Gyámhivatal a felülvizsgálati eljárás ellenőrzése során az alábbiakat állapította meg:

1. Volt olyan eset, hogy a gyermek IH elhelyezését az a járási gyámhivatal rendelte el, amely illetékes a felülvizsgálatra is, és az eljárást azonnal meg tudná kezdeni, ezzel szemben a felülvizsgálatáról szóló eljárásról a szülőket egyáltalán nem értesítette vagy erre az elhelyezést követő 1-2 hét múlva került sor, s egyéb más eljárási cselekményt sem igen végeztek ez idő alatt.

2. Több esetben tapasztalták, hogy az eljárást a gyámhivatal azzal kezdi, hogy a különélő szülő vonatkozásában lakcímkutatást végez – mivel ez nem ismert a hatóság előtt, s még a gyermeket gondozó szülő (családbafogadó gyám) sem tudja – amely általában 2-3 napot vesz igénybe a járási gyámhivatalnak, késedelmet okozva.

3. Egyértelműen az eljárás elhúzódásához vezet, hogy a gyermek vagy a szülő elmondja a gyámhivatalnál, hogy van olyan rokon, ismerős, barát, aki tudná vállalni családbafogadással a gyermek nevelését, majd ezt követően a gyámhivatal elkezdte ezt feltérképezni, s idézi a megnevezett személyi vagy belföldi jogsegély keretében kéri meghallgatni az illetőt; mire kiderül, hogy a megnevezett személy körülményei nem alkalmasak a gyermek nevelésére vagy éppen nem is vállalja. Közben a gyermek még mindig ideiglenes hatállyal van elhelyezve gyermekotthonban. Ezután válik csak egyértelművé a járási gyámhivatalnak, hogy a gyermeket nevelésbe kell vennie, s nem lehet családbafogadást alkalmazni, ekkor történik meg a területi gyermekvédelmi szakszolgálat megkeresése a gyermek elhelyezési tervének megküldésére.

4. Az is tapasztalható, hogy bár egyértelmű volt a járási gyámhivatal számára, hogy a gyermeket nevelésbe kell vennie, a gyermek elhelyezési tervét mégis késve, az elhelyezést követően, csak 3-4 hét, esetleg 2 hónap múlva kérte meg a szakszolgálattól.

5. A területi gyermekvédelmi szakszolgálat a szakértői bizottság javaslata alapján elkészített elhelyezési javaslatot általában 1-2 hónap alatt tudja megküldeni, de előfordult, hogy ennél több időt is igénybe vett, főleg ha a gyermek az elhelyezést követően megszökik a kijelölt gondozási helyről, vagy az elhelyezésének időtartama alatt előzetes letartóztatásba került. Előfordult, hogy a járási gyámhivatal úgy kérte meg az egyéni elhelyezési tervet, hogy ehhez nem küldte meg az alapellátásban keletkezett iratanyagot. Azt is több ügyben tapasztalták, hogy az elhelyezési terv elkészítése és a járási gyámhivatalhoz történő továbbítása után új elhelyezési tervet kellett készítenie a szakszolgálatnak, mivel a gyermeknek soron kívül új gondozási helyet kellett javasolni, mert az a nevelőszülő, aki korábban vállalta a gyermek nevelését, később már nem.

6. Az elhúzóadás okaként az is megállapítható volt több esetben, hogy a járási gyámhivatal a gyermek elhelyezési javaslatának megérkezését követően nem azonnal folytatja az eljárást, vagyis nem azonnal hívja össze a tárgyalást. A szülők megjelenésével kapcsolatban az állapítható meg, hogy több esetben a szülők az első idézésre nem jelennek meg, s így ez is ahhoz vezet, hogy a szülőt ismételten idézi a járási gyámhivatal, sőt egy-egy esetben a szülőt a járási gyámhivatal kereste fel tartózkodási helyén, hogy jegyzőkönyvezni tudja a nyilatkozatát, s eleget tudjon tenni a Gyvt. 128. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének.

7. A vizsgált ügyek közül 8 ügyben fordult elő, hogy belföldi jogsegéllyel kellett a szülőt meghallgattatni, ezen eljárási cselekmények átlagosan 1 hónapot vesznek igénybe, de az is előfordult, hogy a megkeresett hatóság nem tudott eleget tenni a megkeresésnek, mivel a szülő nem tett eleget az idézésnek.

8. Az elhúzóadás okaként értékelhető az is, hogy ha a gyermeket nem törvényes képviselőjének lakóhelye szerinti járási gyámhivatal helyezi el ideiglenes hatállyal, hanem másik megyében lévő járási gyámhivatal vagy rendőrség. Ebben az esetben az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek gondozási helyét is meg kellett változtatnia a felülvizsgálatot végző Fejér megyében lévő járási gyámhivatalnak, mivel a gyermeket az elhelyező hatóság a saját megyéjében működő gyermekotthonba helyezte el.

9. Rendőrség által történő ideiglenes hatályú elhelyezés esetében azt tapasztalták többször, hogy a rendőrség késve értesítette az illetékes járási gyámhivatalt arról, hogy gyermeket helyezett el ideiglenes hatállyal, illetve azt is észlelték, hogy az illetékes gyámhivatal nem is a rendőrségtől, hanem a gyermekjóléti szolgálattól vagy a területi gyermekvédelmi szakszolgálattól értesült az elhelyezésről, de addigra már 3 hét eltelt az elrendeléstől.

A Szociális és Gyámhivatal a vizsgált 42 ügyből azt állapította meg, hogy 2013 decemberében a járási gyámhivatalok 9 gyermek ügyében meghozták a döntést, 8 gyermek esetében a nevelésbe vételről döntöttek, 1 gyermek esetében a szülőhöz került vissza a gyermek. A fennmaradó 33 IH elhelyezett gyermek közül 4 gyermek 8 hónapja, 1 gyermek 7 hónapja, 1 gyermek 6 hónapja, 2 gyermek 5 hónapja, 6 gyermek 4 hónapja, 12 gyermek 3 hónapja, 6 gyermek 2 hónapja, 1 külföldi állampolgárságú gyermek pedig már több mint egy éve ideiglenes hatállyal van elhelyezve gyermekotthonban vagy nevelőszülőnél.

Mindezek alapján a Szociális és Gyámhivatal felhívta azon járási gyámhivatalokat, amelyeknél az eljárás elhúzódt, s már a gyermek elhelyezési terve rendelkezésre áll, hogy haladéktalanul döntsenek a gyermek nevelésbe vételéről, gyermekvédelmi gyám kirendeléséről. A Szociális és Gyámhivatal ezen kívül felhívta a járási gyámhivatalok vezetőit, hogy nyomatékosan hívják fel az ügyintézők figyelmét az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata során alkalmazandó 2014. január 1-jétől megváltozott szabályokra. Az ügyintézést az elrendelést követően azonnal kezdjék meg, a szülőket a Ket. 29. § (3) bekezdése alapján értesítsék a hivatalbéli eljárás megindításáról. A kötelezően beszerzendő dokumentumokat (anyakönyvi másolat, környezettanulmány, jövedelemigazolás, leltár, stb.) egyszerre kérjék meg, illetve ezzel egyidőben a gyermekjóléti szolgálattól haladéktalanul szerezzék be az alapellátásban keletkezett iratokat, s ennek megküldését követően azonnal kérjék meg a szakszolgálattól a gyermek elhelyezési tervét. A Szociális és Gyámhivatal a vizsgálat során tapasztaltak alapján kérte a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy a városi rendőrkapitányságok által elrendelt ideiglenes hatályú elhelyezésekről hozott döntést haladéktalanul küldjék meg a felülvizsgálatra illetékes járási gyámhivatalnak. A Szociális és Gyámhivatal a vizsgálat tapasztalataként valamennyi gyermekjóléti szolgálat figyelmét felhívta arra, hogy ha ellátási területén, s gondozása alatt álló gyermeket helyez el az illetékes hatóság, úgy a gyermekre és családjára vonatkozó alapellátásban keletkezett iratok másolatát és javaslatát kérés nélkül is küldje meg az illetékes gyámhivatalnak.

A Szociális és Gyámhivatal a 2014. évi ellenőrzési tervében 4 járási gyámhivatal átfogó ellenőrzését tervezte. Ezen ellenőrzés során fokozott figyelemmel vizsgálja a járási gyámhivatalok ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata során folytatott eljárását. A fentiekén kívül a hivatalvezető a legközelebbi járási gyámhivatal-vezető értekezleten szóban is ismertetni fogja a hivatalvezetőkkel e vizsgálat eredményét.

A hivatalvezető megjegyezte azt is, hogy 2013-ban a járási gyámhivatalok személyi állományában nagymértékű változás következett be, ezen kívül nagyfokú leterheltség jellemző valamennyi járási gyámhivatalnál, s egyre nagyobb mind a járási, mind a megyei gyámhatóságoknál a fluktuáció, az ügyintézők nem bírják hosszú ideig a nagy lelki megterheléssel járó gyámhatósági ügyek intézését. A gyámhatósági ügyek nem az „egyszerű”, gyorsan, könnyen megoldható ügyek közé tartoznak, hanem a bonyolult, mérlegelési jogkörben hozandó ügyek közé tartoznak, amelyekben hozott döntések indokolása nagy odafigyelést, alapos munkát kíván. Ezen kívül meglátásuk szerint 30 napon belüli döntés csak abban az esetben hozható, ha a gyermek a családjába kerül vissza és nem kell más eljárás cselekményt végezni a felülvizsgálat során, mint azt hogy a szülőket, a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját meghallgatják, s megvizsgálják a szülők körülményeit. Amennyiben ennél több eljárás cselekményre van szükség, pl. a szülők nevelési képességét kell szakértő bevonásával vizsgálni, már a 30 napot sem lehet tartani.

A megyei szakértői bizottságban alkalmazott szakemberek létszáma évek óta nem felel meg a jogszabályban előírtaknak. A Bizottság vezetői feladatait az egyik családgondozó látja el, önálló vezetője nincsen. Az intézmény költségvetési lehetőségei nem tették lehetővé új álláshelyek létesítését a bizottságban. Az egy szakemberre jutó esetszám messze meghaladja az előírtakat, 2013. november 30-ig, a bizottság 332 felkérést kapott. A gyámhivatali felkérések egy részét, megközelítőleg 1/3-át teszik ki a szakértői bizottság és az elhelyezési szakterület feladatellátását. A felkérések határidőben történő teljesítését akadályozó tényezőket az alábbiakban foglalták össze: a vizsgálandó gyermek engedély nélkül eltávozott gondozási helyéről; a felkéréssel együtt nem érkezik meg a háttéranyag a gyermek alapellátásos vagy védelembe vételével kapcsolatos gondozásról, és más körülményeiről; a szülők váltogatták lakóhelyüket; az elhelyezési tanácskozás vagy szakértői vizsgálat során új, a gyermek sorsát érintő információ derül ki, amelynek kontrollálása újabb feladatot jelent; csak többszöri kezdeményezés eredményeként tudnak az apával kapcsolatot létesíteni; az IH elhelyezés alatt, a vizsgálatot követően kiderül, hogy szükséges a gondozási hely azonnali változtatása, amelynek okán ismételt vizsgálatra kerül sor; előfordult az is, hogy egy négyes testvérpár egyik tagját egy hónappal később helyezte el a gyámhivatal, mint a többi testvért; volt, hogy a gyermek előzetes letartóztatásban volt.

Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatala számára 2010. évi célfeladat volt a gyermekek IH elhelyezésének oka, indokoltsága, megalapozottsága, az elhelyezés időtartamának törvényessége, a gondozási hely esetleges megváltoztatása, az ideiglenes elhelyezés megszüntetése. Az IH elhelyezés időtartama törvényességének vizsgálata során megállapították, hogy a célvizsgálatot megelőző években végzett vizsgálatokhoz hasonlóan az IH elhelyezésben töltött időtartam továbbra is jelentős mértékben meghaladja a jogszabályi rendelkezésekben megállapított időtartamot. A hivatal által vizsgált gyámhatósági döntések alapján megállapítható, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezéssel, mint hatósági intézkedéssel érintett családoknak (ideértve a szülőket és a gyermekeket) egy része anélkül tartózkodott (tartózkodik) már hosszabb ideje (hónapok, esetleg évek óta) Budapesten, hogy ott lakó-, illetve tartózkodási helyet létesített volna. Általában e családok körülményeit a kerületi életvitelszerű tartózkodási hely szerinti gyermekjóléti szolgálat, a családsegítő szolgálat, a családban nevelkedő kiskorúak oktatási intézményeinek munkatársai kísérik figyelemmel, ők azok, akik a gyámhatóság, illetve egyéb hatóság felé a szükséges hatósági intézkedések megtételét javasolják.

Ugyanakkor a kerületi gyámhatóságok által alkalmazott ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára a 331/2006.(XII.23.) Kormányrendelet szerinti általános illetékességi szabályok az irányadók. Az IH elhelyezés felülvizsgálatára irányuló eljárásokban az általános illetékességi szabály alkalmazása a gyakorlatban azzal a következménnyel jár, hogy egyes esetekben az elhelyezés felülvizsgálata iránti eljárás jelentősen meghosszabbodik, hiszen a szülők lakóhelye szerint illetékes gyámhivatalnak ahhoz, hogy az IH elhelyezés felülvizsgálati eljárását megfelelően tudja lefolytatni, belföldi jogsegély útján kell a megalapozott döntéséhez szükséges adatokat, információkat beszereznie (például a szülők életvitelszerű tartózkodási helyén környezettanulmány készítése, a szülők meghallgatása végett a tartózkodási helyük szerinti gyámhivatal megkeresése; a gyermekkel az ideiglenes hatályú elhelyezést megelőzően foglalkozó gyermekjóléti szolgálatok, jegyzői gyámhatóság véleményének kikérése).

A vizsgált időszakban egyes elsőfokú gyámhivatalok a gyermek súlyos veszélyeztetettségét a gyakorlatban kiterjesztően értelmezték, amelyet az EMMI által 2012-re elrendelt célvizsgálatának tapasztalatai is alátámasztottak. Az esetek egy részében az eredménytelen alapellátást, illetve védelembe vételt követően, a gyermekjóléti szolgálat, illetve az *alapellátás intézményei kezdeményezték az IH elhelyezést, jellemzően átmeneti nevelésbe vételt megelőző intézkedésként*, akkor is, ha az ideiglenes elhelyezés egyidejű jogszabályi feltételei (tehát a súlyos veszélyeztetettség és az emiatti azonnali intézkedés szükségessége) nem voltak megállapíthatóak (ezt alátámasztja a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat statisztikája is, amely szerint a beutalt gyermekek több, mint 80%-a IH elhelyeztként kerül a szakellátásba). A gyermekjóléti szolgálat által kezdeményezett IH elhelyezési kérelmek fenti esetekben nem előzmény nélküliek, a kezdeményezést gyakran évek óta történő alapellátás, illetve védelembe vétel előzi meg. Ugyanakkor azok eredménytelensége csak részben vezethető vissza arra, hogy a *szülő nem együttműködő*, vagy nem teszi meg a gyermek érdekében szükséges intézkedéseket. Az eredménytelenség oka lehet az *ellátó rendszer hiánya, illetve nem megfelelő működése is*, de az is, hogy ha a szülőt nem lehet meggyőzni, mivel egyéb eszköz, mint a gyermek kiemelése a családból, tulajdonképpen nincs a gyermekvédelmi rendszer kezében. Ezekben az esetekben tehát a veszélyeztetettség tényleges mértékének, illetve az intézkedés várható hatásainak vizsgálata, mint jogszabályi követelmény nem valósulhat meg, ugyanakkor az okok feltérképezése túlmutatott e vizsgálat keretein. Egyértelmű, hogy a problémát évek óta érzékeli a szakma, többek között ezért került sor – az azonnali intézkedést igénylő esetekben az IH elhelyezés lehetőségének fenntartása mellett – a Gyvt. 2014. január 1-től hatályba lépett megváltoztatására, a gyermek nevelésbe vételére.

A fővárosi statisztikákat fentiek felül szélsőséges esetek is torzítják, tekintettel arra, hogy a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóságok illetékességéről szóló 331/2006. (XII 23.) Korm.r. 12. § -a értelmében az ideiglenes hatállyal elhelyezett, nem magyar állampolgárságú (külföldi) gyermek érdekében való intézkedésre kijelölt gyámhivatal [Gyvt. 72-73. §] feladatait a fővárosi V. kerületi gyámhivatal látja el.

Ezzel kapcsolatban felmerülő problémák, amelyek jelentősen meghosszabbítják az eljárásokat, a következők:

- Előfordul – különösen a több tagból álló testvérpároknál –, hogy több testvér vonatkozásában az illetékes külföldi hatóság a gyámságot már korábban átadta, viszont az újonnan a rendszerbe elhelyezett testvér vonatkozásában tisztázandó, hogy szükség van-e a gyámság átadására, vagy a magyar hatóságnak van joghatósága Ennek következtében az újonnan elhelyezett gyermek státusza ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek, míg testvére(i) átmeneti neveltek lehetnek.

- Súlyosbítja ezt a problémát az is, hogy az átmeneti nevelésbe vett testvérekről Budapest V. kerület nem minden esetben értesül, hiszen az átmeneti nevelt gyermekek esetében – tekintettel a gyámság tényének ezt megelőző átadására – másik gyámhivatal az illetékes. A törvénymódosítás hatályba lépése előtt IH elhelyezett gyermekek a korábban eljáró gyámhivataloknál „ragadtak”, így nem is biztos, hogy ezen gyermekek rendszerbe történő bekerüléséről az V. kerület, avagy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), esetleg a származási ország tudomással bír. (Budapest Főváros Kormányhivatala emiatt folyamatosan egyeztet egyrészt a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálattal, illetve az elsőfokú gyámhivatalokkal a rendszerben nyilvántartott kiskorúak ügyeiben megteendő intézkedésekről.)
- Problémát jelenthet még a szülők Magyarországon történő tartózkodásának vizsgálata; a gyermek ismeretlen állampolgárságának rendezése; az állampolgárság ismeretében a gyermek Magyarországon való jogszerű tartózkodásának rendezése is.

Általános nehézséget jelent, hogy az IH elhelyezés felülvizsgálatát a végre nem hajtott elhelyezések, és a tartósan szökésben lévő gyermekek esetében nem lehet elvégezni, tekintettel arra, hogy az ehhez szükséges vizsgálatokat a szakértői bizottság nem tudja elvégezni, így az elhelyezésre javaslatot sem tud tenni a szakszolgálat, ugyanakkor, ha a gyermeket veszélyeztető körülmények fennállnak, az ideiglenes hatályú elhelyezés nem szüntethető meg. Ezek a problémák szintén túlmutatnak a szakszolgálat és a gyámhivatalok szükséges együttműködésén, és lehetőségein.

Nem megoldott – megfelelő ellátást biztosító gondozási hely hiányában – a halmozottan sérült, értelmi fogyatékossgal élő és pszichiátriai gondozott, kettős szükségletű, főleg kamasz gyermekek elhelyezése.

A minisztériumi fenntartású gyermekotthonba történő elhelyezés hosszadalmas, nehezen realizálható. Az OGYSZB vizsgálatára felterjesztett gyermekek elhelyezését, nagyban befolyásolja az OGYSZB vizsgálati időpontja, az elhelyezési javaslat megérkezése, és a befogadás időpontjának megvalósulása. Változatlanul nehézséget jelent, hogy a minisztériumi fenntartású gyermekotthonba elhelyezésre váró súlyos állapotú gyermekek, férőhely hiány miatt, 3-9 hónap, sőt 1 év után kerülnek be javasolt gondozási helyükre.

Az eljárás elhúzódásának oka lehet – annak ellenére, hogy a gyámhivatalok kiemelten törekszenek a határidők betartására – továbbá az is, ha vagy a nevelésbe vétel szükségessége, vagy pedig a kijelölt gondozási hely, vagy pedig a kapcsolattartás tekintetében a gyámhivatal a szakértői bizottság javaslatára alapozott egyéni elhelyezési tervet nem fogadja el és szempontjai megjelölésével újabb egyéni elhelyezési javaslatot kér. Amennyiben a veszélyeztető körülmények fennállnak, álláspontunk szerint az ideiglenes hatályú elhelyezést akkor sem lehet megszüntetni, ha emiatt 35 napon belül nem lehet a gyermeket nevelésbe venni.

A Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat, illetve Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatala, valamint a kerületi gyámhivatalok több szakmai napot tartottak, ahol többek között megbeszélték, hogy a gyámhivatalok már az IH elhelyezést megelőzően megkeresik a Szakszolgálatot, így nem automatikusan a befogadó otthonba kerülnek a gyerekek, majd az IH elhelyezést követően nevelőszülőhöz; s abban is megállapodtak, hogy az alapellátásban keletkezett iratok egyidejű megküldésével a gyámhivatalok keressék meg a Szakszolgálatot elhelyezési javaslat megtételére. Emellett a résztvevők részletesen megbeszélték a 2014. január 1-jétől hatályos jogszabályok alapján az eljárásrendeket.

Reményeik szerint a 2014. január 1-jétől hatályos jogszabályi változások egyrészt jelentősen csökkentik az IH elhelyezések számát, másrészt pedig mind az IH elhelyezés felülvizsgálata, mind pedig a nevelésbe vételi eljárások intézésének idejét.

A fővárosban 1 éven túl IH elhelyezett gyermekek száma 10 fő, 5-8 hónap közötti elhelyezettek száma 50 fő, 4 hónapig elhelyezettek száma 37 fő, 3 hónapig elhelyezettek száma 75 fő, 2 hónapig elhelyezettek száma 86 fő, 30 nap vagy kevesebb pedig 37 fő, nem ismert, mert illetékességből áttételre került elhelyezések száma 359.

Megjegyzendő, hogy az V. kerületi gyámhivatal elsősorban, mint országos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező kijelölt hatóság jár el a külföldi kísérő nélküli kiskorúak ügyében. A kijelölt elsőfokú gyámhivatal 2013-ban összesen 900 ügyben végzett felülvizsgálatot, ebből 791 esetben megszüntették az ideiglenes hatályú elhelyezést. Az ideiglenes hatályú elhelyezések számát jelentősen megnövelte a Gyvt. 4§ c) pontjának bevezetése, amely szerint a törvény hatálya kiterjed a menedékjogi kérelmet benyújtó külföldi gyermekekre is, aki nagykorú személy kísérete nélkül érkezik, vagy kísérő nélkül maradt. Továbbá jelentős számú egyéb harmadik országból érkező, de menedékjogot nem kérő kísérő nélküli kiskorú felülvizsgálatát végezte el a kijelölt gyámhivatal, illetve a külföldi állampolgár szülőktől származó Magyarországon született és felügyelet nélkül maradt kiskorúak ügyei kerültek felülvizsgálatra. Sajnálatos módon az IH elhelyezések megszüntetésének legfőbb oka az engedély nélküli eltávozás volt – 791 eset –, amikor a kiskorúak ténylegesen csak néhány napot vagy néhány hetet töltöttek el az ellátó rendszerben. Azokban az esetekben viszont, ha a kísérő nélküli kiskorú marad a rendszerben, az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartama több hónap is lehet – hiszen a BÁH-hoz benyújtott kérelmek elbírálása is összességében több mint 60 napot vesz igénybe, az ismeretlen állampolgárként születettek állampolgárságának megállapítása, esetleges repatriálással, egyszerűsített vagy kedvezményes honosítással végződő eljárások is 2 hónapnál hosszabb időt vesznek igénybe, ez idő alatt viszont más intézkedésre nincs lehetőség, mint az IH fenntartására, a gyermek veszélyeztetettségének elhárítása illetve az elháríthatatlan károkozás megakadályozása céljából.

Azokban az esetekben, ha fennáll a joghatóság az egyéb intézkedés megtételére (nevelésbe vétel, utógondozásba vétel, illetve a veszély elhárulása pl. szülő magához veszi a gyermeket, és az IH megszüntetése), az intézkedés a felülvizsgálati határidőn belül megtörténik.

A Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat megbízott igazgatója is részletes tájékoztatást küldött részemre, mivel a fővárosi gyermekvédelmi szakellátási hálózat komplex, koordináló intézményeként a fővárosi illetékességű és szakellátásba utalt gyermekek vonatkozásában rendelkezik minden érvényes információval. A gyermekekről való tudásuk több forrásból ered: a jogszabályokban előírt naprakész nyilvántartások vezetése érdekében adatokkal rendelkeznek minden fővárosi szakellátásba került gyermekről, s működtetik a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakértői Bizottságot is.

Adataik azt mutatják, hogy a fővárosi szakellátásba a gyerekek túlnyomó többsége évek óta ideiglenes hatályú elhelyeztként kerül be:

	Ideiglenes hatályú elhelyezés	Összes beutalás	IH arány
2008	465	553	84%
2009	500	571	88%
2010	565	692	82 %
2012	518	642	81 %
2013	520	594	87%

Habár az IH elhelyezésre több hatóságnak is van törvényi felhatalmazása, a fővárosban évente a beutalások 90%-a mégis gyámhivatal által történik, jellemzően a további a beutalásokat a rendőrség teszi. A beutalások túlnyomó többsége azonban kérdéseket vet fel.

A gyermekek helyzetének feltérképezése, a szülőkkel való konzultációk és az előzmények feltárása alapján az *IH elhelyezések fenti aránya túlzott*. A gyámhivatalok e beutalási formát gyakran azért alkalmazzák, mert a szülőkkel az együttműködés oly mértékben ellehetetlenült, hogy a gyermek szakértői vizsgálata csak ekképpen oldható meg. Az IH beutalás ezekben az esetekben csaknem mindig villámcsapásként éri a családot és a gyermeket. Valójában *egy olyan intézkedés idéz elő a „krízist” – legalábbis indokolatlanul mélyíti azt – amit a jogalkotó krízis intervenciónak szánt*. A családból való kikerülés mindenképpen traumatikus élmény a gyermekek számára, éppen ezért a beutalás körülményeit, érdemes volna a beutalónak a lehető leginkább, és kizárólag a gyerek szempontjait figyelembe véve úgy alakítani, hogy az számára érthető, értelmezhető legyen, arra fel tudjon készülni. Nyilvánvalóan ehhez *a gyámhivatali munkatársak, valamint a gyermekjóléti alapellátásban dolgozók megerősítésére volna szükség*. Az IH elhelyezések fenti magas aránya igen lényeges abból a szempontból is, hogy az elhelyezést követően a gyerekek milyen arányban kerülnek vissza családjukba:

	Ideiglenes hatályú elhelyezés (fő)	Családjába visszakerült (fő)	%
2008	465	118	25%
2009	500	134	27%
2010	565	156	28%
2011	518	109	21%
2012	516	144	28%
2013	406	70	17%

Látható, hogy évente a gyerekek mintegy negyede az IH elhelyezést követően hazakerül. Köztük számos olyan gyerek van, *akiknek az alapellátásban nyújtott szolgáltatások – ha rendelkezésre álltak volna – elegendőek lettek volna, s többségük beutalásának meg sem kellett volna történnie. Igen súlyos dilemmákat vet fel a szolgáltatások elégtelensége okán indokolatlanul szakellátásba került gyerekek sorsa*. Azon gyermekek és családjaik helyzete gondos elemzést igényelne, akik anyagi veszélyeztetés, szociális problémák, lakhatási gondok miatt kerülnek a szakellátás látókörébe. Számukra egész biztosan nem az IH elhelyezés, mint hatósági intézkedés az adekvát, sokkal inkább a helyi, szociális és gyermekjóléti alapellátásban való segítségnyújtás volna megoldás.

Az adatokat összesítve látható, hogy a gyámhivataloknak csak a legritkább esetben sikerül betartania a törvényben rögzített határidőket:

	IH elhelyezés átlag időtartama napokban
2010	78
2011	92
2012	96
2013	102
2010-2013 átlag	92

Az elmúlt évek tendenciája szerint az ideiglenes hatályú elhelyezés átlagos időtartama csaknem háromszorosa a törvényben előírt maximális időtartamnak.

Évről évre látszik, hogy a szakellátásba utalt gyerekek körülbelül negyedét (20%) olyan bonyolult problematikával és nemritkán szélsőségesen súlyos tünetekkel utalják be, amiket a törvényben rendelkezésre álló idő alatt, teljes szakmai hitelességgel nem lehet feltérképezni. Szintén az ideiglenes hatállyal beutalt kiskorúak számadatait növelik azon esetek, ahol a beutalás csak formális, még a végrehajtásra sem kerül sor, illetve a beutalást követően a jellemzően kamaszkorú gyerek, tartós szökése miatt elérhetetlen a szakellátók számára. Az ő eseteik extrém hosszú ideiglenes elhelyezési időtartamot mutatnak, s erőteljesen torzítják a statisztikákat. Nagyon hosszú az IH elhelyezésben töltött ideje továbbá azoknak a gyerekeknek, akiknek illetékessége a bekerüléskor nem tisztázott. A gyámhivatalok és szakszolgálatok közti esetátadás szintén az eljárás elhúzódásához vezet.

Az igazgató fontosnak tartotta kiemelni, hogy az *IH* elhelyezett gyerekek átmenetiségben élnek. A legteljesebb bizonytalansággal áthatott krízisben vannak mindaddig, míg a felnőttvilág döntése megszületik. Tapasztalatai szerint, a gyerekeknek az elhelyezési tárgyalásig sok segítséget és támogatást jelent nevelőik, a szociális munkások, valamint a pszichológusok kiemelt figyelme, a folyamatba jól bevonhatóak és a döntés előkészítésében – életkoruk és személyiségállapotuk függvényében – aktív résztvevők lehetnek. Az elhelyezési értekezlet az az időpont, amíg a folyamat „előrehalad”, akkor és ott, bár még csak javaslat tétel történik, a gyerek és családja számára döntést jelent. Az ezután következő, „a határozatra várakozó” időszak terheli meg leginkább a gyerekeket, s ez az az időtartam, amikor a szakellátás „teszi rá” a meglévő krízisre a bizonytalanság feszültségét. (A Befogadó Otthonban élő gyerekeket nemritkán annyira megterheli ez a feszültség, hogy szökéssel reagálnak.)

A Szakszolgálat 2012-ben átfogó vizsgálatot folytatott a témában, adataikat és tapasztalataikat megosztották a fővárosi gyámhivatalokkal, 2012 tavaszán közös szakmai megbeszélésen bemutatták a fenti adatokat és kérték a gyámhivatalok támogatását az *IH* elhelyezések időtartamának csökkentése érdekében.

Azonosították a *határidők elcsúszásának lehetséges okait* a következők szerint: felkérések és az előzményi iratok elmaradása; végre nem hajtott elhelyezések; tartósan szökésben lévő gyermekek; illetékességi problémák; a nevelésbe vételi eljárás elhúzódása; az elhelyezési javaslatban foglaltak elfogadása; a gondozási helyre vonatkozó javaslat elfogadása.

Az igazgató megemlítette még azt a nem elhanyagolható körülményt, hogy *munkatársai szakmai minimum feltételek, valamint a még éppen elégséges tárgyi feltételek mellett dolgoznak a határidők szorításában, aktuálisan egy időben átlagosan harminc gyerek ügyében eljárva. Bács-Kiskun megyében az elhúzódások okai kapcsán a kormány megbízott arról tájékoztatót, hogy a megyei Szociális és Gyámhivatal által lefolytatott vizsgálat megállapította, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezések felülvizsgálatára és ezzel egyidejűleg a kiskorúak ideiglenes státuszának megszüntetésére, átmeneti vagy tartós nevelésbe vételére a Gyvt. által meghatározott határidőt gyakran jelentősen túllépve kerül sor. Mind a Szakszolgálat, mind pedig a járási gyámhivatal a jogszabályok által meghatározott határidőkön túl jár el, amelynek indokai a következők.*

Az intézmény jelenlegi szervezeti struktúrájának kialakítását jelentős szervezeti átalakítás, valamint többszörös fenntartóváltás előzte meg. A szakszolgálat jelenleg székhely és telephely együtteseként működő, több gyermekvédelmi szolgáltatást megvalósító önálló intézmény. A szakellátás biztosítása 2011. december 31. napjáig megyei önkormányzati kötelező feladatnak minősült, majd 2012. január 1. napjától a szolgáltatásnyújtás állami feladatellátásba került, amely fenntartóváltásként jelent meg az intézmény életében, fenntartóként a Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat helyébe a Bács-Kiskun Megyei Intézményfenntartó Központ lépett. 2013. április 1. napjától pedig újabb változás következett, az intézmény és ezzel együtt a szolgáltatásnyújtás biztosítása a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság feladata. A Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat, mint fenntartó csak minimális mértékben biztosította a jogszabály szerinti szakmai létszámot, ugyanakkor sokáig általános volt az a gyakorlat, hogy a szakdolgozó munkaköre és a ténylegesen ellátott feladat nem volt összhangban. A szakmai létszámhiány következtében az átalakult szakszolgálat, valamint az Intézményfenntartó Központ, mint új fenntartó, jelentős lemaradást örökölt, melynek felszámolása már 2012. évben elkezdődött, többek között a szakértői bizottság létszámának megerősítésével. az elvégzett vizsgálatok száma jóval meghaladta a jogszabály szerint meghatározott mértéket, melynek következtében a szakértői vizsgálatok részben jelentősen (több hónappal vagy akár évvel) elhúzódtak, részben pedig felhalmozódott a vizsgálatra váró esetek száma.

A tarthatatlanná vált helyzet feloldásaként, az új fenntartó 2012. október 15-től biztosított két státust: családgondozó és pszichológus foglalkoztatására. A létszámfejlesztést követően a szakértői bizottság jelentős erőfeszítéseket tett, s a korábbi több hónapos határidőcsúszást maximum két hónapra csökkentette, azonban a gyermekvédelmi szakszolgálat így sem tudja tartani a meghatározott határidőt. *A szakértői bizottság jelenlegi szakmai létszámával az esetszámok nem kezelhetők, az eljárási határidők pedig nem tarthatók.*

Egyéb hátráltató tényezőként jelölték meg, a gyermekvédelmi szakellátásban IH elhelyezett, de engedély nélkül távollévő, ismeretlen helyen tartózkodó kiskorúak státusának rendezését.⁷ A hatályos jogszabályok ezen esetek kezelésére megfelelő szabályozást nem tartalmaznak.

A megyében három fenntartó biztosít otthont nyújtó ellátást. Állami fenntartóként a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság – a Szakszolgálatához integráltan 10 fős befogadó otthon működik –, illetve az ezen fenntartóval fennálló ellátási szerződés alapján a Szeged-Csanádi Egyházmegye fenntartásában működő Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató – nevelőszülői hálózat és gyermekotthonok fenntartásával –, valamint az SOS Gyermekfalu Magyarországi Alapítványa. A Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató több megyére kiterjedően biztosítja az otthont nyújtó ellátást, rendelkezik különleges és speciális ellátást biztosító férőhellyel. Az SOS Gyermekfalu Magyarországi Alapítványa Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatával 2010. június 25. napján kötött ellátási szerződés alapján vállalta a megyeszékhelyen lakóhellyel rendelkező, szakellátásba került gyermekek befogadását. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatának szakellátás biztosításával kapcsolatos önkormányzati kötelező feladatának megszűnését követően az ellátási szerződés jogutódlással a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fennhatósága alá került, amely azonban a szerződésből következő, az SOS Gyermekfalu Magyarországi Alapítványát terhelő feladatellátási kötelezettséget nem érintette. *A gondozási hely kijelölésével kapcsolatban azonban az volt tapasztalható, hogy az mindkét nem állami fenntartó esetében akadozott elsősorban férőhelyhiány miatt.*

Az ideiglenes hatályú elhelyezés fennállásának elhúzódását eredményezi az is, ha az elhelyezési terv elfogadása előtt merül fel az abban foglaltak megváltoztatásának szükségessége, mert az érintettek utóbb eltérően nyilatkoznak, pl.: a kapcsolattartás módjára vagy gyakoriságára, de arra is volt példa, hogy a szolgáltató az ideiglenes hatályú elhelyezés ideje alatt két alkalommal is kérte a gondozási hely megváltoztatását.

Problémát jelent a *járási gyámhivatalok vonatkozásában az ügyintézői létszámhiány.* A járások létrejöttével a hivatali létszám meghatározását több feltétel befolyásolta, így: a települési önkormányzatok által átadott ügyintézői létszám; az átvett ügyintézők szakképesítése vagy éppen szakképzetlensége; a városi gyámhivataloknál iktatott ügyek száma fő- és alszámos bontásban, a járások és ezen belül a járási gyámhivatalok által ellátott illetékességi terület változása; a hatásköri szabályok változása okán létrejött új hatáskörök pl. a megyeszékhely járási gyámhivatalok esetében, de figyelembe kellett venni a járási hivatal összlétszámát is. *A feltételek azonban csak segítő és nem rendező elvek és jogszabály sem rendelkezett az ügyintézői létszámot meghatározó feladatmutatókról.*⁸

⁷ 2013. évben gyermekorvosi vizsgálaton 97, pszichológiai vizsgálatokon 77, gyermekpszichiátriai vizsgálatokon 23, gyógypedagógiai vizsgálatokon pedig 24 alkalommal nem jelent meg a gyermek, ez a távolmaradás pedig nemcsak az érintett gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének felülvizsgálatát hiúsította meg, hanem a szakértői bizottság vizsgálatának szigorú ütemezéséből következően más gyermek felülvizsgálatát is. A távolmaradások okán jelentős számú vizsgálati időpont maradt kihasználatlanul.

⁸ A jelen adatok szerint a megye járási gyámhivatalaiban jelentős a különbség az ügyintézők leterheltsége között. A Kecskeméti Járási Hivatal Járási Gyámhivatalában egy ügyintézőre 257 főszámos ügy jut, míg ugyanezen szám a megye további két nagy városában 171 és 155, vagyis a megyeszékhelyen működő járási gyámhivatal ügyintézője 80-100 ügygel többet intéz, mint más járási gyámhivatal ügyintézője.

A Gyvt. 73. § (1) bekezdésében meghatározott 30-35 és 60 napos határidő rendkívül kevésnek bizonyul a meghatározott, kötelező eljárásrend lefolytatásához, különös figyelemmel az eljárás nagyszámú résztvevőjére (szakszolgálat, gyermekjóléti szolgálat, szülők, más közeli hozzátartozók, nevelőszülő vagy gyermekotthon, a bizonyítás szempontjából fontos más személyek és szervek), illetve a közigazgatási eljárás elsősorban határidők tekintetében kötött szabályaira (pl. idézés kibocsátása, tárgyalás tartása).

A rövid anyagi jogi határidő, a bonyolult bizonyítási eljárás és az ügyben eljáró hatóság ügyintézői létszámhiánya együttesen vezetett az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata jelentős elhúzódsához a hatóság oldalán.

A vizsgálat arra is rámutatott továbbá, hogy bár a szakszolgálat minden járási gyámhivatalt meghív az elhelyezési értekezletre, nincs ennek sem egységes gyakorlata, jellemzően a nagyobb esetszámmal dolgozó, leterhelt gyámhivatalok az elhelyezési értekezleteken nem vesznek részt és ezzel kizárják magukat akár a döntéshozatal szempontjából lényeges információk, vélemények megismeréséből, de tapasztalható volt olyan példa is, hogy a járási gyámhivatal az elhelyezési értekezletet követően helyben nyilatkoztatta a szülőt az átmeneti nevelésbe vétellel kapcsolatban.

A szakszolgálat kapcsán már rögzítésre került, hogy a gyámhivatal gyakran nem tájékoztatja a szükséges információkról a szolgáltatást nyújtót, azonban ennek ténye a szakszolgálat oldaláról is megállapítható. A vizsgált iratanyagokban nem volt felelhető a járási gyámhivatal tájékoztatása arról, hogy a szakértői vizsgálatra mikor kerül sor vagy az éppen miért hiúsult meg, mikorra várható a következő vizsgálat stb. Szükség lenne ezekre az információkra a hatóság oldalán is, pl. a bizonyítás lefolytatása, idézés megtétele, a szakértői vizsgálaton, elhelyezési értekezleten való megjelenés elősegítése érdekében.

A megyei Szociális és Gyámhivatal előtt nem volt ismeretlen az ombudsmani vizsgálat előtt sem tehát az IH elhelyezések elhúzódsága, így a megelőző években – 2010-2012 – több intézkedés is történt a jogsértő gyakorlat megszüntetésére. Így különösen,

- 2010-ben a városi gyámhivatalok vizsgálatának egyik szempontja volt az IH elhelyezés felülvizsgálatának gyakorlata. Az akkori tapasztalatok szerint a nagyobb városi gyámhivatalok már akkor is létszámhiánnyal küszködtek, az ügyintézői létszám azonban nagyban függött a települési önkormányzat finanszírozási képességétől és szándékától, így e téren elmozdulás csak alig történhetett. A feltárt gyakorlat hibáira és hiányosságaira a vizsgálat alá vont városi gyámhivatalok írásban kaptak iránymutatást.
- 2012-ben átfogó ellenőrzés lefolytatására került sor, kitérve valamennyi, a szakellátásban határidőn túl ideiglenes státussal rendelkező gyermek elhelyezésére. A vizsgálat szinte a jelenlegivel azonos állapotot tárt fel, így városi gyámhivatali értekezlet keretében foglalkozott a Szociális és Gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezések felülvizsgálatát gyorsító eljárási cselekményekkel és lehetőségekkel.
- Ugyancsak 2012-ben a Szociális és Gyámhivatal az EMMI kérésére vizsgálta a nevelésbe vett kiskorúak gondozási helyének megváltoztatásával, illetve az IH elhelyezések során a gondozási hely kijelölésével kapcsolatos gyakorlatot. A feltárt ellentmondások és anomáliák rendezésére a hivatal intézkedéseket fogalmazott meg mind a városi gyámhivatalok, mind pedig a szolgáltatást nyújtók számára. Azonban a szakszolgálat is tett intézkedéseket a határidő-túllépések megszüntetése érdekében, így elsősorban a belső eljárásrend és határidők csökkentésével, formanyomtatványok kidolgozásával, a szakértői bizottság kapacitásának – figyelemmel a 1,75 fő létszámfejlesztésre is – maximális kihasználásával.

Mindezek eredményeként 2013 júliusa óta a szakértői vélemények elkészítésének határideje 3 hónap időtartam alá, jelen vizsgálat idején pedig már ennél is kevesebb, mert 2 hónap alá csökkent.

A kormány megbízott tájékoztatása szerint az IH elhelyezés felülvizsgálati eljárásának jelentős elhúzódása ellenére a gyermekek jogai nem sérültek, mert

- a gondozási helyük meghatározása megfelelt a szükségleteiknek, kivéve azon speciális ellátást igénylő gyerekek elhelyezését, amikor a szolgáltató mulasztása okán nem volt biztosított a speciális férőhely;
- gondozási hely változtatásának szükségessége esetén mind a járási gyámhivatal, mind pedig a szakszolgálat soron kívül intézkedett és ezekben az ügyekben a döntés is soron kívül született meg, az ideiglenesen elhelyezett gyerekek többsége azonban az átmeneti vagy tartós nevelésbe vételt követően is ugyanazon gondozási helyen maradt;
- érvényesült a testvérek együttes elhelyezésének követelménye, továbbá az elsősorban nevelőszülői családban történő gondozási hely kijelölésének elve;
- a járási gyámhivatalok intézkedtek a kapcsolattartás ideiglenes hatályú elhelyezés ideje alatti szabályozására az arra jogosultak vonatkozásában, s e tekintetben a szakszolgálat is ésszerű határidőn belül járt el;
- az ideiglenes státusú gyermekek ügyeinek rendezése, vagyonuk kezelése eseti gondnok soron kívüli kirendelése útján biztosított volt;
- azon esetekben pedig, ahol az indokolt volt, a járási gyámhivatal intézkedett a szülők szülői felügyeleti jogának megszüntetésére irányuló perindítás iránt a gyermek mielőbbi örökbeadása érdekében.

A szakszolgálat a felülvizsgálattal kapcsolatos dokumentumokat és javaslatokat ésszerű határidőn belül a járási gyámhivatalok rendelkezésére bocsátja. A javaslatok tekintetében megjegyzendő, hogy 2014. január 1-jétől változott a nevelésbe vétel eljárásrendje, ugyanakkor az eljárási határidők konkrét meghatározásával szigorodott is. Ebből következően a Szociális és Gyámhivatal feladata arra irányul, hogy felügyelje, szakmailag irányítsa az új eljárási szabályok alkalmazását. Az EMMI által kiadott országos hatósági ellenőrzési terv alapján az átmeneti és tartós nevelésbe vétel felülvizsgálatának határidőben történő teljesítését a Szociális és Gyámhivatal valamennyi járási gyámhivatalra kiterjedően a 2014. évi munka- és ellenőrzési tervében célvizsgálati szempontként ütemezte, és a következő megállapításokat tette.

A szakértői bizottság által végzett vizsgálatok számadatai alapján az látható, hogy eklektikus az elvégzett vizsgálatok számának változása, egyik évről a másik évre akár drasztikus emelkedés vagy csökkenés is bekövetkezhet és ezáltal a vizsgálatok ütemezése szinte tervezhetetlen, továbbá az is sokéves tapasztalat, hogy a hidegebb hónapokban megnő a szakellátásba utalások száma, ezzel egyidejűleg pedig a szakértői vélemények iránti igény. Erre is figyelemmel elsősorban a változásokhoz igazodni tudó megbízási szerződéssel történő foglalkoztatás kiterjesztése javasolható, a jelenlegi egy gyermekorvos és pszichológus helyett több szakember bevonása, a szakértői bizottság akár egyszerre több formációban történő működtetése. A Szociális és Gyámhivatal a 2013. évi hatósági ellenőrzés keretében fentiekre a SZGYF figyelmét felhívta, a megvalósításra, a feltárt szakmai létszámihiány megoldására határidőt tűzött. Szükséges a járási gyámhivatalok létszámának egységes rendező elvek szerinti meghatározása is a jogszerű feladatellátás és egyenlő leterheltség megvalósítása érdekében, valamint a kormányhivatal egységes hivatalként történő működésére is tekintettel. A szolgáltatásnyújtás során biztosítandó szakmai létszámot az NM rendelet az esetszámokhoz igazodóan szabályozza, kötelezően biztosítandó jelleggel, ugyanakkor a hatóság oldalán megjelenő ugyanazon esetekhez már nem kapcsolódik kötelező ügyintézői létszám, pedig a

feladat és ezáltal a feladatmutatók – pl. nevelésbe vétel rendszeres, évente, félévente történő felülvizsgálata, számadások elbírálása – kiszámíthatóan jelentkezik a hatóság oldalán is.

A nevelésbe vétel új szabályai alapján szakmai protokoll kidolgozásával új eljárásrendet kell kidolgozni, ennek keretében meg kell vizsgálni a Gyer. 103. § (5) bekezdésében biztosított *elektronikus kapcsolattartás* minél szélesebb körű alkalmazásának lehetőségét és módját. A megfelelő eljárásrend kidolgozására a megye egyes járási gyámhivatalainak részvételével és a Szociális és Gyámhivatal koordinálásával munkacsoport alakult. A munkacsoport a megyei joggyakorlat egységesítése érdekében elemezte a gyámhivatalok ügymenetét, emellett az egyes ügyintézési mozzanatokat véleményezi, prioritásokat állít fel, rendszeresen értékeli a megváltozott szabályok szerinti jogalkalmazást, feldolgozza az egyes jogeseteket.

Szükséges a 2014. január 1. napjától hatályos új eljárásrendben meghatározott *határidők megtartásának következetes ellenőrzése* részben a szakszolgálat éves hatósági ellenőrzése, részben pedig a Szociális és Gyámhivatal éves ellenőrzési tervében ütemezett járási gyámhivatalok eljárásának vizsgálata során, határidő-túllépés esetén pedig a szükséges intézkedések azonnali megtétele.

A vizsgálat mind a szolgáltatásnyújtás, mind pedig a hatóság oldalán megállapította a teljes körű és kölcsönös tájékoztatás hiányát. A jövőben biztosítani kell, hogy az eljárás aktuális állapotáról, a döntéshozatalt akadályozó vagy befolyásoló körülményekről a szolgáltató és a hatóság rendszeresen, rövid úton tájékoztassák egymást és ezzel minél szorosabb és közvetlenebb kapcsolatot tartsanak fenn a kiskorúak érdekében. A Szociális és Gyámhivatal a tájékoztatás eljárásrendjének kialakítását és megvalósítását a hatósági és felügyeleti ellenőrzések alkalmával vizsgálja, amely a 2014. évi munkatervbe is beépítésre került.

Kiegészítő tájékoztatást kérő levelemre kapott válasz szerint 2014. március 30-i időpontnak megfelelően 75 kiskorú volt IH státuszban (létszámuk a jelentés elkészítésének időtartama alatt is folyamatosan csökkent, 2013 decemberében még 130 gyermek volt ideiglenes státuszban).

A fentieket megerősítendő, *mind a gyermekvédelmi szakszolgálat, mind pedig a járási gyámhivatal oldalán kimutathatók olyan körülmények, amelyek együttesen vezettek az eljárások elhúzódásához, többnyire a szakemberek és az ügyintézők leterheltsége miatt.* Ugyanakkor jelentősen befolyásolta az IH elhelyezések felülvizsgálatát a szülők vagy más hozzátartozók együttműködésének hiánya, más, az eljárásba bevont szervek (pl.: gyermekjóléti szolgálat) késedelme, de több esetben a kiskorú engedély nélküli távolléte is.

A szakértői bizottság szakmai létszáma időközben másfél fővel növekedett, ezáltal lehetőség nyílt a több hónapos, éves hátralékának feldolgozására, de az eljárás ésszerűsítése, valamint az elhelyezési értekezlet megszüntetése is az eljárási határidő csökkentéséhez vezetett. Az IH elhelyezés jogszabályoknak megfelelő elrendelése és felülvizsgálata érinti a gyermekjóléti szolgálatok feladatellátását is. Az új szabályok megismertetése és az ebből következő elvárások tisztázása érdekében 2014. február 25-én „nevelésbevételi szakmai nap” megtartására került sor a gyermekjóléti szolgálatok családgondozói számára.

A kormány megbízott arról is biztosított, hogy az IH elhelyezések elrendelésének és felülvizsgálatának folyamatos figyelemmel kísérését a fenti intézkedések megtételével a nevelésbe vétel új szabályainak megfelelő egységes jogértelmezési gyakorlat megszilárdításáig tartja fenn, illetve mindaddig, amíg a határidőben történő ügyintézés meg nem valósul.

Pest megyében 2307 gyermek nevelkedik a szakellátást nyújtó szolgáltatások keretein belül, közülük 136 gyermek ideiglenes hatályú elhelyezés keretein belül (gyermekotthonokban 22, nevelőszülőknél 114 gyermek). Az IH elhelyezett gyermekek száma a szakellátásban nevelkedő gyermekek számának 5,89%-a.

A Pest Megyei Kormányhivatal felmérése szerint, 23 ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek 30 napon belül nevelkedik a szakellátásban. 45 gyermek 2 hónapja, 14 gyermek 3 hónapja, 15 gyermek 4 hónapja, 12 gyermek 5 hónapja, 7 gyermek 6 hónapja, 3 gyermek 7 hónapja, 5 gyermek 10 hónapja, 1 gyermek 14 hónapja, 1 gyermek 17 hónapja, 1 gyermek 30 hónapja van IH státusban.

A felkérés beérkezésétől számítva 30 napon belül 100 gyermek esetében, 40-50 nap időtartam között 36 gyermek esetében küldték meg az elhelyezési javaslatot és az egyéni elhelyezési tervet a gyámhivatalok számára. A késedelem oka leggyakrabban az értekezlet megszervezésének nehézsége volt (17 gyermek esetében), de ok volt a szakértői vélemény hosszú ideig történő elkészítése (35 nap), gondozási hely/férőhely keresés (speciális szükségletű gyermekek ellátásának korlátozott száma), valamint illetékesség váltás, szökés, egészségügyi probléma, vagy egyéb szervezési probléma.

A felkéréstől számított 50 napon túl 42 gyermek esetében küldték meg az elhelyezési javaslatot és az egyéni elhelyezési tervet a gyámhivatalok számára. Ezekben az esetekben a késedelem oka főként a gondozási hely keresése volt (25 gyermek esetében, és egy gyermek esetében speciális gondozási hely keresése), de ok volt a szakértői vélemény hosszú ideig történő elkészítése, szökés, gyámhivatal tárgyalásának megszervezése a TEGYESZI irodájában, valamint az IH elhelyezés ideje alatt gondozási hely változtatása, pszichiátriai vizsgálatok elhúzódnása, szervezési problémák, valamint egy gyermek esetében az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetését javasolták, de átmeneti nevelésbe vették a gyermeket.

A szakértői bizottság 2013. július 7. előtt 136 esetben végzett felülvizsgálatot ideiglenes hatályú elhelyezés ügyében, közülük 83 esetben 20 napon belül elkészültek a vélemények, 53 esetben 20 napon túl készültek el. A késedelem okai között:

- a gyermek vizsgálatra történő szállításának problémáját,
- a gyermek engedély nélküli eltávozását,
- az alapellátás során keletkezett iratok beszerzése, amennyiben a gyámhivatal nem küldi meg azokat, valamint a vérszerinti családdal folytatott tisztázó kérdések megbeszélését említették.

Az IH elhelyezés elhúzódnásának okai között a kirívóan hosszú esetekben a gyermekek nem magyar állampolgárságát (külföldi vagy ismeretlen) jelölték meg a szolgáltatók. Előfordul, hogy a kiskorú engedély nélkül van távol. A szolgáltatók jelezték, hogy egyes esetekben az IH elhelyezések elleni fellebbezésekre indult másodfokú eljárások is elhúzódnak. Ez utóbbi ok tekintetében azonban megjegyezték, hogy az IH elhelyezést követően az illetékes gyámhivatalnak az esetlegesen érkező fellebbezéstől függetlenül meg kell indítani az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatát, és abban döntést hozni, így a fellebbezés elbírálásának ideje nem hat ki az IH elhelyezés időtartamára. A gyámhivatal nevelésbe vételre vonatkozó határozata olykor késlekedve születik meg, amelynek oka, hogy nagyobb leterheltség mellett az ügyintézők a gyermekek veszélyeztetettsége szerint prioritizálják az ügyeket, és az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek esetében, mint már a veszélyeztető környezetből kiemelt „biztonságban lévő” gyermek ügyét hátrább sorolják a más gyermek ügyében újonnan érkező veszélyeztető jelzés kivizsgálásáig.

A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala az IH elhelyezések megfelelő időben történő felülvizsgálata és a szükséges döntések meghozatalának elősegítése érdekében az alábbi intézkedéseket hajtja végre:

1. Felhívja a gyermekjóléti szolgálatok figyelmét külön szakmai megbeszélésen az időben történő adatközlések és a szakszolgálatokkal történő együttműködés fontosságára, és ezt a 2014. évi hatósági ellenőrzések keretén belül ellenőrzi is.

2. Felhívja a járási gyámhivatal vezetők figyelmét a soron következő gyámhivatal vezetői értekezleten a gyermekekre vonatkozó alapellátási iratanyag és egyéb keletkezett iratanyag hiánytalan és időben a szakszolgálat felé történő megküldésének fontosságára.

3. Felhívja a járási gyámhivatal vezetők figyelmét a határidők betartására és munkatársaik ellenőrzésére.

4. Miután a megyei TEGYESZI ellenőrzése kapcsán a korábbi években több tárgyi hiányosságra hívta fel a figyelmet, a szakszolgálat folyamatosan fejleszti személyi és tárgyi feltételeit – pl. informatikai eszközök beszerzése, fejlesztése, vezetők és a pszichológus számára külön szobák kialakítása –, amely mind hozzájárul a hatékonyabb és gyorsabb munkavégzéshez.

A szakértői bizottság, gyámhivatali felkérését követően 149 esetben végzett vizsgálatot. 101 gyermek esetében 22 napon belül, 25 gyermek esetében 30 napon belül, 20 gyermek esetében 60 napon belül, és 3 gyermek esetében 60 napon túl készültek el a szakvélemények. A 30 napon túli határidők esetén a késedelem egyik fő oka a gyermekek engedély nélküli távolléte volt, illetve olyan esetek is előfordultak, amikor a gyermeket nem kísérték el a vizsgálatra az előre egyeztetett időpontban. Gyakori probléma a gyámhivatalok részéről történő megkésett felkérés. Ezeken túl általánosságban elmondható, hogy a gyermekek iratanyagai nem tartalmazzák az alapellátásban keletkezett iratanyagokat, az előzményekre vonatkozó intézkedések dokumentációját a szakértői bizottság csak többszöri kérést követően kapja meg. Az elhelyezési értekezletek összehívása, az elhelyezési javaslatok és egyéni elhelyezési tervek megküldésének tekintetében elmondható, hogy a javaslatok továbbítása 10 napon belül jellemzően megtörténik, néhány esetet kivéve, amikor a gyermek szükségletéhez igazodó gondozási hely keresése okozza a késedelmet.

A gyermekek elhúzódnak nevelésbe vételének tipikus oka a gyámhivatalok részéről történő nevelésbe vételi határozathozatal késése. Ezen esetekben a PM TEGYESZI jelzéssel él az illetékes gyámhivatal felé.

A *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei* Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala, a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat 2013. január 1. – 2013. december 15. közötti szolgáltató tevékenységének vizsgálata céljából 2013. december 13. napján hatósági céll ellenőrzést indított. BAZ megyében 2014. január 2. napján az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek száma 255 fő, amelyből 148 fő nevelőszülőnél, 107 fő befogadó otthonban, gyermekotthonban és lakásotthonban volt. A megyében a 2 hónapig IH elhelyezett gyermekek száma 59 fő, a 60 napot meghaladóan IH elhelyezett gyermekek száma 67 fő, 8 hónap vagy annál hosszabban nincsenek IH elhelyezések.

A vizsgált időszakban 1 hónapon belül 8 esetben, két hónapon belül 59 esetben, 2-3 hónap között 56 esetben, valamint 3-4 hónap között 11 esetben készült szakvélemény.

A Szociális és Gyámhivatal megállapította, hogy 2013. január 1. - 2013. december 15. között készített 551 szakértői vélemény közül 432 fő ideiglenes hatállyal beutalt, amelyből 161 fő 0-3 éves. Ezen gyermekek tekintetében megállapításra került, hogy a szakértői bizottság mindösszesen 39 esetben (25 %) tartotta be a jogszabályban előírt határidőt.

A szakértői bizottsághoz a gyámhivatali felkérés sok esetben 2-3 hét, kirívó esetben 2 hónap elteltével került. Abban az esetben, ha már megérkezett a gyámhivatali felkérés a szakértői bizottsághoz, számos alkalommal 1-3 hónap is eltelt, míg a gyermek vizsgálatának időpontja megkezdődött.

A gyermek vizsgálatának időpontja és a szakértői bizottság szakvéleményének elkészítése között a 20 napos határidő betartása helyett sok esetben 2 hónap telt el.

Az IH elhelyezések elhúzódnak okaiként a kormány megbízott az alábbiakat jelölte meg:

a) *A gyámhivatali megkeresés és a szakértői vélemény átadása között eltelt több hónap a kiskorúak engedély nélküli távolmaradása miatt történt.* A szökésben lévő fiatalok rendőrségi segítséggel is nehezen kerültek vizsgálat alá. Többször előfordult, hogy a gyermek ismételt szökése miatt nem minden részvizsgálat készült el, amelynek okán a szakvélemények átadására is később került sor.

b) Ilyen magas esetszám mellett a szakértői bizottságban dolgozó szakemberek száma nem elegendő.⁹

A jogszabály szerint a közel évi 600 esethez 5 fő pszichológus foglalkoztatása szükséges. A megyében 2013 januárjától 2 főállású pszichológus látta el feladatát, majd 2013. augusztus 15. és november 11. között 2 fővel bővült a szakértői bizottság, ekkor rövidültek is a határidők. Ugyanakkor 2014. január 1. napjától ismét csak két szakember végez pszichológiai vizsgálatokat, mert a 2013. augusztus 15. és 2013. november 11. napján munkába állt pszichológusok 2013. december 31. napjával felmondtak. 2014-től a határidők betartásához 2 fő pszichológus, 1 fő családgyógyász, 1 fő pszichiáter és félállásban további 1 fő gyermekorvos felvétele lenne elengedhetetlen, vagy a meglévő óraszám növelése szükséges.

c) Tovább nehezíti a feladatok ellátását az is, hogy nincs egységes protokoll és módszer a szakértői bizottságok számára.

d) Az NM rendelet alapján a tárgyi feltételek biztosítása elengedhetetlen, melynek értelmében a szakértői bizottság részére szükséges egy irodahelyiség gyógypedagógusoknak (30nm² helyiségben 9 fő dolgozik egyszerre), egy interjúszoba (esetmegbeszélésre), egy váróhelyiség az orvosi vizsgálatokhoz, továbbá új pszichológiai tesztek, valamint legalább 2 db számítógép, vagy lap top. Vizsgálatom idején folytak a megbeszélések a Szociális és Gyermekvédelmi Központ vezetőjével a szakemberek azonnali pótlására a megnövekedett esetszámok okán, valamint azon helyiségek feltérképezésére, ahol adottak a kért lehetőségek a szakértői bizottság számára.

e) *Nehézséget okoz a gyermek szükségleteinek leginkább megfelelő, adekvát férőhelyek hiánya a csecsemőkori, tartós beteg, halmozottan sérült gyermekek és kamaszkori, már kriminalizálódott fiatalok, valamint a speciális szükséglettel bíró kiskorúak elhelyezése, továbbá nagyszámú testvérsorok, kiskorú anya és gyermeke együttes elhelyezése során.*

További nehézséget okoz a vizsgált időszakban az ideiglenes hatályú beutalások számának növekedése, az ideiglenes hatályú elhelyezések azonnali megvalósítása, gondozási helyre vonatkozó azonnali javaslattevés, az ehhez szükséges széleskörű információk beszerzése, külső szolgáltatókkal (civil, egyházi) való együttműködés; a már nevelésbe vett gyermekek gondozási helyének nagyszámú módosítása; illetékesség hiányából adódó átvállalási ügyek szervezése és lebonyolítása, elhelyezési értekezlet előkészítése, megszervezése (a meghívó kiküldése és az értekezlet megtartásának időpontja közötti időintervallum betartása), megtartása, a dokumentációk, a javaslattevéshez szükséges adatlapok kitöltése és gyámhivatal felé történő eljuttatása.

A kormány megbízott beszámolt arról, hogy fentieket javítandó, már megtette az alábbi lépéseket:

- szükségleteknek megfelelő gondozási hely biztosítása érdekében a nevelőszülői hálózat létszámának folyamatos mennyiségi és minőségi fejlesztése;
- a civil és egyházi szolgáltatókkal való együttműködés hatékonyságának javítása, növelése;
- munkaszervezés és munkafolyamat hatékonyabbá tétele, az elhelyezési eljárás felülvizsgálata a szakmai műhely keretében.
- „Elhelyezés folyamata a szakellátásban” című akkreditált tanfolyam keretében az érintett munkatársak felkészítése, tapasztalatcsere;

⁹ Pl. a Nagybarcai Különleges Gyermekotthonban elhelyezett csecsemők vizsgálata a helyszínen történik. Költséghatékonyság miatt havonta, másfél havonta egyszerre 10-15 csecsemő komplex vizsgálatát végzik a szakemberek. Sok esetben hátráltatja a szakvélemények elkészítését a súlyos egészségi problémákkal született újszülöttek hosszú kórházi tartózkodása. Emiatt a kiskorúak vizsgálata csak a kórházból való kikerülésük után valósul meg.

Megtenni szándékozott intézkedések:

- a gyermekek szükségleteinek megfelelő gondozási hely biztosítása érdekében a nevelőszülői hálózat létszámának további folyamatos mennyiségi és minőségi fejlesztése;
- a civil és egyházi szolgáltatókkal való együttműködés hatékonyságának további javítása, növelése, rendszeres szakmai egyeztetések, konzultációk, naprakész üres férőhely kimutatás, minél gyorsabb információáramlás biztosítása;
- személyi feltételek biztosítása, szakmai kompetenciák fejlesztése, kapcsolatbővítés;
- tárgyi feltételek fejlesztése (telefon, fax, fénymásoló);
- az elhelyezési folyamat protokolljának elkészítése.

A járási gyámhivatalok jelentései alapján megállapítható, hogy a hatóságok részéről szakszolgálat és a szakértői bizottság megkeresésére az ideiglenes hatály elhelyezést követően azonnal, de legkésőbb 8 napon belül minden esetben sor került.

A legkürvőbb ügyben az elsőfokú hatóság 2011. március 28. napján kérte meg a szakértői véleményre alapozott elhelyezési javaslatot, a gyermek vonatkozásában azonban – az illetékes gyámhivatal többszöri sürgetésének ellenére – szakértői vélemény nem készült. A javaslat hiányát a bizottság a kiskorú tartós szökésével indokolta, azonban megjegyzendő, hogy rendőrségi közreműködéssel a gyermek az elmúlt években több napot töltött az intézményben. Ezen ügyben, az IH elhelyezés – a kiskorú önmagát veszélyeztető magatartása miatt – az elsőfokú hatóság szerint nem szüntethető meg, nevelésbe vétel lenne indokolt.

Lezárt ügyek száma	Ügyintézési határidőn belül hozott döntések száma	30-60 nap között hozott döntések száma	60 nap felett hozott döntések száma
302	237	45	20
100%	78%	15%	7%

A Szociális és Gyámhivatal 2014. január 14. napján tartott gyámhivatal-vezetői értekezletén felhívta az elsőfokú hatóságok figyelmét arra, hogy eljárásaik során a jogszabályban előírt határidőket maradéktalanul tartsák be, szükség szerint annak meghosszabbításáról döntsenek, illetve határidő-túllépés esetén illetékfizetési kötelezettségüknek tegyenek eleget. Hangsúlyozandó, hogy a 60 napon túli döntéshozatalt a gyámhatóságok elsősorban a személyi feltételek hiányával indokolták.

Hajdú-Bihar megyében 2013. december 1-jén az IH elhelyezett gyermekek száma 101 fő volt (a 101 fő gyermekből egy gyermek örökbefogadása folyamatban van, egy gyermek örökbefogadására már sor került, két gyermek ügyében pedig más megyei kormányhivatalok járási gyámhivatalai illetékesek, így 97 fő gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének vizsgálata történt meg). Ez a létszám a megyében szakellátásban élőkhez (1531 fő) viszonyítva 6,3%-os arányt mutat.

Az IH elhelyezések időtartama 5 gyermek esetében volt 1 hónapnál kevesebb; 24 fő esetében 1 hónap, 32 fő esetében 2 hónap, 27 fő esetében 3 hónap, 5 fő esetében 4 hónap, 2 fő esetében 8 hónap, 1-1 fő esetében pedig 1 év vagy azon túl.

A tapasztalatok szerint az alábbi okok miatt húzódnak el az IH elhelyezések felülvizsgálatai:

– A beutaló szerv (gyámhatóság, valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága) által hiányosan megküldött anyagok miatt.

– Nem teljesül maradéktalanul az sem, hogy az elhelyezési javaslatot a TEGYESZ-nek a megkereséstől számított 30 napon belül kell a gyámhivatal részére megküldeni.

– A szakvélemény elkészítése során számos további akadályozó tényező merülhet fel, ami a szakvélemény elkészítésének időtartamát más okból növeli (pl. a gyermek nem jelenik meg a vizsgálaton/nem volt vizsgálható állapotban/bv.intézetbe került; nem történik meg a beutaló határozat végrehajtása; stb.).

A járási gyámhivatalok a jogszabályban meghatározott eljárási rendet követik, egyéb szakmai, módszertani protokollt nem alkalmaznak.

A kormányhivatal szándéka szerint a Szociális és Gyámhivatal szakmai felügyeletével minden járási gyámhivatal kidolgoz egy olyan tervet, amelyben meghatározzák azokat az eljárási cselekményeket, ahol az ügyintézési időtartam csökkenthető (szakvélemény kérésének időpontja, a szükséges iratok maradéktalanul történő rendelkezésre bocsátása, az eljárási cselekmények párhuzamos megindítása).

A Szociális és Gyámhivatala álláspontja szerint a következő intézkedések megtétele is indokolt:

1.) A vonatkozó jogszabályok módosítása a gyermekek ideiglenes elhelyezését érintő felülvizsgálati eljárási rend egyszerűsítése vagy a határidők hosszabbítása tekintetében.

2) Egy országosan egységes, átfogó eljárásrend kidolgozása, amely tartalmazza mind a járási gyámhivatalok, mind a TEGYESZ feladatait és kötelezettségeit, illetve az azokhoz meghatározott határidőt.

3.) A TEGYESZ alkalmazza a Gyer. 103. § (1a) bekezdését, amely szerint, ha az illetékes megyei (fővárosi) gyermekvédelmi szakértői bizottság nem tud 20 napon belül szakvéleményt készíteni az elhelyezési javaslatához, azt a gyermekvédelmi szakszolgálat haladéktalanul jelzi a járási gyámhivatal részére. Ebben az esetben a járási gyámhivatal az illetékességi területén kívüli, más megyei (fővárosi) gyermekvédelmi szakértői bizottságot kér fel a szakvélemény elkészítésére, ha annak a megkereséstől számított húsz napon belüli elkészítését az újonnan felkért megyei (fővárosi) szakértői bizottság vállalja.

4.) A TEGYESZ szakembereinek és a járási gyámhivatali ügyintézőknek folyamatos egyeztetése indokolt az engedély nélkül távollévő gyermekek ügyében, továbbá nélkülözhetetlen igénybe venni az elektronikus adattovábbítás lehetőségét. Az elektronikus adatkérés és adattovábbítás körébe szükséges bevonni az alapellátást végző gyermekjóléti szolgálatokat is, melynek megvalósításához egy országosan kidolgozott iránymutatás javasolt.

A megyei TEGYESZ vezetőjének véleménye szerint a gyámhivatal hatáskörébe tartozó, illetve a szakszolgálat döntés-előkészítési feladatait jelentő folyamatokat egyenként kellene megvizsgálni és ennek alapján a hozzájuk kapcsolódó eljárásokat pontosítani (szabályozni) volna szükséges ahhoz, hogy az ideiglenes elhelyezés időtartama csökkenhessen.

A szakvélemények elkészítése során alkalmazott módszertan, illetve protokoll vonatkozásában azt a tájékoztatást kaptam, hogy a szakértői bizottság működésének teljes folyamatát, a bizottság által részletesen kidolgozott SzMSz és Szakmai Program tartalmazza, a szakvélemények vonatkozásában a szakszolgálat felé panasz vagy kifogás nem érkezett. A bizottság vezetője 2003. óta tagja minden olyan munkacsoportnak, amely a szakértői bizottságok jogi, szakmai és módszertani szabályozó anyagainak kimunkálását végezte és az említett két dokumentum szolgált alapjául, a bizottságok számára mindmáig egyedül elérhető módszertani anyag, illetve protokoll elkészítéséhez.

A *Veszprém Megyei Kormányhivatal* tájékoztatása szerint a Szociális és Gyámhivatal a megye területén működő 10 járási gyámhivatalnál a 2013-ban indult és lezárult ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában keletkezett valamennyi ügyiratot megvizsgálta (64 IH elhelyezett gyermek). A vizsgálat szerint az eljáró hatóságok minden esetben törekedtek arra, hogy a rendelkezésükre álló ügyintézési határidőt megtartsák. Figyelemmel az ügyintézési határidőbe bele nem számítandó eljárási cselekmények időtartamára, az eljárások többsége a törvényes határidőn belül befejeződött. *Fentiek ellenére megállapítható*

volt, hogy három esetben a gyermekek több hónapot is eltöltöttek IH elhelyeztként a gyermekvédelmi rendszerben.

A Szociális és Gyámhivatal a jelen vizsgálatot megelőzően már 2008. évtől kezdődően folyamatosan figyelemmel kísérte az IH elhelyezések vonatkozásában a megye területén működő gyámhivatalok eljárásainak és döntéseinek törvényességét.

A felügyeleti szerv felhívására a Szociális és Gyámhivatal 2010 januárjában célellenőrzést folytatott a 2008-ban IH elhelyezett gyermekeket érintően. A célellenőrzés befejezését követően, egyeztető értekezletet tartott az elsőfokú gyámhivatalok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálat, az érintett nevelőszülői hálózatot működtető, a gyermekjóléti központ, a módszertani gyermekjóléti szolgálat és a gyermekjogi képviselő bevonásával. Az egyeztető értekezlet keretében a vizsgálat tapasztalatait a jelenlevőkkel megosztotta. Ezt követően 2010. április-május hónapokban ismételt célvizsgálatot folytattak a 2009-ben IH elhelyezett gyermekek ügyeiben. A márciusban tartott egyeztető értekezleten elhangzottak nyomán az érintett intézmények, személyek és hatóságok megtették javaslataikat a gyermekvédelmi gondoskodásba kerülő gyermekek ügyeinek törvényes intézése és végső soron sorsuk megnyugtató rendezése érdekében.

A Szociális és Gyámhivatal a feltárt problémák és javaslatok figyelembe vételével megyei elemzést készített a gyermekvédelmi rendszer egyes szereplőire lebontva, és az adott területek munkahelyi, szakmai, módszertani vezetői számára intézkedések megtételét javasolta. A megyei elemzés ismertetése és a további stratégia kidolgozása érdekében 2010. szeptember 15-én ismételten szakmai-koordinációs értekezletet tartott a gyermekvédelmi rendszer érintett szereplőinek részvételével. 2011-ben az IH elhelyezések időtartamának törvényessége a fentiek nyomán utóvizsgálat formájában ismételten napirendre került. 2012-ben ugyanezen ügykörben további célvizsgálat lefolytatására került sor.

Az IH elhelyezések felülvizsgálatára irányuló eljárások ellenőrzése szerint a gyámhivatali eljárások ügyintézésének határideje javuló tendenciát mutatott.

Jogelődöm, a 0-3 éves korú gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedők ellátása tárgyában, hivatalból folytatott átfogó vizsgálatát követően, *AJB-849/2010.* számú jelentésében felkérte a Szociális és Gyámhivatalt, hogy célellenőrzés keretében vizsgálja meg és tárja fel az IH elhelyezéseknél – annak garanciális jellegére tekintettel – az eljárási határidők elhúzódnásának okait, és megszüntetésük érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, amelynek eleget is tettek.

Az IH elhelyezések időtartamának jelen ellenőrzése nyomán összességében az volt megállapítható, hogy *a járási gyámhivatalok az ügyintézési határidőt többségében megtartották.* A törvényesség ellenére az ideiglenes hatályú elhelyezések tényleges időtartama azonban esetenként lényegesen hosszabb volt. Ennek indoka részben a gyámhivataloknak felróható, pl.: az egyes eljárási cselekmények elvégzését a hatóság nem hangolta össze, így a tényállás tisztázása a szükségesnél több időt vett igénybe. Előfordult továbbá, hogy a hatóság az elhelyezéséről szóló döntés megérkezését követően nem kezdte meg haladéktalanul a felülvizsgálatra irányuló eljárását. Jellemzően azonban a járási gyámhivatalnak fel nem róható okból húzódtak el az eljárások. így például: a szakszolgálat javaslatára való várakozás, a belföldi jogsegélyek késedelmes megérkezése, az új kapcsolattartási szabályok miatt a jogosult személyek felkutatásával és meghallgatásával kapcsolatos feladatok elvégzése, a szülők együttműködésének hiánya, tárgyalásról való távolmaradás miatti ismételt idézések, gondozási hely változtatása miatti eljárási cselekmények, illetékességváltás.

A Szociális és Gyámhivatal – a jelen vizsgálat megállapításaira tekintettel – a járási gyámhivataloknak felróható eljárásviteli hibák kiküszöbölése érdekében újra javaslatokat tesz a Ket. 7. §-ában megfogalmazott alapelv hangsúlyozottabb figyelembevételére, amely a költségtakarékosságra és a tevékenység megszervezésére vonatkozik az eljárás lehető leggyorsabb lezárása érdekében.

A Szociális és Gyámhivatal az ellenőrzések tapasztalataira, a 2014. évre tervezett szakmai-koordinációs értekezlete keretében a járási gyámhivatalok figyelmét ismételten felhívja. A szakszolgálatot érintően pedig a határidő túllépések konkrét okainak feltárása érdekében a 2014. évi hatósági ellenőrzés keretében szakmai szempontként ellenőrzi az IH elhelyezések elhúzódsának konkrét okait.

A *Veszprém Megyei Gyermekvédelmi Központ* tájékoztatása szerint, saját felmérésük alapján a szakértői bizottság munkáját továbbra is nehezíti *a korai anamnézisek hiánya, valamint a gyermek védelmét biztosító, a segítő folyamatba bevont, illetve az alapellátásban dolgozó, valamint a jegyző által kötelezett szakemberek véleményeinek hiányossága* (nem látható a családgondozás folyamata). Az ideiglenes hatályú beutaláskor ezeket az információkat a felkérésekkel együtt gyakran nem tudják megküldeni a szakértői bizottság számára a gyámhivatalok, mivel nem áll rendelkezésükre nekik sem, vagy hónapokkal korábbi információkat tartalmaznak. Az alapellátási dokumentumokat rendszeresen a bizottság kéri meg a gyermekjóléti szolgálatoktól. Nem tud szakvéleményt készíteni a szakértői bizottság, ha a beutaló határozatot nem hajtották végre, a gyermek nem került a gondozási helyére vagy szökésben van. Koraszülött, vagy súlyosan beteg gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése kapcsán, a kórházi tartózkodás ideje alatt a bizottság szintén nem tud vizsgálni. Többször előfordult, hogy a bizottságban megbízási szerződéssel dolgozó szakemberek a szakvéleményeiket nem adták le a szerződésben vállalt határidőre, így jelentősen késett a bizottsági szakvélemény elkészültének ideje. Jelentősen késik az átmeneti nevelésbe vétel, ha a gyámhivatali tárgyaláson meg nem jelent, más megyében élő családtagokat, rokonokat belföldi jogsegély útján tudja csak a gyámhivatal meghallgattatni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajb. határozza meg.

Az Ajb. 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság (a törvényi felsorolás alapján ideértve a közszolgáltatást végző szervezetet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Kormányhivatalokra közigazgatási szervként, a gyermekvédelmi szolgálatokra pedig közszolgáltatást ellátó szervként fentiek alapján az alapvető jogok biztosának vizsgálati jogosultsága kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztososa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer 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 teszteket.

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 élel azt mondta ki azt, 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.*”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények – így például jelen esetben a felsőoktatási felvételi eljárás – működésének kiszámíthatóságát is. *A közigazgatási szervek és közszolgáltatást ellátó intézmények jogszerű működése alapvető, de a gyermekeket is érintő eljárások vonatkozásában kiemelt jelentőségű.*

2. *A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga vonatkozásában az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy: „Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”; valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerint: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* A Gyermekjogi Egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – három ország kivételével – ratifikálták. Ezzel a Gyermekjogi Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az elsők között ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban

alkalmazza az Egyezmény előírásait. A Gyermekjogi Egyezmény 1. cikke alapvetésként rögzíti, hogy „az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.”

A gyermek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét megfogalmazó 3. cikk szerint „1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét veszik figyelembe elsősorban... 3. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.”

A családjuktól megfosztott gyermekek jogainak védelme vonatkozásában a Gyermekjogi Egyezmény 20. cikke kimondja, hogy „1. Minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.”

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az ideiglenes elhelyezések elhúzódnása és annak okai vonatkozásában

Valamennyi általam megkeresett szerv tájékoztatása alapján megállapítható, hogy *az egész országban problémát jelent a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésének elhúzódnása, az ideiglenes hatályú elhelyezés és az átmeneti nevelésbe vétel alkalmazási eseteinek elhatárolása és emiatt az ideiglenes hatályú elhelyezésnek a nevelésbevitel előkészítéseként való alkalmazása.*

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság adatgyűjtése szerint az ideiglenes hatályú elhelyezés idejére vonatkozó jogszabályi rendelkezést egyetlen megyében sem sikerült betartani maradéktalanul, a legkedvezőbb adat is több mint másfélszerese a törvényi határidőnek. Mindezek alapján a szaktárca számára is sürgető igényként fogalmazódott meg az IH elhelyezés és a nevelésbe vétel egyértelműbb szabályozása; s világossá vált a gyámhatósági eljárás és a gyermekvédelmi szakellátás során a gyermeki jogok védelme megerősítésének szükségessége. Ennek érdekében történt meg a Gyvt. átfogó módosítása 2014. január elseji hatállyal, amely még inkább hangsúlyozza, hogy a már önmagában is traumával járó, IH elhelyezést csak akkor kell elrendelni, ha a gyermek érdekében valóban azonnali intézkedésre, beavatkozásra van szükség. A módosítástól a szaktárca és a megkeresett szervek is azt várják, hogy megszűnjön az a gyakorlat, hogy az IH elhelyezéseket a nevelésbe vétel előkészítésére használják; az eljárások elhúzódnása csökkenjen, illetve megszűnjön. A megkeresett szervek az *elhúzódnások okaiként* több körülményt említettek, így egyebek mellett azt, hogy a *felülvizsgálathoz szükséges előzményi iratok és információk beszerzése jelentős időt igényel*, s gyakran előfordul, hogy a jogszabályi előírás ellenére a gyámhivatal nem továbbítja az előzményeket a szakszolgálatnak, ilyenkor a folyamat gyorsítása érdekében a szakértői bizottságnak kell beszereznie azokat. Volt olyan megye, ahol a szakértői bizottság a felkérések 20-30%-ban nem kapja meg az előzményi dokumentációt. Más megyében felhívták a figyelmemet arra, hogy a gyermekek iratanyagai nem tartalmazzák az alapellátásban keletkezett iratanyagokat.

Számos esetben a gyámhivatali felkérést későn küldik meg; illetve előfordult, hogy a rendőrség hetekkel később értesítette a gyámhivatalt az IH elhelyezésről. Nehezíti a szakszolgálatok, benne a szakértői bizottságok munkáját a *személyi feltételek elégtelensége, a szakértői bizottságok túlterheltsége, és jelentős esetszáma*. Egyes szakterületeken különösen nehéz megfelelő szakembert találni, elsősorban gyermekorvost, pszichiátert, pszichológust.

A tárgyi feltételekkel kapcsolatban az *informatikai rendszer fejletlenségét* emelték ki a válaszadók. E tárgyban megjegyzem, hogy elődöm az *AJB-1298/2011.* számú jelentésében felkérte a nemzeti erőforrások miniszterét, hogy tegyen határozott és összehangolt lépéseket a gyermekpszichiáterek számának emelkedését eredményező feltételrendszer kialakítása, valamint a jelzett szakterület hiányszakmává minősítése érdekében.

Megjegyzem továbbá, hogy az *AJB-1356/2013.* számú jelentés ugyancsak felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy szakmai egyeztetést követően a gyermekvédelmi jelzőrendszer működését (is) segítő, elsősorban az egészségügyben és a gyermekjóléti szolgálatoknál dolgozók közötti kommunikációt és információcserét lehetővé tevő szakmaközi elektronikus adatbázis és informatikai felület kiépítéséről; amely e vizsgálat alapján is jól érzékelhető információcserét akadályozó hiányosságokat számolna fel.

Fentiekre vonatkozóan új megállapítást ezért nem teszek, a korábbi jelentésekben foglaltakat fenntartom.

Gyakori hátráltató tényező, hogy a *gyermek különböző okokból nem jelenik meg a vizsgálaton*, például, mert a beutaló határozatot nem hajtották végre; esetleg a szülő nem gondoskodik a gyermek megjelenéséről, vagy a gyermek engedély nélkül távol van a gondozási helyről; szökésben van; illetve nincs vizsgálatra alkalmas állapotban.

Hosszabbítja az IH elhelyezés időtartamát, *ha nem áll rendelkezésre a gyermek feltárt szükségleteinek megfelelő, a szakértői javaslatban szereplő gondozási hely, ez leggyakrabban speciális ellátási szükséglet esetén, anya és gyermeke, valamint nagy létszámú testvérsorok együttes elhelyezésénél fordul elő.* Holott a gyermekek nagy számban, kamaszkorban – 10-17 év – vagy 0-3 éves koruk között kerülnek a gyermekvédelmi szakellátás rendszerébe; ennek okán kiemelten fontos lenne a gyermekek speciális szükségleteinek megfelelő gondozási hely elérhetősége.

Meghosszabbítja az eljárást, ha *illetékességi probléma* merül fel, valamint problémát jelent a *belföldi jogsegély elhúzódása* is.

A Bács-Kiskun megyei gyermekjogi képviselő arról tájékoztatott, hogy több esetben jelzést tett az eljárások elhúzódása miatt a megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala felé, amely a vonatkozó vizsgálatot le is folytatta, azonban annak eredményéről a gyermekjogi képviselőt nem tájékoztatta. Pest megye vonatkozásában kaptam azt az információt, hogy az elhelyezési értekezleteken a gyermekjóléti szolgálat családgondozói nincsenek minden alkalommal jelen. Bács-Kiskun megyében is megjelent az a probléma, hogy bár a szakszolgálat meghív minden járási gyámhivatalt az elhelyezési értekezletre, nincs ennek egységes gyakorlata, jellemzően a nagyobb esetszámmal dolgozó, leterheltebb gyámhivatalok az elhelyezési értekezleteken nem vesznek részt.

A *Gyermekjogi Egyezmény 3. cikke* kimondja, hogy a hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb (mindenek felett álló érdekét) veszik figyelembe elsősorban. Ezen túl ez a cikk azt is kimondja, hogy az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a *gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.*

Mindebből következően megállapítom, hogy a fent említett személyi feltételek hiánya és/vagy elégtelensége a szakértői bizottságok és gyámhivatalok vonatkozásában, illetve a gyermekvédelmi alapellátás és szakellátás dolgozóinak – ebből is fakadó – súlyos leterheltsége, jelentős ügyterhe, szupervíziójuk hiánya; valamint a felülvizsgálati eljárás során szükséges dokumentáció hiányosságai, továbbításának problémái; a hatóságok és szolgáltatók nem megfelelő együttműködése a gyermek legfőbb érdekét sértő – az ország valamennyi megyéjében tapasztalhatóan – az ideiglenes hatályú elhelyezések eljárásainak

elhúzóadásához vezethet; amely így a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz és tart fenn.

Megállapítom továbbá, hogy a rendelkezésekre álló információk szerint egyes esetekben a rendőrség nem, vagy csak késedelmesen továbbítja a gyámhivatalok felé az elhelyezésről szóló határozatot, amely így a fentiekkel összefüggő visszásságot okozhat.

Osztom az OBDK főigazgatójának álláspontját, aki fontosnak tartja, hogy az OBDK az egészségügy területét érintő eljárásához hasonlóan, a gyermekjogi képviselők útján tájékoztatást kérhessen a gyermekvédelmi szolgáltató vezetőjétől, a fenntartótól, illetve az államigazgatási szervtől, valamint javaslatot tehesen a gyermekvédelmi intézmény, a fenntartó illetve a szociális és gyámhivatal részére intézkedés megtételére, amennyiben olyan tény, körülmény merül fel, vagy olyan intézkedés, mulasztás történik, amely gyermekjogsérelmet okoz.

A szaktárca is kiemelte válaszában a gyermekvédelmi szakellátás során a gyermekjogok védelme megerősítésének szükségességét. *A gyermekjogi képviselők, mint a gyermekjogvédelmi rendszer kulcsszereplői, kiemelten fontos feladatot látnak el. Több korábbi jelentésben (legutóbb 2013-ban, AJB-5863/2012. ügyszámon) foglalkoztam a gyermekjogi képviselői rendszer működésével, és tettem ajánlást a gyermekjogi képviselők megerősítésére, ezért e korábbi jelentésben foglaltakat ugyancsak fenntartom, és jelzem, hogy a gyermekjogi képviselők aktívabb – akár a fent javasolt módon történő – bevonása, létszámuk megerősítése mellett, hozzájárulna az eredményesebb jogvédelmi munkához, a jó közigazgatás modelljének megfelelő, jobban működő gyermekvédelmi szakellátás rendszeréhez.*

Megjegyzem, hogy a rendelkezésekre álló információk, adatok – köztük a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság tájékoztatása – egyértelműen arra mutatnak, hogy a legtöbb gyermek esetében elegendő lett volna az alapellátásban nyújtott segítség, s többségük szakellátásba utalása – ha az alapellátás megfelelő eszköztára rendelkezésre állt volna – elkerülhető lett volna. Az európai „intézménytelenítési/deinstitutionalizációs” modell - azaz, hogy kevesebb gyermek kerüljön gyermekotthoni intézményes ellátásba – hazai megvalósulására ugyancsak határozott a kormányzati szándék. Azonban fontos megjegyezni, hogy a deinstitutionalizáció azt is jelenti, hogy eleve kevesebb gyermek kerüljön a gyermekvédelmi szakellátás rendszerébe (legyen az családi/közösségi alapú vagy intézményes). *Ebből következően – és jelen vizsgálat összegző tapasztalata alapján is – a szükséges erőforrásokat (vö. támogatást) az alapellátás megfelelő intézményi működésének eléréséhez szükséges haladéktalanul biztosítani.*

2. Az elhelyezések felülvizsgálatára vonatkozó eljárásrend, szakmai protokoll vonatkozásában

Jelenleg nem létezik egységes szakmai protokoll és módszertan a szakvélemények elkészítéséhez és a felülvizsgálatok végzéséhez. A megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságok által elkészített szakvéleményeknek a nevelésbe vételi eljárásban betöltött szerepének megerősítését fontosnak tartja az ágazati irányítás.

Ezt szolgálja, hogy az Új Széchenyi Terv keretében a TÁMOP 5.4.1-12. Szociális Szolgáltatások Modernizációja” című kiemelt projektben kidolgozásra kerül a szakértői bizottság által végzett személyiségvizsgálat egységes szempontrendszere, továbbá meghatározásra kerülnek a szakvélemény kötelező tartalmi elemei.

Ugyanakkor hiányoznak a szakértői bizottságok működésére és eljárásrendjére vonatkozó részletes normák, bár a Gyvt. 162. § (2) bekezdésének j) pontja a gyermekvédelmi szakértői bizottság eljárásának részletes szabályai vonatkozásában előírja ennek rendeletben történő megalkotását az illetékes miniszter számára. Szabályozás hiányában egyes szakértői

bizottságok a helyben kidolgozott működési szabályzatuk és szakmai programjuk, mások a bizottsági tagok munkaköri leírása alapján dolgoznak, de van olyan megye is, ahonnan azt a választ kapták, hogy a szakemberek a szakmai szabályok betartása mellett az általuk alkalmasnak ítélt módszerekkel végzik a vizsgálatokat, amelyet követően a bizottsági tagok esetmegbeszélést tartanak, ahol konszenzusos véleménnyel alakítják ki javaslatukat.

Mindezekre tekintettel *megállapítom, hogy a Gyvt.-ben rögzített, a szakértői bizottságok működésére és eljárásrendjére vonatkozó részletes szabályok külön jogszabályban való megalkotásának hiánya, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben alapjogi visszásságot okoz és tart fenn.*

Intézkedéseim

A feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében

- I.** az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy eleget téve a Gyvt. 162.§ (2)bekezdés j) pontja szerinti jogalkotási felhívásnak, gondoskodjon a gyermekvédelmi szakértői bizottságok eljárása részletes szabályainak kidolgozásáról; valamint fontolja meg a TÁMOP 5.4.1-12/1 projekt keretében, a szakértői vélemények elkészítéséhez kidolgozott adatlap-rendszer alkalmazásának jogszabályban történő rögzítését.
- II.** az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy
 - gondoskodjon a szakvélemények elkészítéséhez és a felülvizsgálatok végzéséhez szükséges egységes szakmai protokoll és módszertan mielőbbi kidolgozásáról és alkalmazásának kötelezővé tételéről;
 - fontolja meg – az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ főigazgatójával történt konzultációt követően – a gyermekjogi képviselők jogkörének a megállapításaimban foglaltaknak megfelelő –kiterjesztését és létszámuk lehetőség szerinti növelését;
 - kezdeményezzen – a releváns szakmai szervezetek, intézmények és tárcák bevonásával – szakmaközi egyeztetést annak feltárása érdekében, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzódásának okai miként szüntethetők meg; valamint annak tárgyában, hogy a gyermekvédelmi alapellátás intézményrendszere milyen módon erősíthető meg; illetve a gyermekvédelmi szakértői bizottságok személyi feltételeinek hiányosságai miként javíthatók a közeljövőben;
 - lehetőségei keretei között intézkedjen annak érdekében, hogy a figyelemfelhívásnak is szánt jelentésem eljusson valamennyi Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalához.
 - az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem az országos rendőrfőkapitányt*, hogy – a jelentésem megismertetésével egyidejűleg – hívja fel a megyei rendőrfőkapitányságok vezetőinek figyelmét a Gyvt.-ből fakadó kötelezettségeik betartására, különösen az ideiglenes hatályú elhelyezésekről szóló döntés, gyámhivatalnak történő haladéktalan megküldésére.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

1. számú melléklet

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

X. Fejezet – Ideiglenes hatályú elhelyezés

72. § (1)¹⁰ Ha a gyermek felügyelet nélkül marad, vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a gyámhatóság, valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága (a továbbiakban: beutaló szerv) a gyermeket fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható határozatával ideiglenesen¹¹

a) a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél, vagy ha erre nincs lehetőség,

b)¹² tizenkettedik életévét be nem töltött gyermek esetén minden esetben a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél helyezi el, kivéve, ha egészségi vagy személyiségállapota, ön- és közveszélyes magatartása ezt nem teszi lehetővé vagy más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása,

c)¹³ tizenkettedik életévét betöltött gyermek esetén, vagy ha azt a gyermek egészségi vagy személyiségállapota, ön- és közveszélyes magatartása indokolja, vagy ha más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása - az ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt - gyermekotthonban, gyermekotthon speciális csoportjában, speciális lakásotthonban, fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában helyezi el.

(1a)¹⁴ A beutaló szerv a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről haladéktalanul értesíti a gyámhatóságot vagy külföldi állampolgárságú gyermek esetében - ide nem értve a 4. § (1) bekezdés b) pontja szerinti személyt - a Kormány által kijelölt gyámhatóságot.

(2)¹⁵ Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat.

(3)¹⁶ A gyermeknek az ideiglenes gondozási helyre viteléről a beutaló szerv gondoskodik.

(4)¹⁷ Az ideiglenes hatályú elhelyezéstől kezdődően a szülő gondozási, nevelési joga szünetel.

73. § (1)¹⁸ A gyámhatóság - a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ideiglenes hatályú elhelyezést követően - függetlenül attól, hogy arra mely beutaló szerv intézkedése alapján kerül sor, és hogy a döntést megfellebbezték-e - annak elrendelésétől számított

a) harminc napon belül megszünteti az ideiglenes hatályú elhelyezést, ha annak okai nem állnak fenn, vagy

b)²⁰ harmincöt napon belül elrendeli a gyermek nevelésbe vételét, valamint egyidejűleg meghatározza a gyermek gondozási helyét és dönt a 79. § (5) bekezdés b)-g) pontjai szerinti járulékos kérdésekről, vagy

c) két hónapon belül pert indít az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránt.

(2) A bíróság gyermekelhelyezéssel kapcsolatos döntésének az (1) bekezdés c) pontjában meghatározott perindítással történő megváltoztatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha azok a körülmények, amelyekre a bíróság elhelyezési döntését alapította, később lényegesen megváltoztak.

(3)²¹ A külföldi állampolgárságú gyermek – ide nem értve a 4. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti személyt – ideiglenes hatályú elhelyezését követően a Kormány által kijelölt gyámhatóság haladéktalanul²²

a) értesíti az illetékes rendőr-főkapitányságot a gyermek esetleges további magyarországi tartózkodásának rendezése végett, és/vagy

b) kezdeményezi a jogsegélykérelem iránti eljárást a gyermek gyámsága, illetve örökbefogadása érdekében, vagy

¹⁰ Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 19.

¹¹ Megállapította: 2013. évi XXVII. törvény 47. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

¹² Megállapította: 2013. évi CCV. törvény 32. § (1). Hatályos: 2014. I. 1-től.

¹³ Beiktatta: 2013. évi CCV. törvény 32. § (1). Hatályos: 2014. I. 1-től.

¹⁴ Beiktatta: 2013. évi CCV. törvény 32. § (2). Hatályos: 2014. I. 1-től.

¹⁵ Beiktatta: 2002. évi IX. törvény 52. § (2). Hatályos: 2003. I. 1-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni.

¹⁶ Számozását módosította: 2002. évi IX. törvény 52. § (2). Módosította: 2013. évi XXVII. törvény 79. § (2) k).

¹⁷ Számozását módosította: 2002. évi IX. törvény 52. § (2). A korábbi második mondatot megsemmisítette: 114/2010. (VI. 30.) AB határozat 1. Hatálytalan: 2010. IX. 30-tól.

¹⁸ Megállapította: 2002. évi IX. törvény 53. §. Hatályos: 2003. I. 1-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni.

¹⁹ Megállapította: 2010. évi CLXXI. törvény 54. §. Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

²⁰ Megállapította: 2013. évi XXVII. törvény 48. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

²¹ Módosította: 2004. évi XXVI. törvény 94. § (4) d) db), 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

²² Módosította: 2006. évi CXVII. törvény 39. § (6) 7.

c) értesíti az illetékes külképviseletet a gyermek állampolgársága szerinti országba történő visszajuttatása céljából.

(4)²³ A Kormány által kijelölt gyámhatóság a külföldi állampolgárságú gyermek - ide nem értve a 4. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti személyt - ideiglenes hatályú elhelyezését a gyermek származási országának választását követően azonnal, illetve hivatalból félévente felülvizsgálja, és ennek eredményeképpen dönt az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartásáról, a gondozási hely megváltoztatásáról vagy - ha azt nemzetközi szerződés vagy jogszabály nem zárja ki - az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetésével egyidejűleg a gyermek gyámságáról, örökbecfogatásáról.

74. § (1)²⁴ Ha a gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezés alapján azt állapítja meg, hogy a szülői felügyelet megszüntetésének okai nem állnak fenn, de a gyermek fejlődése a korábbi környezetében nincs biztosítva, két hónapon belül pert indít a szülő (szülők) ellen a gyermeknek a különélő másik szülőnél vagy harmadik személynél történő elhelyezése iránt.

(2)²⁵ A gyámhatóság a per megindításával egyidejűleg megállapítja a szülő felügyeleti jogának szünetelését, a különélő másik szülő felügyeleti jogának feléledését, vagy azt a személyt, akinél a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték, a gyermek családbafogadó gyámjával rendeli.

75. §²⁶ Ha a gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezést követően azt állapítja meg, hogy a szülői felügyelet megszüntetésének okai fennállnak, két hónapon belül pert indít a szülő ellen a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránt, a perindítással egyidejűleg megállapítja a szülő felügyeleti jogának szünetelését, továbbá²⁷

a) megállapítja a különélő másik szülő szülői felügyeleti jogának feléledését, és felhívja őt e joga gyakorlására, ha a gyermeket ideiglenes hatállyal nála helyezték el,

b)²⁸ a gyermek családbafogadó gyámjával rendeli azt a hozzátartozót vagy más személyt, akinél a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték,

c)²⁹ gyermekvédelmi gyámot rendel, ha a gyermeket ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben helyezték el.

75/A. §³⁰ Ha a szülő hozzájárult

a)³¹ gyermeke ismeretlen személy általi örökbecfogatásához, a gyámhatóság gyermekvédelmi gyámot rendel a gyermek számára és a gyermeket ideiglenesen a leendő örökbecfogadó szülőnél helyezi el,

b)³² gyermekének ismert személy általi örökbecfogatásához és az örökbecfogatás engedélyezését a leendő örökbecfogadó szülő és a gyámság alatt álló, örökbecfogadandó gyermek gyámja kéri, alkalmassága esetén a gyámhatóság a leendő örökbecfogadó szülőt a gyermek családbafogadó gyámjával rendeli ki és a gyermeket nála ideiglenesen elhelyezi.

76. § (1)³³ A gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezést megszünteti, ha

a) megállapítja, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés feltételei nem álltak fenn, és a gyermek fejlődése korábbi környezetében - szükség esetén védelembe vétel mellett - biztosítható,

b)³⁴ a gyermeket nevelésbe veszi,

c) a bíróság a szülői felügyelet megszüntetése, illetve a gyermek elhelyezésének megváltoztatása iránti perben jogerősen döntött,

d)³⁵ a gyermeket családba fogadják,

e)³⁶ a gyermeket örökbe fogadják,

f)³⁷

²³ Megállapította: 2009. évi LXXIX. törvény 18. §. Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

²⁴ Módosította: 2010. évi CLXXI. törvény 65. § 17., 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

²⁵ Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1., 2012. évi CXCV. törvény 76. § (2) 10.

²⁶ Módosította: 2010. évi CLXXI. törvény 65. § 17. Módosítva: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1. alapján.

²⁷ Módosította: 2002. évi IX. törvény 108. § (2) e).

²⁸ Módosította: 2011. évi CCXI. törvény 29. § c).

²⁹ Módosította: 2012. évi CXCV. törvény 76. § (2) 11.

³⁰ Beiktatta: 2009. évi LXXIX. törvény 19. §. Hatályos: 2009. IX. 1-től.

³¹ Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1., 2012. évi CXCV. törvény 76. § (2) 12.

³² Módosította: 2011. évi CCXI. törvény 29. § c), 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

³³ Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

³⁴ Módosította: 2013. évi XXVII. törvény 78. § (2) a).

³⁵ Beiktatta: 2002. évi IX. törvény 54. § (1). Hatályos: 2003. I. 1-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni.

³⁶ Beiktatta: 2002. évi IX. törvény 54. § (1). Hatályos: 2003. I. 1-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni.

³⁷ Hatályon kívül helyezte: 2013. évi XXVII. törvény 78. § (2) d). Hatálytalan: 2014. I. 1-től.

- (2)³⁸ A gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezés során a gyermek gondozási helyét megváltoztatja, ha megállapítja, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés feltételei fennállnak, azonban
- a) a gyermek nevelőszülőnél, gyermekotthonban történő elhelyezését követően válik ismertté, hogy van a gyermek nevelésére alkalmas és azt vállaló külön élő másik szülő, más hozzátartozó, illetve más személy, akinél a gyermek ideiglenes hatállyal elhelyezhető, vagy
 - b) a gyermek jelenlegi gondozási helyének megváltoztatása más okból indokolt.

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet

Ideiglenes hatályú elhelyezés

95. §³⁹ (1) Az ideiglenes hatályú elhelyezést, mint a gyermek érdekében történő azonnali intézkedést megalapozza

- a) a gyermek súlyos veszélyeztetettsége,
- b) a gyermek által tanúsított olyan magatartás, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, szellemi, értelmi, érzelmi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat,
- c) a bíróság szülői felügyeletet megszüntető határozata, amennyiben annak hatálya a később született gyermekekre is kihat,
- d) a szülő gyermekének ismeretlen személy általi örökbefogadásához való hozzájárulása,
- e) ha a gyermek felügyelet nélkül marad.

(2) A gyermek ideiglenes gondozási helyét - ha a gyermek ideiglenes elhelyezésére különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél nincs lehetőség - a gyermek lakóhelyéhez igazodóan kell meghatározni a Gyvt. 72. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint.

96. § (1) A beutaló szerv az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntése előtt meghallgatja a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeket, kivéve, ha a súlyos veszélyeztetettség a gyermek életét közvetlen veszélynek teszi ki.

(2)⁴⁰

(3)⁴¹ Ha az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára jogosult gyámhivatal gyermekelhelyezés, gyermekelhelyezés megváltoztatása vagy szülői felügyelet megszüntetése iránti per indokoltságát állapítja meg, erről - meghallgatása után - értesíti a gyermek szülőjét vagy más törvényes képviselőjét.

A döntés tartalma⁴²

97. § (1)⁴³ A gyermeket ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy az Szt. hatálya alá tartozó fogyatékos személyek vagy pszichiátriai betegek otthonában, fogyatékos személyek ápoló-gondozó célú lakóotthonában (a továbbiakban együtt: fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthona) történő elhelyezéséről szóló határozat rendelkező része a 14. §-ban foglaltakon kívül tartalmazza

- a) a gyermeknek az ideiglenes gondozási helyre viteléről való rendelkezést,
- b) annak a megállapítását, hogy a szülő, a gyám gondozási, nevelési joga szünetel,
- c) a gyermeket gondozásba vevő személy, nevelőszülői hálózat vagy intézmény felhívását a gondozásba vétel időpontjának közlésére,
- d) a tájékoztatást az ideiglenes hatályú elhelyezés kötelező felülvizsgálatáról és szükség esetén rendelkezést az iratoknak a felülvizsgálat lefolytatására illetékes gyámhivatal részére történő megküldéséről,
- e) külföldi állampolgárságú gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését követően a Budapest Főváros V. kerületi Gyámhivatalának megkeresését,
- f) a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság kimondását,
- g) három év alatti gyermek esetén a kora miatt fennálló különleges ellátási szükségletének tényét,
- h) a családi pótlék igénylésére történő felhívást,
- i) a gyámhivatal által elrendelt ideiglenes hatályú elhelyezés esetén
- ia) a kapcsolattartásra [30/G. § (2) bek.],
- ib) szükség esetén a gyermekvédelmi gyám kirendelésére [Gyvt. 84. § (1) bek.] vonatkozó döntést.

³⁸ Megállapította: 2002. évi IX. törvény 54. § (2). Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

³⁹ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 27. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁰ Hatályon kívül helyezte: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 64. § (2) c). Hatálytalan: 2014. I. 1-től.

⁴¹ Megállapította: 14/2003. (II. 12.) Korm. rendelet 56. §. Hatályos: 2003. II. 15-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni. A folyamatban lévő első és másodfokú ügyekben a korábbi rendelkezések az irányadóak.

⁴² Módosította: 275/2008. (XI. 21.) Korm. rendelet 23. § (6) al).

⁴³ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 28. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

- (2)⁴⁴ Az ideiglenes hatályú elhelyezést elrendelő határozatot közölni kell a gyermekétől külön élő szülővel és a gondozási helyen működő gyermekjogi képviselővel.
- (3)⁴⁵ Ha a gyámhivatal a különélő másik szülőnél vagy harmadik személynél történő ideiglenes hatályú elhelyezésről dönt, és ezzel egyidejűleg a gyermek elhelyezése vagy elhelyezésének megváltoztatása iránt pert indít, a határozat rendelkező része a 14. §-ban foglaltakon kívül tartalmazza
- a szülő szülői felügyeleti joga szünetelésének megállapítását,
 - a másik szülő szülői felügyeleti joga feléledésének megállapítását vagy a gyámrendelést,
 - kérelem esetén a kapcsolattartás kérdésében való döntést,
 - a gyermeknek a különélő másik szülő vagy harmadik személy által történő átvételének helyéről, időpontjáról és módjáról szóló döntést,
 - a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság kimondását.
- (4)⁴⁶ Ha a szülő gyermekének ismeretlen személy általi örökbefogadásához járul hozzá, az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat a 14. §-ban foglaltakon kívül tartalmazza
- a szülői felügyeleti jog szünetelésének vagy megszűnésének megállapítását,
 - a gyermekvédelmi gyám kirendelését,
 - az ideiglenes hatályú elhelyezés kezdő időpontját,
 - a gyermeknek a leendő örökbefogadó szülőnek történő kiadásáról, vagy ha erre nincs lehetőség, az ideiglenes gondozási helyre való viteléről való döntést,
 - a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság kimondását.
- (5)⁴⁷ Ha a szülő hozzájárul gyermeke ismeretlen személy általi örökbefogadásához, és a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére a leendő örökbefogadó szülőnél kerül sor, a gyámhivatal a határozat meghozatalával egyidejűleg közli a szülővel a szülői felügyeleti joga szünetelésének vagy megszűnésének, valamint a gyermek kötelező gondozásba történő kihelyezésének tényét.
- (6)⁴⁸ Az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat meghozatalával egyidejűleg a gyámhivatal közli a családtámogatási ellátást folyósító szervvel és a gyermeket ellátó védőnővel a gyermek gondozási helye megváltoztatásának és az esetleges gyámrendelésnek a tényét.
- 97/A. §⁴⁹** (1) A Gyvt. 72. § (1) bekezdése szerinti beutaló szerv által hozott ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat elleni fellebbezés nyolc napon belül nyújtható be, kivéve, ha az ügyészség, a bíróság vagy fellebbezés esetén a szociális és gyámhivatal döntött a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről.
- (2) A Gyvt. 72. § (1) bekezdése szerinti beutaló szerv által hozott ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat elleni fellebbezést a beutaló szerv székhelye szerint illetékes szociális és gyámhivatal bírálja el tizenöt napon belül.
- (3) Ha a szociális és gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezés elleni fellebbezés elbírálásának eredményeként az első fokú határozatot megsemmisíti, ezzel egyidejűleg rendelkeznie kell a gyermeknek a szülő vagy a gyám részére történő kiadásáról. Az ideiglenes hatályú elhelyezés nem semmisíthető meg, ha a gyermek a szülő vagy a gyám részére nem adható ki.
- 98. §** (1) Az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata során az illetékes gyámhivatal⁵⁰
- meghallgatja a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeket,
 - ⁵¹ környezettanulmányt készít vagy szerez be,
 - ⁵² kikéri mindazon szervek véleményét, amelyek a gyermekkel az ideiglenes hatályú elhelyezést megelőzően foglalkoztak.
- (2)⁵³ A gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezést megszünteti, ha annak okai nem állnak fenn, és indokolt esetben elrendeli a gyermek védelembe vételét.
- (3) A Gyvt. 72. §-ának (1) bekezdésében meghatározott beutaló szerv által elrendelt ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetéséről - ha annak okai már nem állnak fenn - kizárólag a városi gyámhivatal dönt.
- (4)⁵⁴ A gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetését elrendelő határozatában megjelöli az ideiglenes hatályú elhelyezés utolsó napját.

⁴⁴ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 28. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁵ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 28. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁶ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 28. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁷ Megállapította: 173/2009. (VIII. 29.) Korm. r. 34. § (2). Módosította: 237/2010. (IX. 13.) Korm. r. 15. § i).

⁴⁸ Megállapította: 173/2009. (VIII. 29.) Korm. r. 34. § (2). Módosította: 97/2013. (III. 29.) Korm. r. 65. § (3) 9.

⁴⁹ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 29. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁵⁰ Megállapította: 14/2003. (II. 12.) Korm. r. 58. §. Hatályos: 2003. II. 15-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni. A folyamatban lévő első és másodfokú ügyekben a korábbi rendelkezések az irányadóak.

⁵¹ Módosította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 65. § (3) 10.

⁵² Módosította: 360/2010. (XII. 30.) Korm. rendelet 25. § 24.

⁵³ Megállapította: 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet 12. § (12). Hatályos: 2013. I. 1-től.

⁵⁴ Beiktatta: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 30. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.