

A gyermekvédelmi intézményrendszer átalakulása a migráció hatására Európában

MMA123

Lezárva: 2022.12.20

Tartalomjegyzék

Absztrakt	3
Bevezetés.....	3
1. A jóléti állam.....	5
1.1. A jóléti állam alkotóelemei	5
1.2. A kultúra és a jóléti állam.....	6
1.3. A migráció, mint indikátor	8
2. A szociálpolitika.....	9
2.1. A szociálpolitika, mint a jóléti állam eleme	9
2.2. A gyermekvédelem, mint a szociálpolitika része	13
2.3. A migráció hatása a gyermekvédelemre.....	15
3. Nemzetközi kitekintés	19
3.1. Nemzetközi egyezmények.....	19
3.2. Uniós jogforrások.....	19
4. A holland rendszer.....	20
4.1. Kezdeti átalakítások	20
4.2. Az ezredforduló utáni átalakítások.....	23
4.3. A migráció okozta nehezebb kihívások.....	25
4.4. A holland modell értékelése	28
5. A francia modell.....	29
5.1. A francia rendszer alapjai.....	29
5.2. A migrációs nehézségek kezelése	30
5.3. A francia modell értékelése	35
6. A belga modell	35
6.1. A rendszer sajátosságai	35
6.2. A kísérő nélküli kiskorúak és a migrációs kihívások	36
6.3. A belga modell értékelése	38
7. Konklúzió.....	39
Irodalomjegyzék.....	42

Absztrakt

Az Európát érő, egyre csak növekedő migráció komoly kihívások elé állította a jóléti államok berendezkedését, beleértve ebbe az eleve gyenge lábakon álló gyermekvédelmi intézményrendszert.

Jelen tanulmány célja egyrészt, hogy rávilágítson a bevándorlás, és különösképpen a kísérő nélküli kiskorúak okozta kihívásokra a gyermekvédelmi rendszerben, valamint az ebből adódó kulturális nehézségekre és ezen problémákra válaszként szolgáló intézményi átalakulásokra. Másrészt pedig ezen átalakítások értékelése és a közben felmerülő új kihívások bemutatása áll a középpontban.

A tanulmány végén röviden ismertetni kívánom a vizsgált országok rendszeréből levonható tanulságokat és elemzem őket a munkám elején felmerülő kérdések fényében.

Bevezetés

A bevándorlás Európa irányába és elsősorban az Európai Unióba az elmúlt évtizedek állandó jelenségévé vált és 2015 után jelentős mértékben erősödött. A más kontinensekről, más kultúrákból érkezők fogadása, kulturális, társadalmi integrálása eleve nagy kihívás elé állítja a fogadó országok igazgatási, intézményi rendszerét nemcsak mennyiségi szempontból a bevándorlók száma miatt, hanem azért is, mert olyan új kérdésekkel szembesülhetnek, amelyek ezen intézmények hagyományos működése során eddig nem merültek fel. Dolgozatomban a számos érintett intézmény, igazgatási szerv közül a gyermekvédelmi intézményrendszert és ennek a bevándorlásra adott válaszait, valamint a jogalkotásnak, ágazati irányításnak az intézményrendszer változásaira vonatkozó reakcióit fogom vizsgálni három, a bevándorlásnak kitett ország: Hollandia, Franciaország és Belgium tekintetében. Véleményem szerint ez a három ország egyszerre megfelelően reprezentálja a bevándorlásnak kitett európai országokat, valamint hosszabb időszakot lehet vizsgálni esetükben, mely lehetőséget ad egyfajta fejlődési ív megfigyelésére. A vizsgált államok közül kettő az Európában is legelterjedtebb szociálpolitikai modellt követi, melyek közül egyik egy kisebb, decentralizált gyermekvédelmi rendszerrel operáló állam, míg a másik egy nagyobb, regionális szinten centralizált állam. Velük szemben pedig egy skandináv mintát követő, föderatív államnak a gyermekvédelmi

rendszerét vizsgáltam. A közös vonás a három vizsgált országban, hogy egyik sem egyfajta „belépő ország”, hanem célállam. A belépésül szolgáló államok (Spanyolország, Olaszország) a vizsgálatra meglátásom szerint jelenleg nem alkalmasak, ugyanis körülbelül 2015 óta vannak nagymértékben kitéve a migrációs hullámnak, így az intézményi, strukturális átalakításokon még nem estek át.

Választásom azért esett a gyermekvédelemre, mert a kiskorúként érkező bevándorlók száma az elmúlt 8-10 évben több százezerre tehető és közülük sokan úgynevezett kísérő nélküli kiskorúak, akik különös odafigyelést igényelnek és egyúttal jelentős plusz megterhelést jelentenek a gyermekvédelmi rendszerekre. Gondoskodni kell esetükben a megfelelő elhelyezésről, segíteni kell őket a kulturális integrálódásban, de úgy, hogy közben meg tudják őrizni saját kulturális identitásukat. Az érkező kiskorúak minden esetben gyors, azonnali ellátást, beavatkozást igényelnek, amire a gyermekvédelmi rendszert külön fel kell készíteni. Külön nehézséget okoz, ha mindezek az új kihívások egy egyébként is gyenge rendszerre telepednek rá. A családdal érkező kiskorúak esetében pedig fontos szempont, hogy a rendszer felfedje és gyorsan tudjon reagálni a családon belüli erőszak eseteire.

Kutatásom során institucionalista megközelítést alkalmazok és az átalakulás jogszabályi környezetére is koncentrálok, elsősorban arra, hogy milyen illetékességi, hatásköri változások következtek be a vizsgált országok gyermekvédelmi intézményrendszerében, mennyiben alakultak ezek át, illetve jöttek létre kifejezetten a bevándorlással összefüggésben új intézmények. Vizsgálom továbbá azt, hogy a különböző ágazati szervek, például bevándorlási hatóságok vagy bíróságok, mennyiben és hogyan működnek együtt a gyermekvédelmi intézményekkel.

Dolgozatomban kizárólag az első generációs bevándorló kiskorúak helyzetét vizsgáltam, nem foglalkoztam a már a fogadó országban született második vagy harmadik generációs bevándorlókkal. Ennek oka, hogy az általam mélyebben is vizsgált kulturális kihívásokat a rendszerrel szemben elsősorban az első generációs bevándorlók állítják, nem pedig az eleve ott születettek. Az általam vizsgált országokban a hatásköri és illetékességi körök viták és megoszlások jól kirajzolódnak, valamint a vizsgált országok rendszerei különböző szinteken helyezkednek el, így különböző megoldásokat találhatunk egy adott problémára.

A kulturális kihívásokat azért tartom kiemelten fontosnak vizsgálat alá vetni, mivel nem csupán az integráció akadályoztatásán keresztül érezhetőek. Természetesen nagy mértékben

meghatározó, hogy az intézményrendszer hogyan képes reagálni az eltérő kulturális háttér, szokás és nyelvezet okozta különbségekre, ugyanakkor a nagyobb képet nézve látható, hogy maga az integráció végbemenetelének ténye elhanyagolhatatlan egy jóléti állam működése szempontjából.

1. A jóléti állam

1.1. A jóléti állam alkotóelemei

Dolgozatomban alapvetően a gyermekvédelmi rendszernek a bevándorlás hatására bekövetkezett változásait vizsgálom, azonban a folyamatok teljes megértéséhez elengedhetetlen, hogy megismerjük azoknak beindítóit, illetve az egészet körülvevő rendszert és fogalmakat, mint például a szociálpolitika vagy a jóléti állam. Ahhoz, hogy elhelyezhessük a szociálpolitikát a modern jóléti államban, tisztában kell lenni annak alkotóelemeivel, illetve a fejlődését előre mozdító indikátorokkal. Egy jóléti államnak megvannak azok az alapvető elvei, értékei, melyeken az állami hatalom rendelkezései, irányvonalai nyugszanak. Ilyenek többek között az államnak a piaccal való kapcsolata, a vallás(ok) társadalomra gyakorolt hatása, illetve a nemek közötti kapcsolati modellek.¹ Ezek egyénileg, illetve kollektíven gyakorolt hatásuk fényében a jóléti államnak a szociálpolitika tükrében öt fő szegmensét tudjuk elkülöníteni, melyek egymással folyamatos interakcióban vannak elképzelések és érdekek terén. Ezen öt rész (1) az államot átható kulturális rendszer, mely nem más, mint értékek, eszmék és a történelem során felhalmozott tudás az állam és lakosság viszonyában; (2) az egyének társadalmi szokásai, ami részben a kultúra gyakorlati letükröződése is; (3) a társadalmi struktúrák, aminek keretében előbukkan a szociális egyenlőtlenség, hatalmi viszonyok és a munkamegosztás; (4) az államon belül kiépített jóléti rendszer, benne a teljes intézményrendszerrel; (5) valamint a politikai szereplők megnyilvánulásai és tevékenységei.² Tekintve ezen szegmensek egymásra gyakorolt folyamatos és kölcsönös hatását, a jóléti állam és szociálpolitika relációjában nem elhanyagolható egyik elem sem, mely magára a nagy egészre, azaz a jóléti állam berendezkedésére vagy fejlődésére hatást gyakorol, vagy a történelem során gyakorolt. Éppen ezért fontos érteni, hogy melyek azok a tényezők, melyek korábban egy jóléti állam változását idézték elő, vagy tehetik ezt akár a jövőben is.

¹ Birgit Pfau-Effinger: Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation, *Journal of Social Policy*, 2005., 34/1., (3-20), 4. o.

² Birgit Pfau-Effinger, 5.o.

Az első ezek közül gazdasági szempontból nézendő, ugyanis a felgyorsult ipari fejlődés és gazdasági növekedés által teremtett helyzetek, az ez általa beindított folyamatok vagy kínált lehetőségek egyre rohamosabban fognak hatást gyakorolni a társadalmi viszonyokra, így megkerülhetetlenül a népesség egy részének szociális helyzetére, mellyel együtt az államnak reagálnia kell az új kihívásokra. A második ilyen tényezőt alkotják az úgynevezett „ideológiai háborúk”, melyek során politikai pártok, saját irányzatuknak megfelelően igyekeznek alakítani az állami intézményi struktúrát, és az általuk prioritizált területekre kerül a hangsúly. A harmadik pedig a globalizációs folyamat, mely során különböző kultúrák keveredése átalakítja egy jóléti állam kulturális rendszerét, ezáltal gyökeres változtatásokat indít el az állami berendezkedésben.³ Ezen folyamatok, melyek képesek egy jóléti állam egyes elemeinek az alapvető struktúráját megváltoztatni, szoros kapcsolatban állnak a fent említett alkotóelemekkel, ennek köszönhető hatásuk súlyossága. Azonban nem mindegy, hogy ezek a folyamatok mennyire gyakran, intenzíven jelennek meg.

Az ipari és gazdasági fejlődés a történelem során, egy stabilan jelenlévő, váltakozó iramú jelenség, mely valóban a nagy intenzitású időszakokban lényegesebben nagyobb hatást fejt ki (melyek a történelemben is kiemelt időszaknak számítanak, pl. ipari forradalmak), azonban egy kezelhető sebességben könnyebben lehet rá reagálni. Az ideológiai háborúk azóta jelen vannak, mióta az ember közösségben él, mivel egyes emberek a közösség működésének irányáról mindig mást fognak gondolni. Időnként egy-egy irányzat megjelenik, vagy eltűnik, felerősödik vagy legyengül, de ez így is egy állandó jelenségnek tekinthető. A kulturális keveredés azonban egy olyan történelmi esemény, mely nem állandóan, hanem vissza-vissza térően van jelen a világban, így a hatása is mélyebbre hat időnként a társadalom egyes területein. Egyszerre változtat meg addig meglévő paradigmákat, hoz be új, megoldandó szituációkat, valamint hatja át a társadalom egészét.

1.2. A kultúra és a jóléti állam

A fent említettek alapján lekövethető, hogy a kultúra mekkora hatást gyakorol egy jóléti államra akár mint alkotóelem, akár mint változási folyamatok beindítója. Fontos tehát megértenünk, hogy mi is maga a kultúra, és hogy milyen viszonyban is áll pontosan az állammal. A kultúra nem más, mint egy egységes értékek és normák összessége, amit az adott nemzet népességének

³ Wim van Oorschot: Culture and social policy: a developing field of study, *International Journal of Social Welfare*, 2007., 16/2., (129-139), 129. o.

többsége követ és alkalmaz.⁴ Ez a történelem során, egységes gyakorlat által kialakult szokásokat, magatartási szabályokat, iránymutató elveket jelent, melyeket az idő, a „közös történet”, és a vallás, vallások formáltak. De hol is lehet elhelyezni egy modern államban?

A kultúra a jóléti állam szerkezetében az egyik legmeghatározóbb tényező. Az egyének tevékenységében egyértelműen jelen lévő, egyes politikai területekre legnagyobb hatást bíró egység, mely gyakorlatilag az adott állam politikai rendszerének és berendezkedésének a legitimációját adja. Köszönhető ez annak, hogy az állami berendezkedésnek hosszas történelmi gyakorlata és tapasztalata van az adott területen, az ezalatt kialakult rendszer már-már evidensnek számít, és annak megváltoztatása drasztikus lépésnek minősül. Ezek alapján három főbb szintje van a kultúrának az állami berendezkedés tükrében.⁵

Az első, a már imént is említett legitimációs alap a politikai berendezkedést tekintve.⁶ Minden állam politikai rendszerét annak történelme, kultúrája, és értékrendje alakította ki. Ha két kultúra találkozik egy területen, akkor az egyik jogosan kérdőjelezheti meg a másik dominanciáját a közügyek terén.

A második a kulturális értékek és modellek a jóléti állam és szociális társadalmi csoportok relációjában.⁷ Többek között erős hatása abban, hogy a szociális szolgáltatások biztosításának módja milyen elveken nyugszik, és ezeket az elveket hogyan befolyásolja. Példaként említendő a család kulturális modellje, vagy a gyermekek kulturális közege, mely a szociálpolitikában az ellátások terén meghatározó tényező.

A harmadik pedig a kulturális értékek és modellek, mint a szociális szereplők és az állam által kijelölt irány közötti párbeszéd alapja.⁸ Tekintve, hogy a felek között a kommunikáció folytonos, nem elhanyagolható, hogy annak medrét milyen tényezők alakítják.

Összességében látható, hogy az emberek és az állam részéről történő beavatkozási gyakorlatok mindig a kulturális határaikon belül történik meg.⁹ Az, hogy ezek a határok hol húzódnak meg, sokkal inkább befolyásolt az állam összetétele által. Egy állam kulturális szempontból lehet homogén, heterogén, vagy kettéágazó, a domináns kultúrának mindig nagyobb hatása lesz a rendszer egészére, azonban a szubkultúra is szignifikánsan hatást gyakorol a politikai irányvonalra.¹⁰

⁴ Wim van Oorschot, 130.o.

⁵ Birgit Pfau-Effinger, 6. o.

⁶ Birgit Pfau-Effinger, 6. o.

⁷ Birgit Pfau-Effinger, 7. o.

⁸ Birgit Pfau-Effinger, 7. o.

⁹ Tessa Verhallen: Cultural Assumptions in Child Protection Intervention Process, *Utrecht Law Review*, 2016., 12/2., (63-80), 67.o.

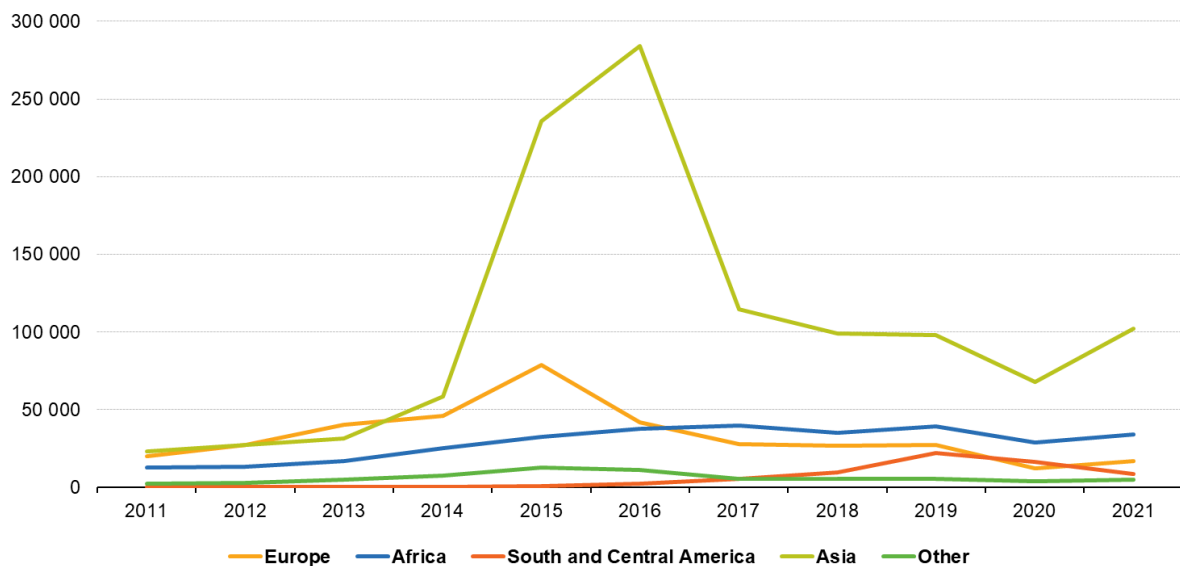
¹⁰ Rodney E. Hero – Caroline J. Tolbert: A Racial/Ethnic Diversity Interpretation of Politics and Policy in the States of the US, *American Journal of Political Science*, 1996., 40/3., (851-871), 853.o.

1.3. A migráció, mint indikátor

A migráció keretében népek vándorlásáról beszélhetünk. Ennek eredménye, hogy különböző kultúrák a folyamat végén találkoznak és keverednek egymással. Ebből adódóan egy jóléti állam kulturális összetétele megváltozik, és ahogy fent leírtak alapján látható, hogy a kultúra milyen mértékű hatással bír az állam egészére nézve, illetve, hogy a kulturális átalakulás a jóléti állam változásának indikátora¹¹, a migráció eredménye, hogy a modern államokban változtatások eszközölése szükséges. Az európai bevándorlás tekintetében ez azért is különösen fontos, mivel a bevándorlók (a kiskorúak esetében) nagy arányban másik kontinensről, többnyire Ázsiából érkeznek, hatalmas vallási, kulturális, szokásbeli, vagy jogrendszeri különbségekkel.

1.ábra:¹²

Number of first-time asylum applicants aged less than 18 in the EU by main geographical areas, 2011-2021



Note: EU totals are calculated based on available Member States:

2011: missing data for Croatia, Hungary, Austria and Finland.

2012: missing data for Croatia, Hungary and Austria.

2013: missing data for Austria.

Source: Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

eurostat 

¹¹ Wim van Oorschot, 131. o.

¹² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:F6_Number_of_first-time_asylum_applicants_aged_less_than_18_in_the_EU_by_main_geographical_areas,_2011-2021_.png (utolsó letöltés: 2022.12.18.)

De milyen kérdések is merülnek fel pontosan, valamint melyek azok a területek leginkább, ahol az átalakulás várható ilyenkor?

A bevándorlás elsősorban komoly kihívások elé állítja a szociális ellátórendszert fenntarthatósági szempontból, akár nemzetközi együttműködés (EU), akár nemzeti szinten.¹³ A hirtelen népességnövekedés, és a segítségre szorulóknak számának megugrása, összhangban a parallel megjelenő, kulturális eltérésekből adódó problémákkal olyan „lécet üt” az egységes állami szerkezeten, melyre gyors és hatékony reakció szükséges.

A kulturális egység megbomlása ugyanúgy talajt adhat a politikai berendezkedés legitim alapjának a megkérdőjelezhetőségére is, tekintve a különböző történelmi fejlődést és hagyományokat, nem beszélve a vallási ellentétekről, vagy a vallásnak az államra gyakorolt hatásáról, mint például azon vallásoknál, melyek köré egy despotikus állam épült, míg a nyugati jóléti államokról ez nem mondható el. Kérdés tehát, hogy képes-e ezeknek az államoknak a szociális modellje kezelni a kulturális diverzitást, ugyanis ez az etnikai, kulturális diverzitás alapja lehet az állam politikájának mély újra tervezésének.¹⁴ Az egyik terület, mely vizsgálatra érdemes ezen a téren, az a szociálpolitika.

2. A szociálpolitika

2.1. A szociálpolitika, mint a jóléti állam eleme

A szociálpolitika nem más, mint hátrányos helyzetű emberek, csoportok segítése, felkarolása,¹⁵ mellyel igyekeznek előmozdítani a társadalomban betöltendő teljes értékű szerepüket. Ez által válik gyakorlatilag a társadalmi újraelosztás egyik típusává. Ez az értelmezés a szociálpolitikának a szűk értelmezése, ami rászorultsági alapú. A szociálpolitika természetének több megkülönböztetése is van.

A közigazgatási felfogás szerint az állam egy pragmatikus, gyakorlati működése. Ez alapvetően az egészségügyi ellátásokon, közoktatáson, jövedelemprogramokon, szociális szolgáltatásokon keresztül jelenik meg a mindennapi életben. A funkcionista felfogás inkább specifikusabban igyekszik megfogalmazni, ugyanis ezen irányzat szerint a szociálpolitika az egyensúlyt és a társadalmi együttélés zavartalanágát biztosítja. Strukturális megközelítéssel

¹³ Wim van Oorschot, 132. o.

¹⁴ Rodney E. Hero – Caroline J. Tolbert, 853-854. o.

¹⁵ Lantos Szilárd: *A szociálpolitika alapelvei, technikái, eszközei. Családjogi alapismeretek*, NSZFI, 2008., 1. o.

pedig azt mondhatjuk el, hogy a főbb szerepe inkább az elosztás, a verseny és az erőviszonyok igazságos kezelése.¹⁶ Az állami funkciók vizsgálatánál nem azt kell vizsgálni, hogy a mennyiség tekintetében a kevés vagy sok-e a jó, hanem hogy a korszakhoz viszonyítva mit tekinthetünk az állam társadalmi rendeltetésének. Ezt a rendeltetést a funkciók gyakorlásán keresztül ismerhetjük meg. Magyarország tekintetében két területre különíthető ez el: 1) aktív alkalmazkodás a globális folyamatokban, beleértve az európai integrációt, valamint 2) a szociális integráció lehetőségeihez képest minél magasabb fokának elérése.¹⁷

Ezeket tekinthetjük a szociálpolitika tágabb, valamint szűkebb megfogalmazásainak, mely végsősoron lebontva három területre bontható: ellátások a jövedelemmel nem rendelkezőknek, munkaerő újratermelést biztosító területek, valamint a nehézhelyzetűek. Az első kategóriába esők az idősek, a munkanélküliek, valamint a gyerekek. Természetükből adódóan ők vagy nem képesek, vagy éppen nincsenek abban a helyzetben, hogy munkát végezzenek, ugyanakkor ellátásuknak garantálása továbbra is az állam feladatai közé tartozik. Az ő esetükben, a fenti felfogások alapján, szükség van az együttélés biztosítására, illetve az elosztás megfelelő működésére az irányukba, mellyel megragadható a szociálpolitika funkciója és működési struktúrája. A második kategóriában található az oktatás és az egészségügy. Természetesen ezek egy állam működésében elengedhetetlen elemek, így a közigazgatási felfogás szempontjából megállják a helyüket. Mindazonáltal ezek a területek profitot nem termelnek, viszont működésükhöz nem kevés forrás szükséges. Fontos tehát ezen a téren egy egyensúlyt találnia az államnak, mellyel a terület szociálpolitikai funkciója is értelmet nyer. Strukturális szempontból pedig egyszerre testesítik meg az elosztást és a versenyt is. A harmadik kategóriába eső nehéz helyzetűek esetében ugyanúgy szükséges az állami működésbe tartozó ágazatok szolgáltatásainak garantálása, az együttélésük a társadalom többi tagjával, valamint versenyhelyzetük kezelése.

Az tisztán látható, hogy a szociálpolitika lényege, hogy gyakorlatilag különböző ellátásokat biztosítson mindenkinek, akinek szükséges, azonban nem mindegy, hogy egy adott szolgáltatás milyen jellegű, milyen alapon jut hozzá az illető, miből van finanszírozva, valamint milyen szinten történik. Jelleget tekintve az adott ellátás lehet például pénzübeli, természetbeni, vagy akár személyes is.¹⁸ A pénzübeli esetében itt természetesen anyagi juttatásról beszélhetünk, míg a természetbeninél kedvezményről vagy biztosított ellátásról, a személyes szolgáltatás esetében

¹⁶ Lantos Szilárd. 1. o.

¹⁷ Dr. Szigeti Péter: A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő? (MJ, 2001/5., 257-267. o.)

¹⁸ Hoffman István: *Szociálpolitika, szociális ellátások*, NKE, 2014., 6. o.

pedig tanácsadásról például. A hozzájutás elve szerint a rendszer nem zár ki senkit, ugyanis vannak szolgáltatások, melyek alapjogon járnak az állampolgároknak, ez az univerzális hozzájutás elvén alapszik.¹⁹ Azonban ez nem minden szolgáltatásra igaz, ugyanis van olyan ellátás, melyre csak egy adott csoport, ők viszont mérlegelés nélkül jogosultak.²⁰ Ezek olyan, normatív módon szelektált ellátások, melyek specifikusan az adott csoport számára elérhetőek, akik közös tulajdonság alapján jogosultak erre. Magyarországon jelenleg a fogyatékkal élőket lehet például idesorolni. A harmadik csoportban pedig az úgynevezett rászorultsági ellátásokról beszélhetünk, melyek akkor elérhetőek az illető számára, ha komoly rászorultsága van arra.²¹ Természetesen ezekre a szolgáltatásokra elő kell teremteni forrásokat is. Ezek érkezhetnek a központi költségvetésből, melyeket többnyire adókból lehetséges előteremteni, vagy érkezhetnek járulékokból.²² Utóbbiba tartozik például a társadalombiztosítás is, ami egy mindenki számára elérhető, univerzális, természetbeni ellátásnak finanszírozza a hátterét. Nem mindegy továbbá, hogy az ellátás az alapellátás kategóriába esik-e szintjét tekintve, vagy szakellátáséba, mivel a kettőnek más a pénzügyi és emberállományi igényei.²³ A kutatás során vizsgált gyermekvédelem például a szakellátás alá esik.

Államokként eltérő, hogy milyen modellt alkalmaznak a szociálpolitika terén. Az egyes modellek másra fektetik a hangsúlyt, illetve mások a hátrányai is. Európán belül jelenleg három modell képviselteti magát²⁴ az Esping-Andersen által kidolgozott besorolás alapján²⁵.

A skandináv modell a skandináv államokban, valamint Belgiumban jelenlévő struktúrája a szociálpolitikának. Ezen országok előnyben részesítik az univerzális garanciákat, valamint a munkaerőpiacra történő visszasegítést. Ez segítheti az államot abban, hogy az illető minél hamarabb visszakerüljön a társadalom vérkeringésébe, használható munkaerőként pénzt termeljen és önmagát tartó legyen, ezzel is megelőzve azt, hogy sokáig a támogatásból élve, passzív alanyként szívja el az állami forrásokat. A szolgáltatások a gyermekek és fogyatékkal élők irányába, minőségüket tekintve kifejezetten fejlettek, ezzel is igyekezve megelőzni a későbbi beavatkozást. Ezek alapján kijelenthető, hogy a rendszer preventív jellegű. Hátránya azonban, hogy ez a fajta prevenció nagyobb közkiadásokat igényel az állami ellátások miatt.²⁶

¹⁹ Hoffman István, 7. o.

²⁰ Hoffman István, 7. o.

²¹ Hoffman István, 7. o.

²² Hoffman István, 7. o.

²³ Hoffman István, 7. o.

²⁴ Hoffman István, 4. o.

²⁵ Esping Andersen: *The three worlds of welfare capitalism*, 1990, Princeton University Press.

²⁶ Hoffman István, 4. o.

A liberális modell Európában kizárólag az Egyesült Királyságban van jelen. Ez a rendszer aktívan támogatja a piaci megoldásokat, és a szolgáltatások pedig rászorultsági alapon nyújtott célzott ellátások. Ennek eredményeképpen, a középosztály a magán jóléti piac irányába terelődik, ahol már nem az állam biztosítja nekik az ellátásokat. Így az államnak sem szükséges biztosítania mindenkinek az ellátást, így azokat alacsony jövedelmekhez kötik, miközben a jövedelmeket folyamatosan ellenőrzik.²⁷

A harmadik modell a kontinentális európai struktúra. Ezen államok fő célja, hogy a családi, jóléti felelősség részlegesen megmaradjon, azaz biztosítsák az úgynevezett „fő kenyérkereső” helyzetét, ugyanis az ellátások részben az ő helyzetétől is függenek. Ezen rendszerben erős dominanciája van a társadalombiztosításnak (ezért is fontos, hogy legyen egy stabil jövedelemforrás a családon belül), ennek túlsúlya azonban kockázatos lehet, a nehéz helyzetűek esetében a jövedelem kiesésénél. A rendszernek gyenge kötődése van a munkaerőpiachoz, szemben a skandináv modellel, és egyfajta végső menedékként szolgál.²⁸

A mára megosztóvá váló, de továbbra is alapul szolgáló Esping-Andersen által kidolgozott tipizálás mellett léteznek további módszerek is. Francis G Castles és Herbert Obinger klaszteranalízisen alapuló osztályzásában például a liberális, konzervatív és skandináv modelleken kívül megkülönböztethetünk dél-európai és posztkommunista modellt is. De az ugyancsak klaszteranalízisen alapuló W.A. Arts és J.P.T.M Gelissen-i osztályzás már latin-amerikai jóléti rendszert is megnevez. Az eltérő módszerrel dolgozó JC Vrooman munkáját követve pedig az ismert liberális és konzervatív modellek mellett szociáldemokrata és hibrid modellt különíthetünk el.²⁹

A szociális ellátások szerepéből adódóan az idő haladtával elengedhetetlen volt, hogy külön jogág szabályozása alá kerüljön. Magyarország esetében a szociális jog a rendszerváltás után kezdett kialakulni, a területet érintő szakpolitika megjelenésével. Ezen felül a II. világháború után az univerzális jogalkotási folyamatoknak is részese lett, mely során megfogalmazódott elidegeníthetlensége és oszthatatlansága, így válva az emberi méltóság részévé.³⁰ Az emberi jogok rendszerében a gazdasági és kulturális jogokkal egy csoportban helyezkedik el, magába foglalva a szociális biztonsághoz és egészségügyi ellátáshoz való jogot, továbbá a sérülékeny társadalmi csoportokat védő jogokat.³¹ Főbb alkotóelemei a szociális segélyezés és személyes

²⁷ Hoffman István, 4. o.

²⁸ Hoffman István, 4. o.

²⁹ F. G. Castles – S. Leibfried – J. Lewis – H. Obinger – C. Pierson (eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford 2010. 572-580.

³⁰ Juhász Gábor: Közeledés az oszthatatlanság doktrínájához: a szociális jogok nemzetközi védelmének új útjai, *Fundamentum*, 2015. 1. szám, 33.o.

³¹ Juhász Gábor, Tausz Katalin: *Szociális jog*, ELTE TáTK, 2012, 6. o.

szociális szolgáltatásokra vonatkozó jogi szabályozás, ideértve az ifjúsággondozást, családgondozást, idősgondozást, fogyatékosokkal élők gondozását és az egészségügyi ellátást is, valamint a szociális biztonsági rendszerre vonatkozó jogi szabályozás és a munkavállalók jogi védelme.³² A szociális jog a közigazgatási jognak ága, amely magába foglalja a társadalmat fenyegető veszélyek megelőzésére és gyógyítására alkalmas szabályokat, összhangban a nemzeti érdekekkel.³³ Célja a fennmaradást veszélyeztető, társadalmi rendet csökkentő „tünetek” csökkentése és kiküszöbölése. Ezt a közigazgatásnak erre specializált ága, a szociális közigazgatás biztosítja.³⁴ A jogalkotó és jogalkalmazó a szociális jog területén (sem) lehet diszkriminatív, azaz egy adott csoport tagjainak nem származhat tényleges kára, hátránya az intézkedésekből. Az ellátást egyaránt kell biztosítani mindenkinek, nem lehet feltételekhez kötni, mint például a meghatározott idejű tartózkodás.³⁵

2.2. A gyermekvédelem, mint a szociálpolitika része

A gyermekvédelem eredetileg vallásos és civil szervezetek feladatának számított, majd a XIX. század vége felé elkezdett kialakulni a jogi alapokon nyugvó formája.³⁶ A gyermekek, mint természetes személyek, a szociálpolitika struktúrájában a jövedelemmel nem rendelkezők csoportjába tartoznak. Tekintettel arra, hogy a számukra szükséges ellátásokat járulékból nem tudják fedezni, így ezeknek a finanszírozási alapja központi módon történik. Az ellátás szintjét tekintve pedig jogosultak mind az alapellátásokra, mind a szakellátásokra.³⁷

A gyermekvédelmi rendszerek általában hasonló alapokon nyugszanak, kivétel ez alól az egyesült Királyságban működő rendszer, ahol nincs gyermekvédelmi regisztrációs rendszer, valamint a rendőrség sem játszik szerepet a kétes esetek nyomozásában.³⁸

A többi állam gyermekvédelmi rendszerében azonban igenis találhatók közös elemek. Ilyenek például azok a tényezők, melyek a rendszer működését befolyásolják, azaz a struktúra, a

³² Juhász, Tausz: 6-7. o.

³³ Esztergár Lajos: *A szociálpolitika tételes jogi alapjai*, Kultúra Könyvnyomdai Műintézet nyomtatása, 1936, 12.o.

³⁴ Esztergár Lajos: 12. o.

³⁵ Juhász Gábor: 28. o.

³⁶ Mariëlle R. Bruning – Jaap. E. Doek: Characteristics of an Effective Child Protection System in the European and International Context, *International Journal on Child Maltreatment: Research, Policy and Practice*, 2021/4., (231-256), 231-232. o.

³⁷ Hoffman István, 6. o.

³⁸ Rachael Hetherington: *Learning from difference: Comparing Child welfare system*, 2002, Keynote Address at the Positive Systems of Child Welfare Conference, Waterloo, ON. <https://scholars.wlu.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=pcfp> (utolsó letöltés: 2022. 10. 28.), 8. o.

szakmai ideológia, valamint a már korábban is tárgyalt kultúra.³⁹ Közös vonás továbbá, hogy komplex helyzetekkel és összevont problémákkal kell szembenéznük az egyes rendszereknek a működésük során. Ilyen problémák többek között a 1) sokszínű cselekvési területek (oktatás, egészségügy, szociális segítség), 2) az állami, egyházi és civil szerepvállalás összehangolása, 3) a cselekvők sokasága összefüggésben az ellátotti oldallal és a participáció kérdéskörével, valamint 4) az érintett szakmák és intézmények sokasága, azaz, hogy kik működnek együtt a kitűzött célok megvalósítása érdekében.⁴⁰

A struktúra nem más, mint az, hogy a rendszer hogyan működik a mindennapi szinten. Ebben a kategóriába beleértendő, hogy a meglévő forrásokat hogyan használja fel, valamint a jövőre való tekintettel hogyan teremti elő, továbbá a struktúrán belüli egyes ágazatok (nevezzük kisebb struktúráknak) komplex interakciójának kezelése és irányítása.⁴¹

A szakmai ideológia nem más, mint azoknak a teóriáknak, koncepcióknak, és a rendszert működtetők által képviselt értékeknek az összessége, melyek meghatározzák, hogy az egyes struktúrákat hogyan alkalmazzák. Ez az előzőekben tárgyalt, nagyvonalakban megközelített alkalmazandó rendszer gyakorlati leképeződése, valamint az azt formáló megközelítések.⁴²

Végül, de nem utolsó sorban a kultúra, amin belül a teljes rendszer működik. A szakmai ideológiának a kereteit ez határozza meg, így végsősoron, összhangban a korábbi fejezetekben taglaltakkal, megállapítható, hogy a kultúrának a szociálpolitikára gyakorolt hatása messze nem elhanyagolható. Ezen a téren azonban nagyon szerteágazó, hogy akár egy egységes kultúrán belül is lehetnek apró eltérések, melyek különböző hatást válthatnak ki. Az egységes kultúra erősen befolyásolt a történelem által, és az alapokat tekintve egységes. Példaként említendő, hogy az egyes államok családi támogatást értenek gyermekvédelem alatt, vagy a konkrét gyermekvédelmet például. Ez egy olyan kérdés, melyet tekintve a rendszer egységes. Azonban fontos, hogy milyen a leképeződése lokális, regionális vagy nemzeti szinten.⁴³

A szociális és kulturális rend megtartása érdekében az intézmények központi szerepet játszanak.⁴⁴ Az intézmények koordinálják ugyanis az alapvető működési aspektusokat. Elvégzik a szükséges diagnózist, mely során definiálják a problémát. Ennek fényében biztosítanak egy direktívát, amely a probléma megoldására irányul. A folyamat végén pedig

³⁹ Rachael Hetherington, 10. o.

⁴⁰ Balogh Karolina – Gregorits Péter – Rácz Andrea: A gyermekvédelmi intézményrendszer működési környezetének vizsgálata a 'gyermekvédelem, mint szolgáltatás' értelmezési keretrendszer tükrében, *Esély* 2019/3, 28. o.

⁴¹ Rachael Hetherington, 21. o.

⁴² Rachael Hetherington, 12. o.

⁴³ Rachael Hetherington, 11. o.

⁴⁴ Tessa Verhallen, 64. o.

jelentést készítenek, amit az intézmény részéről érkező delegáció feladata, hogy összegezze az addig lefolytatott vizsgálatot, valamint a megtörtént, vagy meg nem történt változásokat.⁴⁵ Ezek az alapvető feladatok biztosítják a rendszer működését és éberségét a beavatkozás és megfelelő reagálás terén.

A gyermekvédelmi beavatkozások tekintetében megkülönböztethetünk egyes kategóriákat a védelemre jogosultak körében. Az univerzális szinten minden fiatalkorú jogosult, hogy a gyermeki szükségleteket számára biztosítsák. Idetartozik a biztonság, boldogság és az egészség is. Az univerzális plusz szint keretein belül a támogatási szükségletekkel bíró gyermekek találhatók. Az univerzális együttműködésekre épülő szinten a komplex támogatást igénylő gyermekekkel foglalkoznak, végül pedig a védelmi szinten a krízishelyzetben lévő, gondoskodás alatt álló gyermekek fellelhetőek.⁴⁶

2.3. A migráció hatása a gyermekvédelemre

A fentebb leírtakkal összhangban kijelenthető, hogy a migrációnak egy állam kulturális összetételére nézve hatalmas ráhatása van. Az Eurostat adatai szerint míg 2011-ben megközelítőleg 60.000 volt a 18 év alatti menedékkérők száma, addig ez a szám 2015-ben 360.000-re emelkedett, 2016-ban elérve eddigi csúcspontját 377.000 volt, majd 2019-re kicsit visszább esve, de továbbra is bőven a 2011-es szint felett állt meg (192.000).⁴⁷ Az látható, hogy a gyermekek között a fiúk aránya mindig meghaladja a felét a beérkezőknek a 2011-2021 közötti időszakban. Ez azért kiemelten fontos, mivel a fiúk gyakrabban rejtik el valós életkorukat az azonosítási folyamatok során. Ráadásul habitusuk kevésbé fogékony az integrációra, és könnyebben lépnek fel esetükben szocializációs nehézségek, melyek így csak a rendszereket állítják a leterheltség mellett újabb kihívások elé.

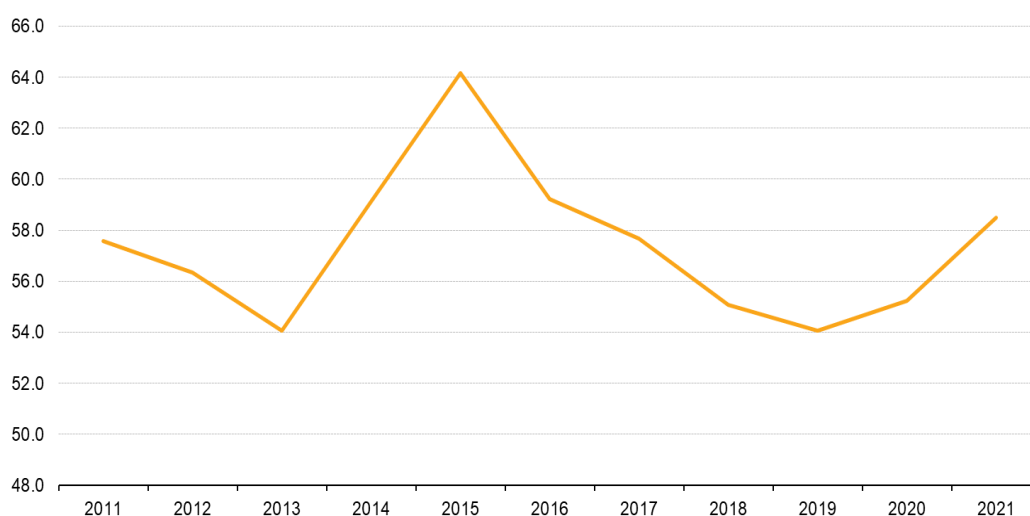
⁴⁵ Tessa Verhallen, 67. o.

⁴⁶ Balogh – Gregorits – Rác: 50.o.

⁴⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Children_in_migration_-_asylum_applicants (utolsó letöltés: 2022. 10. 28.).

2.ábra:⁴⁸

Share of males in the number of first-time asylum applicant children in the EU, 2011-2021
(%)



Note: EU totals are calculated based on available Member States:

2011: missing data for Croatia, Hungary, Austria and Finland.

2012: missing data for Croatia, Hungary and Austria.

2013: missing data for Austria.

Source: Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

eurostat 

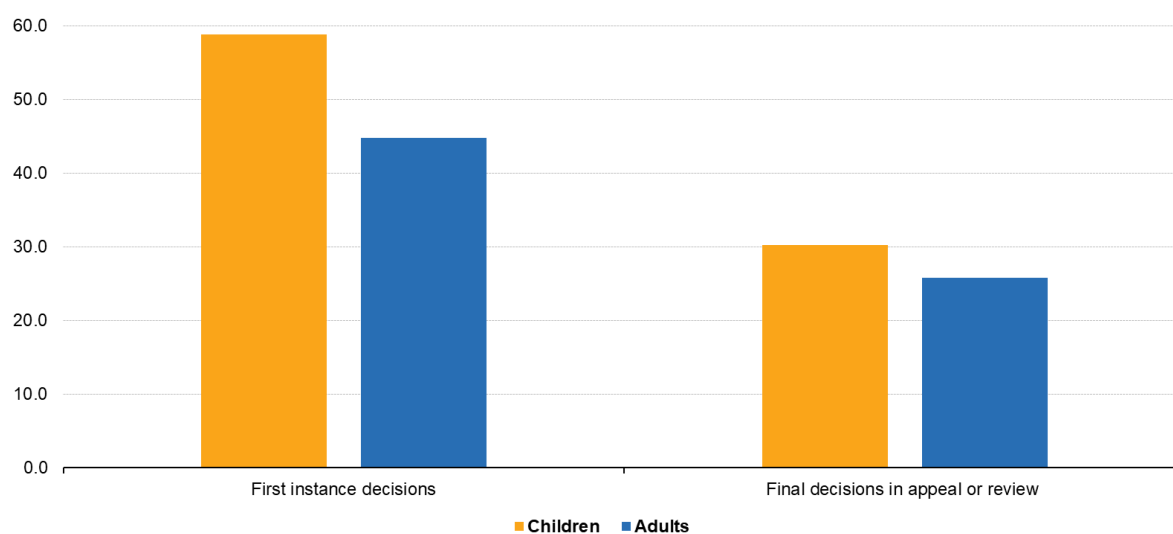
Az is megfigyelhető, hogy a gyermekeket menedékkérelmét nagyobb eséllyel bírálják el pozitívan mind elsőfokon, mind a végső döntésben, mint a felnőttekét, így az úgynevezett szűrésen is nagyobb eséllyel mennek át a kiskorúak, ezzel is növelve arányukat a felnőtt menedékkérőkhöz viszonyítva. Ennek persze érdekes döntési hátterei is lehetnek, melyek véleményem szerint a kulturális oldal fontosságát támasztják alá, mivel bár a felnőttek munkára

⁴⁸ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:F7_Share_of_males_in_the_number_of_first-time_asylum_applicant_children_in_the_EU_2011-2021_\(%25\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:F7_Share_of_males_in_the_number_of_first-time_asylum_applicant_children_in_the_EU_2011-2021_(%25).png) (utolsó letöltés: 2022.12.18)

alkalmasabbak, a kiskorúak nagyobb eséllyel integrálhatóak, így egyszerre elégíthetők ki a gyermekvédelmi és államstrukturális érdekek.

3.ábra:⁴⁹

Share of the positive decisions on asylum applications in the EU at first instance and for final decisions in appeal over the 2011-2021 period (%)



Note: For years 2011-2013 the shares are calculated based on available Member States:

2011: missing data for Croatia, Hungary, Austria and Finland.

2012: missing data for Croatia, Hungary and Austria.

2013: missing data for Austria.

2021: shares are calculated using 2020 data for Lithuania (first instance and final decisions) and France (final decisions).

Source: Eurostat (online data codes: migr_asydcfst, migr_asydcfina)

eurostat 

Ebből adódóan a migráció és így a változó kulturális elem a szociálpolitikában és azon belül a gyermekvédelemben is olyan mélyen van beágyazódva, hogy annak alapvető struktúráját, lényegesebben intézményrendszerét, iránya esetében a jó és rossz megítélését és a családok és a szakemberek közötti interakciót a maga módján formálja. Ez igaz az összes kulturális ágazatra, mint például a vallás, etnikai hovatartozás stb.⁵⁰ Azonban egy több kultúra által formált rendszer tele van kihívásokkal.

A legnagyobb eltéréseket a vallási nézetek közötti különbségek adják. A gyermekvédelem területét azért is érdemes vizsgálni, mivel ez egy kifejezetten nagy, talán a legnagyobb

⁴⁹ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:F10_Share_of_the_positive_decisions_on_asylum_applications_in_the_EU_over_the_2011-2021_period_\(%25\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:F10_Share_of_the_positive_decisions_on_asylum_applications_in_the_EU_over_the_2011-2021_period_(%25).png) (utolsó letöltés: 2022.12.19)

⁵⁰ Tessa Verhallen, 70. o.

ütközőpont az egyes vallások között. Kiemelt kérdések például a gyermek életkorából adódó helyzete, vagy jogai az egyes kultúrákban. Életkor szempontjából vizsgálva például a muszlim kultúrában, ha maga tudja intézni pénzügyeit, akkor már felnőttnek minősíthető, gyakorta tizenkét éves kora környékén. Európában viszont ez meglehetősen eltérő, ugyanis konkrét életkorhoz kötött nagykorúsága, azaz amikortól teljes mértékben cselekvőképesnek számít. Ebből adódóan az európai rendszer is ezen szokás alapján lett kialakítva, így többek között a muszlim vallású személyeket, saját szemszögükből jogilag hátrányban részesítik.

Az előző példa szemléltetésként szolgál arra, hogy jelenállás szerint olyan kultúrák keverednek jóléti államokban, melyeknek több kérdésben, megalapozottan más a nézőpontja, ezzel olyan helyzetbe hozva a rendszert, mely belső működési anomáliát eredményez.

Külön kiemelendő azoknak a bevándorlóknak a helyzete, akik nem töltötték még be 18. életévüket, azonban kísérő nélkül érkeznek az ország területére. 2015 és 2020 között érkezett gyermekek közül 210.000 tartozott a sérülékeny, azaz vagy kísérő nélküli volt, vagy más okból el lett szakítva a családjától.⁵¹ Motivációjukat tekintve az egyik legérdekesebb bevándorlási csoportnak tekinthetők, ugyanis az EU-ba érkezésük oka nem ismert, mivel általában vonakodnak azt felfedni, vagy traumatizált kiskorúak esetében a hatóságok ezeket nem fedik fel.⁵² Ezen felül eltérhetnek a menedékstátuszt kérő, és menedékstátuszt nem kérő kiskorúak indítékai. Az előző csoportba tartozók a legtöbb esetben olyan országokból érkeznek, amelyben rossz a közbiztonság és az emberi jogok megsértése gyakori (a kérelmezők 26%-a Afganisztánból, 13%-a Szíriából érkezik).⁵³ Ezzel szemben a menekült státuszt nem kérő kiskorúak általában jobb tanulási és munkalehetőségek miatt érkeznek Európába, és a legtöbb esetben igyekeznek kikerülni, hogy a belépésük helye szerinti országban nyilvántartásba vegyék őket, mivel általában egy konkrét ország irányába igyekeznek, ahova illegális embercsempészet útján jutnak el.⁵⁴ A kísérő nélküli kiskorúak esetében a társadalmi integrációnak, valamint a kezelést nyújtani kívánó rendszernek több akadályt is le kell küzdenie, kezdve a szülők hiányától egészen a pszichés, lelki traumáig, mely ezeket a gyermekeket gyakran érinti. Az ő helyzetüket gyakran a nemzetközi szabályozás is igyekszik kezelni az általános problémákkal egyetemben.

⁵¹ Protection beyond reach – State of play of refugee and migrant children’s rights in Europe, Save the Children, 2020., <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/protection-beyond-reach-state-play-refugee-and-migrant-childrens-rights-europe/> (utolsó letöltés: 2022. 10. 28.), 6. o.

⁵² Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway, European migration network, Synthesis Report: May 2015, European Commission, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Migrant/Belgium_4.pdf (utolsó letöltés: 2022. 10. 28.), 12. o.

⁵³ Synthesis Report, 12. o.

⁵⁴ Synthesis Report, 13. o.

3. Nemzetközi kitekintés

3.1. Nemzetközi egyezmények

A bevándorlással kapcsolatos gyermekvédelmi rendelkezések nemzetközi szinten egyrészt az ENSZ, másrészt az Európa Tanács égisze alatt születtek. Az ENSZ által elfogadott nemzetközi egyezmények közül elsődleges forrás a Gyermekjogi egyezmény, amelyet 1989 novemberében fogadtak el⁵⁵, mint az első olyan nemzetközi instrumentumot, ami a gyermekek jogait azok teljességében biztosítja.⁵⁶ Az egyezménynek valamennyi uniós tagállam tagja. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága emellett két fontos bevándorlással kapcsolatos gyermekjogi általános kommentárt adott ki. Egyet 2005-ben, a kísérő nélküli kiskorúakkal való elbánásról⁵⁷ (UAM – unaccompanied foreign minors), másikat pedig 2011-ben a gyermekek szabadsághoz való jogáról.⁵⁸

3.2. Uniós jogforrások

Az uniós jogforrások között részben irányelveket, részben pedig nem kötelező erejű jogforrásokat, ajánlásokat, közleményeket találhatunk. Ezek részben a 2015-ös migrációs válságot követően születtek. Ez utóbbiak közé tartozik az Európai Unió Tanácsának következtetései a gyermekjogok előmozdításáról és védelméről.⁵⁹ Ebben már megjelenik a rendszerek megerősítésének igénye részben a menekült, illetve kísérő nélküli kiskorúak védelme érdekében is, valamint mutatja a Tanács elkötelezettségét a menekült, illetve migráns gyermekek jogainak védelmére, azok jogállásától függetlenül. Kimondja, hogy arra kell törekedni, hogy e gyermekek számára támogató környezetet lehessen biztosítani, jogaik és képességeik teljes körű érvényre juttatása érdekében. Irányelvi szinten a legfontosabb dokumentum a Befogadási irányelv, amely 2013-ban született.⁶⁰ Az irányelv részben a 89-es

⁵⁵ Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény.

⁵⁶ Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and number of, Unaccompanied Minors – an EU comparative study, European Migration Network, 2010 May, European Commission, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/92c766cf-6c8d-4666-bfc8-97e32f4bdac2> (utolsó letöltés: 2022. 10. 22.), a jelentés 3.1.3. pontja.

⁵⁷ General Comment No.6 (2005) on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin

⁵⁸ General Comment No.13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence.

⁵⁹ A Tanács következtetései a gyermekjogok előmozdítására és védelmére vonatkozóan, 2017. április 3., 7775/17.

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról

ENSZ egyezményt kívánja végrehajtani. Célja, hogy minden menekült gyermek számára azonos befogadási szabályokat határozzon meg, továbbá külön foglalkozik a sérülékeny személyekkel, így például a kísérő nélküli kiskorúakkal. A 24. cikk e tekintetben konkrét kötelezettségeket ír elő: a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az ilyen kiskorút képviselő képviselje és támogassa abban, hogy az irányelv szerinti jogaival élhessen. A kiskorú számára biztosítani kell a jólét és a szociális fejlődés feltételeit, és ezért főszabály szerint a képviselő csak szükség esetén cserélhető le.

A tagállami hatóságok feladatává teszi, hogy a képviselőhöz szükséges eszközök rendelkezésére állását rendszeresen értékeljék. Konkrétan meghatározza azt is, hogy hol kell az ilyen kiskorúakat elhelyezni. Erre négy lehetőséget kínál fel: 1) felnőtt hozzátartozó, 2) nevelőcsalád, 3) kifejezetten kiskorúak ellátására alkalmas befogadó állomás, valamint 4) kiskorúak elhelyezésére alkalmas más szálláshely. Felnőtt befogadó állomáson kizárólag a 16 év feletti kiskorúak helyezhetőek el, és csak abban az esetben, ha ezt szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekét. Az irányelv arra is kitér, hogy a testvéreket lehetőleg egy helyen helyezték el, valamint a kiskorú tartózkodási helyét a legritkábban változtassák meg. Egyébként a valamennyi kiskorúra irányadó legfontosabb szabály a 23. cikkben található, melynek lényege, hogy az eljárások során a kiskorú mindenek felett álló érdekét kell szem előtt tartani, illetve a tagállamoknak kötelezettségük a kiskorú számára megfelelő életszínvonalat biztosítani annak testi, szellemi, lelki, erkölcsi és szociális fejlődéséhez.

Az irányelv egyúttal meg is határozza a kísérő nélküli kiskorú fogalmát. A 2. cikk e) pontja szerint: „olyan kiskorú, aki jogszabály vagy az érintett tagállam gyakorlata alapján érte felelős nagykorú személy kíséréte nélkül lépett a tagállamok területére, mindaddig, amíg ilyen személy tényleges felügyelete alá nem kerül; ide tartozik azon kiskorú is, aki a tagállamok területére történt belépést követően maradt felügyelet nélkül”.

4. A holland rendszer

4.1. Kezdeti átalakítások

Elsőként a Hollandiában kialakult rendszert szeretném bemutatni. Hollandiát azért találtam releváns példának, mivel a 70-es évektől kezdődően magas létszámú bevándorló érkezett az országba. Míg 1975-ben körülbelül 400.000 bevándorló tartózkodott az országban, mely nem tette ki a népesség 7%-t, addig 2015-re ezek a számok már 2 millió és majdnem 12%-nak

feleltek meg.⁶¹ Ebből adódóan nem véletlen, hogy a legutóbbi átfogó intézményi reformok 2015 környékére tehetőek.

4.ábra:⁶²

	1975	1990	1995	2000	2005	2010	2015
bevándorlók száma	343.752	1.182.263	1.346.164	1.556.337	1.736.127	1.832.510	1.979.486
bevándorlók aránya az összlakossághoz viszonyítva	< 7%	7.93%	8.71%	9.79%	10.63%	11.02%	11.70%

Továbbá a holland szociálpolitikai rendszer a kontinentális európai modellt követi, így magában hordozza annak jegyeit, ezáltal érdemes vizsgálni, mivel az európai nagytáblának megfelel. A holland rendszert vizsgálva látható lesz, hogy a gyermekvédelmi intézményrendszer tekintetében alapvetően két dilemma merült fel, az egyik csak részben függ össze a migrációval, míg a másik kifejezetten azzal függ össze. Az első kategóriába tartozik a gyermekvédelem intézményi biztosításának megfelelő szintje (a központi, tartományi vagy helyi önkormányzati). A másik pedig az, hogy kell-e külön intézményeket létrehozni a migráció gyermekvédelmi vonatkozásai kezelésére.

A teljes holland gyermekvédelmi intézményi reform kezdetére a 80-as évek végén került sor. Ennek indikátora az volt, hogy az addig fennálló rendszer intézményeinek fenntartási költségei kifejezetten magasak lettek. Ebből adódóan a gyermeknevelés koncepciójában változás történt, és az intézményi gondoskodással szemben előtérbe került a nevelőszülői modell, valamint az önálló életvitel támogatása kiemelt szerepet kapott⁶³. Ezen változtatások eredményeként várták, hogy a gyermekkorban történő gondoskodás, valamint a felnőtt korban nyújtott támogatás visszább szorul, így a költségek is csökkennek. 1989-ben elfogadták az ifjúságvédelmi törvényt⁶⁴, melynek elvei a változásokat előidéző gondolatmenettel összhangban voltak, vagyis a gyermek életébe való beavatkozás a lehető legrövidebb ideig tartson, és ez a beavatkozás a

⁶¹ <https://www.macrotrends.net/countries/NLD/netherlands/immigration-statistics> (utolsó letöltés: 2022.12.18)

⁶² <https://www.macrotrends.net/countries/NLD/netherlands/immigration-statistics> (utolsó letöltés: 2022.12.18)

⁶³ Mónica López, Helen Bouma, Erik J. Knorth, and Hans Grietens: The Dutch Child Protection System: Historical Overview and Recent Transformations In Lisa Merkel-Holguin-John.D. Fluke – Richard D.Krugman: *National System of Child Protection*, Springer, 2019., (173 – 192), 178. o.

⁶⁴ Mónica López et al., 180. o.

lehető legközelebb essen a lakóhelyéhez. Illetékességi szempontól a legjelentősebb változás az volt, hogy a gyermekvédelem a törvény következtében állami szintről tartományi szintre – vagyis a beavatkozási pontokhoz közelebb, ha nem is a legközelebb – került⁶⁵. Míg a magyar rendszerben a gyámi hálózat alapvetően hatósági jellegű, addig a holland inkább a szolgáltatói típusú. Példaként említendő az összehasonlítás tekintetében, hogy a szülői felügyelet megszűnése után a törvényes képviselő és felügyelet a gyámi hálózathoz kerül, és azt kijelölt kapcsolattartón keresztül gyakorolja, nem pedig intézeti vagy nevelői gyámság alá rendeli. Ezáltal a gyermekvédelmi intézmények tehermentesítettek lesznek és jobban tudnak a gyermekek gondozására koncentrálni. Ez nem jelent mást, minthogy ebben a rendszerben szétválnak a gondozási feladatok (ellátó hálózat) és az igazgatási feladatok⁶⁶.

Fontos volt, hogy meglegyen a kellő minőségbiztosítás az átalakításokban, hogy a rendszer a várható hatékonyság mellett garantáltan biztonságban működhessen. Erre azonban ekkor még nem az ombudsmani rendszert találták a legmegfelelőbbnek, hanem létrehoztak egy Parlamentnek felelős minőségi felügyelet, aminek működését törvényi keretek között szabályozták⁶⁷. A felügyelet vizsgálati köre az alapvető gyermekvédelmi feladatok megfelelő minőségben történő ellátásának garantálása, azaz, hogy a például a szakszervek által adott diagnózis és alkalmazott gondozási módszer kellően hatékony-e. Ebből adódóan nem ellátási vagy élelmezési szempontokat figyeltek⁶⁸. Az általuk vizsgált gondozási technikák olyan terveken nyugodtak, melyek specifikusan gyermekekre szabott, egyéniesített gondozási tervek voltak. Körülbelül négy év után volt kijelenthető, hogy ez a rendszer jelentősen javította a gondozás minőségét⁶⁹.

Észrevehető továbbá, hogy az átalakítások tekintetében a szociálpolitika elkezdett komplexebbé válni, valamint összevonódni például a kultúrpolitikával. Ezeknek a gyakorlati megnyilvánulása a nagyobb átjárás az egyes ágazatok között, mint egészségügy, szociális ellátások, vagy művelődési támogatások. Az előző kettő a minőségi, összetett ellátás érdekében szükséges, míg a művelődési irány a bevándorlás eredményének tekinthető, ugyanis az állam érdeke a kulturális integráció, hogy az addig a rendszer alapját adó kulturális berendezkedés a lehető legkisebb mértékben változzon.

A holland rendszer sajátosága már a 90-es években az államon kívüli szereplők erőteljes bevonása volt. Magát az ellátást alapítványokon keresztül biztosították, ezzel csökkentve az

⁶⁵ Mónica López et al., 178. o.

⁶⁶ Máté János: Gyermekvédelem Hollandiában, *Esély*, 1992/2., (95-99.), 97. o.

⁶⁷ Máté János, 95. o.

⁶⁸ Máté János, 96-97. o.

⁶⁹ Máté 96. o.

állam- és az önkormányzat intézményirányítási gondja és leterheltsége, valamint elősegítették, hogy a helyi lakosság is jobban bevonódjon folyamatba. Bár a finanszírozási kötelezettség 80-90%-ban az állam- és az önkormányzat részéről történik, irányítás terhe nem náluk van⁷⁰. 1996-ra az ellátás érdekében kifejezetten önkormányzatok által működtetett gyermekvédelmi ügynökségek (agencies) jöttek létre, amiknek az volt a célja, hogy egységes bemeneti pontot biztosítsanak a családok számára és találják meg a gyermekek részére a legmegfelelőbb gondoskodási formát⁷¹. Az ügynökségek helyi szinten alakultak a helyi önkormányzat szervezésében. Előnyüknek mondható, hogy elérhető közelségben voltak a helyi családokhoz, így könnyebben ráláttak az életükre és könnyebben elérhetőek voltak számukra.

A kialakult rendszer összességében egyfajta tehermentesítésként szolgált az intézményi struktúrának, azzal, hogy az irányítás és gyakorlati működés sokkal inkább az önkéntes állampolgárookra hárult. Ezt a mesterséges távolságot pedig a legrövidebb ideig történő beavatkozás elvével igyekezett biztosítani, mely azonban hosszabb távon problémákba ütközött.

4.2. Az ezredforduló utáni átalakítások

A 2000-es évek felütötte a fejét az a probléma a holland rendszerrel kapcsolatban, hogy túl későn avatkozik be akkor is, amikor adott esetben tudomása van a gyermekbántalmazásokról. Ez egyfajta kritikája volt a családból való ki nem szakítás addigi politikájának és nőtt a külsős elhelyezések száma⁷². Ennek a jelenségnek a neve Savanna hatás, mely nevét Savanna-ügy tükrében kapta.

A Savanna ügy a maga brutalitásával mutatott rá a rendszer hibájára, mégpedig arra, hogy nem avatkozik be időben. 2004-ben egy Savanna nevű, mindössze 3 éves lányt holtan találtak a rendőrök, miután édesanyja elhanyagolta és bántalmazta születése óta, majd a tragikus estén bántalmazásának eredményeként az életét is kioltotta. Savanna esetére bár felfigyeltek korábban, és 1 évesen gyámsági felügyelet alá került, azonban édesanyja a figyelmeztetések és jelentések ellenére nem sokban változtatott nevelési metódusán. Két hónappal a halála előtt még elindult egy kezdeményezés a gyámsági beavatkozásra, azonban ezt a hatóságnál nem tartották szükségesnek, és inkább az otthonánál akarták megoldani a helyzetet⁷³.

⁷⁰ Máté János 98. o.

⁷¹ Mónica López et al, 177. o.

⁷² Mónica López et al, 178. o.

⁷³ Tirza Kuijvenhoven - Willem J. Kortleven: Inquiries into Fatal Child Abuse in the Netherlands: A Source of Improvement? *British Journal of Social Work*, 2010., 40/4. (1152-1173).

A kritikákra adott válaszként 2005-re már az érintett intézmények közötti erősebb együttműködés és a hatékonyabb információcsere került a középpontba, illetve át kellett gondolni a hatáskör-megosztást a tartományi-önkormányzati szintek között. Ekkor fogadtak el új gyermekvédelmi törvényt. Ezen törvény alapján a gyermekvédelmet tartományi szinten kellett szervezni, de egyértelműen már az ügynökségek által koordináltan. Az ügynökségek így egységes hozzáférési pontok és vizsgálati szervek is lettek ezáltal⁷⁴.

Fontos feladatot kaptak ugyanakkor az önkormányzatok is. 2008-tól ugyanis létre kellett hozniuk olyan családügyi központokat, melyeknek a feladata kifejezetten gyermekgondozási és családtámogatási tevékenységek ellátása. E központokon keresztül azt remélték, hogy könnyebben felderíthetők lesznek a gyermekek elleni erőszakos esetek.

Emellett központi szinten is intézményi változások mentek végbe. Míg korábban nem támogatták a gyermekjogi ombudsman intézményét, 2011-ben ezt mégis létrehozták azzal a szándékkal, hogy tanácsokkal lássa el a kormányt, hangsúlyosabbá tegye a gyermekvédelem képviselőjét és eljárjon a hozzá érkezett panaszok nyomán.

A kialakított struktúra bár a kritikákra reflektált, de nem könnyítette meg a működtetését. Azzal, hogy az ügynökségek tartományi szintre kerültek, de a helyi önkormányzatok rendelkeztek a családügyi központokkal, egyfajta átláthatatlanságot eredményezett, ezért szükség volt új átalakításokra.

2015-től a holland parlament a gyermekvédelmi törvényt leváltja az ifjúságvédelmi törvénnyel. Ebben már egyszerűbbé válik a rendszer működése azzal, hogy az önkormányzatok szerepe növekszik, ugyanis a gyermekvédelem feladata a tartományok szintjéről a helyi önkormányzatok szintjére kerül. Mindösszesen 10 év alatt tehát radikálisan megváltozott az intézményi rendszer területi szintje. Ez a strukturális átalakítás, egyszerűsítés arra szolgált első sorban, hogy a rendszer egyaránt legyen hatékony és átlátható. Az átalakítás azonban hatásköri vonzatokat is tartalmazott, így nem meglepő, hogy az önkormányzatok hatáskörei is bővültek.

Az addig is alapvetőnek minősülő feladataik mellett (preventív támogatás, nevelés, stb) bővült az ellátási repertoár. Hatáskörükbe került az intenzív otthoni szakpedagógiai támogatás, napi beavatkozás, a fiatalok mentális egészségének megőrzése, speciális igényűek gondozása (diszlexia például), vagy például a gyermekvédelem és ifjúsági rehabilitáció terén szükséges intézkedések. Ezekkel a hatáskörökkel gyakorlatilag a teljes gyermekvédelmi feladatlánc az önkormányzatokhoz került, beleértve az eljárást is, mely jelen esetben az ügy felfedezését, azonosítását, abba történő beavatkozást és támogatást jelenti. A cél azonban továbbra is az volt,

⁷⁴ Mónica López et al, 198. o.

hogy a gyerekek lehetőleg maradjanak családban, egyedi tervvel, és saját vezető gondoskodjon róluk.

Ennek a rendszernek a kontextusában a 2011-ben mégis létrehozott gyermekjogi ombudsmani posztnak kiemelt szerepe lett, hiszen a gyermekjogok védelmének központi fórumává vált. 2014-es jelentésében már hangsúlyozta is, hogy a decentralizációs folyamat ellenére a központi kormányzat lehet csak felelős az ENSZ gyermekjogi egyezmény végrehajtásáért, ezt a felelősséget nem telepítheti át önkormányzati szintre, és szükséges lesz pontosan meghatározni, hogy a hatáskörét hogyan gyakorolja.⁷⁵

Ezen felül – a korábbi gyermekvédelmi központok bázisán létrejöttek az AMHK-k (Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling), melyek olyan helyi szervezetek, amelyek a gyermekek elleni erőszak miatt lépnek fel. Szabadon fordulhat hozzájuk önkormányzati területi szinten bárki. Az AMHK-k szerepe továbbá az, hogy a Gyermekvédelmi Tanácshoz forduljanak. Ez kizárólag őket megillető jog, magánszemélyek a tanácsot nem kereshetik meg panasszal, kizárólag az AMHK-k indítványai alapján vizsgálódnak az egyes ügyekben.

Összességében tehát a gyermekvédelem a legalsó szinten működő rendszer, melynek koncepcionálisan a működési elvei a tájékoztatás, meghallgatás, bevonás, probléma esetén pedig kivizsgálás, azonosítás, beavatkozás, elemzés.

4.3. A migráció okozta nehezebb kihívások

Mint ahogy fent a 2.2. pont alatt már utaltam rá, a migráció a szociális ellátó rendszert általában különböző kulturális, szociális és intézményi kihívások elé állítja. Az intézményi kihívások közül ki kell emelni az egyes hatóságok közötti esetleges hatásköri összeütközéseket, illetve feladatköreik elhatárolatlanságából fakadó problémákat, ami általában abban mutatkozik meg, hogy a bevándorlásért más hatóság felel, mint a gyermekvédelemért és ezek más minisztériumok irányítása alatt állnak, adott esetben más területi szinteken helyezkednek el. Míg a bevándorlás kifejezetten központi szintű intézmény hatáskörébe tartozik, addig a gyermekvédelem, mint láttuk, helyi szinten kezelt és alapvetően önkormányzati hatáskör. Emellett nem elhanyagolhatóak a nyelvi, kulturális különbségek, amelyek következtében nem alaptalanul ütik fel a fejüket bizonyos nehézségek a rendszer működésében. Az egyik

⁷⁵ Ombudsman report on children's rights in the Netherlands NHRI Report, 2014., https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/NLD/INT_CRC_NGO_NLD_17975_E.pdf (utolsó letöltés: 2022. 10. 22.) 2. o.

legalapvetőbb probléma a kommunikációs akadály az eltérő nyelvekből adódóan⁷⁶. Gyakorta a bevándorló gyermekek kizárólag saját anyanyelvüket beszélik, melyek azonban nem az ismertebbek közé tartoznak a szociális ellátóhálózatban dolgozók között. Nehéz továbbá az irreguláris migránsok gyermekeinek a helyzetének kezelése, maradhatnak-e adott körülmények között Hollandia területén⁷⁷. Külön kihívás azoknak a kisokúaknak a kezelése, akik családegyesítés jogán kívánnak Hollandiában letelepedni. Ezekben az esetekben a bevándorlási hivatal felel azért, hogy szabályszerűen hallgatják-e meg a gyerekeket. A bevándorlás kapcsán a gyermekjogi ombudsman külön vizsgálta a bevándorlási hivatal gyakorlatát elsősorban családegyesítés okán Hollandiában letelepedni kívánó gyerekek tekintetében és már 2014-ben megállapította, hogy a hatóság meglepően kiugró számban utasította el a kiskorúak kérelmét (3910 kiskorú kérelmének nem adott helyt) és sok esetben a meghallgatásuk nem felelt meg a gyermekjogi egyezmény kívánalmainak.⁷⁸ További probléma, hogy a tartózkodási engedély nem rendelkező gyermekek helyzetét nem kezelik a bevándorlási jogszabályok. Kivétel ez alól azon gyermekek csoportja, akiknek szüleik okán megszűnne a tartózkodási joguk az országban. Az ő helyzetük kezelésére jött létre a Child Pardon speciális intézménye.

A Child Pardon rendszert 2013-ban hozták létre, azon gyerekek számára, akiknek megszűnt a tartózkodási joga Hollandiában, de már legalább 5 éve ott élnek. A rendszer egészen 2019-ig működött, ugyanis a kormányzat ekkor bejelentette, hogy többé nem kívánnak élni ezzel a mechanizmussal⁷⁹. Működése alatt számos kritika érte a rendszert, elsősorban azért, mert rendkívül kevés gyerek kapott a vizsgálat eredményeképpen lehetőséget a további tartózkodásra (120 esetből egy)⁸⁰. A 2019-es átfogó felülvizsgálatra végül politikai nyomás alapján került sor, leginkább a már lezárt, de negatívan elbírált akták újranyitására. Előtte több család is úgy maradt végül Hollandiában, hogy egyházi szolgálatot vállaltak a szülők, ezzel lehetővé téve a további tartózkodásukat. Akadt olyan helyzetre is példa, hogy egy érintett testvérpár már 10 éve a holland oktatási rendszerben tanult, mégis kiutasították őket az országból. Ennek nyomán mind a gyermekjogi ombudsman, mind pedig az önkormányzatok kezdeményezték a rendszer felülvizsgálatát, amit 2018-ban még a politikai kormányzat

⁷⁶ Helen Bouma, Mónica López López, Erik J. Knorth, Hans Grietens: Meaningful participation for children in the Dutch child protection system: A critical analysis of relevant provisions in policy documents, *Child Abuse & Neglect*, 2018/79., (279-292), 287. o.

⁷⁷ Report by Nils Muiznieks (Commissioner of Human Rights by the Council of Europe) following his visit to the Netherlands from 10 to 22 May 2014, <https://rm.coe.int/report-by-nils-muiznieks-council-of-europe-commissioner-for-human-right/16806db715> (utolsó letöltés: 2022. 10. 22.)

⁷⁸ Ombudsperson report on children's rights in the Netherlands NHRI Report, 13-14. o.

⁷⁹ <https://ecre.org/dutch-to-re-examine-700-childrens-pardon-cases-but-scheme-will-be-scraped-for-future-applicants/> (utolsó letöltés: 2022. 10. 22.)

⁸⁰ <https://ecre.org/dutch-to-re-examine-700-childrens-pardon-cases-but-scheme-will-be-scraped-for-future-applicants/> (utolsó letöltés: 2022. 10. 22.)

elutasított, és a különleges felülvizsgálati rendszer bevezetéséről csak 2019-ben döntött⁸¹. A Child Pardon azon az elgondoláson alapult, hogy a már szervesen integrálódott gyerekeket lehetőleg ne szakítsák ki a környezetükből. A rendszert azért is érte kritika, mert az ezzel megbízott szervezet, az Immigration and Naturalisation Service (IND) nem engedte a gyermekek vizsgálatát a helyi szintnek, amely adott esetben a legalkalmasabb lett volna a gyermek integrációjának megítélésére⁸². Az önkormányzatok tehát nehezményezték a kérdés központi hatáskörben tartását, arra hivatkozva, hogy nem kellően effektív. A felülvizsgálatok igen lassan haladnak, 2022 februárjában még a legtöbb eljárás folyamatban volt.

Egészen 2020-ig kellett várni, hogy intézményi szinten is komolyan megjelenjenek a migrációval összefüggő gyermekvédelmi kérdések. Ennek eredménye a szoros együttműködés a bevándorlással foglalkozó intézmények, az Immigration and Naturalisation Service (IND), Repatriation and Departure Service (DT&V) és a gyermekvédelmi ügyekben hatóságként eljáró Gyermekvédelmi Tanács között.

Végül a harmadik legérintettebb csoport a kísérő nélküli kiskorúak és az ő ellátásuk. Az uniós országok közötti gyakorlat eltérő általában. A holland modell alapjául szolgáló gondolkodás meghatározó elemei az érintett gyermekek kora, menekültjogi státusza, vagy sérülékenységének mértéke.⁸³ Nevelőszülőkhöz kizárólag a 15 év alattiak kerülnek és elhelyezésükről egy külön, a számukra létrehozott gyámhatóság, a NIDOS gondoskodik, amelyik arra tekintettel is próbál eljárni, hogy a hasonló kulturális háttérű gyermekek kerüljenek azonos otthonba.⁸⁴ Minden gyermek mellé rendelnek egy gyámot is, aki folyamatosan figyelemmel kíséri a fejlődésüket. A NIDOS által folytatott gyakorlat, miszerint a kiskorúval már a befogadó központba való érkezésekor felveheti jövőbeli gyámja a kapcsolatot, jó példaként és ajánlott gyakorlatként került említésre egy, valamennyi uniós ország gyakorlatát vizsgáló jelentésben.⁸⁵ A módszer sikerességének vizsgálata nyomán egy 2021-ben készült holland tanulmány szerint, a nevelőszülőknél való elhelyezés eredményességét a megkérdezett elhelyezett gyermekek, nevelőszülők, illetve gyámok elsősorban a gyermek érzelmi beilleszkedése szempontjából másképpen ítélték meg: a gyermek

⁸¹ https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/dutch-municipalities-call-more-humane-system-residence-permits-asylum-seeking-children_en (utolsó letöltés: 2022. 10. 22.)

⁸² <https://nltimes.nl/2021/06/15/kids-still-risk-deportation-despite-extended-childrens-pardon> (utolsó letöltés: 2022. 10. 22.)

⁸³ Jet Rip et al.: Perspectives of unaccompanied refugee children, their foster carers and guardians on placement success: Which factors predict multi-informat discrepancies? *Children and Youth Service Review* 2021., 128., 2. o.

⁸⁴ Jet Rip et al, 3. o.

⁸⁵ Synthesis Report, 20. o.

részéről alapvetően negatívabban., míg a nevelési környezetet nagyjából azonosan látták. A sikeresség tekintetében jelentős szerepe volt annak is, hogy a gyermek mennyire érezte azt, hogy sérül a kulturális identitása, azáltal, hogy azt nem tudja gyakorolni, megélni. Több esetben ez odavezetett, hogy a gyermeket az adott gondozásból kivették.⁸⁶ A tanulmány során három kulturális faktort vizsgáltak. Ezek a közös nyelv, közös származási ország, vagy közös vallás a nevelőszülővel. Minden esetben a megkérdezett gyermekek számára volt fontosabb ezeknek a megléte, mint a nevelőszülők számára, és a három tényező közül kiemelhető a vallás, mint számukra a legfontosabb elem.⁸⁷ A tanulmány során az is kimutatható volt, hogy a nevelő és a gyermek közötti kulturális hasonlóság volt a vizsgált tényezők közül az, ami a nevelőszülői gondozás sikerességét leginkább növelni tudta.⁸⁸

4.4. A holland modell értékelése

A holland modellről elmondható, hogy küszködik a felgyorsult migráció kihívásaival, tekintve, hogy a rendszer állandóan mozog az önkormányzati és regionális szintek között, ugyanakkor az elhelyezés alapjai, mellyel a kulturális integrációt igyekeznek elősegíteni, elméleti síkon stabilnak és átgondoltnak, sőt példaértékűnek is tekinthető. A migráció nyomán új intézményeket kellett létrehozniuk az egyes velejárók kezelésére, mivel a hagyományos intézményeknek adott esetben eltérőek az érdekeik: a bevándorlásért felelős intézmények sok esetben figyelmen kívül hagyják a gyermekvédelmi szempontokat döntéseik során és előtérbe helyezik az aktuális bevándorláspolitikai célokat. Ennek ellensúlyozására jelentős lépés volt a gyermekvédelmi intézményeknek a bevándorlási hatóságokkal való szorosabb együttműködésének kiépítése, valamint a megerősített jogi védelem létrehozása a gyermekvédelmi szempontok érvényesülése érdekében. Az új intézmények azonban nem minden esetben mondhatóak sikeresnek, főleg, ha nem megfelelő szinten vannak szabályozva. A Child Pardon intézménye a negatívan kifutó reformok közé sorolható, többek között központi szabályozottsága miatt is, ami érdekes dilemmát vet fel azzal a nemzetközi iránnyal kapcsolatban, hogy a felelősséget a legmagasabb szinten kell tartani. A központi szabályozás tehát nem képes a helyi problémákat kezelni, főleg, ha az operatív megvalósulás decentralizáltan működik.

⁸⁶ Jet Rip et al., 10. o.

⁸⁷ Jet Rip et al: Cultural matching factors, child factors and fostering factors associated with successful foster placement: An explorative study into the perspectives of unaccompanied refugee children, their foster carers and guardians, *Children and Youth Services Review*, 2020., 118., 7. o.

⁸⁸ Jet Rip (2020), 8. o.

5. A francia modell

5.1. A francia rendszer alapjai

A francia modell, a hollandhoz hasonlóan a kontinentális európai struktúrát követi. Franciaország esetében azonban nehezítő körülmény, hogy ebben az országban a legmagasabb a termékenységi ráta és a természetes népesség növekedés, ebből adódóan különösen fontos az ellátás. A nagy népességből adódóan egy kifejezetten szociálisan érzékeny nemzetről beszélhetünk, ugyanis az OECD-n belül a legmagasabb a szociális költségek aránya.⁸⁹

A probléma központi kezelése érdekében az ellátórendszer centralizált alapvetően, így nem a helyi önkormányzatok szintjén szerveződik az irányítás, hanem a tartományok (*départements*) fogják össze a különböző szolgáltatásokat. Ugyanakkor hiába helyezkedik el a szociális ellátórendszer a tartományok szintjén, az egészségügy regionális szervezettségű, és mivel az egyes intézmények önmagukon belül erősen hierarchikusak, nehéz közöttük a kooperáció.⁹⁰

A gyermekvédelem alapvetően bírósági, illetve közigazgatási eljárások keretében valósul meg. Mindkettő eljárás során kiemelt szerepe van az ASE-nak (*Aide sociale à l'enfance*), ami a tartományi szintű gyermekvédelmi szerv.⁹¹

A 2000-es években erősödött a közigazgatási eljárások szerepe. Új szervek jöttek létre prevenció és információ gyűjtési céllal (*cellules de recueil des informations préoccupantes - CRIP*), több kérdés feladata tartományi hatáskörbe került. Ennek érdekében új, gyermekvédelmi megfigyelő központok alakultak a tartományok keretein belül, valamint a közigazgatási szintű intézkedések felelőse a tartományi elnök lett. Országos szintű szerv (gyermekvédelmi tanács) csupán 2016-ban jött létre, addig tartományi szintnél fentebb nem került a rendszer.⁹²

A rendszer sajátossága, hogy nagyon eltérőek a tartományi gyakorlatok és a szolgáltatások jellege, valamint elérhetősége. Éppen ezért az alapvető elv egységesen mindenhol a szubszidiaritás, azaz csak akkor avatkozik be a szolgálat, ha a szülők nem tudják kezelni a helyzetet, ezzel is igyekeznek a gyereket a szülőnél tartani.

⁸⁹ Flora Bolter – Gilles Séraphin: Child Protection in France In Lisa Merkel-Holguin-John.D. Fluke – Richard D.Krugman: *National System of Child Protection*, Springer, 2019., 76. o.

⁹⁰ Flora Bolter – Gilles Séraphin, 77. o.

⁹¹ Flora Bolter – Gilles Séraphin, 78. o.

⁹² Flora Bolter – Gilles Séraphin, 81.o.

A rendszer a megelőzés és azonosítás, értékelés és ellátás hármására épül. A megelőzés és azonosítás fázisában a családok és állampolgárok egyéni szerepvállalásán kívül a gyermek segédvonal, az oktatási rendszer, gyermekvédelmi dolgozók, NGO-k és a megelőzési szolgáltatást nyújtó szakszervek járnak el elsősorban. Az általuk készített jelentés alapján a gyermekek esetében vagy egy direkt beutaló nyomán kerülnek a rendszerbe, vagy személyes kérésük nyomán válnak az ellátási folyamat alanyává. Az értékelést a CRIP végzi, mely az információkat, melyek alapján dolgozik, a fent említett szervezetektől gyűjti össze. Az értékelés során, a begyűjtött információkat felhasználva becslést készítenek, hogy a szülők mekkora eshetőséggel fogadják el a későbbiekben a javasolt ellátást a gyermek számára. Ha az értékelést elvégzik, és a testület elnöke úgy ítéli meg, megerősítik a beutalót a bírói eljárásba.⁹³

A folyamat ellátási, azaz harmadik szakasza során vagy közigazgatási vagy bírói védelem alá kerül a gyermek. A közigazgatási védelmet az ASE (*Aide Sociale à l'Enfance*) látja el, mely állhat otthoni beavatkozásból vagy gondozási intézkedésekből. Az otthoni védelem során nyújthatnak igény és megállapítás szerint pénzügyi segítséget, ebbe beleértve a segítséget a családi finansziális helyzet menedzselésének átvételét a fiatal felnőttektől, valamint oktatási támogatást, beavatkozást. A gondozási intézkedések ehelyett időre megszabott, minden területre kiterjedő ellátást jelentenek, legyen az ideiglenes, időszakos, kizárólagos vagy speciális. A bírósági védelem ezzel szemben egy összetettebb folyamat, mely során egyaránt szerepet játszik az államügyész, valamint a CRIP által készített jelentés arról, hogy a szociális védelem elégséges-e, vagy hogy a család elutasítja-e a felajánlott védelmi intézkedéseket. A bíróság a jelentés, valamint az államügyész ellenőrzése és jóváhagyása nyomán elrendelhet vizsgálatot a nevelési körülmények megállapításáról, ideiglenes elhelyezést vagy otthoni beavatkozást.⁹⁴

5.2. A migrációs nehézségek kezelése

2013 után a menedékügyi kérelmek egyharmadát a kísérő nélküli kiskorúak tették ki. Velük kapcsolatban a fő probléma az, hogy a létező gyermekvédelmi szervezetek és alkalmazottak nincsenek kiképezve az ilyen kiskorúak kezelésére, valamint fogadására. Nem tudják bizonyítani, hogy kiskorúak, nem akarnak az országban maradni, vagy éppenséggel nem

⁹³ Flora Bolter – Gilles Séraphin 82.o.

⁹⁴ Flora Bolter – Gilles Séraphin 82.o.

kívánják igénybe venni a védelmi szolgáltatásokat. Azonban a legnagyobb probléma a kérdés kezelésében a tartományok eltérő kitettsége volt.

Ennek alapján jutottak arra a felismerésre, hogy az eltérő kitettség miatt országos szintű koordináció szükséges. 2013-ban létrehoztak egy nemzeti szervet (*Cellule nationale MNA*), aminek kifejezetten az volt a feladata, hogy országos szinten figyelje az ilyen kiskorúak számát és kijelölje az ügyükben eljáró, illetékes tartományt. Ilyen esetekben a kormány és a tartomány egy megállapodást köt a kiskorúak ellátásáról. Az egyes tartományok befogadási kapacitása és forrásai között azonban jelentős különbségek vannak, amely érthető a tartományok infrastrukturális, gazdasági és munkaerőbeli adottságaikat tekintve. A túlterhelt vagy kis kapacitású tartományok sok esetben nem tudták ellátni az ilyen kiskorúakat, akiket tovább kellett irányítani más régiókba, vagy akik felügyelet nélkül maguk fordultak gyermekvédelmi intézkedésért.⁹⁵ A francia hatóságoknak számok szintjén azokról a kísértő nélküli kiskorúakról van adata, akik a cellule nationale-al kapcsolatba kerültek. Ezek száma 2016-tól 2019-ig 8054-ről 16760-ra növekedett.

5.ábra:⁹⁶

	2016	2017	2018	2019
kísértő nélküli kiskorúak száma	8054	14.908	17.022	16.760

A *cellule nationale MNA* szervezetileg az igazságügyi minisztérium igazgatóságaként működik. 2016-tól törvény⁹⁷ rendezi a központ eljárását, egyúttal garantálva az érintett kiskorúak számára a szükséges gyermekvédelmi biztosítékokat. A *cellule* megfelelő működését leginkább az képes biztosítani, hogy nagyon jól működő információcsere alakult ki az egyes tartományok között. A cél az volt, hogy megelőzzék azt, hogy egyes befogadóhelyek túlszűfoltta váljanak, valamint, hogy elkerüljék az úgynevezett keresztbe küldést, ami miatt tudott kialakulni, hogy a *cellule*-t megkereste az értékelésére kijelölt tartomány, hogy irányítsa át a kísértő nélküli kiskorúakat egy másik tartományba, mert elérte a kapacitás limitjét, ezért az

⁹⁵ Rapport annuel d'activité 2019, Mission mineurs non accompagnés, <http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/mineurs-non-accompagnes-12824/mission-mineurs-non-accompagnes-rapport-annuel-dactivite-2019-33104.html> (utolsó letöltés: 2022. 10 22.), 29. o.

⁹⁶ Rapport annuel, 2019, 7. o.

⁹⁷ 2016. március 3-i gyermekvédelmi törvény

említett csoportba tartozó gyermeket mégis visszaküldik az eredeti tartományba. Ez kifejezetten káros a kiskorúak pszichés állapotára nézve, ezért azt kívánták elérni, hogy átirányítás esetén az új tartomány a lehető legrövidebb időn belül folytassa le az eljárást.⁹⁸

A 2019-es évben több tartomány jelezte a *cellule* felé, hogy nincs elég forrása annak biztosítására, hogy megfelelően működtesse a befogadó helyeket. Ismeretes volt, hogy az ilyen tartományban több kísérő nélküli nem került elhelyezésre, a bírósági határozatokat nem hajtották végre. Az ilyen tartományokban kallódó kísérő nélküli gyermekek gyakorlatilag átmentek más tartományokba ellátást kérni.⁹⁹ Garanciális elemként jelenik meg az is, hogy 2019-től külön gyermekvédelmi államtitkár is működik a rendszer működésének ellenőrzése végett.

A tényleges gyermekvédelmi intézkedéseket azonban tartományi szinten hozzák. Bár a kísérő nélküli kiskorúak száma 2019-ben 2013 óta először nem mutatott növekedést¹⁰⁰, a tartományi gyermekvédelmi szolgálatok arról számoltak be, hogy a gyermekvédelmi intézkedések átlagosan 15-20%-ban az említett gyermekcsoportot érintették.¹⁰¹

A kísérő nélküli kiskorúak helyzete gyakorlatilag az egyik legnagyobb kihívása a rendszernek, kezdve azzal, hogy már a migrációs táborokban sincs megfelelő gyermekvédelmi ellátás az ombudsmani jelentés alapján. 2016-ban a gondozásba vett gyermekek 8%-a kísérő nélküli kiskorú volt, de nem tudni, hogy hányan maradtak „felfedezetlenek” a hatóság előtt.¹⁰² Az azonban megállapítható, hogy többségük fiú, és életkorukat tekintve közel állnak a nagykorúsághoz, mely rövid időt hagy az integrációra vagy az általános kezelésére a helyzetüknek. Helyzetüket tekintve a legégetőbb problémák közé sorolható a kísérő nélküli státusz megállapítása az eljárás során, valamint ezekkel a döntésekkel szembeni jogorvoslati opciók. Ezt rendezve 2019-ben határozták meg az ilyen eljárásban értékelendő szempontokat.¹⁰³ Az eljárások javítása céljából e témakörben kézikönyv is született.

Annak eredményeként, hogy a folyamatban az összes érintett szereplő részt vesz (megyei tanácsok, igazságügyi hatóságok, nemzeti hatóságok), az együttműködési kapcsolataik folyamatosan javulnak, a területen tapasztalható növekvő nehézségek ellenére.¹⁰⁴ Ez segítette lehetővé tenni, hogy a kísérő nélküli kiskorúakat továbbra is fennakadások nélkül tudják

⁹⁸ Rapport annuel, 29. o.

⁹⁹ Rapport annuel, 30. o.

¹⁰⁰ 16 760 a 2018 évi 17 022 főhöz képest (Rapport annuel, 7. o.)

¹⁰¹ Rapport annuel 2019, 4. o.

¹⁰² Isabelle Frenchon – Lucy Marquet: Unaccompanied Minors in France and Inequalities in Care Provision under the Child Protection System, *Social Work & Society*, 2017., 15/2. <https://ejournals.bib.uni-wuppertal.de/index.php/sws/article/view/519/1032> (utolsó letöltés: 2022. 10 28.).

¹⁰³ Rapport annuel, 4. o.

¹⁰⁴ Rapport annuel, 4. o.

megfelelően elhelyezni. A működéshez szükséges információáramlás a szervezeti egységtől indul, először az igazságügyi hatósághoz érkezik be, majd onnan a *cellule*-höz kerül, végül pedig az értékelő szolgálatokon át az iratellenőrző szolgálatokhoz.¹⁰⁵ A menedékhelyek, valamint a befogadóhelyek túlszűfolttságának és a keresztbeutalásoknak az elkerülését a *cellule*-vel fenntartott információcsere, továbbá az értékelések rendszeres továbbítása a megyei tanácsoktól az ügyészséghez teszik lehetővé. Az MMNA az igazságügyi minisztérium kísérő nélküli kiskorúakkal foglalkozó részlege, melyen belül a *cellule* is működik.¹⁰⁶

A keresztbeutalások a kísérő nélküliek egymást követő, az értékelő osztályon kívüli átirányításaiból állnak, amikor az utalás és a befogadás között a befogadásra kijelölt helyszín már nem lesz alkalmas a kiskorú ellátására, ezért egyből átirányítják egy másik központba. Ezek a keresztbeutalások kifejezetten károsak a gyermekek számára, mivel szükségtelen átirányításokhoz vezetnek, továbbá nem nevezhetőek költséghatékonyak sem.¹⁰⁷ Ennek orvoslása érdekében fontos, hogy a *cellule* irányába minden információ és továbbítás abban az esetben és olyan módon történjen, ahogy az szükséges, de a nemzeti egység alapjáraton is rendszeresen kapcsolatba lép a megyei tanácsokkal illetve bíróságokkal, hogy emlékeztesse őket feladatukra, mi szerint amint lehetséges (az azonosítás megtörtént és az értékelés befejeződött) továbbítsák beutalási kérelmeiket.¹⁰⁸ A rendszer azonban nem mentes a nehézségektől, és ezt a tartományok is tapasztalják.

A befogadóhelyek növekedése ellenére több tartomány is jelezte a *cellule* felé, hogy az ellátórendszerük telítetté vált, valamint már nem képesek a magukat kísérő nélkülinek valló gyermekeknek menedéket biztosítani.¹⁰⁹ Felmerültek továbbá problémák az elhelyezést elrendelő bírósági határozatok végre nem hajtásával kapcsolatban.

A tartományok felkészületlenségének és különböző szintű ellátottságának részben az is meghatározó oka, hogy a kísérő nélküliek beáramlásának helyszíne az idők folyamán többirányúvá vált. Míg az Alpok számítottak korábban a beutazás fő pontjának, addig 2018 után a spanyol határon érkezők száma jelentős növekedésen ment keresztül. A változás után megfigyelhető volt, hogy az érkezők áramlása nem korlátozódott a határmenti területekre, hanem olyan földrajzi egységeket is elért, melyek korábban nem számítottak érkezési körzetnek, ezáltal nem voltak kellően felkészülve rá.¹¹⁰ Megesett az is, hogy a peres eljárásokat

¹⁰⁵ Rapport annuel, 5. o.

¹⁰⁶ Rapport annuel, 5. o.

¹⁰⁷ Rapport annuel, 6. o.

¹⁰⁸ Rapport annuel, 6. o.

¹⁰⁹ Rapport annuel, 6. o.

¹¹⁰ Rapport annuel, 7. o.

a közigazgatási bíróságok elé vitték, hogy a hivatalokat a határozatok végrehajtására a bíróságok kényszerítsék. Azonban nem példa nélküli, hogy a fiatalok maguk fordultak az illetékes közigazgatási bíróságok ideiglenes intézkedésért felelős bírójához alapvető jogaik tiszteletben tartásának elmulasztása, leggyakrabban szállás és iskoláztatás hiánya miatt.¹¹¹ Bár ezek mind a nemzeti elosztás keretében határozattal ellátott gondozási viszonyok voltak, a mulasztások a felkészületlen területeken gyakorinak számítottak, melyek a peres ügyek számának megnövekedéséhez vezettek. Néhány kiskorú ugyanakkor tudomásul véve ellátásának hiányát vagy újraértékelésüket, úgy döntött, hogy visszatér ahhoz az osztályhoz, ahol korábban kiskorúnak ismerték el és maga járul a fiataikorúak bírāja elé. Ezen esetek rendszeres előfordulása gyengíti a nemzeti ellátórendszert.¹¹² Bár 2016 óta a gyermekjogi bírák a nemzeti egységhez fordulhatnak, a kérelmek továbbra is a bíróságok kezében összpontosulnak, mely elsőre egy nagyobb rálátást eredményezhet a részükre, mindazonáltal a valóságban ezeknek az eseteknek a száma 2019-ben csak tovább növekedett: a gyermekjogi bírák 451 kérelmet nyújtottak be, szemben a 2018-ban regisztrált 323, valamint a 2017-es 183 kérelemmel szemben, de ugyanúgy nőtt a *cellule*-lél való előzetes konzultáció nélkül hozott elhelyezési határozatok száma is (2019: 2377; 2018: 2034; 2017: 1867).¹¹³ Ezért úgy tűnik, hogy a gyermekbírák kérelmei az országos elosztás keretében továbbra is ritkák, mivel az utóbbiak által hozott döntések 81%-át a *cellule* megkeresése nélkül, 19%-át pedig a *cellule* megkeresése után hozták meg.¹¹⁴ Az MMNA-nak emellett azokra a helyzetekre is megoldást kellett találnia, amikor a fiatalok magukat kísérő nélkülinek vallották és az eljárás alatt adminisztratív őrizetben kellett őket tartani. Ezek a fogva tartási központok tájékoztatják a nemzeti egységet.

Előkerül továbbá az eljárások alatt a többhelyzetű gyermekek kérdése is. Itt olyan fiatalok adminisztratív fogva tartási központokban való elhelyezéséről beszélhetünk, akik a kísérő nélküli kategóriába tartoznak és egyéb sérülékenységi szempontból még nem értékelték őket, vagy megállapítható rájuk. Az MMNA igyekszik ügyelni ezekre a kérdésekre, és minden olyan információt továbbít az illetékes hatóságok irányába, amely segítheti őket a döntés meghozatalában.¹¹⁵

¹¹¹ Rapport annuel, 7.o.

¹¹² Rapport annuel, 7. o.

¹¹³ Rapport annuel, 7. o.

¹¹⁴ Rapport annuel, 7. o.

¹¹⁵ Rapport annuel, 8. o.

5.3. A francia modell értékelése

A holland rendszerhez hasonlóan a francia rendszer is arra kényszerült, hogy au egyébként tartományi szinten igazgatott gyermekvédelmet a migrációs hatások miatt központi szinten is kezelje, elsősorban koordinálja. A minisztériumi, kormányzati szintű koordináció azonban ebben a modellben sem működik tökéletesen, elsősorban azért, mert csak elosztó szervként tud funkcionálni, ugyanakkor nem képes az egyes tartományok infrastrukturális, kulturális felkészületlenségét ellensúlyozni. Az átirányítások, keresztbeutalások nagy száma oda vezet, hogy a kiskorúak nem, vagy csak későn kapnak ellátást, elhelyezést, vagyis pont az azonnali beavatkozás szükségessége nem tud megvalósulni. A cellule nationale koncepció szintjén egy működőképes elgondolás, azonban az egyes régiókkal kénytelen közösen működni, mivel az állam nagyobb méretéből adódóan nem egyformák a kapacitások és felkészültségek, melyek éppen a táptalajai is egyben a sikertelen együttműködésnek. A holland modell egyik tanulsága, miszerint a központi irányítás nem kompatibilis egy decentralizált operatív megvalósítással, egy nagyobb állam esetében pont azt veti fel, hogy szükséges lenne a feladatok megfelelő helyi szintű ellátása, hogy a koordináló szerv működhessen, amely azonban centralizált jellegéből adódóan képtelen a helyi problémákra effektíven reflektálni.

6. A belga modell

6.1. A rendszer sajátosságai

A belga rendszer, az előző kettővel ellentétben, a skandináv modellt követi. A kezdetektől pontosan meghatározza a föderális és regionális szintek közötti hatáskörmegosztást. Flandria és Vallónia felelnek önállóan a szervezeti rendszerért, a segélyezésért, védelmi intézkedésekért, míg az állam a kiskorúak védelme érdekében a büntetőjogi fellépésért.

Flandria működését vizsgálva látható, hogy alapvető ügynökségek töltenek be fontos feladatokat. Ezen szervezetek egyike például a *Centres for Pupil Guidance*, mely iskoláskorú gyerekekkel foglalkozik, vagy a *Kind & Gazin*, amelyik egy családsegítő szervezet, elsősorban a prevencióra és a fiatal gyerekek jövőbeli kilátásainak javítására fókuszál. Fontos a családokkal ápolt közeli kapcsolatuk, de mindeközben figyelnek a gyermekbántalmazások

korai detektálására is.¹¹⁶ Az ügynökségekkel párhuzamosan működik továbbá egy hálózat is, ahol a rendszerben résztvevő szakértők tapasztalatokat cserélnek, illetve képzéseket adnak. Ennek a hálózatnak a finanszírozása a flamand kormány részéről történik. Jellemző egyébként a non-profit szervezetek nagyszámú bevonása¹¹⁷, ezeket általában ugyanúgy támogatja a flamand kormány. Főbb feladataik közé tartozik többek között az ifjúsági tanácsadás, terhes anyák segítése, gyermekjogi tájékoztató központ üzemeltetése és a hotline-ok. A flamand rendszer túlságosan töredezettnek bizonyult, ezért 2014-ben átesett egy átfogóbb átalakításon, hogy erőteljesebb legyen a koordináció az egyes részek között, valamint jobb legyen a rendszerben megjelenő gyermekek követhetősége. Két hatáskörrel felruházott szervezet jött létre ennek nyomán: (1) VK, mely kifejezetten gyermekbántalmazási esetekkel foglalkozik, valamint (2) az OCJ, mely általánosságban foglalkozik a gyermekeket érintő problémákkal.

Vallónia esetében a kiemelendő szerv az *Office de la Naissance et de l'Enfance* (ONE), mely egy közérdekű intézmény és a tartomány teljes gyermekvédelmét átfogja. A feladatairól hatásköreiről és azok irányáról megállapodtak a kormánnyal.¹¹⁸ Fő feladatuk a gyermektámogatási programok működtetése, illetve a gyermekelhelyezési központok feletti felügyelet, továbbá tanácsadással és csoport terápiával is foglalkozik. A szerv az iskolákban is aktívan jelen van. Az ottani szolgálatuk alapvetően kétféle módon különböztethető meg: 1) lelki támogatás nyújtása az arra rászorulóknak, valamint 2) infektológiai és általános egészségügyi ellátás biztosítása. Ezeket a feladatokat a PMS (psycho-medico-social centers) és a PSE (the school health promotion services) végzik.

6.2. A kísérő nélküli kiskorúak és a migrációs kihívások

A korábbi két modell kapcsán már többször előkerültek a kísérő nélküli kiskorúak és az ő megfelelő ellátásukkal, kezelésükkel kapcsolatos intézményi kihívások. A bevándorlási statisztikákból látható, hogy nem kis létszámú csoportról beszélünk, ugyanis 2009 és 2012

¹¹⁶ How to improve the Detection of Child Abuse in Belgium, KCE Report, Supplement, 2016., https://kce.fgov.be/sites/default/files/2021-11/KCE_269S_Child_abuse_in_Belgium_0.pdf (utolsó letöltés: 2022. 10. 28.).

¹¹⁷ KCE Report, 6-8. o.

¹¹⁸ KCE Report, 8 o.

között kb. 2800 ilyen kiskorú érkezett Belgiumba, és csak 2015-ben megközelítőleg 5000.¹¹⁹ Akárcsak Franciaország esetében, nagyobb részük 16-17 éves fiú.

Azonosításuk először a bevándorlási eljárásban kezdődik, ebbe ékelődik kifejezetten a kísérő nélküli kiskorúaknak létrehozott eljárás és adott esetben az embercsempészet miatt indult eljárás is. Külön gond velük, hogy fokozott pszichológiai ellátást és támogatást igényelnének, mivel erősen traumatizáltak, mentálisan sérültek lehetnek, amik a tanulásuk során gyakori figyelemzavart okoz és erre a külön ellátásra a belga rendszer sincs kellően felkészülve.¹²⁰ A lányok helyzete különösen kritikus, mert sokan közülük terhes állapotban érkeznek meg, vagy erőszak áldozatai és egyik csoport sem jut megfelelő ellátáshoz. Sokan időközben betöltik a 18. életévüket, és ha nem kapnak tartózkodási engedélyt, akkor nem tudják befejezni a tanulmányaikat.

A 90-es években bekövetkező növekedés a menekültek számában olyan változásokat indított el, melynek eredményeként 2001-ben létrehoztak egy külön ellátási rendszert a kísérő nélküli kiskorúaknak.¹²¹ Probléma volt azonban, hogy a bevándorlás, így a kísérő nélküli kiskorúak kérdése föderális hatáskörben van, míg a gyermekjólét tartományi szinten biztosított. A föderális kormány szerint viszont azoknak az kísérő nélküli kiskorúaknak a kezelése, akik nem kértek menedékjogot, tartományi hatáskörben maradt. A tartományoknak azonban nem volt erre elég és megfelelő infrastruktúrája, valamint forrása sem az ilyen kiskorúak fogadására. 2004-ben kifejezett Gyámhatóság jött létre a kísérő nélküli kiskorúak részére a megosztottság, valamint egy EJEB döntés miatt. A létrehozott Gyámhatóság föderális szintű szerv, teljes gyámsági hálózattal rendelkezik, figyelik az ország területén megjelenő kísérő nélküli kiskorúakat, és gyámokat rendelnek ki hozzájuk kötelező jelleggel, akik 18 éves korukig velük is maradnak.¹²² A gyámhatósági törvény értelmében minden hatóság, rendőrség vagy bevándorlási hivatal azonnal értesíti a Gyámhatóságot, ha tudomása van egy, az ország területére belépő kísérő nélküli kiskorúról.¹²³

A gyámhatósági törvény előtt a belga jogrendszerben alapvetően jogszabály specifikusan nem foglalkozott a kísérő nélküli kiskorúak helyzetével. A törvény meghozatalában nagy szerepet

¹¹⁹ Katrien de Graeve – Marianne Vervliet: Between Immigration Control and Child Protection: Unaccompanied Minors in Belgium, *Social Work & Society*, 2017., 15/1., 1 o.

¹²⁰ Katrien de Graeve – Marianne Vervliet, 3. o.

¹²¹ Katrien de Graeve – Marianne Vervliet, 4. o.

¹²² Katrien de Graeve – Marianne Vervliet, 5. o.

¹²³ Unaccompanied Minors in Belgium: Reception, return and integration arrangements, European Migration Network, 2009., <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/unaccompanied-minors-belgium-reception-return-and-integration-arrangements/> (utolsó letöltés: 2022. 10. 28.).

játszott, a már fentebb is említett EJEB döntés a *Tabitha* ügyben. Az EJEB ugyanis abban az ügyben elmarasztalta Belgiumot, amiért egy 2 éves kislányt inkább visszaküldtek Kongóba, mintsem, hogy a Kanadában lévő édesanyjával való egyesítést engedélyezzék.¹²⁴

A kísérő nélküli kiskorúakról való gondoskodás három részből áll: 1) megfigyelés, 2) stabilizáció és 3) az önállóság támogatása. Először a megfigyelési központba kerülnek, ahol az elsődleges feladat velük kapcsolatban az azonosítás. A kísérő nélküli kiskorúak gyámszolgálat azonosítja az igényeiket és személyüket, majd ezután jelentést tesz róluk. A stabilizáció keretében a kezelés és az elhelyezés kérdését igyekeznek megoldani. Ekkor rendelik ki melléjük a gyámot, ami egyébként a Befogadási irányelv szerint egy kötelezettség is.¹²⁵ A 14 év felettiiek föderális szinten szervezett módon családokhoz, vagy kisebb központokba kerülnek, a 14 év alattiak, valamint a sérülékeny, terhes, traumatizált gyermekek pedig a regionális szintű gyermekállásba kerülnek be, ahol az ifjúsági jóléti központok foglalkoznak velük. Gond, hogy a föderális menekültügyi rendszerben általában rosszabb szolgáltatást kapnak, mint a tartományi szintű központokban.¹²⁶ Valójában így csak a sérülékeny csoportok részesülnek intenzív gondoskodásban, de ez nem feltétlenül jó, ráadásul a sérülékenyek azonosítása is képlékeny.

A Gyámhatóság tevékenysége a várttal ellentétben nem a belügyminisztérium alatt, hanem az igazságügyi minisztérium alatt működik. Ennek oka, hogy jobban tudják így garantálni a függetlenséget az ország területén való tartózkodás kérdésében, valamint a jogszerű eljárást. A Gyámhatóság maga alapvetően a koordinációt és a felügyeletet látja el a gyámok között, felett, míg a gyámok azok, akik a direkt kapcsolatot tartják az UAM-okkal.¹²⁷

6.3. A belga modell értékelése

A belga rendszer sem tudta elkerülni egy központi koordináló szerv létrehozását a kísérő nélküli kiskorúak részére és a francia központhoz hasonlóan inkább koordinatív szerepet lát el, ugyanakkor némileg erősebb jogosítványokkal és nagyobb hatékonysággal, igaz nem is kell akkora területet átfognia, mint a francia központi szervnek. Ebben a rendszerben a legnagyobb nehézséget a föderális szint (bevándorlás) és a tartományi szint (gyermekvédelem) közötti

¹²⁴ MUBILANZILA MAYEKA AND KANIKI MITUNGA v. BELGIUM, 2006. október 12-i ítélet.

¹²⁵ Synthesis Report, 19. o.

¹²⁶ Katrien de Graeve – Marianne Vervliet, 6. o.

¹²⁷ Unacompanied Minors in Belgium, 25-27. o.

hatásköri összeütközés, összehangolás jelentette, jelenti, valamint az, hogy az egyes szinteken nagyon eltérő az ellátás minősége. A belga rendszerben, a hollandhoz hasonlóan, a rendvédelmi érdekek a gyermekvédelmi érdekekkel összetűzésbe keverednek, mely egyszerre billenti ki a rendszer működését és okoz nehézséget a kiskorúak lehető leggyorsabb elhelyezésében és integrációjában, melyekből az utóbbi alaptól is nehézséget okoz a rendszer számára, mivel nem képesek a szocializációhoz szükséges személyi és kulturális akadályokat lebontani. Az érdekek megosztott érvényesülése inkább egyfajta igazságtalanságot eredményez, mintsem elégedettséget mindkét oldalnak.

7. Konklúzió

Dolgozatom összegzéseként a Bevezetésben felvetett dilemmákra szeretnék reflektálni kutatási eredményeim alapján. Megállapítható, hogy a gyermekvédelmi intézményrendszert a bevándorlás mindenekelőtt a kísérő nélküli kiskorúak tekintetében érinti a leginkább. Azt láthattuk, hogy valamennyi vizsgált modellben ez volt az a kérdés, amire külön központi koordináló szervet kellett létrehozni. Ezeknek a központi koordináló szervezeteknek a legnagyobb kihívása az volt, hogy hogyan kapcsolódnak a regionális, tartományi vagy helyi önkormányzati szintű gyermekvédelmi igazgatási szervezet-rendszerhez, valamint a bevándorlással foglalkozó egyéb közigazgatási szervekhez, illetve, hogy hatékonyan be tudnak-e avatkozni koordináció útján az értékelés vagy elhelyezés folyamatába. A bevándorlási, rendvédelmi szervek és a gyermekvédelmi szervek között komoly érdekellentétek merülnek fel a bevándorló kiskorúan maradásának, családegyesítésének, letelepedésének kérdésében, de van, hogy az elhelyezésükre is kihat. Ez a probléma azonban csak a célországokban jelenik meg, így az átutazást vagy ideiglenes eltartást vállaló országok, mint például Magyarország, a felmerülő helyzetet elsősorban rendvédelmi szempontokból vizsgálja.

6.ábra:

	Hollandia	Franciaország	Belgium
Szervezettség szintje	Decentralizált (váltakozó szintű)	Centralizált	Regionális + föderális
Típus	Kontinentális	Kontinentális	Skandináv
Külön intézmények a migráció vonatkozásaira	Child pardon (központi); NIDOS	Cellule national (központi); külön államtitkár (2019)	Külön ellátási rendszer és Gyámhatóság(föderális) az UAM-oknak
Más hatóságokkal való együttműködés	Bevándorlás (központi); DT&V; Gyermekvédelmi Tanács (központi)	Megyei tanácsok, hatóságok, bíróságok	Föderális vs. Regionális
Közigazgatáson kívüli szereplők részvétele	Aktív alapítványi részvétel, finanszírozással	Önkéntesek, NGO-k (nem finanszírozott)	Nem jellemző

A befogadási folyamatok során a hatóságok és/vagy a koordináló szerv általában számos dilemmával szembesül a kísérő nélküli kiskorúak kapcsán. E dilemmák egy része kulturális gyökerű. Az értékelés szakaszában megjelennek a nyelvi nehézségek a kiskorúakkal való kommunikáció szintjén, az ezt meghatározó kulturális kötöttségek, így például az, hogy nehéz tőlük információhoz jutni, a kiskorúak nehezen fedik fel magukat a hatóságok előtt. A kulturális elem ezen felül megjelenik az elhelyezésnél is: egyes modellekben szempont, hogy a gyermek a sajátjához hasonló kulturális környezetbe kerüljön. Ezen a ponton a szociálpolitika összeér a kultúrpolitikával is. Ez is mutatja, hogy a jóléti államban a kultúra és az intézményrendszer hatással vannak egymásra, az egyik változása, hat a másikra is.

Látható az is, hogy a modellekben vizsgált rendszerek sok esetben nem tudnak eleget tenni a kiskorúakkal kapcsolatos azon alapvető nemzetközi és uniós elvárásnak, hogy minél gyorsabban reagáljanak, sőt reakciójuk nem is feltétlen jó. A nem hatékony intézkedések eredményeként minél tovább kallódnak a kiskorúak a rendszeren kívül, annál több sérülést szenvednek és annál nehezebb lesz integrálni őket. Bár a központok valamennyi modellben igyekeznek ezt a hiányosságot kezelni, de a helyi, tartományi, regionális szintű specifikus problémát nem tudják megoldani.

Az eleve gyenge lábakon álló gyermekvédelmi rendszereket egyszerre terheli le a bevándorlás során a rendvédelmi szervekkel vívott érdekérvényesítési verseny, a túlterheltség és a kulturális gátak áthidalásának kísérlete. Az érdekérvényesítés alapvetően politikai kérdésnek minősül, azaz az adott ország preferenciái alapján az adott vezetés melyiket priorizálja. A túlterheltség erőforrási allokáció és általános kapacitás kérdése, így kérdés, hogy a növekvő számok mellett meddig tartható fenn egy ekkora struktúra. A három probléma közül végül pedig a legnagyobb komplexitással bíró a kulturális integráció kérdése. Ahogy azt említettem kutatásom elején, az állam fő alkotóelemei közé sorolható a kultúra, mely a bevándorlás eredményeképpen egy változtató indikátor hatása alá kerül. Az államoknak az elsődleges feladata, hogy a kulturális alkotóelem a lehető legstabilabb maradjon, mely jelen helyzetben egy integrációval lenne elérhető, azonban a problémák már ott erőteljesen felütik a fejüket, hogy a befogadási, beazonosítási fázisban felmerülő kulturális akadályokat nem tudják megfelelően kezelni, legyen az nyelvi, családi szerep vagy felfogás, valamint önazonosítási különbség. Az integráció egyik elősegítője lehet a szociálpolitika és a kultúrpolitika közeledése, részenkénti egybeolvadása, azonban ennek előfeltétele lenne a problémamentes befogadás, mely, mint említettem, a fennálló kulturális különbségek miatt akadályokba ütközik. Hosszú távon, ha az egyes államok nem képesek kezelni a kulturális kérdést, alapjaiban változhat meg az adott jóléti államok struktúrája, berendezkedése.

Irodalomjegyzék

Balogh Karolina – Gregorits Péter – Rácz Andrea: A gyermekvédelmi intézményrendszer működési környezetének vizsgálata a 'gyermekvédelem, mint szolgáltatás' értelmezési keretrendszer tükrében, *Esély* 2019/3, 26-47.

Bolter, Flora – Séraphin, Gilles: Child Protection in France In Lisa Merkel-Holguin-John.D. Fluke – Richard D.Krugman: *National System of Child Protection*, Springer, 2019., 75-92.

Bouma, Helen - López López, Mónica - Knorth, Erik J. – Grietens, Hans: Meaningful participation for children in the Dutch child protection system: A critical analysis of relevant provisions in policy documents, *Child Abuse & Neglect*, 2018/79., 279-292.

Bruning, Mariëlle R – Doek, Jaap. E.: Characteristics of an Effective Child Protection System in the European and International Context, *International Journal on Child Maltreatment: Research, Policy and Practice*, 2021/4., 231-256.

Esping-Andersen, Gosta: *The three worlds of welfare capitalism*, 1990, Princeton University Press.

Esztergár Lajos: *A szociálpolitika tételes jogi alapjai*, Kultúra Könyvnyomdai Müintézet nyomtatása, 1936.

Frenchon, Isabelle – Marquet, Lucy: Unaccompanied Minors in France and Inequalities in Care Provision under the Child Protection System, *Social Work & Society*, 2017., 15/2.

F. G. Castles – S. Leibfried – J. Lewis – H. Obinger – C. Pierson (eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford 2010

de Graeve, Katrien – Vervliet, Marianne: Between Immigration Control and Child Protection: Unaccompanied Minors in Belgium, *Social Work & Society*, 2017., 15/1.

Juhász Gábor: Közeledés az oszthatatlanság doktrínájához: a szociális jogok nemzetközi védelmének új útjai, *Fundamentum* / 2015. 1. szám, 23-36.

Juhász Gábor, Tausz Katalin: *Szociális jog*, ELTE TáTK, 2012.

Hetherington, Rachael: *Learning from difference: Comparing Child welfare system*, 2002, Keynote Address at the Positive Systems of Child Welfare Conference, Waterloo, ON.

Hero, Rodney E. – Tolbert, Caroline J.: A Racial/Ethnic Diversity Interpretation of Politics and Policy in the States of the US, *American Journal of Political Science*, 1996., 40/3., 851-871.

Hoffman, István: *Szociálpolitika, szociális ellátások*, NKE, 2014.

Kuijvenhoven, Tirza – Kortleven, Willem J.: Inquiries into Fatal Child Abuse in the Netherlands: A Source of Improvement? *British Journal of Social Work*, 2010., 40/4. 1152-1173.

Lantos, Szilárd: *A szociálpolitika alapelvei, technikái, eszközei. Családjogi alapismeretek*, NSZFI, 2008.

López, Mónica - Bouma, Helen - Knorth, Erik J. – Grietens, Hans: The Dutch Child Protection System: Historical Overview and Recent Transformations In Merkel-Holguin, Lisa - D. Fluke, John – D. Krugman Richard: *National System of Child Protection*, Springer, 2019., 173-192.

Máté, János: Gyermekvédelem Hollandiában, *Esély*, 1992/2., 95-99.

van Oorschot, Wim: Culture and social policy: a developing field of study, *International Journal of Social Welfare*, 2007., 16/2., 129-139.

Pfau-Effinger, Birgit: Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation, *Journal of Social Policy*, 2005., 34/1., 3-20.

Rip, Jet et al: Cultural matching factors, child factors and fostering factors associated with successful foster placement: An explorative study into the perspectives of unaccompanied refugee children, their foster carers and guardians, *Children and Youth Services Review*, 2020., Vol. 118.

Rip, Jet et al.: Perspectives of unaccompanied refugee children, their foster carers and guardians on placement success: Which factors predict multi-informant discrepancies? *Children and Youth Service Review* 2021., Vol. 128.

Szigeti Péter: A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő? *Magyar Jog*, 2001/5., 257-266.

Verhallen, Tessa: Cultural Assumptions in Child Protection Intervention Process, *Utrecht Law Review*, 2016., 12/2., 63-80.

Egyéb dokumentumok

Protection beyond reach – State of play of refugee and migrant children’s rights in Europe, Save the Children, 2020.

Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway, European migration network, Synthesis Report: May 2015, European Commission.

Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and number of, Unaccompanied Minors – an EU comparative study, European Migration Network, 2010 May, European Commission.

Ombudsman report on children’s rights in the Netherlands NHRI Report, 2014.

Report by Nils Muiznieks (Commissioner of Human Rights by the Council of Europe) following his visit to the Netherlands from 10 to 22 May 2014.

Rapport annuel d'activité 2019, Mission mineurs non accompagnés.

How to improve the Detection of Child Abuse in Belgium, KCE Report, Supplement, 2016.

Unaccompanied Minors in Belgium: Reception, Return and Integration Arrangements, European Migration Network, 2009.

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:F6_Number_of_first-time asylum applicants aged less than 18 in the EU by main geographical areas, 2011-2021 .png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:F6_Number_of_first-time_asylum_applicants_aged_less_than_18_in_the_EU_by_main_geographical_areas_2011-2021.png)

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Children in migration - asylum applicants](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Children_in_migration_-_asylum_applicants)

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:F7 Share of males in the number of first-time asylum applicant children in the EU, 2011-2021 \(%25\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:F7_Share_of_males_in_the_number_of_first-time_asylum_applicant_children_in_the_EU_2011-2021_(%25).png)

<https://www.macrotrends.net/countries/NLD/netherlands/immigration-statistics>

Jogforrások

General Comment No.6 (2005) on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their Country of Origin

General Comment No.13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence.

A Tanács következtetései a gyermekjogok előmozdítására és védelmére vonatkozóan, 2017. április 3., 7775/17.

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról