



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

**JELENTÉSE**

az AJB-13/2019. számú ügyben

**Érintett szerv:**

- Csillagösvény Szociális Segítő Egyesület Nevelőszülői Hálózat

2019. április

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-13/2019. számú ügyben  
(Előzményi ügy: AJB-4855/2018.)**

Előadó: dr. Bene Beáta  
dr. Györffy Zsuzsanna

### **A vizsgálat megindítása**

Hivatalomhoz 2018 novemberében állampolgári bejelentés érkezett a Csillagösvény Szociális Segítő Egyesület Nevelőszülői Hálózatnál (a továbbiakban: nevelőszülői hálózat) elhelyezett gyermekek veszélyeztetettsége ügyében. A beadvány szerint az egyik nevelőszülőnél 2014 szeptemberében négy gyermeket helyeztek el, a kihelyezést követően a nevelőszülőnek hónapokat kellett várnia arra, hogy a gyermekek ellátására fordítandó nevelési díj, a nevelőszülő díjazása (fizetése) rendszeresen megérkezzen. Az elmaradt járandóságait több részletben fél év alatt kapta meg. A nevelőszülő akkor ezt kezdeti nehézségnek tekintette, türelmes volt, a tartalékait élte fel. A panaszbeadvány szerint a gyermekek után járó családi pótlék folyamatosan érkezik a nevelőszülőhöz. A nevelőszülői hálózat működtetője a nevelőszülőnek fizetést utoljára 2018. augusztus 13-án, nevelési díjat pedig 2018. szeptember 14-én utalt át. A jelentős késedelemmel utalt fizetés és nevelési díj a nevelőszülői hálózatban dolgozó többi nevelőszülőt is érinti.

A panaszbeadványban jelzettek alapján felmerült az érintett nevelőszülői hálózatnál elhelyezett gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszasság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján a kialakult helyzet megalapozott megismerése érdekében *hivatalból vizsgálatot indítottam*. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: fővárosi szakszolgálat), a Pest Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: Pest megyei szakszolgálat) igazgatóját. Tájékoztatást kértem az Integrált Jogvédelmi Szolgálat jogvédelmi biztosától (a továbbiakban: jogvédelmi biztos), a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) elnökétől, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának (a továbbiakban: kormányhivatal) vezetőjétől. A válaszok ismeretében megkereséssel fordultam az emberi erőforrások miniszteréhez is.

### **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.” (Alaptörvény I. cikk (1)-(2) bekezdés);
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés].

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a

- továbbiakban: Gyvt.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet);
  - gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.);
  - a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony és a helyettes szülői jogviszony egyes kérdéseiről szóló 513/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nr.).

## A megállapított tényállás

1. A *szakszolgálatok igazgatóitól és a jogvédelmi biztostól* tájékoztatást kértem a nevelési díj, külön ellátmány, a nevelőszülők fizetésének utalására, a nevelőszülői hálózat vezetőinek, a nevelőszülői tanácsadóknak a szakszolgálattal, a gyermekvédelmi gyámokkal, a gyermekjogi képviselővel való együttműködésére vonatkozó tapasztalataikról. A *MÁK elnökétől* arról kértem információt, hogy 2016. január 1-jétől a nevelőszülői hálózatnak mikor, hány gyermek után és milyen összegű nevelési díjat, külön ellátmányt utalt, továbbá, hogy ezen időponttól mikor, összesen hány nevelőszülőnek és milyen összegű fizetést utalt. A *kormányhivatal vezetőjétől* – a nevelőszülői hálózat ellenőrzése során szerzett tapasztalataim túl – az utolsó gyámhatósági ellenőrzés jegyzőkönyvének, a megtett intézkedések másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

A *megkeresésemre adott válaszok szerint* a nevelőszülői hálózatnál Pest megyei illetékességű gyermek a válaszadás időpontjában nem volt elhelyezve. A fővárosi szakszolgálat nyilvántartása szerint 2018. november 30-án 41 fővárosi illetőségű gyermek élt az érintett nevelőszülői hálózat által működtetett nevelőszülői családokban.

A válaszok a *panaszbeadványban foglaltakat igazolták*. A fővárosi gyermekvédelmi gyámok tapasztalatai szerint a nevelőszülői hálózatban elhelyezett gyermekek teljes körű ellátását a *nevelőszülők magánereforrásaik bevonásával, tartalékaik felélésével biztosítják*.

A *MÁK elnöke* a válaszához csatolt kimutatások értelmezése érdekében tájékoztatott, hogy a nem állami szociális intézményfenntartók a támogatásokat a költségvetési törvényben meghatározott számítási mód szerint *számított becsült, éves átlaglétszám adatok (feladatmutató)* alapján igénylik, és a tényadatok figyelembevételével nyújtják be a tárgyévet követő év január 31-éig az elszámolásukat. Az elszámolás alapján a fenntartót ténylegesen megillető támogatás összege és a tárgyévben a becsült adatok alapján folyósított támogatás összege közötti különbséget rendezésére a tárgyévet követő évben kerül sor. Tekintettel arra, hogy a támogatások igénylése és elszámolás éves átlaglétszámok figyelembevételével történik, a *MÁK elnöke nem rendelkezik információval arra vonatkozóan*, hogy a nevelőszülői hálózatnak *pontosan mikor, hány ellátottja volt*.

A kormányhivatal vezetője tájékoztatott arról, hogy a nevelőszülői hálózatnál 2018. december 17-én *helyszíni ellenőrzést tartott*. A gondozási helyen ellenőrzött három nevelőszülői család esetében a gondozott gyermekek teljes körű ellátása, gondozása, nevelése, kapcsolattartása az NM rendelet 76-89. §-ában foglaltak szerint biztosított. Nyilatkozatuk szerint gondoskodnak a gyermekek szükségleteihez igazodó gondozásáról, neveléséről és egészséges személyiség fejlődésük biztosításáról a nevelőszülői díjazás, nevelési díj, ellátmány fizetésének elmaradása időszakában is. A nevelőszülői hálózat fenntartójának nyilatkozata szerint a foglalkoztatásában álló nevelőszülői családok mindegyike vállalta a fizetési nehézségek időszakában is folyamatosan az NM rendelet 76-89. § szerinti otthont nyújtó ellátás biztosítását.

A *nevelőszülőket megillető nevelőszülői díjat utoljára 2018 augusztusában fizettek ki*. A nevelési díj és külön ellátmány *szeptember havi összegét* és – október és november hónapok kimaradásával – a *december havi összegét utalta a fenntartó a nevelőszülői családoknak*. Ezen utalásokat a fenntartó az ellenőrzéskor bankszámlakivonatokkal támasztotta alá. A vizsgált nevelőszülői családok

nyilatkozata szerint a fenntartó tájékoztatta őket a fizetési elmaradás okáról, annak a várható időtartamáról, *nyilatkozta őket, hogy az átmeneti időszakban tudják-e vállalnia a hozzájuk kibehelyezésre került gyermekek gondozását, vagy gondozási hely váltásával a gyermekeknek keresnek más ellátási helyet.*

Az ellenőrzés időpontjában is fennálló működési nehézségek vonatkozásában a fenntartó akként nyilatkozott, hogy *a MÁK által utalt normatíva nem fedezi a kifizetendő összegeket.* Mindezt nagyobb létszámra igénylik előre a normatívát. A tényleges ellátotti létszámot és a fenntartónak utalt összegeket az MÁK összevetette, majd miután megállapította a különbséget, visszavonta a nagyobb létszámra megküldött normatíva összegét. A visszavonást a kiutalandó havi összegből vonta le, így 2018. év októberében és 2018. év novemberében 0 Ft összeget utalt a fenntartó részére. A forráshiány miatt csak a fentiekben leírtak szerinti utalások valósultak meg. *A fenntartó továbbá az ellenőrzéskor elmondta, hogy az állami és az egyházi fenntartókkal ellentétben kevesebb normatíva illeti meg az egyéb nem állami fenntartót.* A fenntartó 2017 februárjában írásban, személyes találkozót kérve megkereste az emberi erőforrások miniszterét. Leírta a működési nehézségeit és méltányossági alapon támogatást kért a további működése érdekében. A megkeresést továbbították az EMMI Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárságára. A megbeszélések alapján a fenntartó megküldte a 2017. március 8-án kelt levelében az EMMI Gyámügyi és Gyermekvédelmi Főosztálya vezetőjének a 2017. évi költségvetési tervét. Ezt követően 2018. március 21-én, elektronikus úton a főosztályvezetőtől személyes egyeztetést kért.

2. Az *emberi erőforrások miniszterének* tájékoztatását kértem mindezek nyomán az egyéb nem állami fenntartó működtetésében lévő gyermekvédelmi szolgáltatók normatív támogatásával kapcsolatos jogi és szakmai álláspontjáról, a támogatás növelése érdekében megtenni kívánt intézkedéseiről.

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára tájékoztattott, hogy nevelőszülői hálózat működtetőjének vezetője 2018. október elején jelezte a fenti likviditási problémáját a tárca felé, azonban a nevelőszülői hálózat fenntartója részére nem tudtak a feladatellátáshoz többletforrást biztosítani. Mindeközben a nevelőszülői hálózatban elhelyezett gyermekek biztonsága, illetve ellátásuk biztosítása érdekében a szociális ügyekért felelős helyettes államtitkár felhívta a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) főigazgatóját, hogy soron kívül kezdeményezzen tárgyalást a nevelőszülői hálózat fenntartójával a nevelőszülői hálózattal foglalkoztatási jogviszonyban álló nevelőszülők és a gondozásokban lévő gyermekek állami fenntartásba történő átvétele céljából. A Gyvt. 95. §-ában foglaltak alapján ugyanis az állam a gyermekvédelmi szakellátásra vonatkozó feladat ellátási kötelezettségét a Kormány rendeletében kijelölt szerv, vagyis az SZGYF útján biztosítja. A nevelőszülői hálózat fenntartójának képviselője ekkor a válaszlevelében arról tájékoztatta a SZGYF vezetőjét, hogy a jelzés során valamilyen félreértés történhetett, mert szó sincs arról, hogy a nevelőszülői hálózatnak nincs fedezete a működésre, ezért azt nem is kívánják állami fenntartásba átadni.

Az államtitkár jelezte, hogy a 20/18 „*Gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások fejlesztése*” fejezeti kezelésű minisztériumi előirányzatból – a gyermekvédelmi szakellátás területére fejlesztésre, programokra, módszertani feladatok ellátására biztosított forrásból – a Csillagösvény Szociális Segítő Egyesület 2016-ban 830.000 Ft támogatást kapott programok megvalósítására.

Az *egyéb nem állami fenntartó működtetésében lévő gyermekvédelmi szolgáltatók normatív támogatásával* kapcsolatos jogi és szakmai álláspontjáról, a támogatás növelése érdekében megtenni kívánt intézkedések kapcsán az államtitkár a következőkről tájékoztattott. A nevelőszülői hálózatok fenntartóit Magyarország mindenkor központi költségvetéséről szóló törvény alapján illeti meg állami támogatás, mely *alaptámogatáson* túl az egyházi fenntartó kiegészítő támogatásra is jogosult 2018-ban ezen kiegészítő támogatás mértéke az alaptámogatás 76,2 %-a volt. A központi költségvetés valamennyi bentlakást nyújtó gyermekvédelmi szakellátási intézmény, így a nevelőszülői hálózat nem állami fenntartója részére *átlagbáralapú feladathoz kötött támogatást biztosít*, amelynek mértéke egyaránt 2.606.040 Ft/év/foglalkoztatott. E támogatás illeti meg bármely nem állami fenntartót az általa nyújtott gyermekvédelmi szakellátásban foglalkoztatott dolgozók munkabérének, illetve az ehhez kapcsolódó szociális hozzájárulási adónak a megfizetéséhez.

2014. január 1-jétől a központi költségvetés a gyermekvédelmi szakellátási intézményben – így a nevelőszülői hálózatban – pedagógus munkakörben foglalkoztatottak bérnövekményéhez és az ehhez kapcsolódó szociális hozzájárulási adójához ugyancsak támogatást nyújt. 2015. január 1-jétől a központi költségvetés biztosítja a pedagógus előmeneteli rendszerhez kapcsolódóan a pedagógus munkakörben foglalkoztatottak minősítésével összefüggő kiegészítő támogatást is.

A szakmai dolgozók átlagbére alapján számított *bérlapú támogatás mértéke az elmúlt években változatlan maradt*, azonban a nevelőszülői ellátásra fordított központi költségvetési forrás évről évre növekszik: 2018-ban a nevelőszülői hálózatok fenntartói közel *20,5 milliárd Ft központi költségvetési támogatásban* részesültek a nevelőszülői ellátás biztosítására, 2017-ben e feladatellátására mintegy 19,3 milliárd Ft volt a központi költségvetési forrás összege. A támogatás emelkedése 2018-ban a minimálbér 8%-os, az egyházi fenntartók részére járó kiegészítő támogatás 4,8%-os emelkedésének, a nevelőszülői hálózatokban foglalkoztatott pedagógus munkakörűek (szakmai vezető, nevelőszülői tanácsadó) illetményéhez való hozzájárulás emelkedésének köszönhető.

*2019-ben tovább emelkedik a nevelőszülők díjazása*, összesen 850 millió forinttal több jut erre a célra, ebből 450 millió Ft az állami, az SZGYF fenntartásában működő nevelőszülőkre jutó többlet. A Pénzügyminisztériumtól kapott tájékoztatás szerint a 2019. évi 850 millió Ft többlet a minimálbér várható emelkedéséből következik és abban az esetben valósul meg, ha a nevelőszülői hálózatoknál a bérlétszám az országos szintű bruttó átlagkereset növekedésével azonos. Mivel a nevelőszülőkre is kiterjed a gyermekek után járó adókedvezmény, így 2019-ben *a két gyermek után járó adókedvezmény növekedése* is kedvezően érinti őket a díjazásuk növekedésén felül.

A nevelőszülői tevékenység támogatását és fejlesztését kiemelten kezeli az ágazatirányítás. További példaként említette az államtitkár *a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony* 2014. január 1-jével történt bevezetését, amelynek keretében a nevelőszülők díjazása a minimálbér értékéhez kötötten indexálttá vált, és teljes körű egészségbiztosítási és nyugdíjjogosultság kapcsolódik hozzá. A nevelőszülő a foglalkoztatási jogviszonyának fennállása alatt – függetlenül attól, hogy helyeztek-e el nála gyermeket, fiatal felnőttet – *alapidíjként havonta legalább a kötelező legkisebb munkabér 30%-a illeti meg*. A nevelőszülői díjazás 2013-hoz képest a 2018-as évben a nevelőszülők átlagában *mintegy háromszoros jövedelememelésnek felelt meg*. Ezen túl sor került *egyes természetbeni juttatások kiterjesztésére* a nevelőszülőnél elhelyezett gyermekek, fiatal felnőttek részére. A nevelőszülők 2015 júliusától jogosultak a nevelésbe vett gyermek és tanulói jogviszonyban álló fiatal felnőtt után *ingyenes intézményi gyermekétkeztetésre és ingyenes tankönyvre*. A módosítások javították a nevelésbe vett gyermekek, utógondozói ellátásban részesülő fiatal felnőttek ellátásának színvonalát azzal, hogy az ellátásukra rendelkezésre álló forrást az étkeztetésükért fizetendő térítési díj és a tankönyvek költsége már nem terheli, így más ellátási szükségletükre több forrás fordítható. *Ezzel egyidejűleg a központi költségvetésből biztosított támogatás célzottabbá vált*. Mindemellett *a nevelőszülőnél elhelyezett gyermek, utógondozói ellátásban részesülő fiatal felnőtt ellátására folyósított nevelési díj és ellátmány emelésére 2008 óta nem került sor*. A nevelési díjat és a külön ellátmányt a Gyvt. az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének meghatározott százalékában rögzíti ugyanis, annak összege 2008. óta nem változott.

Az államtitkár említette, hogy *pályázati források is segítik* a nevelőszülői ellátás fejlesztését, a nevelőszülői tevékenység ellátásának támogatását. A pályázatok részben a szakképesítés nélküli nevelőszülők és nevelőszülő-jelöltek számára központi oktatási program szerinti képzések megvalósítását, részben különleges és speciális nevelőszülői feladatokra történő felkészítést biztosító továbbképzések kidolgozását, megvalósítását és térítésmentes hozzáférést szolgálják, de jelent meg a nevelőszülői hálózatok infrastrukturális és szakmai fejlesztését célzó pályázat is.

Az államtitkár szerint a fenti példák jól mutatják *az ágazatirányításnak a nevelőszülői feladatellátás támogatását célzó törekvéseit, megtett intézkedéseit*. Ismert a szaktárca előtt az a probléma, hogy a nem állami fenntartók különösen nehéz helyzetben vannak, ha kizárólag az állami támogatásból (normatívából) kívánják működtetni a nevelőszülői hálózatot és nincs lehetőségük más forrásból kiegészíteni a működést. A szaktárca igyekszik megteremteni a megfelelő háttérét annak, hogy a rendelkezésre álló központi költségvetési és Európai Unió források függvényében minél szélesebb körben, különféle módokon biztosítson lehetőséget a nevelőszülői ellátás

finanszírozására, illetve fejlesztésére. A nevelőszülők megbecsülésének megerősítését szolgálja, hogy a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyuk mellett *2020. január 1-től a nevelőszülők jogosulttá válnak a gyermekgondozási díjra (GYED) a nevelt gyermekekre tekintettel*, annak két éves koráig. Az államtitkár a 2020. évi központi költségvetés tervezése során indokoltan látja ismét javaslatot tenni a nevelőszülői ellátásra fordítandó állami támogatások emelésére.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 53. § (6) bekezdése szerint – egyebek mellett – a nevelőszülő, a működtető közreműködésével otthont nyújtó ellátást biztosít. A Gyvt. 95. §-a alapján az otthont nyújtó ellátás biztosítása állami feladat.

Mindebből következően a nevelőszülői hálózatot működtetők közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm. Vizsgálatom hatásköri korlátok miatt nem terjedhetett ki a nevelőszülőket foglalkoztatási jogviszonyukra tekintettel megillető díjazás elmaradásának vizsgálatára. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének utolsó mondata értelmében ugyanis a közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

### ***II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében***

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításai kapcsán hivatkoznom kell arra, hogy az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi éllel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek,*

*ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, XVI. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 57. § (5) bekezdésének, illetve 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *az állam alapjogvédelmi kötelezettsége, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében* nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.*

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény *a közbatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége:* a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével,* mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Mindebből az is következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

2. Az állam alapjogvédelmi kötelezettségét az Alaptörvény I. cikk (1) - (3) bekezdései deklarálják. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala.* Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában – korábbi döntéseire hivatkozva – hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőtben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.” Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”.

3. *A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.* A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre

tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában – a korábbi gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. E kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa. A gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem *az államé, a társadalomé is*: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel).

A Gyermekjogi Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, amellyel Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekekkel foglalkozó és védelmüket biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot *a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez*. Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti

### **III. Az ügy érdemében**

1. A vizsgálat megállapításival összefüggésben utalnom kell a nevelőszülőknek járó juttatások késedelmes, illetve több részletben való folyósítása tekintetben korábban AJB-6424/2010. és AJB-2478/2011. számon folytatott ombudsmani vizsgálatok megállapításaira.

Az AJB-6424/2010. számú ombudsmani vizsgálat során a megkeresésre adott válaszában a nemzeti erőforrás minisztere elismerte, hogy *a normatív állami hozzájárulások egyre kisebb arányban fedezik a gyermekek és fiatal felnőttek ellátásának valós költségeit*, az akkori gazdasági helyzetben a normatív hozzájárulás emelésére 2011-re vonatkozóan nincs lehetőség. A szaktárca a gyermeki jogok érvényesülése, a gondozott gyermekek ellátásának biztosítása érdekében *a normatív állami*



*hozzájárulás összegének emelését szakmai szempontból indokoltnak tartotta. A tájékoztatás szerint a 2012-es költségvetés tervezésekor kezdeményezik ezért a szakellátásban részesülő gyermekek és fiatal felnőttek ellátásához kapcsolódó normatív állami hozzájárulás összegének emelését.*

Az e tárgykörben folytatott mindkét vizsgálatot lezáró jelentés megállapította, hogy *a nevelőszülőnek járó juttatások jogszabályi előírásoktól eltérő, nem egyösszegű, valamint határidőn túli folyósítása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz és a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való joga közvetlen veszélyét keletkezteti.*

Az *AJB-2478/2011. számú jelentés* megállapítása szerint anyagi okokra visszavezethetően a gyermekvédelmi szakellátórendszer nem tud eleget tenni a nemzetközi kötelezettségvállalásnak.<sup>1</sup> A költségvetési törvény rendelkezéseiből eredő alapjogi visszásságok megállapítását az Ajb. közvetlenül nem teszi lehetővé, a biztos azonban kvázi gyermekjogi szakombudsmanként – hivatkozva az európai tendenciákra – a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek, valamint az utógondozott fiatal felnőttek jogai érvényesülése érdekében az ellátásukhoz kapcsolódó normatív állami hozzájárulás összegének emelését elengedhetetlennek tartotta.

2. A Gyvt. 9. § (1) bekezdése a nevelésbe vett gyermek jogaként nevesíti az életkorához, egészségi állapotához, fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodó állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátáshoz, gondozáshoz, – nemzetiségi, etnikai és vallási hovatartozását figyelembe vevő – megfelelő neveléshez, oktatáshoz és érdekei érvényesítéséhez megfelelő törvényes képviselővel való jogát. A Gyvt. 53. § (1) bekezdése szerint az otthont nyújtó ellátás keretében az ideiglenes hatállyal elhelyezett, a nevelésbe vett gyermek számára teljes körű ellátást kell biztosítani. A Gyvt. 45. § (1) bekezdése szerint a teljes körű ellátás keretében a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának, egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés, egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról kell gondoskodni.

A nevelőszülőnek járó juttatásokat a Gyvt. 56. §-a bekezdése részletezi. Eszerint a nevelőszülőt az ideiglenes hatállyal elhelyezett, a nevelésbe vett gyermek, valamint a volt gondozott fiatal felnőtt ellátására *nevelési díj* illeti meg. A nevelési díj legalacsonyabb összege – gyermekeként, fiatal felnőttként – az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 120%-a. A nevelési díj a gyermek, fiatal felnőtt élelmezésére, ruházódására, tankönyvére, tanszerére, a tanulmányai végzéséhez és munkavégzéséhez szükséges egyéb eszközökre, a gyermek, fiatal felnőtt költőpénzére, egészségügyi ellátására fordítható a nevelőszülőt megillető családi pótlékkal együtt. A nevelési díj az öregségi nyugdíj legkisebb összegének százötven százaléka, ha a nevelt gyermek a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság által készített szakmai vélemény szerint súlyos pszichés vagy súlyos disszociális tüneteket mutat, vagy pszichoaktív szert használó vagy kettős szükségletű. A nevelési díj az öregségi nyugdíj legkisebb összegének száznegyven százaléka, ha a nevelőszülő tartósan beteg, fogyatékos vagy három éven aluli gyermeket nevel. A nevelőszülő a nevelési díj mellett külön *ellátmányban* is részesül a gyermek, fiatal felnőtt élelmezésének és a lakásfenntartás költségeinek kiegészítésére. Az ellátmány éves összege nem lehet kevesebb – gyermekeként, fiatal felnőttként – az éves nevelési díj 25%-ánál. A külön ellátmányból a kizárólagosan a gyermek, fiatal felnőtt ellátására szolgáló nevelési díj, külön ellátmány és családi pótlék fogadása érdekében létesített bankszámla és az ahhoz kapcsolódó

<sup>1</sup> Thomas Hammarberg, az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa számos alkalommal felhívta a figyelmet az emberi jogi megközelítésű költségvetési politika fontosságára, amelynek fő üzenete, hogy a pénzügyi válság következtében előálló költségvetési nehézségek orvoslását nem lehet az emberi jogi tartalmú szakpolitikák, ellátások kárára véghezvinni. Hivatkozik nemzetközi és európai egyezményekre, többek között a Gyermekjogi Egyezményre is, amelyben a részes felek elkötelezték magukat amellyel, hogy az állam az elérhető források maximális kiterjesztésével biztosítja a gazdasági és szociális jogok érvényesülését. Az Egyezmény végrehajtása kapcsán a Gyermekjogi Bizottság is rögzíti azt az elvárást – a pénzügyi válságtól függetlenül –, hogy az általános elvek végrehajtása nem függhet a költségvetési korlátoktól, a költségvetés kidolgozásakor és a rendelkezésre álló források elosztásakor a megkülönböztetés tilalma és a gyerekek legfőbb érdeke legyen a legfontosabb szempont.

bankkártya költségei is fedezhetőek. A külön ellátmányt elsősorban pénzben biztosítják és a nevelési díjjal együtt havonta folyósítják. A nevelőszülő fent ismertetett juttatásokat kizárólag a gyermek, fiatal felnőtt megfelelő ellátására fordíthatja. A gyermek, fiatal felnőtt saját keresményéből a nevelőszülői háztartás költségeihez nem köteles hozzájárulni. Az Nr. 4. § (1) bekezdése szerint a működtető a tárgyhónapra esedékes nevelési díjat és külön ellátmányt a tárgyhónap 15. napjáig folyósítja a befogadó szülőnek.

3. A feltárt körülmények szerint a nevelő szülői hálózat működtetője a nevelőszülők számára a nevelt gyermek nevelését, ellátását biztosító juttatásokat, így a nevelési díjat és a külön ellátmányt 2018-ban szeptemberig havonta utalta, ezután pedig csak 2018 decemberében utalt át egy havi összeget. Így a nevelőszülők, akik e hónapok tekintetében a működtetőtől nevelőszülői díjazásban sem részesültek a gyermekek megélhetését, nevelését saját korábbi tartalékaik terhére biztosították.

*Mindezzel összefüggésben megállapítom, hogy a nevelőszülőnek a jogszabályok alapján megállapított összegű, rendszeresen járó havi juttatások jogszabályi előírásoktól eltérő folyósítása sérti a jogbiztonság követelményét és az érintett gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszasságot okoz, a jogsérelem közvetlen veszélyét keletkezteti, egyúttal sérti a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elvét is.*

Álláspontom szerint *nem elfogadható megoldás*, hogy a nevelőszülők saját erőforrásaikkal mozgósításával, felélésével gondoskodjanak a hozzájuk elhelyezett, az állam gondoskodásában lévő gyermekekről. A nevelőszülők saját erőforrásainak mozgósítása hiányában az érintett gyermekek ellátása ugyanis csak gondozási hely váltásával lenne megoldható, ami azonban sértené a gyermek legjobb érdekének biztosítása kapcsán nevelésbe vett gyermek állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó ellátáshoz való jogát. Jelen esetben önmagában az nem vetett fel jogi aggályokat, hogy a működtető kérelmére a szaktárca mérlegelési jogkörben nem biztosított külön támogatást: ez ugyanis könnyen azt eredményezheti, hogy ilyen helyzetekben minden hasonló helyzetbe került üzemeltető a minisztériumtól, így közvetve az államtól várja majd a helyzet megoldását.

A Gyermekjogi Egyezmény egyik kiemelt követelménye a gyermeki jogok sérelmének megelőzése, a *prevenció*. Álláspontom szerint ezért lennie kellene hasonló esetekre egy megfelelő, állandó – azaz nem eseti méltányosságtól, mérlegeléstől függő – állami biztosítási-kompenzációs mechanizmusnak (alapnak), amely keretében – közvetlenül a nevelőszülőknek – kifizethető a jogszabály alapján járó juttatás, a nevelőszülők és a gyermekek nem maradnak támogatás nélkül.

Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra, hogy *milyen okok vezettek a fenti helyzet kialakulásához*. A feltárt körülmények szerint – figyelemmel a nevelőszülői hálózat által rendelkezésemre bocsátott éves költségvetési támogatások és a feladatok finanszírozásával kapcsolatos kimutatásokra – *a feladatok ellátására fordítandó kiadásokat nem fedezi az abhoz biztosított állami támogatások összege, amelyek mértéke 2008 óta változatlan*. A feladatellátás finanszírozása érdekében ezért a működtetők magasabb ellátotti létszámra nyújtanak be támogatást, majd az állami támogatások felhasználásának ellenőrzésekor a Magyar Államkincstár a többlet juttatás visszavonásáról dönt, a túligénylés mértékétől függően pedig adott esetben a működtetőhöz több hónapon keresztül nem érkezik a feladat ellátásának biztosítására szolgáló állami támogatás. E probléma pedig különösen azokat a nem állami fenntartókat sújtja, amelyek tevékenységüket – többletforrásuk nem lévén – kizárólag állami támogatásból finanszírozzák.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a 2008 óta változatlan összegben megállapított, a nevelőszülőnél elhelyezett gyermekek ellátására folyósított nevelési díj, illetve ellátmány miatt kialakult jogi helyzet alkalmas arra, hogy a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszasságot okozzon.*

*Összességében a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek, valamint az utógondozott fiatal felnőttek jogai érvényesülése érdekében az ellátásukhoz kapcsolódó normatív állami hozzájárulás összegének emelését az e tárgykörben korábban folytatott vizsgálatokat lezáró jelentésekben rögzítettek szerint továbbra is nélkülözhetetlennek tartom, a szaktárca e tárgyú javaslatát magam is messzemenően támogatom.*

## Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapjogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy

- 1) – az államháztartásért felelős pénzügyminiszterrel együttműködésben – kezdeményezze a 2020. évi központi költségvetés tervezetének előkészítése során a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek és az utógondozott fiatal felnőttek ellátásához kapcsolódó normatív állami hozzájárulásra fordított előirányzat összegének növelését;

Budapest, 2019. április 24.

Széchenyi László

