



**Az MTA Gyerekszegénység elleni Programirodájának véleménye a  
T/9318. számú törvényjavaslat (a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról  
szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról)  
családi pótlékot érintő részeihez**

A családi pótlék 50%-ának természetben való juttatását a gyermekvédelmi törvény alapelveivel, a gyermekek jólétének és védelmének biztosítását szolgáló szakmai törekvésekkel, valamint a Legyen Jobb a Gyerekeknek Nemzeti Stratégia célkitűzéseivel egyaránt ellentétesnek tartjuk, ezért e javaslat visszavonását javasoljuk. Amennyiben a gyermek szükségleteit a család önhibájából nem biztosítja, a védelemben vételei eljárás a jelenleg hatályos törvény alapján is célul tűzheti ki a szülők pénzkezelésének javítását, biztosíthatja az ehhez szükséges szakmai támogatásokat. Az ellenőrzés mellett nyújtott, szükség szerint eseti gondnok bevonásával folyósított természetbeni támogatás bevezetése egyértelműen diszkriminatív jellegű intézkedés. Egy bármilyen küszöbhoz (létminimum, nyugdíjminimum, minimálbér) viszonyítva alacsony összeg (családi pótlék 50%-a) felhasználása ürügyén, a probléma megfelelő azonosítására nem alkalmas nyilvántartási rendszer alapján, és a gyerek családból való kiemelésével fenyegetve, a gyermekes családok lelegestebb csoportjait célozza. A javasolt módosítások szakmailag indokolhatatlanok.

**Indoklás:**

a) A családi pótlék 50%-nak természetbeni támogatásként történő folyósítása költségvetési megtakarítással nem jár, többletköltségekkel igen. Nagy valószínűséggel olyan gyerekeket és családokat érint, akik eddig is a gyermekvédelem látókörében voltak. Esetükben új eszközt nem jelent, viszont a jogszabályban is rögzített – igaz, szakemberhiány miatt nem teljesülő – szakmai feladatokat elbizonytalanítja és szegényíti.

b) a 16 § indoklása: *"A gyakorlati tapasztalatok alapján a gyermek veszélyeztetettsége gyakran elhanyagolása következtében áll fenn. A szülő ezekben az esetekben a rendelkezésére álló anyagi forrásokból, a családtámogatási ellátásokból nem biztosítja a gyermek iskolába járásához szükséges feltételeket, a megfelelő ruházatot, tanszert, gyógyszert, illetve nem gondoskodik gyermeke megfelelő ételmezéséről, lakhatási körülményeiről. A családi pótlék legfeljebb 50%-ának természetbeni formában történő nyújtása ezeknek a problémáknak a megoldásában segíthet."*

A családi pótlék 50 százaléka két gyermek esetén 13.300, három gyermek esetén 24.000 Ft. Csak a lakásrezei költségei a népesség legszegényebb tizedénél 2007-ben átlagosan havi 29 ezer Ft-ot jelentettek. Azaz a családi pótlék fele még a lakhatást sem fedezi, nem hogy iskoláztatásra, gyógyszerre vagy elégséges táplálkozásra jutna belőle. A törvénymódosítás szövege több helyen is utal mindarra a szükségletre, amelyet ebből az összegből kellene biztosítani a gyerek számára. A teljesség igénye nélkül: *a gyermek iskolába járásához szükséges feltételek, a megfelelő ruházat, tanszer, gyógyszer, megfelelő ételmezés, lakhatási körülmények. Máshol: ruházat, tanszer, tápszer, gyógyszer, gyógyászati segédeszköz,*

tanulóbérlét és a gyermek korának megfelelő készségfejlesztő eszközök (játékok) természetbeni biztosítása. Talán nem igényel részletesebb indoklást, hogy mindezeknek ilyen pénzügyi keretből történő biztosítása a mai árviszonyok mellett egyszerűen irreális. A tervezett intézkedés olyan öncélú beavatkozást jelentene, amelynek célja nem lehet a gyerek szükségleteinek jobb, kedvezőbb biztosítása, hiszen arra a rendelkezésre álló összeg nem elegendő. **Az intézkedés egyértelműen büntető jellegű, s a komplex szociális munka támogatása helyett a kiadások – pontosan meg nem határozható - átcsoportosításával foglalkozik.**

c) Az intézkedés válságkezeléshez kapcsolásából az következne, hogy célja a költségvetési megtakarítás. **A családi pótlék 50%-nak természetben történő juttatása azonban nem jelent semmilyen megtakarítást a költségvetés számára.** Jelent viszont költséget az apparátus – változó arányú – többlet-terhelésével és előre nehezen kiszámítható költségekkel. A jegyzők feladatkörét (a település szegénységi arányaitól függően nagyon eltérő mértékben) tovább bővíti, a Kincstár feladatait szaporítja, és a természetbeni ellátás megszervezése sem költségmentes.

d) Amennyiben arról van szó, hogy a gyermeki szükségleteket a család önhibájából nem biztosítja, **a védelemben vételi eljárás már ma is célul tűzheti ki a szülők pénzkezelésének javítását,** az ehhez nyújtott szakmai támogatásokat. Ennek érvényesítéséhez nincs szükség törvénymódosításra, csak több, jobban képzett, szakmailag elismert, a gyerekek érdekeit szakmai szempontoknak megfelelően képviselő szakemberre.

e) A tervezett intézkedés a védelemben vétel eszközét gyakrabban alkalmazó kistelepülések családjait fokozottan érintené. Míg a nagyobb városokban (100 ezer lakos felett) 1000 gyerek közül átlagosan 5-7 van védelemben véve, a kistelepüléseken (1000 fő alatt) átlagosan 17-18 gyereket érint ez az intézkedés. Valószínűleg ez a gyakorlat nem független a szolgáltatások számától, elérhetőségétől és színvonalától sem. Míg Budapesten, illetve a nagyobb városokban a gyerekjóléti alapellátások körébe tartozó szolgáltatások és a családok helyzetét javító szociális szolgáltatások sora található és vehető igénybe, addig kistelepüléseken legfeljebb a törvény által előírt alapfeladatokat látják el és azt is gyakran egy, nem mindig képzett szakemberrel. Tehát **az intézkedés megint figyelmen kívül hagyja a kistelepülések és a hátrányos helyzetű régiók jelentős leszakadását és az ebből adódó egyenlőtlenségek természetét.**

#### *A tervezett intézkedés által érintett gyerekek köre:*

A **veszélyeztetett kiskorúak** számát a település jegyzője tartja nyilván. Évtizedek óta az anyagi veszélyeztetettség a leggyakoribb ebben a körben. Ennek hátterében azonban az esetek meghatározó többségében a rendelkezésre álló jövedelem elégtelensége és nem a család elhanyagoló életmódja áll. Az *elhanyagolás* a veszélyeztetettségi kategóriák közül a „környezetiben” jelenik meg. Környezeti okok miatt évek óta megközelítőleg 45-50 ezer gyereket tartanak nyilván veszélyeztetettként, 1000 megfelelő korú lakosból megközelítőleg 24-25 gyereket. A „környezeti ok” tartalma nincs pontosan definiálva. Csak (a továbbiakban említett) részvizsgálatokból vélelmezhető, hogy az elhanyagolás nem gyakori ok.

Gyámhatóságoknál nyilvántartott veszélyeztetett kiskorúak						
Év	Környezeti	Magatartási	Anyagi	Egészségi	Összes	Ezer megfelelő korú lakosra jutó
	veszélyeztetett kiskorú					
2007	48 823	42 146	105 016	8 464	204 449	108,7

A **védelembé vételt** az 1997-es törvény vezette be. Az elmúlt években átlagosan 19-20 ezer gyerek esetében került sor erre a jegyzői intézkedésre. A védelembé vétel okai eltérnek a veszélyeztetettségi nyilvántartás kategóriáitól. Az esetek megközelítőleg egy negyedében környezeti okok, további csaknem egynegyedében a gyermeknek felróható magatartási okok és csaknem 50%-ban a szülőnek felróható magatartási okok szerepelnek a gyámhatósági nyilvántartásban. A definíció tartalma itt sem pontosan meghatározott. A tervezett intézkedés elvileg azokat célozná, akik lehetőségeik ellenére elhanyagolják gyerekük, gyerekeik szükségleteinek ellátását. Kérdés, hogy ez a jelenlegi védelembé vételi kategóriák melyikének feleltethető meg.

5.23. A nyilvántartott, védelembé vett kiskorúak száma					
Év, népességnagyság	A környezeti okból	A szülőnek felróható magatartási okból	A gyermeknek felróható magatartási okból	Összes	Ezer megfelelő korú lakosra jutó védelembé vett kiskorú
	védelembé vett kiskorúak száma				
2007	4 876	9 091	5 714	19 681	10,5

A gyerekjóléti szolgálatoktól gyűjtött OSAP adatok alapján tudható, hogy éves szinten megközelítőleg 13-14 ezer esetben rögzítik a **szülői elhanyagolást** az összes előforduló probléma egyikeként. (Papházi Tibor-Szikulai István: Gyermekvédelem és statisztika. Kapocs, 2008. évf. záró szám 93.old.) Az érintett gyerekek esetében természetesen a gyerekjóléti alapellátás kapcsolatban van a családokkal. A probléma súlyosságára, illetve a gyerek veszélyeztetettként való nyilvántartására, esetleg védelembé vételére vonatkozó adatok az esetleg együttjárások vizsgálatára nincsenek.

**A probléma nagyságrendje a jelenleg rendelkezésre álló adatok alapján csak megközelítőleg határozható meg. A veszélyeztetett, a védelembé vett, valamint a gyermekjóléti szolgálatok által ellátott gyerekekre vonatkozó statisztikai adatközlések alapján maximum 4-5 ezer gyereket jelenthet, tehát a családi pótlékban részesülők 0,2-0,25%-át.**

*A benyújtott törvénymódosítással kapcsolatos további észrevételeink:*

*a) a fogalmak nem egyértelmű használata:*

A törvény kísérletet tesz a „veszélyeztettség” fogalom pontosabb definiálására. A módosító javaslat célja azonban kevésbé értelmezhető. Csupán olyan értelemben pontosítja az eddigi definíciót, hogy nevesíti a gyermeket, illetve bármely más személyt, mint mulasztót, nem megfelelő magatartást tanúsítót. Ráadásul a felsorolásban szereplő „körülmény” esetében az értelmezés is nehéz, hiszen az nehezen tanúsítható valaki által. A veszélyeztettség fogalom pontos, egyértelmű és főleg használható (értsd=a gyerekek érdekét szolgáló) meghatározásának kimunkálása jelenleg folyamatban van az SZMM háttérintézményében, az SZMI-ben. A benyújtott módosítás ezt a munkát figyelmen kívül hagyja, azaz elszigetelt, nem megalapozott és nem segíti a gyermekvédelmi rendszer hatékonyabb működését. **Nagyon valószínűnek látszik, hogy csupán a családi pótlékhoz kapcsolódó intézkedések miatt került be a módosítások körébe (az előző, februári verzióban még nem is szerepelt, egyeztetésen sem volt), de a szülői elhanyagolás problémájának pontos meghatározásához nem nyújt segítséget.**

Erre utal az is, hogy a benyújtott törvénymódosítás indoklásában felváltva, gyakran szinonimaként jelenik meg a gyermek „anyagi természetű veszélyeztetettsége” és a „szülői elhanyagolás” fogalma (l. pl. a 9., illetve ugyanígy a 16. § indoklásában). Az első kategóriába többségében az alacsony jövedelmű családok gyermekei tartoznak, míg a másodikba a „környezeti okok” miatt veszélyeztetettként nyilvántartott gyerekek egy része.

**Az amúgy is bizonytalan „veszélyeztetettség” fogalom használata mellett az állapot súlyosságának megítélése további értelmezési gondokhoz vezethet.** A 9. §-ban szereplő, a „veszélyeztetettség mértékének” megfelelő intézkedés nehezen értelmezhető.

*b) a védelemben vétel időtartamához kötött intézkedési kötelezettség bevezetése*

*A törvényjavaslat 15. §-a alapján: A települési önkormányzat jegyzője – kérelemre bármikor, hivatalból legalább évente – felülvizsgálja a védelemben vétel indokoltságát. A települési önkormányzat jegyzője haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt a szükséges intézkedések megtétele céljából, ha a) a védelemben vétellel a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni nem lehet, és alaposan feltételezhető, hogy segítséggel sem biztosítható a gyermek családi környezetben történő megfelelő gondozása, nevelése vagy b) a védelemben vétel már két éve fennáll és a védelemben vétellel a gyermek veszélyeztetettségét nem sikerült megszüntetni.”*

A tervezett módosítás tovább erősít egy nem kedvező és nem korszerű tendenciát. **A gyermekvédelmi rendszer ún. háromlépcsős formában történő működtetése,** az alapellátásra épülő védelemben vétellel és az azt meghatározott idő leteltével követő szakellátásban történő elhelyezéssel, **hatásában könnyen ellentétessé válhat a gyermekvédelem alapvető célkitűzéseivel.**

A gyerekjóléti szolgálatok védelemben vétellel kapcsolatos tapasztalatai ellentétesek a törvényhozó indoklásban megfogalmazott szándékával. Nagyon sok esetben a tartós, több évig folyamatosan fennálló védelemben vétel alkalmazása sikeresen biztosítja a gyerek családban való nevelését. Kamaszoknál például a tapasztalatok szerint hatékony eszközként működik a védelemben vétel keretében előírt szabályok köre, de a családok egy részénél is ez az intézkedés biztosítja a folyamatos szakmai támogatás igénybe vételét, és ennek révén a gyerek családi otthonban nevelkedését.

*c) eseti gondnok kirendelése*

A törvényjavaslat 68/B. §-a alapján

*(1) A települési önkormányzat jegyzője a gyermek részére – figyelemmel korára, egyéni szükségleteire és az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményére – eseti gondnokot rendel ki.*

*(2) A kirendelt eseti gondnok folyamatosan gondoskodik a családtámogatási folyószámlára átutalt családi pótléknak a gyermek szükségleteire történő felhasználásáról, így különösen ruházat, tanszer, tápszer, gyógyszer, gyógyászati segédeszköz, tanulóbérlés és a gyermek korának megfelelő készségfejlesztő eszközök természetbeni biztosításáról.*

*(3) Egy eseti gondnok egyidejűleg legfeljebb tíz gyermek vonatkozásában gondoskodhat a családi pótlék természetbeni formában történő biztosításáról.*

*(4) A kirendelt eseti gondnok az adott hónapra a családtámogatási folyószámlára átutalt családi pótlék felhasználásáról gyermekeként a következő hónap ötödik napjáig elszámol a települési önkormányzat jegyzőjének.*

Az eseti gondnok kirendelése nem először jelenik meg a magyar gyakorlatban egy univerzális (!) családtámogatási eszköz szabályozásában. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. Tv. végrehajtására kiadott 223/1998. (XII.30.) Korm. Rendelet 18. § alapján, ha a gyámhivatal az iskoláztatási támogatás tekintetében a szülő (gyám) vagyongazdálkodói jogát a nevelési támogatás vonatkozásában megvonta, a nevelési támogatás kezelésére eseti gondnokot rendelt ki. Az eseti gondnok kirendelésének megalapozottságát a szociális szakma egyértelműen megkérdőjelezte. A 2001-ben tartott ún. Konszenzus Konferencia határozata alapján: „Javasoljuk a gyermekjóléti szolgálatok munkatársai számára, hogy az oktatási intézmény illetékes szakembereivel közösen - a jelzett módszertani levélben megfogalmazottak alapján - tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy megelőzzék az eseti gondnoki kirendelés szükségességét. Amennyiben mégis eseti gondnoki kirendelésre kerül sor, akkor az ne a családdal foglalkozó szociális szakember legyen.” A jelenlegi javaslat nem nevezi meg az eseti gondnokok lehetséges körét. A gyámhivatali gyakorlatban lehetőleg ügyvédek jelölnek ki eseti gondnoknak. Kérdés, hogy kiben gondolkodik a törvényalkotó ebben az esetben? Hol lesznek megfelelő számban azok a szakemberek, akik ezt a feladatot – amely **a szociális szolgáltatások munkatársainak feladatkörével egyértelműen összeférhetetlen** – szakszerűen, a gyerek és a szülők jogait tiszteletben tartva, a gyerek szükségleteit ismerve fogják végrehajtani? Az 1999 és 2002 között az iskoláztatási támogatáshoz kapcsolódó tapasztalatok közül annyi mindenestre említésre méltó, hogy az intézkedéstől várt eredmények egyértelműen elmaradtak, valamint hogy az *OEP által lefolytatott, négy megyére kiterjedő vizsgálatban egy, azaz egy eseti gondnok kirendelését regisztrálták.*

*d) a családi pótlék folyósításának és a tanulói jogviszony igazolásának kérdése*

**A törvényjavaslat 45. §-a alapján:** *a Cst. a következő 36/A. §-sal egészül ki: "36/A. § (1) A közoktatási intézményben tanulmányokat folytató tanulói jogviszonyának fennállásáról a név és a TAJ-szám közlésével az oktatási hivatal adatot szolgáltat a kincstár részére. Az adatok átadásának módjáról az oktatási hivatal és a kincstár megállapodást köt. (2) Külön jogszabály szerint kell igazolni a tanulmányok közoktatási intézményben történő folytatását*

*a) ha az ellátás iránti igényt családtámogatási kifizetőhely bírálja el, b) a kincstár hiánypótlásra való felszólítása alapján, a családi pótlékban részesülő, azonban az (1) bekezdés szerinti adatszolgáltatásban nem szereplő gyermek, illetve személy esetében."*  
*Indoklás:*

*A nagykorú, közoktatási intézményben tanulmányokat folytató személyek esetében a tanulmányokra igazolást az Oktatási Hivatal elektronikusan küldi meg a Magyar Államkincstárnak. Abban az esetben, ha az Oktatási Hivatal nyilvántartása szerint a gyermek tanulói jogviszonyának fennállása nem igazolt, a Magyar Államkincstár megkeresi az ügyfelet az iskoláztatás igazolása iránt. Amennyiben az iskoláztatás ilyen módon sem igazolható, a kincstár az ellátást megszünteti.*

**A módosítás és annak indoklása nem teszi egyértelművé, hogy a 18 éven felüli, tehát már nem iskolaköteles fiatalok esetében alkalmazzák, vagy kiterjed a tankötelezett 6-18 éves gyerekekre is.** A törvénytövegben a „gyermek”, illetve a „személy”, az indoklásban a „fiatal” és a „gyermek” megnevezés egyaránt előfordul. **A tapasztalatok szerint egy ilyen intézkedés a lemorzsolódás arányainak csökkentéséhez nem megfelelő eszköz, következménye lehet viszont a magántanulók számának növekedése.** Az iskolában bármilyen okból nem kívánatos gyerek szüleivel való kiegyezés már ma is gyakran használt

formája a szülő rábeszélése a magántanulói jogviszony létesítésére. Az eredmény tehát sok esetben az lesz, hogy a gyerek tanulói jogviszonya megmarad, a családi pótlék megmarad, az iskolába járás és főleg a használható iskolai végzettséghez, tudáshoz jutás elmarad.

2009. április 3.

GYEP Iroda képviselőjében  
Ferge Zsuzsa  
Darvas Ágnes