



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11/3013-0/2012.
Érkezett:	2012 JÚN 01.
Példány:	1
Kezelőiroda:	
Melléklet:	1
Ügyszám:	AJB-1041/2012

kezelés
beadandó!

AJB-2293/2011
dr. Láposy Attila
dr. Szajbély Katalin
dr. Szabó-Tasi Katalin
1 db. jelentés

Előadó:

Melléklet:

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 7. § (1) bekezdés a) pontját, valamint a Cst. 12. § (1) bekezdés a) pontját, mivel azok álláspontom szerint ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében (az egyenlő bánásmód követelménye), valamint Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében (a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga), valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (a jogállamiság elve) foglaltakkal.

Indokolás

Az Ajbt. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az állampolgári jogok biztosaként a 2011. szeptember 12-én kelt, AJB-2293/2011. számú jelentésemben megállapítottam, hogy a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot okoz, hogy a Cst. rendelkezései következtében – a ténylegesen együtt élő szülők között fennálló jogi kapcsolat miatt – egyes családi formák összességében kevesebb családi pótlékra jogosultak, továbbá más, a gyermekek számára tekintettel megállapított állami támogatástól is elesnek. A visszásság orvoslása érdekében felkértem a nemzeti erőforrás minisztert, hogy kezdeményezze a Cst. olyan tartalmú módosítását, amely a különböző családi formák egyenlőként kezelését azzal is biztosítja, hogy megteremti az egymás gyermekeit élettársi kapcsolatban, közös háztartásban nevelő szülők esetében is az egybeszámítás lehetőségét.

A vizsgálat előzménye az volt, hogy az elmúlt években több panasz is érkezett Hivatalomhoz, amelyben az élettársi kapcsolatban álló panaszosok az általuk közös háztartásban nevelt gyermekek után járó családi pótlék megállapítására vonatkozó szabályozást kifogásolták. A Cst. alapján ugyanis nem lehetséges a korábbi házastársi, vagy élettársi kapcsolatból származó, együtt nevelt gyermekek összeszámítása. Az ilyen helyzetben lévők így évente mintegy 50-100 ezer forintos támogatástól esnek el és számos további támogatásra (tankönyvtámogatásra, kedvezményes térítési díjra) sem jogosultak. Emellett egyes szülők azt panaszolták, hogy éppen az élettársi kapcsolatuk hivatalos bejelentésével kerültek a korábbinál is hátrányosabb helyzetbe, ugyanis így mindketten elesnek a gyermeküket egyedül nevelő szülőnek járó magasabb összegű családi pótléktól is: a családban nevelkedő gyermeknek járó összegű, „normál” családi pótléket kapják.

A nemzeti erőforrás miniszter a jelentésre adott válaszában fenntartotta a korábbi álláspontját, a javasolt törvénymódosítással nem értett egyet, azt megalapozatlannak tartotta. Viszontválaszomban jeleztem, hogy a miniszteri választ nem fogadom el és a gyermekek jogainak védelmére és az egyenlő bánásmód követelményére hivatkozva a szabályozás módosításának ismételt átgondolását kértem a szaktárcától. A miniszter ugyanakkor 2012. április 18-án kelt válaszában – korábbi érveit megismételve és fenntartva – továbbra is egyértelműen elzárkózott a Cst. módosításának kezdeményezésétől. A hatályos szabályozás miatt így a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, valamint az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszasság továbbra is fennáll.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételten arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi teszteket is. *A két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Az Alkotmánybíróság pedig 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 alkotmánybírósági indítvány benyújtásával összefüggésben utalnom kell arra is, hogy az Ajb. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alapvető jogok biztosja tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A családok, a családban nevelkedés segítése és támogatása nem pusztán szociálpolitikai kérdés, az egyes támogatási formák, így a családi pótlék jogintézményének működtetésével az állam, ha közvetve is, a gyermekeket támogatja. A családtámogatási rendszer kialakítása során elsődlegesen a gyermekek mindenképp fellelt álló érdekét, mint az egész jogrendszert átható elvet kell a jogalkotónak szem előtt tartania.

1. A Cst. 4. § a) pontja alapján e törvény alkalmazásában egyedülállónak minősül az a személy, aki hajadon, nőtlen, özvegy, elvált, házastársától külön él és nincs élettársa. Mindemellett a Cst. a család fogalmát nem határozza meg. A Cst. 6. § (1) bekezdése szerint a gyermek nevelésével és iskoláztatásával járó költségekhez az állam havi rendszerességgel járó nevelési ellátást vagy iskoláztatási támogatást (együtt: családi pótlékot) nyújt. A törvény 7. § (1) bekezdésének a) pontja szerint nevelési ellátásra, valamint iskoláztatási támogatásra jogosult – többek mellett – a vér szerinti, az örökbe fogadó szülő, a szülővel együtt élő házastárs a saját háztartásában nevelt, még nem tanköteles gyermekekre tekintettel, a gyermek tankötelessé válása évének október 31-éig. A Cst. 11. § (1) bekezdése a családi pótlék havi összege tekintetében az alábbiak szerint rendelkezik:

- egygyermekes család esetén 12 200 forint,
- egy gyermeket nevelő egyedülálló esetén 13 700 forint,
- kétgyermekes család esetén gyermekenként 13 300 forint,
- két gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként 14 800 forint,
- három- vagy többgyermekes család esetén gyermekenként 16 000 forint,
- három vagy több gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként 17 000 forint.

A Cst. 12. § (1) bekezdés a) pontja alapján a családi pótlék összegének megállapítása szempontjából azt a vér szerinti, örökbe fogadott vagy nevelt gyermeket kell figyelembe venni, aki az igénylő háztartásában él, és akire tekintettel a szülő, a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám családi pótlékre jogosult, aki közoktatási intézmény tanulója vagy felsőoktatási intézményben első felsőfokú szakképzésben, első alapképzésben, első mesterképzésben vagy első egységes, osztatlan képzésben részt vevő hallgató és rendszeres jövedelemmel nem rendelkezik, aki a családi pótlékre saját jogán jogosult.

A *család fogalmát* sem a korábbi Alkotmány, sem az Alaptörvény, sem más törvény nem határozza meg jelen pillanatban, az Alaptörvény L. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, *valamint* a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Csvt.) § (1) bekezdése ugyan tartalmaz egy családfogalmat, de ez egyfelől csak 2012. július 1-jétől hatályos, másfelől álláspontom szerint a szabályozás alkotmányosságának megítélésekor nem minősül relevánsnak. Megjegyzem, hogy a Csvt. hivatkozott rendelkezésében meghatározott, indokolatlanul szűkítő családfogalmat több szempontból is alapjog sértőnek és így ellentétesnek tartom az Alaptörvénnyel, ezért annak utólagos vizsgálata érdekében – jelen indítványommal egy időben – ugyancsak az Alkotmánybírósághoz fordultam.¹ Az Alaptörvény elkülöníti a házasság és a család intézménynek fogalmát, azaz továbbra sem állítható, hogy kizárólag a házasságon alapuló család alkotmányos védelmét írná elő.

Álláspontom szerint a család fogalmával kapcsolatos vizsgálódás és értelmezés során valamennyi alkotmányértelmezőnek, így az Alkotmánybíróságnak és az alapvető jogok biztosának is magából az Alaptörvényből kell kiindulnia. A *család alkotmányjogi fogalmának* legfontosabb elemei az alkotmánybírói gyakorlatra² figyelemmel jól körülhatárolhatóak, azzal a megjegyezéssel, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága is utalt arra, hogy a családfogalom nem tekinthető állandónak, hanem a társadalmi gyakorlattal együtt változik. A kérdéskörrel foglalkozó, gyakran hivatkozott alkotmányjogi szakirodalmi források szerint családnak tekinthető az olyan szabad akaraton alapuló életközösség, amelynek legalább két tagja van, akiket tényleges kapcsolat, kötődés és függőségi helyzet tart össze, és amely viszonyrendszerében minden félnek meghatározott jogai és kötelezettségei vannak.³

¹ Lásd az AJB-2834/2012. számú ügyben benyújtott ombudsmani indítványt.

² Lásd különösen 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515.

³ Lásd különösen Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A házasság és a család – alkotmányjogi értelemben. Acta Humana. 2005/4. szám. 80. o.

1.1 A Cst. maga ugyan *nem határozza meg a család fogalmát*, a családi pótlék egyes kategóriáinak és összegeinek felsorolásakor használja azt, az egyedülállóként, azaz a gyermeket vagy gyermekeket egyedül nevelők ellentétéként. Mindez ugyanakkor álláspontom szerint nem jelenti azt, hogy az élettársi kapcsolatban gyermeket nevelő párokat ne kellene családnak tekinteni. Az állam a családtámogatási ellátások tekintetében elvárja az igénylőtől, hogy élettársi kapcsolatának létesítését bejelentse, a jogkövető magatartás a gyakorlatban azonban azzal a hatással jár, hogy a bejelentést követően az illető már nem lesz jogosult az egyedülállókra megillető magasabb összegű családi pótlékre. Az ismertetett jogi szabályozási rendszer a Cst. 4. § a) pontjából kiindulva quasi családban nevelkedőknek tekinti ugyan a gyermekeket (nem minősül a szülő már egyedülállónak), de az élettársi közösséget létesített és ezt bejelentő szülők együtt nevelt, de nem közös gyermekei esetében a gyermekszám tekintetében nem ismeri el a családi jelleget, nem engedi a gyermekszámot összeadni.⁴

A családtámogatási ellátások jogosultságáról az ügyfél adatszolgáltatása alapján dönt a hatóság, és mind a kérelem formanyomtatványában, mind a határozatban felhívja a figyelmet arra, hogy a jogosultságot érintő változást egyrészt be kell jelenteni, másrészt pedig hogy a bejelentés elmulasztása miatt jogosulatlanul felvett ellátást kamattal növelve vissza kell fizetni. A jogkövető magatartást tanúsító szülők sora került a szabályozási környezet ellentmondása miatt lehetetlen helyzetbe: az élettársi közösség bejelentését követően ugyanis már nem tekintik egyedülállónak, hanem úgy veszik, mintha házasságban élne és csak vérszerinti gyermekeit nevelné házasságában, mindemellett nem veszik figyelembe, hogy annak a családnak, amelynek tagja lett, további más tagjai is vannak. A jelenlegi törvényi szabályokat követő jogértelmezés nem engedi meg, hogy az élettársak és gyermekeik a családtámogatás szempontjából egy családnak minősüljenek, csupán a két felnőttet és egyikük leszármazóit tekinti egy, és a két felnőttet és a másik leszármazóit egy másik családnak. Az élettársi kapcsolatban közösen több gyermeket nevelők így bizonytalan, „lebegő” helyzetbe kerülnek, mert sem egyedülállónak, sem pedig közös családnak nem tekinthetők. Mindez álláspontom szerint önmagában a *jogbiztonság szempontjából* is aggályosnak minősül.

1.2 Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséhez hasonlóan – tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A két évtizedes, töretlen és álláspontom szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot,

⁴ A jelentés szerint a panaszosok és a hozzájuk hasonló helyzetben lévő családok évente 50-100 ezer forint összegű támogatástól esnek el azokhoz képest, ahol a házasságban élő szülők nevelnek egy háztartásban (nem közös) gyermekeket. A kedvezőtlen helyzetet fokozza, hogy mivel a Cst. szempontjából nem minősülnek családnak (3-4 gyermeket nevelő „nagycsaládnak”) a „dominóeffektus” folytán a szülők, így maguk a gyermekek önhibájukon kívül további támogatásoktól (tankönyvtámogatás, kedvezményes térítési díj) esnek el.

kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok kapcsán áll fenn, a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

Az alkotmánybíróági gyakorlat által kimunkált ún. *ésszerűségi teszt* alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy *összehasonlíthatósági*, másrészt egy *indokolhatósági próbából* áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka. A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság szűken értelmezte, de megállapította azt, hogy az összehasonlíthatósági próba nem csak arra a helyzetre vonatkozik, amikor azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesznek különbséget, hanem ennek ellenkezőjére is, vagyis amikor *lényegesen eltérő helyzetben lévők esetén e körülményt figyelmen kívül hagyják*.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Az idézett rendelkezés a *gyermek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Irányadónak tartom továbbra is azt az alkotmánybíróági megállapítást, amely szerint a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt azonban kiegészíti, meghatározott esetben pedig pótolja, helyettesíti az állami intézményvédelmi kötelezettség. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, továbbá létrehozza és működtesse a gyermek speciális védelmét biztosító intézményrendszert.

Ahogy arra az ombudsmani jelentésben is felhívtam a figyelmet, a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok, elsősorban a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenek felett álló érdekének* érvényre juttatása. Kétségtelen ugyanis, hogy elsődlegesen a családban nevelkedés biztosítja a gyermek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az államnak megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében.

A Cst. korábban már részletezett rendelkezései egyértelműen nem engedik az összeszámítást az élettársak és egymás gyermekei tekintetében, ezzel pedig közvetett módon a házasság megkötése felé kívánja terelni a szülőket. A családtámogatási ellátás folyósításának célja elsősorban a *családban nevelkedő gyermek helyzetének javítása*, a Cst. jelenlegi rendszere pedig a támogatás megállapítása során egyértelműen különbséget gyermek és gyermek közt aszerint, hogy az őt nevelő szülők egymással házasságban vagy élettársi közösségben élnek-e együtt. A házasság és az élettársi kapcsolat között joghatásokban egyébként meglévő különbségek nem igazolják azt, hogy e családi formák hátrányosabb helyzetbe kerüljenek, és az sem igazolható, hogy ezekben az esetekben az élettársak – a jogi kötelezettség hiányában – ne tartanák el egymás gyermekeit.

Ahogy arra már korábban utaltam, a családtámogatási rendszer kialakítása során elsődlegesen a *gyermeknek mindenek fellett álló érdekét*, mint az egész jogrendszert átható

alkotmányos elvet kell a jogalkotónak szem előtt tartania. A családi pótlék jogintézményének működtetésével az állam, ha közvetve is, a gyermekeket támogatja. A gyermekek mindenek felett álló érdekét egészen biztosan nem az szolgálja, hogy az őt nevelő személyek széleskörű mérlegelési jog illeti meg a támogatási rendszer kialakítása-átalakítása során, ugyanakkor alkotmányos mérceként köti a gyermekek jogainak védelmével kapcsolatos kötelezettsége és az egyenlő bánásmód követelménye. A gyermekneveléshez való állami hozzájárulás szempontrendszerének kialakítása során minden olyan szempont elfogadható, amely a gyermek jogainak előmozdításához kapcsolódik. *A jogalkotónak még arra is megvan a lehetősége a házasság, mint párkapcsolati forma preferálja⁵, de csak addig, amíg azzal más, az Alaptörvényben elismert más alapjogot vagy előírt alkotmányos kötelezettséget, követelményt nem sért.* Másrészt ugyancsak alkotmányosan tehet különbséget a mindenkori törvényalkotó a támogatásra való jogosultság, illetve a támogatás mértékének meghatározásakor a családok közt számos szempont, így különösen a rászorultság vagy a gyermek kora, állapota (pl. súlyos betegsége, fogyatékossága) alapján. Álláspontom szerint a fennálló alkotmányos visszásságot se nem orvosolja, se nem magyarázza – sőt inkább súlyosbítja – az a tény, hogy már 1999 óta, azaz több mint egy évtizede fennáll.

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése alapján pedig mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és *családi életét*, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A jelentésben is hivatkozott statisztikai felmérésekből egyértelműen kirajzolódik, hogy a házasságok számának folyamatos csökkenésével és a válások számának egyidejű emelkedésével *egyre nő az élettársi kapcsolaton alapuló családok száma* és ezzel azok szerepe. A családokra, ezen belül azok támogatására vonatkozó jogi szabályozás folyamatos felülvizsgálatot igényel a jogalkotó részéről. A gyermekek alapjogainak és mindenek felett álló érdekének hatékony védelme érdekében a jogszabályokat *a társadalom aktuális állapotával szükséges összhangba hoznia*, a valós életviszonyokhoz, társkapcsolati modellekhez közelítenie. A rendelkezésre álló hivatalos statisztikai felmérésekből⁷ egyértelműen kirajzolódik, hogy a házasságok számának folyamatos csökkenésével és a válások számának egyidejű emelkedésével *egyre nő az élettársi kapcsolaton alapuló családok száma és szerepe.* A jelzett tendenciára tekintettel, minden bizonnyal gyakrabban előfordulhat az a már említett élethelyzet, hogy két élettársi kapcsolatban álló személy közös háztartásban neveli, korábbi – házassági vagy élettársi – kapcsolatából származó gyermekeit. Az egyenlő bánásmód követelményéből, az önrendelkezési és a családi élethez való jogból kiindulva mindenki jogosult arra, hogy szabadon megválassza azt a párkapcsolati formát, amelyben élni kíván. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata alapján kijelenthető, hogy az egyén döntési szabadsága és felelőssége a családi élettel kapcsolatos döntéshozatal.⁸

A családi pótlék intézményének célja a gyermekek nevelkedéséhez való hozzájárulás, vagyis – bár a szülők kapják kézhez jellemzően – az közvetve a gyermekeket támogatja. A szabályozás szempontjából valamennyi gyermek azonos jogi helyzetben van, közöttük pedig a támogatás összegének megállapítása során önkényes különbséget tenni aszerint, hogy a szülő milyen társkapcsolati formában – házasságban, bejegyzett élettársi kapcsolatban vagy élettársi kapcsolatban – él: ennek ugyanis nincs a tárgyilagos mérlegelés alapján ésszerű

⁵ Lásd különösen ezzel összefüggésben: 84/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1928, 1933., illetve 780/B/1992. AB határozat, ABH 1998, 551, 552.

⁶ Lásd 154/2008. (XII. 17.) AB határozat.

⁷ Lásd például a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) idősoros éves összeállítását a házasságkötések, illetve a válások számáról: http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wnt001b.html

⁸ Lásd ezzel kapcsolatban a strasbourgi bíróság Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkével kapcsolatos állandó gyakorlatát. Pl. Case of Marckx v. Belgium, Application no. 6833/74, Judgment, 13 June 1979.

indoka. Az államnak a házasság intézményének védelmével kapcsolatos kötelezettsége meglátásom szerint addig tart, amíg nem okozza az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét, illetve nem korlátozza aránytalanul a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való alkotmányos jogát. Az államnak természetesen megvan arra a lehetősége, hogy pozitív diszkriminációs intézkedésekkel, így nagyobb összegű támogatásokkal segítse a hátrányosabb helyzetben lévő, például fogyatékossgal élő, tartósan beteg gyermekek nevelését, az egybeszámítás, ezzel pedig a családnak tekintés kizárása éppen a gyermekek szempontjából egyértelműen hátrányos következményekkel jár. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 62. § (1) bekezdése alapján a tartási kötelezettség hiánya álláspontom szerint nem értékelhető olyan körülményként, amely magyarázná az egybeszámítás tilalmát. A házasság és az élettársi kapcsolat között joghatásokban egyébként meglévő, pl. vagyoni jogi jellegű különbségek nem igazolják azt, hogy e családi formák hátrányosabb helyzetbe kerüljenek: nem igazolható, hogy ezekben az esetekben az élettársak – a jogi kötelezettség hiányában – ne tartanák el egymás gyermekeit.

Összefoglalóan tehát a családtámogatási törvény hivatkozott szabályainak, így különösen a Cst. 7. § (1) bekezdés a) pontjának, valamint a Cst. 12. § (1) bekezdés a) pontjának, hiányosságai azt eredményezik, hogy a gyakorlatban valóságos családként funkcionáló életközösségek – közvetett módon – a támogatás megállapítása szempontjából nem számítanak családnak, mivel nem engedik a nem közös, de közösen nevelt gyermekek „egybeszámítását”, e lehetőség kizárásával pedig az élettársi kapcsolatban együtt élő szülők, ennek következtében pedig az egy életközösségben nevelkedő gyermekek összességükben alacsonyabb támogatásra jogosultak. A fent részletesen kifejtettek alapján álláspontom szerint a megjelölt jogszabályhelyek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében, a XVI. cikk (1) bekezdésében, valamint – a bizonytalan jogi helyzettel összefüggésben – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakkal ellentétesek.

2. Jelentésemben, valamint jelen indítványomban is több ízben hangsúlyoztam, hogy a családtámogatási rendszer, ezen belül a családi pótlék jogintézményének kialakítása a mindenkorai törvényalkotó feladata. Eddigi vizsgálataim alapján világossá vált számomra, hogy nem egy-két konkrét rendelkezés, hanem a Cst. családi pótlék megállapítására vonatkozó, számtalanszor módosított, nehezen áttekinthető rendszere aggályos az Alaptörvény több, hivatkozott cikke szempontjából. Következésképpen álláspontom szerint a jelzett alkotmányos aggályok megoldása érdekében nem elégséges az indítványban megjelölt rendelkezések megsemmisítése. Az Alkotmánybíróságnak szükséges lenne áttekintenie, hogy a családi pótlék összegének megállapítása során az egybeszámítás, ezzel a (nagy)családként kezelés kizárása folytán fennáll-e jogalkotói mulasztás az egyenlő bánásmód követelménye, illetve a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való joga szempontjából.

Az Abtv. alapján az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor – álláspontom szerint – nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése azt tartalmazza, hogy ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó

jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Budapest, 2012. május 31.

Üdvözlettel:



Prof. Dr. Szabó Máté