



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

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-2627/2022. számú ügyben  
a különélő szülők által időszakonként felváltva gondozott gyermek  
után járó családi pótlék igénylésével összefüggésben

*Előadó: Bolvári Zoltánné dr.*

Érintett szerv: Kulturális és Innovációs Minisztérium

2022.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2627/2022. számú ügyben**

Előadó: Bolvári Zoltánné dr.

### **Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély a különélő szülők által időszakonként felváltva gondozott gyermek utáni 50-50 %-os arányú családi pótlék igénylés módjára vonatkozó szabályozással összefüggő panasszal fordult hivatalomhoz. A panasz közvetlen érintettje egy szülői felügyeleti joggal rendelkező, a panasz benyújtásakor válófélben lévő édesapa, aki három kiskorú gyermeküket az édesanyával felváltva heti váltásban gondozza. A családi pótlék teljes összegét az anya kapja, az apa nem tudja igénybe venni a számára jogszabály alapján járó családi pótlék 50 %-át, mert a panaszában előadottak szerint azt a szülők közösen igényelhetik csak.

A beadvány alapján felmerült *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga* sérelmének gyanúja, amelyre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kértem a családtámogatások rendszerének kidolgozásáért felelős Kulturális és Innovációs Minisztériumtól, valamint a családtámogatási, a szociális és gyámügyi feladatokat ellátó, a panaszos ügyében illetékes Baranya Megyei Kormányhivatalt vezető főispántól.

### **Az érintett alapvető jog**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.)
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Cst. Vhr.)
- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Egyezmény)
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet)

## A megállapított tényállás

1. A benyújtott panasz szerint *a gyermekeiket felváltva, heti váltásban gondozó édesapa nem tudta igénybe venni a Cst. 9. § (4) bekezdése szerint számára járó családi pótlék 50 %-át, mivel azt a tájékoztatást kapta, hogy azt a szülők közös kérelmére, a kérelemhez csatolandó – a gyermekek gondozásáról, neveléséről saját háztartásaikban felváltva gondoskodásról szóló – közös nyilatkozattal kell igényelni. Az anya együttműködése hiányában azonban erre nincs lehetőség.*

Panaszos az ügy megoldása érdekében felkereste a Baranya Megyei Kormányhivatal Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Család- és Lakástámogatási Osztály pécsi ügyfélszolgálatát (a továbbiakban: Családtámogatási Osztály), ahol állítása szerint azt a tájékoztatást kapta, hogy a családi pótlék 50 %-át az apa csak akkor igényelheti, ha az erre vonatkozó közös kérelmüket az anya terjeszti elő a hatóságnál, az apától azt be sem fogadja a hatóság.

Panaszos 2022. január hónapban írásban megkereste a családügyi minisztert is problémájával. Megkeresésére az Emberi Erőforrások Minisztériuma Központi Ügyfélszolgálati Irodája (a továbbiakban: EMMI) tájékoztatta panaszost a Cst. 9. § (4) bekezdésében foglalt előírásról, amely szerint: „Ha a szülők időszakonként felváltva gondozzák gyermeküket és a szülői felügyeleti jog mindkét szülő esetében fennáll, a családi pótlékre – *közös kérelmükre, 50-50%-os arányban* – mindkét szülő jogosult. A kérelemhez csatolni kell a szülők arról szóló közös nyilatkozatát, hogy a gyermek gondozásáról, neveléséről saját háztartásaikban felváltva gondoskodnak.”.

Panaszos számára sem a Családtámogatási Osztály, sem az EMMI nem tudott megoldási lehetőséget javasolni arra az esetre, ha a családi pótlékban részesülő fél nem működik együtt az igény benyújtása során, nem járul hozzá a közös nyilatkozat megtételéhez.

### 2. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések ismertetése

A Cst. hivatkozott 9. §-ának kifogásolt szabályozása a következőképpen alakult az elmúlt 12 évben:

- 2011. január 1-jét megelőzően még nem volt lehetőség a szülők által időszakonként felváltva gondozott gyermek esetén a családi pótlék mindkét szülő általi 50-50%-os igénybevételére, az ugyanazon gyermek után járó családi pótlék csak egy jogosultat illetett meg.
- 2011. január 1-től egészült ki a Cst. 9. §-a egy (4) bekezdéssel, a szülők által egyenlő időszakokban felváltva gondozott gyermekre vonatkozó családi pótlékra való jogosultság szabályozásával, ezt követően váltak a szülők 50-50 %-os arányban jogosulttá a családi pótlékra, jogerős bírósági döntés (ideértve az egyezséget) alapján. A törvényalkotó az új rendelkezés indokát a következőképpen fogalmazta meg: „A gyakorlatban előfordul, hogy a bíróság a gyermek elhelyezéséről akként dönt, hogy egyenlő időszakokban felváltva gondozzák a gyermeket a szülők. Ilyen esetben nem lehet megállapítani, hogy ki a családi pótlék jogosultja, hiszen annak egyik jogosultsági feltétele, hogy a szülő a gyermeket saját háztartásában nevelje. A törvény ezért lehetővé teszi a családi pótlék egyenlő arányban, de két jogosult számára történő folyósítását abban az esetben, ha a szülők bírósági döntés alapján megosztva, egyenlő időtartamokban gondoskodnak gyermekükről.”.
- 2017. január 1-től a Cst. 9. § (4) bekezdése úgy módosult, hogy a korábbi bírósági döntés (ideértve az egyezséget) helyett *a szülők közös kérelmére jogosult mindkét szülő a családi pótlék 50 %-ára*. A kérelemhez csatolni kell továbbá a szülők gyermekük felváltott gondozására vonatkozó közös

nyilatkozatát. A törvényalkotó a módosítás indokát a következők szerint határozta meg: „A rendelkezés a családi pótlék szülők által megosztottan történő igénylése esetén – figyelemmel a külön élő szülők szülői felügyeleti jogával kapcsolatos család- és eljárásjogi szabályozás közelmúltbeli változásaira is – a bíróság döntése helyett az elvált szülők megegyezésére helyezi a hangsúlyt.”

3. A kormányalakítás következtében a családtámogatások kérdésköre a Kulturális és Innovációs Minisztérium feladatkörébe került.

*A Kulturális és Innovációs Minisztériumtól az alábbi kérdésekre kértem választ.*

- Van-e a kérelem benyújtására vonatkozó egyéb olyan jogszabályi rendelkezés, amely indokolhatja az illetékes kormányhivatal arra vonatkozó tájékoztatását, hogy a kérelmet csak az anya nyújthatja be?
- Mi indokolja a Cst. 9. § (4) bekezdésének kifogásolt szabályozását – miszerint kizárólag közös kérelemre és közös nyilatkozat benyújtásával osztható meg a ténylegesen felváltva gondozott gyermek szülei között a családi pótlék – a szabályozás céljai szempontjából? Lát-e lehetőséget arra, hogy olyan módon változzon meg a kifogásolt rendelkezés, hogy az lehetővé tegye annak a szülőnek a családi pótlék megosztására vonatkozó igénybejelentését is, aki részére nem kerül folyósításra családi pótlék, azonban felváltva gondozza a gyermeket a családi pótlékban részesülő másik szülővel, tervezik-e a szabályozás ilyen tartalmú módosítását?

A Kulturális és Innovációs Minisztérium közigazgatási államtitkára (a továbbiakban: államtitkár) megkeresésemre az alábbiakról tájékoztatott.

A családtámogatási ügyben eljáró hatóságoknak az Ákr. alapján kell eljárniuk, így bármely benyújtott kérelem tárgyában is az Ákr. rendelkezései szerint kell döntést hozni és a döntés ellen a jogorvoslati lehetőségeket biztosítani. Ennek megfelelően bárkinek joga van arra, hogy családtámogatási ügyben kérelmet nyújtson be, azt a hatóságnak be kell fogadnia és el kell bírálnia.

Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a Cst. a családi pótlék megosztása iránti kérelem tartalmát illetően tartalmaz előírásokat. A szülők akár a kérelemben, akár a kérelem mellékleteként csatolt külön okiratban nyilatkoznak arról, hogy a szülői felügyeleti jogot közösen gyakorolják, valamint a gyermek gondozásáról, neveléséről saját háztartásaikban felváltva gondoskodnak, és erre tekintettel kérik a családi pótlék megosztását. A kérelmet, illetve a nyilatkozatot mindkét szülőnek alá kell írnia. A gyakorlatban annak sincs akadálya, hogy a kérelmet ténylegesen az egyik szülő – akár az anya, akár az apa – nyújtsa be, de *a kérelemhez csatolni szükséges a Cst.-ben részletezett tartalmú, mindkét szülő által aláírt közös nyilatkozatot.* A Cst. Vhr. 1. számú mellékletének 4.6. pontja szerint a jogosultság megállapításához szükséges egyéb adatok és nyilatkozatok közé tartozik az „együttes nyilatkozat a családi pótlék megosztásáról, valamint arról, hogy a szülők a 3.1. alpont szerinti gyermek(ek) gondozásáról, neveléséről saját háztartásukban felváltva gondoskodnak és a gyermek(ek) felett szülői felügyeleti joggal rendelkeznek”. Tehát a szülők közös nyilatkozata is tulajdonképpen egy kérelem.

Mindezek alapján az államtitkár az első feltett kérdésre azt a választ adta, hogy a jelenlegi szabályozás szerint *a családi pótlék megosztás iránti kérelmet a különélő szülőknek közösen kell előterjeszteni, vagyis a kérelmet illetve – ha közös nyilatkozatot külön okiratba foglalják – a nyilatkozatot mindkettőjüknek alá kell írniuk.* A kérelem benyújtására a Cst. 9. § (4) bekezdését, a Cst. Vhr. 1. sz. mellékletét és az Ákr. szabályait kell alkalmazni.

A második kérdéssel kapcsolatban az államtitkár jelezte, hogy az új Ptk. Családjogi Könyve a szülői felügyeletre vonatkozó rendelkezésekben fontos változásokat hozott, amely rendelkezések 2022. január 1-jétől ismét változtak.

Az új Ptk. a szülők egymás közötti viszonyában elhagyja a „gyermekelhelyezés” kifejezést, és ehelyett a „szülői felügyeleti jogok rendezéséről” szól. Tehát a szülők válása vagy élettársi életközösségük megszűnése esetén nem a gyermek elhelyezéséről dönt a bíróság (illetve állapodnak meg a felek bíróság előtt kötött egyezségükben), hanem arról, hogy melyik szülő gyakorolja a szülői felügyeleti jogokat.

A 2021. december 31-ig hatályos szabályozás szerint a szülők megállapodása hiányában a bíróság kizárólag az egyik szülőt jogosíthatta fel a szülői felügyelet gyakorlására, vagyis nem volt lehetősége arra, hogy amennyiben mindkét szülőt alkalmasnak tartotta a gyermek nevelésére, gondozására, akkor elrendelje a közös szülői felügyelet gyakorlását. A Ptk. 4:167. § (1) bekezdésének 2022. január 1-jétől hatályba lépett kiegészítése annak a lehetőségét teremtette meg, hogy a bíróság az egyik szülő kérelmére is dönthessen a szülői felügyelet közös gyakorlásáról, ha ez szolgálja a kiskorú gyermek érdekét. A 2022. január 1-jétől hatályos módosítás nevesíti továbbá a Ptk.-ban a gyakorlatban eddig is érvényesülő megoldást, az ún. váltott gondoskodást, mint a közös szülői felügyelet gyakorlásának egyik módját (Ptk. 4:164. § (1) bekezdés). A váltott gondoskodás azt jelenti, hogy a szülők egymást felváltva, azonos időtartamban nevelik, gondozzák a gyermeket.

A Cst.-nek a családi pótlék megosztásával kapcsolatos 2017. január 1-jén hatályba lépett módosítása – figyelembe véve a Ptk.-nak a szülői felügyeleti joggal kapcsolatos változásait – jelentősen leegyszerűsítette a bizonyítási eljárást, a közös nyilatkozaton kívül sem az ügyfélnek nem kell további bizonyítékokat csatolnia, sem a hatóságnak nem kell a nyilatkozaton kívül további bizonyítékokat vizsgálnia. Ez az egyszerűsítés arra tekintettel történt, hogy a *közös szülői felügyelet és a gyermek felváltva való gondozása az együttműködés olyan fokát kívánja meg a szülőktől, amely azt feltételezi, hogy a családi pótlék kérdésében is meg tudnak egymással állapodni*. Amennyiben mégsem, a Ptk. 4:166. §-a lehetőséget ad arra, hogy a gyámhatóság döntsön a vitás kérdésekben: „Ha a közös szülői felügyelet gyakorlása során a szülők valamely kérdésben nem tudnak megállapodni – a lelkiismereti és vallásszabadság körébe tartozó kérdés kivételével – a gyámhatóság dönt.”.

Az államtitkári válasz szerint a Ptk.-nak a szülői felügyeleti jog kapcsán 2022. január 1-jével bevezetett módosításaira tekintettel *szükséges a Cst. 9. § (4) bekezdésében foglalt, a családi pótlék megosztásával összefüggő rendelkezések felülvizsgálata, amellyel kapcsolatos esetleges módosításra, pontosításra vonatkozó kezdeményezésre az őszi törvényalkotási időszakban kerülhet sor*. Ennek során meg kell vizsgálni, hogy a Ptk. módosítására figyelemmel *szükséges-e a családi pótlékban nem részesülő szülő részére azt a lehetőséget biztosítani, hogy egyedül is benyújthassa a családi pótlék megosztása iránti kérelmet a váltott gondozást igazoló okirati bizonyíték csatolásával, vagy elegendő-e az a megoldás, hogy a családi pótlék megosztása tárgyában a különélő szülők között fennálló vita esetén a gyámhatóság döntését – az együtt élő szülők mintájára – a Cst. kifejezetten előírja*.

4. Az államtitkár válaszában hivatkozott Ptk. 4:166. § alkalmazásával összefüggésben megkerestem a családtámogatási, a szociális és gyámügyi feladatokat ellátó, az ügyben illetékes Baranya Megyei Kormányhivatalt vezető főispánt (a továbbiakban: főispán), akitől az alábbi kérdésekre kértem választ.

- A Kormányhivatal keretében működő gyámhivatal a Ptk. 4:166. §-a alapján eljárva hozhat-e döntést a szülők közötti megállapodás hiányában a családi pótlék megosztására irányuló (a másik szülő által nem támogatott) kérelem benyújtásával kapcsolatban?
- Amennyiben a családi pótlék megosztásával kapcsolatos vita esetén hoz döntést a gyámhivatal, ez a döntés felhasználható-e a Cst. 9. § (4) bekezdése szerinti megosztott családi pótlék igénylésére irányuló eljárás során annak ellenére, hogy a Cst. 9. § (4) bekezdése kizárólag közös kérelemhez és közös nyilatkozathoz köti a megosztott családi pótlék igénylését?

A főispán megkeresésemre az első kérdésre vonatkozóan egyértelműen azt a választ adta, hogy *a gyámhivatalok a családi pótlék megosztására vonatkozóan nem rendelkeznek hatáskörrel a Ptk. 4:166. §-a alapján.* A Ptk. 4:166. §-a értelmében a gyámhivatal hatásköre a szülői jog gyakorlása körében felmerülő vitás kérdésekre terjed ki. A szülői felügyeleti jog tartalmát a Ptk. 4:146. § (2) bekezdése határozza meg, mely szerint a szülői felügyelet a kiskorú gyermek neve meghatározásának, gondozásának, nevelésének, tartózkodási helye meghatározásának, vagyona kezelésének, törvényes képviselőnek jogát és kötelességét, a gyámnevezésnek és a gyámságból való kizárásnak a jogát foglalja magában. *A Ptk. hivatkozott rendelkezésében felsorolt szülői felügyeleti jogosítványokból nem vezethető le a családi pótlék megosztott igénylése kérdésében való döntés.* A Ptk. hivatkozott rendelkezésének alkalmazhatóságát a Cst. 9. § (4) bekezdése is kizárja, mivel külön élő szülők esetében nem ad felhatalmazást az eljáró hatóság részére arra, hogy a megosztott családi pótlék igényléséhez szükséges, valamelyik fél hiányzó nyilatkozatát a gyámhatóság döntésével pótolja. A főispán álláspontja szerint a Cst. 9. § (4) bekezdése alapján *a megosztott családi pótlék igénylésére irányuló eljárásban csak és kizárólag a felek közös kérelme és nyilatkozata fogadható el*, ezzel a főispán a 2. kérdésre is nemleges választ adott.

*A főispán válaszában megjegyezte, hogy megfontolandó lenne a Cst. 9. § (4) bekezdésének módosítása*, álláspontja szerint a közös szülői felügyeleti jogot gyakorló egyik szülő kérelméhez mellékelt bírósági határozat alapján megállapítható kellene, hogy legyen a családi pótlék megosztása és megosztott folyósítása.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg, amelynek 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése lehetőséget ad számomra arra, hogy az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására javaslatot tehessek.

Az Ajbt. 37. §-a alapján ha az alapvető jogok biztos álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A hivatkozott rendelkezések alapján az alapvető jogok biztosának fő feladata a hozzá forduló panaszosok alapjogait érintő visszásság megállapítása, azok orvoslására intézkedés kezdeményezése. E fő feladaton túlmenően az alapvető jogok biztos eljárása során vizsgálja, hogy a hatósági jogalkalmazás vagy az alapjául szolgáló jogszabályok alapjoggal összefüggő visszásságot eredményeznek-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy az alapvető jogok biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi vonatkozású vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással

összefüggő intézkedések megfogalmazására az Ajbt. lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosa mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi vonatkozású vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást.

Erre tekintettel a családok támogatásához kapcsolódó jogszabályok vizsgálatára az Ajbt. szerint hatáskörrel rendelkezem.

A 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 133. § (1) bekezdése értelmében a kultúráért és innovációért felelős miniszter a Kormány családpolitikáért, ezen belül a családtámogatások rendszerének kidolgozásáért felelős tagja, ezért sor került e tárca megkeresésére a családi pótlék igénylése tárgyában.

## II. Az érintett alapvető jog tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.* Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel 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, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

1. Az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. A jogállamiság fogalmát, tartalmát az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte megállapítva, 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 addig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekinthető. A jogbiztonság követelménye 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 Alkotmánybíróság határozataiban rámutatott arra is, hogy a jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az*

*anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.* (Lásd. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 56/1991. (XI. 8.) AB határozat)

2. A gyermekek 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 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.

Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 26. cikk 2. pontja szerint a juttatásokat, amennyiben szükségesek, a gyermek és az eltartásáért felelős személyek anyagi erőforrásainak és helyzetének, valamint a gyermek által vagy nevében a juttatás elnyerésére előterjesztett kérelemre vonatkozó bármely más meggondolás alapján kell engedélyezni. Az Egyezmény 3. cikk 1. pontja alapján a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

A jogállamiságnak és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

Mindenekelőtt utalni kívánok az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontjára, amely alapján az alapvető jogok biztosa megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése értelmében minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A gyermekvédelem az egész jogrendszerben érvényesül, elsősorban a családjogi és gyermekvédelmi törvényeken keresztül, de gyermekvédelmi rendelkezések találhatóak más jogágakban is, így pl. a munkajogban, büntetőjogban. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelmi körébe tartozó családi pótlékot a Cst. szabályozza.

A Cst. 3. § (2) bekezdése alapján a gyermek gondozásához, neveléséhez nyújtott ellátás célja a gyermek egészséges, harmonikus fejlődésének, testi, szellemi, erkölcsi gyarapodásának kiteljesítése. A (3) bekezdés szerint a családnak nyújtott ellátások az állam részéről biztosított olyan támogatások, amelyek elismerve a család és a gyermekvállalás fontosságát – jövedelmi helyzetétől függetlenül – a gyermeket nevelő szülőt illetik meg.

A Cst. 6. § (1) bekezdése kifejezetten a családi pótlék célját is meghatározza, eszerint a gyermek nevelésével, iskoláztatásával járó költségekhez az állam havi rendszerességgel járó nevelési ellátást vagy iskoláztatási támogatást (a továbbiakban együtt: családi pótlék) nyújt.

A Cst. 7. és 8. §-ai határozzák meg a nevelési ellátásra és az iskoláztatási támogatásra jogosult személyeket. A 7. § (1) bekezdés a) pontja szerint nevelési ellátásra jogosult a vér szerinti vagy örökbe fogadó szülő; a szülővel együtt élő házastárs; az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni és az erre irányuló eljárás már folyamatban van; a szülővel együtt élő élettárs, ha az ellátással érintett gyermekkel életvitelszerűen együtt él és a szülővel élettársként legalább egy éve szerepel az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásában, vagy a szülővel fennálló élettársi kapcsolatát az ellátás



megállapítására irányuló kérelmet legalább egy évvel megelőzően kiállított közokirattal igazolja; a nevelőszülő; a gyám; továbbá az a személy, akihez a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 72. § (1) bekezdése alapján a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték, a saját háztartásában nevelt, még nem tanköteles gyermekre tekintettel. A 8. § (1) bekezdés a) pontja az iskoláztatási támogatásra jogosultak körét is hasonlóan szabályozza azáltal, hogy visszautal a 7. § (1) bekezdés a)-c) pontjaira.

*A családtámogatás és kifejezetten a családi pótlék esetén is alapelv, hogy az a gyermeket nevelőt illeti meg, aki a saját háztartásában neveli a gyermeket.*

A panaszos által kifogásolt Cst. 9. § (4) bekezdésében szabályozott rendelkezés szerint, ha a szülők időszakonként felváltva gondozzák gyermeküket és a szülői felügyeleti jog mindkét szülő esetében fennáll, a családi pótlékre – közös kérelmükre, 50-50%-os arányban – mindkét szülő jogosult. A kérelemhez csatolni kell a szülők arról szóló közös nyilatkozatát, hogy a gyermek gondozásáról, neveléséről saját háztartásaikban felváltva gondoskodnak.

Ez az előírás azzal a gyakorlati problémával jár konkrét esetben, hogy a gyermekeiket felváltva, heti váltásban gondozó szülő nem tudja igénybe venni a Cst. 9. § (4) bekezdése szerint számára járó családi pótlék 50 %-át, mivel ugyanezen rendelkezés szerint azt a szülők közös kérelmére, a kérelemhez csatolandó – a gyermekek gondozásáról, neveléséről saját háztartásaikban felváltva gondoskodásról szóló – közös nyilatkozattal kell kezdeményezni. A másik szülő együttműködése hiányában azonban nincs lehetősége a szülőnek érvényesíteni a családi pótléknak a Cst. alapján számára is járó 50 %-át.

A Cst. jelenleg hatályos 9. § (4) bekezdése tehát nincs figyelemmel arra az esetre, ha a szülők – egyik fél együttműködése hiányában – nem kérelmezik közösen a családi pótlék két szülő közötti megosztását és nem csatolják közös nyilatkozatukat.

A jogszabály előkészítéséért felelős minisztérium államtitkára azzal indokolta a hatályos szabályozást, hogy a Cst.-nek a 2017. január 1-től hatályos módosítása – figyelembe véve a Ptk.-nak a szülői felügyeleti joggal kapcsolatos változásait – jelentősen leegyszerűsítette a bizonyítási eljárást, ezt követően a közös nyilatkozaton kívül sem az ügyfélnek nem kell további bizonyítékokat csatolnia, sem a hatóságnak nem kell a nyilatkozaton kívül további bizonyítékokat vizsgálnia. Az egyszerűsítés arra tekintettel is történt, hogy a közös szülői felügyelet és a gyermek felváltva való gondozása az együttműködés olyan fokát kívánja meg a szülőkől, amely azt feltételezi, hogy a családi pótlék kérdésében is meg tudnak egymással állapodni. Arra az esetre, ha mégsem tudnak megállapodni a szülők, az államtitkár utalt a Ptk. 4:166. §-ára, amely szerint, ha a közös szülői felügyelet gyakorlása során a szülők valamely kérdésben nem tudnak megállapodni – a lelkiismereti és vallásszabadság körébe tartozó kérdés kivételével – a gyámhatóság dönt.

Az érintett jogalkalmazó szerv, a megkeresett Kormányhivatal álláspontja ugyanakkor az volt, hogy a Ptk. 4:166. §-a *erre az esetre nem alkalmazható*. A Ptk. 4:146. § (2) bekezdése pontosan meghatározza, hogy a szülői felügyelet mit foglal magában, eszerint az a kiskorú gyermek neve meghatározásának, gondozásának, nevelésének, tartózkodási helye meghatározásának, vagyona kezelésének, törvényes képviselőjének jogát és kötelezettségét, a gyámnevezésnek és a gyámságból való kizárásnak a jogát foglalja magában. Ezzel az általános rendelkezéssel összhangban a Ptk. Negyedik, Családjogi Könyve XVII. Fejezete egyenként szabályozza a szülői felügyeleti jog körébe tartozó egyes jogokat. Ezt az értelmezést támasztja alá továbbá, hogy *sem a Családtámogatási Osztály sem az EMMI nem javasolta azt a megoldást a panaszosnak a helyzet megoldására, hogy kérje a gyámhatóság döntését*.

Az államtitkár válaszában utalt továbbá arra, hogy a családtámogatási ügyben az Ákr. szabályai irányadóak, amiből következően bárkinek joga van arra, hogy családi pótlék ügyben

kérelmet nyújtson be, azt a hatóságnak be kell fogadnia és el kell bírálnia. Ez tényszerű állítás, azonban felhívom a figyelmet az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontjára, amely szerint a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezmenyt nem fűz. Ebben az esetben hiányzik a közös kérelem és közös nyilatkozat, így *mint érdemi döntésre alkalmatlan ügyféli kérelmet, a hatóságnak azt vissza kell utasítani végzéssel*. Egy ilyen kérelem benyújtása esetén tehát érdemi döntés nem születhet.

Mivel a jogalkalmazó szervek gyakorlatában sem a Ptk. hivatkozott rendelkezése, sem az Ákr. általános szabályai nem nyújtanak megoldási lehetőséget a hasonló ügyekre, álláspontom szerint a kérdéskör egyértelmű rendezése érdekében indokolt a Cst. olyan tartalmú módosítása, amely lehetővé teszi azokban az esetekben is a családi pótlék 50 %-ának igénybevetését, amelyekben a másik szülő nem működik együtt a közös igénylés és közös nyilatkozat benyújtásában, azonban mindként szülő jogosult lenne a családi pótlék 50 %-ára, mint szülői felügyeletet gyakorló és a gyermeket felváltva gondozó szülő.

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a különélő szülők által időszakonként felváltva gondozott gyermek utáni 50-50 %-os arányú családi pótlék közös igénylésére vonatkozó, értelmezési kérdéseket felvető szabályozás a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot idézett elő, amely az érintett gyermek ellátásának veszélyével járhat. A szabályozás továbbá a jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot is előidézett azzal, hogy az arra egyébként a Cst. szerint anyagi jogi jogosultsággal rendelkező szülő az igénylés eljárási rendje miatt nem tud hozzájutni a családi pótlékhoz.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a kulturális és innovációs minisztert, hogy a 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 133. § (2) bekezdés b) pontja értelmében a családtámogatások rendszerének kidolgozásáért való felelőssége körében készítse elő és kezdeményezze a Cst. 9. § (4) bekezdésében szabályozott eljárás olyan tartalmú módosítását, amely lehetővé teszi, hogy valamennyi arra jogosult szülőnek legyen lehetősége a családi pótlék igénylésére.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos