

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1477/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványa szerint a bíróság által megítélt havi 80 ezer forint gyermektartásdíjat hosszú évek során nem sikerült – a külföldön tartózkodó kötelezettől – behajtania, ezért a gyámhivatal határozatot hozott annak állam általi megelőlegezéséről. A tartásdíj folyósítása meg is kezdődött. Később arról kapott határozatot, hogy annak összege – jogszabályváltozás következtében – havi 14.250 Ft-ra csökkent.

Figyelemmel arra, hogy a megelőlegezett gyermektartásdíj összegét a vonatkozó jogszabály az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 50 %-ában maximálja – a konkrét panasztól függetlenül –, általában felmerült a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát érintő visszásság gyanúja. Ezért a feladat- és hatáskörömet szabályozó, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumát vezető minisztertől.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A gyermek védelemhez való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)
- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.)
- A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.)
- A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- Az Európai Unió Tanácsának 2008. december 18-i 4/2009/EK rendelete, a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről (tartási rendelet)¹

A megállapított tényállás

A panaszos 2001-ben született gyermekének 2006-ban a Ceglédi Városi Bíróság havi 80 ezer forint tartásdíjat állapított meg. 2009-ben kérelmezte a gyermektartásdíj behajtását a külföldi, spanyol kötelezettel szemben.

¹ 2011. évi LXVII. törvény a határon átnyúló tartási ügyekben a központi hatósági feladatok ellátásáról

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, mint központi hatóság járt el az ügyben. Minden lehetséges eszközzel megpróbálta elérni a behajtást, de sikertelen maradt. Ezért 2012. augusztus 2-án a panaszos kérelmezte a gyámhivatalnál a tartásdíj állam általi megelőlegezését. Albertirsa Város Gyámhivatala, mint első fokú hatóság 2012. október 29-én kelt és november 21-én jogerőre emelkedett, 04-395-8/2012. számú határozatával – alapul véve a korábbi bírósági döntést – megállapította a havi 80 ezer forint tartásdíjat, melynek folyósítását is megkezdték.

A tartásdíj állam által megelőlegezhető összege 2012-ben gyermekenként 14.250 Ft-ra csökkent. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 23. § (1) bekezdése alapján² a gyámhatóság a bíróság által a tartásdíj megfizetésére kötelező határozatában megállapított összeget, százalékos marasztalás esetében az alapösszeget előlegezi meg azzal, hogy a megelőlegezett gyermektartásdíj összege nem haladhatja meg gyermekenként az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 50%-át.

A Pest Megyei Kormányhivatal Ceglédi Járási Hivatala hivatalból észlelte³, hogy a korábbi hatásköri szabályok alapján eljáró első fokú hatóság hibásan állapította meg a megelőlegezett gyermektartásdíj összegét. Ezért azt a jogszabálynak megfelelő összegre, 80.000 forintról 14.250 forintra leszállította. A panaszos arról kapott határozatot, hogy 394.500 forintot vissza kell fizetnie.

A panaszos fellebbezése alapján a másodfokú hatóság – méltányosságból – eltekintett a már folyósított tartásdíj visszafizetésétől és annak összegét 2013. június 1-től 14.250 Ft/hó összegben állapította meg. A panaszos számára érthetetlen, hogy a díj megállapításánál miért nem veszik figyelembe a bíróság által megítélt összeget.

A szakminisztertől – megkeresésemben – arra kértem választ, hogy várható-e az állam által megelőlegezhető gyermektartásdíj összegének emelését eredményező jogszabály-módosítás, illetve olyan kiegészítő szabályozás, mely a gyermektartásdíj behajthatatlansága esetében vagy a jelentősen elhúzódó végrehajtási eljárásban támogatást nyújtana a gyermek eltartásához, illetve figyelembe venné a tartásdíj összegére vonatkozó bírósági döntést.

A szociális és családügyért felelős államtitkár az alábbiakról tájékoztattott:

A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 69/B. §-a szerint „a gyermektartásdíjról a szülők megegyezésének hiányában a bíróság dönt”. Ha a kötelezett a fizetési kötelezettségét nem teljesíti, a követelés behajtása érdekében bírósági végrehajtás kérhető a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény szerint, ám ha a követelés behajtása valamely okból átmenetileg lehetetlen, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) alapján – a jövőre vonatkozóan – a gyermektartásdíj megelőlegezése kérelmezhető. A Gyvt. a pénzbeli támogatások között szabályozza a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezését. A megelőlegezésre való jogosultság szociális rászorultsághoz kötött. Az állam a megelőlegezés során – a gyermek jogainak védelme érdekében – „háttérfelelősként”, átmenetileg lényegében a kötelezett helyett teljesít. Az állam által megelőlegezett összeget a tartásdíjra kötelezett személy köteles az államnak megtéríteni. A Gyvt. a meg nem térült összegnek az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezései szerinti, adók módjára történő behajtásáról rendelkezik.

² Megállapította: 2011. évi CLXVI. törvény 46. § (1). Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

³ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény 114. § (1) bekezdésében foglaltak alapján, ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. Az eljárás lefolytatására – az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi felhívás alapján indított eljárás kivételével – a hatóság csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult. Ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az érdemi ellenkérelem előterjesztéséig vonhatja vissza a döntését.

Tekintettel arra, hogy a gyermektartásdíj megelőlegezését lényegében eredménytelen bírósági végrehajtás előzi meg, a Gyvt. szerinti behajtás ún. „második körös” behajtásnak tekinthető. Értelemszerűen hatékonysága alacsony fokú, amit nem a szabályozás hiányossága, hanem a kötelezettek jövedelmi, vagyoni helyzete okozza. A Gyvt. 2011. december 31-ig hatályos szabályozása szerint a gyámhivatal elsősorban a tartásdíj megfizetésére kötelező bírósági határozatban megállapított gyermektartásdíj összeg megelőlegezéséről rendelkezett. A szabályozás azonban már akkor lehetővé tette ennél alacsonyabb összeg megállapítását is.

Az államtitkár kifejtette továbbá, hogy a szóban forgó módosítás több körülmény együttes figyelembe vételével történt. A jogosultak száma – a társadalmi folyamatok és az ellátásra vonatkozó szabályozás módosításának következményeként – évről évre emelkedett, és a bíróságok által megállapított gyermektartásdíj összegek is folyamatosan emelkedtek. Ezek a folyamatok egyre emelkedő mértékű többletforrás bevonását tették szükségessé. Így indokoltá vált az igényeknek és az állam teherviselő képességének összhangba hozatala. A szabályok módosításával maximálásra került a megelőlegezett gyermektartásdíj havi összege, meghatározva azt a támogatási szintet, melyet az állam a gyermek megélhetésének biztosításához a kötelezett helyett – legalábbis ezen ellátási jogcímen – nyújtani tud. A módosított rendelkezéseket a 2011. december 31-ét követően benyújtott kérelmek alapján indult eljárásokban kellett alkalmazni. Az addig megállapított ellátásokat a módosítás nem érintette.

Az állam a Gyvt.-ben meghatározott gyermekvédelmi támogatásokon és szolgáltatásokon túlmenően a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben szabályozott pénzbeli és természetbeni ellátásokkal, személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatásokkal is támogatja a családokat és a gyermek gondozását, nevelését ellátó személyt. A kifejezetten szociálpolitikai tartalmú ellátásokhoz tartoznak továbbá az egyéb társadalombiztosítási jellegű, járulékfizetésen alapuló ellátások; az ún. „univerzális” ellátások (pl. családi pótlék); a szociális tartalmú adókedvezmények is. A szociális biztonság, a minimális megélhetési szint biztosítására irányuló állami törekvések eredményessége ezen ellátások összességének és nem kizárólag egyetlen ellátásnak a görcső alá vételével ítélhető meg.

A kötelezett fizetési kötelezettsége – a későbbi gyermektartásdíj megelőlegezés során megállapított folyósítási összegtől függetlenül – a bírósági határozatban megállapított összegre áll fenn. Az tehát, hogy az állam a megelőlegezés során kifizetett összeg meg nem fizetése esetén annak adók módjára történő behajtását rendeli el, nem jelenti azt, hogy a kötelezett ezen időszakra a meg nem fizetett gyermektartásdíj tekintetében a bírósági végrehajtás alól mentesülne. Ezért nem helytálló az a feltételezés, amely szerint a megelőlegezhető összeg maximálása a kötelezettek az „alap” végrehajtási eljárásban mutatott fizetési hajlandóságának csökkenését eredményezi. Mindezek alapján a gyermektartásdíj megelőlegezés hatályos szabályozásának módosítását nem tartotta szükségesnek és indokoltnak.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet az Ajbt. határozza meg, amelynek 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági

felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat – a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

Az Ajb. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére*. Mindezek alapján az ügyben megállapítható vizsgálati hatásköröm.

Az alapjogok és alapelvek tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata szerint ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, 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.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint⁴ a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Lényeges, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog – a jogbiztonság követelményéhez hasonlóan – minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett.

3. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. 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. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét 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. Több ombudsmani jelentés megállapította, hogy a korábbi alkotmányi

⁴ Lsd. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat

felsorolás (család, állam, társadalom) egyben „rangsornak” is tekinthető: a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia. Ezt egészíti ki, *meghatározott esetekben pedig pótolja, illetve helyettesíti az állami intézményvédelem.* Ez a fajta sorrend fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermek legfőbb érdeke, de ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A gyermeknek e joga tehát megalapozza az állam alkotmányos köteleességét a gyermek fejlődésének védelmére.

Az ügy érdeme tekintetében

Az AJB-1666/2011. számú ombudsmani jelentés tartalmazza – többek között – a következőket: *„A gyermektartás állam általi megelőlegezése jogintézmény célja a gyermek érdekében történő, fejlődését magasabb szinten biztosító, létbiztonságát erősítő, életkörülményeit javító, sok esetben fenntartó tartás szülő helyetti nyújtása. Végső soron ez a nagyobb közösség, az államot alkotó polgárok közös felelősségvállalása a jövő nemzedékéért, az önhibájukon kívül nehéz helyzetbe került, de öngondoskodásra még képtelen gyermekkori polgárokért. Emellett megállapítható, hogy hazánkban nincs garantált előlegezett gyermektartásdíj, mert a jogi szabályozás számos korlátozó kitételt is tartalmaz.”* A szaktárca a biztos megkeresésére akkor kifejtette, hogy „szakmailag minden, a gyermek nagyobb anyagi biztonságát szolgáló további intézkedést támogatandónak tart”, ugyanakkor a pénzügyi ellátások jogosultsági feltételeinek megállapításakor kiemelten figyelemmel kell lenni az állam tényleges teljesítőképességére.

A gyermektartásdíj megelőlegezését a hivatkozott ombudsmani vizsgálat a jelenlegitől más aspektusból vizsgálta, de a jelentés a *jogintézmény kimerítő elemzését tartalmazza.* Arra is tekintettel, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 23. § (1) bekezdése módosulásával kialakult helyzet miatt az abban megfogalmazott érvelést még inkább aktuálisnak tekintem, ki szeretném emelni az alábbiakat:

„Természetesen az, hogy a meg nem fizetett tartásdíj behajtásának megkísérlésére hatósági intézményrendszeren keresztül van lehetőség – mindamelllett, hogy elvárt a jogállamban – megfelelő azon kötelezettség teljesítésére, hogy a gyermek védelmét az állam valamely intézményrendszer működtetésével biztosítsa. Az állam a „sajáttá váló” követelését, azaz a megelőlegezett tartásdíjat jellemzően eredményesebb módon és jogi eszközökkel, adók módjára hajtja be az adóstól. (...) különösen elvárható lenne a jogalkotótól annak áttekintése, hogy – ha nem is e szigorúbb behajtási móddal – milyen módon, milyen intézkedésekkel fokozható, emelhető a bíróság által megállapított gyermektartásdíj kötelezettől való behajtásának eredményessége és hatékonysága. (...) Álláspontom szerint egyensúlyi helyzetnek kell kialakulnia az állam teherbíró képessége, valamint azon kötelezettsége között, hogy a nehéz helyzetben lévő, tartásban jogellenesen – a tartásra kötelezett szülő mulasztása okán – nem részesülő gyermek mindenképp felett álló érdekét érvényesítse”. A hivatkozottak megvalósulás érdekében tett ombudsmani javaslatok eredményeként úgy módosultak a gyermektartásdíj megelőlegezésének szabályai, hogy sem a továbbfolyósítás, sem az ismételt megelőlegezés nem függ attól, hogy az adók módjára történő behajtás 3 éven keresztül hozott-e eredményt vagy sem. A javaslatok végrehajtási eljárás hatékonyabbá tételére vonatkozó részét ugyanakkor a szaktárca nem fogadta el, azóta is számos hasonló, a témát érintő panasz érkezik hivatalomhoz. Nemzetközi viszonylatban évente több alkalommal jelennek meg átfogó tanulmányok a tartási kötelezettség előmozdításának jogi megoldásaira. Visszatérő probléma a megelőlegezett, vagy biztosan igényelhető gyermektartásdíj. Több, a témát részletesen bemutató tanulmány⁵, elemzés⁶

⁵ Ld. Szepesházi Péter: Megoldási kísérletek a gyermektartásdíj behajtására egyes kontinentális európai országokban Családi jog, 2006. 4. évf./3. sz. 34-39. old.

⁶ Európai Tanács adatbázis:

http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/4_2_ii%20Child%20custody%20and%20maintenance.pdf;

megállapítja, hogy az állam által előlegezett gyermektartásdíj mértéke változó, de amennyiben bevezetésre került, különböző ösztönzőkkel próbálják elérni hatékonyságát, pl. büntető jogi eszközökkel, vagy rendkívül egyszerűen érthető, hozzáférhető formanyomtatványok alkalmazásával. „A behajtási, végrehajtási rend szigorúsága és a beépített hatósági automatizmusok, továbbá az önkéntes teljesítést elősegítő egyéb eszközök „békés egymás mellett élése” a döntő tényező. Önmagában sem a drákói szigor, sem az önkéntesség eröltetése nem vezet meggyőző eredményre, a kemény szankciók kilátásba helyezése a rendszeres, szándékos tartásdíjfizetés megfelelő ösztönzőivel azonban igen.”⁷

A megelőlegezett összeg maximálását eredményező jogszabály-módosításhoz fűzött miniszteri indokolás szerint az állam a megelőlegezés során – a gyermekek jogainak védelme érdekében – „háttérfelelősként”, lényegében a kötelezett helyett teljesít, átmeneti időszakban.

A korábbi, módosításig hatályos rendelkezések alapján a gyámhivatal a jogosult részére – főszabályként 100%-ban – a bíróság által a tartásdíj megfizetésére kötelező határozatban megállapított gyermektartásdíj összeget előlegezte meg. A támogatásban jelenleg, havonta több mint 11 000 gyermek részesül. *Az indokolás tartalmazza azt is, hogy a jogosultak száma évről évre emelkedik. A gazdasági válság eredményezte szűkülő költségvetési keretek következtében kialakult helyzet azonban már nem teszi lehetővé az állam teljes körű helytállását, így indokoltá vált az igényeknek és az állam teherviselő képességének összhangba hozatala.*

A megelőlegezett gyermektartásdíjnak meg nem térült összegét adók módjára kell behajtani az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezései szerint.⁸

A jogszabályi indokolás és a miniszteri válasz is tartalmazza, mennyire megnövekedett a bíróságok által megállapított gyermektartásdíj összegek mértéke. Ez – álláspontom szerint – éppen azt mutatja, hogy a mérlegelés következtében – a gazdasági folyamatok természetes velejárójaként, azokkal összefüggésben – a bíróság által megállapított összeg a gyermek megélhetéséhez nélkülözhetetlenül, szükséges fedezetéhez egyre magasabb összegekre van szükség.

A szociális jogok szférája a második generációs alkotmányos jogok közé tartozik, és ahogy erre az Alkotmánybíróság több határozatában utalt, e jogoknak nincs abszolút értékük. Ez azt jelenti, hogy megsértésük csak akkor állapítható meg, ha az állam szociális gondoskodása minimális határ alá esik. Az állam tehát köteles a gyermeket érintő különböző szociális juttatások jogszabályi hátterének kidolgozására, és e juttatások érvényesítésére.

A gyermek jogairól szóló New York-i Egyezmény rendelkezéseinek 27. cikke szerint „az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi a testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését”, igaz a „gyermek fejlődéséhez szükséges életkörülményeket” a szülőknek csak „lehetőségeik és anyagi eszközeik határai között” kell biztosítaniuk.

Az államnak nemcsak a 27. cikk 3. pontjában rögzített általános jellegű, a költségvetési korlátok („a rendelkezésükre álló erőforrások határai között”) miatt nehezen számonkérhető feladatai vannak e tekintetben, mert a 4. cikk a gyermektartásdíj belföldi és külföldi behajtását támogató intézkedéseket is kötelezővé tesz.

http://incss.org/INCSS_Home_Page.html; http://www.ejss.eu/table_of_content.aspx?sy=2012&pn=4; Több gyermekszegénységet vizsgáló Európai Unió kutatás is kitért arra, hogy az EU-ban a gyermekek tizenhárom százaléka él egy szülővel, és három ilyen gyermek közül egyet fenyeget a szegénység. Az esetek 90%-ában az egyedülálló szülő az anya, az egyszülős helyzet kialakulásához vezető főbb okok országonként eltérőek. Ld. <http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/downloadables.html>

⁷ Szepesházi Péter: A gyermektartásdíj megállapítása és behajtása egyes külföldi jogrendszerekben – a hazai adaptáció esélyei (Jogi tanulmányok, 2010. 14. évf. 3. sz.77-91. old.) Az Egyesült Államokban még az ún. öncsőddel (*bankruptcy proceeding*) sem lehet megszabadulni a gyermektartásdíj-hátraléktól – <http://www.ssc.wisc.edu/irp> 77.o.

⁸ Ld. Gyvt. 24.§ (8)

A 4. cikk szerint „az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést arra, hogy a gyermektartásdíjat behajtsák a szülőktől vagy a gyermekkel szemben pénzügyi felelősséggel tartozó bármely más személytől, saját területükön és külföldön egyaránt.”⁹

Egyetértek azzal az államtitkári állásponttal, mely szerint a minimális megélhetési szint biztosítására irányuló állami törekvések eredményessége az ellátások összességének és nem egy intézkedés vizsgálatával ítéhető meg. Szeretném azonban kiemelni, hogy a nehéz szociális helyzetben lévő, jellemzően egyedülálló szülő akkor él a tartásdíj megelőlegezése igénylésének a lehetőségével, amikor már hosszú hónapok, évek óta nem kap semmilyen pénzügyi támogatást a fizetésre kötelezettől. A gyermektartásdíj megelőlegezése szinte végső megoldás az évente kb. 10-11 ezer gyermek¹⁰ számára. A nemzetközi összehasonlításban is¹¹ rendkívül alacsony összeg komoly veszélynek teszi ki a tartásra szoruló gyermek ellátását. Amennyiben indokoltá vált „az igényeknek és az állam teherviselő képességének összhangba hozatala”, nem tartom célravezető megoldásnak a nemzetgazdaság jelenlegi teljesítőképessége miatt az egyik legrászorultabb csoportnak időszakosan, 3 + 3 évig előlegezhető összeg drasztikus csökkentését, amely az alap végrehajtási eljárások behajtási arányának a csökkenését is előidézheti.

Az államtitkár szerint a „második körös” behajtás alacsony hatékonyságát a kötelezettek jövedelmi, vagyoni helyzete okozza, nem a hajlandóság csökkenése, illetve nem a szabályozás hiányossága. A hivatalomhoz érkező, témát érintő beadványokból megállapítható, hogy a jogszabály módosítása nem segítette elő az alapeljárásban a végrehajtás sikerességét és a fizetési/teljesítési hajlandóságot csökkentette azáltal, hogy a kötelezett tudatában van annak, hogy a megelőlegezett gyermektartásdíjat ugyan adók módjára behajtják, de ez az összeg maximum havi 14.250 Ft lehet, mely nem tűnik megterhelő „fenyegetésnek”, szemben a bírósági eljárásban gondos mérlegelést követően megállapított, esetleg többszörös összeggel. A panaszosok nagy része abba a rétegbe tartozik, akik a kötelezettel – a fizetési hajlandóság hiánya miatt – nem tudnak együttműködni, megegyezni, de szociálisan olyan rászorultak, hogy ezt az összeget nem tudják nélkülözni. A lecsökkentett összeg miatt elképzelhető, hogy a jövőben tovább emelkedik a megelőlegezendő tartási eljárások száma. Ezért szükségesnek tartom áttekinteni az új szabály hatálybalépése óta eltelt időszak, közel két év tapasztalatait. Az adók módjára történő behajthatóság miatti „fenyegetettség”-nek – álláspontom szerint – a fizetési hajlandóságot is ösztönöznie kellene. A gyermek legfőbb érdeke, hogy a rá tekintettel megállapított gyermektartás ténylegesen minél hatékonyabban és gyorsabban eljusson hozzá. Álláspontom szerint ez a megoldás további akadályt gördít a gyermekek tartását megoldani próbálók számára.

Thomas Hammarberg, az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa számos alkalommal felhívta a figyelmet az emberi jogi megközelítésű költségvetési politika fontosságára, melynek 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 az ENSZ Gyermekjogi Egyezményére is, amelyben a részes felek elkötelezték magukat amellett, hogy az állam az elérhető források maximális kiterjesztésével biztosítja a gazdasági és szociális jogok érvényesülését. Az Egyezmény végrehajtása kapcsán az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága is rögzíti azt az elvárást – a pénzügyi válságtól függetlenül – hogy az általános elvek végrehajtása nem függhet a költségvetési korlátoktól. A Bizottság biztosítani kívánja, hogy a költségvetés kidolgozásakor és a rendelkezésre álló források elosztásakor a megkülönböztetés tilalma és a gyermekek legfőbb

⁹ Szepesházi Péter: A gyermektartásdíj megállapítása és behajtása egyes külföldi jogrendszerekben – a hazai adaptáció esélyei (Jogi tanulmányok, 2010. 14. évf. 3. sz.77-91. old.)

¹⁰ Ld. a jogszabályhoz fűzött miniszteri indokolás

¹¹ A kb. 47 Euró a Nyugat európai tartási összegek kb. negyede.

érdeke legyen a legfontosabb szempont.

Az államot a gyermekvédelmi feladatok ellátása tekintetében az Alaptörvény, valamint a nemzetközi kötelezettségvállalás alapján egyaránt fokozott felelősség terheli. Az Alaptörvény jelentésében hivatkozott cikkeiből és az Alkotmánybíróság határozataiból az állam által megelőlegezett gyermektartásdíj összege emelésének kötelezettsége ugyan közvetlenül nem vezethető le, ugyanakkor a nélkül gyermekek ezreinek az ellátása kerülhet veszélybe, állandósulhat a gyermekek tartásának elnehezülése, pedig a gyermekek legfőbb érdeke, hogy a reájuk tekintettel megállapított gyermektartás ténylegesen minél hatékonyabban és gyorsabban eljusson hozzájuk.

Álláspontom szerint a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek – más alapvető jogok mellett – a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. [Ld. pl. legutóbb AJB-4321/2013]

Összességében – álláspontom szerint – a gyermektartásdíj államilag megelőlegezett összegének az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 50%-ában való maximalizálása – amellet, hogy európai viszonylatban is kifejezetten alacsony mértékű – közvetlenül veszélyezteti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése, valamint a 37. §-a alapján – *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jelentésben kifejtettek figyelembe vételével készíttessen felmérést arról, hogy hogyan alakult az elmúlt két évben (a vonatkozó jogszabály módosítás óta) a gyermektartásdíjak megelőlegezésének gyakorlata, vizsgálta meg az érintettek egyéb szociális juttatásokban részesítésének alakulását, végül fontolja meg a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 23. § (1) bekezdése módosításának lehetőségét.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.