

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3557/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

**Az eljárás megindítása**

A panaszos és házastársa 2006-ban lakáscélú kölcsönt vettek fel, melynek része volt két gyermek vállalására szóló megelőlegező kölcsön is. 2010-ben örökbe fogadtak egy gyermeket, a második örökbefogadás azonban nem történt meg határidőben. Ezért visszafizették a kölcsönt.

A lakáscélú megelőlegező kölcsön visszafizetése alóli mentesülésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint a meddősegi eljáráson való részvétel mentesít a kölcsön visszafizetése alól. A panaszos azt sérelmezte, hogy a visszafizetési kötelezettség alól nem mentesülnek azok, akik örökbefogadással kívánnak eleget tenni lakás célú kölcsönszerződésben vállalt gyermekvállalási kötelezettségüknek, amit végül önhibájukon kívül – az örökbefogadási eljárás elhúzódása miatt – időben nem teljesítenek.

A panaszos – meggyőződése miatt – a meddősegi eljáráson való részvételt nem vállalta. A panaszos lezárult, saját ügyében nem kérte a segítségemet, de a probléma alapjogi szempontú vizsgálatát, az esetleges jogegyenlőséget sértő szabályozás elemzését igen.

Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének és a diszkrimináció tilalma sérelmének gyanúja, a feladat- és hatáskörömet szabályozó, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a 18. § (4) bekezdésére is – részben a panasz alapján, részben hivatalból vizsgálatot folytattam.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől arról, hogy milyen alternatív megoldási lehetőséget lát azok számára, akik a panaszoshoz hasonló helyzetbe kerülnek.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma: *A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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.* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)
- 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet, a lakáscélú állami támogatásokról
- 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet, az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről

**A megállapított tényállás**

Az emberi erőforrások minisztere szerint a lakáscélú állami támogatások örökbefogadás esetén történő visszafizetésével kapcsolatban előállhatnak olyan körülmények, amelyek hátrányosan érintik az örökbe fogadni kívánó szülőket. Ugyanakkor nem csak objektív okok befolyásolhatják az örökbefogadás megvalósulását/meg nem valósulását a leendő szülők oldaláról.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 80. § a) pontja értelmében a lakáscélú állami támogatásokról szóló Korm. rendelet előkészítése a nemzetgazdasági miniszter feladat- és hatáskörébe tartozik. Az emberi erőforrások minisztere azonban – szakkérdésben – tehet javaslatot a szabályozásra vonatkozóan.

Az emberi erőforrások minisztere arról is tájékoztatott, hogy megvizsgálja az *örökbefogadási eljárásban részt vevő szülők helyzetének könnyítése érdekében a jogszabálymódosítás lehetőségét, illetve a rájuk alkalmazható esetleges megoldásokat, és egyeztetést kezdeményez a Nemzetgazdasági Minisztériummal.*

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatásköröm tekintetében**

Feladat- és hatáskörömet az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (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 Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztosa – akár egy konkrét ügy, vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson.

Az ombudsman számára egy jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására az Ajbt. lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen 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.

Összességében: a feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon határozzák meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladat-, és jogkörömet, vagyis az alapvető jogok védelmét, el tudjam látni.

### **2. Az alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, miszerint – amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg – eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

2.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján 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.

2.2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése 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. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése pedig kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági 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 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, kiterjed az egész jogrendszerre.

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet szerint<sup>1</sup> kedvezmény nyújtható – többek között – új lakás építésére, emelet-ráépítésre, több gyermeket nevelők esetében nagyobb lakás vásárlására vagy lakás bővítésére stb., a megfelelő, jogszabályban részletesen meghatározott feltételek fennállása esetén.

A kedvezmény összege<sup>2</sup> – a feltételek fennállta esetén – az első gyermek után kilencszázezer forint, a második gyermek után egymillió-ötszázezer forint, a harmadik gyermek után egymillió-négy százezer forint, a negyedik gyermek után nyolcszázezer forint, minden további gyermek esetében kettőszázezer forint.

A gyermektelen fiatal házaspár<sup>3</sup> két születendő gyermek, egygyermekes fiatal házaspár további egy születendő gyermek vállalása esetén hitelintézet útján – a hitelintézet által megfelelőnek minősített ingatlanfedezet biztosítása esetén – jogosult a kedvezmény kölcsönként történő megelőlegezésére (a továbbiakban: *megelőlegező kölcsön*). A megelőlegező kölcsön futamidejére, kamattámogatására, valamint kamat- és költségmegállapítási feltételeire a jogszabály ugyancsak részletes szabályokat állapít meg.

---

<sup>1</sup> 5. § (2)

<sup>2</sup> Megállapította: 3/2005. (I. 12.) Korm. rendelet 6. § (4). Hatályos: 2005. II. 1-től. Ezt követően benyújtott támogatási kérelmekre kell alkalmazni.

<sup>3</sup> 5/A. § (2) bekezdés

A gyermekvállalás teljesítésére vonatkozó határidő, egyben a megelőlegezés időtartama egy gyermek esetében 4 év, két gyermek esetében 8 év. A gyermekvállalás határidőig történő igazolt teljesítése esetén a megelőlegező kölcsönnek az 5. § (4) bekezdése szerinti összegét az állam a hitelintézet részére közvetlenül megfizeti; ezzel az igénylő házaspár a kedvezményt igénybe vevőnek minősül. A megelőlegező kölcsön igénybevételére irányuló szerződésnek tartalmaznia kell az igénylő fiatal házaspár hozzájárulását ahhoz, hogy a gyermekvállalás teljesítését a Kincstár – a kincstári családtámogatási adatbázisban már rendelkezésre álló, és a hitelintézet által szolgáltatott adatokat összevetve – megállapítsa, valamint erről a hitelintézetet tájékoztassa. Amennyiben az igénylő házaspár nem tesz eleget a megelőlegező kölcsönszerződés lakásépítési (vásárlási) kedvezményé alakító szerződéskötési kötelezettségének, úgy a hitelintézet levélben felszólítja a támogatott személyt, hogy a szerződéskötésnek a felszólítás szerinti 15 napos határidőn belül tegyen eleget. Ennek elmulasztása esetén a szerződés a felszólítást követő 16. napon a támogatott személy nyilatkozattételének elmulasztásával megvalósuló ráutaló magatartásával létrejön.

A vállalt gyermek(ek) megszületéséig, de legfeljebb az erre vonatkozó határidő lejártáig az igénylő házaspárt a megelőlegező kölcsönre vonatkozó szerződés alapján fizetési kötelezettség – kivéve az igénylő házaspár által kezdeményezett szerződésmódosítással összefüggő költségeket – nem terheli. Ezen időszak alatt a megelőlegező kölcsön törlesztése folyamán a 13. § (2) bekezdése szerint felszámítható ellenszolgáltatásokat (kamatot, költséget és egyéb ellenszolgáltatást) a folyósító hitelintézet részére közvetlenül az állam téríti meg.

A gyermekvállalás teljesítéseként kell elfogadni<sup>4</sup> az építettő, a vásárló *örökbefogadott, valamint bírósági vagy hatósági határozat következtében utóbb a háztartásába került vér szerinti gyermekét*. A gyermekvállalás teljesítését a Kincstár a fent említett hozzájárulás alapján megállapítja.

Ha az igénylő házaspár gyermekvállalását *nem vagy csak részben teljesíti*, úgy a megelőlegező kölcsön meg nem született gyermekre eső részét köteles – a gyermekvállalási határidő leteltét követő hónap első napjától kezdődően, a futamidő végéig – a hitelintézet részére visszafizetni. Amennyiben az igénylő házaspár a gyermekvállalását nem teljesíti, de a 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet szerinti *egészségügyi szolgáltató igazolja, hogy az igénylő házaspár*

*a) a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető meddőségkezelési eljárásokról szóló 49/1997. (XII. 17.) NM rendelet szerinti maximális alkalommal in vitro fertilizáció (a továbbiakban: IVF) kezelésen részt vett, vagy b) a gyermekvállalását azért nem tudta teljesíteni, mert vele szemben az IVF kezelés megkezdése előtt, vagy az IVF kezelése közben a 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet 1. § (2) bekezdése szerinti kizáró egészségügyi ok merült fel, a megelőlegezés ideje alatt az állam által megfizetett ellenszolgáltatásokat nem, hanem kizárólag a megelőlegező kölcsön tőkeösszegét kell visszafizetnie, feltéve, ha a megelőlegező kölcsönszerződés megkötésének időpontja megelőzi a kizáró ok megállapításának első időpontját.*

A jelenlegi társadalmi változások, ennek kapcsán a demográfiai adatok<sup>5</sup> alapján nem vitatható, hogy egyre későbbi időpontban válhat bizonyossá orvosi szempontból, hogy akár az első, akár a második gyermek megszületésére nincs lehetőség, illetve az sem kizárt, hogy a család – mint a panaszos – nem vállalja a mesterséges eljárást, hanem örökbefogadással kívánja teljesíteni szerződési kötelezettségét.

---

<sup>4</sup> Megállapította: 165/2008. (VI. 27.) Korm. rendelet 3. §. Hatályos: 2008. VI. 30-tól. Ezt követően megkötött szerződésekre kell alkalmazni. Lásd még: 165/2008. (VI. 27.) Korm. rendelet 8-9. §, 10. § (5).

<sup>5</sup> Ld.: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/hazaitermekenysege.pdf> (pl.2. ábra A termékenység változása az anyák korcsoportja szerint, 2010) A 30 évesnél idősebb anyák hányada: 1990 és 2000 között 18%-ról 29%-ra emelkedett. Forrás: <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a498.pdf>

A szerződő fél abban az esetben, ha a jogszabályban meghatározott határidőt önhibáján kívül, az örökbefogadási eljárás elhúzódása miatt lépi túl, semmilyen kedvezménnyel nem élhet.

A kormányrendelet már ismertetett, 5/A. §-ának (11) bekezdés a) és b) pontjában foglalt, *mentesülésre vonatkozó rendelkezések* szerint a meddősegi eljáráson való részvétel mentesít a szóban forgó kölcsön visszafizetése alól. A hátrányos megkülönböztetés tilalma olyan alapjog, ami – az Alkotmánybírósághoz hasonlóan – az alapvető jogok biztosa és a korábbi országgyűlési biztosok gyakorlatában is a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként érvényesül.

Minderre tekintettel a panaszos által felvetett probléma kapcsán azt vizsgáltam, *lehet-e alkotmányos indoka annak, hogy a hitelfelvevő az örökbefogadási eljárás esetén nem élhet kedvezmény (mentesülés, felfüggesztés vagy utólagos beszámítás, stb.) lehetőségével.*

A lakáscélú állami támogatások *célja*, hogy gyermekvállalásra ösztönözze a családokat. Napjainkban amellet, hogy a jogalkotó által kimondott cél a születendő gyermekek számának növelése, rendkívül fontos társadalmi érdek az is, hogy minél több gyermek nevelkedjen családban. Ezért a jogszabály a vér szerinti gyermek mellett az örökbe fogadott gyermeket nevelő szülők számára is biztosítja a lakáscélú kedvezményt.

A jogszabály szerint<sup>6</sup> a gyermekvállalás teljesítéseként kell elfogadni az építettő, a vásárló örökbefogadott, valamint bírósági vagy hatósági határozat következtében utóbb a háztartásába került vér szerinti gyermekét. A gyermekvállalás teljesítését a Kincstár a hitelintézet hozzájárulása alapján állapítja meg. A gyermekvállalás teljesülése vagy nem teljesülése természetesen a szerződéskötéskor sem lehet bizonyos. Az teljes mértékben indokolható, hogy egy komoly orvosi beavatkozáson részt vevő nőt sikertelenség esetén – orvosi szakvélemény alapján – a jogalkotó mentesíti a kedvezmény visszafizetése alól.

Tény, hogy az örökbefogadás – a gyermekek érdekeit védő garanciális okok miatt – általában időigényes eljárás. *A kölcsön visszafizetése alóli mentesülés szabályai azonban nem tartalmazzák az örökbefogadási eljárás elhúzódása esetére a visszafizetés felfüggesztésének, illetve az az alóli mentesülésnek a lehetőségét.* Az örökbefogadási eljárásban részt vevők helyzetének könnyítése, a gyermekek nevelése érdekében a lakáshelyzet javítása azonos jogalkotói célként fogalmazódik meg, mint a gyermekvállalás ösztönzése.

Álláspontom szerint az örökbefogadási eljárás sikertelensége, vagy az eljárás elhúzódása esetén nincs olyan indok, amely kizárná, hogy a jogszabály ne tartalmazzon valamilyen, a határidőt akár csak egyszer meghosszabbító kedvezmény igénybevételének lehetőségét.

Minderre tekintettel – álláspontom szerint – célszerű lenne a meglévő visszafizetés alóli mentességi szabályok mellett – a kormányrendeletben szereplő IPV eljárás részletszabályaihoz hasonlóan – az örökbefogadási eljárás esetén követendő szabályok, esetleg határidő-hosszabbító rendelkezések bevezetése. Indokolt lehet továbbá a behajtási eljárás felfüggesztésére, vagy – kellő garanciák mellett – az utólagosan jogerőre emelkedő örökbefogadás esetén az utólag családba került gyermekekre vonatkozó beszámítás alkalmazása is.<sup>7</sup>

Összességében megállapítom, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet kedvezményekre vonatkozó szabályainak hiányosságai közvetlenül veszélyeztetik és állandósítják *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az érvényesülését.*

---

<sup>6</sup> Megállapította: 165/2008. (VI. 27.) Korm. rendelet 3. §. Hatályos: 2008. VI. 30-tól. Ezt követően megkötött szerződésekre kell alkalmazni. Lásd még: 165/2008. (VI. 27.) Korm. rendelet 8-9. §, 10. § (5).

<sup>7</sup> Egyedi ügyben folytatott vizsgálata alapján OBH-1156/1998. sz. jelentésében a biztos az akkori hasonló szabályozást a jogegyenlőséget sértőnek tartva megállapította, hogy a vállalt és várt gyermekszületés elmaradása – az állampolgárok számára is hátrányos, és előre nem látható (...) "nem elvárható" a gyermektelen pároktól, hogy évekkal a vállalt határidő lejárta előtt lemondjanak a saját gyermekről, és eljárást indítsanak az örökbefogadás érdekében.

## **Intézkedésem**

A vizsgálatom során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság állandó és közvetlen veszélyének megszüntetése, és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajb. 37. §-a alapján – *felkérem a nemzetgazdasági minisztert*, hogy – az emberi erőforrások miniszterének javaslatai alapján, vele együttműködve – tekintse át és vizsgálja felül a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet lakáscélú megelőlegező kölcsönre vonatkozó szabályait, és kezdeményezze – a jelentésemben foglaltak figyelembevételével – azok módosítását, illetve kiegészítését.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.