

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1884/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

Az eljárás megindítása

Egy panaszos beadvánnyal fordult hozzám a családi otthonteremtési kedvezmény (a továbbiakban: CSOK) szabályozásával összefüggésben. A beadványozó leírta, hogy gyermeke 2015 augusztusában ugyan betöltötte a 20. életévét, ennek ellenére azonban jelenleg végzős középiskolai tanuló. Nem világos számára, hogy az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.rendelet) értelmező rendelkezései értelmében gyermeke a CSOK-ra jogosító gyermeknek minősül-e. A Korm.rendelet 3. § 4. pontja értelmében ugyanis a 20. életévét betöltött gyermek csak abban az esetben jogosít a CSOK igénybevételére, amennyiben *bb)* a 20. életévét már betöltötte, de felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanul és a 25. életévét még nem töltötte be, vagy *bc)* a 20. életévét már betöltötte, de megváltozott munkaképességű személy és ez az állapota legalább egy éve tart, vagy egy év alatt előreláthatóan nem szűnik meg.

Az érintett jogi szabályozást áttekintettem, és megállapítottam, hogy azzal összefüggésben nem tudok egyértelmű tájékoztatást nyújtani a beadványozó számára. A Korm.rendelet szövegszerű értelmezése alapján ugyanis úgy tűnik, a 20. életévét betöltött, nappali tagozatos középiskolás gyermeke nem minősül a CSOK igénylése szempontjából gyermeknek, ez azonban ellentétben állni látszik a jogalkotó szándékával, amely szerint a gyermek nappali képzésben való részvételének ténye (felsőfokú tanulmányok esetén) 25 éves koráig megalapozza, hogy őt a CSOK igénylésénél számításba vegyék. Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján nem volt kizárható, hogy a sérelmezett helyzet természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §. (4) bekezdése alapján, kivizsgálására hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek során a nemzetgazdasági minisztertől kértem tájékoztatást.

Alkotmányossági vizsgálatomat a szoros tárgyi összefüggés okán utóbb kiterjesztettem a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthonteremtési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet azonos tartalmú rendelkezéseire is.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

- a hátrányos megkülönböztetés tilalma (*Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „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.”*)

Alkalmazott jogszabályok

- az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: CSOK rendelet)
- a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthonteremtési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A CSOK rendelet 3. § 4. b) pontja értelmében gyermek: aki az igénylő vér szerinti vagy örökbefogadott eltartottja és *ba)* a 20. életévét még nem töltötte be, *bb)* a 20. életévét már betöltötte, de felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanul és a 25. életévét még nem töltötte be, vagy *bc)* a 20. életévét már betöltötte, de megváltozott munkaképességű személy és ez az állapota legalább egy éve tart, vagy egy év alatt előreláthatóan nem szűnik meg;

A 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdésének 3. b) pontja a fentiekkel összhangban akként rendelkezik, hogy gyermeknek mindősül aki az igénylő vér szerinti vagy örökbefogadott eltartottja, és ba) a 20. életévét még nem töltötte be, bb) a 20. életévét már betöltötte, de felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanul és a 25. életévét még nem töltötte be, vagy bc) a 20. életévét már betöltötte, de megváltozott munkaképességű személy és ez az állapota legalább egy éve tart, vagy egy év alatt előreláthatóan nem szűnik meg;

A nemzetgazdasági miniszterhez címzett megkeresésemben elsősorban arra a kérdésre kerestem a választ, hogy teremt-e jogosultságot a 20. életévét betöltött, középiskolai tanulmányait nappali tagozaton folytató gyermek a CSOK igénybevétele tekintetében, amennyiben a felsőfokú tanulmányokat folytató gyermekkel szemben ez nem így van, úgy mi az ennek háttérében lévő jogalkotói megfontolás.

A nemzetgazdasági miniszter megbízásából a pénzügyekért felelős államtitkár a következő tájékoztatást adta számomra.

A tárca szakmai véleménye alapján a CSOK rendelet 3. § (1) bekezdésének 4. pontja alapján a családi otthonderemelési kedvezmény a 20. életévét be nem töltött gyermekekre, továbbá a 20. életévét betöltött, de a 25. életévét még nem betöltött, felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanuló, az igénylő vér szerinti vagy örökbefogadott, az igénylő által eltartott gyermek után igényelhető. Ezen túlmenően támogatás igényelhető a 20. életévét már betöltött, de megváltozott munkaképességű, az igénylő által eltartott személy után is, ha az állapota legalább egy éve tart vagy egy év alatt előreláthatóan nem szűnik meg.

A jogalkotó azt a tapasztalatot vette alapul, hogy a tanulók középfokú oktatási intézményben jellemzően a 20. életévük betöltéséig végeznek tanulmányokat. A középfokú tanulmányokat követően vagy felsőoktatási intézményben folytatják tovább tanulmányaikat vagy megpróbálnak elhelyezkedni a munkaerőpiacon. Utóbbi esetben már akár igénylőként tudnak megjelenni támogatási rendszerben. A szabályozás az esetleges egészségkárosodásra figyelemmel – korhatártól függetlenül – lehetővé teszi a támogatás igénybevételét, amennyiben a középfokú oktatási intézményből kikerült személyt a rehabilitációs hatóság megváltozott munkaképességűnek minősíti.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (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 szerint az alapvető jogok biztosára a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalbóli vizsgálatot egy magánszemély jelzése is megalapozhatja.

Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény 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, a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

Az Ajbt. 37.§ értelmében, ha az alapvető jogok biztosa 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 a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

II. A vizsgált alapjogok 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 Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét. E rendelkezés értelmében 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 Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.[...]” (9/1990. (IV. 25.) AB határozat) Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként nyert értelmezést, szoros összefüggésben az emberi méltósághoz való joggal. Alapvető elv, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, csak az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét sértő megkülönböztetés.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában, ha a megkülönböztetés valamely alapjog vonatkozásában áll fenn, a testület annak alkotmányosságát az alapjog-korlátozás általános tesztje, a szükségesség-arányosság teszt alapján vizsgálja. Amennyiben a megkülönböztetés nem alapjogra vonatkozik, a testület az ésszerűségi tesztet alkalmazza. E teszt gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági- és az indokolhatósági próbából áll.

Az összehasonlíthatósági próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő jogalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.

Amennyiben megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e, vagyis a különbségtétel igazolható-e, van-e ésszerű indoka, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

Az Alkotmánybíróság számos döntésében vizsgálta a különböző állami juttatások (támogatások, adókedvezmények) alkotmányosságát. A testület a 11/2003. (IV. 9.) AB határozatában is kimondta, hogy nincs senkinek joga arra, hogy ilyen, úgynevezett *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Az *ex gratia* juttatásoknál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosult kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzője meghatározása tekintetében.

Ha a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. (16/1991. (IV. 20.) AB határozat)

Sem a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, méltányossági, az eltérő társadalmi helyzetekre figyelemmel levő egyéb szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során a személyek között ne különböztethetne, ha ezzel egyébként alkotmányos követelményeket nem sért.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A hatályos jogszabályok értelmében a 20. életévüket betöltött személyek bizonyos esetekben a CSOK igénylése szempontjából gyermeknek minősülnek. Ez az érintett személy oktatási rendszerben való részvételéhez köthetően abban az esetben van így, ha a fiatal az igénylő vér szerinti vagy örökbefogadott eltartottja, a 25. életévét még nem töltötte be és felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanul. (Gyermeknek minősül továbbá az érintett akkor is, ha az igénylő vér szerinti vagy örökbefogadott eltartottja 20. életévét már betöltötte, de megváltozott munkaképességű személy és ez az állapota legalább egy éve tart, vagy egy év alatt előreláthatóan nem szűnik meg.)

Nem rendelkeznek a jogszabályok arról az esetről, amikor az érintett, a 20-25 év közötti, az igénylő által eltartott fiatal még bármilyen okból, de középiskolában folytat nappali rendszerű iskolai oktatásban tanulmányokat. Ennek elvi lehetősége a hatályos jogszabályi környezetben fennáll, hiszen a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 60.§ (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a tanuló attól az évtől kezdődően, amelyben gimnázium és szakképző iskola esetén huszonötödik életévét betölti, kizárólag felnőttoktatásban kezdhet új tanévet. A 25. életévét be nem töltött fiatal nappali rendszerű középiskolai oktatásban való részvétele tehát a jogszabály által biztosított elvi lehetőség.

A CSOK mint állami támogatás ex gratia juttatásnak minősül. A jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosult kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzői meghatározása tekintetében. Mérlegelési joga csak legvégső esetben, akkor korlátozható, ha a nem egyenlő kezelésnek nincs ésszerű oka, azaz az önkényes. Ennek megállapítása során tehát az ésszerűségi teszt alkalmazása indokolt.

A konkrét esetben a homogén csoportot a köznevelés illetve a felsőoktatás rendszerében résztvevő, tanulmányaikat folytató fiatalok jelentik. Összehasonlítható csoportba tartoznak egyfelől a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányaikat folytató, 20-25 év közötti eltartott személyek, másfelől pedig a nappali rendszerű oktatásban középiskolai tanulmányaikat folytató, 20-25 év közötti eltartott személyek. A CSOK rendeletek mindazonáltal csak a felsőoktatási tanulmányokat folytató személyi kört vonják be a CSOK igénylése szempontjából releváns gyermeki körbe, a velük azonos életkorú és szintén eltartott státuszú középiskolásokat azonban nem. Felmerül a kérdés, hogy e jogalkotói döntésnek ésszerű oka van-e. A beérkezett válasz értelmében a szabályozás kialakítása során a jogalkotó azt a tapasztalatot vette alapul, hogy „a tanulók középfokú oktatási intézményben jellemzően a 20. életévük betöltéséig végeznek tanulmányokat.

A középfokú tanulmányokat követően vagy felsőoktatási intézményben folytatják tovább tanulmányaikat vagy megpróbálnak elhelyezkedni a munkaerőpiacon.” A jogalkotói döntés indoka tehát az a gyakorlati tapasztalat, hogy nem jellemző, hogy valaki a 20. életéve betöltését követően nappali rendszerű oktatás keretében középiskolába járjon. Egy esetkör csekély gyakorisága azonban önmagában – más, érdemi érvek hiányában – álláspontom szerint nem indokolja meggyőzően és ésszerű módon azt, hogy a jogalkotó kizárja a ritka esetkör alá eső személyeket illetve családjukat egy támogatásból. Hiszen amennyiben a jogalkotó szándéka az volt, hogy azokat a családokat is támogatásban részesítse, ahol a 20. életévüket betöltött gyermekek azért eltartottak, mert tanulmányokat folytatnak, nincs – és a nemzetgazdasági tárca válasza alapján sem látható – ésszerű oka annak, hogy a tanulmányok közép- vagy felsőfokú jellege alapján tegyenek különbséget a jogszabályok az igénylést megalapozó „gyermeki” státusz kialakítása során.

Tekintettel az esetkörnek a nemzetgazdasági tárca tájékoztatása szerinti csekély gyakoriságára, e döntésnek költségvetési, gazdaságossági okai sem lehetnek. Mindazonáltal a középiskolai tanulmányokat folytató személyi kör kizárása ésszerű ok nélkül hátrányosan érinti az e körbe tartozó családokat.

Az egyenlő bánásmód követelménye sérelme megállapításának alapvető feltétele, hogy a különbségtétel összefüggésben álljon az emberi méltósághoz fűződő joggal, sértse az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét. Jelen esetben a különbségtétel oka egy objektív körülmény (a gyermek által folytatott tanulmányok jellege), így a különbségtétel méltóságsértő jellege nem állapítható meg. Mindazonáltal a szabályozás nem tesz eleget az ex gratia juttatásokkal szembeni minimális követelménynek, azaz annak, hogy a jogosulti kör kiválasztása ésszerű alapokon nyugodjék, és ne legyen önkényes. Ezért – az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének megállapítása hiányában is – fontosnak tartom, hogy rávilágítsak a különbségtétel ésszerűtlen jellegére annak érdekében, hogy megszűnjék az a visszás, lényegében ésszerű ok nélkül fennálló jogszabályi helyzet, amelynek következtében pusztán tanulmányaik közép- vagy felsőfokú jellegére tekintettel nem részesül bizonyos juttatásokban egy adott személyi kör.

Intézkedés

A jelentésben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy fontolja meg az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról a 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet, valamint a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthonteremtési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a felsőoktatási tanulmányaikat folytatókkal azonos módon, a középiskolai tanulmányaikat nappali rendszerű iskolai oktatásban folytató 20-25. év közötti eltartottak is gyermeknek minősüljenek a CSOK igénylése szempontjából.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.