

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4321/2016. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-3637/2016, 1150/2016, 2223/2016, 2345/2016, 2353/2016)

Előadó: dr. Nagy-Megyeri Linda

### **A vizsgálat megindulása**

2015 folyamán több panaszos beadvánnyal fordult a Hivatalomhoz a családi pótlék igénylésével kapcsolatos, részben nemzetközi elemeket tartalmazó hatósági eljárások elhúzódása miatt. A panaszosok alapvetően a Magyar Államkincstár (továbbiakban: MÁK), illetve Budapest Főváros Kormányhivatalának hallgatását, az eljárási határidők elmulasztását sérelmezték.

Tekintettel arra, hogy a beérkezett panaszbeadványok nyomán felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, valamint az ellátásra jogosultak tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján – az egyes ügyeket egy átfogó jellegű áttekintés érdekében – vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján megkeresésemben felkértem a Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: BFKH) kormány megbízottját, hogy a panaszbeadványokkal kapcsolatos hivatalos iratmásolatok megküldése mellett a hivatali eljárási idő elhúzódásának okáról, szakmai és jogi álláspontjáról részletesen tájékoztasson.

### **Az érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elve és a 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.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés),
- a tisztességes hatósági 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**

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (a továbbiakban: Szmtv.);
- a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet (a továbbiakban: EK rendelet);
- a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet (továbbiakban: EK Vhr.);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII.30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Cst. Vhr.).

## **A megállapított tényállás**

1. 2015 folyamán több panaszos is beadvánnyal fordult a családtámogatások igénylésével kapcsolatos eljárás elhúzódása miatt Hivatalomhoz, *e beadványok a következőképp összegezhetőek.*

1.1 Az *AJB-4321/2016. számú ügyben* a panaszos 2015 júliusában a MÁK debreceni igazgatóságához fordult családi pótlék megszüntetése érdekében, mivel a családjával külföldre kívánt költözni, munkát vállalni. Tekintettel arra, hogy ez a terv meghíusult, 2015 szeptemberében ismételten kérte a családi pótlék folyósítását, amelyet mind a mai napig nem kapott meg.

1.2 Az *AJB-2345/2016. számú ügyben* a panaszos ismertette, hogy 2015 októbere óta sem családi pótlékot, sem anyasági támogatást nem folyósít számára a MÁK illetékes igazgatósága. Előadta, hogy telefonhívásaira, e-mailes megkereséseire a hatóság nem válaszol.

1.3 Az *AJB-1150/2016. számú ügyben* a panaszos ismertette, hogy férje Németországban dolgozik, az eltérő összegű családi ellátások miatt 2014 júliusában igényelték a német hatóságtól a németországi és a magyarországi családi pótlék különbözetét. A német hatóság megküldte számukra az E401 és E411-es számú nyomtatványokat, azzal, hogy az illetékes magyar hatósággal töltsék ki és 2014. augusztus 28-ig küldjék vissza. A panaszos postázta az iratokat a MÁK Budapesti és Pest Megyei Igazgatóság Nemzetközi Kapcsolatok Osztálya (továbbiakban: Igazgatóság) címére. 2014. október 15-én kelt levélben az Igazgatóság hiánypótlásra szólította fel, amelynek 2014. október 30-án eleget tett. Ezt követően többször érdeklődött telefonon az ügye állásáról, 2014. december 15-én azt a tájékoztatást kapta, hogy további adatok bekérése miatt az Igazgatóság megkereste a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervét. A panaszos szerint a három hónapos ügyintézési határidő már 2014. november 23-án lejárt, a kért nyomtatványokat azonban a panasz benyújtásának napjáig az Igazgatóságtól nem kapta meg. Az ügyintézés elhúzódása miatt 2014 szeptembere óta családi pótlékban nem részesül, mivel 2014 szeptemberétől a Magyarországról folyósított családi pótlékot a panaszos lemondta, mivel augusztusban a család Németországba költözött.

1.4 Az *AJB-3637/2016. számú ügyben* a panaszos arról számolt be, hogy 2015. február 1-e június 30-a között Luxemburgban dolgozott, gyermekeivel már korábban ott éltek. A családi pótlékot ott igényelte meg, amelynek folyósításához olyan magyarországi igazolás szükséges, amely bizonyítja, hogy Magyarországon nem részesül ilyen ellátásban. A kérelmet 2015. szeptember 7-én nyújtotta be. A szükséges igazolást 2016 februárjáig nem adta ki a magyar hatóság, de a BFKH ügyintézőjétől azt az információt kapta, hogy azt 2015. december 17-én kiküldték Luxemburgba. Az iratmásolat azonban nem volt fellelhető a BFKH nyilvántartásában.

1.5 Az *AJB-2353/2016. számú ügyben* a panaszos előadta, hogy még 2015. október 12-én nyújtott be GYES iránti kérelmet a BFKH-hoz. Ezt követően átirányították a BFKH Családtámogatási Főosztályához, majd a BFKH Családtámogatási Főosztály Családtámogatási Osztály 7-hez. A panaszos magyar állampolgár, magyarországi lakhellyel és munkahellyel, férje szlovák állampolgár, így az ügyét a Nemzetközi Ügyek Osztályára tették át. Panaszos sérelmezi, hogy kérelme beadása óta semmilyen választ nem kapott a hatóságtól.

2. A BFKH *kormány megbízottja* által adott válaszok a fent felsorolt panaszok jellegére tekintettel hasonlóak voltak. A *kormány megbízott valamennyi esetben* arról adott tájékoztatást, hogy a BFKH Családtámogatási Főosztályának családi pótlék folyósításával kapcsolatos ügykörökben jogelődje a MÁK Budapesti és Pest Megyei Igazgatósága volt. A kormány megbízott álláspontja szerint a fenti panaszügyekben az eljáró Családtámogatási Főosztály eljárása szakmailag megalapozott volt, azonban az ügyintézési határidő túllépése miatt maga az ügyintézés menete nem tekinthető elfogadhatónak. Mindezek alapján azt is jelezte, hogy felszólította az érintett szervezeti egységek vezetőit a jogszabályban előírt ügyintézési határidők fokozott betartására.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Cst. 3. § (1) bekezdése szerint a családnak, mint Magyarország legfontosabb nemzeti erőforrásának és a magyar társadalom alapvető egységének a sokoldalú segítése, a családi élet biztonságának, a gyermekvállalás feltételeinek, valamint a család és a munka összeegyeztetésének javítása az állam egyik fontos feladata.

A Ket. 16. § (1) bekezdése szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását. 2015. április 1-el a családtámogatási és lakáscélú állami támogatásokkal összefüggő feladatok is a kormányhivatalok hatáskörébe kerültek. Tekintettel arra, hogy a kormányhivatalok hatósági feladatokat látnak el, tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

## **II. A vizsgált alapjogok és alkotmányos elvek tekintetében**

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. 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*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában 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 azt 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, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében és az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése és a 67. § (1) bekezdése szövegével, akkor megállapítható, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve* és a *gyermekek jogainak védelme* tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírószági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, 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 eddig kialakított alkotmánybírószági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*”. Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot*, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félre tételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges, potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

A *közigazgatás törvényessége* akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. *A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.*

3. 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 mindenkiel 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, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermek jogán járó társadalombiztosítási juttatások biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 25. cikk 1. pontja értelmében a részes államok elismerik minden gyermeknek a szociális biztonsághoz, így a társadalombiztosítás juttatásaihoz való jogát, és megteszik a szükséges intézkedéseket arra, hogy hazai jogszabályaiknak megfelelően biztosítsák e jog teljes megvalósulását. Az Egyezmény 25. 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.

### **III. Az ügy érdemében**

1. Amint azt az *AJB-1068/2016 számon kiadott, a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal családtámogatási ügyinek elbűzódása miatt készített jelentésben* már elvi élel rögzítettem, az Európai Unió céljaként megfogalmazott négy szabadságelvet – az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlását – az alapító szerződés tartalmazza.

A Római Szerződésben a dolgozóknak és az önálló vállalkozóknak, valamint családtagjaiknak biztosított mozgás szabadsága sokat veszítene hatásából, ha e jogok gyakorlása közben ezeknek a személyeknek kockáztatniuk kellene szociális ellátásaikat. Az Európai Unióban a tagállamok szociális védelmi rendszerei nem harmonizáltak, vagyis a jogosultság feltételeiről, az ellátások köréről, azok színvonaláról, illetve a finanszírozási forrásokról, a jogosultság mértékéről a tagállamok szabadon döntenek. A *harmonizáció helyett tehát a szociális biztonság területén a koordináció elve* érvényesül.

2010. május 1-jével hatályba léptek a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló új uniós rendeletek, az EK Rendelet és az EK Rendelet Vhr., amelyek közvetlenül és kötelezően alkalmazandóak az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes tagállamok, azaz az ún. EGT tagállamok<sup>1</sup> állampolgáira és ezek családtagjaira.

Az érintett személyi kör kapcsán lényeges, hogy az uniós rendeletek alkalmazása tekintetében a Cst. személyi hatályról rendelkező 2. §-a alapján két csoport érintett, ezek

- az Szmvtv. szerinti *szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező azon személyek*, akik az ellátás igénylésének időpontjában a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát a Magyar Köztársaság területén gyakorolják, és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkeznek. Ennek alapján *EGT állampolgár és az EGT állampolgár harmadik országbeli családtagja* – biztosítási viszony létesítésétől függetlenül – *jogosult lehet családtámogatási ellátásokra*, amennyiben 3 hónapot meghaladó tartózkodási joggal és bejelentett lakcímmel rendelkezik, és esetében a Cst. egyéb jogosultsági feltételei is fennállnak;
- az uniós rendeletekben meghatározott körbe tartozó személyek; amely ügyekben a magyar nemzeti szabályozást megelőzően az uniós rendeletek szerinti feltételek vizsgálandók.

<sup>1</sup> Az EGT tagállamok: az Európai Unió 27 tagállama és Norvégia, Liechtenstein és Izland.

*Jogszabály rendezí, hogy mely tagállamból részesül egy család ellátásban, közigazgatási eljárás keretében határozzák azt meg, hogy az adott tagállam joga alkalmazandó-e elsődlegesen a családi ellátások folyósítása tekintetében. Nem az ügyfél döntése tehát a döntő abban, hogy mely tagállam folyósít ellátást a részére, hanem az uniós rendeletek jelölik ki azt – az ügyben érintett – tagállamot, amely a családi ellátásokat folyósítani köteles a saját, nemzeti jogszabályai alapján. Fontos, hogy ezen ügyek esetében önmagában az állampolgárság nem meghatározó (az a tény, hogy valaki magyar állampolgár, önmagában nem jogosít magyar családi ellátásokra).*

Az EGT tagállamaiban a családi ellátások fajtái eltérőek (pl. nem találunk a magyar családi pótlékkal teljesen azonos másik tagállambeli családi ellátás-típust a jogosultsági feltételeket, az összegeket és az ellátás időtartamát, gyakoriságát tekintve), azonban *az egyes tagállamok családi ellátásait az uniós rendeletek alkalmazásakor együttesen kell figyelembe venni.* Magyar vonatkozásban – a Cst. vhr. 27/F. § (1) bekezdése értelmében – a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendelet alkalmazása szempontjából *pénzbeli családi ellátás a családi pótlék, a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás és a gyermekgondozási díj.*

*A családot, mint egészet kell figyelembe venni az eljárás, illetve a tényállás tisztázása során (egységesség elve),* akkor is, ha az ellátást – azon tagállamként, akinek joga az adott ügyben elsődlegesen alkalmazandó – főellátásként, valamint akkor is, ha kiegészítésként kell elbírálni. A közösségi jogszabályok alkalmazása esetén általánosan követendő gyakorlat, hogy mindkét szülő vonatkozásában kell az ügyet megítélni, amelytől azonban különleges élethelyzetben lévő személyek esetén el lehet térni.

Alapelv, hogy *ugyanazon gyermekre tekintettel ugyanarra az időszakra vonatkozóan két tagállam teljes összegű családi ellátást nem fizethet.* Nem tekintendő jogalap nélkülinek az a családi ellátás-kifizetés, amelyet az egyik tagállam olyan időszakra juttatott az érintett családnak, amely alatt másik tagállam joga volt elsődlegesen alkalmazandó (másik tagállam „helyett” fizetett). Mindezek alapján erre hivatkozással az érintettet visszafizetésre kötelezni nem lehet.

A családi ellátások tekintetében az adott ügyben érintett tagállamok közül az alábbi sorrendben előrébb lévő tagállam joga az *elsődlegesen alkalmazandó:*

1. kereső tevékenység helye szerinti tagállam,
2. nyugdíj folyósítása szerinti tagállam,
3. lakóhely szerinti tagállam.

Ha mindkét szülő a fenti sorrendben azonos jogalap szerint (mindkettő végez munkát, mindkettő nyugdíjas, stb.) lehet jogosult két eltérő tagállamban családi ellátásra, akkor az a tagállam folyósítja az ellátásokat, ahol a gyermek lakik. A fenti elsőbbségi szabályok alól kivétel a *kiküldetésben* végzett munka. Ha a kiküldetés ideje nem haladja meg a 2 évet, és nem egy másik kiküldött munkavállalót vált fel a kiküldött ügyfél, akkor a kiküldő tagállam joga az alkalmazandó a családi ellátások folyósítása tekintetében, és nem a kiküldetés helye szerinti tagállamé.

Ha azon tagállamban, amelynek joga elsődlegesen alkalmazandó, a *folyósított családi ellátások összege összességében alacsonyabb, mint a másik érintett tagállam nemzeti joga szerint megállapítható* családi ellátások összege, a két tagállam ellátásainak különbsége erejéig ezen utóbbi tagállam hatósága különbözeti kiegészítést fizet, amelyet az ügyfélnek kérelmeznie kell. Miután megállapította a hatóság, hogy az uniós rendeletek alapján az ő joga alkalmazandó, a következő lépésben meg kell vizsgálni, hogy az *ügyfél megfelel-e a nemzeti jogszabályok feltételeinek, a kérelmezett családi ellátás típusra vonatkozóan.* A magyar nemzeti szabályoknak történő megfelelés esetén a jogosultság, illetve a folyósítás tekintetében – a speciális illetékesség szabályait kivéve – az uniós rendeletek alkalmazásával nem érintett családtámogatási ügyekhez képest nincs eltérés.

A hivatkozott EK rendeletek értelmében *lakóhelynek a személy szokásos tartózkodási helye tekintendő,* tartózkodási helynek pedig a személy ideiglenes tartózkodási helye.

Az EK rendeletek szerint a tagállamok együttműködnek az érintett személyek lakóhelyének tisztázása érdekében, ennek keretében – ha a lakóhely meghatározása tekintetében nincs egyértelmű álláspont – meg kell határozni az érintett személy érdekeltségének központját, az alábbiak figyelembe vételével:

- az érintett tagállamok területén való jelenlét időtartama,
- a személy helyzete, ideértve:
- az általa gyakorolt tevékenység jellegét és ennek szokásos helyét,
- a személy családi állapotát és családi kötelekeit,
- nem jövedelemszerző tevékenységei gyakorlásának helyét,
- tanulók esetében – ha van – a jövedelem forrását,
- az érintett személy lakhatási körülményeit és lakásának állandóságát,
- adózási szempontból mely tagállamban rendelkezik lakóhellyel.

Amennyiben a fentiek alapján sem határozható meg a lakóhely, az érintett személy *kikövetkeztethető szándékát* kell meghatározónak tekinteni.

A *speciális illetékesség* kapcsán fontos kiemelni, hogy a családi ellátások tekintetében a tagállamok hatóságai közti adatcsere bonyolítása, és az alkalmazandó jog meghatározása a kijelölt *kormányhivatal (vagy az ONYF) hatáskörébe tartozik*. Ha az érintett család esetében az EK rendeletek szerint a magyar jog alkalmazásának van helye, a családi ellátások közül a gyermekgondozási díj tekintetében az egészségbiztosítási szerv rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel. A családi ellátások közül a családi pótlék, a gyermekgondozási segély, valamint a gyermeknevelési támogatás tekintetében a hatásköri és illetékességi szabályok a következők:

- ha a kérelmező vagy a családtagja az *Osztórák Köztársaságban* folytat keresőtevékenységet, vagy ha e családtagok valamelyike életvitelszerűen az *Osztórák Köztársaságban* tartózkodik, vagy ha egyéb okból az ügy elbírálásához *osztórák hatóság* megkeresése szükséges, a *Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Családtámogatási Osztálya 1.* illetékes eljárni;
- egyéb esetben pedig a *Budapest Főváros Kormányhivatala Családtámogatási Főosztály Családtámogatási Osztálya* illetékes eljárni.<sup>2</sup>

**2.** A *közigazgatási hatósági eljárási törvény* az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfelek tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát.

Amint azt a BFKH kormány megbízottja válaszelevelében elismerte, a jogszabályban előírt ügyintézési határidőket az eljáró hatóság ügyintézői nem tartották meg. A vizsgálatom megindulásakor hatályos Cst. vhr. 27/F.§ (4) bekezdése szerint *az EGT-s kormányhivatal a kérelem benyújtásától számított 3 hónapon belül* határozattal dönt a kérelemről. Ezt a határidőt a kormányhivatal vezetője legfeljebb *egy alkalommal, 3 hónappal meghosszabbíthatja*. 2016. január 1-jével a jogalkotó ezt a rendelkezést hatályon kívül helyezte. Az egyes panaszügyekben a határidő túllépések változatos nagyságúak voltak az 1.2 számú esetben és az 1.5 esetben *6 hónap*, 1.1 esetben *8 hónap*, azonban ehhez képest sokkal súlyosabb helyzet állt elő a többi vizsgált ügyben, ahol az 1.3 esetben *11 hónap*, az 1.4 esetben *10 hónapot* is elérte a késedelem.

Hangsúlyozni kell, hogy a szóban forgó eljárások *közigazgatási hatósági eljárásoknak minősülnek*, így *azokra a Ket. szabályai alkalmazandóak*. Az ügyintézési határidőket a Ket. 33. § (1) bekezdése szabályozza, eszerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított *21 napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről*. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, *hosszabbat pedig törvény állapíthat meg*. Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének, végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza.

<sup>2</sup> Ennek helye:

<https://cst.onyf.hu/hu/ell%C3%A1t%C3%A1sok/csal%C3%A1dip%C3%B3tl%C3%A9k/csal%C3%A1di-ell%C3%A1t%C3%A1s-az-egt-tag%C3%A1llamokban.html>

Tekintettel arra, hogy a Cst. vhr. fent említett speciális 3 hónapos eljárási határideje 2016. január 1-el megszűnt, az ezt követően indult eljárásokra a Ket. által szabályozott határidőre vonatkozó előírásokat (a főszabályt) kell alkalmazni, ami pedig jóval rövidebb, mint az eddigi, Cst. vhr. szerint rögzítettek.

Nem hagyható figyelmen kívül a Ket. 33. § (2) bekezdésében foglaltak, ahol kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetében, továbbá ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, akkor *az ügyet soron kívül kell elintézni*. A panaszbeadványok alapján több esetben ugyanis előfordult, hogy a családi támogatáson kívül nem volt egyéb jövedelme a panaszosnak, a családnak, így a gyermek legfőbb érdeke kerülhet veszélybe, ha a család nem kapja meg határidőn belül a megfelelő juttatásokat.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az egyes panaszbeadványokban jelzett problémák, és az eljárási határidő túllépések a panaszosok tisztességes hatósági eljárásához való jogával összefüggő visszásságot okoztak. Továbbá, tekintettel arra, hogy a panaszok nem egyedi mulasztásokra vagy közigazgatási hibákra utalnak, a nemzetközi elemet is tartalmazó családi támogatásokkal összefüggő ügyintézés területén rendszerszintű probléma azonosítható, amely alkalmas arra, hogy az eljárások kiszámíthatóságával, ezzel pedig a jogbiztonság követelményével, tágabb értelemben pedig a jogállamiság elvével összefüggő visszás helyzetet idézzen elő.*

Alapjogi biztosként emellett nem hagyhatom figyelmen kívül a vizsgált hatósági eljárások alapvető funkcióját, illetve alapjogi összefüggéseit sem. A családtámogatási rendszer alapja ugyanis a gyermek jogainak és legfőbb érdekének védelme: az állam által folyósított juttatás is a gyermek jogán, rá tekintettel jár a szülőknek, illetve a törvényes képviselőnek. Ebből következően megállapítom, hogy mivel a gyermek jogán járó állami juttatás a gyermek érdekét szolgálja, annak a jogosult számára történő súlyosan késedelmes folyósítása, az eljárás indokolatlan elhúzódása alkalmas arra, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.

Megjegyezni kívánom, hogy jelen vizsgálatom középpontjában a BFKH Családtámogatási Főosztálya által ellátandó, nemzetközi érintettségű ügyek határidőn túli elhúzódása közvetlen indokainak feltárása volt. Hangsúlyoznom kell, hogy az állam a családtámogatási rendszer üzemeltetése, megszervezése és intézményi megoldása tekintetében *alkotmányos eredményfelelősséget* visel, a folyamatos működést, a határidőkre tekintettel lévő eljárás elvét szem előtt tartva. Ez áll ugyanis összhangban az uniós előírásokkal, a nemzetközi gyermekjogi kötelezettségekkel, és a magyar Alaptörvény tisztességes hatósági eljárásához való jogának érvényesíthetőségével.

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapjogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeli megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Budapest Főváros Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, mérje fel azt, hogy a Családtámogatási Főosztály jelenlegi létszáma elegendő-e a feladatellátáshoz, illetve vizsgálja meg az ügyek határidőben történő elbírálása érdekében az ügyintézői létszám további növelésének lehetőségét;
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Budapest Főváros Kormányhivatal Családtámogatási Főosztályának vezetőjét, hogy a jövőre nézve a Családtámogatási Főosztály eljárásai és döntései során fordítsanak kiemelt figyelmet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény ügyintézési határidőre vonatkozó garanciális szabályainak betartására.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.