



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1272/2018. számú ügyben
(előzmény: AJB-5109/2017.)

Előadó: dr. Tasi Katalin

Érintett szervek:

- Emberi Erőforrások Minisztériuma
- Belügyminisztérium

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1272/2018. számú ügyben**

Az eljárás megindulása

A Hivatalomhoz forduló panaszos a beadványában azt sérelmezte, hogy azért nem jut hozzá a gyermekei jogán neki járó családi pótlékhoz, mert a folyószámláját zárolták, a jelenlegi állandó lakcímre pedig jelenleg nem tud bejelentkezni.

Az egyedi panaszügy mellett korábban, az AJB-42/2017. számon egy civil szervezet is hasonló ügyben kérte vizsgálatomat. A beadvány szerint Magyarországon napjainkban több ezer kiskorú gyermek valóságos lakhatása terhelt hivatalosan rendezetlen lakcímrel, ami miatt a gyermekek jogán igénybe vehető szociális és családtámogatási ellátásokhoz nem juthatnak hozzá, vagy csak jelentős akadályozottsággal, továbbá sok esetben a települési támogatásokat sem tudják ezek a családok igényelni. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma megkeresését és választát követően e beadvány külön eljárásban való vizsgálatát az egyedi ügy hiánya miatt utasítottam el.

Az ombudsmani alapjogvédelmi tevékenységem során számos alkalommal vizsgáltam a lakcímrel nem rendelkező személyek szociális ellátásokhoz való hozzájutásának feltételrendszerét és lehetőségeit. Az elmúlt évek során több jelentésemben (AJB-6795/2013, AJB-274/2012., AJB-283/2012, AJB-473/2017. számon) foglaltam meg a lakcímbejelentéssel, annak lehetetlenülésével összefüggő jogi aggályokat, visszaszámolókat és az ennek okán fellépő, a leginkább kiszolgáltatott társadalmi csoportokat érintő hátrányos következményekkel kapcsolatos megállapításaimat, javaslataimat.

A panaszbeadványban foglaltak nyomán felmerült a jogállamiság elvével és több alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja, így – a gyermeki jogok védelmére irányuló feladatkörömről is figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés a) pontja és 18. § (4) bekezdése alapján a felmerült problémakör áttekintésére indítottam meg vizsgálatomat. A szabályozás, valamint a jogalkalmazói gyakorlat megismerése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériumát vezető minisztert.

Az alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a szociális biztonsághoz való jog: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”* [Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdései];
- 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]

Az alkalmazott jogszabályok

- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban Nytv.);
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nytv. Vhr.);

- az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak körét a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyár.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.).

A megállapított tényállás

1. A panaszos beadványában foglaltak

A panaszos a számára megállapított és folyósítani rendelt családi pótlék ügyével kapcsolatos beadványában arról számolt be, hogy a neki megállapított és folyósított családtámogatási ellátáshoz azért nem jut hozzá, mert a folyószámláját, amelyre a folyósítást kérte, zárolták. Továbbá, tartózkodási helyének címére sem tudja az ellátást kérni, mert bár lakást bérel, a tulajdonos, illetve a főbérlő nem járult hozzá ahhoz, hogy gyermekeivel a bérelt ingatlanban állandó lakóhelyet létesítsenek, oda bejelentkezzenek. Ebből következően állandó lakcíme, azaz bejelentett lakóhelye nincs, ezért az ellátás postai úton történő átvételét sem tudja kérni.

2. A megkeresett szerv válasza

2.1 Az AJB-42/2017. számú ügyben a megkeresésemre adott minisztériumi első tájékoztatás szerint a Gyvt. rendelkezései értelmében Magyarországon a gyermekek alapvető joga, hogy a testi, lelki, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges, nemüknek és életkoruknak megfelelő szolgáltatásokat időben megkapják, és ebben nem lehet akadályozó tényező, ha nincsen lakcímkártyájuk. Önmagában a bejelentett lakcím hiánya nem jelenti azt, hogy a gyermekek nem részesülhetnek a szolgáltatásokban, mivel alapvetően három kategóriába sorolhatók az ellátások.

Az első kategória az *önkéntesen igénybe vehető* szolgáltatások köre, például a gyermekjóléti szolgáltatás, amelynél nem lehet elutasítási indok, hogy nem a megfelelő helyen vette igénybe valaki. A második kategóriába tartozó, *krízishelyzetben igényelhető* szolgáltatások esetében a szociális törvény alapján az önkormányzatnak illetékességére tekintet nélkül segítséget kell nyújtania a krízisbe jutott állampolgárnak: ez esetben a gyermek tartózkodási helye szerinti önkormányzat jár el. Végül pedig maga a Gyvt. azt mondja ki, hogy *hatósági ügyekben* minden gyermek esetében a lakóhely vagy tartózkodási hely szerinti hatóság illetékes, ha pedig nincs ilyen, akkor az utolsó ismert magyarországi címe alapján illetékes hatóság köteles eljárni. Amennyiben ilyen sincs (például nem tudni, hogy hol lakott az ügyfél legutóbb), akkor a Budapest Főváros Kormányhivatala jogkörében eljáró V. Kerületi Hivatal Gyámhivatala lesz az illetékes.

2.2 E tájékoztatás ismeretében vizsgálatom során *ismét az emberi erőforrások miniszteréhez* fordultam. Megkeresésemben arra kértem, hogy adjon tájékoztatást valamennyi olyan egészségügyi, szociális és családtámogatási ellátásról, amely gyermekekhez köthető, és az igénybe vételéhez, illetve a folyósítás feltételeihez hozzátartozik az állandó bejelentett lakcímmel történő rendelkezés. Tájékoztatást kértem arról is, hogy a tárgykörrel kapcsolatba hozható statisztikai adatok a

szaktárca rendelkezésére álltak-e, illetve az alanyi jogon járó családi pótlék tekintetében a családi pótlékra jogosultak, és az ellátást ténylegesen igénybe vevők létszámának alakulásáról.

A tárca *közigazgatási államtitkára az egészségügyi ellátások tekintetében* tájékoztatott, hogy az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak körét a továbbiakban Tbj. 16. § (1) bekezdése határozza meg. A Tbj. 16. § (1) bekezdés 1) pontja szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult a „*kiskorú, magyar állampolgársággal, menekült vagy oltalmazott jogállással és Magyarország területén lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezik, továbbá az a nem magyar állampolgárságú kiskorú, aki Magyarország területén lakóhellyel rendelkezik*”. Azon kiskorúak jogviszonya rendezetlen, akik e feltételeknek nem felelnek meg: nem rendelkeznek sem lakóhellyel, sem bejelentett tartózkodási hellyel, de Magyarországon élő magyar állampolgárként szerepelnek a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban. Ez esetben ún. „piros lámpa” jelenik meg az egészségügyi szolgáltatónál, ha igénybe kívánják venni az ellátást. Kiemelte, hogy a jogviszony rendezetlensége esetén az egészségügyi szolgáltató nem tagadhatja meg a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (a továbbiakban: NEAK) által finanszírozott ellátás nyújtását és nem térítheti meg a beteggel az ellátás költségét sem. A szolgáltató köteles a NEAK honlapjáról letöltött *értesítő átadásával tájékoztatni a beteget a jogviszony rendezetlenségéről*. A jelen jogszabályi környezetben úgy lehet rendezni az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot, ha a kiskorú részére a szülő (gondozó) legalább „településszintű” lakcímkártyát igényel az okmányirodában. Ez esetben a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárságának adatszolgáltatása után automatikusan rendeződik a gyermek jogosultsága.

A *gyermekekhez köthető szociális és gyermekvédelmi ellátások tekintetében* a közigazgatási államtitkár arról tájékoztatott, hogy a tárca hatáskörében három, a gyermekhez köthető ellátás kapcsán merült fel annak kockázata, hogy az érvényes lakcímmel nem rendelkező kiskorúak nem juthatnak hozzá a részükre biztosítható pénzbeli és természetbeni ellátásokhoz. Ezek a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, gyermektartásdíj megelőlegezése és a települési támogatás.

A *rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény és a gyermektartásdíj megelőlegezés* a Gyvt. hatálya alá tartozó, gyermekvédelmi pénzbeli ellátás. A Gyvt. hatálya alá tartozó ellátások tekintetében a hatásköri, illetékességi szabályokat a Gyár. tartalmazza. A Gyár. 21.§ (8) bekezdése szerint a pénzbeli és természetbeni ellátás iránti kérelmet az a gyámhatóság bírálja el, amelynek illetékességi területén a kérelmező lakóhelye vagy – ha a kérelmező életvitelszerűen a bejelentett tartózkodási helyén lakik – a tartózkodási helye van. A Gyár. 21. § (9) bekezdése alapján a lakcím megállapítása szempontjából a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adatai az irányadóak. Ha az ügyfél lakóhelyeként a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásában a bejelentett település neve (a fővárosban a kerület megjelölése) szerepel (településszintű lakóhely), akkor ez az adat a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásba lakóhelyként kerül bejegyzésre. A nyilvántartás szempontjából bejelentett lakóhelynek minősül, így megfelelő alapot képez a szociális és pénzbeli ellátások megállapítására illetékes eljáró hatóság meghatározására. Az ellátásokra való jogosultság megállapítása során jelentőséggel bír az egy családban élő személyek száma, mivel a jövedelmi, vagyoni feltételek fennállását e körben az eljáró hatóságnak vizsgálnia kell. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény és a gyermektartásdíj megelőlegezésének megállapítása így okozhat nehézséget az egy családba tartozó személyek körének megállapítása a csupán településszintű lakóhellyel rendelkező családok esetében. A Gyer. módosítása révén azonban 2017. augusztus 26-tól, ha a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt vagy a gyermektartásdíj megelőlegezését kérelmező személy településszintű lakóhellyel rendelkezik, a kérelmezővel közös háztartásban élő közeli hozzátartozókat (gondozó családot) az ellátás kérelmezésére szolgáló nyomtatványban, *a gondozó családra vonatkozó kérelmezői nyilatkozat alapján kell megállapítani*. A hatóság az ebben foglaltak valódiságáról környezettanulmány útján győződhet meg. A kapott válasz szerint településszintű lakóhellyel rendelkezhetnek a hajléktalan személyeken túl azok is, akiknek lakhatása egyébként megoldott, de valamilyen oknál fogva nem tudnak „hagyományos” lakcímet létesíteni (pl. szívességi lakáshasználók vagy a bérbeadó nem teszi lehetővé még tartózkodási hely létesítését sem a bérelt lakásban). A településszintű lakóhellyel rendelkező gyermekek esetén a család lakhatása valamilyen formában megoldott, csak pontos címet nem tud a szülő a településen,

kerületben létesíteni. A hajléktalanság ténye ugyanis e körben a gyermek esetén olyan súlyos veszélyeztető tényező, amely szükségessé teszi a család számára a család- és gyermekjóléti szolgáltatótól segítség nyújtását, esetleg átmeneti gondozás lehetőségének felajánlását. Ezek eredménytelensége esetén a gyermek védelme érdekében gyámhatósági intézkedés szükséges.

A *szociális ellátások* közül a települési támogatás odaítélésénél is lehet jelentősége a lakcím hiányának. Az önkormányzatok által az Szt. alapján biztosított ellátás neve 2015. március 1-jétől egységesen *települési támogatás*. Az Szt. 45. §-a alapján a képviselő-testület hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy a települési támogatás keretében milyen feltételekkel, milyen támogatásokat biztosít. A jogosultsági feltételek meghatározásának korlátja, hogy azoknak kapcsolódniuk kell az ellátás céljához, összhangban kell lenniük az Szt. általános szabályaival, illetve nem ütközhetnek a hatályos magyar jogszabályokba. Az Szt. 45. § (3) bekezdés alapján *az egyetlen kötelezően biztosítandó települési támogatási forma* a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére nyújtandó *rendkívüli települési támogatás*. E támogatási forma esetében is dönthet úgy a képviselő-testület, hogy kizárólag a településen bejelentett lakó-, illetve tartózkodási hellyel rendelkező személyek részére biztosítja az ellátást. Az Szt. 7. § (1) bekezdés alapján az önkormányzat kizárólag akkor köteles hatáskörére és illetékességére való tekintet nélkül rendkívüli támogatás biztosítani, ha ennek hiánya a rászoruló életét, testi épségét veszélyezteti. A települési támogatás egyéb, nem rendkívüli támogatási formáinak biztosítása nem kötelező. Az államtitkár álláspontja szerint nem ütközik az Szt. szabályozásával azon önkormányzati rendelet, ami a rendelet személyi hatályát a településen bejelentett lakó-, illetve tartózkodási hellyel rendelkező személyekre korlátozza, illetve egy támogatási formán belül a személyi hatályra vonatkozó egyéb speciális előírásokat tartalmaz.

Összességében álláspontja szerint a hatályos jogi szabályozás alapján a szociális és gyermekvédelmi pénzbeli és természetbeni ellátások kapcsán nem fordulhat elő, hogy az érvényes lakcímmel nem rendelkező kiskorúak az ellátásokból kizorolnának. A minisztériumhoz korábban sem érkezett egyik ellátás tekintetében sem konkrét panasz, vagy bejelentés arról, hogy érvényes lakcím hiányában a család ellátás nélkül maradt volna, ilyen vagy hasonló jelzéssel az ellátásokat megállapító elsőfokú hatóságok sem éltek. Arról is tájékoztattott, hogy a szociális ágazat nem rendelkezik naprakész adatokkal az érvényes lakcímmel nem rendelkező kiskorúak tekintetében.

A *családtámogatási ellátások* kapcsán kifejtette, hogy a Cst. nem írja elő a családtámogatási ellátás (így a családi pótlék, a gyermekgondozást segítő ellátás, a gyermeknevelési támogatás) igénybevételéhez a (polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerinti) bejelentett lakóhely vagy tartózkodási hely igazolását, mint jogosultsági feltételt. A Cst. 4. § k) pontja értelmében saját háztartásban nevelt, gondozott gyermeknek tekintjük azt a gyermeket, aki a 7. § (1) bekezdése a) pontjában meghatározott személlyel életvitelszerűen együtt él és annak gondozásából rendszeres jelleggel legfeljebb csak napközbeni időszakokra kerül ki. *Az életvitelszerű együttélés ténye igazolásának nem kizárólagos eszköze a bejelentett lakóhely vagy tartózkodási hely megléte, ugyanis az ügyfél e tény igazolásának alapjául nyilatkozatot is csatolhat.* A gyakorlatban életszerűen előfordult és előfordulhat olyan eset, hogy a bejelentett lakóhely vagy tartózkodási hely ellenére az együtt élő személyek körét valamely nyilatkozat igazolja. A Cst. szabályai elismerik a különböző élethelyzetek sokszínűségét, ezért nem határolják be az igazolás módjának lehetőségét kizárólagosan. A Cst. sem az ellátásra való jogosultság megállapításánál, sem a saját háztartásban nevelt, gondozott gyermek fogalmi körénél nem nevesíti a bejelentett lakóhely vagy tartózkodási hely követelményét.

A lakóhely megléte és megjelölése az eljáró hatóság illetékességét alapozza meg, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet alapján. Az alanyi jogú ellátások megállapítása kérelemhez kötött. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 1-3 sz. melléklete határozza meg az ellátás iránti kérelem adattartalmát, a kérelmek adattartalma a kérelmező lakcímének megjelölésére irányul. A támogatás iránti kérelem formanyomtatványához fűzött tájékoztató és útmutató segédletében az 1.10. pontban a

következő tartalom olvasható: „Azon lakcímet kell feltüntetni, ahol a kérelmező életvitelszerűen tartózkodik, és amely a kérelmező lakcímről kiállított hatósági igazolványában bejelentett lakcímként (lakóhely vagy tartózkodási hely) szerepel.” A Cst. nem írja elő a bejelentett lakóhely vagy tartózkodási hely meglétét, de az ellátások megállapítása iránti kérelemben szereplő lakóhely a fent idézett tartalommal való megtöltése azt a célt szolgálja, hogy ne fordulhasson elő olyan élethelyzet, amikor a jogosulttól kikényszeríthető egy olyan nyilatkozat, amely megteremti a lehetőséget arra, hogy ne a jogosult által elérhető helyen történjen az ellátás felvétele (például uzsorahitel törlesztése miatt). A kérelem nyomtatvány folyósítási adatainál ugyanezen címre visszahivatkozás történik a kérelem 19. pontjában: „*Amennyiben nem az 1.10. pontban bejelentett lakcímre kéri a családi pótlék folyósítását, adja meg bankszámlaszámát, vagy amennyiben gondnoka van, gondnokának bankszámlaszámát*”. Annak a lehetőségnek az egyértelmű biztosítására, hogy a „lakcím nélküli” személy kérhesse, hogy lakóhelyként azt a települést jelölje meg, ahol szokásosan megtalálható, 2018. január 1-jétől javasolják a háttérintézmény – Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság – felé, hogy a családtámogatási ellátások kérelem formanyomtatványán az ellátás folyósítási adatainál tüntesse fel, hogy településszintű lakcím esetén kérjük a Magyar Posta Zrt. fiókjának megnevezését, ahová a kérelmező az ellátás folyósítását kéri. A családtámogatási ellátások ezen a módon történő átvételére jelenleg is mód nyílik, azt lehet kérelmezni.

Az államtitkár szerint annak a feloldására, hogy a bejelentett lakóhelyet vagy tartózkodási helyet igazolni nem tudó lakcím nélküliek esetében a szociális vagy családtámogatási illetve egészségügyi feladatokat ellátó hatóságok egyértelmű szabályrendszer szerint járjanak el, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény és annak a végrehajtásáról rendelkező 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet felülvizsgálata lenne szükséges, hogy a szabályozásból egyértelműen kitűnjön az, ami jelenleg csak tág jogértelmezéssel értelmezhető. Vagyis az, hogy az érvényes lakcímmel nem rendelkező személyek esetében településszintű lakcím legyen létesíthető. A településszintű és lakcím nélküli fogalmak tartalmának kitöltésével és egyértelmű meghatározásával egzakt jogi szabályozás érvényesülhetne, mely által minden „lakcím nélküli” személy szokásos (településszintű) tartózkodási helyét igazolni tudná.

Az statisztikai adatszolgáltatásra irányuló kérdésemmel kapcsolatban arról a közigazgatási államtitkár végül arról tájékoztatót, hogy akik családtámogatás iránti kérelmet nyújtanak be és beletartoznak a Cst. személyi hatályába és jogosulti körébe, kapnak ellátást, azokról azonban, akik nem igényelnek ellátást, azokról értelemszerűen nyilvántartás nem vezethető. Így a különbség számáról nincsenek ismeretei, de mértéke az államtitkárság szerint nem érheti el az egy százalékot.

Álláspontja szerint nem fordulhat, és nem fordulhatott elő olyan eset, amikor egy családtámogatási ellátásból lakcímmel nem rendelkező kiszorult volna akkor, ha igazolni tudta – akár nyilatkozattal, vagy bérleti szerződés másolatával –, hogy a kiskorú személyt a háztartásukban neveli. Tekintettel arra, hogy a jogosultságnak jogilag nem feltétele a bejelentett lakóhely vagy tartózkodási hely megléte (a gyermekkel, mint jogosítóval történő egy háztartásban történő együttélés tényét pedig lakcím nélkül is igazolhatja), a támogatás folyósítását a kérelmező településszintű lakcím esetén is kérheti a kérelmező által megjelölt kijelölt postahivatalnál.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása 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 alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés d) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szervek a biztos által vizsgálható hatóságnak minősülnek. A panaszbeadvánnyal érintett *szociális szakigazgatási szerv* az Ajbt. szerint közigazgatási feladatot ellátó szervnek tekintendő, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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*. 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 alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság 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. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a

természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és az érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor az alkotmánybírói gyakorlat értelmében nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog illeti, 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 gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét 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. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezményében is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai, szellemi érettségének hiányára, különös védelemre, gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

Az Alkotmánybírói bíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybírói bíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. Az Alkotmánybírói bíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

3. Az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a *szociális biztonság* megteremtésére. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

Az alkotmánybírói gyakorlatban az az álláspont vált uralkodóvá, hogy a szociális jogokról szóló szabályok az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, ez csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozható kapcsolatba. Az Alaptörvény e

tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi gyakorlathoz igazította a szabályokat.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétta vált: „*a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni*”¹. Az Alkotmánybíróság szerint a *szociális ellátásnak az a feladata*, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a *létfenntartásukat biztosító jövedelemre* szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve *kiegészítő, kiegészítő jellegű*. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az *ön gondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozatában azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrésztől azt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlónak válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni*. Az Alkotmánybíróság szerint a „*megélhetési minimumhoz való jog*” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a rászorultságon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető. Az államnak ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedés törvénybe foglalásától, amely alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély, a vele együtt élő közeli hozzátartozó megélhetését.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Ez a szociális ellátások összessége által nyújtott, az emberi méltóság jogából következő megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásán, fenntartásán és működtetésén keresztül.

¹ Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A vizsgálat előzményei, illetve a települési szintű lakcím által felvetett aggályok

1.1 A biztos *AJB-267/2012. számú jelentése* rögzíti, hogy a *személyi adat- és lakcímnyilvántartás* rendszere ezzel szemben elsődlegesen *államigazgatási és igazságszolgáltatási szervek részére szolgálat adatokat*, ezáltal biztosítva joggyakorlást. Elsődleges célja, hogy az állampolgárok jogainak gyakorlását, kötelezettségeinek teljesítését segítse elő mind a közigazgatásban, mind a gazdasági szférában vagy a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban. E nyilvántartás az egyetlen, amely átfogó képet ad arról, hogy kik élnek az ország területén, ezáltal meghatározva a jogszabályokban jogokkal felruházott, illetve kötelezettségekkel terhelt személyek csoportját. Mindezekon túl *egyben közhiteles nyilvántartás* is, amely teljes bizonyító erővel bizonyítja a benne foglalt adatok valóságát. A közigazgatás az állampolgári célok megvalósítása érdekében kezel (beszerez, rögzít, feldolgoz, továbbít) információkat, mely nélkül az állam működése gyakorlatilag ellehetetlenülne.

A nyilvántartás jelentősége az, hogy segítségével áttekinthető a nyilvántartással érintett objektumok (személy, szervezet, dolog), lehetővé téve a döntések gyors és megalapozott meghozatalát. A közigazgatás szervei által vezetett nyilvántartások gyakorlatilag átfogják a társadalmi és a gazdasági élet minden területét. A hatékony működéshez azonban az is szükséges, hogy a nyilvántartott adatok mindig aktuálisak és a valóságnak megfelelőek legyenek. A nyilvántartásoknak a hatékony működés érdekében meg kell felelniük a célszerűség és célhoz kötöttség, a törvényesség, a pontosság és valósághűség, az objektum-közelség, a rugalmasság, a teljesség elveinek, illetve ki kell zárniuk a párhuzamos adatkezelést. A nyilvántartásnak mindig egy feladat végrehajtását kell szolgálnia, abban csak azon adatokat szabad tárolni, amelyek a meghatározott cél eléréséhez feltétlenül szükségesek. A nyilvántartás adatai a tényleges állapotot kell, hogy tükrözzék, azaz naprakész állapotban kell lenniük. A nyilvántartást ott kell vezetni, ahol az érintett személy él, dolgozik vagy van, ami elősegíti a pontosság és a valósághűség követelményének érvényesülését is. A rugalmasság követelménye alapján lehetőségnek kell lennie az adatok új szükségleteknek megfelelő kicserélésére, megváltoztatására. Az adatbázis csak akkor szolgálhat megalapozott döntések alapjául, ha kiterjed minden egyes érintett személyre, körülményre. Egy adatot egy szervezetenél csak egy alkalommal kell fölvenni, ami kizárja a párhuzamos adatkezelést, vagyis azt a helyzetet, hogy egy adott szervnek különböző nyilvántartásaiban, ugyanazon személyről, körülményről más-más adatokat tartanak nyilván.

A közigazgatás által vezetett *országos alapnyilvántartások* társadalmi-gazdasági szempontból a legjelentősebbek, mivel az állami döntéshozatal információs bázisának gerincét képezik. Az országos alapnyilvántartásokat rendszerint, de nem kivétel nélkül államigazgatási szervek vezetik, ezek közül azok minősülnek *hatósági nyilvántartásnak*, amelyek létrehozását és vezetését jogszabály írja elő. A hatósági nyilvántartások lehetnek *jogkeletkeztető* (konstitutív), illetve *deklaratív* hatályúak. A konstitutív hatályú nyilvántartás esetén a jogok a nyilvántartásba vétellel jönnek létre, módosulnak vagy szűnnek meg, az ügyfél csak a nyilvántartásba vétellel válik jogosulttá, mint például az ingatlan-nyilvántartás esetében. Ezzel szemben a deklaratív hatályú nyilvántartás nem keletkeztet jogot, illetve az ilyen nyilvántartásba történő felvétel közvetlenül nem eredményezi jog keletkezését, módosulását vagy megszűnését. Ez utóbbira példa az anyakönyvi nyilvántartás.”

A jelentés szerint a lakcímnyilvántartásra számos jogterület épít, az országgyűlési képviselők választásáról szóló szabályokon, adózási, családtámogatási jogszabályokon keresztül, és valamennyi esetében kiemelt jelentősége van a nyilvántartásban foglalt adatok pontos, naprakész és valósághű voltának. A jelentés feltárta azt is, hogy a lakóhely és a tartózkodási hely fogalma tekintetében a köznyelvben e két fogalom helyett inkább az állandó, illetve ideiglenes lakóhely fogalmak használata terjedt el, ami azzal a hátránnyal jár, hogy sokan e jelzők miatt úgy értelmezik, hogy lakóhelyet (állandó lakóhelyet) csak saját tulajdonú ingatlanba lehet bejelenteni, míg bérelmény esetén tartózkodási helyet (mint ideiglenes lakhelyet) kívánnak bejelenteni.

1.2 Az AJB-473/2017. számú jelentésben az egészségügyi szolgáltatások igénybe vétele kapcsán érintettem az ún. települési szintű lakcímkártya használatát, és értékeltem annak igénylésének és birtoklásának körülményeit abban az esetben, ha a települési szintű lakcímkártyát olyan személy igényli, aki nem közterületen tartózkodik életvitel szerűen, azaz nem hajlék nélküli személy, hanem akinek valójában van életvitelszerű tartózkodásra szolgáló lakhelye (jellemzően bérleménye), de abba nem tud bejelentkezni. A nyilvántartásba ebben az esetben a bejelentett település neve mellett „lakcím nélküli” bejegyzést kell tenni. Felhívtam a figyelmet arra, hogy a köztudatban a *települési szintű lakcímkártya tulajdonosának státusza azonosul a hajléktalan állapottal*, azért, mert a legnagyobb számban hajléktalan emberek számára állítanak ki ilyen megnevezésű kártyát. Sokan a lakhatási helyzetük bizonytalanságából fakadó félelemből – érthető módon – még a látszatát is el szeretnék kerülni annak, hogy hajléktalanoknak tűnjenek, akkor is, ha a települési szintű lakcímkártyával való rendelkezés rendezett lakhatás mellett egyébként csak a lakcímkártya igénylésekor, és néhány ritka esetben történő felmutatásakor ismerhető meg más személy számára. Másrészt, még ha az érintett polgárok élnek is ezzel a lehetőséggel, az csupán újabb probléma előidézésére alkalmas, ugyanis hamis adatot tanúsít a területi szintű lakcímkártya akkor, ha a polgárnak a valóságban van lakóhelye. Így nem egyeztethető össze a lakcímnyilvántartás pontosságra, hitelességre irányuló követelményével, téves statisztikai adatok készítéséhez vezethet.

1.3 Az Nytv. 5. § (2) bekezdése szerint *a polgár lakóhelye* annak a lakásnak a címe, amelyben él. A lakcímbejelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll. Az Nytv. 5. § (4) bekezdése szerint *a polgár lakcím adata*: bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (a továbbiakban együtt: lakcím).

Az Nytv. 26. § (1) bekezdése szerint a Magyarország területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár köteles beköltözés vagy kiköltözés után 3 munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni (a továbbiakban együtt: lakcímbejelentés). A lakcímbejelentés a bejelentendő lakóhely vagy tartózkodási hely szerint illetékes járási hivatalnál teljesíthető. Az értesítési cím bejelentése bármely járási hivatalnál, kijelölt kormányhivatalnál és a nyilvántartást kezelő központi szervnél teljesíthető. A lakcímbejelentés – jogszabályban meghatározott kivétellel – személyes megjelenéssel teljesíthető. Az értesítési cím elektronikus azonosítást követően elektronikus kapcsolattartás útján is bejelenthető.

Az Nytv. 26. § (4) bekezdése szerint a lakcímbejelentéshez – jogszabályban meghatározott kivétellel – *a szállásadó hozzájárulása szükséges*. Az Nytv. vhr. 32. § (1) alapján a lakcímbejelentést – taxatív felsorolt kivételekkel – a 3. számú mellékletben előírt adattartalmú *bejelentőlap*on kell teljesíteni. A bejelentőlapot a lakcímbejelentés teljesítésére kötelezettnek és az e rendeletben meghatározott esetekben a szállásadónak is saját kezűleg alá kell írnia. Az Nytv. 27/A. § (3) bekezdése szerint *a szállásadó általi hozzájárulásra nincs szükség*, ha a bejelentkező olyan érvényes teljes bizonyító erejű magánokirattal vagy közokirattal rendelkezik, amely a lakás használatára feljogosítja. Ez esetben az okiratot a lakcímbejelentő lappal együtt kell a hivatalnak benyújtani.

Valójában lakóhely és tartózkodási hely lehet többek között a saját tulajdonú lakás, a bérelt lakás, a munkásszállás, a hajléktalanszállás, a kereskedelmi szálláshely, a csecsemőotthon, más egészségügyi intézmény, a diákotthon, a kollégium vagy a bentlakásos szociális intézmény is.

Az általános közvélekedés szerint a lakástulajdonosok azért nem szívesen járulnak hozzá a bérlők lakásba történő bejelentkezéséhez, mert attól tartanak, hogy *emiat a későbbiekben nem fogják tudni őt onnan eltávolítani*. Az Nytv. 26. § (4) bekezdése alapján azonban a *lakcímbejelentés ténye önmagában a lakás használatához fűződő, valamint egyéb vagyoni jogot nem keletkeztet, és nem szünteti meg*. E jogot ugyanis nem a lakcímbejelentés, hanem más jogviszony, tipikusan a lakásbérlet keletkezteti.

A birtokától önhatalommal a jogalap nélkül birtokló sem fosztható meg, a védelem megilleti őt függetlenül attól, hogy hogyan került a birtokba. Függetlenül attól, hogy a bérlő lakóhelyként vagy tartózkodási helyként bejelentette-e a bérlemény címét, őt a birtokától a bérbeadó sem foszthatja meg, hiszen a

birtokvédelem megilleti a bérlőt még a bérbeadóval szemben is, ha a birtoklásra a közöttük fennálló jogviszony a bérlőt feljogosítja, vagyis addig, amíg fennáll a bérleti jogviszony. Ha azonban a kötelmi jogviszony már nem áll fenn, a birtokost a birtokvédelem nem illeti meg azzal szemben, akitől a birtokát származtatta. Ennek eszközeként a birtokos önhatalommal elháríthatja a birtoksértő magatartást, illetőleg azt, aki őt a birtokától tilos önhatalommal megfosztotta, a megfosztás után azonnal kivetheti a birtokból és visszafoglalhatja azt, a birtoksértés megszüntetéséhez szükséges mérték azonban nem léphető túl. Az önhatalom eszközén túl a birtokos élhet a jegyző nyújtotta birtokvédelemmel is, továbbá bírósághoz is lehet fordulni, a hatósági eljárással szemben azonban vizsgálni kell nemcsak a birtoklás tényét, hanem jogalapját is.

A lakás bérbeadásával kapcsolatos adózási jogszabályok a bérbeadók számára kedvező módon enyhítették az adminisztrációs terheket. A lakást bérbeadók helyzetének könnyítését a hatályos jogszabályok a tételes költség alapján számított adó, vagy átalány megfizetésével segítik elő, *ösztönözve arra, hogy jogszabálykövető magatartást tanúsítsanak.* A jelenlegi szabályozás a bérlőnek az ingatlanra történő bejelentkezése esetén sem biztosítanak többlet jogokat ahhoz képest, hogy a bérlő az ingatlan birtokában van. A bérlők esetében a lakásbérleti szerződés megléte elegendő okirat az ingatlanba történő bejelentkezéshez. Mindemellett mégis folyamatosan jelentős *az állandó lakóhely nem rendelkező személyek száma.* Ennek fő okát az irányadó jogszabályok nem megfelelő ismeretében, és az ebből következő, régóta berögzült félelmekben kell keresnünk.

A rendelkezésemre álló információk és tapasztalatok fényében világos, hogy az esetek többségében nem a téves, hiányos jogismeretről, vagy szándékos normasértésről van szó, hanem a kiszolgáltatott helyzetben lévő jogalanyok kényszerű mulasztásáról. Valamennyi, bérelt lakásban élő, de ennek tényét három napon belül be nem jelentő személy a bejelentkezést előíró jogszabályt sérti meg, még akkor is, ha ez a jogszabály kifejezett hátrányos jogkövetkezményt nem fűz a bejelentés elmulasztásához. Ennek oka vélhetően annak a szabály ismeretének hiányából fakadhat, amely szerint *2013 márciusa óta a bérbeadó hozzájárulása nem kell a bejelentkezéshez.* Másik oka a problémának az, hogy az esetek egy részében *nem születik írásos lakásbérleti szerződés,* vagy a bérbeadó kilátásba helyezi a lakásbérlet egyoldalú megszüntetését arra az esetre nézve, ha a bérlő a lakásba bejelentkezne. Határozatlan időre kötött lakásbérleti szerződés esetén a rendes felmondás hatályosulásának néhány hónapját követően a bérlő valóban kiszolgáltatott helyzetben marad, hiszen nem lesz sem érvényes okirata, sem lakhatása, s ezt követően már valóban, mint birtokos (jogalap nélküli birtokos) maradhat az ingatlanban.

Álláspontom szerint előremutató az a jogalkotói szándék, amely lehetővé tette az okirattal történő bejelentkezést az állandó lakcímre, azonban amint az a vizsgált esetből is látszik, *ez még mindig nem tekinthető elégséges megoldásnak.* Végző soron a bejelentkezés – akármilyen okból történő elmulasztása vagy kényszerű, emberi függőségi viszonyok miatti – lehetetlenülése miatt az állandó lakcímmel nem rendelkezők ugyanis egyes egészségügyi, szociális, családtámogatási szolgáltatások igénybe vételekor (igénylés, hozzájutás során) *ténylegesen hátrányos következményekkel szembesülhetnek.*

Ezúttal is szükséges hangsúlyozni, amint azt az A/B-473/2017. számú jelentésemben tettem, hogy javítana és javíthatna az alapproblémán, ha *az állampolgári jogtudatosságot, jelen esetben különösen a lakásbérlők jogi ismereteit megfelelő tájékoztatással támogatnák.*² A megfelelő jogi ismeretek, az aktív információterjesztés a lakásbérlők és bérbeadók jogai, kötelességei kapcsán elengedhetetlen, ideértve a bérbeadó adózási kötelezettségét, a tulajdonosi pozíciójának tartalmát és jogi garanciáit.

² Értve ez alatt egyrészt annak a hangsúlyozását, hogy a tulajdonos lakcímbejelentő lapra tett aláírása már nem feltétele a bejelentkezésnek: ha és amennyiben megfelelő okirati kellékekkel ellátott írásos bérleti szerződés létezik, a bérlő a szerződés hatóság előtti bemutatásával bejelentkezhet az ingatlanba. Továbbá annak a hangsúlyozását is, hogy a lakcímbejelentés ténye önmagában a lakás használatához fűződő, valamint egyéb vagyoni jogokat nem keletkeztet, és nem szünteti meg. E jogokat ugyanis nem a lakcímbejelentés, hanem maga a lakásbérlet keletkezteti.

2. Az ellátásokhoz való hozzáférés lehetőségei és alapjogi összefüggései

2.1 A már hivatkozott AJB-267/2012. számú jelentés szerint több mint 30.000 olyan polgár szerepelt 2009-ben az országos lakcímnnyilvántartás rendszerében, akiknek lakóhelye nem, csak tartózkodási helye volt. Nyilvánvaló, hogy ezen állampolgárok között gyermekek is vannak, a probléma őket is érinti.

Álláspontom szerint nem vitatható, hogy az alapszolgáltatásokhoz (családsegítő szolgáltatás, gyermekjóléti szolgáltatás) hozzájutnak a lakcímkártyával nem rendelkező gyermekek. Mindez a minimális „szolgáltatáscsomag” az állam gyermekvédelmi kötelezettségének teljeskörű teljesítése szempontjából nem tekinthető elégségesnek. E szolgáltatásokhoz tipikusan azért jutnak hozzá, mert az adott településen jelen vannak, személyes kontaktus létesül a szolgáltatást nyújtó állam képviselője (családgondozó), és az arra rászoruló család és a gyermek között.

A lakcímmel nem rendelkező, vagy érvénytelen lakcímmel rendelkező gyerekek és szülei esetében – ahogyan az az egyedi panaszbeadványban is szerepel – elképzelhető, hogy nehezen, vagy egyáltalán nem tudnak hozzájutni a pénzbeli ellátásokhoz, például a családi pótlékhoz, vagy az állami egészségügyi ellátás igénybevételekor találkozhatnak nehézségekkel. Amint arra válaszában az államtitkár is utalt, ilyen esetekben már az igényléskor problémákkal szembesülnek a családok a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, a tartásdíj megelőlegezése, települési támogatás esetén.

Mindazonáltal érzékelhető a jogalkotó részéről a folyamatos megoldáskeresés. Az érintett ellátások igénylése esetén előremutató megoldás az állampolgár nyilatkozatának lehetővé tétele az egy lakóhelyen közösen élő, egy családba tartozó személyek körének, számának meghatározásával kapcsolatban. A jogállamiság elvének érvényesülése megköveteli ugyanakkor azt ebben az esetben is, hogy a nyilatkozatok valóságtartalmának ellenőrzését megfelelő módon és garanciák mellett (meghatározott jogkörrel felruházott személy, jegyzőkönyv, stb.) végezze a hatóság.

Kétségtelen tény, hogy hivatalos állandó vagy ideiglenes lakcím hiányában a nyilatkozat megtételének lehetősége, vagy a települési lakcímkártya igénylése lehetővé teszik az egyes ellátások sikeres igénylését, a jogosultság megállapítását. A már megítélt ellátás igénybe vételét, de facto átvételét azonban még ez sem garantálja, nem jelent teljes körű bizonyosságot az ellátáshoz való tényleges hozzájutásra.

Az ellátás konkrét kézhezvétele kapcsán – amint azt az államtitkár válasza tartalmazta is – a kérelemben szereplő konkrét lakcímre történhet visszahivatkozás, ebben az esetben erre a címre történik meg az ellátás kézbesítése (amennyiben illet a kérelmező meg tud adni). Ennek hiányában (illetve választás szerint) folyószámlára kérhető az ellátás. Hasonlóképpen előremutató megoldás, hogy az ellátáshoz való tényleges hozzájutás érdekében az ellátás kérhető egy meghatározott, konkrét postafiókba is. Az államtitkár arról tájékoztatott, hogy javasolták az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) számára, hogy 2018. január 1-jétől a családtámogatási ellátások kérelem formanyomtatványán az ellátás folyósítási adatainál tüntesse fel, hogy településszintű lakcím esetén a Magyar Posta Zrt. fiókjának megnevezése is lehetséges.

A Magyar Államkincstár (melynek az egyik szerve az ONYF) honlapján megtalálható „Kérelem gyermekgondozást segítő ellátás megállapítására”³ elnevezésű nyomtatványon, a „Kérelem anyasági támogatás megállapítására”⁴ elnevezésű nyomtatványon, a „Kérelem gyermeknevelési támogatás megállapítására”⁵ elnevezésű nyomtatványon, valamint a „Kérelem családi pótlék megállapítására”⁶ elnevezésű nyomtatványon azonban ilyen lehetőség nem szerepel. Mindezek alapján megállapítom, hogy a mindennapi ügyintézési gyakorlat során e hiányosság

³<https://cst.tcs.allamkincstar.gov.hu/attachments/article/64/K%C3%A9relem%20GYES%20meg%C3%A1llap%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra.pdf>

⁴<https://cst.tcs.allamkincstar.gov.hu/attachments/article/44/K%C3%A9relem%20anyas%C3%A1gi%20%C3%A1m.%20meg%C3%A1llap%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra.pdf>

⁵<https://cst.tcs.allamkincstar.gov.hu/attachments/article/69/K%C3%A9relem%20GYET%20meg%C3%A1llap%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra.pdf>

⁶<https://cst.tcs.allamkincstar.gov.hu/attachments/article/49/K%C3%A9relem%20csal%C3%A1di%20p%C3%B3tl%C3%A9k%20meg%C3%A1llap%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra.pdf>

alkalmas lehet arra, hogy az előremutató, segítő kezdeményezést hátráltassa, a már megítélt ellátás tényleges igénybe vételét, az ahhoz való hozzájutást akadályozza.

2.2 A jelen ügy panaszbeadványában szerepel a bankszámla zárolásának az esete, amely további kérdéseket vet fel, ha az ügyfél nem tudja – lakcím vagy elérhető postafiók hiányában – a készpénzben történő folyósításra módosítani az eredetileg bankszámlára kért folyósítást. A zárolt számlára érkező családtámogatási ellátások ugyanis a folyószámlára érkezve – ha és amennyiben nem létezik a folyószámlán erre elkülönített alszámla – elveszítik azt a különleges jellegüket, hogy a végrehajtás alól teljesen, illetve egyes esetekben az ellátás 33%-ot meghaladó részében mentessé válnak. A Vht. 74. § b), c) és f) pontjai alapján ugyanis mentes a végrehajtás alól a települési támogatás, az anyasági támogatás és a Gyvt. rendelkezésein alapuló gyermekvédelmi ellátások. A Vht. 69. § (1)-(2) bekezdése szerint a gyermekgondozást segítő ellátás és a gyermeknevelési támogatás összegéből, illetve a családi pótlék összegéből legfeljebb 33%-ot lehet levonni.

Mindezek alapján ezek az ellátások csak kivételesen és részben vonhatók végrehajtás alá. Ha azonban az adósnak nem, vagy nem csak a fizetéséből történik letiltás, a végrehajtási eljárásakor a folyószámláján lévő összeg is végrehajtható. E folyamat megindítására a végrehajtó jogosult, bírósági végzés alapján. Ekkor is védett az adós jövedelmének meghatározott része, de a magánszemély bankszámlájára érkező családtámogatási, gyermekvédelmi vagy szociális ellátások egyszerűen rendelkezésre álló összeggé válnak. A Vht. 79/A. § (1) bekezdése szerint ugyanis a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adóst megillető pénzösszeg teljes összegben végrehajtás alá vonható, kivéve a természetes személyt megillető pénzösszegeket. A Vht. 79/A. § (2) bekezdése szerint a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, természetes személyt megillető összegből az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese feletti összeg korlátlanul végrehajtás alá vonható, az ez alatti összegből pedig az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összege és az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese közötti rész 50%-a vonható végrehajtás alá. A Vht. 79/A. § (3) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, természetes személyt megillető pénzösszegnek mentes a végrehajtás alól az a része, amely megfelel az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének. Ha a végrehajtás gyermektartásdíj, szüléssel járó költség behajtására folyik, akkor ezen összeg 50%-a is végrehajtás alá vonható. A Legfelsőbb Bíróság EBH2011.2321. számú döntése rögzíti, hogy *nincs lehetőség a Vht. IV. és V. Fejezetébe foglalt rendelkezések együttes alkalmazására. Ha pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adóst megillető pénzösszeget vannak végrehajtás alá, az V. Fejezet rendelkezései az irányadók, így a pénzforgalmi szolgáltatót nem terheli annak vizsgálata, hogy a pénzösszeg a Vht. IV. Fejezet szabályainak megfelelően mentes-e a végrehajtás alól.*

Mind a Vht. rendelkezései, mind a bírói gyakorlat szerint tehát a folyószámlára érkező családtámogatási, gyermekvédelmi ellátás annál a ténynél fogva, hogy pénzforgalmi számlára érkezik, elveszti védett jellegét. Így az állampolgárt nem a pénzösszeg jellegénél fogva (gyermek jogán vagy rá tekintettel folyósított, és emitt védelmet élvező ellátás) illeti a továbbiakban a védelem, hanem a számlára érkező összegek jellegétől függetlenül, a minimális megélhetéshez igazodó jogszabályi védelmet kapja. *Egyes esetekben a minimális megélhetést biztosító összegre felállított védelem is megbíúsul.* Ilyen például az – a napjainkban nem kivételes – az eset, amikor a folyószámla egyben hitelt is törlesztő számla is: ekkor ugyanis – a számlavezető intézettel kötött hitelszerződés alapján – a késedelmes tartozást azonnal, illetve teljes összegében levonják a számlára érkező összegből. Ez esetben az állampolgár csak módosítását kérheti az eredeti megállapodásnak.

Összességében az érdekérvényesítő képességüket tekintve gyenge, másoknak és körülményeinek leginkább kiszolgáltatott, nehéz anyagi körülmények között élő állampolgárokat, gyermekeiket fenyegeti leginkább az a veszély, hogy nem jutnak hozzá másokhoz hasonló módon a nekik jogszerűen megállapított pénzbeli ellátásokhoz. Az ingatlan albérleti árak folyamatos és jelentős emelkedésével, a magas piaci kereslet mellett a (potenciális) bérlők nincsenek valódi mellérendelt alkupozícióban.⁷ Ha az ingatlantulajdonos (bérbeadó) akaratának ellent mondani nem tudó, a

⁷ A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) idősoros adatai alapján 2017-ben a háztartások 5,2 százaléka piaci áron bérelte az általa lakott ingatlant, 2011-ben még mindössze 3,6 százalék volt arányuk.

lakcímrre bejelentkezni nem képes személy (bérló) olyan számlára kéri az ellátást, amelyhez utóbb nem fér hozzá, vagy amelyről teljes egészében levonják a rá érkező pénzösszeget, rendszeres jövedelem híján pedig az esetleg választott település postahivatalába sem tudja az ellátást kérni, vagy ott felvenni, akkor azzal végső soron a gyermekei jogai sérülnek. Az érintett személy ugyanis a gyermekei után a törvény alapján járó ellátásokat és juttatásokat ténylegesen is képtelen a gyermekekre, annak jólétére fordítani. *Mindex a helyzet pedig álláspontom szerint – a megtett intézkedések ellenére – összességében alkalmas arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodásához való jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.*

Természetesen az államtól nem elvárható, sőt jellemzően erősen kerülendő a polgárok, és különösen a pénzügyeik felett gyakorolt gyámkodás. Tény azonban, hogy az egyre jobban elszegényedő, banki ügyintézésben járatlan, tájékozatlan, esetleg deprivált helyzetüknél fogva mind anyagilag, mind pénzügyileg kiszolgáltatott polgárok sodródhatnak olyan helyzetbe, ami – gyermekeikre és azok ellátottságára tekintettel – célzott, személyre szabott állami közreműködést igényel, vagyis olyan támogató jogszabályi környezet megalkotását, amely lehetővé teszi, hogy a gyermekek jogán járó ellátások mindenképpen eljussanak a róluk gondoskodó családokhoz. Enélkül az állam – az egyébként családközpontú jogalkotási megoldások dacára – a gyakorlatban nem tud megfelelően eleget tenni a gyermekvédelmi kötelezettségének, továbbá nem képes hatékonyan megelőzni azokat a helyzeteket (például hajléktalanná válás, a tartós szegénységbe süllyedés), amelynek a későbbi megoldása sokkal komolyabb állami, közszolgálati ráfordítást igényelne. Hangsúlyozom azt is, hogy korábban, az AJB-2026/2017. számú jelentésben kiemelttem, hogy igazolható összefüggés van a rászoruló családoknak adható pénzbeli és természetbeni juttatások és az anyagi veszélyeztetettségre visszavezethető családból való kiemelés között. Távlatos összefüggésében tehát – elsősorban a pénzbeli – ellátásokhoz való hozzájutás, azok konkrét átvételének lehetetlenülése veszélyeztető faktor a család anyagi ellehetetlenülése, és végső soron a gyermekek családból történő kényszerű kiemelése folyamatában annak ellenére, hogy jogszabályi követelmény, hogy a gyermekeket anyagi okból ne emeljék ki családjaikból.

Végső soron tehát szükségesnek látom a jogalkotó további intézkedéseit annak érdekében, hogy a jelenlegi szabályozást rugalmasan, a család- és gyermekközpontú jogalkotási megoldásokkal úgy alakítsa tovább, hogy az egyes, jellemzően önhibájukon kívül kiszolgáltatott helyzetbe került családok minél könnyebben hozzájuthassanak az egyes pénzbeli ellátásokhoz, az azokhoz való hozzáférésben elhárítható adminisztratív akadályok valóban elháruljanak.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapjogokkal összefüggő visszásság orvoslása, és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében a jelentésben megfogalmazottakra figyelemmel az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a belügyminisztert, hogy az eddigi előrelépéseket kiegészítendő

- 1) – az emberi erőforrások miniszterével, a Magyar Államkincstár elnökével és a Magyar Posta Zrt. elnökével együttműködésben – dolgozza ki a családtámogatási ellátások az ügyfél által meghatározott postafiókba történő kézbesítésének, és ennek igénylési folyamatának feltételrendszerét;
- 2) – az emberi erőforrások miniszterével együttműködésben – vizsgálja felül a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény, valamint az annak a végrehajtásáról rendelkező 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet településszintű lakcímről és lakcím nélküli fogalmáról szóló rendelkezéseit az egyértelmű használatosság érdekében, és hogy a lakcím nélküli személyek igazolni tudják szokásos tartózkodási helyüket minden esetben;

- 3) – az emberi erőforrások miniszterével, az igazságügyi miniszterrel, a pénzügyminiszterrel és a Bankszövetség elnökével együttműködésben – tekintsék át és dolgozzák ki a családtámogatási, és a gyermekekre tekintettel juttatott egyéb ellátások magán folyószámlán történő védelmének lehetséges módozatait;
- 4) – az ember erőforrások miniszterével együttműködésben, a megyei és fővárosi kormányhivatalok vezetőinek bevonásával – tegyen lépéseket a lakásbérlők jogi helyzetével, jogosultságaival és lehetőségeivel kapcsolatos jogtudatosság fejlesztésére érdekében (kampányok, közérthető tájékoztató kiadványok, információs honlapok).

Budapest, 2018. november 8.

Szécsényi László

