

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3127/2015. (VII. 9.) AB HATÁROZATA**alkotmányjogi panasz elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

- 1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2b) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.**
- 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.**

Indokolás**I.**

- [1] 1. Az indítványozó 2015. január 12-én jogi képviselője útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: közigazgatási bíróság) útján. Az alkotmányjogi panaszban a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 18. § (2b) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [3] A panasz alapjául szolgáló közigazgatási ügyben az indítványozó a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjának megállapítását kérte. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága az indítványozó nyugdíj megállapítása iránti kérelmét elutasította. A határozat indokolásában rámutatott arra, hogy az indítványozó nem jogosult a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjára. A jogosultsághoz szükséges negyven év jogosultsági időn [Tny. 18. § (2a) bekezdés a) pont] belül ugyanis nem rendelkezik harminckét év kereső tevékenységgel járó vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonyban szerzett szolgálati idővel [Tny. 18. § (2c) bekezdés], mert a férje ápolásával töltött időszakban az ápolási díj folyósításának időtartamával

szerzett szolgálati idejét a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjára jogosító időként nem lehetett figyelembe venni [Tny. 18. § (2b) bekezdés].

- [4] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság az első fokú döntést helybenhagyta és a fellebbezést elutasította.
- [5] Az indítványozó ezt követően kérte a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A felülvizsgálati kérelem alapján eljáró közigazgatási bíróság 2014. október 7-én hozott jogerős ítéletével az indítványozó keresetét elutasította.
- [6] 2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában – melyet az Alkotmánybíróság főtítkárnak hiánypótlási felhívására határidőben kiegészített – előadta, hogy a Tny. 18. § (2b) bekezdése sérti az Alaptörvény L cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (2) és (5) bekezdését, továbbá a XIX. cikk (1)–(4) bekezdéseit.
- [7] Az indítványozó állítása szerint a beteg férjet ápoló, ápolási díjban részesülő nő egy tekintet alá esik a beteg gyermeket gondozó, ápolási díjban részesülő nővel, éppen ezért diszkriminatív a Tny. támadott szakasza, mert a nők között azon az alapon, hogy beteg gyermeket vagy beteg férjet ápolnak, nem lehet különbséget tenni.
- [8] Az indítványozó további állítása szerint a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel jogosult a kedvezményes nyugdíjra.

II.

- [9] Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„L cikk (1) Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

[...]

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. (2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

[10] A Tny. érintett, a bírósági eljárás során alkalmazott rendelkezései:

„18. § (1) A társadalombiztosítási öregségi nyugdíjra jogosító öregségi nyugdíjkorhatára annak, aki

- a) 1952. január 1-je előtt született, a betöltött 62. életév,
- b) 1952-ben született, a 62. életév betöltését követő 183. nap,
- c) 1953-ban született, a betöltött 63. életév,
- d) 1954-ben született, a 63. életév betöltését követő 183. nap,
- e) 1955-ben született, a betöltött 64. életév,
- f) 1956-ban született, a 64. életév betöltését követő 183. nap,
- g) 1957-ben vagy azt követően született, a betöltött 65. életév.

(2) Öregségi teljes nyugdíjra az jogosult, aki

- a) a születési évének megfelelő – az (1) bekezdésben meghatározott – öregségi nyugdíjkorhatárt (a továbbiakban: öregségi nyugdíjkorhatár) betöltötte, és
- b) legalább húsz év szolgálati idővel rendelkezik, valamint
- c) azon a napon, amelytől kezdődően az öregségi teljes nyugdíjat megállapítják, a Tbj. 5. § (1) bekezdés a)–b) és e)–g) pontja szerinti biztosítással járó jogviszonyban nem áll.

(2a) Öregségi teljes nyugdíjra életkorától függetlenül jogosult az a nő is, aki

- a) legalább negyven év jogosultsági idővel rendelkezik, és
- b) azon a napon, amelytől kezdődően az öregségi teljes nyugdíjat megállapítják, a Tbj. 5. § (1) bekezdés a)–b) és e)–g) pontja szerinti biztosítással járó jogviszonyban nem áll.

(2b) A (2a) bekezdés tekintetében jogosultsági időnek minősül a kereső tevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnal, valamint a terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban és a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekére tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idővel szerzett szolgálati idő.”

III.

- [11] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi feltételeknek.
- [12] A formai feltételek teljesítése körében azt kellett megvizsgálni, hogy az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett-e (Abtv. 30. §), illetve, hogy a határozott kérelem Abtv. 52. §-ában írt feltételeinek eleget tesz-e.
- [13] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A rendelkezésre álló iratok alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt az indítványozó a törvényi határidőn belül terjesztette elő.
- [14] A benyújtott panasz az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek megfelel, mivel tartalmazza az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozást, az eljárás megindításának az indokait és a jogsérelem lényegét, a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, továbbá kifejezett kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére.
- [15] Az alkotmányjogi panaszt benyújtó az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. E rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság eljárása akkor kezdeményezhető, ha az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet úgy ítéli meg, hogy az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [16] Az alkotmányjogi panasz tartalmi megfelelőségéhez az említett feltételek fennállását vizsgálta meg az Alkotmánybíróság.
- [17] Az Abtv. alapján alkotmányjogi panasz kezdeményezésére jogosult panaszos a közigazgatási bíróság előtti perben résztvevő peres fél, ezért érintettsége

- kétségtelenül fennáll. A közigazgatási bíróság ítéletét egyértelműen és kifejezetten a panaszos által támadott jogszabályi rendelkezésre alapította.
- [18] Az indítványozó az alkalmazott rendelkezéssel összefüggésben az Alaptörvényben biztosított jogának [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] sérelmét állította, az indítvány tartalmazza a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést.
- [19] A panaszos jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, a Kúria előtt felülvizsgálati eljárás nincs az ügyben folyamatban, az indítvány tehát az Abtv. 26. § (1) bekezdés *b)* pontjának is megfelel. Ebben a vonatkozásban tehát az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának nincs akadálya.
- [20] 2. A panaszos hivatkozott az Alaptörvény XIX. cikkének (szociális biztonság-hoz való jog) megsértésére is, azonban alkotmányjogilag értékelhető indokolást ezzel az alkotmányos rendelkezéssel összefüggésben nem adott elő.
- [21] Az indítványozó az Alaptörvény L cikk (1) bekezdésének, a XV. cikk (5) bekezdésének a sérelmét is állította. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének eszköze, így ezen hatáskörei gyakorlása során az Alkotmánybíróság kizárólag valamely Alaptörvényben biztosított joggal összefüggésben állított jogsérelem esetén járhat el, az Alaptörvény más rendelkezéseinek megsértésére való hivatkozás esetén nem.
- [22] Az Alaptörvény L cikk (1) bekezdése a házasság intézménye és a család védelmének állami kötelezettségét fogalmazza meg.
- [23] Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szintén az államot terhelő alkotmányos kötelezettségként írja elő a családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők külön intézkedésekkel történő védelmét.
- [24] Az Alaptörvény ezen rendelkezéseire tehát, mivel ezek nem Alaptörvényben biztosított jogokról rendelkeznek, alkotmányjogi panasz indítványt nem lehet alapítani.
- [25] Az Alkotmánybíróság az e pontban foglaltak miatt az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XIX. cikk, L) cikk (1) bekezdése és XV. cikk (5) bekezdése vonatkozásában, az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján a határozat rendelkező részének 2. pontjában visszautasította.
- [26] 3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a fentieknek megfelelően, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában – a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával érdemben bírálta el.

IV.

[27] Az indítvány nem megalapozott.

[28] 1. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia az indítvány alapján, hogy sérti-e az Alaptörvény hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró szabályát a Tny. támadott rendelkezése azáltal, hogy a súlyosan fogyatékos gyermekekre tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idővel szerzett szolgálati idő jogosultsági időnek minősül a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíja megállapításakor, míg a férjre tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idővel szerzett szolgálati idő nem. Másként fogalmazva jogosult-e az Alaptörvény alapján a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjára az a nő, aki szolgálati idejének egy részét a férjére tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idővel szerezte.

[29] 2. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott alapjog sérelmével összefüggésben – a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembe vételével eljárva – már korábbi döntéseiben {legutóbb: 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [19]} megállapította, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró szabályt a korábbi Alkotmány az Alaptörvényhez hasonlóan tartalmazta, tehát nincs akadálya a korábbiakban kialakult és idevágó gyakorlat megfelelő alkalmazásának.

[30] 2.1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell értékelnie. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alkotmánysértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos (egymással összehasonlítható) csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Az Alkotmánybíróság ezt az Alaptörvény I. cikk

(3) bekezdésében rögzített szükségesség/arányosság tesztjének alkalmazásával vizsgálja.

[31] Az alapjognak nem minősülő egyéb jogok esetében, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes. {ld. legutóbb összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32] és 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]}.

[32] 2.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata abban a kérdésben is töretlen, hogy azon esetekben, amikor a jogalkotó egy adott szabályozás elfogadásával nem valamely alkotmányos kötelezettségének eleget téve rendelkezik egy adott tárgykörben a jogosultság feltételeiről, és ennek során különböztet meg, hanem egyéb okból alkot meg valamilyen kedvezménysszabályt, „a megkülönböztetés korlátozza a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. [...] Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek.” [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.; 922/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1444, 1452.] „Sem a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, méltányossági, az eltérő társadalmi helyzetekre figyelemmel levő stb. szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során a személyek között ne különböztethetne, ha ezzel egyébként az alkotmányos követelményeket nem sérti.” {521/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 555, 556., legutóbb összefoglalóan: 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [43]}

[33] 3. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben, a hátrányos megkülönböztetés sérelmének vizsgálata során az Alaptörvény szociális biztonságról szóló szabályából, a XIX. cikkből indult ki.

[34] 3.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése alapján elvi érveléssel rögzíti, hogy egyfelől az államnak alkotmányos kötelezettsége a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása, másfelől mindenki jogosult az állami nyugdíjra, amely jogosultság törvényi feltételeit az Országgyűlés határozza meg. Az állami nyugdíjra való jogosultság

törvényi feltételeinek meg kell felelniük az Alaptörvény rendelkezéseinek, hiszen az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése értelmében jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

- [35] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben áttekintette az ügyben releváns jogszabályi környezetet, így az ápolási díj és az ápolási díjnak a nyugdíjazással összefüggő legfontosabb szabályait.
- [36] Az ápolási díj a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 40. §-a értelmében a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását ellátó nagykorú hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás. Az a hozzátartozó jogosult ápolási díjra, aki állandó és tartós gondozásra szoruló súlyosan fogyatékos személy vagy tartósan beteg 18 év alatti személy gondozását, ápolását végzi (Szocvtv. 42. §). Aki ápolási díjban részesül, folytathat kereső tevékenységet is, azonban a munkaideje – az otthon történő munkavégzés kivételével – a napi 4 órát nem haladhatja meg.
- [37] A Tny. 18. § (2) bekezdése írja elő, hogy öregségi teljes nyugdíjra az jogosult, aki a születési évének megfelelő öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és legalább húsz év szolgálati idővel rendelkezik (továbbá azon a napon, amelyről kezdődően az öregségi teljes nyugdíjat megállapítják, külön meghatározott biztosítási jogviszonyban nem áll). A Tny. 38. § (1) bekezdés c) pontja értelmében szolgálati időként kell figyelembe venni az ápolási díj folyósításának időtartamát.
- [38] Az ápolási díj folyósításának teljes időtartama tehát minden ápolási díjban részülő személy számára azonos módon szolgálati időnek számít az öregségi teljes nyugdíj megállapításakor, függetlenül attól, hogy kire tekintettel folyósítják az ápolási díjat.
- [39] 3.3. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének második mondata felhatalmazza a törvényhozót, hogy az állami nyugdíjra való jogosultság törvényi feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.
- [40] A Tny. 18. § (2a) bekezdése ennek az Alaptörvényben rögzített lehetőségnek megfelelően határozza meg a nők életkor betöltésétől független, kedvezményes öregségi teljes nyugdíjazásának feltételeit, legalább negyven év jogosultsági idő előírásával. A szabály célja a hosszú munkaviszonnyal rendelkező nők nyugdíjkedvezményének megteremtése.
- [41] A Tny. 18. § (2b) bekezdése többletkedvezményt biztosít azzal, hogy – a kereső tevékenységgel járó biztosítási jogviszonnyal szerzett szolgálati időn túl – jogosultsági időnek minősíti a terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban

és a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekére tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idővel szerzett szolgálati időt. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza, hogy senkinek nincs alanyi joga a különböző kedvezményekre.

- [42] A Tny. vizsgált szakaszában a jogalkotó kifejezetten a gyermekneveléssel – mint a nyugdíjrendszer fenntartásával kapcsolatos körülménnyel – összefüggő időszakok beszámítását sorolta a kedvezményes jogosultsági időszakok közé.
- [43] A kedvezmény célja a nők életkor betöltésétől független, kedvezményes öregségi teljes nyugdíjazása során a kettős, családi és munkahelyi szerepvállaláson belül az anyai szerepvállalás külön elismerése. Az anyai szerepvállalás, a gyermekvállalás biztosítja hosszú távon az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságát, működőképességét. A gyermekneveléssel összefüggő időszakok körébe esik a vizsgált kedvezmény szabálynál a gyermekre tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idő. Ez a kedvezmény szabály az Alkotmánybíróság megítélése szerint ésszerű jogalkotói szándék alapján épült be a társadalombiztosítási nyugellátás szabályrendszerébe, és az ápolási díjban részesülő nők között a kedvezményes öregségi teljes nyugdíjra való jogosultsági idő minősítése szempontjából nem alkalmaz önkényes megkülönböztetést.
- [44] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján azt állapította meg, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát nem sérti a Tny. támadott rendelkezése, ezért az alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét állító részét elutasította.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/352/2015.

