

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2/2018. (IV. 6.) AB HATÁROZATA

a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvénnyel kapcsolatos alkotmányossági követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Pokol Béla és dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes és dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdése 3. pontja második fordulata alkalmazása során az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből és XIX. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a havi átlagjövedelem számításának szabályát valamennyi olyan ellátásra jogosult alkalmazni kell, aki a referencia-időszak kezdetét követően rendelkezik legalább 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelemmel.

2. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pontja második fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, továbbá a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 22.M.817/2017. számon folyamatban levő ügyben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 22.M.817/2017. számú, rokkantsági ellátás összegének felülvizsgálata iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 1. § (2) bekezdés 3. pontjának „ha a jogosult a referencia-időszakban nem rendelkezik legalább 180 naptári napi jövedelemmel, a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző 180 naptári napi jövedelem napi átlagának 30-szorosa” fordulata alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá rendelje el a jogszabályi rendelkezés konkrét egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését, mivel az indokolatlan megkülönböztetést tartalmaz a megváltozott munkaképességű személyek csoportján belül azok között, akik a jogviszonyuk megszűnését közvetlenül követő naptári napon nyújtják be az ellátás iránti igényüket, illetőleg akik nem a jogviszony megszűnését közvetlenül követő napon nyújtják be a kérelmüket.
- [2] Az alapügy felperese egy megváltozott munkaképességű személy, akinek a részére Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Főosztálya 2016. szeptember 26. napján kelt határozatával 51 975 Ft rokkantsági ellátást állapított meg 2016. augusztus 1. napjától kezdődően. Az alapügy felperesének fellebbezése nyomán Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Főosztálya 2017. január 4. napján kelt határozatával a korábbi határozatot megváltoztatta, és az alapügy felperese rokkantsági ellátásának havi összegét 52 810 Ft-ban határozta meg, az ellátás folyósításának kezdeti időpontját az elsőfokú határozattal egyezően 2016. augusztus 1. napjában állapította meg. A határozatok indokolása szerint a felperes 2016. január 4. napjától 2016. július 8. napjáig végzett keresőtevékenységet, kérelmét pedig 2016. július 28. napján nyújtotta be. Tekintettel arra, hogy a felperes sem a referencia időszakban (2015. év), sem pedig a kérelem benyújtását köz-

vetlenül megelőző 180 napban nem rendelkezett 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelemmel, ezért a rokkantsági ellátás összegét az Mmtv. 12. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározottan kell megállapítani.

- [3] A határozat ellen a felperes fordult bírósághoz, kérve az ellátás összegének újraszámítását, tekintettel arra, hogy 2015-ben nappali tagozatos intézmény tanulója volt, és munkaviszonyt csak ezt követően tudott létesíteni, a 2016-ban megszerzett, egészségbiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelme pedig magasabb összegű rokkantsági ellátásra jogosította annál, mint amelyet Budapest Főváros Kormányhivatala határozatában megállapított. A Kormányhivatal a kereset elutasítását kérte, ugyanis álláspontja szerint a felülvizsgálattal támadott határozat mind az Mmtv., mind pedig a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet rendelkezéseinek maradéktalanul megfelel.
- [4] Az indítványozó bíró osztotta az alapügy felperesének álláspontját, miszerint az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja szerinti, a havi átlagjövedelemre vonatkozó meghatározás különbséget tesz az ellátásra egyébként jogosultak között aszerint, hogy a kérelmük benyújtását megelőző naptári évben, vagy a kérelem benyújtásának évében rendelkeztek 180 naptári napi jövedelemmel. Amennyiben a jogosult a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző naptári évben rendelkezik 180 naptári napi jövedelemmel (referencia-időszak), úgy a kérelmét a referencia-időszakot követő évben bármely napon előterjesztheti, és ellátása összegének meghatározása a havi átlagjövedelem alapján történik. Amennyiben viszont a jogosult a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző naptári évben nem rendelkezik 180 naptári napi jövedelemmel, de a kérelem benyújtásának évében igen, úgy a kérelmét kizárólag a munkaviszonya megszűnését követő napon terjesztheti elő ahhoz, hogy ellátásának összege a havi átlagjövedelem alapján kerüljön meghatározásra. Mindezek alapján az indítványozó bíró álláspontja szerint a szabályozás sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését, mert az indokolatlanul tesz különbséget a megváltozott munkaképességű személyek között aszerint, hogy mikor nyújtják be az ellátás iránti igényüket, illetőleg mikor szereztek jogosultságot az ellátásra.
- [5] Az indítványozó bíró utalt az alapvető jogok biztosa 2017. június 19. napján kelt, AJB-1377/2017. számú ügyben készített jelentésére is, melyben az alapvető jogok biztosa is megállapította, hogy a megváltozott munkaképességű személyeket érintő eljárásban a világos kereteket, és a gyakorlatban is biztonsággal teljesíthető feltételeket megállapító jogi szabályozás hiánya sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.
- [6] Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt megkereste az emberi erőforrások miniszterét, illetőleg tájékoztatást kért az alapvető jogok biztosától arra vonatkozóan, hogy az AJB-1377/2017. számú jelentéshez kapcsolódóan az emberi erőforrások minisztere az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 37. §-a alapján milyen tartalmú állásfoglalásról, illetőleg esetleges intézkedésről értesítette az alapvető jogok biztosát.

II.

- [7] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

- [8] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

- [9] 2. Az Mmtv. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„1. § (2) 3. havi átlagjövedelem: a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző naptári évben (a továbbiakban: referencia-időszak) elért, pénzbeli egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelem (a továbbiakban: jövedelem) napi átlagának 30-szorosa; ha a jogosult a referencia-időszakban nem rendelkezik legalább 180 naptári napi jövedelemmel, a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző 180 naptári napi jöve-

delem napi átlagának 30-szorosa; ha a jogosult amiatt nem rendelkezik 180 naptári napi jövedelemmel, mert a vizsgált időszakban vagy ennek egy részében táppénzben, baleseti táppénzben részesült, ha az számára kedvezőbb, a táppénzt, baleseti táppénzt megelőző 180 naptári napi jövedelmet kell figyelembe venni;”

III.

[10] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[11] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24], 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28], 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul.

[12] 2. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata rögzíti, hogy minden magyar állampolgár – a tételesen felsorolt élethelyzetek esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Az élethelyzetek felsorolásának alkotmányjogi jelentőségét mutatja, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása a XIX. cikk (1) bekezdésében a „rokkantság” szövegrész helyébe a „rokkantság, fogyatékoság” szöveget léptette {4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [31]}. Az Alaptörvény XIX. cikkének normaszöveg-javaslatához fűzött indokolása szerint a XIX. cikk „[r]ögzíti az állam azon szándékát, hogy minden magyar állampolgárnak megteremtse a biztonságot. Ennek érdekében azon élethelyzetekben, amikor – gyermekének születése, egészségi állapotának időleges vagy végleges romlása, hozzátartozójának vagy munkalehetőségének elvesztése miatt – a megélhetéséhez szükséges javak előteremtésére nem képes, valamennyi állampolgár jogosult törvény szerinti állami segítséget igénybe venni.” Az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, míg a XIX. cikk (1) bekezdésének idézett második mondata pedig egyes speciális élethelyzetek fennállása esetén törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből következik, hogy bár a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke alaptörvényi háttér ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. A törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magából az Alaptörvényből ered {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]}.

[13] Mindez azt jelenti, hogy az állampolgárok még az Alaptörvényben nevesített speciális élethelyzetek fennállása esetén is csak törvényben meghatározott mértékű támogatásra jogosultak, az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg {3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ideértve a támogatásra való jogosultság feltételeit és annak mértékét is) az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja {3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3]}. Ennek megfelelően, miközben az Alaptörvény egyértelműen úgy rendelkezik, hogy meghatározott élethelyzetek esetén a magyar állampolgárok jogosultak törvény szerinti állami segítséget igénybe venni, ezen állami segítség részletszabályait nem az Alaptörvény, hanem a hatályos törvények rögzítik. Ezek a törvények azonban tartalmuk tekintetében nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvény egyes rendelkezéseivel, így a XV. cikk előírásaival sem.

[14] 3. A 3206/2014. (VII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére vonatkozóan megállapította, hogy az az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. Az alkotmányos szabály szerint „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben

az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítélettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Mindez azt jelenti, hogy a diszkriminációtítilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja [3112/2016. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [26]].

- [15] 4. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályhely indokolatlanul tesz különbséget a rokkantsági ellátásra jogosultak között aszerint, hogy a megváltozott munkaképességű személyek a jogviszonyuk megszűnését közvetlenül követő naptári napon, vagy csak egy későbbi időpontban nyújtják be ellátás iránti igényüket. Az Alkotmánybíróság a 32/2017. (XII. 6.) AB határozatában már úgy foglalt állást, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése alapján támogatásra jogosultságot megalapozó tulajdonság a rokkantság, és az ilyen helyzetben levő személyek védelemre szorulnak [32/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [17]]. A 9/2016. (IV. 6.) AB határozat az Alaptörvény 28. cikkét értelmezve megállapította, hogy – az adott esetben Alaptörvényben biztosított jogokkal, vagyis a XV. cikkel és a XIX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben – azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni az érintett személyeket illetően, az értelmezés pedig nem vezethet önkényes eredményre [9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [35], [37], összefoglalóan idézi: 32/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [21]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvényt sértő 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 csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott már korábban, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alaptörvény-ellenessége 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 észszerű indoka, vagyis önkényes [összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32], legutóbb: 32/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [25]].
- [16] 5. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Mmtv. indítvánnyal támadott rendelkezése szempontjából homogén csoportnak azok a rokkantsági ellátásra jogosultak tekinthetők, akik a referencia-időszak (a kérelem benyújtását megelőző naptári év) kezdete óta rendelkeznek 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelemmel. Egy, a jogalkotó által megválasztott kezdő időpontot követően, a jogalkotó által meghatározott időtartamra vonatkozó egészségbiztosítási járulék megfizetése teszi ugyanis jogosulttá a rokkantsági ellátást igénylőket arra, hogy a havi átlagjövedelem fogalmának alkalmazásával magasabb összegű ellátásra váljanak jogosulttá. Az ellátásra való jogosultság előfeltételeként legalább 180 naptári napi jövedelem megszerzésének előírása a kérelem benyújtását megelőző, meghatározott időszakban egyébiránt alkotmányosan igazolható, tekintettel arra, hogy a rokkantsági ellátás nem rászorultságon, hanem biztosításon alapul [Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont, (2) bekezdés].
- [17] 6. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a támadott szabályozás valóban különbséget tesz-e a rokkantsági ellátásra jogosultak között, vagy pedig a hatályos szabályozás értelmezhető oly módon is, mint amely azonos ellátást biztosít a legalább 180 naptári napi, járulékfizetés alapját képező jövedelemmel rendelkező kérelmezők számára függetlenül a kérelmük benyújtásának időpontjától.
- [18] Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az Alkotmánybíróság megkeresésére hangsúlyozta, hogy az Mmtv. rendelkezései alapján járó rokkantsági ellátás olyan társadalombiztosítási ellátás, melynek arányban kell állnia a biztosítottnak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmével, a havi átlagjövedelem fogalma pedig ezen arányosság biztosítása érdekében került a törvényben meghatározásra. A minisztérium válasza is rögzíti, hogy amennyiben a kérelmezőnek van legalább 180 naptári napi jövedelme a kérelem benyújtását megelőző naptári évben, akkor a naptári évben elért valamennyi egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelem figyelembe vételével kerül meghatározásra az ellátás összege. Az Mmtv. indítvánnyal támadott 1. § (2) bekezdés 3. pontjának második fordulata kiegészítő szabályt tartalmaz arra az esetre, amikor a biztosítottnak valamilyen oknál fogva nincs a kérelem benyújtását megelőző naptári évben 180 naptári napi jövedelme, ilyenkor a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 180 naptári napot kell vizsgálni. A minisztérium válasza szerint

az Mmtv. bírói indítvánnyal támadott rendelkezése „nem korlátozza a kérelem benyújtását, hanem lehetőséget biztosít egy kedvezőbb számítási elv alapján történő ellátási összeg-megállapításra azoknál, akik a kérelem benyújtását megelőző évben nem szereztek legalább 180 naptári napi jövedelmet, de a kérelem benyújtását megelőzően igen.” A minisztérium válaszában jelezte, hogy az indítvánnyal támadott rendelkezés 2016. május 1. napjától hatályos, elfogadására pedig azért került sor, mert a korábbi normaszöveg „a komplex minősítés időbeli hatályával összefüggésben bizonytalanságot eredményezett volna a jogalkalmazásban.”, illetőleg „[a] jelenlegi szabályozás egységesítette, átláthatóbbá tette a jövedelemszámítás kezdő időpontjára vonatkozó rendelkezést, így minden ügyfél esetében egységesen ugyanazon időszakban szerzett jövedelmet kell az eljáró hatóságoknak vizsgálnia.” A minisztérium válaszában arról is tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy az érintett rendelkezés szakmai szempontú felülvizsgálata, módosításának előkészítése folyamatban van.

- [19] Az indítványozó bíró indítványában külön is kitér az alapvető jogok biztosa AJB-1377/2017. számú jelentésére, mely jelentés egy, az Alkotmánybíróság eljárásának alapját képező ügyszámhoz hasonló tényálláson alapul. A jelentésből kitűnik, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésére az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkóztatásért Felelős Államtitkársága (az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszhoz hasonlóan) hangsúlyozta, hogy „[a] jogalkotói szándék nem az volt, hogy egyetlen napra korlátozza a kérelem benyújtását, hanem, hogy lehetőséget biztosítson ugyanazon számítási elv alapján történő ellátási összegszámításra azok számára, akik a kérelem benyújtását megelőző naptári évben nem szereztek 180 naptári napi jövedelmet, de a kérelem benyújtását megelőzően igen.” Az Alkotmánybíróság megkeresésére az alapvető jogok biztosa megerősítette, hogy az AJB-1377/2017. számú jelentés nyomán az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkára 2017. szeptember 22. napján arról tájékoztatta az alapvető jogok biztosát, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja szerinti havi átlagjövedelem fogalmának felülvizsgálata folyamatban van, mely felülvizsgálat során kiemelten fontos a megváltozott munkaképességű személyek szociális biztonságának megteremtése és megőrzése.
- [20] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapítja, hogy a jogalkotó szándéka az Mmtv. indítvánnyal támadott rendelkezésének elfogadása során egyértelműen arra irányult, hogy lehetőséget biztosítson a rokkantsági ellátás összegének kedvezőbb megállapítására azok számára is, akik a kérelem benyújtását megelőző naptári évben nem szereztek 180 naptári napi, járulékfizetés alapját képező jövedelmet, de a kérelem benyújtását megelőzően igen.
- [21] Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 28. cikkét értelmezve korábban már kimondta, hogy – adott esetben a XV. cikkel és a XIX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben – azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni az érintett személyeket illetően, az értelmezés pedig nem vezethet önkényes eredményre {9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [35], [37]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában az, hogy az Mmtv. indítvánnyal támadott rendelkezésének tulajdonítható olyan, az indítványozó bíró által állított és az eljáró hatóságok és bíróságok által rendszeresen alkalmazott értelmezés is, mely nem teszi lehetővé a rokkantsági ellátás mértékének a havi átlagjövedelemen alapuló meghatározását azon személyi kör vonatkozásában, akik a referencia-időszak kezdetét követően, de nem közvetlenül az ellátásra vonatkozó igényük benyújtását megelőzően rendelkeznek 180 napi jövedelemmel, még nem teszi szükségessé annak megállapítását, hogy a rendelkezés sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését. Ennek indoka, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja második fordulatának tulajdonítható olyan jelentéstartalom is, amely összhangban van az Alaptörvénnyel. Márpedig abban az esetben, ha az Mmtv. indítvánnyal támadott rendelkezésének létezik olyan értelmezése, amely iránymutatásul szolgálhat a jogalkalmazás számára, és amely értelmezéssel a támadott rendelkezések és az Alaptörvény összhangja biztosítható, a támadott norma alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére nincs szükség. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja második fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést nem semmisítette meg, az Abtv. 45. § (1), (2) és (4) bekezdésére tekintettel nem rendelte el a vizsgált rendelkezés alkalmazásának kizárását sem.
- [23] 7. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit

érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

- [24] Ha a bírói gyakorlat önállóan nem találja meg azt az értelmezését a jogszabálynak, amely az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó értelmezési kötelezettségre is figyelemmel az Alaptörvénnyel összhangban van, de létezik ilyen értelmezés, akkor azt az Alkotmánybíróság a bíró által kezdeményezett eljárásban is kimondhatja alkotmányos követelményként.
- [25] Az Mmtv. rendelkezései alapján járó rokkantsági ellátás összege függ a biztosítottnak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmétől, amennyiben a biztosított a referencia-időszak (a kérelem benyújtását megelőző naptári év) kezdetét követően rendelkezik 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelemmel. A járulék megfizetése és ekként a havi átlagjövedelem alkalmazásával meghatározott rokkantsági ellátás szempontjából nincs annak jelentősége, hogy az ellátás kérelmezője a társadalombiztosítási ellátás alapját képező járulékot a referencia-időszakban, vagy pedig az ezt követő időszakban (de még a kérelem benyújtását megelőzően) fizette meg, hanem annak van jelentősége, hogy ez a járulékfizetés a jogalkotó által meghatározott kezdő időpontot (nevezetesen a kérelem benyújtását megelőző naptári év kezdetét) követően megtörtént. Ebből következően az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből és XIX. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdése 3. pontja második fordulata szerinti, havi átlagjövedelem számításának szabályát valamennyi olyan ellátásra jogosult alkalmazni kell, aki ugyan nem felel meg az első fordulat szerinti követelménynek, de a referencia-időszak kezdetét követően rendelkezik legalább 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelemmel.
- [26] 8. A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2018. március 27.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [27] Egyetértek a határozattal, annak 1. pontját azonban az alábbi értelmezéssel fogadom el.
- [28] A rendelkező rész 1. pontjában foglalt alkotmányos követelmény megállapításának célja az Alaptörvény XV. cikkbe ütköző jogértelmezési lehetőség alkalmazásának a kizárása. Alkotmányos jogértelmezés azonban önmagában az Alaptörvény kizárólag államcél meghatározó XIX. cikk (1) bekezdéséből, valamint ennek kapcsán a XV. cikk (2) bekezdéséből nem vezethető le, hanem csak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdéséből.

Budapest, 2018. március 27.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

[29] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Budapest, 2018. március 27.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [30] A rendelkező részt támogatom, de az indokolás egyes részeivel nem tudok egyetérteni. Ez a szembenállás azonban nem akadályozta meg, hogy a jelenlegi indokolás mellett is megszavazzam a határozatot, és csak párhuzamos indokolásban fejtsem ki szembenállásomat.
- [31] Nem értek egyet a határozat III. részének 2. pontjában (Indokolás [12] és köv.) kifejtett értelmezéssel a XIX. cikk (1) bekezdése egészét és különösen annak második mondatát illetően. Mint ahogy a jelen üggyel egy időben vitatott és elfogadott III/8/2018. számú alkotmánybíróági döntéshez fűzött párhuzamos indokolásomban már kifejtettem, ez a bekezdés két elkülönülő mondatában eltérő rendelkezéseket tartalmaz, az első mondatában alkotmányos értéként rögzíti azt, hogy az állam a minden állampolgára vonatkozásában a szociális biztonság megteremtésére törekszik, mintegy annak maradékaént, hogy a korábbi Alkotmány még elismerte a szociális biztonsághoz való jogot. A bekezdés második mondata azonban kiemel hét személyi kört, és e kör tagjai számára a szociális támogatáshoz való jogot rögzíti. Ebből a háttérből szemlélve értelmetlennek kell minősíteni azt a – korábbi alkotmánybíróági határozatban is megtalálható – állítást, miszerint ezen alaptörvényi bekezdés „jellemzően államcélokról és nem alapvető jogokról szól”. Ez ugyanis csak az elő mondatot tekinti „a” bekezdés tartalmának. Ugyanígy elfogadhatatlan ebben az indokolási részben számomra annak állítása, hogy az említett hét személyi kör számára nem alapvető jogot ad a szociális támogatásra a bekezdés második mondata, hanem csak „alaptörvényi háttérrel ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak.” Ez a megfogalmazás - leértékelve az itteni alapvető jog-biztosítást – úgy állítja be az itteni szociális támogatásra jogosultságot, mintha a többi alapvető joggal szemben itt a „törvényben meghatározott támogatásra jogosultság” említése egy csökkentett értékű rögzítést jelentene, és ez nem éri el ezért az „alapvető jog” szintjét. Ám, ha a szemünk elé kapjuk az alaptörvényi Szabadság és Felelősség rész alapvető jogi katalógusa elé illesztett I. cikk (3) bekezdését, mely minden alapvető jogra vonatkoztatva rögzíti, hogy az itteni alapvető jogi deklarációk alapján a részletes szabályokat a törvények állapítják meg, akkor a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondatában ennek megismételt szerepeltetését nem lehet az alapvető jogi jelleg megvonásaként és pusztán csak alaptörvényi háttérként degradálásként értelmezni. Ha pedig a rokkantsági támogatásra jogosultságra alapvető jogot adott ez a rendelkezés, akkor bár a rokkantság mértéke és más különbségei alapján differenciálhat a törvényalkotó, de valamilyen mértékű támogatást mindenképpen biztosítani kell a körhöz tartozóknak ahhoz, hogy az Alkotmánybíróóság felülvizsgálata ezt Alaptörvénnyel összhangban állónak minősítse.
- [32] Nem értek egyet az indokolás III. részének 2. pontjában (Indokolás [12] és köv.) található diszkrimináció tilalmát illető értelmezéssel sem. Ez az értelmezés tartalmilag az „általános egyenlőségi joggá” bővíti ki a törvény előtti egyenlőségi jogot, amely számomra elfogadhatatlan. Ennek módja, hogy az indokolás állítja, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése a hátrányos megkülönböztetés tilalmát „elsősorban” vonatkoztatja az alapvető jogokra, miközben a szöveg egyszerű elolvasása mutatja az Alaptörvény ténylegesen csak az alapvető jogokra vonatkoztatja ezt. Ezzel a határozati indokolás által is alkalmazott érvelési formulával aztán megindul az Alkotmánybíróóság törvény-felülvizsgálatának kiterjesztése az egész jogrendszerre. De ugyanígy, miközben a XV. cikk (2) bekezdése még az alapvető jogokat illetően is csak a felsorolt tartós, személyben rejlő tulajdonság és személyiségvonás esetén tiltja meg a megkülönböztetést, addig a határozat folytatva a korábbi alkotmánybíróági határozatok hibás gyakorlatát, a „homogén csoport” fikciója alapján próbálja megvizsgálni, hogy a demokratikus törvényhozó különböző szempontú különbségtévesztései „homogén csoporton” belülnek minősülnek-e. Itt kell utalni arra, hogy majd mindig akad még a testületünkön belül is, aki a többséggel szemben meggyőződéssel állítja egy-egy esetben, hogy nagyon is volt a vitatott törvényhozói megkülönböztetés mögött reális különbség, és így tagadja, hogy a „homogén csoport”-minősítés az adott esetben elfogadható. Ténylegesen azonban az a helyzet álláspontom szerint, hogy „homogén csoport” a realitásban soha nincs – két azonos helyzetben levő ember sincs –, hanem csak a megítélő testületünk tagjainak többsége tekinti konszenzussal úgy, hogy a sok-sok reális különbség nem lényeges, és ezért ez a konszenzus konstruálja meg homogén csoport-minősíté-

tést, és mondja ki a törvényhozás által szem előtt tartott különbségtevéssel szemben, hogy az önkényes volt. Mivel pedig az alkotmánybíróági többség felett már nincs felettes instancia, mely az ő homogén csoport konstrukcióját söpörhetné félre, így megszilárdul, hogy homogén csoportok pedig kétséget kizáróan vannak, és azt mindenkinek tiszteletben kell tartani.

Budapest, 2018. március 27.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [33] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert álláspontom szerint a bírói kezdeményezéssel támadott törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenes, ezért azt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [34] 1. A bírói kezdeményezést előterjesztő bíróság indítványában az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pont 2. fordulataként az alaptörvény-ellenessége megállapítását, és alkalmazásának a kizárását kérte. E rendelkezés kifogásolt tartalma szerint a rokkantsági ellátással érintett – a referencia időszakban nem, de egyébként a kérelem benyújtását megelőzően 180 naptári napi jövedelemmel rendelkező – személyi kör kizárólag akkor válhat jogosulttá a magasabb összegű ellátására, ha a jövedelemszerzés alapjául szolgáló jogviszony megszűnését közvetlenül követő napon benyújtja kérelmét.
- [35] Az indítványban a bíróság rámutatott, hogy az Mmtv. támadott rendelkezése szerinti havi átlagjövedelemre vonatkozó meghatározás indokolatlanul tesz különbséget az ellátásra egyébként jogosultak között attól függően, hogy a kérelmük benyújtását megelőző naptári évben, vagy a kérelem benyújtásának évében rendelkeztek 180 naptári napi jövedelemmel.
- [36] Hivatkozása szerint a jogszabályi rendelkezés alapján az ellátás összegének meghatározása során a rendelkezésre álló 180 naptári napi átlagjövedelem csak akkor vehető figyelembe havi átlagjövedelemként, ha a jogosult a kérelmét közvetlenül a keresőtevékenysége megszűnését követő napon nyújtja be. Ez azt jelenti az indítvány érvelése szerint, hogy amennyiben akár 1 nap – legyen az egy ünnep vagy éppen hétvége – a keresőtevékenység megszűnése és a kérelem leadása közé esik, úgy a kérelmező nem rendelkezhet az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja szerinti átlagjövedelemmel, még akkor sem, ha egyébként a kérelem benyújtásának évében összesen több, mint 180 napot dolgozott.
- [37] A bírói kezdeményezés hangsúlyozta, méltánytalan elvárás egy fogyatékkal szemben, hogy munkaviszonya megszűnését követően a következő napon azonnal intézkedjen, amennyiben az átlagjövedelemből számított magasabb összegű ellátást kívánja igénybe venni.
- [38] Az indítványozó rámutatott arra is, hogy különös ez a rendelkezés azon jogosultakkal összevetve is, akik a kérelem benyújtását megelőző évben bármikor rendelkeztek 180 nap jövedelemmel, hiszen esetükben a kérelem benyújtására a következő évben lehetőség van.
- [39] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste a szabályozási területért felelős (az emberi erőforrások) minisztert az indítványban foglaltakra vonatkozó álláspontjának megismerése céljából. A miniszter állásfoglalásában utalt arra, hogy a bírói kezdeményezéssel támadott rendelkezés második fordulója a főszabályhoz képest biztosított, minden kérelmezőre egyaránt alkalmazandó kedvezmény szabály, amelynek alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a kérelmet benyújtó a referencia-időszakban valamely oknál fogva nem rendelkezik legalább 180 naptári napi jövedelemmel. Az állásfoglalás hangsúlyozta, hogy a szabályozás a társadalombiztosítási pénzügyi ellátások azon alapelvét kívánja érvényesíteni, amely szerint az ellátásoknak arányban kell állniuk a biztosítottak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmével. Az állásfoglalás utalt arra is, hogy az érintett rendelkezés szakmai szempontú felülvizsgálata, és módosításának előkészítése folyamatban van.
- [40] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek figyelemmel megállapította, hogy a jogalkotó szándéka az Mmtv. indítvánnyal támadott rendelkezésének elfogadása során egyértelműen arra irányult, hogy lehetsé-

get biztosítson a rokkantsági ellátás összegének kedvezőbb megállapítására azok számára is, akik a kérelem benyújtását megelőző naptári évben nem szereztek 180 naptári napi, járulékfizetés alapját képező jövedelmet, de a kérelem benyújtását megelőzően igen.

- [41] Az Alkotmánybíróság – hivatkozással a 9/2016. (IV. 6.) AB határozatban foglaltakra – hangsúlyozta, hogy a XV. cikk és a XIX. cikk (1) bekezdésének értelmezése során – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére – a jogalkalmazónak azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságokat és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.
- [42] A kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben megállapította: az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja második fordulatának tulajdonítható olyan jelentéstartalom is, amely összhangban van az Alaptörvénnyel, ezért nem alaptörvény-ellenes az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 28. cikkére is figyelemmel alkotmányos követelmény meghatározásával megállapította, hogy a havi átlagjövedelem számításának szabályát valamennyi olyan ellátásra jogosult alkalmazni kell, aki a referencia-időszak kezdetét követően rendelkezik legalább 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelemmel.
- [43] Az alábbiakban kifejtett indokok miatt az alkotmányos követelmény megállapításával nem értek egyet.
- [44] 4. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok részére alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék [pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]]. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. Önmagában azonban az a tény, hogy egy ügynek alapjogi relevanciája van, nem eredményezheti, hogy az eljáró bíróságok az alkalmazandó norma egyértelmű tartalmát figyelmen kívül hagyhatják. A bíróságoknak arra kell törekedniük, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyenek, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésükben - összhangban az alkalmazandó normákkal - érvényre juttassák. Ha pedig az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes.
- [45] Ehhez mérten, úgy gondolom, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt, hogy egy konkrét ügyben alkalmazott anyagi jogi norma értelmezési mozgástere lehetővé teszi-e, hogy az eljáró bíróság az ügy alapjogi relevanciájából fakadó alkotmányos követelményeket érvényesíteni tudja. Ha pedig a normának nincs olyan értelmezési lehetősége, amely az alkotmányos követelményeknek megfelelő döntés meghozatalát lehetővé tenné, az Alkotmánybíróságnak a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját kell vizsgálnia, vagy az Abtv. 46. § (1) bekezdésében meghatározott jogkövetkezmény alkalmazásáról kell rendelkeznie.
- [46] 5. Az Alkotmánybíróság a 9/2016. (IV. 6.) AB határozatban éppen az Alaptörvény XV. cikkéből fakadó alkotmányos szempontoknak a bírói jogértelmezésre kiható követelményeivel összefüggésben rámutatott: a bíróságnak a jogalkalmazása és a jogértelmezése során megfelelően figyelembe kell vennie az Alaptörvényben foglaltakat. Az Alaptörvényben foglaltak lehetnek alapjogok, államcélok vagy alkotmányos értékek. Az Alkotmánybíróság kiemelte: „[n]yilvánvalóan a rendes bíróságnak minden rendelkezést megfelelően és differenciáltan kell figyelembe vennie az ítékezés során. Az Alaptörvény értelmezésekor ezzel azonosan foglalt állást a 8/2014. (III. 20.) AB határozat indokolásának [64] bekezdése. Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének az értelmezett tartalma nemcsak a jogszabályokra irányadó alaptörvény-ellenességük vizsgálatakor, hanem a bírói döntésekben megjelenő jogszabály-értelmezésre is, a jogszabályok normatartalmának meghatározása során, a jogszabály konkrét tényállásra vonatkoztatásánál. Az, hogy egy-egy ügyben az eset összes körülményeinek mérlegelésénél a rendes bíróság az anyagi jog értelmezésekor milyen intenzíven hivatkozik a XV. cikk egyes elemeire, elsősorban a rendes bíróságra tartozó kérdés” (Indokolás [26]). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az értelmezés nem vezethet a jogszabály szövegének figyelmen kívül hagyására.
- [47] Lényegében ezzel egyezően mutatott rá az Alkotmánybíróság a 2/2016. (II. 8.) AB határozatban, hogy „nem ért egyet az Alaptörvény 28. cikkének [...] olyan értelmezésével, amely szerint »ha változnak a külső viszonyok (megváltozik a közgazdasági feltételrendszer, egyéb szabályok miatt a szöveg más kontextusba helyeződik) és a jogalkotó nem korrigál, akkor a bírói jogértelmezés során az Alaptörvény 28. cikke szerint lehetőség van a normaértelmezést a megváltozott viszonyokhoz igazítani.«” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ez

az értelmezés az Alaptörvény 28. cikkéből nem vezethető le. Ilyen jogértelmezés esetében a bírói jogértelmezés valójában önálló normatartalommal „eloldódik” az értelmezett jogszabálytól, és alaptörvény-ellenességre vezet. (Indokolás [46])

- [48] 6. A fentiekben kifejtettek alapján fontosnak tartom hangsúlyozni a következőket. A jelen eljárás során az Alkotmánybíróság által megkeresett szervek/személyek (Emberi Erőforrások Minisztériuma, alapvető jogok biztosa) állásfoglalásaiban nem merült fel, hogy a bírói kezdeményezésben megjelenő alkotmányossági probléma jogértelmezési hibára volna visszavezethető. Sőt, a szabályozási területért felelős miniszter válaszából éppen az olvasható ki, hogy az eljáró bíró jogértelmezése az egyértelmű normatartalmat tükrözi vissza. Mind az Alkotmánybíróságot, mind a korábban lefolytatott biztosi vizsgálat keretében az alapvető jogok biztosa arról tájékoztatta, hogy az érintett fogalom felülvizsgálata folyamatban van, jelenleg is szakértői szintű egyeztetések folynak, amelyek a szabályozás szakmai és jogpolitikai lehetőségeit vizsgálják. Hangsúlyozta, hogy a probléma megoldása összetett szempontok mérlegelését teszi szükségessé. Ennek keretében pedig nélkülözhetetlen, hogy a havi átlagjövedelem számítási módjai együttesen az érintett körre való alkalmazhatóság tekintetében is felülvizsgálatra kerüljenek. Ebben az esetben pedig elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy jelenleg a havi átlagjövedelem egyes számítási módjai milyen hatással vannak az ügyfelekre, fennáll-e olyan helyzet, amelyre szükséges megoldást találni, továbbá, hogy a célcsoport milyen időtartamon belül szerzi meg a jogosultsághoz szükséges biztosítási időket és az eljárás alapjául szolgáló jövedelmeket.
- [49] Mindezek alapján úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét kellett volna megállapítani, és akár a norma *pro futuro* hatályú megsemmisítése mellett, akár az Abtv. 46. § (1) bekezdésének alkalmazásával, felhívni a jogalkotót, hogy a fenti szempontokra figyelemmel – a folyamatban lévő jogalkotási folyamat keretében – alakítson ki olyan szabályozást, amely az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének és XIX. cikk (1) bekezdésének megfelel. Ennek keretében, véleményem szerint, a jogalkotónak olyan szabályozás kialakítását kellett volna biztosítania, amely az érintetteket ért hátrányos megkülönböztetést visszamenőlegesen orvosolja.

Budapest, 2018. március 27.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [50] Bár az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének *f*) pontjával kapcsolatos korábbi alkotmánybírói gyakorlattól eltérve a bírói kezdeményezés érdemi vizsgálatát a különvéleményem 1. pontjában kifejtettek alapján el tudom fogadni, azonban a többségi határozattal a különvéleményem 2. pontjában részletezett okok következtében nem értek egyet.
- [51] 1. A határozatból egyértelműen megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pontjában foglalt eljárási követelmény értelmezése tekintetében a korábbiakhoz [3175/2014. (VI. 18.) AB végzés; 3001/2015 (I. 12.) AB határozat; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés; 3122/2015 (VII. 9.) AB végzés] képest eltérő értelmezést tett magáévá. Ehhez magam is csatlakozni tudok, követve azt az irányadóvá váló szemléletet, amely szerint az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványokban megfogalmazott kérelmeket tartalmuk, azaz az indítványozó indítványból vélelmezhető szándéka szerint kell értelmezni, függetlenül a kérelmekben megjelenő konkrét szóhasználatától. Ebből következően el tudom fogadni, hogy az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pontjában foglalt azon követelmény, miszerint az indítványnak kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés megsemmisítésére, azáltal is teljesítettnek tekintendő, ha az indítványozónak a megsemmisítésre irányuló szándéka az indítványból – ennek kifejezett megfogalmazása nélkül is – megállapítható. Erre tekintettel a jelen esetben az Abtv. 25. § (1) bekezdésére alapított bírói kezdeményezés előterjesztése már önmagában is kielégítette az 52. § (1b) bekezdés *f*) pontjában előírt eljárási követelményt.

- [52] 2. A határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt alkotmányos követelménnyel az alábbiak okán nem értek egyet.
- [53] 2.1. A testület többsége által elfogadott szöveg valójában egy új, a törvényben nem szereplő, abból ki nem olvasztható referencia időszakot hoz létre. Az alkotmányos követelmény ugyanis azt teszi lehetővé, hogy mindazon kérelmezők tekintetében, akik a főszabály (vagyis a támadott számítási szabály első fordulata) szerinti referencia időszakban (azaz a kérelem benyújtását megelőző naptári évben) összesen 180 nap pénzbeli egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelemmel nem rendelkeznek, ez a referencia időszak a kérelem benyújtásának napjáig – vagyis akár a jogalkotó által meghatározott referencia időszakot követő naptári év végéig – meghosszabbodjon. Így lényegében az alkotmányos követelmény egy új, a törvényben foglalthoz képest akár kétszeres tartamú referencia időszakot állapít meg. Ez viszont álláspontom szerint már jogalkotás, amit nem tudok támogatni.
- [54] 2.2. Az indítványozó bírő által kifogásolt normaszöveg, illetve a minisztérium megkeresésre adott állásfoglalása alapján véleményem szerint a rokkantsági ellátás összegének megállapítása kapcsán más, mind a többségi határozat, mind pedig az ügyben eljáró hatóság (és az indítványozó bírő) jogértelmezésétől eltérő értelmezés is lehetséges. Az ezen értelmezésnek megfelelő alkotmányos követelménynek – amennyiben annak megállapítására egyáltalán szükség volna – a többségi határozat rendelkező részében elfogadottól eltérő tartalmúnak kellene lennie.
- [55] Ennek az eltérő értelmezésnek a lehetőségét az alábbiakban látom.
- [56] A törvény alapján a rehabilitálhatósága és bizonyos esetekben az életkora függvényében a törvényben szabályozott két ellátási forma (rehabilitációs ellátás, vagy rokkantsági ellátás) egyikében részesül az a megváltozott munkaképességű személy, aki eleget tesz az Mmtv. 2. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek [azaz egészségi állapota 60 %-os, vagy annál kisebb mértékű; a törvényben meghatározott adott időtartamon belül legalább meghatározott számú napon át biztosított volt és járulékot fizetett; keresőtevékenységet nem folytat; továbbá nem részesül rendszeres pénzellátásban]. Az ellátásra való jogosultság megállapíthatósága szempontjából fontos törvényi időtartam(ok) – mely(ek) alól valamely speciális ok [Mmtv. 2. § (2)–(3) bekezdés] miatt a törvény egyeseket, így például az alapügy felperesét is, mentesít – azonban korántsem azonos(ak) a támadott, a havi átlagjövedelem számításának módját tartalmazó rendelkezésben meghatározott 180 nappal.
- [57] Főszabály szerint ugyanis [Mmtv. 2. § (1) bekezdés], az a kérelmező, aki rendelkezik a kérelem benyújtását megelőzően 5 éven belül 1095 nap (vagy 10 éven belül 2555 nap, vagy 15 éven belül 3650 nap) járulékfizetés alapját képező biztosítotti jogviszonnyal, akkor is részesül legalább a törvény 9. § (3) bekezdésében rögzített alapösszeg meghatározott hányada erejéig ellátásban, ha nem volt 180 nap jövedelme a referencia időszakban (azaz a tárgyévet megelőző naptári évben). A hosszabb távon (jellemzően évekig, nem ritkán az ellátott élete végéig) járó ellátásoknak a magasabb összegben történő megállapítását a társadalombiztosítás szempontjából nem egy félévig történő magasabb összegű, hanem a hosszabb időn át történő [lásd: az említett 2. § (1) bekezdés a) pontját] járulékfizetés alapozza meg.
- [58] A jelen ügy szempontjából releváns 180 nap a jogalkotó által kifejezetten a kedvezményes számítási szabály alkalmazhatósága érdekében meghatározott időtartam, ami azt hivatott lehetővé tenni, hogy a magasabb járulékot fizetők – amennyiben azt az ellátás igénybevételét megalapozó esemény bekövetkeztét megelőző behatárolt időszakon belül (referencia időszak) fizetik meg a társadalombiztosítás számára – magasabb összegű ellátásra is legyenek jogosultak.
- [59] Az alapjogilag releváns kérdés a jelen ügyben véleményem szerint az lett volna, hogy a törvény hatályos szövegéből valóban kizárólag az alapügyben támadott hatósági döntésben (és a bírói indítványban) megjelenő azon jogértelmezés olvasható-e ki, hogy a második fordulat szerinti számítás elvégezhetősége, és az ellátásnak ez alapján a törvényi minimumnál magasabb összegben történő megállapítása érdekében a kérelmezők tekintetében folyamatosan fent kell állni 180 nap biztosítotti jogviszonynak a kérelem benyújtását megelőzően. Álláspontom szerint ez a jogszabály szövegéből nem következik kényszerítően.
- [60] A támadott rendelkezés második fordulatának ugyanis olyan értelmezés is adható, hogy az nem követeli meg a kérelem benyújtását megelőző 180 naptári napra eső, figyelembe vehető átlagjövedelem megállapítása tekintetében, hogy mind a 180 naptári napnak egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelemmel „lefedettnek” kell lennie. Az Mmtv. 1 § (2) bekezdése 3. pontja a 180 napos feltételt annak érdekében tartalmazza, hogy referencia időszakként a kérelem benyújtását megelőző naptári év, az ellátás összegének meghatározása tekintetében.

tetében pedig az ezen időszak alatt megszerzett teljes (tehát legalább 180, de legfeljebb 365 napi) jövedelem figyelembe vehető legyen. Amennyiben a referencia időszak tekintetében a 180 napos feltétel nem teljesül, úgy az ellátás összegének alapja a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 180 naptári napi jövedelem napi átlagának 30-szorosa. (Ez a 180 naptári napos időszak adott esetben természetesen a tárgyévet megelőző év bizonyos részére is kiterjedhet, amennyiben a tárgyéből 180 naptári nap még nem telt el; ezt az értelmezést a minisztériumi állásfoglalás 5. oldalán a jogalkotó is megerősítette.) A törvény nem tartalmaz olyan kitélt, hogy mind a 180 napnak járulékalapot képező jövedelemmel „lefedettnek” kell lennie; mint ahogyan a 365 nap tekintetében az első fordulat sem teszi ezt. Napi átlag pedig akkor is számítható, ha a figyelembe vehető jövedelemre a kérelmező a 180 napos időszaknak csak adott része alatt tesz szert. {Természetesen ebben az esetben is előállhat, hogy a figyelembe vehető összeg napi átlagának 30-szorosa olyan alacsony lesz, hogy az ellátás mértékét a törvényi minimum szerint kell meghatározni; az Mmtv. vonatkozó rendelkezéseinek „de legalább az alapösszeg [...] százaléka” fordulata ezt lehetővé is teszi [lásd: 9. § (1) bekezdés, 12. § (1) bekezdés]. Ez esetben az ellátás mértéke ugyanúgy az alapösszeg meghatározott mértékéhez igazodik, mint ha a kérelmezőnek a vizsgált időszakban egyáltalán nem volt járulékalapot képező jövedelme [lásd: Mmtv. 9. § (2) bekezdés, 12. § (2) bekezdés]. A kifejtettekre tekintettel a támadott rendelkezés második fordulatában foglalt, a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző 180 napos időtartam a jövedelemmel „lefedett” napok számától független, pusztán az átlagszámítás elvégezhetősége okán meghatározott „második referencia időszakként” is értelmezhető lenne. Amennyiben ez az értelmezés ellentétes az ugyanilyen tárgyú (a második fordulat alkalmazásával összefüggő) ügyekben követett joggyakorlattal, úgy egy, a kifejtetteknek megfelelő tartalmú alkotmányos követelményt – az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapítva – magam is elfogadhatónak tartottam volna.

Budapest, 2018. március 27.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2146/2017.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 51. számában.

• • •