

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 25/2019. (VII. 23.) AB HATÁROZATA

a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 44/A. § (1) bekezdés a) és b) pontját összekötő „és” szövegrésze, valamint b) pontjának „ugyanazon gyermekre tekintettel” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 44/A. §-ának alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról és alkalmazási tilalom kimondásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezések, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Balsai István*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Juhász Imre*, *dr. Salamon László*, *dr. Sulyok Tamás*, *dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 44/A. § (1) bekezdés a) és b) pontját összekötő „és” szövegrésze, valamint b) pontjának „ugyanazon gyermekre tekintettel” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 44/A. § (1) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„Tartós ápolást végzők időskori támogatására jogosult az a személy, akinek az öregségi nyugdíjra való jogosultságát megállapították, ha

a) azon napot megelőzően, amelytől kezdődően az öregségi nyugdíjat megállapítják – ide nem értve az öregségi nyugdíj folyósítás nélküli megállapítását –, összeszámítva legalább 20 éven át saját háztartásában ápolta, gondozta gyermekét,

b) az a) pontban foglaltakra figyelemmel az érintett időszakban

ba) az e törvény alapján megállapított gyermekek otthongondozási díjában vagy ápolási díjban részesült és az ápolási díj esetében azt részére a vizsgált időszakon belül legalább egy év időtartamban emelt összegű ápolási díjként vagy kiemelt ápolási díjként folyósították, illetve

bb) tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermekére tekintettel a gyermekgondozási segélyről szóló 10/1982. (IV. 16.) MT rendelet 1. § (1) bekezdése vagy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 20. § (1) bekezdése alapján gyermekgondozási segélyben vagy gyermekgondozást segítő ellátásban részesült.”

Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban történő közzétételét követő napon veszíti hatályát.

2. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 44/A. §-ának alkalmazása során az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a tartós ápolást végzők időskori támogatására vonatkozó kérelem nem utasítható el akkor, ha az 1993. évi III. törvény 44/A. § (1) bekezdés b) pontja szerinti ellátások igénybevétele hiányában is megállapítható, hogy az igénylő a tartósan beteg, illetőleg súlyosan fogyatékos gyermekére tekintettel a 44/A. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményeket teljesíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 44/A. § (1) bekezdés b) pontjának megsemmisített szövegrésze a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 11.K.27.109/2018. számú és 4.K.27.177/2018. számú ügyekben, a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 11.K.27.106/2018. számú ügyben, valamint a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.235/2018/5. számú ítéletével befejezett ügyben, továbbá bármely bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó1.) az előtte folyamatban lévő 11.K.27.109/2018. számú, szociális ügyben hozott közigazgatási határozat megváltoztatására irányuló közigazgatási perben az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 44/A. § (1) bekezdés *b)* pont *ba)*, *bb)* alpontjai és (2) bekezdése alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá rendelje el a támadott jogszabályhely egyedi ügyben történő alkalmazási tilalmát.
- [2] 1.1. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatalának Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztálya az alapügy felperesének tartós ápolást végzők időskori támogatása iránti igényét elutasította arra tekintettel, hogy a felperes nem rendelkezik az Szt. 44/A. § (1) bekezdése szerinti 20 év ápolási időszakra vonatkozó igazolással. A felperes a határozattal szemben fellebbezéssel élt, melyben kifejtette, hogy súlyosan fogyatékos, magatehetetlen gyermeke 1968. szeptember 13. napján született, akit 2002 áprilisában bekövetkezett haláláig, 33 éven keresztül ápolta. A fellebbezés folytán eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta, indoklásában kifejtve, hogy önmagában a beteg gyermek otthon történő ápolása, gondozása a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultságot nem alapozza meg, a támogatás megállapításának az is elengedhetetlen feltétele, hogy az igénylő a gyermek után az előírt időtartamra ápolási díjban is részesüljön. A határozat szerint az alapügy felperese 1990. május 1. napjától 2002. április 30. napjáig volt jogosult ápolási díjra, és részére emelt összegű vagy kiemelt ápolási díj egyáltalán nem került folyósításra.
- [3] 1.2. Az alapügy felperese a határozattal szemben kereseti kérelmet nyújtott be a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, melyben kérte a határozat megváltoztatását. Megismételte a fellebbezésében is szereplő azon állítását, hogy nem 20 évig, hanem 33 évig ápolta saját háztartásában súlyosan fogyatékos gyermekét, keresőtevékenységet pedig csak a gyermeke halálát követően, 51 éves korában tudott létesíteni. Álláspontja szerint az Szt. 44/A. §-a ellentétes az Alaptörvény XV. cikkével és XIX. cikkével, ugyanis a gyermeke halálának időpontjában még nem létezett sem emelt összegű ápolási díj, sem pedig kiemelt ápolási díj, amelyek igénybevétele a tartós ápolást végzők időskori támogatása folyósításának előfeltétele, ezért megítélése szerint a jogosultsági feltételek önkényesen kerültek meghatározásra.
- [4] Az indítványozó1. osztotta a felperes álláspontját, melyet azzal egészített ki, hogy álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését, valamint XIX. cikk (1) bekezdését, tekintettel arra, hogy mindazon személyek, akik tartós beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeküket legalább 20 évig igazoltan saját háztartásukban ápolták, nem azonos módon részesülhetnek a tartós ápolást végzők időskori támogatásában attól függően, hogy a gyermekük mikor született vagy halálozott el, hiszen ennek függvényében adott esetben nem tudnak eleget tenni a jogszabályban meghatározott igazolási kötelezettségüknek. Az indítvány részletes levezetéssel támasztja alá, hogy a tartós ápolásra szoruló gyermek születésének és/vagy halálának időpontja a szabályozásból közvetlenül következő módon alapvetően befolyásolja a tartós ápolást végző szülő ellátásra való jogosultságát abban az esetben is, ha egyébként kétséget kizáróan igazolható, hogy a szülő a tartós beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekét legalább 20 évig saját háztartásában ápolta.
- [5] 2. A Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó2.) az előtte folyamatban lévő 4.K.27.177/2018. számú, társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló közigazgatási perben az eljárás felfüggesztése mellett az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pont *ba)* alpontja alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá rendelje el a támadott jogszabályhely egyedi ügyben történő alkalmazási tilalmát.
- [6] 2.1. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Bajai Járási Hivatala az alapügy felperesének tartós ápolást végzők időskori támogatása iránti igényét elutasította arra tekintettel, hogy az igénylő nem rendelkezik az Szt. 44/A. § (1) bekezdése szerinti 20 év ápolási időszakra vonatkozó igazolással. A felperes fellebbezése folytán eljáró

Budapest Főváros Kormányhivatala az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta, tekintettel arra, hogy a felperes súlyosan fogyatékos gyermekére tekintettel 1982. és 1990. között részesült gyermekgondozási segélyben, 2006. január 1. napja és 2017. augusztus 23. napja között pedig ápolási díjban, részére pedig emelt összegű ápolási díj vagy kiemelt ápolási díj nem került megállapításra. A másodfokú hatóság ennek megfelelően megállapította, hogy a törvény alapján figyelembe vehető ellátások összesített időtartama nem éri el az Szt. 44/A. §-ában meghatározott 20 évet, ezen túlmenően pedig a felperes sem emelt összegű, sem kiemelt ápolási díjban nem részesült.

- [7] 2.2. Az alapügy felperese a határozattal szemben kereseti kérelmet nyújtott be a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, melyben kérte a támogatásra való jogosultságának megállapítását és egyben a határozat megváltoztatását. Keresetében előadta, hogy súlyosan fogyatékos, 38 éves gyermekét 30 éven át nevelte és neveli jelenleg is saját háztartásában, az Szt. által meghatározott ellátásokban pedig azért nem részesült a szükséges ideig, mert az ellátások igénybevételének lehetőségéről nem volt tudomása.
- [8] Az indítványozó2. érvelése szerint a jogalkotó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését, (5) bekezdését és a XIX. cikk (1) bekezdését megsértve járt el, amikor az ápolási díj tényleges folyósítását, illetve az emelt összegű vagy kiemelt ápolási díj folyósítását határozta meg a tartós ápolást végzők időskori támogatásának feltételeként, különös tekintettel arra, hogy azon személyek, akik az ellátást igényelhették volna, az igényük esedékeségekor még nem tudhatták azt, hogy a jogalkotó kérelmük be nem nyújtásához utóbb milyen jogkövetkezményt fűz. Az indítványozó2. álláspontja szerint a folyósítás mint feltétel megjelölésével önhibájukon kívül kerülnek kirekesztésre az őket elvileg megillető ellátásból azon személyek, akik korábban ápolási díjat, illetőleg emelt összegű vagy kiemelt ápolási díjat nem igényeltek, jóllehet arra jogosultak lettek volna, miközben gyermeküket ugyanúgy saját háztartásukban, az ápolási díjra való jogosultsági feltételeknek megfelelően ápolták, gondozták, anélkül azonban, hogy ehhez igénybe vették volna az állam támogatását.
- [9] Az indítványozó2. arra is kitért, hogy azáltal, hogy az Szt. 44/A. §-a szerinti tartós ápolást végzők időskori támogatására csak az a személy jogosult, aki saját gyermekét gondozta, a jogalkotó minden racionális indok nélkül kizárta a jogosultsági körből a gyámként kijelölt személyeket, nagyszülőket, nagynénit és nagybácsit, akik a szülők elhalálózására tekintettel vesznek gondozásukba a saját háztartásukba a gyermeket, jóllehet ezáltal ugyanolyan helyzetbe kerülnek, mint a saját gyermekét gondozó szülő.
- [10] 3. A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó3.) az előtte folyamatban lévő 11.K.27.106/2018. számú, szociális ellátással kapcsolatos határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló közigazgatási perben az eljárás felfüggesztése mellett az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az Szt. 44/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, azt semmisítse meg, továbbá rendelje el a támadott jogszabályhely egyedi ügyben történő alkalmazási tilalmát.
- [11] 3.1. A Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Hivatala az alapügy felperesének tartós ápolást végzők időskori támogatása iránti igényét elutasította arra tekintettel, hogy az igénylő nem rendelkezik az Szt. 44/A. § (1) bekezdése szerinti 20 év ápolási időszakra vonatkozó igazolással. A felperes fellebbezése folytán eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta, tekintettel arra, hogy a felperes súlyosan fogyatékos gyermekére tekintettel csak 20 évnél rövidebb ideig részesült a törvény által nevesített ellátások valamelyikében, a felperes által megjelölt, a gyermek egészségi állapotára tekintettel a magasabb összegben folyósított családi pótlék pedig nem szerepel a tartós ápolást végzők időskori ellátására való jogosultságot megalapozó ellátások között, ekként nem vehető figyelembe.
- [12] 3.2. Az alapügy felperese a határozattal szemben kereseti kérelmet nyújtott be a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, melyben kérte a támogatásra való jogosultságának megállapítását és egyben a határozat megváltoztatását. Keresetében előadta, hogy súlyosan fogyatékos, 35 éves gyermekét születése óta nevelte és neveli jelenleg is saját háztartásában, az Szt. által meghatározott ellátásokban pedig azért nem részesült a szükséges ideig, mert az alatt az idő alatt, amíg a gyermek tankötelezett volt, az illetékes hatóság döntése értelmében nem ápolási díjat, hanem magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak számára, melyet azonban az Szt. 44/A. §-a értelmében a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság megállapításakor nem lehet figyelembe venni.

- [13] Az indítványozó3. érvelése szerint a támadott szabályozás ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (5) bekezdésével, illetőleg a XIX. cikk (1) bekezdésével, tekintettel arra, hogy a jogalkotó azonos jogalanyi körre (a tartósan beteg, súlyosan fogyatékos gyermeküket otthon ápolók) vonatkozóan önkényesen tett különbséget aszerint, hogy részesültek-e gyermekgondozási segélyben vagy gyermekgondozást segítő ellátásban, a szabályozás ugyanis kizárólag ezen ellátási formák figyelembevételét teszi lehetővé az ápolási díj mellett, miközben egyéb, ugyancsak a gyermek állapotához köthető ellátásokat (így különösen a magasabb összegű családi pótlékot) nem. Az indítványozó3. arra is kitért, hogy azon személyek, akiknek a gyermeke 1975. január 17. napját megelőzően született, egyáltalán nem részesülhettek gyermekgondozási segélyben vagy gyermekgondozást segítő ellátásban, ekként a szabályozás az 1975. január 17. napját megelőzően, illetőleg ezt követően született tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekek között is önkényes különbséget tett.
- [14] 4. A személyesen eljáró indítványozó4. az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontja és *bb)* alpontja, valamint (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [15] 4.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás során megállapított tényállás szerint az indítványozó4. tartós ápolást végzők időskori támogatásának megállapítása iránti igényét az első fokon eljáró Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyíregyházi Járási Hivatala elutasította, miután megállapította, hogy nem részesült az Szt. 44/A. § (1) és (2) bekezdéséből következően minimálisan meghatározott 10 évig ápolási díjban. Az indítványozó4. fellebbezése nyomán másodfokon eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala az elsőfokú határozatot helybenhagyta, tekintettel arra, hogy az indítványozó4. csak 1994. augusztus 1. napja és 2001. január 31. napja között részesült ápolási díjban. Erre a tényre figyelemmel a másodfokú hatóság azt már nem is tartotta szükségesnek megvizsgálni, hogy az indítványozó4. egyébként mennyi ideig részesült gyermekgondozási segélyben.
- [16] 4.2. Az indítványozó4. ezt követően benyújtott keresetében kérte a másodfokú határozat elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az első fokon eljáró közigazgatási szerv új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását. Keresetlevelében előadta, hogy két fogyatékos gyermekét ápolja és gondozza, így álláspontja szerint a jogosultságát két gyermekre vetítetten kell figyelembe venni. A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.235/2018/5. számú ítéletével az indítványozó4. keresetét elutasította, ugyanis úgy ítélte meg, hogy törvényi felhatalmazás hiányában a jogosultság elbírálása során az eljáró közigazgatási szerv nem vizsgálhatja, hogy a kérelmező egynél több gyermek ápolását, illetőleg gondozását végezte-e, hanem a feltételek teljesülését gyermekeként kell vizsgálni és értékelni, ennek megfelelően pedig a támadott határozat nem jogszabálysértő.
- [17] 4.3. Az indítványozó4. ezt követően nyújtotta be az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panaszát, melyben az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontja és *bb)* alpontja, valamint (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó4. szerint a támadott szabályozás sérti az Alaptörvény II. cikke szerinti emberi méltóságát azáltal, hogy az egyetlen gyermekre vetített ápolási időszak figyelembevétele miatt eszik a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultságtól. Az indítványozó4. megítélése szerint a szabályozás ellentétes a XVI. cikk (1) bekezdésével és az L cikk (1) bekezdésével is, hiszen a támogatás elmaradása végső soron a gyermekek érdekeinek sérelmét eredményezi. Az indítvány az Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (5) bekezdésének sérelmét arra hivatkozással állítja, hogy a jogszabály indokolatlan különbséget tesz az egy vagy több tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő szülők között, amikor nem teszi lehetővé, hogy több súlyosan fogyatékos gyermek ápolása esetén a jogosultsági időszakot párhuzamosan lehessen vizsgálni. Az indítványozó ezzel összefüggésben arra is kitért, hogy a szabályozás nem tette lehetővé, hogy mindkét fogyatékos gyermeke után külön-külön részesüljön ápolási díjban, jöllehet arra egyébként mindkét gyermek állapotára tekintettel jogosult lett volna.
- [18] 5. Az Alkotmánybíróság az indítványokat tárgyi összefüggésükre tekintettel az Abtv. 58. § (2) bekezdése, valamint az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

- [19] 6. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján szakmai álláspontjának kifejtése céljából megkereste az emberi erőforrások miniszterét.

II.

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

- [21] 1. Az Alaptörvény indítványokkal 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 (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

„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.”

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

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

„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.”

- [22] 2. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvénynek az indítványok elbírálásakor hatályos, indítványokkal érintett rendelkezése:

„44/A. § (1) Tartós ápolást végzők időskori támogatására jogosult az a személy, akinek az öregségi nyugdíjra való jogosultságát megállapították, ha

a) azon napot megelőzően, amelytől kezdődően az öregségi nyugdíjat megállapítják – ide nem értve az öregségi nyugdíj folyósítás nélküli megállapítását –, összeszámítva legalább 20 éven át saját háztartásában ápolta, gondozta gyermekét, és

b) az a) pontban foglaltakra figyelemmel az érintett időszakban ugyanazon gyermekre tekintettel

ba) az e törvény alapján megállapított gyermekek otthongondozási díjában vagy ápolási díjban részesült és az ápolási díj esetében azt részére a vizsgált időszakon belül legalább egy év időtartamban emelt összegű ápolási díjként vagy kiemelt ápolási díjként folyósították, illetve

bb) tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermekére tekintettel a gyermekgondozási segélyről szóló 10/1982. (IV. 16.) MT rendelet 1. § (1) bekezdése vagy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 20. § (1) bekezdése alapján gyermekgondozási segélyben vagy gyermekgondozást segítő ellátásban részesült.

(2) A tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság megállapítása iránti eljárásban elsődlegesen annak az időtartamnak a hosszát kell vizsgálni, ami alatt a kérelmező az e törvény alapján megállapított ápolási díjban részesült. Az (1) bekezdés b) pont bb) alpontja szerinti ellátás az érintett 20 éves időtartamon belül legfeljebb 10 év időtartamban vehető figyelembe.”

III.

- [23] 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 indítványozó1., indítványozó2. és indítványozó3. által benyújtott indítványok az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesznek {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 kezdeményezések szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése valamennyi esetben megtörtént, és az indítványok a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányulnak {lásd például: 2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [11]}.
- [24] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó4. a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét 2018. november 19. napján vette át, az alkotmányjogi panasz pedig 2019. január 18. napján, határidőben került benyújtásra. Az indítványozó4. jogosultnak és érintettnek tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszát. Az indítványozó4. a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [25] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény L cikk (1) bekezdése és XV. cikk (5) bekezdése az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem minősülnek az indítványozó4. Alaptörvényben biztosított jogainak, ekként annak sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapozható. Az Alaptörvény L cikk (1) bekezdése a házasság intézménye és a család védelmének állami kötelezettségét fogalmazza meg, míg 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 {lásd: 3082/2018. (III. 5.) AB végzés, Indokolás [20]}. Az indítvány ezért ebben az elemében nem teljesíti az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt.
- [26] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének csak részben felel meg. Az indítvány az Alaptörvény II. cikke és XVI. cikk (1) bekezdése sérelmével összefüggésben alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmaz, ekként az alkotmányjogi panasz ebben az elemében nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelménynek.
- [27] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint csak az indítvány érdemi vizsgálatát követően állapítható meg, hogy a támadott szabályozás azon eleme, mely több tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek esetén is gyermekenként külön rendeli vizsgálni a tartós ápolást végzők időskori ellátására való jogosultságot, összhangban áll-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével. Erre tekintettel az alkotmányjogi panaszt ebben az elemében az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.
- [28] 3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b*) pont *ba*) alpontja az indítvány előterjesztését követően, 2019. január 1. napjától akként módosult, hogy a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság feltételeként az ugyancsak 2019. január 1. napjától bevezetett „gyermekek otthongondozási díja” is figyelembe vehető, mely módosítás az indítványokban megjelölt alkotmányossági probléma megítélését nem befolyásolta. Az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az Szt. elbíráláskor hatályos rendelkezése alapján folytatta le.

IV.

[29] Az indítványok részben megalapozottak.

- [30] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a 2017. évi CLXXVII. törvénnyel 2018. január 1. napjától bevezetett, az Szt. 44/A. §-a szerinti tartós ápolást végzők időskori támogatására vonatkozó szabályozást helyezte el az Alaptörvény rendszerében. A tartós ápolást végzők időskori támogatása, mint új ellátási forma bevezetésére a törvény indokolása szerint azért került sor, mert „a gyermeküket tartósan ápoló szülők keresőtevékenységet nem – vagy csak korlátozott mértékben – tudnak végezni, a számukra megállapítható nyugellátás mértéke alacsonyabb lehet.” [T/18312. számú törvényjavaslat, Általános indokolás, illetőleg hasonlóan a Részletes indokolás az 5. §-hoz]. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény XIX. cikke döntően államcélakat határoz meg (lásd: 32/2017. (XII. 6.) AB határozat, különösen Indokolás [22], az államcélok tekintetében pedig: 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [37]), és csupán két esetben nevesít jogosultságokat: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, míg a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata azt rögzíti, hogy minden magyar állampolgár – a bekezdésben tételesen felsorolt élethelyzetek esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult {2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [12]}. A tartós ápolást végzők időskori támogatása nem kapcsolódik közvetlenül a XIX. cikk (1) bekezdésében nevesített anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság, illetőleg önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség eseteihez, illetőleg a XIX. cikk (4) bekezdése szerinti állami nyugdíjnak sem tekinthető, az ugyanis a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek korábbi ápolásán alapuló olyan ellátási forma, mely nem korábbi járulékfizetésen, hanem a jogalkotó diszkrecionális döntésén alapul.
- [31] Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése anélkül, hogy meghatározott jogosultságot biztosítana, az ott megjelölt személyi kört (a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket) kedvezményben részesítő jogszabályok megalkotásának kötelezettségét írja elő {lásd például: 1/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az Szt. támadott rendelkezése éppen ilyen, az Alaptörvény rendelkezését végrehajtó jogszabálynak tekinthető. A jogalkotót ilyen esetben széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatóak meg önkényes módon {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32], illetőleg 3047/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [39]}.
- [32] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, a (2) bekezdés értelmében pedig 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. A megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatakor alapvetően abból kell kiindulni, hogy „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie” {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [47]}. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes {23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [99]}.
- [33] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az Szt. 44/A. §-a az indítványokban megjelölt okokra tekintettel összhangban állnak-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, azaz megkülönböztetést valósít-e meg az egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között, és ha igen, a szabályozással megvalósított megkülönböztetés önkényes-e, vagy annak van észszerű, kellő alkotmányos indokkal alátámasztható alapja {3265/2018. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [34] 2. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy a tartós ápolást végzők időskori támogatására vonatkozó szabályozás szempontjából pontosan mely személyi kör minősíthető homogén csoportnak, hiszen az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme csak egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok közötti megkülönböztetés esetén állapítható meg. Az Szt. 44/A. § (1) bekezdése, illetőleg a szabályozáshoz kapcsolódó jogalkotói indokolás értelmében a tartós ápolást végzők időskori támogatásának célja, hogy a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeküket hosszú időn keresztül a saját háztartásukban ápoló, és ezáltal keresőtevékenységet nem vagy csak korlátozott mértékben végző szülők számára plusz jutta-

tást biztosítson, tekintettel a számukra utóbb megállapításra kerülő nyugellátás feltételezhetően alacsonyabb mértékére. Az emberi erőforrások minisztere az Alkotmánybíróság megkeresésére a szabályozás céljával kapcsolatosan azt is megemlítette, hogy a súlyosan fogyatékos gyermeküket ápoló szülők aktív éveiket követően jellemzően csak az államtól számíthatnak segítségre, tekintettel arra, hogy gyermekük soha nem volt keresőképes. Az ellátásra való jogosultság általános feltétele, hogy a szülő legalább 20 éven át saját háztartásában ápolja, gondozza a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekét, mely jogosulti kör jogalkotó általi meghatározása (figyelemmel a gyermek állapotára, a gondozás időtartamára és az ezáltal kieső jövedelemre, amely a későbbi öregségi nyugdíj összegére is közvetlen kihatással van, mely szempontok a jogszabály indokolásában is kifejezetten megjelennek) nem tekinthető önkényesnek. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanakkor a szabályozás szempontjából egymással szükségképpen összehasonlítható helyzetben vannak azon öregségi nyugellátásban részesülő szülők, akik tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeküket legalább 20 éven át saját háztartásukban ápolták, mely ápolásra tekintettel pedig jelentős, a későbbi öregségi nyugdíjuk összegére is közvetlenül kiható jövedelemkiesést szenvedtek el. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a vizsgálatát a továbbiakban ezen homogén csoportra figyelemmel folytatta le.

- [35] Az Alkotmánybíróság kiemeli: az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása értelmében együttélésünk egyik legfontosabb keretét a család jelenti, továbbá „[v]alljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét.” Az Alaptörvény XVI. cikk (3) és (4) bekezdése rögzíti a családon belüli gondoskodás kötelezettségét a szülők és gyermekeik, illetőleg a nagykorú gyermekek és rászoruló szülei vonatkozásában, a XV. cikk (5) bekezdése értelmében pedig „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” A tartós ápolást végzők időskori támogatása nem egyszerűen a jogalkotó által alkotmányos kötelezettség nélkül, szabadon biztosítható *ex gratia* jellegű ellátás, hanem az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerinti olyan ellátási formának tekinthető, mellyel az állam kifejezetten elismeri azt a jelentős társadalmi értékkel bíró, áldozatos ápolási, gondozási tevékenységet, melyet a szülők hosszú időn keresztül a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekük érdekében fejtettek ki, miközben egyfelől levették az államról a gondoskodás megszervezésének terhét, másfelől pedig ez idő alatt saját maguk sem végezhettek érdemi keresőtevékenységet, veszélybe sodorva ezáltal a saját későbbi öregségi nyugellátásukat és megélhetésüket is.
- [36] 3. Az Alkotmánybíróság a homogén csoport meghatározását követően elsőként azt vizsgálta meg, hogy a jogalkotó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével ellentétes módon, önkényesen határozta-e meg az Szt. 44/A. §-a szerinti tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultságot megalapozó ellátásokat. Az indítványozó3. érvelése szerint ugyanis a szabályozás észszerű indok nélkül nem teszi lehetővé a törvényben kifejezetten nevesített ellátásokhoz képest más, ugyancsak a gyermek állapotához köthető ellátások (így különösen a magasabb összegű családi pótlék) figyelembevételét. Az indítványozó3. arra is kitért, hogy szintén önkényesnek tekinthető az a különbségtétel, amely kizárólag a gyermekgondozási segélyről szóló 10/1982. (IV. 16.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) szerinti gyermekgondozási segélyt rendeli figyelembe venni a tartós ápolást végzők időskori támogatása megállapíthatóságánál, kizárva ezáltal az ellátásból azokat a szülőket, akiknek a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeke 1975. január 17. napját megelőzően született.
- [37] A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. § (1) bekezdés g), illetőleg h) pontjai alapján a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családok esetén magasabb összegű családi pótlék folyósítására kerül sor, az 5/2013. (II. 19.) ESzCsM rendelet pedig meghatározza a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségek és fogyatékoságok körét. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 6. § (1) bekezdése ugyanakkor egyértelműen rögzíti, hogy a családi pótlék célja, hogy az állam a gyermek nevelésével, iskoláztatásával járó költségekhez havi rendszerességgel nevelési ellátást vagy iskoláztatási támogatást nyújtson. Ennek megfelelően ez az ellátási forma (szemben az Szt. 44/A. §-ában nevesített ellátásokkal) nem a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek ápolása miatt kieső munkajövedelem pótlására szolgál, hanem abban az esetben is a gyermek állapotából következően alanyi jogon jár, ha a szülő egyébként teljes munkaidőben keresőtevékenységet folytat. Az emberi erőforrások minisztere az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában arra is kitért, hogy a két ellátás különbözőségére tekintettel annak sincs jogszabályi akadálya, hogy egyidejűleg kerüljön sor emelt összegű családi pótlék és ápolási díj folyósítására ugyanazon tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekre tekintettel.
- [38] Az emberi erőforrások minisztere válaszában azt is ismertette, hogy az Szt. 44/A. §-a azért teszi lehetővé a gyermekgondozási segély, illetőleg a gyermekgondozást segítő ellátás figyelembevételét az ápolási díj mellett,

mert a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő szülők számára adott a választási lehetőség, hogy a két ellátási forma közül melyiket igénylik a gyermek 10 éves koráig, és mindkét ellátási forma egyaránt jövedelempótló jellegű ellátás. A miniszter válaszában azt is bemutatta, hogy az MT rendeletet megelőzően a gyermekgondozási segély intézményét a gyermekgondozási segélyről szóló 3/1967. (I. 29.) Korm. rendelet szabályozta, mely azonban nem tartalmazott külön rendelkezést a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekek után járó ellátásra, ekként ez a korábban létező ellátás a gyermek állapotának igazolására nem lehet alkalmas.

- [39] Mindezen szempontok figyelembevételével az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság megállapíthatóságához figyelembe vehető ellátások körének meghatározása a homogén csoporton belüli megkülönböztetést valósít meg azáltal, hogy a homogén csoporton belül csak a törvényben nevesített ellátások meghatározott ideig történő igénybevétele alapozza meg önmagában is a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultságot.
- [40] A szabályozásban rejlő megkülönböztetés ugyanakkor nem tekinthető észszerűtlen, önkényes különbségtételnek, hiszen a jogalkotó egyértelműen meghatározta, hogy milyen szempontok alapján nevesített egyes ellátásokat az Szt. 44/A. §-ában, és az egyes, az indítványozó3. által kifogásolt ellátások miért nem kerültek figyelembevételre a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság meghatározása során. Ennek megfelelően a szabályozás ebben az elemében nem tekinthető önkényesnek, és összhangban áll az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményekkel.
- [41] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően a szabályozás azon elemét vizsgálta meg, amely kizárólag az Szt. 44/A. §-ában nevesített ellátások tényleges igénybevétele esetén teszi lehetővé a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság megállapíthatóságát. Az indítványozó1. érvelése szerint a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek születési, illetőleg halálozási időpontjától függően lehetséges, hogy egyes, a gyermeküket saját háztartásukban húsz évet meghaladó ideig ápoló szülők saját magatartásuktól teljesen függetlenül, kizárólag a jogszabályok hatálybalépésének időpontjára visszavezethető ok miatt semmilyen módon nem tudnak eleget tenni az ellátásra való jogosultság törvényi feltételeinek, ugyanis egyes esetekben még nem létezett az az ellátás, mely a tartós ápolást végzők időskori támogatása megállapíthatóságának megkerülhetetlen előfeltétele. Az indítványozó2. érvelése szerint pedig azáltal, hogy a jogalkotó az ápolási díj, illetőleg emelt összegű vagy kiemelt ápolási díj tényleges folyósítását határozta meg a tartós ápolást végzők időskori támogatása megállapíthatósága egyetlen lehetséges feltételeként, kizárta az ellátásból azokat, akik az ápolási díjat, illetőleg emelt összegű vagy kiemelt ápolási díjat évekkorábban igényelhették volna, de azt bármely okból nem tették meg, miközben nem tudhatták azt, hogy a jogalkotó utóbb a kérelmük be nem nyújtásához milyen jogkövetkezményt fog fűzni.
- [42] 4.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az Szt. 44/A. § (1) bekezdésében nevesített ellátások a tartós ápolásra, gondozásra szoruló tartósan beteg, illetőleg súlyosan fogyatékos gyermek születési, illetőleg halálozási időpontjától függetlenül valamennyi, a gyermekét legalább 20 éven át a saját háztartásában ápoló szülő (azaz az Alkotmánybíróság által azonosított homogén csoport valamennyi tagja) számára elviekben elérhetőek voltak-e.
- [43] 4.1.1. Az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pont *ba)* alpontja egyértelműen az „e törvény alapján megállapított” gyermekek otthongondozási díját, illetőleg ápolási díjat rendeli az ellátásra való jogosultság megállapításához figyelembe venni, függetlenül attól, hogy már az Szt. hatályba lépését megelőzően is létezett a magyar jogban az ápolási díj intézménye [lásd: az ápolási díjról szóló 33/1990. (II. 25.) MT rendelet]. Az Alkotmánybíróság rámutat: azáltal, hogy az Szt. 44/A. § (2) bekezdése értelmében a 44/A. § (1) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja szerinti ellátások legfeljebb 10 év időtartamban vehetőek figyelembe, ez egyben szükségképpen azt is jelenti, hogy objektív okokból, pusztán a jogszabály hatálybalépésének időpontja miatt nem tudják 20 éven keresztül igénybe venni a tartós ápolást végzők időskori támogatásához szükséges ellátásokat azok a szülők, akiknek a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeke az Szt. hatálybalépését követő 10 éven belül hunyt el.
- [44] 4.1.2. Az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontjával összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a jogalkotó az MT rendelettel, 1982. május 1. napjától vezette be a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermekekre tekintettel folyósítható gyermekgondozási segélyt, mely meghatározott feltételek teljesítése esetén

a gyermek hatéves korának betöltéséig kerülhetett folyósításra. Az MT rendeletet módosító 84/1987. (XII. 27.) MT rendelet a szabályt utóbb akként változtatta meg, hogy tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek esetén a gyermek tízéves koráig tette immáron lehetővé a gyermekgondozási segély folyósítását. Az MT rendelet 9. § (2) bekezdése értelmében a gyermekgondozási segélyt az MT rendelet hatályba lépését megelőzően született gyermekek esetén is meg lehetett állapítani, amennyiben az MT rendelet 1. §-a szerinti feltételek teljesültek. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja szerinti, a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermekre tekintettel folyósításra kerülő gyermekgondozási segélyt kizárólag azon gyermekek után lehetett igénybe venni, akik 1976. május 1. napját követően születtek, és akiknek a szülei ezen túlmenően további, az MT rendeletben nevesített feltételeket is teljesítettek. Ez egyben azonban azt is jelenti, hogy az 1976. május 1. napját megelőzően született gyermekek után még kivételesen sem járhatott az MT rendelet szerinti gyermekgondozási segély, így ez esetben is kizárólag az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pont *ba)* alpontja szerinti ápolási díj vehető figyelembe. Ezen ápolási díjat viszont objektív okból, pusztán a jogszabály hatálybalépésének időpontja miatt a szükséges 20 éven keresztül nem tudja igénybe venni az a szülő, akinek a tartós ápolásra szoruló, vagy súlyosan fogyatékos gyermeke az Szt. hatálybalépését követő 20 éven belül hunyt el.

- [45] 4.1.3. Az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pont *ba)* alpontja értelmében a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság megállapításának mellőzhetetlen feltétele, hogy az igénylő részére legalább egy év időtartamban emelt összegű ápolási díjat vagy kiemelt ápolási díjat folyósítsanak. A jogalkotó az Szt. 43/A. § szerinti emelt összegű ápolási díj intézményét 2005. szeptember 1. napjától, míg az Szt. 43. § szerinti kiemelt ápolási díjat csak 2014. január 1. napjától vezette be. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy objektív okokból, pusztán a jogszabály hatálybalépésének időpontja miatt nem tudja teljesíteni az emelt összegű ápolási díj vagy kiemelt ápolási díj legalább egy éven át történő folyósításának követelményét az a szülő, akinek a tartós ápolásra szoruló, vagy súlyosan fogyatékos gyermeke ezen jogintézmények bevezetését követő egy éven belül hunyt el.
- [46] 4.1.4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Szt. szabályozásából következően egyes esetekben az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontjában meghatározott ellátási formákat rögzítő jogszabályok hatályba lépésére, illetőleg a tartós ápolásra szoruló vagy súlyosan fogyatékos gyermek születési vagy halálozási időpontjára visszavezethető objektív okból lehetetlen a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság igazolási feltételeinek teljesítése akkor, ha a jogosultság kizárólag az Szt. 44/A. §-ában nevesített ellátások tényleges igénybevételével igazolható. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság által az Szt. 44/A. § (1) bekezdése alapulvételével meghatározott homogén csoporton belül a jogalkotó nyilvánvaló különbséget tett akkor, amikor az egyes, a törvényben nevesített ellátási formák igénybevételét kizárólagos bizonyítási eszközzé tette és ezáltal az ellátás igénybevétele elvi lehetőségéből is kizárta azokat a potenciális igénylőket, akik olyan időszakban ápolták legalább húsz éven keresztül saját háztartásukban a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeküket, amikor a törvényben nevesített ellátások még nem (vagy nem elegendő ideig) léteztek.
- [47] 4.2. Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy a tartós ápolást végzők időskori támogatása, mint új ellátási forma csak az egyes családtámogatási tárgyú, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXVIII. törvénnyel, 2018. január 1. napjától került bevezetésre, ennek megfelelően az ellátás potenciális jogosultjai csupán ettől az időponttól kezdődően lehettek azzal tisztában, hogy a tartós ápolást végzők időskori támogatása igénybevételének feltétele, hogy amennyiben jogosulttá váltak az Szt. 44/A. §-ában nevesített ellátások valamelyikére, úgy azt valójában kötelezően is igénybe kell venniük ahhoz, hogy a tartós ápolást végzők időskori támogatása részükre a későbbiekben megítélhető legyen. A jogalkotó tehát utólagosan, 2018. január 1. napjától kezdődően olyan jogkövetkezményt kapcsolt az egyes, az Szt. 44/A. §-ában nevesített ellátások igénybevétele elmulasztásához, amellyel az ellátások igénybevételére jogosultak ezt megelőzően, az ellátás igénybevételének pillanatában nem számolhattak. A vizsgált szabályozás ezáltal a tartós ápolást végzők időskori támogatása igénybevétele elvi lehetőségéből is kizárta azokat a potenciális igénylőket, akik bármely okból nem vették igénybe a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekük saját háztartásukban történő ápolására tekintettel jogosultságként biztosított (és nem pedig az igénybevétel kötelezettségével terhelt) ellátásokat. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság által az Szt. 44/A. § (1) bekezdése alapulvételével

meghatározott homogén csoporton belül a jogalkotó nyilvánvaló különbséget tett akkor, amikor a tartós ápolást végzők időskori támogatásának elvi lehetőségéből kizárta azokat a potenciális igénylőket, akik nem vettek igénybe korábban olyan ellátásokat, melyek igénybevétele számukra nem volt kötelező, és mely igénybevétel elmulasztása negatív jogkövetkezményével a korábbi ellátásra való jogosultságuk időpontjában még nem számolhattak.

- [48] 4.3. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően azt kellett megvizsgálnia, hogy a jogi szabályozásban megállapítható homogén csoporton belüli különbségtétel önkényesnek minősíthető-e, vagy annak van észszerű, alkotmányjogilag értékelhető jogalkotói indoka. Az emberi erőforrások minisztere az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában a szabályozás indokaként kiemelte, hogy a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság megállapíthatóságához bizonyítottan kell lennie a gyermek egészségi állapota mellett az otthonápolás tényének, valamint annak is, hogy a szülő nem végez keresőtevékenységet. A miniszter álláspontja szerint ezen feltételek bizonyítására kizárólag a törvényben meghatározott ellátási formák igénybevétele lehet alkalmas, tekintettel arra, hogy ellenkező esetben az ügyfél nyilatkozata alapján kellene elismerni azt a tényt, hogy akár több tíz évvel korábban jogosult lehetett volna az ellátásra, márpedig ez nem alapozható az ügyfél nyilatkozatára. Ezzel összefüggésben a miniszter arra is utalt, hogy az emelt összegű ápolási díj, illetőleg a kiemelt ápolási díj megítélése személyes szakértői vizsgálat lefolytatását teszi szükségessé, amit visszamenőlegesen nem, vagy legalábbis nem minden esetben lehet elvégezni. A miniszter végezetül arra is kitért válaszában, hogy alappal feltételezhető, hogy a hatóság az újonnan bevezetett ellátásokra felhívta valamennyi ügyfél figyelmét, hiszen ezt a tájékoztatási kötelezettséget az Szt. 5. § (2) bekezdése általános érvénnyel írja elő.
- [49] 4.4. 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]]. Az Alkotmánybíróság megállapítja: önkényes és ezáltal az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével ellentétes az Szt. 44/A. § (1) bekezdésének az az értelmezése, amely kizárólag a törvényben nevesített ellátási formák valamelyikének korábbi igénybevételével tekinti igazolhatónak, hogy az igénylő legalább 20 éven át saját háztartásában ápolta, gondozta tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekét. Miközben elfogadható az a jogalkotói megoldás, mely elsődlegesen azt írja elő, hogy egyes, a törvényben taxatívén meghatározott ellátási formák korábbi igénybevételének ténye automatikusan megalapozza a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultságot, ezzel egyidejűleg nem zárható ki annak a lehetősége, hogy az ezen ellátási formákat meghatározott ideig bármely okból igénybe nem vett kérelmezők esetében az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerinti más bizonyítási eszközzel (így különösen egyfelől a gyermek orvosi állapotára vonatkozó dokumentációval vagy a gyermek egészségi állapotán alapuló más ellátások igénybevételével; másfelől pedig annak vizsgálatával, hogy a szülő rendelkezett-e napi 4 órát meghaladó munkaidejű munkaviszonnyal vagy más foglalkoztatási jogviszonnyal) is igazolható. Az Alkotmánybíróság is egyetért ugyanakkor az emberi erőforrások minisztere azon megállapításával, miszerint a tartós ápolást végzők időskori támogatása igénylőjének nyilatkozata önmagában, más (különösen okirati) bizonyítékok hiányában nem alapozhatja meg az ellátásra való jogosultságot.
- [50] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapítsa azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Az Alkotmánybíróság jelen esetben úgy ítélte meg, hogy az Abtv. 46. § (3) bekezdésében biztosított jogköre alapján, alkotmányos követelmény megfogalmazásával, egyben a hatályos jog kíméletével lehetősége van orvosolni az Szt. 44/A. § (1) bekezdése szerinti tartós ápolást végzők időskori támogatása feltételeinek szövegszerű megfogalmazásából levezethető azon önkényes, és ezáltal az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével ellentétes eredményre vezető értelmezést, amely kizárólag az Szt. 44/A. § (1) bekezdés b) pontja szerinti ellátási formák valamelyikének korábbi igénybevételével tekinti igazolhatónak, hogy az igénylő legalább 20 éven át saját háztartásában ápolta, gondozta tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekét.

- [51] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Szt. 44/A. §-ának alkalmazása során az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a tartós ápolást végzők időskori támogatására vonatkozó kérelem nem utasítható el akkor, ha az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti ellátások igénybevétele hiányában is egyértelműen megállapítható, hogy az igénylő a tartósan beteg, illetőleg súlyosan fogyatékos gyermekére tekintettel a 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti követelményeket teljesíti, azaz saját háztartásában legalább húsz éven keresztül ápolta a tartósan beteg, illetőleg súlyosan fogyatékos gyermekét oly módon, hogy ezen idő alatt nem rendelkezett napi 4 órát meghaladó munkaidejű munkaviszonnyal vagy más foglalkoztatási jogviszonnyal. Ezen követelmények teljesülésének vizsgálata minden esetben az egyedi ügyben eljáró hatóságok, illetőleg bíróságok feladata.
- [52] 4.5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megfogalmazásával egyidejűleg megállapította, hogy az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjában foglalt feltételeknek a szabályozás jelenlegi megfogalmazásában együttesen kell érvényesülnie. Az Szt. 44/A. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontja ugyanis konjunktív feltételrendszerként kerül meghatározásra. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontjában foglalt feltételek szükségképpen magukban foglalják az *a)* pontban foglaltakat, vagyis ez a rendelkezés önmagában nem, csak az *a)* pontban foglalt feltétellel együtt tud érvényesülni.
- [53] Az alkotmányos követelményben foglalt értelmezési szabály egyértelművé teszi, hogy az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontját önálló törvényi feltételként szükséges alkalmazni akkor, ha az igénylő a tartósan beteg, illetőleg súlyosan fogyatékos gyermekére tekintettel a 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti követelményeket teljesíti, de azt a *b)* pont szerint mégsem tudja igazolni.
- [54] Annak érdekében, hogy a jogalkalmazók számára ne okozzon értelmezési bizonytalanságot az Szt. 44/A. § (1) bekezdésében foglalt törvényi feltételek egymáshoz való viszonya, illetve az a tény, hogy az *a)* pontban foglaltakat önállóan is lehet alkalmazni, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Szt. 44/A. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontját összekötő „és” szövegrész alaptörvény-ellenes, és azt a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.
- [55] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozó² azon érvelését vizsgálta meg, miszerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével ellentétes az a szabályozás, mely a tartós ápolást végzők időskori támogatását csak a saját gyermek ápolása, gondozása esetén teszi megítélhetővé, minden racionális indok nélkül kizárva a jogszabályi körből a gyámként kijelölt személyeket, nagyszülőket, nagynénit és nagybácsit, akik a szülő elhalálozására tekintettel veszik gondozásukba a saját háztartásukba a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket.
- [56] Az emberi erőforrások minisztere az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában egyfelől azt emelte ki, hogy az ellátás megnyitása a gyámi funkciót is ellátó egyéb hozzátartozók irányába a szabályozási cél teljes felülvizsgálatát igényelné, másfelől az indítványban szereplő megállapítás nem tér ki azokra az alkotmányjogi szempontból további aggályokat felvető esetekre sem, amikor a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket nem a szülő halála miatt, hanem más okból ápolja és gondozza harmadik személy. A miniszter válaszában végezetül arra is rámutatott, hogy gyámja csak kiskorú, azaz 18 éven aluli személynek lehet, miközben az ellátás feltétele a legalább 20 éven át végzett otthoni ápolási tevékenység.
- [57] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény L. cikk (3) bekezdése értelmében sarkalatos törvénynek minősülő, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény preambuluma külön is kiemeli, hogy a családok életében kitüntetett jelentőséggel bírnak a nemzedékeken átívelő – köztük a nagyszülők és az unokák közötti – kapcsolatok. Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése értelmében a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, míg a (4) bekezdés szerint a nagykorú gyermekek kötelesek a rászoruló szüleikről gondoskodni.
- [58] Az Szt. 4. § (1) bekezdés *c)* pontja értelmében családnak minősül az egy lakásban, vagy személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos szociális, gyermekvédelmi intézményben együtt lakó, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező közeli hozzátartozók közössége, míg a *d)* pont értelmében közeli hozzátartozónak minősül többek között az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek is (a Ptk. szerinti gyermekvédelmi nevelőszülő által e jogviszonya keretében nevelt gyermek kivételével).
- [59] Az Szt. 44/A. §-a értelmében a tartós ápolást végzők időskori támogatására az jogosult, aki (az egyéb feltételek teljesülése mellett) legalább 20 éven keresztül saját háztartásában ápolta, gondozta gyermekét. Az Szt. 44/A. §-a

ugyanakkor a tartós ápolást végzők időskori támogatása megítélhetősége szempontjából nem tesz különbséget a vér szerinti, örökbefogadott, mostoha- és nevelt gyermekek között, melyből következően az ellátásra való jogosultságot egyaránt megalapozza a vér szerinti, örökbefogadott, mostoha- és nevelt gyermek saját háztartásában történő ápolása, gondozása is (a Ptk. szerinti gyermekvédelmi nevelőszülő által e jogviszonya keretében nevelt gyermek kivételével). Az ellátásra való jogosultságot nem alapozza meg ugyanakkor az az élethelyzet, amikor a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek ápolására anélkül kerül sor, hogy az ápolást végző személy jogilag is a vér szerinti szülő helyébe lépne (azaz amikor a szülő helyébe jogilag sem kerülő egyéb hozzátartozó ápolja, gondozza saját háztartásában a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket), mely helyzetek támogatási körbe történő besorolása (a miniszter válaszából is következő módon) kizárólag a szabályozás teljes körű felülvizsgálatával volna adott esetben megvalósítható.

- [60] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapítja, hogy az Szt. 44/A. §-a nem valósít meg különbségtételt a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket vér szerinti, örökbefogadó, mostoha- vagy nevelőszülőként ápoló, gondozó személyek tekintetében, ezen személyi kör ugyanis a vonatkozó jogszabályi rendelkezések egymásra tekintettel történő értelmezése alapján kétséget kizáróan az Alkotmánybíróság által is megállapított homogén csoporthoz tartozik, mely homogén csoporton belül a szabályozás nem valósít meg különbségtételt.
- [61] Figyelemmel az emberi erőforrások minisztere válaszában szereplő érvekre és figyelemmel a kétséget kizáróan számottevően eltérő jogi helyzetre, nem tekinthető továbbá önkényes különbségtételnek és ekként nem ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, ha a tartós ápolást végzők időskori támogatása nem terjed ki azon esetekre, ahol a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos személy ápolására oly módon kerül sor, hogy az ápolást, gondozást végző személy nem tekinthető természetes (vér szerinti), örökbefogadó, mostoha- vagy nevelőszülőnek, azaz nem tartozik a szabályozás szempontjából releváns homogén csoporthoz. Homogén csoporthoz tartozás hiányában pedig az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme sem állapítható meg [lásd például: 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [110]].
- [62] 6. Az Alkotmánybíróság végezetül az indítványozó4. azon panaszát értékelte, miszerint az Szt. 44/A. §-a indokolatlan különbséget tesz az egy, illetőleg több tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő szülők között, amikor nem teszi lehetővé, hogy több tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek ápolása esetén a jogosultsági időszakot párhuzamosan lehessen vizsgálni, miközben a szabályozás azt sem tette lehetővé, hogy az igénylő mindkét fogyatékos gyermeke után külön-külön részesüljön ápolási díjban, jöllehet arra egyébként mindkét gyermek állapotára tekintettel jogosult lett volna.
- [63] Az Szt. 44/A. § (1) bekezdése nem csupán azt a feltételt támasztja a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság megállapíthatóságával szemben, hogy az igénylő az öregségi nyugdíj megállapítását megelőzően legalább 20 éven keresztül saját háztartásában ápolja, gondozza tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekét, hanem azt is, hogy a törvényben nevesített valamennyi ellátást „ugyanazon gyermekre tekintettel” vegye igénybe, mely megfogalmazásból következően gyermekenként szükséges a 20 éves ápolás, gondozás igazolása a tartós ápolást végzők időskori támogatása megállapíthatóságához akkor is, ha az igénylőnek több tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeke van. Mindez azt jelenti, hogy a szabályozás a homogén csoporton belül különbséget tesz az egy tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekét saját háztartásában legalább 20 éven keresztül ápoló szülők, valamint a több tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekét saját háztartásában együttesen legalább 20 éven keresztül ápoló szülők között akkor, ha utóbbiak egyik tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeke esetében sem igazolható külön-külön a legalább 20 éven keresztül történő ápolás, miközben a szülő legalább 20 éven keresztül igazolhatóan saját háztartásában ápolta tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekeit.
- [64] Az emberi erőforrások minisztere az Alkotmánybíróság megkeresésére kifejtette, hogy a minisztérium szerint is indokolt volna a jogosultság megállapításakor a több gyermek révén szerzett juttatások időtartama egybeeszmíthatóságának lehetővé tétele.
- [65] Az Alkotmánybíróság rámutat: a tartós ápolást végzők időskori támogatásának bevezetésére azért került sor, hogy az állam az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerinti kötelezettségét teljesítve, a XVI. cikk (3) bekezdése szerinti gondoskodási kötelezettséget külön is elismerje azokban az esetekben, amikor a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeküket hosszú időn keresztül ápoló szülők nem, vagy csak korlátozott mértékben végeznek keresőtevékenységet, ami miatt az öregségi nyugdíjuk mértéke is számottevően alacsonyabbá válik. Ezen jogalkotói céllal összefüggésben nyilvánvalóan észszerűtlennek, és ekként az Alaptörvény XV. cikk

- (1) bekezdésével ellentétesen önkényesnek tekinthető az a szabályozás, amely nem teszi lehetővé a több tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek ápolására fordított időtartam egybeszámítását akkor, ha ennek eredményeként a szülő legalább 20 éven keresztül ápolta saját háztartásában tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekeit, és ennek következtében legalább 20 éven át szenvedett el jövedelemkiesést.
- [66] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontja „ugyanazon gyermekre tekintettel” fordulatának megsemmisítésével a jogalkalmazó számára lehetségessé válik, hogy a törvény szerint kötelezően meghatározott legalább 20 éves ápolási időszak több tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek ápolása esetén együttesen kerüljön figyelembevételre. Az Alkotmánybíróság ezen szempontokra tekintettel az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontja „ugyanazon gyermekre tekintettel” fordulatát a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.
- [67] Az Alkotmánybíróság határozatából ugyanakkor (a jogalkotó kifejezett, erre irányuló döntése hiányában) nem vezethető le az Szt. 44/A. §-ának olyan értelmezése, mely szerint a tartós ápolást végzők időskori támogatását több tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekre tekintettel igénylő szülő akkor is jogosulttá válna az ellátásra, ha maga a szülő (több tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek egyidejű ápolása esetén) az ápolásra tekintettel 20 évnél rövidebb ideig szenvedett el jövedelemkiesést. A tartós ápolást végzők időskori támogatása, mint ellátási forma célja ugyanis kettős: nem csupán a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek ápolását, hanem az ápolással töltött időre tekintettel az öregségi nyugdíj összegére közvetlenül kiható, legalább húsz év időszakot felölelő jövedelemkiesést is kompenzálja, ennek megfelelően azok a szülők, akik a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekük (gyermekeik) ápolására tekintettel 20 évnél rövidebb ideig szenvedtek el jövedelemkiesést, nem tartoznak az Alkotmánybíróság által az Szt. 44/A. § (1) bekezdése alapulvételével azonosított homogén csoporthoz. Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy az egyidejűleg több tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek ápolása a szülők olyan önfeláldozó helytállását igényli, melyre tekintettel kifejezetten méltányos és az Alaptörvény szellemiségével összhangban álló megfontolás lehet a jogalkotó részéről az ilyen élethelyzetben tanúsított erőfeszítések további kedvezményekkel történő elismerése, mely kedvezmények lehetőségének mérlegelése azonban a jogalkotó (és nem pedig az Alkotmánybíróság) hatáskörébe tartozó kérdés.
- [68] 7. A megsemmisített rendelkezés a határozat közzétételét követő napon veszíti hatályát. A támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (2) bekezdésének megfelelően elrendelte a megsemmisített rendelkezés alkalmazásának tilalmát a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 11.K.27.109/2018. számon és 4.K.27.177/2018. számon folyamatban lévő ügyekben, a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 11.K.27.106/2018. számon folyamatban lévő ügyben, valamint a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.235/2018/5. számú ítéletével befejezett ügyben. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján elrendelte továbbá a megsemmisített jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát is, a rendelkező részben foglaltak szerint.
- [69] Ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisíti, és ezért az – az Alkotmánybíróság eltérő döntése hiányában – az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét – az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával – a Kúria állapítja meg.

V.

- [70] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. július 15.

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. Juhász Imre 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. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [71] Egyetértek a többségi határozat rendelkező részével, valamint a rendelkező rész 1. pontjának indokolásával, azaz az Szt. 44/A. § (1) bekezdése egyes szövegrészeinek megsemmisítésével. A rendelkező rész 2. pontjában szereplő alkotmányos követelmény kimondásának indokait azonban szükségesnek tartom az alábbiakkal kiegészíteni.
- [72] A hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében különbséget kell tenni azon eset között, amikor a homogén csoport egyes tagjai – más tagokkal ellentétben – eleve el voltak zárva egy ellátás igénybevételének lehetőségétől (például, mint a vizsgált esetben is, ha az ellátási forma az adott időpontban nem is létezett) és azon esetek között, amikor bár a jogosult számára nyitva állt az ellátás igénybe vételének lehetősége, de azzal szabad döntése alapján nem élt. A többségi határozattal egyezően úgy vélem, hogy az előbbi esetben megállapítható az Alaptörvény XV. cikkének a sérelme, kivéve, ha a különbségtétel alkotmányosan igazolható.
- [73] Ugyanakkor nem a hátrányos megkülönböztetés tilalmába, hanem az Alaptörvény B) cikkében rögzített jogállamiság elvébe ütközőnek tartom azt, ha a jogalkotó egy *ex gratia* juttatást ahhoz kapcsol, hogy az érintett egy másik juttatást igénybe vett-e, vagy ha valamilyen szociális ellátásra való jogosultságot csak meghatározott módon, kötött formában lehet igazolni. Hangsúlyozom, hogy egyik esetkör sem teremt mindig alaptörvényellenes helyzetet. Annak során, hogy a „ráépülő” támogatási formák megfelelnek-e a jogbiztonság követelményének, összességében azt kell vizsgálni, hogy a szociális ellátórendszer az érintettek számára kiszámítható maradt-e.
- [74] Jelen esetben a fenti szempontokat mérlegelve elfogadhatónak tartottam az alkotmányos követelmény meghatározását.

Budapest, 2019. július 15.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [75] A határozat rendelkező részével és indokolásának több megállapításával az alábbiak miatt nem értek egyet.
- [76] Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése államcélként rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Erre tekintettel a többségi határozat indokolásának egyértelművé kellett volna tennie, hogy a támadott, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) szabályozása mögött egy Alaptörvényben rögzített államcél áll, ezért a tartós ápolást végzők időskori támogatása nem tekinthető *ex gratia* jellegű ellátásnak. Mindebből következően az Szt. vonatkozó szabályozása nem lehet önkényes. A támadott szabályozás azonban állásponthoz szerint önkényes, mivel az Szt. 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontjában meghatározott ellátási formákat rögzítő jogszabályok hatályba lépésére visszavezethetően egyes érintettek esetében – akik az ellátásra való jogosultság általános feltételét teljesítik – kellő súlyú alkotmányos indok nélkül megteremti a különbségtétel lehetőségét.
- [77] Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak – az *ex nunc* hatályú mozaikos megsemmisítés és az alkotmányos követelmény helyett – azt kellett volna megállapítania, hogy a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló

alaptörvényellenességet okozott, megteremtve a jogalkotó számára a lehetőséget az előírt jogosultsági feltételeknek az Alaptörvényben foglaltakkal összhangban történő meghatározására.

Budapest, 2019. július 15.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [78] Az Abtv. 66. § (2) bekezdésben biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a határozathoz.
- [79] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, sem az indokolásával.
- [80] 1. Mindenekelőtt hangsúlyozom, hogy a többségi határozatban megnyilvánuló szándékot értem és támogatom, hiszen nehéz nagyobb lelki (és nem vitásan fizikai) terhet elképzelni, mint amit egy tartósan beteg vagy fogyatékkal élő gyermek ápolása jelent 24 órában. Az is kétségbevonhatatlan tény, hogy a 24 órás ápolás, gondozás, felügyelet a kereső tevékenység folytatásának és a munkavégzésnek az akadályát jelenti, ami értelemszerűen az öregségi nyugdíj összegére is kihat. A tartós ápolást végzők időskori támogatása bevezetésével ezt a kilátástalan küzdelmet próbálta kompenzálni a jogalkotó.
- [81] Ennek ellenére úgy vélem, hogy adott esetben sem a támadott rendelkezés szövegében a mozaikos megsemmisítés, sem az alkotmányos követelmény nem helytálló.
- [82] 2. Az alkotmányos követelmény szerint a tartós ápolást végzők időskori támogatására vonatkozó kérelem nem utasítható el akkor, ha az érintett (igénylő) a törvény által nevesített ellátásokat ugyan nem vette igénybe, de megállapítható, hogy az igénylő a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 44/A. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményeket (mint öregségi nyugdíj megállapítása úgy, hogy még folyósításra nem került sor, legalább 20 év ápolás, valamint saját háztartásban ápolja, gondozza a gyermeket) teljesíti.
- [83] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint 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, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.
- [84] Jelen esetben nem erről van szó.
- [85] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megfogalmazásával túllépte hatáskörét, és valójában jogalkotást valósít meg: azzal, hogy az egyik, egyébként konjunktív törvényi feltétel alkalmazását kizárja – még ha nem is így nevezi –, valójában „megsemmisítés nélkül megsemmisíti” a Szt. 44/A. § (1) bekezdés b) pontját az igénylők bizonyos csoportja tekintetében.
- [86] Az alkotmányos követelmény alkalmazása azt fogja eredményezni, hogy bizonyos személyi kör akkor is meg fogja kapni az ellátást, ha nem tud felmutatni egyetlen, a törvényben nevesített ellátási formát sem, vagyis tulajdonképpen maga az Alkotmánybíróság teremt pozitív diszkriminációt egy beazonosítható személyi körre vonatkozóan. Ezzel szemben véleményem szerint a jogalkotót meglehetősen széleskörű mérlegelési jog illeti meg, arra vonatkozóan is, hogy egyáltalán bevezet-e ilyen ellátást, vagy sem, és milyen feltételekkel.
- [87] 3. Hasonló okból nem tudom támogatni az Szt. támadott rendelkezése meghatározott szövegrészének megsemmisítését sem.
- [88] Az Szt. 44/A. § (1) bekezdése együttesen alkalmazandó, konjunktív feltételeket tartalmazott. Már önmagában az a tény, hogy az Alkotmánybíróság többségi határozata az alkotmányos követelménnyel a b) pontban meghatározott feltételek alkalmazását kiiktatta, a fentiek szerint a megsemmisítéssel hatásában egyező, de az Abtv.-ben ilyen formában nem nevesített jogkövetkezményt jelent.
- [89] Az Szt. 44/A. § (1) bekezdés a) és b) pontját összekötő „és” kötőszó megsemmisítése ugyan nem eredményezi a b) pontban nevesített feltételek teljes negligálását, azonban az alkotmányos követelménnyel együtt olvasva már igen.

- [90] 4. Álláspontom szerint a jelen helyzetben az Alkotmánybíróságnak több lehetősége lett volna az alkotmányos aggályok feloldására: megsemmisíthette volna a támadott rendelkezés *b)* pontját a jövőre nézve, vagy megállapíthatott volna mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet is, például azokra a bizonyítási eszközökre vonatkozóan, melyek alkalmasak lehetnek a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság igazolására.
- [91] Véleményem szerint egyébként semmi nem zárja el az igénylőket attól, hogy egy esetleges sikertelen kérelem után – a jogszabályi feltételek változását követően [például ha az Alkotmánybíróság *pro futuro* megsemmisítette volna a 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontját, és a jogalkotó az Alaptörvénynek megfelelően fogalmazza meg az ellátás feltételeit; vagy az Alkotmánybíróság a *b)* ponttal összefüggésben jogalkotói mulasztást állapít meg arra vonatkozóan, hogy a *b)* pontban foglalt törvényi feltételek teljesítése hiányában is, amennyiben hitelt érdemlően igazolja, jogosulttá válik az ellátásra] – ismét benyújtsák kérelmüket az ellátás iránt, és ha a feltételeknek megfelelnek, azt meg is állapítsák számukra. Mivel pedig az Szt. 44/A. § (3) bekezdésének megfelelően az ellátás a kérelem benyújtását megelőző hatodik hónap első napjától állapítható meg, így a támogatási összeg (bár nem korlátlanul, de) visszamenőleg is érvényesíthető.
- [92] Különösen fontos, hogy az igénylők a törvényi feltételeknek megfeleljenek, mert – ahogy az Szt. 25. § (2) bekezdése fogalmaz – ez az ellátás nem rászorultsági alapú, hanem különös méltánylást érdemlő személyes élethelyzetre figyelemmel nyújtható pénzbeli szociális ellátás. Az előterjesztői indokolás szerint ez többek között azt is jelenti, hogy az általános eljárási szabályok (így például a rendszeres felülvizsgálat szükségessége) ezen ellátásra nem vonatkoznak. Vagyis ha egyszer megállapítják a jogosultságot az ellátásra, onnantól folyósítják, a tartós ápolást végzők időskori támogatása nem fog megszűnni, ennek pedig költségvetési vonzata sem csekély, melyet az Alkotmánybíróságnak – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként – döntése meghozatala során az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdésében megfogalmazott kötelezettségére is tekintettel feltétlenül figyelembe kell vennie.

Budapest, 2019. július 15.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [93] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. július 15.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

- [94] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. július 15.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

- [95] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. július 15.

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

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [96] A határozat rendelkező részével és indokolásával az alábbiak miatt nem értek egyet.
- [97] Az alkotmányos jogállam lényegi és megkerülhetetlen követelménye a hatalmi ágak megosztása, és ennek részeként a bírói függetlenség megkérdőjelezhetetlen alapelve. A független bírói hatalom lényege, hogy a bíróságok szabadon és befolyásmentesen értelmezik és alkalmazzák a jogot. A bírói függetlenség és annak gyakorlása ugyanakkor nem korlátlan. A bírói hatalom a másik két – politikai – hatalmi ág korlátja, de a hatalommegosztás elve a bírói hatalmat is korlátozza. A bíróság értelmezheti, de nem alkothatja a jogot. Vonatkozik ez az Alkotmánybíróságra is.
- [98] Az Alkotmánybíróság meglévő jogszabályt megsemmisíthet az Alaptörvénybe ütközés miatt, megállapíthatja, hogy a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet okozott, adott esetben megállapíthatja a jogszabály alkalmazása során a bíróságokat kötelező, az Alaptörvényből következő követelményeket. Azt viszont nem mondhatja meg, hogy milyennek kellene lennie egy jogszabálynak, és főként a jogszabály tartalmát nem változtathatja meg úgy, hogy az a saját meggyőződésének megfelelő rendelkezéseket tartalmazza. Ez ugyanis már a törvényhozó és rendeletek esetén a végrehajtó hatalom joga.
- [99] Erre a korlátra különösen akkor kell figyelemmel lenni, ha az Alkotmánybíróság egy jogszabály valamely rendelkezését nem egészében semmisíti meg, hanem csak annak valamely szövegrészét. Ezáltal ugyanis a jogszabályi rendelkezés megmaradó része egészen új tartalmat nyerhet, ami már kifejezetten új szabály alkotását jelenti. Hasonló a helyzet az alkotmányos követelmény megfogalmazásánál. A követelmény nem válhat új szabállyá.
- [100] A többségi határozat rendelkező részének 1. pontja megsemmisítette a Szt. 44/A § (1) bekezdés a) pontjának „és” szövegrészét. Ezáltal a 44/A § (1) bekezdés eddig konjunktív (egyidejűleg megkövetelt) a) és b) pontjában írt feltételek vagylagossá (választhatóvá) váltak: a két feltétel egyikének teljesítése már jogosultságot biztosít az ellátásra. Ez pedig olyan döntés, amely a jogalkotóra tartozik. Különös jelentősége van annak, hogy a megváltoztatott tartalmú jogszabály pénzügyi következményekkel jár, amelyek miatt az Alkotmánybíróság nem vállalhat felelősséget.
- [101] Hasonló a helyzet a rendelkező rész 2. pontjával, amely az 1. pont következményét félreérthetlenné teszi: az alkotmányos követelmény folytán az ellátást mindazok számára biztosítani kell, akik a 44/A § (1) bekezdés b) pontjában írt valamelyik feltételt teljesíti, függetlenül az a) pontban írt feltételtől.
- [102] Lehetséges, hogy a többségi határozat eredményeként létrejövő jogszabály igazságosabb, mint az eredeti. Lehetséges, hogy nem is jelent elviselhetetlen pénzügyi terhet a költségvetés számára. Ennek ellenére olyan új szabály, amelynek megalkotása a jogalkotóra tartozik. Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség vagy későbbi időpontban beálló (*pro futuro*) megsemmisítés lett volna a bírói hatalom korlátait tiszteletben tartó döntés.

Budapest, 2019. július 15.

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

- [103] A különvéleményhez csatlakozom annak a rendelkező rész 2. pontját illetően azzal a kiegészítéssel, hogy az alkotmányos követelmény továbbá azért sem fogadható el, mert az „*contra legem*” jogalkalmazást kívánna a bírótól.

Budapest, 2019. július 15.

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

- [104] A különvéleményhez csatlakozom azzal, hogy az „ugyanazon gyermekre tekintettel” szövegrész megsemmisítését tudtam volna támogatni, de a határozat szélesebb körben történő megsemmisítő rendelkezését és a hozzá kapcsolt alkotmányos követelményt a különvéleményben foglalt indokok alapján nem tartom elfogadhatónak.

Budapest, 2019. július 15.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

- [105] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. július 15.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1716/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 128. számában

• • •