

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3237/2015. (XII. 8.) AB HATÁROZATA**alkotmányjogi panasz elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálata irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 47. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás**I.**

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 47. § (2) bekezdés a) pontjának alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mivel a szabály sérti az Alaptörvény II. cikkében deklarált emberi méltósághoz való jogon keresztül az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmát, továbbá sérti az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot is.
- [2] 1.1. Az indítványra okot adó ügy adatai szerint az indítványozó öregségi nyugellátással rendelkező házastársa 2010. december 16-án elhunyt. Az indítványozónak az illetékes Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága 2013. augusztus 28-án – a nő kedvezményes nyugdíjba vonulására tekintettel – 2013. május 25-től saját jogon öregségi nyugdíjat állapított meg. A fentiek alapján – a panaszos kérelmet terjesztett elő, melyben az elhunyt férje jogán özvegyi nyugellátás megállapítását kérte. Az első fokon eljáró közigazgatási szerv az özvegyi nyugdíj felélése iránti igényt elutasította. A másodfokon eljáró közigazgatási szerv az elsőfokú döntést helybenhagyta. A panaszos ezt

követően keresetet terjesztett elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, a bíróság keresetet elutasította.

- [3] 1.2. A panaszos szerint a különböző ellátási formák kialakításakor elengedhetetlen követelmény a jogalkotóval szemben, hogy a feltételrendszer az azonos jogállásúak között egységes legyen és – kellő súlyú alkotmányos indok nélkül – ne adjon lehetőséget hátrányos megkülönböztetésre [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés]. Nem egyeztethető össze a hátrányos megkülönböztetés tilalmával az özvegyi nyugellátásra való jogosultság feléledésének az a feltételrendszere, hogy a jogalkotó az öregségi nyugdíjra jogosító korhatárhoz köti azt. A Tny. szerint öregségi teljes nyugdíj megállapításához vagy a nyugdíjkorhatár betöltése és minimális szolgálati idő, vagy korhatárra tekintet nélkül, de magasabb jogosultsági idő megszerzése szükséges. E szabályozási koncepcióból kitűnik, hogy a jogalkotó nem kívánt különbséget tenni az öregségi nyugdíjjal rendelkező személyek között aszerint, hogy miként váltak jogosítottá. Így a Tny. szempontjából az öregségi nyugdíjjal rendelkezők homogén, egymással összehasonlítható csoportba tartozó jogalanyok, amelynek a jogalkotót megillető széles körű mérlegelési lehetőség mellett is Alaptörvényből levezethető lényeges tartalmi eleme, hogy a jogosultságok elosztásakor, ezek között az özvegyi nyugdíj fizetésekor, azonosan kezelje. Az özvegyi nyugdíj ugyanis nem függetleníthető teljes egészében az öregségi nyugellátástól, már csak arra való tekintettel sem, hogy özvegyiség esetén a kétféle nyugellátás alapvetően és az esetek jelentős többségében egyszerre, a nyugdíjkorhatár betöltésével nyílik meg. Az egyidejűséggel a jogalkotó deklarálja, hogy az öregségi nyugdíj mintegy kiegészítése, ehhez képest a nyugdíjas túlélő házastárs pénzügyi nehézségeinek csökkentése az özvegyi nyugdíjfizetés eredeti célja. A törvényhozónak főszabályszerűen követnie kell a saját jogú nyugellátás feltételrendszerét, ellenkező esetben olyan öncélú intézménnyé válik, amely alkalmas lehet a társadalmi egyenlőtlenségek előidézésére.
- [4] 1.3. Azzal is érvel, hogy a házastársak keresete általában közszerzemény, akár melyik fél munkaviszonya (vállalkozása stb.) révén keletkezett is, a házastársak társadalombiztosítása is közszerzemény, függetlenül attól, hogy azt kinek a javára nevesítik. A nyugdíjrendszer nem térhet el ettől a vagyoni jogi alapelvtől, csak tulajdoni elvonással, tehát annak összes előfeltételeit biztosítva és betartva. Így a biztosítottat megillető tulajdonvédelem az özvegyet is megilleti. A panaszos szerint a társadalombiztosítási alapok védelméből nem következik olyan közérdek – ellentétben a saját jogú nyugellátással –, amely szerint az özvegyi nyugdíj kizárólag csak bizonyos életkor felett lenne adható, sőt éppen

ellenkezőleg. A közérdekből fakadó társadalmi rendeltetése ugyanis éppen az özvegyek (elsősorban nők) védelme azáltal, hogy a jogszerző házastárs elvesztése ne járjon automatikusan az özvegy egzisztenciális nehézségeivel, amely különösen igaz a szociális szempontból jobban kiszolgáltatott öregségi teljes nyugellátással már rendelkező személy esetén, ahol az özvegyi nyugdíj mintegy kiegészíti jövedelmét, továbbra is biztosítja megélhetését. A saját jogú nyugellátáshoz képest a házastársa jogán járó nyugellátás időbeli eltolása közérdekből nyilvánvalóan igazolhatatlan. Az olyan öregségi nyugdíjjal rendelkező özvegy esetén, aki jogszerző házastársa halálakor még nem töltötte be az öregségi nyugdíjra jogosító korhatárt, vagy a jogszerző házastársa halála után úgy szerzett jogosultságot öregségi teljes nyugdíjra, hogy az öregségi nyugdíjra jogosító korhatárt még nem érte el, s ezáltal a jelenlegi szabályozás szerint özvegyi nyugdíjra nem jogosult, indokolatlan tulajdonelvonást jelent, ezért alaptörvény-ellenes [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés].

- [5] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [6] Az Abtv. 29. §-a alapján az „Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvény felhívott szabályai szerint:

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. [...]”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. [...]”

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

[...]

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

[8] 2. A Tny. kifogásolt szabálya szerint:

„47. § (1) Az ideiglenes özvegyi nyugdíj a házastárs halálától legalább egy évig, továbbá az elhunyt jogán árvaellátásra jogosult, másfél évesnél fiatalabb gyermeket eltartó özvegynek az árva 18 hónapos életkorának betöltéséig jár. Fogyatékos vagy tartósan beteg gyermek esetén az ideiglenes özvegyi nyugdíj azonos feltétellel a gyermek harmadik születésnapjáig folyósítható.

(2) Az ideiglenes özvegyi nyugdíj megszűnését követően özvegyi nyugdíjra az jogosult, aki házastársa halálakor

a) a reá irányadó öregségi nyugdíjra jogosító korhatárt betöltötte, vagy

b) megváltozott munkaképességű, vagy

c) házastársa jogán árvaellátásra jogosult fogyatékkal élő, illetve tartósan beteg, vagy legalább két árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról gondoskodik.”

III.

[9] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[10] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 26. § (1) bekezdésében és 27. §-ában foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. A panaszos megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálандó törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. A panaszos indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a támadott törvényi rendelkezés

miért ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. A panaszos kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott törvényi rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].

[11] 2.1. A 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat Indokolás [27] bekezdésében „az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. Az alkotmányos szabály szerint »Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.« A tételesen felsorolt tulajdonságok mellett az »egyéb helyzet szerinti különbségtétel« fordulat nyújt garanciát ahhoz, hogy az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket se érhesse hátrányosan sújtó különbségtétel. Ez a fordulat ad lehetőséget az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva mindig maga határozhassa meg, melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottnak. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ez a nyílt felsorolás korlátlanul nem bővíthető. Nem nyújt védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály ugyan éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önzonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítéllettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja.”

[12] A Tny. 47. § (2) bekezdés a) pontja nem ilyen élethelyzetre vonatkozik.

[13] 2.2. A Tny. 2011. január 1-jétől hatályos 18. § (2a) bekezdése értelmében – egyéb feltételek mellett – öregségi teljes nyugdíjra életkorától függetlenül jogosult az a nő is, aki legalább negyven év jogosultsági idővel rendelkezik. A jelen esetben az indítványozó az indítvány szerint ilyen (kedvezményes) nyugdíjban részesül. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének második mondata felhatalmazza a törvényhozót, hogy az állami nyugdíjra való jogosultság törvényi feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is

megállapíthatja. A Tny. 18. § (2a) bekezdése ennek az Alaptörvényben rögzített lehetőségnek megfelelően határozza meg a nők életkor betöltésétől független, kedvezményes öregségi teljes nyugdíjazásának feltételeit, legalább negyven év jogosultsági idő előírásával. A szabály célja a hosszú munkaviszonnyal rendelkező nők nyugdíjkezelésének megteremtése. Ez a kedvezmény saját jogú nyugellátást eredményez.

- [14] A nők kedvezményes, életkortól független öregségi nyugdíjától eltérő más kérdés a nem saját jogú, hanem hozzátartozói nyugellátás és ennek feltételei meghatározása.
- [15] A törvényhozó mérlegelésére tartozik az, hogy az özvegyi nyugdíjra való jogosultságot az özvegynek a reá irányadó nyugdíjkorhatárához (életkorhoz) vagy a nyugellátásra való jogosultságszerzéséhez (saját jogú nyugellátáshoz) köti. Az özvegyi nyugdíjnak a vizsgált szabályban nem feltétele, hogy az özvegy saját jogú nyugellátást is szerezzen; elegendő, de egyben szükséges is a nyugdíjkorhatár (időskor) elérése. Annak a szempontnak, hogy az özvegy saját jogú nyugellátásban részesül-e, vagy nem, nem a jogosultsági feltételek között, hanem az özvegyi nyugdíj mértékénél van jelentősége (az özvegyi nyugdíj mértéke az elhunytat a halála időpontjában megillető öregségi nyugdíj 30 vagy 60 százaléka).
- [16] Az adott esetben az indítványozóra hátrányos szabály ésszerű alapon tesz különbséget, amikor a jogosultsági feltételeknél objektív feltételként az életkort és nem a saját jogú nyugellátásra jogosultságot szerzést szerepelteti. Az ilyen szabály nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését. A saját jogú nyugellátás esetén alkalmazandó kedvezményes életkori szabályból nem következik, hogy a kedvezmény más ellátásokra is kiterjedne. Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság a 3185/2015. (X. 7.) AB határozatban.
- [17] 2.3. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a támadott szabály ellentétes-e az Alaptörvényben biztosított tulajdonhoz való joggal.
- [18] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában

köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}.

- [19] Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke. Ezt erősítette meg a 3048/2013. (II. 28.) AB határozat (Indokolás [39]) is, amely rámutatott, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében továbbra is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem.
- [20] A jelen esetben azonban éppen az kérdéses, hogy az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben korábban tulajdonként megszerzett vagyoni értékű jogról van-e szó. Az özvegyi nyugdíj megállapításának és folyósításának törvényben rögzített feltételei vannak.
- [21] A konkrét ügyben mindkét eljáró hatóság és a bíróság is azt állapította meg, hogy a Tny. 47. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott jogosultsági feltétel nem teljesült. Az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem a meglévő tulajdonra vonatkozik, a tulajdonhoz való jog nem biztosít jogot a tulajdonszerzésre {3021/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az indítványozó által felhozott összefüggésben és érvek alapján ezért a tulajdonhoz való jog és a Tny. vizsgált szabálya között alkotmányos összefüggés nem mutatható ki.
- [22] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi {3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel az alkotmányjogi panaszt elutasította az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és XV. cikk (2) bekezdése állított sérelmét illetően.

Budapest, 2015. december 1.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [24] A többségi Indokolás [11] bekezdése a 3206/2014. (VII. 21.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.) idézve rögzíti, hogy „[a]z Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ez a nyílt felsorolás korlátlanul nem bővíthető. Nem nyújt védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály ugyan éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítélettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja.”
- [25] A fenti megállapítással két kiegészítéssel értek egyet.
- [26] Egyrészt, hogy a diszkrimináció-tilalom teljes hatóköre ennél szélesebb, bármilyen homogén csoporton belüli bármilyen szempontú különbségtétel vonatkozásában érvényesítendő; de nem alapvető jogokat ért hátrányos megkülönböztetés kevésbé szigorú a vizsgálat mércéje. A többségi indokolásban hivatkozási alapként elfogadott Abh. más helyen (Indokolás [23]) maga is leszögezi: „egy adott szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. Vagyis a jogegyenlőség elve nem bármifajta különbségtételt, hanem csupán az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza. Alaptörvény-ellenes, vagyis emberi méltóságot sértő megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha a különbségtétel önkényes. A hátránnyal járó különbségtétel az általános mérce szerint akkor minősül önkényesnek, ha nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka.”
- [27] Másrészt, bár a tágabb és kevésbé szigorú mérce közvetlenül a XV. cikk (1) bekezdéséhez kötődik, az alapján akár a (2) bekezdésre hivatkozással is le lehet folytatni a vizsgálatot. Solymár Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének a telekadóról szóló 19/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendelete elleni alkotmányjogi panaszt elbíráló 3142/2015. (VII. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy „az általános jogegyenlőség szabálya továbbra is levezethető az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből is. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság befogadhatónak minősítette az említett alaptörvényi rendelkezésre alapított panaszt annak ellenére, hogy a jelen

ügyben irányadó általános jogegyenlőség szabálya az Alaptörvényben – annak XV. cikk (1) bekezdésében – már önálló, kodifikált formát nyert.” (Indokolás [16])

- [28] A jelen határozat többségi indokolása a XV. cikk (2) bekezdésének a keretén belüli XV. cikk (1) bekezdése szerinti vizsgálatra történő áttérést nem nevesíti az indokolásban. Ugyanakkor az alábbi szövegrészletből ([16] bekezdés) – valamint a hivatkozott és az előadó alkotmánybíró (továbbá a jelen ügyben döntést hozó öttagú tanács tagjainak többsége) által korábban támogatott alkotmánybírói határozatokból – arra lehet következtetni, hogy azt lényegében szükségesnek tartja: „Az adott esetben az indítványozóra hátrányos szabály ésszerű alapon tesz különbséget, amikor a jogosultsági feltételeknél objektív feltételként az életkort és nem a saját jogú nyugellátásra jogosultságot szerzést szerepelteti.”
- [29] A határozat által alkalmazott vizsgálati mércét határozott álláspontom szerint egyértelműen explicitté kellett volna tenni a többségi indokolásban; mivel ez nem történt meg, azt a határozat érdemét támogató jelen párhuzamos indokolásomban pótolom.

Budapest, 2015. december 1.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV/2949/2015.

