

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3222/2018. (VII. 2.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 2. § (1) bekezdése, alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.M.1752/2015/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.M.1752/2015/7. számú ítélete, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 2. § (1) bekezdése, továbbá a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 5. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege – a hatósági és bírósági döntésekben megállapított tényállás és az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalható össze.
- [3] Az indítványozó megváltozott munkaképességű személyek ellátásának megállapítására irányuló igényt terjesztett elő Budapest Főváros Kormányhivatalánál. Az első fokon eljáró közigazgatási hatóság rehabilitációs szakigazgatási szerve 70-2-09320/2014/2. számú határozatával a kérelmet elutasította, mert az indítványozó nem rendelkezett az ellátás megállapításához szükséges biztosítási idővel. Az indítványozó rehabilitálhatóságával összefüggésben megállapította, hogy egészségi állapota alapján a foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, azonban ez egyéb körülményeire tekintettel nem javasolt. A határozat indokolásában rámutatott, hogy az indítványozó a kérelem benyújtását megelőző 15 éven belül egyetlen nap biztosítási időt sem szerzett, és hangsúlyozta, hogy a gyermekgondozási segély (a továbbiakban: gyes) és az ápolási díj folyósításának időtartama biztosítási időként nem vehető figyelembe.
- [4] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal 89-2-00945/2015/4. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A másodfokú hatóság határozatában megállapította, hogy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal másodfokú komplex minősítési bizottsági véleménye alapján az indítványozó egészségi állapotának mértéke 58 %-os; a rehabilitálhatósággal kapcsolatban megismételte az elsőfokú határozatban foglaltakat. Indokolásában arra hivatkozott, hogy az indítványozó egyrészt gyermekgondozási segélyben, másrészt ápolási díjban részesült (az előbbiben 2000. január 1-jétől 2001. december 31-ig, illetve 2002. június 1-jétől 2007. március 30-ig, az utóbbiban 2007. március 21-től 2011. március 31-ig), melyek nem számítanak biztosítási időnek, így az indítványozó az igénybejelentést megelőző 15 éven belül nem szerezte meg az ellátáshoz szükséges biztosítási időt (illetőleg egyáltalán nem szerzett biztosítási időt). Az indokolásban utalt arra is, hogy az Mmtv. sem mérlegelési, sem méltányossági jogkört nem biztosít, így

a jogosultsági feltételek teljesülésének hiányában nincsen jogszabályi lehetőség a megváltozott munkaképességűek ellátásának méltányossági alapon való megállapítására.

- [5] Az indítványozó ezt követően keresetet nyújtott be a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt, melyben egyrészt vitatta egészségi állapota megállapított mértékét, másrészt kifogásolta, hogy nem tekinthető biztosítottnak.
- [6] 1.2. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.M.1752/2015/7. számú ítéletével az indítványozó (a bírósági eljárás felperese) keresetét elutasította. Indokolásában rámutatott, hogy az adott esetben az Mmtv. 2. § (1) bekezdése alkalmazandó, melynek értelmében az a kérelem benyújtásakor 15. életévét betöltött személy jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű, és aki a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át, vagy 10 éven belül legalább 2555 napon át, vagy 15 éven belül legalább 3650 napon át a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított volt; keresőtevékenységet nem végez és rendszeres pénz-ellátásban nem részesül.
- [7] A bíróság e rendelkezésnek megfelelően megállapította, hogy az első- és másodfokon eljáró közigazgatási hatóság jogszerű határozatot hozott; az indítványozó az ellátás megállapításához szükséges biztosítási idővel – ami a jogosultság egyik konjunktív feltétele – nem rendelkezik. A bíróság hangsúlyozta azt is, hogy a per tárgya kizárólag a hatósági határozatok jogszerűsége volt, így azt nem kellett vizsgálni, hogy az indítványozó esetlegesen milyen más szociális ellátásra lehet jogosult gyermeke betegsége miatt.
- [8] 2. Az indítványozó eredeti alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.M.1752/2015/7. számú ítélete, valamint a Mmtv. 2. § (1) bekezdése és a Tbj. 5. §-a megsemmisítését kérte, mert ellentétesnek tartja az Alaptörvény I. cikk (1) és (4) bekezdéseivel, XV. cikk (1)–(2) és (5) bekezdéseivel, XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseivel, XIX. cikk (1)–(2), (4) bekezdéseivel, XX. cikkével, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdésével.
- [9] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát azzal indokolta, hogy azáltal, hogy beteg, „autista-skizofrén, mikrokefál” gyermekét maga ápolta, ahelyett, hogy a megfelelő intézménybe adta volna, biztosítási időt nem szerzett, így a megváltozott munkaképességű személyek ellátására nem jogosult, ami hátrányos megkülönböztetést jelent rá nézve, és számos, Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [10] 2.2. Az indítványozót az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra hívta fel, melyben tájékoztatta arról, hogy a beadvány nem tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó alaptörvényi vagy törvényi rendelkezést, továbbá megfelelő indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés, valamint a támadott jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény megjelölt cikkeit miért és mennyiben sértik. Felhívta az indítványozó figyelmét arra is, hogy az indítvány indokolásának célszerű kitérnie az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott valamennyi rendelkezésére.
- [11] 2.3. Az indítványozó – a hiánypótlási felhívást követően – alkotmányjogi panaszát kiegészítette. Újabb kérelmében megjelölte az Alaptörvény II. cikkét, III. cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1)–(3), (5) bekezdéseit, XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseit, XIX. cikk (1) bekezdését, valamint XX. cikk (1) bekezdését. A megjelölt alaptörvényi rendelkezések megsértését a következőkkel indokolta.
- [12] Az Alaptörvény II. cikkével összefüggésben előadta, hogy a gyermeknek is joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a szülőnek pedig kötelessége, hogy gyermekéről egész életében gondoskodjon, gyermekét ápolja.
- [13] Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében deklarált kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben kifejtette, hogy egy autista, skizofrén gyermekének kénzást jelentett volna, ha idegen környezetbe, idegen emberek közé kerül, vele szemben embertelen bánásmód lett volna, ha bentlakásos intézménybe adja.
- [14] Az indítványozó kifogásolta azt is, hogy ő az Mmtv. 2. § (1) bekezdése alkalmazásával elesik a megváltozott munkaképességűek ellátásától azért, mert nem szerzett biztosítási időt. Az pedig, hogy biztosítási időt nem szerzett arra vezethető vissza, hogy tartósan fogyatékos gyermeke számára a legkedvezőbb életet kívánta biztosítani az otthoni ápolással. Álláspontja szerint az Alaptörvény XV. cikkéből is az következik, hogy joga és kötelessége fogyatékos gyermeke családban nevelése, ehhez pedig szociális ellátások igénybevétele szükséges.

- [15] Úgy vélekedett, hogy hátrányos különbségtételt jelent rá nézve az, hogy az az időszak, amely alatt gyermekgondozási segélyben, illetőleg ápolási díjban részesült, nem tekinthető biztosítási időnek. Véleménye szerint az Mmtv. támadott rendelkezése lényegében választásra kényszeríti a biztosítási idő megszerzése és gyermeke otthoni ápolása között, hiszen ha beteg gyermeke mellett marad, biztosítási időt nem szerez, így azonban az ellátástól elesik, amikor ő kerül olyan helyzetbe, ami miatt az ellátásra szüksége lenne.
- [16] Az indítványozó szerint a támadott jogszabályok az Alaptörvény XVI. cikkében foglaltakkal ellentétben arra készítetik, hogy beteg gyermekéről ne gondoskodjon, mert ha gyermeke otthoni ápolása mellett dönt, elesik a pénzbeli ellátásoktól.
- [17] Aggályosnak és az Alaptörvény XIX. cikkével ellentétesnek tartja az indítványozó azt is, hogy saját betegsége esetén már nem juthat pénzbeli ellátáshoz, és attól azért esik el, mert beteg gyermekéről gondoskodott.
- [18] Végül sérülni véli az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében deklarált (testi és lelki) egészséghez való jogot is, hiszen gyermekét nevelte, fejlesztette, de közben maga is beteg lett, azonban ellátáshoz nem jut.

II.

[19] Az alkotmányjogi panasszal érintett jogszabályi rendelkezések.

[20] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

[...]

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

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.

III. cikk (1) Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

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

(3) A nők és a férfiak egyenjogúak.

[...]

(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.

(2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

(3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.”

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

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével

segíti elő. törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.

XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[21] 2. Az Mmtv. indítványozó által támadott rendelkezése:

„2. § (1) Megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosult az a kérelem benyújtásakor 15. életévét betöltött személy, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű (a továbbiakban: megváltozott munkaképességű személy), és aki

a) a kérelem benyújtását megelőző

aa) 5 éven belül legalább 1095 napon át,

ab) 10 éven belül legalább 2555 napon át vagy

ac) 15 éven belül legalább 3650 napon át

a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított volt;

b) keresőtevékenységet nem végez és

c) rendszeres pénzellátásban nem részesül.”

[22] 3. A Tbj. támadott rendelkezése:

„5. § (1) E törvény alapján biztosított

a) a munkaviszonyban (ideértve az országgyűlési képviselőt és a nemzetiségi szószólót is), közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, állami szolgálati jogviszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírói szolgálati jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személy, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, a Független Rendészeti Panasztestület tagja, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagja, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona (a továbbiakban: munkaviszony), tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatása teljes vagy részmunkaidőben történik,

b) a szövetkezet tagja, aki a szövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködik, kivéve az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagját – 25. életévének betöltéséig a tanulói, hallgatói jogviszonya szünetelésének időtartama alatt is –, a közérdekű nyugdíjas szövetkezet öregségi nyugdíjban vagy átmeneti bányászjáradékban részesülő tagját, valamint a szociális szövetkezetben tagi munkavégzés keretében munkát végző tagot,

c) a tanulószerveződés alapján szakképző iskolai tanulmányokat folytató tanuló,

d) az álláskereső támogatásban részesülő személy,

e) a kiegészítő tevékenységet folytató nem minősülő egyéni vállalkozó,

f) a kiegészítő tevékenységet folytató nem minősülő társas vállalkozó,

g) a díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében (megbízási szerződés alapján, egyéni vállalkozónak nem minősülő vállalkozási jogviszonyban) személyesen munkát végző személy – a külön törvényben meghatározott közérdekű önkéntes tevékenységet végző személy kivételével – amennyiben az e tevékenységéből származó, tárgyhavi járulékalapot képező jövedelme eléri a minimálbér harminc százalékát, illetőleg naptári napokra annak harmincad részét,

h) az egyházi szolgálati viszonyban álló egyházi személy, kivéve a saját jogú nyugdíjast,

i) a mezőgazdasági őstermelő, ha a reá irányadó nyugdíjkorhatárig hátralévő idő és a már megszerzett szolgálati idő együttesen legalább 20 év, kivéve

1. az őstermelői tevékenységet közös igazolvány alapján folytató kiskorú személyt és a gazdálkodó család kiskorú tagját,

2. az egyéb jogcímen – ide nem értve a g) pont és a (2) bekezdés szerint – biztosítottat,

3. a saját jogú nyugdíjast és az özvegyi nyugdíjban részesülő személyt, aki a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte,

j) a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló törvényben meghatározottak szerint a főállású kisadózóként bejelentett személy,

k) az állami projektértékelői jogviszonyban álló személy.

(2) Az (1) bekezdés g) pontjában foglaltakon túl, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében munkát végző személynek kell tekinteni azt is, aki: gazdasági társaság társas vállalkozónak nem minősülő vezető tisztségviselője, alapítvány, egyesület, egyesületek szövetsége, társasház közösség, köztestület, kamara, európai részvénytársaság, egyesülés, európai gazdasági egyesülés, európai területi társulás, vízgazdálkodási társulat, erdőbirtokossági társulat, egyéb állami gazdálkodó szerv, egyes jogi személyek vállalata, közös vállalat, egyéni cég, szövetkezet, lakásszövetkezet, európai szövetkezet, állami vállalat, egyes jogi személyek vállalata, vállalatcsoport, Munkavállalói Résztulajdonosi Program szervezeteinek, önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak, magánnyugdíjpénztárak tisztségviselője, vezető tisztségviselője, vagy e szervezetek felügyelőbizottságának tagja; a helyi önkormányzati választásokon választott képviselő és tisztségviselő, társadalmi megbízatású polgármester, feltéve, hogy járulékalapot képező jövedelemnek minősülő tiszteletdíja (díjazása) eléri az (1) bekezdés g) pontjában meghatározott összeget.

(3) Biztosított az a természetes személy is, aki a munkát külföldi foglalkoztató számára Magyarország területén kívül végzi, és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendelet alapján e törvény hatálya alá tartozik.”

III.

- [23] Az alkotmányjogi panasz részben nem megalapozott, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.
- [24] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a határidőben érkezett alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.
- [25] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [26] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, további jogorvoslat pedig nincsen számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítványozó az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben félként – felperesként – szerepelt, ezért – mind az Abtv. 26. § (1) bekezdés, mind a 27. § szerinti kérelem tekintetében – érintettnek tekinthető.
- [27] 2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. Az alkotmányjogi panasz tartalmazza az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti hatáskörére vonatkozó hivatkozást [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az indítványozó megjelölte az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, így I. cikk (1) és (4) bekezdéseit, II. cikkét, III. cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1)–(3) és (5) bekezdéseit, XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseit, XIX. cikk (1)–(2), (4) bekezdéseit, XX. cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; megjelölte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.M.1752/2015/7. számú ítéletét, valamint az Mmtv. 2. § (1) bekezdését és a Tbj. 5. §-át mint amelyet alaptörvény-ellenesnek tart [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; továbbá kifejezett kérelmet terjesztett elő a fentiek megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [28] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja értelmében az alkotmányjogi panaszban meg kell jelölni az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, valamint az e) pontnak megfelelően az alkotmányjogi panasznak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [29] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.M.1752/2015/7. számú ítélete ellen az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panasz a határozott kérelem követelményeinek nem felel meg. Az indítványozó kérelméből hiánypótlási felhívásra történt kiegészíté-

tését követően sem állapítható meg, hogy – az általánosságban előadott aggályokon túl – a bírói döntés alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény mely rendelkezéseivel összefüggésben és milyen indokkal kéri. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra nem alkalmas, ezért azt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [30] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott, a Tbj. 5. §-a, valamint az Mmtv. 2. § (1) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára irányuló kérelemmel összefüggésben a következőket állapította meg.
- [31] 4.1. Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény I. cikk (1) és (4) bekezdését, XX. cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdését, azonban alkotmányjogi panasz a e rendelkezésekre vonatkozóan indokolást nem tartalmaz, így ezek vonatkozásában az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjának nem felel meg, ezért érdemben nem bírálható el. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: „[a]z Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]}.
- [32] 4.2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítványozó által a Tbj. 5. §-ára vonatkozóan előadottakat, és megállapította, hogy e rendelkezés alaptörvény-ellenességét állító indítványelem sem felel meg a határozott kérelem követelményeinek: az alkotmányjogi panaszból nem állapítható meg, hogy az indítványozó szerint a Tbj. 5. §-a az Alaptörvény mely rendelkezését sérti.
- [33] Az Alkotmánybíróság továbbá az alábbiakra mutat rá: az indítványozó a Tbj. 5. §-ával kapcsolatban azt tartja aggályosnak, hogy a gyermekgondozási segély és az ápolási díj igénybevétele nem teremt biztosítási jogviszonyt, így ő ezek igénybevételenek ideje alatt nem tekinthető biztosítottnak. Valójában tehát az indítványozó feltehető szándéka a biztosítottak felsorolásának kiegészítésére irányul. Az a kérdés viszont, hogy valamely ellátás nem teremt biztosítási jogviszonyt, és ennek következtében az indítványozó nem jut biztosítási alapon ellátáshoz, tartalmát tekintve mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelemnek tekinthető. Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának indítványozására a indítványozó nem jogosult, erre az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében kizárólag hivatalból („hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban”) – amennyiben az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes helyzetet észleli – van mód {lásd például: 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [99]–[100]; 3251/2016. (XI. 28.) végzés, Indokolás [20]–[21]; 3306/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [72]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében mint nem jogosulttól származót, az Abtv. 64. § b) pontja alapján visszautasította.
- [34] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Mmtv. 2. § (3) bekezdése meghatároz bizonyos ellátási, támogatási formákat, melyek folyósítási idejét a biztosítási időbe be kell számítani, annak ellenére, hogy azok folyósításának tartama alatt a biztosítási jogviszony egyébként szünetel (Tbj. 8. §), azonban az ápolási díj és a gyermekgondozási segély itt sem szerepel. Ugyanakkor akár a Tbj. támadott rendelkezésének, akár az Mmtv. – egyébként nem támadott – 2. § (3) bekezdésének a megsemmisítésével sem érné el az indítványozó az általa kívánt célt, hiszen ő maga ezáltal sem kerülne a biztosított körbe.
- [35] 4.3. Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény II. cikke, III. cikk (1) bekezdése, valamint XVI. cikke tekintetében lényegét tekintve azonos indokolást tartalmaz: az indítványozó arra hivatkozik, hogy gyermekének joga van az emberi méltósághoz, illetőleg vele szemben embertelen bánásmódot jelentene, ha bentlakásos intézménybe adná; neki pedig szülőként kötelessége a gyermekéről való gondoskodás.
- [36] Az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Az Mmtv. támadott rendelkezése a megváltozott munkaképességűek ellátásának jogosultsági feltételeit határozza meg. Eszerint az ellátás igénybevételehez biztosításban töltött idő szükséges, továbbá az igénylő keresőtevékenységet nem folytathat, és rendszeres pénzellátásban nem részesülhet.
- [37] Az Alkotmánybíróság szerint a gyermek emberi méltóságának és egészséghez való jogának a sérelme, valamint a feltételezett, köznyelvi értelemben vett kínzás, illetőleg embertelen bánásmód tilalma körében előadott indítványozói érvelés nem hozható összefüggésbe az Mmtv. 2. § (1) bekezdésével. A jogalkotó éppen a gyermekgondozási segély, illetőleg az ápolási díj (illetve más szociális alapú ellátási forma) biztosításával teszi lehetővé,

hogy az indítványozó, illetőleg más, hozzá hasonló helyzetben levő beteg gyermeket ápoló személynek választási lehetősége legyen, és az otthoni ápolás mellett dönthessen. Az Alkotmánybíróság fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy a gyermek emberi méltóságának, illetőleg az Alaptörvény XVI. cikkének a sérelme alappal abban az esetben vetődhetne fel, ha az indítványozónak semmiféle választási lehetősége nem lenne, és gyermekét bentlakásos vagy nappali gondoskodást nyújtó intézménybe kellene adnia, ellenkező szándéka ellenére. Mivel azonban az indítványozó – az ápolási díj és a gyermekgondozási segély igénybevétele mellett – az otthoni ápolással biztosította a gyermek számára azt a gondoskodást, megfelelő bánásmódot, amit a lehető legjobbnak tartott számára, így e tekintetben a gyermek emberi méltósága sem sérülhetett. Az, hogy ezalatt az idő alatt nem szerzett biztosítási időt, és ezáltal saját egészsége romlásakor nem lehet jogosult bármely ellátásra, az Alaptörvény felsorolt rendelkezéseivel nem hozható összefüggésbe. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően az alkotmányjogi összefüggés hiánya az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának akadálya. Ebből következően az alkotmányjogi panasz e tekintetben nem felel meg a befogadhatóság Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában foglalt törvényi követelményének. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Mmtv. 2. § (1) bekezdését az Alaptörvény II. cikkével, III. cikk (1) bekezdésével, valamint XVI. cikkével összefüggésben érdemben nem vizsgálta.

- [38] 5. 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. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [39] Az Alkotmánybíróság tanácsa az indítványozó által felvetett aggályokat – nevezetesen azt, hogy egy fogyatékkal élő gyermeket nevelő anya, aki maga is egészségromlást szenvedett el, kerülhet-e olyan helyzetbe, hogy semmilyen ellátásra nem lesz jogosult, figyelembe véve a gyermek jogát is arra, hogy családban nevelkedjen – alapvető jelentőségű kérdésnek ítélte. Ennek megfelelően a befogadási eljárás során megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz – a fent ismertetett indítványi elemek kivételével – megfelel az Abtv.-ben foglalt követelményeknek, ezért azt a 2016. október 18-i tanácsülésen befogadta.

IV.

- [40] 1. Az alkotmányjogi panaszban foglaltaknak megfelelően az Alkotmánybíróság érdemben azt vizsgálta, hogy az Mmtv. 2. § (1) bekezdése sérti-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében deklarált szociális biztonságot. Az adott ügy indítványozója azt érezte aggályosnak és magára nézve sérelmesnek, hogy a megváltozott munkaképességűek ellátásaitól azért esik el, mert gyermeke otthoni ápolása mellett döntött, így viszont – a gyermekgondozási segély, illetőleg az ápolási díj folyósításának tartama alatt – biztosítási időt nem szerzett. Ezen ellátások nem teszik az ellátásban részesülőt biztosítottá, annak ellenére, hogy társadalmilag rendkívül hasznos tevékenységet végez, és lényegében az ellátórendszer egyes feladatait veszi magára.
- [41] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között {lásd például: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [42] Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor kiterjeszthető a teljes jogrendszerre, mivel „az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]}.
- [43] Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette azt is, hogy addig, amíg az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan a vizsgálati módszere (mérceje) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségesség és arányosság tesztje, addig az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes {erre vonatkozóan lásd: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás

- [31]–[32], összefoglalóan továbbá: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [43]].
- [44] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvénysértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne; azaz alaptörvény-ellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható helyzetben levő jogosultak és kötelezettek között vethető fel. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes {összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [45] 3. Az Alkotmánybíróságnak az ismertetett gyakorlatára figyelemmel a konkrét ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy a támadott rendelkezés szempontjából kiket kell homogén csoportba tartozónak tekinteni. Ennek meghatározása érdekében az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta a megváltozott munkaképességű emberek ellátásaira vonatkozó releváns szabályok áttekintését.
- [46] Az Alkotmánybíróság 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában az Mmtv. egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata során a megváltozott munkaképességű személyeket illető ellátásokat a következőképpen mutatta be összefoglalóan: az Mmtv. „2012. január elsejétől a megváltozott munkaképességű személyek számára nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátást biztosít. Egyfelől pénzbeli (rehabilitációs vagy rokkantsági) ellátást, másfelől rehabilitációs szolgáltatásokat. A pénzbeli ellátások jövedelempótló jellegűek, ezért azokat csak akkor állapítják meg, ha a kedvezményezett az egészségi állapota miatt nem tud dolgozni. 2012. január elseje óta rehabilitációs ellátásra jogosult, akinek az egészségi állapota a komplex felülvizsgálat során adott minősítés alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű, és aki keresőtevékenységet nem végez, illetve rendszeres pénzellátásban nem részesül, valamint a kérelem benyújtását megelőző öt évben legalább három éven át biztosított volt. (Ez utóbbi feltétel nem vonatkozik azokra, akik 2011. december 31-én a korábbi ellátások valamelyikében részesültek.) A rehabilitációs ellátásra való jogosultság feltétele továbbá, hogy a kérelmező rehabilitálható legyen: vagy tartós foglalkoztatási rehabilitáció útján vagy oly módon, hogy foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható legyen” (lásd: Indokolás [40]–[41]).
- [47] Az Mmtv. támadott 2. § (1) bekezdése a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű egészségi állapotú, 15. életévét betöltött emberek esetében a kérelem benyújtását megelőző meghatározott időtartamon belül meghatározott ideig tartó (5 éven belül legalább 1095, 10 éven belül legalább 2555 vagy 15 éven belül legalább 3650 napon át tartó) biztosítotti jogviszonyt – vagyis járulékfizetést – követel meg. További feltételként határozza meg, hogy a kérelmező keresőtevékenységet nem folytat, és rendszeres pénzbeli ellátásra nem jogosult. Ehhez a főszabályhoz képest a (2) bekezdés meghatározott személyi kör tekintetében kedvezőbb szabályokat állapít meg, míg a (3) bekezdés értelmében az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott biztosítási időbe az ott meghatározott ellátások folyósításának idejét be kell számítani.
- [48] Az Alkotmánybíróság szerint a megváltozott munkaképességű emberek ellátásaira való jogosultság szempontjából a – járulékfizetéssel megalapozott – biztosítási jogviszony, a biztosítási elem jelenti azt a csoportképzési ismérvet, mely alapján a homogén csoport, és ezáltal az azonos szabályozási körbe tartozó személyi kör meghatározható. Az indítványozó hátrányos megkülönböztetésnek érzi magára nézve, hogy nem jogosult a megváltozott munkaképességű emberek ellátására, mivel a kérelem benyújtását megelőző 15 éven belül biztosítási időt nem szerzett, így a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított nem lett; mivel az ápolási díj és a gyermekgondozási díj folyósításának ideje a biztosítási időbe nem számít bele.
- [49] Az Alkotmánybíróság szerint az Mmtv. 2. § (1) bekezdése tekintetében az indítványozó által konstruált csoport homogenitása látszólagos: pusztán az ellátás igénylése nem teszi az azért folyamodókat azonos csoportba tartozóvá. Nem lehet azonos csoportba tartozónak tekinteni azokat az ellátásért folyamodókat, akik a támadott rendelkezésben meghatározott biztosítási időt megszerezték, és azokat, akik biztosítási időt egyáltalán nem szereztek. A jogszabály nem határozza meg azokat az okokat, amelyekből kifolyólag az ellátásért folyamodó nem válik biztosítottá (e tekintetben nincs jelentősége, hogy az ellátásért folyamodó az ápolási díj, a gyes, vagy akár a gyermeknevelési támogatás folyósítására tekintettel nem biztosított ezek folyósítási ideje alatt), ezt nem

tartja az ellátás szempontjából relevánsnak; az ellátásra való jogosultság szempontjából csak annak tulajdonít jelentőséget, hogy a kérelmező szerzett-e biztosítási időt, és ha igen, mennyit, utóbbinak az ellátás összege tekintetében lehet jelentősége. Az, hogy a jogalkotó valamely ellátás esetében biztosítási időt követel meg az ellátásért folyamodóktól, összhangban áll a társadalombiztosítási ellátásoknál érvényesülő, járulékfizetésen alapuló biztosítási elvvel.

- [50] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozónak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben előadott érveit nem találta megalapozottnak, és az alkotmányjogi panaszt e tekintetben elutasította.

V.

- [51] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt arra tekintettel fogadta be, mert szükségesnek tartotta annak érdemi vizsgálatát, hogy egy fogyatékkal élő gyermeket nevelő anya, aki maga is egészségromlást szenvedett el, kerülhet-e olyan helyzetbe, hogy semmilyen ellátásra nem lesz jogosult. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésére és a XIX. cikk (1) bekezdésének sérelmére is hivatkozott. A IV. pontban kifejtetteknek megfelelően az Alkotmánybíróság nem találta a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sértőnek azt, hogy valaki biztosítási jogviszony híján egy biztosítási alapú ellátásra nem válik jogosulttá. (Indokolás [40] és köv.) Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Alaptörvénynek – az indítványozó által is hivatkozott – XV. cikk (5) bekezdésére, valamint a XIX. cikk (1) bekezdésére tekintettel szükségesnek tartotta annak vizsgálatát, hogy a jogalkotó biztosított-e olyan ellátást, melyre az indítványozó és a hozzá hasonló helyzetben levők (vagyis a biztosítási jogviszony nélküli emberek) jogosultak lehetnek.
- [52] Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket; míg a XIX. cikk (1) bekezdése deklarálja, hogy minden magyar állampolgár – az ott felsorolt élethelyzetekben, így anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult.
- [53] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a 2/2018. (IV. 6.) AB határozatában a következőket állapította meg: „[a]z Alaptörvény XIX. cikkének normaszöveg-javaslatához fűzött indokolása szerint a XIX. cikk »[r]ögzíti az állam azon szándékát, hogy minden magyar állampolgárnak megteremtse a biztonságot. Ennek érdekében azon élethelyzetekben, amikor – gyermekének születése, egészségi állapotának időleges vagy végleges romlása, hozzátartozójának vagy munkalehetőségének elvesztése miatt – a megélhetéséhez szükséges javak előteremtésére nem képes, valamennyi állampolgár jogosult törvény szerinti állami segítséget igénybe venni.« Az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, míg a XIX. cikk (1) bekezdésének idézett második mondata pedig egyes speciális élethelyzetek fennállása esetén törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből következik, hogy bár a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke alaptörvényi háttér ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. A törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magából az Alaptörvényből ered {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]}. Mindez azt jelenti, hogy az állampolgárok még az Alaptörvényben nevesített speciális élethelyzetek fennállása esetén is csak törvényben meghatározott mértékű támogatásra jogosultak, az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg {3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ideértve a támogatásra való jogosultság feltételeit és annak mértékét is) az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja {3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3]}” (Indokolás [12]–[13]).
- [54] Az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) megalkotására – a preambulumban foglaltak szerint – „a szociális jogok érvényre juttatása érdekében, a társadalmi szolidaritás alapján, valamint a jövő nemzedékért és a szociális segítségre szorulókért érzett felelősségtől vezérelve” került sor. E törvény a szociális ellátások körében a szociális rászorultságtól függően pénzben, illetőleg természetben nyújtható ellátásokat ismer. A pénzbeli ellátások a következők: időskorúak járadéka, aktívkorúak ellátása, ápolási díj, tartós ápolást végzők időskori támogatása és a települési támogatás. Ezen ellátások egy része éppen az indítványozóhoz hasonló helyzetben levő emberek

részére biztosít a jövedelme kiegészítésére, pótlására pénzbeli szociális ellátást. A fentiekén túl az állam, illetve az önkormányzat a szociális szolgáltatások körében is számos személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatást, ellátást biztosít a biztosítási jogviszonnyal nem rendelkezők számára.

[55] Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2018. június 11.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/9/2016.

