

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-53302016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

Az eljárás megindítása

Egy panaszos beadvánnyal fordult hozzám az adó-visszatérítési támogatás szabályozásával összefüggésben. A beadványozó leírta, hogy diszkriminatívnak tartja az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet adó-visszatérítésre vonatkozó szabályait, e körben azt, hogy a szabályozás kizárja az igénylői körből a nyugdíjas személyeket. Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján nem volt kizárható, hogy a sérelmezett jogszabály természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (4) bekezdése alapján, kivizsgálására hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek során a nemzetgazdasági miniszertől kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

- a hátrányos megkülönböztetés tilalma (*Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „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.”*)

Alkalmazott jogszabályok

- az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

A Korm. rendelet 70. § értelmében az adó-visszatérítési támogatásra megfelelően alkalmazni kell egyebek mellett a Korm. rendelet 30. §-ban foglaltakat, e körben azt, hogy az igénylő a kérelem benyújtásának időpontjában illetve az azt megelőző 180 napban a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 5. §-a szerint biztosított (ide nem értve a közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztatott személyt) vagy a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytat (30. § (1) bekezdés b) pont). Figyelemmel azonban arra, hogy a Tbj. hivatkozott 5. § értelmében az öregségi nyugdíjban részesülők nem minősülnek a magyar társadalombiztosítási rendszerben biztosítottaknak, így ők nem jogosultak magán-építkezésük esetén az adó-visszatérítési támogatás igénybevételére. A nemzetgazdasági miniszterhez címzett megkeresésemben arra a kérdésre kerestem a választ, hogy *hogy milyen jogalkotói szándék, indok áll a szabályozásban megjelenő azon megoldás mögött, amely kizárja az öregségi nyugdíjban részesülő személyeket a Korm. rendelet III. fejezetében szabályozott adó-visszatérítési támogatás igényléséből, figyelemmel arra is, hogy a támogatás e formáját a jogalkotó nem köti családalapításhoz, gyermekek vállalásához.* A nemzetgazdasági miniszter a következő tájékoztatást adta számomra.

Az adó-visszatérítési támogatás a Kormány Otthonteremtési Programjának keretében került bevezetésre, amelynek deklarált célja kettős: egyrészt demográfiai, másrészt gazdaságfejlesztési. A választott szabályozási megoldás mögött az a jogpolitikai célkitűzés húzódott meg, hogy a három támogatási eszköz (családi otthonteremtési kedvezmény, kedvezményes lakáskölcsön és az adó-visszatérítési támogatás) együttes igénybevételével a gyermekes családoknak a tartós lakhatási célt megvalósító, saját tulajdonú, új lakás megszerzése reális lehetőséggé váljon.

Az otthonteremtési támogatások azoknak a családoknak tudnak előrelépési lehetőséget biztosítani, akik a támogatások segítségével megszerzett új lakástulajdonuk fenntartásához szükséges jövedelemmel is rendelkeznek. A kereső tevékenységre vonatkozó társadalombiztosítási jogviszony ezért került a jogosultsági feltételek közé. A tartós lakhatási cél megvalósulását biztosítja az a jogszabályi rendelkezés is, amely a támogatással szerzett lakóingatlanban történő 10 éves bentlakási kötelezettséget írja elő az együttműködő családtagok számára. A három támogatási forma együttes igénylésének megkönnyítése érdekében az a döntés született, hogy a jogosultsági feltételek, amennyire lehetséges, legyenek egységesek.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) d) pontja rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalbóli vizsgálatot egy magánszemély jelzése is megalapozhatja. Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

Az Ajbt. 37. § értelmében, ha az alapvető jogok biztos álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét. E rendelkezés értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.[...]” (9/1990. (IV. 25.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként nyert értelmezést, szoros összefüggésben az emberi méltósághoz való joggal. Alapvető elv, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, csak az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét sértő megkülönböztetés.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában, ha a megkülönböztetés valamely alapjog vonatkozásában áll fenn, a testület annak alkotmányosságát az alapjog-korlátozás általános tesztje, a szükségesség-arányosság teszt alapján vizsgálja. Amennyiben a megkülönböztetés nem alapjogra vonatkozik, a testület az ésszerűségi tesztet alkalmazza. E teszt gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági- és az indokolhatósági próbából áll.

Az összehasonlíthatósági próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő joggalalanyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. Amennyiben megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e, vagyis a különbségtétel igazolható-e, van-e ésszerű indoka, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

Az Alkotmánybíróság számos döntésében vizsgálta a különböző állami juttatások (támogatások, adókedvezmények) alkotmányosságát. A testület a 11/2003. (IV. 9.) AB határozatában is kimondta, hogy nincs senkinek joga arra, hogy ilyen, úgynevezett ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön. Az ex gratia juttatásoknál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzője meghatározása tekintetében.

Ha a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. (16/1991. (IV. 20.) AB határozat) Sem a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, méltányossági, az eltérő társadalmi helyzetekre figyelemmel levő egyéb szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során a személyek között ne különböztethetne, ha ezzel egyébként alkotmányos követelményeket nem sért.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az öregségi nyugdíjban részesülő személyek idős életkorukból adódóan sérülékeny csoporthoz tartozónak tekintendők, így kiemelt feladatom, hogy jogaik érvényesülését figyelemmel kísérem. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése az egyenlő bánásmód követelménye tekintetében védett tulajdonságok körében nem nevesíti ugyan kifejezetten az életkort, az idős kor mindazonáltal az „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel tilalma tekintetében kétségtelenül az egyenlő bánásmód sérelmét potenciálisan megalapozó tulajdonságnak minősül. Az életkor alapján történő megkülönböztetés tilalmát az Európai Unió joganyaga is rögzíti. A 2000/78/EK irányelv a foglalkoztatás területén tiltja az életkor alapján történő hátrányos megkülönböztetést, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikk (1) bekezdése pedig az uniós jog hatálya alá eső területeken tilalmazza az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetést. Az Európai Bíróság pedig a 2005-ben, a Mangold ügyben¹ rámutatott: az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve az uniós jog egyik alapelveként tekintendő.

¹ C-144/04 *Mangold* EBHT [2005] I-9981.

A Korm. rendelet az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatások három típusát különbözteti meg: a vissza nem térítendő állami támogatást (a továbbiakban: családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK)); az adó-visszatérítési támogatást; a három vagy több gyermekes családok otthonteremtési kamattámogatását. E támogatások célja a Korm. rendelet 1. § értelmében a gyermekvállalás és gyermeknevelés támogatása, a családok új lakáshoz jutásának elősegítése és az új lakások építésének ösztönzése.

Az adó-visszatérítési támogatásról a Korm. rendelet külön fejezetben, a III. fejezetben rendelkezik. A Korm. rendelet 69. § (1) bekezdése értelmében új lakás építése esetén „a) a legfeljebb 150 m² hasznos alapterületű lakás vagy a legfeljebb 300 m² hasznos alapterületű egylakásos lakóépület természetes személy építője vagy építtetője az építési bekerülési költség megfizetéséhez, illetve b) az építkezés helyéül szolgáló építési telek vételárához az építési telek természetes személy tulajdonosa adó-visszatérítési támogatást igényelhet.” A Korm. rendelet 70. §-a utaló szabállyal rendelkezik arról, hogy a Korm. rendeletnek a CSOK-ra vonatkozó rendelkezési közül melyek alkalmazandók az adó-visszatérítési támogatásra.²

A támogatásra jogosult személyi kör tekintetében a fenti utaló szabály értelmében a Korm. rendelet 5-7. §-aiban foglaltak irányadóak. Ezek értelmében a családi otthonteremtési kedvezményt (és értelemszerűen az adó-visszatérítési támogatást) igényelheti: a) a magyar állampolgár és az a személy, akit a magyar állampolgárságról szóló törvény alapján magyar állampolgárnak kell tekinteni, b) a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személy, aki a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát Magyarország területén gyakorolja, c) a harmadik országbeli állampolgár, ha a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben foglaltak szerint bevándorolt vagy letelepedett jogállással rendelkezik, d) a hontalan, ha a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben foglaltak alapján ilyen jogállásúnak ismerték el, vagy e) a menedékjogról szóló törvényben foglaltak szerint menekült vagy oltalmazott jogállással rendelkező személy. A nem magyar állampolgár támogatott személy részére a családi otthonteremtési kedvezmény a három hónapot meghaladó tartózkodási jogosultság fennállásának időtartama alatt nyújtható, ha Magyarország területén bejelentett lakóhellyel rendelkezik. A családi otthonteremtési kedvezményt házasársak, fiatal házaspárok és élettársak együttes igénylőként igényelhetik. A támogatási szerződés megkötése esetén az együttes igénylők mindketten támogatott személlyé válnak.

A szabályozást áttekintve megállapítható, hogy *az adó-visszatérítési támogatásnak nem feltétele, nem fogalmi eleme a gyermekvállalás, a családalapítás*, azt bárki igényelheti, aki megfelel a Korm. rendeletben meghatározott jogosultsági feltételeknek.

A Korm. rendelet 30.§-a a CSOK igénylésének különös feltételeit tartalmazza arra az esetre nézve, ha azt egy vagy két gyermekre kívánják igénybe venni az érintettek. E rendelkezést kell alkalmazni a 70. §-ban rögzített utaló szabály értelmében *az adó-visszatérítési támogatást igénylők esetében is*. Eszerint az igénylés feltétele fő szabály szerint egyebek mellett annak igazolása, hogy az érintett személy az igénylés időpontjában illetve az azt megelőző 180 napon keresztül folyamatosan a Tbj. 5. §-a szerint biztosított. (A 30. §-ban felsorolt egyéb esetek, mint például a nappali rendszerű tanulmányok folytatása nem relevánsak a nyugdíjas személyek szempontjából) A Tbj. 5. § szerint mindazonáltal *az öregségi nyugdíjban részesülő személyek nem minősülnek biztosítottnak*.

Az adó-visszatérítési támogatás ex gratia juttatásnak minősül. A jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosult kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzői meghatározása tekintetében.

² 70. §² Az adó-visszatérítési támogatásra az 5-7. §-ban, a 13. § (1) és (2) bekezdésében, a 14. és 15. §-ban, a 17. §-ban, a 18. § (1), (3) és (4) bekezdésében, a 19-21. §-ban, a 23. és 24. §-ban, a 28-30. §-ban, a 36. és 37. §-ban, a 39-44. §-ban, a 45. § (1) bekezdésében, a 46. és 47. §-ban, a 49. és 50. §-ban, az 51. § (1), (2), (5), (6) és (7) bekezdésében, az 52-54. §-ban, valamint az 58-67. §-ban foglaltakat - az adó-visszatérítési támogatás építési telekre jutó része esetén a 19. §-ban és a 44. § (9) bekezdésében foglaltak kivételével - is megfelelően alkalmazni kell.

Mérlegelési joga csak legvégső esetben, akkor korlátozható, ha a nem egyenlő kezelésnek nincs ésszerű oka, azaz az önkényes. Ennek megállapítása az ésszerűségi tesztet kell alkalmazni.

A konkrét esetben az tehát a kérdés, hogy van-e ésszerű indoka annak, hogy a nyugdíjas személyek abban az esetben sem igényelhetnek adó-visszatérítési támogatást, ha egyébként megfelelnek az annak kapcsán előírt további feltételeknek. A jogalkotói válasz értelmében a Korm. rendeletben biztosított három támogatási eszközközös célja, hogy azok együttes igénybevételével a gyermekes családoknak a tartós lakhatási célt megvalósító, saját tulajdonú, új lakás megszerzése reális lehetőséggé váljon. Ezen érv kapcsán rá kell ugyanakkor mutatni egyrészt arra, hogy a három támogatási forma igénybevétele nem szükségképpen jár együtt, külön-külön is lehetséges, azok egymástól függetlenül is igényelhetőek. Másrészt pedig fontos, hogy míg a CSOK illetve a több gyermekes családok kamattámogatásának kifejezett fogalmi eleme a gyermekvállalás, az adó-visszatérítési támogatás nincsen családi állapothoz, fennálló vagy tervezett gyermekvállaláshoz kötve. Míg a CSOK és a kamattámogatás esetén tehát a jogalkotói célok közül hangsúlyos a demográfiai cél, jelesül a gyermekvállalás és gyermeknevelés támogatása, a családok új lakáshoz jutásának elősegítése, addig az adó-visszatérítési támogatás feltételrendszerét tekintve elsődlegesnek tűnik jogalkotó által is deklarált gazdaságfejlesztési cél, azaz az új lakások építésének ösztönzése.

Az adó-visszatérítési támogatást tehát jelenleg akár egy közvetlenül nyugdíj előtt álló személy is jogszerűen veheti igénybe, és pusztán a nyugdíjba vonulás ténye szünteti meg ezt a jogosultságot. E jogalkotói döntés ésszerűségét álláspontom szerint nem támasztja alá a miniszteri válaszban hivatkozott tíz éves bentlakási kötelezettség sem. Egyrészt ugyanis pusztán a nyugdíjjogosultság tényéből nem következik e követelmény reális teljesíthetlensége, másrészt pedig az igénylő esetleges betegsége tekintetében megoldást nyújt a Korm. rendelet 28. § b) pontja, melynek értelmében nem minősül a bentlakási kötelezettség megszegésének, ha a támogatott személyt vagy a gyermeket, akire tekintettel a családi otthonteremtési kedvezményt igényelték, egészségi állapota miatt tartósan egészségügyi intézményben kezelik. A lakástulajdon fenntartására rendelkezésre álló jövedelemmel összefüggő miniszteri érv igen nehezen értelmezhető, hiszen azt a hatást kelti, mintha az öregségi nyugdíjban részesülő személyek esetén az önálló lakástulajdon fenntartása eleve ne lenne lehetséges. A jogosultsági feltételek egységességére való törekvés, amelynek célja a miniszteri válasz értelmében az egyes támogatások együttes igénylésének megkönnyítése, álláspontom szerint alapvetően támogatandó jogalkotói törekvés. Ezzel összefüggésben azonban szükséges rámutatni arra, hogy egy ilyen, az adminisztratív nehézségek csökkentését célzó, önmagában helyes törekvés sem indokolhatja, eredményezheti a sérülékeny csoportok tagjainak kizárását egy adott támogatási formából. Másrészt pedig jelenleg is igen differenciáltak a Korm. rendeletben rögzített igénylési feltételek, így a 30-31. §-ok gyermekszám alapján eltérő feltételeket állapítanak meg a CSOK igénybevételére. Megítélésem szerint egy olyan szabály beiktatása, amely az öregségi nyugdíjban részesülő személyek számára is lehetővé tenné az adó-visszatérítési támogatás igénylését, nem nehezítené számottevően a támogatási formák közötti eligazodást, és nem jelentene többlet-nehézséget azok számára, akik egyidejűleg kívánnak igénybe venni több támogatási formát (ők ugyanis értelemszerűen megfelelnek a biztosított jogviszony fennállására vonatkozó követelménynek).

A fentiek alapján tehát *a nyugdíjas személyek adó-visszatérítési támogatásból történő kizárása ésszerű ok nélkül hátrányosan érinti az e körbe tartozó személyeket, családokat.*

Az egyenlő bánásmód követelménye sérelme megállapításának alapvető feltétele, hogy a különbségtétel összefüggésben álljon az emberi méltósághoz fűződő joggal, sértse az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét. Jelen esetben a különbségtétel oka egy társadalombiztosítási státusz (az érintettek öregségi nyugdíjas mivolta), amely közvetlen és szoros összefüggésbe hozható az érintettek életkorával, amely egy, a személyiség lényegéhez kötődő, megváltoztathatatlan vonás, ekként védett tulajdonság. *A szabályozás tehát álláspontom szerint az Alaptörvény XV. cikkében deklarált egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszátérítési jogot valósít meg.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajb. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy fontolja meg az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról a 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy az adó-visszatérítési támogatás igénylésére – más feltételek megléte mellett – az öregségi nyugdíjban részesülő személyek is jogosulttá váljanak.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.