



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
**AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-777/2018. számú ügyben

Előadó: dr. Farkas Zsuzsanna

Érintett szerv: Emberi Erőforrások Minisztériuma

2018.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-777/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Farkas Zsuzsanna

### Az eljárás megindítása

Egy panaszos beadvánnyal fordult hozzám a nők kedvezményes öregségi nyugdíjának megállapításával összefüggésben. A beadványozó az 1985. május 11-én született, súlyosan fogyatékos gyermeke gondozására tekintettel – 1989. augusztus 3-tól 1995. május 11-ig – az ápolási díj helyett gyermekgondozási segélyben részesült, ezen ellátási típus azonban a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján nem vehető figyelembe a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj jogosultsági feltételeként meghatározott keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett szolgálati időre előírt jogosultsági követelmény csökkentő tényezőjeként. Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján nem volt kizárható, hogy a sérelmezett helyzet természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszaállítást okoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, kivizsgálására vizsgálatot indítottam, melynek során az Emberi Erőforrások Minisztériumának (a továbbiakban: EMMI) család-és ifjúságügyért felelős államtitkárától 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, szén, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”)*
- az esélyegyenlőség előmozdítása *(Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”)*
- az állami nyugdíjrendszerre vonatkozó alkotmányi előírás, a nők védelme *(Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdés: „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.”)*

### Alkalmazott jogszabályok

- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X.6.) Korm. rendelet; (TnyR.)

### A megállapított tényállás

1. A panaszos a beadványában foglaltak szerint 2015. április 16-án a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj megállapítása iránt kérelmet terjesztett elő a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatalnál, amit a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv a JNL- 530/6504-7/2015. számú határozatával elutasított, mert az igénylő a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjához figyelembe vehető 39 év 253 nap jogosultsági időn belül nem rendelkezik 32 év keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett szolgálati idővel.

A beadványozó a fellebbezésében az elsőfokú döntés felülvizsgálatát és annak megállapítását kérte, hogy mint tartósan beteg gyermeket gondozó szülő, elegendő legyen számára a 40 év jogosító időn belül a 30 év keresőtevékenységgel egy tekintet alá eső idő elismerése, hasonlóan az ápolási díjban részesülő személyekhez. Ugyanis 1989. augusztus 3-tól 1995. május 11-ig a gyermeke súlyos fogyatékoságára tekintettel az ápolási díj helyett gyermekgondozási segélyben részesült.

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Központ a fellebbezés elbírálása során az első fokú döntést helybenhagyta az ONYF-055/2128-4/2015. számú határozatában, amelyben rögzítette, hogy azon személyek esetében, akik gyermekükre tekintettel – függetlenül azon tényről, hogy a gyermek beteg volt-e vagy sem – gyermekgondozási segélyben részesültek, a Tny. 18. § (2b) és (2c) pontjának – „vagy ezekkel egy tekintet alá eső, 1998. január 1-jét megelőzően”, illetve „vagy aki 1998. január 1-jét megelőzően ezzel egy tekintet alá eső szolgálati időt szerzett” – fordulatai nem alkalmazandók, hiszen esetükben a szolgálati idő szerzését az ellátás folyósítása, nem pedig a TnyR. 29. § (5) bekezdés a) pontja alapozza meg. A Központ a fenti számú határozatában megállapította, hogy a beadványozónak a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíja elbírálása szempontjából továbbra is 32 év keresőtevékenységgel, vagy azzal egy tekintet alá eső idővel kell rendelkeznie ahhoz, hogy az ellátás számára megállapítható legyen, mivel az 1989. augusztus 3-tól 1995. március 31-ig terjedő idő elismerésére nem a TnyR. 29. § (5) bekezdés a) pontja alapján került sor, hanem a TnyR. 32. § (1) bekezdés c) pontjára tekintettel. A másodfokú közigazgatási eljárást követően panaszos keresetet nyújtott be a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, amelyben az ONYF-055/2128-4/2015. iktatószámú határozat megváltoztatását kérte az elsőfokú határozatra kiható hatállyal. A keresetében arra hivatkozott, hogy a Tny. 18. § (2c) bekezdése szerint a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekre tekintettel ápolási díjban részesülő nőknek csak 30 év szolgálati idővel kell rendelkezniük a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjjogosultság megállapításához. Kifejtette, hogy 1989. augusztus 3-tól 1995. május 11-ig gyermeke súlyos fogyatékosága alapján gyermekgondozási segélyben részesült, és nem kapott arról semmiféle tájékoztatást, hogy a gyermekgondozási segély helyett ápolási díjat is igényelhetne. Úgy véli, hogy amennyiben a súlyosan fogyatékos gyermeke gondozására tekintettel ápolási díjban részesült volna, akkor semmilyen törvényi feltétel nem hiányozna a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjának megállapításához. A bíróság álláspontja szerint nem megalapozott a panaszosnak a keresetében a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek első- és másodfokú határozatát vitatott azon hivatkozása, amely szerint az a nő, aki súlyosan fogyatékos gyermeke ápolását végzi, 30 év szolgálati idő alapján jogosulttá válik a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjára.

A bíróság a kereset elbírálásakor azt állapította meg, hogy panaszos jogosultsági idejébe a gyermekgondozási segély időtartama beszámításra került, keresőtevékenységnek azonban ezen időtartam nem minősül, így panaszos a Tny. 18. § (2c) pontja szerinti feltétellel nem rendelkezik, ezért részére a nők kedvezményes öregségi nyugdíjának megállapítására nem kerülhetett sor, ebből következően panaszos kérelme jogszerűen került elutasításra.

2. A vizsgálat során áttekintettem a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj általános jogosultsági feltételeit meghatározó hatályos jogszabályi rendelkezéseket, amelyek értelmezésével összefüggésben tájékoztatást kértem az EMMI család- és ifjúságügyért felelős államtitkártól.

A Tny. 18. § (2a)-(2d) pontjai tartalmazzák a nők kedvezményes nyugdíjba vonulásának jogosultsági feltételeit. A (2a) pont rögzíti ezen nyugdíj típus általános jogosultsági feltételeit, amely szerint öregségi teljes nyugdíjra életkorától függetlenül jogosult az a nő, aki legalább 40 év jogosultsági idővel rendelkezik, és a nyugdíj megállapításának kezdő időpontjában az általános szabályok szerint biztosítással járó jogviszonyban nem áll. A (2c) pont előírja, hogy a 40 év jogosultsági időn belül legalább 32 év, olyan nő esetén pedig, akinek a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekére tekintettel ápolási díjat állapítottak meg, legalább 30 év keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett szolgálati idővel kell rendelkezni.

A Tny. 18. § (2b) pontja meghatározza mindazokat az időket, amelyek a 40 év számítása szempontjából jogosultsági időnek minősülnek, amelyek a következők: a keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszony, valamint a terhességi-gyermekágyi segélyben, csecsemőgondozási díjban, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozást segítő ellátásban, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban és a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekére tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idő vagy ezekkel egy tekintet alá eső, 1998. január 1-jét megelőzően szerzett szolgálati idő.

A TnyR 12. §-a részletesen tartalmazza azoknak a biztosítási jogviszonyoknak a megnevezését, amelyek időtartama a jogosultsághoz beszámítható. A 12. § (3) bekezdése szerint a Tny. 18. § (2a)-(2d) bekezdésének alkalmazása során

- a) a gyermekgondozást segítő ellátásban eltöltött idővel egy tekintet alá esik a háromévesnél fiatalabb gyermek gondozásával a 29. § (5) bekezdés a) pontja alapján szerzett szolgálati idő,
- b) a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekre tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idővel egy tekintet alá esik a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos, tizenkét évesnél fiatalabb, vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermek gondozásával a 29. § (5) bekezdés a) pontja alapján szerzett szolgálati idő.

A TnyR. 32. § (1) bekezdés c) pontja alapján szolgálati időként kell figyelembe venni a gyermekgondozási díj, illetve a gyermekgondozási segély folyósításának időtartamát.

Az EMMI államtitkárához címzett megkeresésemben az alábbi kérdésekre kértem választ:

a) *Mi azon szabályozás oka, amelynek következtében a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek gondozására tekintettel megállapított gyermekgondozási segítő ellátás nem esik azonos elbírálás alá a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekre tekintettel megállapított ápolási díjjal a Tny-nek a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj jogosultsági feltételeit meghatározó rendelkezéseiben?*

b) *A jogalkotó a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek gondozására, ápolására megállapított gyermekgondozást segítő ellátást és ápolási díjat miért nem azonos módon veszi figyelembe a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj jogosultsági feltételeinek meghatározásánál, különös tekintettel arra, hogy ugyanazon jogalap, azaz a gyermek betegsége jogosít mindkét típusú ellátásra?*

c) *A beadványozó 1989-ben a tartósan beteg gyermeke után igényelhetett volna ápolási díjat, vagy abban az időszakban kizárólag a gyermekgondozást segítő ellátás állt rendelkezésre ezen élethelyzetek kezelésére?*

d) *A jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek gondozására, ápolására igényelhető egyrészt a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 41. § (1) bekezdése alapján a súlyosan fogyatékos vagy tartósan beteg 18 év alatti személy gondozására, illetve ápolására az ápolási díj, másrészt a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 20. § (1) bekezdése alapján a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek 10. életévének betöltéséig a gyermekgondozást segítő ellátás. A Tny-nek a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj jogosultsági feltételeit meghatározó rendelkezése azonban kizárólag a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekre tekintettel megállapított ápolási díjat veszi figyelembe, mint a keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett szolgálati időre előírt jogosult követelmény – 32 év – csökkentő tényezőjét. A felvetett helyzet a későbbiek folyamán nem okoz majd nehézséget a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj jogosultságának elbírálása során?*

Az EMMI államtitkára kérdéseimre a következő válaszokat adta: A Tny. a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj jogosultság megállapításához szükséges 30 év keresőtevékenységgel szerzett szolgálati idő feltételt kizárólag a súlyosan fogyatékos gyermekre tekintettel ápolási díjban részesülő nők számára biztosítja. A gyermek otthoni gondozása céljából a Tny.-ben felsorolt egyéb pénzellátások igénybevétele esetén nem csökken a 32 év keresőtevékenységgel szerzett szolgálati idő feltétel, abban az esetben sem, ha a gyermek súlyosan fogyatékos. A TnyR. 2014. március 23-tól hatályos módosítása szerint az 1998. előtt gyermek gondozása, ápolása miatt fizetés nélküli szabadsággal szerzett szolgálati időt – a gyermek gondozásához kapcsolódó pénzellátás folyósítása nélkül is – jogosultsági időként kell figyelembe venni.

A szabályozás a korábbi joggyakorlattól annyiban tér el, hogy a TnyR. 12. § (3) bekezdése, illetve 2015. január 1-jétől e bekezdés a) és b) pontjai meghatározzák, hogy a háromévesnél fiatalabb gyermek gondozása miatt igénybe vett fizetés nélküli szabadsággal szerzett szolgálati időt mely esetben kell gyermekgondozási segéllyel szerzett szolgálati időnek tekinteni.

A szabály azt tartalmazza, hogy ha a fizetés nélküli szabadság, amely alapján szolgálati időt szerzett az adott személy, jogcíme a tizenkét évesnél fiatalabb tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek gondozása, úgy azt az időt a Tny. 18. § (2b)-(2c) bekezdéseinek alkalmazása során súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekre tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idővel szerzett jogosultsági időnek kell tekinteni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a TnyR. 12. § (3) bekezdésének b) pontja szerinti esetben az adott személynek a 40 év jogosultsági időn belül 32 helyett csak 30 év keresőtevékenységgel szerzett szolgálati időt kell igazolnia. E szabályozás azon nők jogosultságát konkretizálta, akik a gyermekük gondozása, ápolása miatt nem tudtak keresőtevékenységet folytatni, és a korabeli szabályozás, illetve annak hiánya miatt gyermekneveléssel, ápolással, gondozással összefüggő ellátásban nem részesülhettek.

A kedvezményes nyugdíjazás tekintetében a TnyR. 32. § (1) bekezdés c) pontja szerinti jogosultsági időt a gyermekgondozással összefüggő ellátásban – gyermekgondozási díjban, illetve a gyermekgondozási segélyben – való részesülés alapozza meg. A gyermekgondozási segély 1982-ig csupán a gyermek három éves életkoráig járt, 1982-től viszont a tartósan beteg, fogyatékos gyermek esetén a gyermek hat éves, illetve 1989-től a gyermek 10 éves koráig folyósítható. A meghosszabbított folyósítási időt a gyermek tartós betegsége, vagy a súlyos fogyatékosága alapozza meg, azonban nem dokumentálható, hogy mely esetben volt valóban súlyosan fogyatékos a gyermek, s mikor volt tartósan beteg, amely betegség sok esetben lényegesen kedvezőbb egészségi állapotot jelentett, s az ápolási szükséglet jelentősen kisebb volt a súlyosan fogyatékos gyermek gondozásából adódó tehernél. Az ápolási díj igénybevételére 1993-tól van lehetőség, ekkortól dokumentálható egyértelműen, hogy az ápolási díjat a gyermek súlyos fogyatékoságára tekintettel állapították meg, illetve folyósították.

Az államtitkár utalt arra is, hogy megvizsgálják a jogszabály módosításának lehetőségét, hogy annak eredményeként a súlyosan fogyatékos gyermeket nevelők akkor is élhessenek a kedvezménnyel, ha gyermekgondozási segélyben részesültek, viszont a tartósan – legalább három hónapig – beteg gyermekek ápolása miatt igénybe vett meghosszabbított GYES ne alapozzon meg további kedvezményt.

## **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. 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztososa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. Az 1. § (2) bekezdésének d) pontja értelmében az alapvető jogok biztososa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

A vizsgálat hivatalból történő megindítását magánszemély jelzése is megalapozhatja. A vizsgálat lefolytatása során figyelembe vettem, hogy a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság már jogerősen elbírált a panaszos nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj megállapításával kapcsolatos ügyét.

A 18. § (7) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat ellen közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Tekintettel arra, hogy az ügyben jogerős bírói döntés született, nincs jogi lehetőség annak érdemi vizsgálatára, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek konkrét eljárása során történt-e alapvető jogokkal összefüggő visszásság.

Vizsgálatomat így kizárólag a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj jogosultsági feltételeit meghatározó jogi szabályozás tekintetében folytattam le, figyelemmel a szabályozással érintett csoport – a súlyosan beteg vagy fogyatékos gyermeket otthon ápoló édesanyák – sérülékeny helyzetére. 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 vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat. Az Ajb. 37. § értelmében, ha az alapvető jogok biztosa 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 biztosa 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.

1. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét, amelynek 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 hat.) 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. Ha a megkülönböztetés nem alapjogra vonatkozik, a testület az ésszerűségi tesztet alkalmazza. E teszt 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 jogalannyal 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. Tilos az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti, olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetés, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az azonos csoporton, adott szabályozási koncepción belüli eltérő szabályozás akkor nem alkotmányellenes, ha az eltérésnek kellő alkotmányos indoka van.

2. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése alapján egyfelől az államnak alkotmányos kötelezettsége a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása, másfelől mindenki jogosult az állami nyugdíjra, amely jogosultság törvényi feltételeit az Országgyűlés határozza meg. Az állami nyugdíjra való jogosultság törvényi feltételeinek meg kell felelniük az Alaptörvény rendelkezéseinek, hiszen az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése értelmében jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. 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.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az a tény, hogy a jogalkotó a kereső tevékenységgel járó biztosítási jogviszonnyal szerzett szolgálati időn túli kedvezményre jogosító tevékenységeket is meghatároz, többletkedvezményként jelenik meg, amelyre mindazonáltal senkinek nincs alanyi joga (3127/2015. (VII. 9.) AB határozat). A testület következetes gyakorlata értelmében mindazonáltal ilyen jellegű kedvezmények vonatkozásában is irányadó, hogy 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 (11/2003. (IV. 9.) AB határozat)

### III. Az ügy érdemében

A hatályos jogszabály értelmében a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjának három általános jogosultsági feltétele van. Egyrészt a 40 év jogosultsági idő, másrészt a jogosultsági időn belül legalább 32 év – illetve olyan nő esetében, akinek súlyosan fogyatékos vér szerinti, vagy örökbe fogadott gyermekére tekintettel ápolási díjat állapítottak meg legalább 30 év – kereső tevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett szolgálati idő, harmadrészt, hogy az adott személy a nyugdíj megállapításának kezdő időpontjában ne álljon az általános szabályok szerint biztosítással járó jogviszonyban. [Tny. 18. § (2a)-(2d)]

A jogszabály a jogosultság megállapításához szükséges legalább 30 év keresőtevékenységgel szerzett szolgálati idő feltételt a gyermeküket otthon gondozó nők köréből kizárólag a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekekre tekintettel ápolási díjban részesülő nők számára biztosítja.

A Tny. 18. § (2a)-(2d) bekezdésének alkalmazása során a TnyR. 12. § (3) bekezdésének – 2014. március 23-tól, illetve 2015. január 1-jétől hatályos – módosítása lehetővé teszi, hogy a tizenkét évesnél fiatalabb, tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos, vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermek gondozása jogcímén igénybe vett fizetés nélküli szabadság, amely alapján az adott személy szolgálati időt szerzett, a nők kedvezményes nyugdíjjogosultság elbírálása során súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekekre tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idővel szerzett jogosultsági időnek minősüljön.

Ez azt jelenti, hogy a TnyR. 12. § (3) bekezdésének b) pontja szerinti esetben az adott személynek a 40 év jogosultsági időn belül 32 helyett csak 30 év keresőtevékenységgel szerzett szolgálati időt kell igazolni. Az EMMI államtitkárának válaszából megállapítható, hogy e szabályozás azon nők jogosultságát konkretizálta, akik a gyermekük gondozása, ápolása miatt nem tudtak keresőtevékenységet folytatni és a szabályozás hiánya miatt gyermekneveléssel, ápolással, gondozással összefüggő ellátásban nem részesülhettek.

A fenti jogszabályok elemzésével megállapítható tehát, hogy – szemben azokkal az esetekkel, amikor súlyosan fogyatékos gyermek gondozására, illetve ápolására tekintettel az érintett személy ápolási díjban részesült vagy (tizenkét évesnél fiatalabb gyermek esetében) fizetés nélküli szabadságon volt – a súlyosan fogyatékos gyermek ápolására, gondozására tekintettel megállapított gyermekgondozási segély nem csökkenti a nők kedvezményes nyugdíj megállapításához előírt 32 év keresőtevékenységgel szerzett szolgálati idő feltételét.

Az ápolási díj igénybevételével összefüggésben fontos megjegyezni, hogy – a minisztérium válasza szerint – arra csak 1993-tól van lehetőség, gyermekgondozási segély azonban már 1982-től a tartósan beteg, fogyatékos gyermek esetén a gyermek hat éves, illetve 1989-től a gyermek tíz éves koráig volt folyósítható, így egy adott személyi körnek kizárólag a gyermekgondozási segélyt igénybevételével volt lehetősége súlyosan fogyatékos gyermeke gondozására, ápolására.

Amint arra az Alkotmánybíróság a fent idézett határozatában rámutatott, az a tény, hogy a jogalkotó a kereső tevékenységgel járó biztosítási jogviszonnyal szerzett szolgálati időn túli kedvezményre jogosító tevékenységeket is meghatároz, többletkedvezményként jelenik meg, amelyre mindazonáltal senkinek nincs alanyi joga. A jogalkotót széleskörű mérlegelési jogának korláta ilyen esetben az alapvető jogok, e körben a hátrányos megkülönböztetés követelményének tiszteletben tartása. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében tilos az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti, olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetés, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az azonos csoporton, adott szabályozási koncepción belüli eltérő szabályozás akkor nem alkotmányellenes, ha az eltérésnek kellő alkotmányos indoka van. Az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs ésszerű indoka, tehát önkényes.

A konkrét esetben a homogén csoportot a súlyosan fogyatékos gyermeket gondozó, ápoló nők jelentik. Összehasonlítható csoportba tartoznak egyfelől a súlyosan fogyatékos gyermek gondozására, ápolására tekintettel ápolási díjban részesülő valamint a tizenkét évesnél fiatalabb, tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos – vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermek – gondozását fizetés nélküli szabadság keretében ellátó személyek, másfelől a súlyosan fogyatékos gyermek gondozására tekintettel gyermekgondozási segélyben részesülő személyek.

A Tny-nek a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj jogosultsági feltételeit meghatározó rendelkezése azonban kizárólag a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekre tekintettel megállapított ápolási díjat veszi figyelembe, mint a keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett szolgálati időre előírt jogosultsági követelmény – 32 év – csökkentő tényezőjét, amelyet a TnyR. módosítása kiterjesztett az ilyen okból korábban fennálló fizetési nélküli szabadság esetkörüire is.

Felmerül a kérdés, hogy van-e ésszerű oka e különbségételnek.

A kapott válasz értelmében a gyermekgondozási segély meghosszabbított folyósítási időtartamát – 1982-ig a gyēs csupán a gyermek 3 éves életkoráig járt – a gyermek tartós betegsége, vagy a súlyos fogyatékosága alapozta meg. Nem dokumentálható azonban, hogy mely esetben volt valóban súlyosan fogyatékos a gyermek, s mikor volt tartósan beteg, amely betegség sok esetben lényegesen kedvezőbb egészségi állapotot jelentett, s az ápolási szükséglet jelentősen kisebb volt a súlyosan fogyatékos gyermek gondozásából adódó tehernél. A jogalkotói döntés indoka tehát annak a dokumentációnak a hiánya, amely alapján egyértelműen eldönthető, hogy a gyermekgondozási segély meghosszabbított folyósítását valóban a gyermek súlyos fogyatékosága alapozta meg.



Álláspontom szerint a megfelelő dokumentáció hiánya nem indokolja meggyőzően és ésszerű módon azon jogalkotói döntést, amelynek révén nem biztosított a nők kedvezményes nyugdíj jogosultság megállapításához szükséges 32 év helyett a 30 év keresőtevékenységgel szerzett szolgálati idő feltétel a súlyosan fogyatékos gyermek gondozására tekintettel gyermekgondozási segélyben részesülő személyek számára.

Különös tekintettel arra, hogy a dokumentáció hiánya nem az ellátásban részesülő személyek – az édesanyák – érdekkörében jelentkező körülmény, amelyre az érintetteknek ráhatásuk nem lehetett.

Mindazonáltal a súlyosan fogyatékos gyermek gondozására tekintettel – az ápolási díj hiányában – gyermekgondozási segélyben részesülő személyi kör ésszerű ok nélküli kizárása a jogosultság megállapításához szükséges 30 év keresőtevékenységgel szerzett szolgálati idő feltétel biztosításából, hátrányosan érinti az e személyi körbe tartozó nőket. A súlyosan fogyatékos gyermek gondozása ugyanis önmagában megnehezíti e személyi kör számára a jogosultság megállapításához szükséges legalább 32 év keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett szolgálati idő megszerzését. A fentiek okán tehát azon jogalkotói különbségtétel, amely az azonos helyzetben lévő, súlyosan fogyatékos gyermekeiket otthon ápoló édesanyák szerint különbséget tesz a tekintetben, hogy e tevékenységet mely jogcímen illetve mely ellátási formában részesülve végezték, felveti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód követelménye sérelmét.

Egyetértek a minisztérium azon álláspontjával, amely szerint megvizsgálják a jogszabályok módosításának lehetőségét, hogy annak eredményeként a súlyosan fogyatékos gyermeket nevelők akkor is élhessenek a kedvezménnyel, ha gyermekgondozási segélyben részesültek.

Felhívom a jogalkotó figyelmét arra, hogy a minisztérium 2017. július 12-én megküldte a tartós ápolást végzők időskori támogatásáról szóló előterjesztést – 36525-3/2017/JISZOC – amelynek eredeti tervezete szerint kizárólag a gyermek ápolására, gondozására tekintettel ápolási díjban részesülő személyek lehettek volna jogosultak ezen ellátásra. A tervezetre megküldött érdemi észrevételemben – a fent leírtakhoz hasonlóan – jeleztem, hogy létezik olyan személyi kör, akik a gyermek gondozására, ápolására az ápolási díj helyett meghatározott ideig gyermekgondozási segélyt vettek igénybe, azonban az előterjesztés rendelkezései következtében nem lehetnek jogosultak a tartós ápolást végzők időskori támogatására. A jogalkotó az észrevételeim következtében bővítette a tartós ápolást végzők időskori támogatására jogosultak körét, amelynek következtében, ha a szülő a gyermekét legalább 20 évig saját háztartásban gondozta, azonban ezen időtartam egy részében nem ápolási díjban, hanem a 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, a gyás idejét – legfeljebb 10 éves időtartamban – hozzá lehet számítani a 20 éves gondozási időszakhoz.

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendeletnek a jelentésemben kifejtettekkel összhangban álló módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő súlyosan fogyatékos gyermeket nevelők is élhessenek a Tny. 18. § (2c) pontjában biztosított kedvezménnyel a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj megállapítása során.

Budapest, 2018. december 14.

