



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-243/2024. számú ügyben
nyugdíj előtti álláskeresési segély igénybevételének jogszabályi
feltételeivel összefüggésben
(Előzmény ügy: AJB-2675/2023.)

Előadó: dr. Szabó Gergely

Érintett szerv:

- Nemzetgazdasági Minisztérium
- Belügyminisztérium

2024.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-243/2024. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-2675/2023.)**

Előadó: dr. Szabó Gergely

Az eljárás megindítása

Egy magánszemély fordult beadványával Hivatalomhoz, amelyben a nyugdíj előtti álláskeresői segély (a továbbiakban: NYES) igénybevételének feltételeivel összefüggésben fogalmazta meg aggályait. Kifogásolta, hogy a vonatkozó szabályozás módosítása folytán a NYES-re vonatkozó kérelem benyújtását megelőző 3 éven belül kell az igénylőnek legalább 45 napig álláskeresői járadékban részesülnie. A panaszos ezt az új szabályozást kifogásolja, amelynek eredményeként egyrészt a NYES-t nem veheti igénybe, másrészt – áttételesen – álláspontja szerint további hátrányokat is elszenved. A panaszos álláspontja szerint a kérelem benyújtását megelőző években ápolási díjban részesülők – akik így álláskeresői járadékban nem részesültek – nem célzott módon kerültek ki a NYES-re jogosultak köréből.

Ugyanazon jogszabály-módosítást más ügyben is sérelmezték, érdemben ugyanazon az alapon. Erre figyelemmel az ügyben vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem a Gazdaságfejlesztési Minisztériumot (amelynek megnevezése ezt követően Nemzetgazdasági Minisztériumra változott), valamint a gondoskodáspolitikáért felelős Belügyminisztériumot.

Az érintett alapvető jogok, alaptörvényi rendelkezések

- A szociális biztonság megteremtésére irányuló államcél: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”* [Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogforrás

- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.)

A megállapított tényállás

I. Az érintettek nyilatkozatai

1.1. A panaszos kifogásolta, hogy a NYES-re vonatkozó új szabályozás szerint a NYES-re vonatkozó kérelem benyújtását megelőző 3 éven belül kell az igénylőnek legalább 45 napig álláskeresői járadékban részesülnie, ezt az új feltételt viszont panaszos már nem teljesíti. A panaszos ezt az új szabályozást sérelmezi, amelynek eredményeként egyrészt a NYES-t nem veheti igénybe másrészt – áttételesen – további hátrányokat is elszenved. A panaszos ezzel kapcsolatban azt fejtette ki, hogy mivel – tudomása szerint – az ápolási díj igénybevételének időtartama, szolgálati időként nem vehető figyelembe, így nyugdíjba vonulásának időpontja kitolódik, várható nyugdíjának összege csökken.

A panaszos ismeretei szerint a szabályozás célja nem a hozzá hasonló helyzetben lévők kizárása volt a NYES igénybevételének lehetőségéből, ez csupán a módosításnak egy – vélhetően – nem kívánt következménye. A módosítás célja – panaszos feltételezése szerint – az

volt, hogy a jogalkotó a korábbi szabályozás alapján felmerült „jogi kiskapu” lehetőségét kívánta kizárni. Egyes jogosultak ugyanis a korábbi évben megállapított NYES-ről az év végével lemondtak, majd igényüket a következő év elején újra beadták, így az új NYES megállapításánál már az új megállapítás évében érvényes minimálbér lett az alkalmazandó alap (így érték el az ellátás összegének emelését). Az új rendelkezés azonban érdemben korlátozza ezt (legfeljebb két alkalommal történhet eredményesen lemondás és új igénylés, ezt követően az érintett a NYES-re már nem lesz jogosult).

A panaszos álláspontja szerint a kérelem benyújtását megelőző években ápolási díjban részesülők – akik így álláskeresési járadékban nem részesültek – nem célzott módon kerültek ki a NYES-re jogosultak köréből. Felvetette, hogy az álláskeresési támogatás igénylésénél a jogszabály figyelembe veszi – többek között – az ápolási díj idejét is, mint mentesítő okot a jogszabályban foglalt határidő betartása alól, a NYES igénylése esetében már nincs ilyen mentesítő ok (miközben ez orvosolná a problémát). A panaszos ugyancsak felvetette, hogy a jogszabály-módosítás indokaként felmerült probléma más módon is orvosolható lett volna, így a NYES összegének kötelező (minimálbérhez, vagy nyugdíjmelés mértékéhez kötött) emelésének bevezetésével.

1.2. A gazdaságfejlesztési miniszter – megkeresésekre – álláspontját az alábbiak szerint fejtette ki.

Az Ft. 30. § (1) bekezdésének szövegét érintő módosítás célja az volt, hogy egyértelművé váljanak az álláskeresési segély szabályai, pontosítva a megállapításhoz szükséges feltételeket. A korábbi szabályozás alapján a nyugdíj előtti álláskeresési segély megállapításakor a gyakorlatban bizonytalanságot okozott a jogosultság feltételeinek megállapítása, így például annak az értelmezése, hogy az álláskeresési járadék vonatkozásában milyen időintervallumban kellett 45 napnyi időnek összegyűlnie. Az Ft. 30. § (1) bekezdés *b)–c)* pontjának módosítása egyértelművé teszi, hogy a nyugdíj előtti álláskeresési segély annak az álláskeresőnek állapítható meg, aki a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt öt éven belül betölti és a kérelem benyújtását megelőző három évben összesen legalább 45 nap – tehát nem feltétlenül egybefüggő idejű – álláskeresési járadékban részesült.

A nyugdíj előtti álláskeresési segély megállapításának további, az Ft. 30. § (1) bekezdés *c)* pontjában megállapított feltétele, hogy a kérelem benyújtásakor az álláskereső nem részesülhet már álláskeresési ellátásban, mivel az álláskeresési járadék folyósítási időtartamát kimerítette, vagy a folyósítási időtartam kimerítését megelőzően az álláskeresési járadék folyósítását az állami foglalkoztatási szerv – kereső tevékenység miatt – megszüntette, és emellett az álláskeresési járadék kimerítését vagy a folyósítás megszüntetését követően álláskeresési járadékra ismételten nem szerzett jogosultságot [Ft. 30. § (1) bekezdés *b)–c)* pontja].

A jogalkotó célja tehát a módosítással a szabályok pontosítása, a jogalkalmazásban felmerült kérdések megválaszolása és a bizonytalanságok kiküszöbölése volt.

A miniszter álláspontja szerint a módosítással valóban az a nem kívánatos gyakorlat is visszaszorul, miszerint minden évben – az ellátás összegének növelése érdekében – új kérelmek kerültek a jogosultak által előterjesztésre. A jogszabály-módosítás nem irányult a jogosultsági feltételek alapvető megváltoztatására, egyben az abban rögzített szabályok *ex nunc* hatállyal, kizárólag a jövőre nézve alkalmazandóak, visszamenőleges hatályúnak nem minősülnek.

Amennyiben valamely érintett ismételten munkát vállal az álláskeresési ellátások tekintetében jogosultsági időt eredményező jogviszonyban¹, úgy ilyen jogviszony megszűnése

¹ Ft. 27. § (1) Az álláskeresési járadék folyósításának időtartamát (a továbbiakban: folyósítási idő) – az (5) bekezdésben foglaltak, valamint a 25. § (4) bekezdésében foglaltak figyelembevételével – annak az időtartamnak az alapulvételével kell megállapítani, amely alatt az álláskereső az álláskeresővé válást megelőző három év alatt munkaviszonyban, megbízási jogviszonyban töltött, mezőgazdasági östermelőként tevékenységet folytatott, feltéve, hogy mezőgazdasági östermelőként folytatott tevékenysége, valamint megbízási jogviszonya

esetén jogosultságot szerezhet álláskeresői járadékra, és ezt követően álláskeresői segélyre való jogosultsága is fennállhat.

A miniszter megállapítása szerint a módosítás nem irányult semmilyen ellátási körben részesülők kizárására, és az ellátásra való jogosultság nem is került megvonásra semmilyen személyi kör esetében.

1.3. A panaszban foglalt speciális kérdés – az ápolási díj igénybevételének időtartama, mint szolgálati idő – tekintetében a gazdaságfejlesztési miniszter, valamint a Belügyminisztérium gondoskodáspolitikáért felelős államtitkára (külön megkeresésre, egymással egyezően) úgy foglaltak állást, hogy az ápolási díjban részesülő személy nyugdíj járuléka fizetésére köteles. Ebből következően az ápolási díj időszakát – amennyiben annak tekintetében az előírt nyugdíj járulékot megfizették – a nyugellátás megállapítása során szolgálati időként figyelembe kell venni a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 38. § (1) bekezdés c) pontja alapján.

II. A vizsgálat megállapításai - előkérdésekben

2.1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint az Ajbt.-ben e bekezdés alatt felsorolt valamely szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, illetve megalkotására. Az Ajbt. 37. § értelmében, ha az alapvető jogok biztosja 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 jogszabály vagy közjogi

után járulékfizetési kötelezettségének eleget tett, vagy egyéni, illetőleg társas vállalkozói tevékenységet folytatott, feltéve ez utóbbi esetben, hogy vállalkozói tevékenysége alatt járulékfizetési kötelezettségének eleget tett (a továbbiakban együtt: jogosultsági idő). A jogosultsági idő tartamába nem számítható be az az időtartam, amely alatt az álláskereső álláskeresői járadékban vagy vállalkozói járadékban részesült. Az előbbieken meghatározott hároméves időtartam meghosszabbodik a következő időtartamokkal vagy azok egy részével, ha ezen időtartamok alatt munkaviszony nem állt fenn, vagy az álláskereső jogosultsági időnek minősülő vállalkozói tevékenységet nem folytatott:

- a) *(hatályon kívül)*
- b) a keresőképtelenséggel járó betegség,
- c) a beteg gyermek ápolására igénybe vett táppénzes állomány,
- d) a csecsemőgondozási díj, örökbefogadói díj, a gyermekgondozási díj, a gyermekgondozást segítő ellátás folyósítása,
- e) a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai, a rokkantsági és a baleseti rokkantsági nyugdíj, a rendszeres szociális járadék, az átmeneti járadék, a bányászok egészségkárosodási járadéka folyósításának,
- f) a letartóztatás, a szabadságvesztés, valamint az elzárás,
- g) a gyermekek otthongondozási díja, az ápolási díj és a gyermeknevelési támogatás folyósítása,
- h) a nappali tagozaton történő tanulmányok folytatásának időtartamával.

szervezettszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Ezen törvényi rendelkezéseket is figyelembe véve, a preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosa mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a szabályozást kibocsátó, illetve előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

2.2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

2.2.1. 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. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzítette a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságával kapcsolatos álláspontját. A testület elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”*

Igy jelen ügyben is elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek jelen ügyben releváns szempontok szerinti értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

2.2.2. A szociális célú juttatások szabályozásának alaptörvényi hátterét az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdése jelenti, amely rögzíti, hogy *Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.*

Ezzel kapcsolatos, már az Alaptörvény hatálya alatt született, irányadó 3217/2014. (IX. 22.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz”. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése első mondatának szövegezésével, (miszerint Magyarország a szociális biztonság nyújtására „törekszik”) egyértelműen deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. „Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne.” [3217/2014. (IX. 22.) AB határozat]*

Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata ezen felül kifejezetten rögzíti a következőket: *„Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”* A 3468/2021. (XI. 12.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az állampolgárok még az ennek a rendelkezésnek a hatálya alá tartozó speciális esetekben (anyaság, betegség, és így tovább) is csak *„törvényben*

meghatározott” mértékű támogatásra jogosultak; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg (még ezen esetekben is).

Az Alkotmánybíróság több esetben rögzítette, hogy az érintett – Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata szerinti – támogatási formák esetében „*a törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek*” [1/2018. (IV. 6.) AB határozat, 28/2015. (IX. 24.) AB határozat].

A fentiekkel egyezően a 3230/2013. (XII. 21.) AB végzésben az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat tette: „*A szociális intézményrendszer és az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés második mondatában foglalt támogatások kialakítása és szabályozása a jogalkotó feladata, melynek során – az Alaptörvény keretei között – széles körű mérlegelés illeti meg. Az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ide értve a támogatásra való jogosultság feltételeit és annak mértékét is) – az Alaptörvény keretei között – a jogalkotó szabadon alakíthatja. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le az állam számára egy konkrét támogatási forma konkrét részletszabályának a megalkotására vonatkozó kötelezettség.*”

III. A vizsgálat megállapításai – az ügy érdekében

3.1. Megállapítások a NYES szabályozás alkotmányossági megfelelése tekintetében

Az Flt. 30. § (1) bekezdésének módosításával a jogalkotó pontosította a NYES igénybevételeinek feltételeit.

A jelen ügyben kifogásolt rendelkezés ezen belül az Flt. 30. § (1) bekezdés *b)* pontja *bb)* alpontjának szabálya, miszerint az álláskereső kérelmére nyugdíj előtti álláskeresői segélyt kell megállapítani, ha a kérelem benyújtásának időpontjában „*az álláskereső a megelőző három éven belül összesen legalább 45 napon át álláskeresői járadékban részesült*”.

Az Flt. fent hivatkozott rendelkezésének szövegét az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIV. törvény 1. § állapította meg, az 2023. január 1-jétől hatályos.

A rendelkezés megelőző időállapot szerinti, 2022. december 31-ig hatályban volt releváns szövegrésze² szerint az álláskereső kérelmére nyugdíj előtti álláskeresői segélyt kell megállapítani, ha – egyéb feltételek mellett – a kérelem benyújtásának időpontjában „*legalább 45 napon át álláskeresői járadékban részesült*”.

A korábbi szövegezés szerint tehát az álláskeresői járadékban való részesülésre vonatkozó feltétel nem volt – a jogszabályhely grammatikai értelmezése alapján – ahhoz kötött, hogy milyen időtávon belül részesült abban az érintett.

² A jogszabályhely 2022. december 31-ig hatályban volt szövege:

Flt. 30. § (1) Az álláskereső kérelmére nyugdíj előtti álláskeresői segélyt (a továbbiakban: álláskeresői segély) kell megállapítani, ha

a) rendelkezik a 25. § (1) bekezdésének d) pontjában, meghatározott feltételekkel, és
b) a kérelem benyújtásának időpontjában a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb öt év hiányzik, és legalább 45 napon át álláskeresői járadékban részesült és az álláskeresői járadék folyósítási időtartamát kimerítette, vagy a folyósítási időtartam kimerítését megelőzően az álláskeresői járadék folyósítását az állami foglalkoztatási szerv – kereső tevékenység miatt – megszüntette és az álláskereső álláskeresői járadékra ismételen nem szerzett jogosultságot,
c) az álláskeresői járadék folyósításának kimerítését, vagy a b) pontban meghatározott megszüntetését követően három éven belül betöltötte a b) pontban meghatározott életkort, és
d) rendelkezik az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel, és
e) korhatár előtti ellátásban, szolgálati járandóságban, táncművészeti életjáradékban és átmeneti bányászjáradékban nem részesül.

(Megj.: A jelenleg hatályos szöveg tekintetében ld. jelen jelentés 1.-2. old.)

A módosított (tehát a jelenleg hatályos) törvényszöveg hivatalosan közzétett Indokolása – az Flt. 30. § (1) bekezdés b) pont tekintetében releváns részében – a következő:

„A korábbi szabályozás alapján a nyugdíj előtti álláskeresői segély megállapításakor a gyakorlatban bizonytalanságot okozott a jogosultság feltételeinek megállapítása, így például annak az értelmezése, hogy az álláskeresői járadék vonatkozásában milyen időintervallumban kellett 45 napnyi időnek összegyűlnie. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) 30. § (1) bekezdés b)–c) pontjának módosítása egyértelművé teszi, hogy a nyugdíj előtti álláskeresői segély annak az álláskeresőnek állapítható meg, aki a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt öt éven belül betölti és a kérelem benyújtását megelőző három évben összesen legalább 45 nap – tehát nem feltétlenül egybefüggő idejű – álláskeresői járadékban részesült. [...]”

Ezzel egybehangzóan nyilatkozott a rendelkezés céljáról a gazdaságfejlesztési miniszter a jelen vizsgálatom keretében is.

Az alapvető jogok biztosaként azt tudom vizsgálat tárgyává tenni, hogy ezen adott módosítás tekintetében felmerülhet-e a szabályozással összefüggésben álló alapjogi visszásság. Az alapvető jogok biztosa ugyanakkor nem tudja – visszásság fennállásának vagy fenn nem állásának megállapítása körében – önmagában azt vizsgálat tárgyává tenni, hogy egy adott törvényi megoldás mennyire célravezető, vagy optimális megoldást jelent-e a valamely probléma rendezésére: ezek a kérdések a jogalkotó mérlegelési körébe tartoznak.

A munkanélkülieket illető ellátások tekintetében az Alkotmánybíróságnak már az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően kialakult gyakorlata volt, amely továbbra is irányadó. Ez az alábbiakban foglalható össze, a kérdéskört részletesen elemző 979/B/1999. AB határozat alapján.

Az Alkotmánybíróság megközelítésében az alkotmányossági elemzés kiindulópontja az, hogy az államnak a polgárai felé fennálló kötelezettségei nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez, vagy ellátásban való részesüléshez (600/B/1993. AB határozat ABH 1993, 671, 672.). *„E körben a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait, s az egyes ellátási formákat jogosultsági feltételekhez kötheti.”* Az ellátás igénybevételi feltételeinek meghatározásánál a jogalkotó széles körben mérlegelheti a társadalom gazdasági és szociális helyzetét, az ellátó rendszerek teherbírását, mindaddig, amíg valamely alkotmányos alapelv (pl.: diszkrimináció tilalmának elve) nem sérül. (292/B/1998. AB határozat).

Az Alkotmánybíróság, ezzel összhangban, nem találta alkotmányellenesnek azokat a jogszabályokat, amelyek nem önmagában egy meghatározott ténynél fogva (pl. munkanélküliség) biztosítanak alanyi jogon egy adott ellátást. Az Alkotmánybíróság ezekben az ügyekben kiemelte, hogy a jogalkotó a szociális jogok érvényesítésének eszközei és mértéke tekintetében viszonylag nagy szabadságot élvez, illetve a jogalkotó – más alkotmányi rendelkezések keretei között – szabadon határozhatja meg az egyes ellátások jogosultsági feltételeit és mértékét. [600/B/1993. AB határozat; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat; 179/B/2000. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel megállapította, hogy az alkotmányos rendelkezésekből nem következik az, hogy minden önhibáján kívül munkát nem végző állampolgárnak alanyi joga lenne a támogatáshoz (az akkor hatályos szabályok szerint a munkanélküli járadékhoz). Mint egy másik döntésében is leszögezte a testület: *„A munkanélküli járadék az ellátáshoz való jog megvalósításának csak az egyik és nem kizárólagos eszköze. Nem alkotmányellenes ezért, hogy az Flt. a munkanélküli járadékhoz való jogot előfeltételekhez... kötötte.”* [31/1993. (V. 21.) AB határozat]

Ez a jogértelmezés, főbb irányai és megállapításai tekintetében, az Alaptörvény alapján is alkalmazandó. Megfelelően irányadó – az álláskeresők ellátási formáira vonatkozóan is – az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése tekintetében rögzített alapvető jogértelmezési keret. Ennek értelmében a munkanélküliség egyike azoknak az élethelyzeteknek, amelyekre szabottan

törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Az Alkotmánybíróság vonatkozó megállapítása szerint azonban a jogosultság feltételeire vonatkozó konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, azok az Alaptörvényből nem levezethetőek, így tehát azokat – az Alaptörvény keretei között – a jogalkotó szabadon alakíthatja. Az Alkotmánybíróság vonatkozó joggyakorlatát a jelentés 2.2.2. pontja ismerteti.

A jogalkotó köteles fenntartani olyan támogatási formát (illetve formákat), amely az érintett önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén vehető igénybe. A jogalkotó jogosult ugyanakkor arra is, hogy az adott támogatást az adott törvényben rögzített feltételek teljesítéséhez kösse³, amely feltételeket a legkülönbözőbb releváns tényezők széles körű mérlegelése alapján, szabadon állapíthatja meg. A feltételek meghatározása körében az alkotmányosan figyelembe vehető indokok közé tartozik – többek között – a jogalkalmazás egységesítése és a normavilágosság követelményének való magasabb fokú megfelelés (vagyis a szabályozás szövegének egyértelművé tétele) éppen úgy, mint a jogalkotó által visszaélés-szerűnek tekintett magatartások kizárása vagy korlátok köré szorítása. A jelen esetben – a rendelkezésre álló adatok szerint – ezek képezték a szabályozás megalkotásához vezető alapvető indokokat, amint az a jelen jelentés 1.2. pontjában foglaltakból is kitűnik.

A jelen eljárásban nem merült fel olyan körülmény, amely a választott konkrét jogszabályi megoldás tekintetében alaptörvény-ellenesség megállapítására adna alapot. Rögzíthető különösen, hogy – mint arra a miniszteri válasz utalt – a módosítás hatálybalépését megelőzően felvett ellátásokat a törvényt módosítás nem minősítette utólagosan jogellenesnek.

A szabályozással összefüggésben a fentieknek megfelelően alapvető jog sérelme nem volt megállapítható.

Ezen megállapításom során figyelembe vettem a következő tényezőket is.

Az Alaptörvény XIX. cikk (2) bekezdése rögzíti: „*Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*” A NYES esetében is jelentőséggel bíró tényező, hogy egy támogatási rendszer egyik elemét képező jogintézményről van szó.

Rögzítendő ennek figyelembevételével mindenekelőtt, hogy a NYES csupán egyike az álláskeresőkre részére nyújtott ellátásoknak. Mint az Flt. 24. § rögzíti: „*Az álláskereső részére – az e törvényben meghatározott feltételek szerint – álláskeresői ellátásként álláskeresői járadék, nyugdíj előtti álláskeresői segély, valamint költségtérítés jár.*”

Ezen belül is a NYES már egy speciális jellegű támogatási forma, az elsődleges ellátásnak a jelenlegi rendszerben az álláskeresői járadék minősül [amit mutat az is, hogy NYES-re akkor válhat jogosulttá az érintett, ha – egyéb feltételek teljesítése mellett – álláskeresői járadék folyósítására való jogosultsága aktuálisan nem áll fenn, vö. Flt. 30. § (1) bekezdés c) pontja]. Ez tovább erősíti azon értékelést, hogy az adott támogatási forma (a NYES) igénybevétele a jogalkotó által feltételekhez köthető.

Rögzíthető továbbá, hogy a munkanélküliek részére nyújtott ellátások tekintetében speciális jellemzőkkel bíró támogatásokról beszélhetünk. Egyes más ellátásoktól eltérően ezek kifejezetten ideiglenesen, a jövőbeni elhelyezkedés, az ismételt munkavállalás elősegítése érdekében, a pénzügyi nehézségek átmeneti enyhítése érdekében biztosított támogatási formák. Kifejezi ezt a törvény már azzal a szóhasználattal is, hogy – a jelenleg hatályos szövegezés szerint – elsődlegesen „álláskereső” ellátásairól, „álláskeresői” járadékról, illetve segélyről rendelkezik.⁴ Továbbá, ezen ellátások igénybevételeként kifejezetten feltételként képezi, hogy az érintett álláskereső, aki munkát akar vállalni, de önálló álláskereső nem vezetett eredményre,

³ Ilyen feltételek közé tartozik, példának okáért, maga a jogosultsági idő, mint az álláskeresői járadék tekintetében régóta fennálló, széles körben ismert és elfogadott feltétel, vö. Flt. 25. § (1) bekezdés b) pontja.

⁴ Az ellátás teljes rendszerének részét képezik további munkanélküli ellátások és foglalkozást elősegítő támogatások is Flt. 39. §

és számára az állami foglalkoztatási szerv sem tud megfelelő munkahelyet felajánlani [Flt. 25. § (1) bekezdés *a*) és *d*) pontja; ezek az Flt. 30. § (1) bekezdés *a*) pontja felhívásával a NYES tekintetében is alkalmazandó feltételek].

Ebből adódóan számolni kell azzal is, hogy fő funkciója szerint a NYES nem arra szolgál, hogy más célból, más alapon nyújtott rendszeres pénzellátás (az ápolási díj) mellett tartós jelleggel kiegészítő jövedelemforrásként szolgáljon, a NYES-nek nem kitűzött célja, hogy a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását, gondozását ellátó személy részére anyagi hozzájárulást biztosítson.⁵ A NYES és az ápolási díj esetében tehát nem egymáshoz kapcsolódó, egymással összefonódott támogatási formákról van szó. Alkotmányos szempontból ilyen helyzetben nem kifogásolható önmagában az, ha a pénzellátások egyik formájára jogosult személy a pénzellátások egy másik formájára való jogosultságát – a módosuló törvényi feltételek teljesítésének hiányában – a jövőre nézve elveszíti. Ehhez kapcsolódóan figyelembe indokolt venni különösen (az adott probléma esetében), hogy az ápolási díjra jogosultak egy része korábban sem volt NYES-re jogosult, mivel nem teljesítette az arra vonatkozó speciális feltételeket.

A fenti megfontolások alapján a NYES-nek a támogatások rendszerében betöltött szerepéből, a rendszerben elfoglalt helyéből sem következik az, hogy a kifogásolt törvénymódosítás valamely juttatásnak az alapvető jogok sérelmével járó megvonását valósítaná meg.

Az előzőekre figyelemmel alapjogi visszásság hiányában az Ajbt. 11. alcíme szerinti intézkedések alkalmazását a jelen esetben mellőzöm.

3.2. Összegzés

Az intézkedés mellőzése mellett is indokoltnak tartom kiemelni a következőket.

A gazdaságfejlesztési miniszteri megkeresésemre kifejtett, a jelentés 1.2. pontjában összefoglalt álláspontja alapján a kifogásolt törvénymódosítás nem irányult arra, hogy a NYES-nek az ápolási díj mellett történő igénybevételét kizárja, illetve a miniszteri választ is figyelembevéve önmagában a két ellátás egyidejű nyújtása, illetve igénybevétele továbbra sem kizárt.

A panaszos beadványából, illetve a Hivatalomhoz érkezett, a kérdéskört érintő további beadványokból mindazonáltal levonható volt az a következtetés, hogy az érintett személyi kör egy része esetében az ápolási díj mellett igénybe vett NYES folyósítására való jogosultság elvesztéséhez, és ezáltal jövedelem-kieséshez vezetett a törvénymódosítás. Ennek oka, hogy a hosszabb ideje – tipikusan: több mint három éve – ápolási díjat igénybe vevő jogosultak nem felelnek már meg a módosított törvényi feltételeknek. Ezen személyek a törvényben előírt hároméves időtartamon belül nem részesültek 45 napon át álláskeresői járadékban (hanem csak azt megelőzően). Eközben ugyanezen érintetteknek – hozzátartozójuk ápolása mellett – arra sem volt érdemi lehetőségük, hogy ismételten jogosultságot szerezzenek a NYES-re (vagyis először is kellő jogosultsági idő megszerzésével újfent jogosultságot szerezzenek álláskeresői járadékra, és ily módon, ezt követően újlag álláskeresői segélyre is). A törvénymódosítás ezen, az ápolási díjra jogosultak egy körét hátrányosan érintő objektív hatása a jogalkotó szándékaitól, a jogszabály-módosítás egyébkénti indokoltságától függetlenül jelentkezik.

Indokolt hangsúlyozni, hogy milyen fontos és áldozatos, mennyire értékes munkát végeznek a tartósan gondozásra szoruló hozzátartozójuk otthoni ápolását, gondozását ellátó személyek (akik ily módon ápolási díjra jogosultak). Messzemenően indokolt, hogy – a költségvetési keretek adta lehetőségeken belül – lehetőleg minél magasabb színvonalon

⁵ Ezzel szemben vö. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 40. §: Az ápolási díj a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását, gondozását ellátó nagykorú hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás.

történjen meg tevékenységük anyagi ellentételezése. Ugyancsak könnyen belátható, hogy azon ápolási díjra jogosultak esetében, akik jelenleg a NYES-re való jogosultságot elveszítették, jellemzően nem áll rendelkezésre olyan könnyen hozzáférhető anyagi forrás, amellyel az így kiesett jövedelmet pótolni tudják.

Álláspontom szerint alapjogi visszásság hiányában is szólnak érvek amellet, hogy méltányosságból megfontolandó lenne a jogszabály-változások által kedvezőtlenül érintett ápolási díjra jogosultak helyzetének javítására irányuló valamely intézkedés bevezetése. A konkrét megoldások kidolgozása a jogalkotó felelősségi körébe tartozik, felvetés szintjén azonban jelzem, hogy ilyen intézkedés foganatosítható lehet akár az ápolási díjra jogosultak helyzetét általánosságban javító intézkedéssel, akár célzott módon, kifejezetten az érintett személyi körre korlátozódó megoldás alkalmazásával. Ez utóbbi megoldás potenciálisan megvalósítható egy célzott kivételszabály megalkotásával a NYES szabályozása körében.⁶

A teljesség kedvéért rögzítendő, hogy egy ilyen törvénymódosítás összhangban lenne a veszélyeztetett társadalmi csoportok védelme tekintetében az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerinti államcélal is: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”*

A fenti megállapításaimmal összefüggésben jelentésemmel felhívom a foglalkoztatáspolitikáért felelős nemzetgazdasági miniszter, valamint a szociálpolitikáért felelős belügyminiszter figyelmét, hogy az áttekintett törvényi változás vonatkozásában fontolják meg a módosítások által kedvezőtlenül érintett, ápolási díjra jogosult személyek helyzetének javítására irányuló intézkedés kidolgozását.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

⁶ Hasonló jellegű kivételszabályra példaként hozható fel az Flt. 27. § (1) bekezdés g) pontja, melynek értelmében az álláskereső járulékra vonatkozó jogosultsági idő hároméves időtartama meghosszabbodik – egyebek mellett, további feltételek teljesülése esetén – az ápolási díj folyósításának időtartamával.