



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1665/2023. számú ügyben
a családi otthonteremtési kedvezmény igénybevételének jogszabályi
feltételeivel összefüggésben
(Előzmény ügy: AJB-474/2022.)

Előadó: dr. Szabó Gergely

Érintett szerv:

Kulturális és Innovációs Minisztérium

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1665/2023. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-474/2022.)**

Előadó: dr. Szabó Gergely

Az eljárás megindítása

Egy magánszemély fordult beadványával Hivatalomhoz, amelyben a használt lakás vásárlásához nyújtott családi otthonteremtési kedvezmény (a továbbiakban: CSOK) igénybevételének feltételeivel, az erre vonatkozó jogi szabályozással kapcsolatban fejtette ki aggályait.

A beadványozó előadása szerint a megváltozott munkaképességükre tekintettel rokkantsági ellátásban részesülő személyek elesnek a CSOK igénybevételének lehetőségétől, mivel a társadalombiztosítási szabályok szerinti, folyamatos biztosított jogviszonyra vonatkozó jogszabályi feltételt teljesíteni sok esetben gyakorlatilag nem tudják. Ezt a feltételt ezért a beadványozó aggályosnak tartotta.

A beadványban foglaltak alapján felmerült a jogi szabályozásra visszavezethető visszasság fennállásának lehetősége a törvény előtti egyenlőség követelménye, illetve az egyenlő bánásmód követelménye tekintetében. Erre figyelemmel az ügyben vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem a kulturális és innovációs minisztert.

Az érintett alapvető jogok, alaptörvényi rendelkezések

- A jogegyenlőség elve: *„A törvény előtt mindenki egyenlő.”* [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés];

- A diszkrimináció tilalma: *„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.”* [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés];

- Hátrányos helyzetű csoportok védelme: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]

- A szociális biztonság megteremtésére irányuló államcél: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.”* [Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés első mondata]

- Az emberhez méltó lakhatás biztosítására irányuló államcél: *„Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”* [Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés második mondata]

Az alkalmazott jogszabályok

- a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény [a továbbiakban: Tbj.];
- a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthonteremtési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Hcsokr.];

- az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Újcsokr.]
- a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény [a továbbiakban: Csvt.]
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény [a továbbiakban: Fot.]
- a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény [a továbbiakban: CRPD]

A releváns jogszabályi rendelkezések

A *Hcsokr.* releváns rendelkezései:

1. § (1) E rendelet célja, hogy támogassa a gyermeket nevelő és vállaló szülőket családjuk megfelelő otthonának biztosítása érdekében.

(2) A gyermeket nevelő, valamint a gyermeket vállaló nagykorú személy (a továbbiakban: igénylő) e rendeletben meghatározott feltételekkel a központi költségvetésből vissza nem térítendő állami támogatást (a továbbiakban: családi otthonteremtési kedvezmény) vehet igénybe használt lakás vagy egylakásos lakóépület (a továbbiakban együtt: lakás) vásárlása vagy bővítése érdekében, továbbá a többgyermekes családok otthonteremtési kamattámogatását veheti igénybe lakás vásárlása érdekében, és az otthonfelújítási kölcsön kamattámogatását veheti igénybe lakás felújítása érdekében.

14. § (1) A családi otthonteremtési kedvezmény igénybevételének feltétele, hogy [...]

c) az igénylő, együttes igénylés esetén legalább az egyik igénylő 30 napnál nem régebbi okirattal igazolja, hogy a családi otthonteremtési kedvezmény iránti kérelem benyújtásának időpontjában – a (2) és a (10) bekezdésben foglalt eset kivételével – *a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 6. §-a szerint biztosított, vagy a Tbj. 4. § 11. pontja szerinti kiegészítő tevékenységet folytató személynek minősül, és legalább 180 napja folyamatosan* ca) a Tbj. 6. §-a szerint biztosítottként szerepel, [...]

19/A. § (3) Az ezen alcím rendelkezései szerinti családi otthonteremtési kedvezményre, otthonteremtési kamattámogatásra és adó-visszatérítési támogatásra az igénylő, együttes igénylők esetén bármelyik igénylő egy alkalommal jogosult.

19/E. § (1) A preferált kistélepeülésen – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a 14. § (1) bekezdés c) pontjában, valamint (10) bekezdésében foglaltakat azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az igénylő, együttes igénylés esetén legalább az egyik igénylő 30 napnál nem régebbi okirattal igazolja, hogy a családi otthonteremtési kedvezmény iránti kérelem benyújtásának időpontjában *a Tbj. 6. §-a szerint biztosított, vagy a Tbj. 4. § 11. pontja szerinti kiegészítő tevékenységet folytató személynek minősül, és legalább egy éve folyamatosan* a) a Tbj. 6. §-a alapján biztosított, [...]

A *Újcsokr.* releváns rendelkezései:

1. § A gyermekvállalás és gyermeknevelés támogatása, a családok új lakáshoz jutásának elősegítése és az új lakások építésének ösztönzése érdekében az e rendeletben meghatározott feltételekkel Magyarország területén új lakás építéséhez vagy vásárlásához az alábbi lakáscélú állami támogatások vehetők igénybe:

a) vissza nem térítendő állami támogatás (a továbbiakban: családi otthonteremtési kedvezmény);

b) adó-visszatérítési támogatás;

c) többgyermekes családok otthonteremtési kamattámogatása.

30. § (1) Egy vagy két gyermek után családi otthonteremtési kedvezmény új lakás építéséhez vagy vásárlásához akkor igényelhető, ha az igénylő – házastársak, fiatal házaspár vagy élettársak esetén legalább az egyik fél – a családi otthonteremtési kedvezmény iránti kérelem benyújtásának időpontjában

a) 30 napnál nem régebbi okirattal igazolja, hogy *a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 6. §-a szerint biztosított, vagy a Tbj. 4. § 11. pontja szerinti kiegészítő tevékenységet folytató személynek minősül* – ide nem értve a közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztatott személyt –, vagy büntetőjogi felelősség vállalásával teljes bizonyító erejű magánokiratba foglaltan nyilatkozik arról, hogy a köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó közép fokú nevelési-oktatási intézményben vagy a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytat, és

b) *legalább 180 napja folyamatosan*

ba) *a Tbj. 6. §-a alapján biztosított* – ide nem értve a közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztatott személyt –, és ezt 30 napnál nem régebbi okirattal igazolja, [...]

31. § (1) Három vagy több gyermek után családi otthonteremtési kedvezmény új lakás építéséhez vagy vásárlásához akkor igényelhető, ha az igénylő – házastársak, fiatal házaspár vagy élettársak esetén legalább az egyik fél – a családi otthonteremtési kedvezmény iránti kérelem benyújtásának időpontjában

a) 30 napnál nem régebbi okirattal igazolja, hogy – ide nem értve a közfoglalkoztatási jogviszonyt – *a Tbj. 6. § (1) bekezdés a), b) vagy d)-i) pontja szerint biztosított vagy a Tbj. 4. § 11. pontja szerinti kiegészítő tevékenységet folytató személynek minősül*, a Tbj. 6. § (1) bekezdés c), j) pontja vagy (3) bekezdése szerinti jogviszony kivételével, valamint

b) *legalább 2 éve folyamatosan*

ba) *a Tbj. 6. §-a alapján biztosított*, és ezt 30 napnál nem régebbi okirattal igazolja, [...]

A Fot. releváns rendelkezései:

2. § (4) A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt.

4. § E törvény alkalmazásában [...]

f) közszolgáltatás:

fa) minden közhatalmi tevékenység – ideértve a hatósági, kormányzati és minden egyéb közigazgatási, valamint igazságszolgáltatási tevékenységet –, továbbá az Országgyűlés, az Országgyűlésnek beszámolóval tartozó szervek, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az ügyészség, valamint a honvédelmi és rendvédelmi szervek által hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenység, [...]

h) egyenlő esélyű hozzáférés:

ha) a szolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha igénybevétele – az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal – mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető,

hb) az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók,

hc) az információ egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha az mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető, az ahhoz való hozzájutás pedig az igénybe vevő számára akadálymentes.

17. § (1) A fogyatékos személynek joga van a fogyatékoságának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához.

A *CRPD* releváns rendelkezései:

2. cikk Meghatározások

A jelen Egyezmény alkalmazásában: [...]

Az „ésszerű alkalmazkodás” az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékosággal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását; [...]

5. cikk Egyenlőség és hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség

1. A részes államok elismerik, hogy a törvény előtt minden személy egyenlő, és mindenféle hátrányos megkülönböztetés nélkül jogosult a törvények által nyújtott védelemre és kedvezményre.

2. A részes államok megtiltanak a fogyatékoság alapján történő bármilyen hátrányos megkülönböztetést, és minden téren biztosítják a fogyatékosággal élő személyek számára a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni egyenlő és hatékony jogi védelmet.

3. Az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés eltörlése érdekében a részes államok minden megfelelő lépést megtesznek, így biztosítva az ésszerű alkalmazkodást.

4. A fogyatékosággal élő személyek tényleges egyenlőségének előmozdításához és eléréséhez szükséges különleges intézkedések a jelen Egyezmény értelmében nem tekintendők hátrányos megkülönböztetésnek.

19. cikk Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás

Az Egyezményben részes államok elismerik a fogyatékosággal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékosággal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogaikat és a teljes közösségi befogadást és részvételt, beleértve a következők biztosítását:

a) a fogyatékosággal élő személyeknek másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni; [...]

28. cikk

Megfelelő életszínvonal és szociális védelem

1. A részes államok elismerik a fogyatékosággal élő személyek jogát a megfelelő életminőséghez saját maguk és családjuk számára, beleértve a megfelelő élelmet, ruházatot és lakhatást, továbbá az életkörülmények folyamatos javításához, és megteszik a megfelelő

lépéseket annak érdekében, hogy e jog érvényesülését bármiféle fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentesen védjék és támogassák.

2. A részes államok elismerik a fogyatékosággal élő személyek jogát a szociális védelemhez, valamint e jognak a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentes gyakorlásához, és megteszik a megfelelő lépéseket e jog érvényesülésének védelmére és előmozdítására, beleértve azon intézkedéseket, amelyek: [...]

d) biztosítják a fogyatékosággal élő személyek állami lakhatási programokhoz való hozzáférését; [...]

A) A vizsgálat lefolytatása, az érintettek nyilatkozatai

1. A beadványozó a családjában előállt élethelyzetre hivatkozással kifogásolta a jogi szabályozást.

Az érintett házaspár mindkét tagja megváltozott munkaképességére (az adott esetben elsősorban – fogyatékoságnak minősülő – hallásvesztésre) tekintettel rokkantsági ellátásban részesülő személy. A rendelkezésre álló különböző, ellátást megállapító határozatok, illetve az elérhető orvosi szakvélemények szerint az érintettek állapota végleges, felülvizsgálata nem javasolt, illetve nem szükséges. Az érintettek foglalkozási rehabilitációja ugyancsak nem javasolt.

Az érintettek CSOK igénylése kapcsán szembesültek azzal a feltétellel, miszerint legalább a házaspár egyik tagjának társadalombiztosítási szempontból biztosítottnak kell minősülnie. Igényüket a bank, szóbeli tájékoztatás szerint, ezen feltétel teljesítése hiányában nem fogadta be; az Emberi Erőforrások Minisztériumától írásban is kaptak tájékoztatást erről az előírásról.

A kifogás szerint az érintettek – és a hozzájuk hasonló helyzetben lévő személyek – *elesnek a CSOK igénybevételének lehetőségétől, mivel ezt a folyamatos TB biztosított jogviszonyra vonatkozó feltételt teljesíteni*, a beadványozó előadása szerint, gyakorlatilag nem tudják. (Megyénkben jelnyelvi tolmács gyakorlatilag nem elérhető, miközben e nélkül – képességeik és képzettségük adott szintje mellett – ténylegesen nem lehetséges munkát vállalniuk.)

2. A beadvány arra vezethető vissza, hogy a Hcsokr. 14. § (1) bekezdés c) pont ca) alpontja értelmében a CSOK igénybevételének feltétele, hogy az igénylő, együttes igénylés esetén legalább az egyik igénylő a Tbj. 6. §-a szerint biztosított (vagy a Tbj. 4. § 11. pontja szerinti kiegészítő tevékenységet folytató) személynek minősül, és a társadalombiztosítási jogviszonya legalább 180 napja folyamatosan fennáll.

A kulturális és innovációs miniszterhez intézett megkeresésem elsődlegesen annak megállapítására irányult, hogy mi indokolja a CSOK, azon belül is különösen a *vissza nem térítendő* állami támogatási elemek igénybevételének feltételei között a folyamatos Tbj. 6. § szerinti biztosított jogállás előírását.

3. A megkeresésemre megküldött tájékoztatásában a *kulturális és innovációs miniszter* kifejtette a következőket.

A miniszteri tájékoztatás rögzítette, hogy a CSOK a korábbi szociálpolitikai támogatás („szocpol”) szerepét vette át. Ezen korábbi támogatás igénybevétele nem volt tb-jogviszonyhoz kötött, amely körülmény hozzájárult a „szocpol családok” megnevezés alatt közismertté vált cselekményekhez a 2010 előtti időszakban. Magyarország kormányának célja a gazdaság kifehérítése. A tb-jogviszony előírásának jelentőségét ebben a tekintetben az adja, hogy ez feltételezi a hivatalos, bejelentett munkaviszony, keresőtevékenység meglétét. Emellett, a

támogatási összegek mértéke és a lakáspiaci realitások figyelembevételével a támogatás szerinti lakáscél megvalósulásához önerőre, így keresőtevékenységre rendszerint szükség van. *A jogalkotó tehát érdekesebbnek látta olyan igénylői kör támogatását, akik rendszeres kereset birtokában nagyobb eséllyel, megalapozottabban valósíthatják meg a támogatás célját.* A tb-jogviszony előírása egyben ösztönözheti a munkavállalókat, hogy olyan munkaadókat részesítsenek előnyben, akik hivatalos, bejelentett munkavégzést tudnak részükre biztosítani, így pozitív hatást fejt ki a munkaadói piacra is.

A miniszteri tájékoztatás hivatkozott arra, hogy sarkalatos törvényi szinten, a Csvt. 23. §-ában is rögzítésre került, hogy a nyújtott támogatás formája és mértéke – egyebek mellett – a szülő „*társadalombiztosítási jogviszonya fennállásának tényére és annak előzetes időtartamára*” tekintettel is eltérő lehet.

A miniszteri tájékoztatásban számos alkotmánybírósági határozatra (731/B/1995 AB határozat; 666/B/2004 AB határozat; 546/B/2005 AB határozat; 844/E/2005 AB határozat) hivatkozással rögzítésre került, hogy jelen esetben a jogalkotó nem alapvető jogokra vonatkozóan tett különbséget (mivel a releváns alkotmánybírósági gyakorlat alapján a lakhatási támogatásra való jog nem alapjog és nem is alapvető jog). Ezt a különbségtételt, a tb-jogviszony előírásával, a jogalkotó egyben észszerű (gazdaságpolitikai, valamint a jogkövetés erősítésére irányuló jogpolitikai) indokok alapján tette meg. A jogalkotó így (a „szocpol” támogatások rendszeréhez képest) valóban szigorította a támogatás igénybevételének feltételeit és így szűkítette az adott támogatást potenciálisan igénybevevők körét. Ezzel azonban a jogalkotó nem alkotott az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt, az legfeljebb erkölcsi szempontokat vethet fel a politikai felelősségen keresztül, de nem alkotmányossági kérdés.

A fentiek figyelembevételével a tárca nem tervezi a CSOK támogatással egyenértékű más támogatás bevezetését, vagy kiterjesztését rendszeres keresettel (így tb-jogviszonnal) nem rendelkező (pl. rokkantsági ellátásban részesülő) személyek számára.

B) A vizsgálat megállapításai

I. 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.

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 alapjogsérelmek 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.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése (egyebek mellett) rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására. *Mindezek alapján a beadvány vizsgálata során az alkotmányos és jogszabályi rendelkezések áttekintésére volt lehetőségem.*

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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.

2. A jelen esetben a kifogásolt szabályozás az Alaptörvény XV. cikk különböző rendelkezéseinek felhívásával vizsgálendő. Noha az egyes, az Alaptörvény XV. cikk alá sorolt alapelveknek, szabályoknak és előírásoknak önálló értelmezési tartománya és gyakorlata is kialakult, az állami támogatások alkotmányossági megfelelőségének vizsgálata során – az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát is alapul véve – érdemes az egyes szabályokat együttes hatásukban vizsgálni és alkalmazni.

Az Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés].

Ezen szabályok alkalmazása során, valamely, a jogi szabályozásban jogalanyok különböző csoportjaira vonatkozó eltérő szabályok, vagyis megkülönböztetés vizsgálata során a figyelembe veendő fő szempontrendszer a következő. Ezt a szempontrendszert az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban rögzítette és számos határozatában érdemben azonos módon foglalta össze [vö. pl. 14/2014. (V. 13.) AB határozat; 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat; 13/2017. (VI. 19.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra – nevezetesen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség/arányosság tesztjét –, és más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja [az újabb alkotmánybírósági gyakorlatból ezzel egyezően: 3536/2021. (XII. 22.) AB határozat; 13/2022. (VI. 2.) AB határozat]. Az utóbbi körben „akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.” [Ld. különösen 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat; 1/2013. (I. 7.) AB határozat; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat; 3/2014. (I. 21.) AB határozat]

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, az Alkotmánybíróság ezen megközelítése szerint, arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat; 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat]

Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. „Az egyenlőség követelménye a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.” [vö. 43/2012. (XII. 20.) AB határozat].

A fentiekkel érdemben azonos megfogalmazások találhatók az újabb alkotmánybírósági gyakorlatban is: „A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra a követelményre vezethető vissza,

hogy a hasonló helyzeteket hasonló módon kell kezelni, de nincs szó önkényes megkülönböztetésről, ha az életviszonyok eltérő szabályozásának van megfelelő, ésszerű indoka.” [3296/2018. (X. 1.) AB határozat]

Ez a mérce, az ún. *ésszerűségi teszt*, alkalmazandó különösen minden olyan esetben, amikor valamely állami támogatásra, juttatásra, ellátásra annak jogosultja *nem* az Alaptörvényből levezethető alapvető jogként tarthat igényt.

Valamely, nem alapjogként érvényesülő támogatás részletszabályait az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja, mivel egy konkrét támogatási forma változatlan működtetésének kötelezettsége, illetve az erre való alanyi jogosultság az Alaptörvényből nem vezethető le. A választott jogi megoldás alkotmányosságának megítélése ilyen esetben is az alapján vizsgálható, hogy a *„szabályozás szempontjából azonos (homogén, egymással összehasonlítható) csoportba tartozó jogalanyok között fennáll-e megkülönböztetés, és amennyiben igen, az nem önkényes-e, vagyis van-e tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka”*. [Vö. 42/2012. (XII. 20.) AB határozat 14/2014. (V. 13.) AB határozat]. Ugyancsak állami ellátások tekintetében rögzítette legutóbb 13/2022. (VI. 2.) AB határozat az Alkotmánybíróság *„A hátrányos megkülönböztetésnek tehát homogén csoporton belül kell fennállnia. Nem lehet hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket”*.

Dogmatikai kiegészítésként megjegyezhető, hogy alapjogokon kívüli egyéb jogok érintettsége, így nem alapjogként igényelhető támogatások esetén az Alkotmánybíróság elemzésének több döntésben megjelenő iránya szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése az a rendelkezés, amelynek felhívásával bírálható el az esetlegesen felmerülő diszkrimináció [vö. pl. 12/2018. (VII. 18.) AB határozat; 2/2023. (II. 23.) AB határozat]. Ügydöntő jelentőséggel mindazonáltal elsősorban az alkalmazandó alkotmányossági mérce mibenléte bír, amely a fentiekben került ismertetésre.

Az előzőeken túlmenően, további fontos elem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével kapcsolatos gyakorlatában, hogy nem csupán a közvetlen (kifejezett, nyílt) diszkrimináció tilalmazott, hanem a közvetett hátrányos megkülönböztetés is. A diszkrimináció tilalma kiterjed *„azokra a közhatalmi intézkedésekre is, amelyek ugyan látszólag általános, semleges és mindenkire egyformán érvényes rendelkezést tartalmaznak, de eredményüket vagy hatásukat tekintve valójában mégis az alaptörvényi szabályban felsorolt tulajdonságú társadalmi csoportot sújtanak további hátrányokkal.”* [3206/2014. (VII. 21.) AB határozat; megerősítette: 3313/2018. (X. 16.) AB határozat. A 30/2017. AB határozat is rögzíti, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt klauzula védelmet nyújt a rejtett vagy közvetett diszkriminációval szemben is.

A 63/2008. (IV. 30.) AB határozat ehhez hasonlóan fogalmazza meg, hogy biztosítania kell, hogy a jogi norma *„de facto ne eredményezzen alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést”*.

Ebben az esetkörben az esetleges diszkriminatív intézkedések alkotmányosságát az AB a közismert *szükségességi-arányossági teszt* szerint ítéli meg [3/2014. (I. 21.) AB határozat], bár egyes, különösen súlyos esetekben még ettől is eltekint, és önmagában a diszkrimináció miatt alkotmányosértést állapíthat meg [vö. 42/2012. (XII. 20.) AB határozat].

3. A szociális célú juttatások szabályozásának alaptörvényi háttérét az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdése jelenti.

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, (misperint Magyarország a szociális biztonság nyújtására *„törekszik”*) egyértelműen deklarálja, hogy *Magyarországon a szociális biztonság*

garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Ez a rendelkezés, összhangban értelmezve a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvével [vö. Alaptörvény N) cikkének (1)-(3) bekezdései¹], mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. *„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.”*

A teljesség kedvéért említendő az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata: *„Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”* A fent hivatkozott 3217/2014. (IX. 22.) 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). Ezzel 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 (ideértve 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.”*

Az Alkotmánybíróság – a közfelfogással egyezően – régi gyakorlatában is a szociálpolitika egyik elemeként tekint a lakhatás támogatására, tehát alkotmányos szempontból az állampolgároknak nyújtott lakhatási, illetve otthonteremtési támogatások is szociális támogatásnak minősülnek. *„Az állampolgárok lakáshoz jutásának állami támogatása az állam általános szociálpolitikájának a része”*, mondta ki a 731/B/1995 AB határozat. Ennek megfelelően az otthonteremtési támogatások alkotmányos tekintetében is a szociális juttatások tekintetében általában alkalmazott alapelv érvényesül, nevezetesen *a jogalkotó széles körű mérlegelési joga, az Alaptörvény keretei között.*

Ebben a tekintetben nem vezet eltéréshez az Alaptörvény azon szerkezeti megoldása sem, amely a lakáshoz jutás támogatását külön rögzíti Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés második mondatában. Ennek tekintetében is azt a kifejezést használja az Alaptörvény szövege, miszerint *„Magyarország törekszik arra, hogy”* a méltó lakhatás feltételeit mindenkinek biztosítsa. Hasonlatosan az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése első mondatához, ezen rendelkezéssel kapcsolatban is általánosan érvényesülő értelmezés az, miszerint a lakhatás biztosítására vonatkozó alkotmányossági szabályozás *„programjellegű, amelynek megvalósítása minden esetben az állam gazdasági teljesítőképességétől függ.”*² Ezzel egyezően, alkotmánybíróági döntésben is rögzítésre került: *„Az Alaptörvény XXII. cikk (1)*

¹ Alaptörvény N) cikk

(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.

(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.

² Árva Zsuzsanna: Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez; 2022. május 25. időállapotú, 2022-es Jogtár-formátumú kiadás ISBN 978-963-594-038-7. Kommentár az Alaptörvény XXII. cikkéhez

bekezdése ugyancsak szociális jellegű államcél, és nem pedig jogosultságot fogalmaz meg, amikor azt rögzíti, hogy Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.” [24/2019. (VII. 23.) AB határozat]

4. A jelen ügyben kiegészítő jelleggel felmerül az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerinti pozitív diszkrimináció intézményének mibenléte is.

Ezzel összefüggésben a (fentiekben is már többször hivatkozott) 14/2014. (V. 13.) AB határozat a következőket hangsúlyozta. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése *„szintén államcélként, és a tényleges esélyegyenlőség elérése érdekében megteendő pozitív diszkriminációként mondja ki, hogy: 'Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.' ”*

Ezen alkotmányos szabály alapján az államnak aktív, tevőleges, támogató (nem pusztán passzív) magatartást kell tanúsítania. Ugyanakkor az ezen rendelkezés talaján álló támogatások tekintetében is érvényes az a megállapítás, hogy azok részletszabályait az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja, mivel egy konkrét támogatási forma változatlan működtetésének kötelezettsége, illetve az erre való alanyi jogosultság az Alaptörvényből nem vezethető le.

III. Az ügy érdemében

A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat alapján a kifogásolt szabályozással kapcsolatban az alábbi megállapításokat tettem.

Az ügyben nem volt vitatott, hogy a rokkantsági ellátás *önmagában* a Tbj. 6. §-a alapján biztosított státuszt nem keletkeztet, így amennyiben valamely személy *kizárólag* ezen ellátásból részesül jövedelemben, akkor a CSOK rendeletek szerinti vonatkozó feltételt nem teljesíti.

1. Mint az a szociális biztonságra, illetve a lakhatás feltételeinek biztosítására vonatkozó alaptörvényi rendelkezések kapcsán a fentiekben már kifejtésre került, az Alkotmánybíróság konzisztens értelmezése mindezek tekintetében az, hogy esetükben államcélokról, nem pedig alapvető jogokról beszélhetünk.

Ilyen természetű államcélok esetében a jogalkotót más természetű kötelezettségek terhelik, mint biztosítandó alapvető jogok tekintetében: *„Az Alkotmánybíróság kiemeli: az Alaptörvényben megfogalmazott államcélok, így például a XIX. cikk (1) és (2) bekezdése, illetőleg a XXII. cikk (1) bekezdése szerinti szociális jellegű államcélok a jogalkotót csak annyiban kötelezik, amennyiben nem alkothatnak az adott államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy azt akadályozó szabályozást. Az államcélokból azonban (szemben az Alaptörvényben nevesített jogosultságokkal) csak annyiban következik az adott államcél jogalkotással történő kifejezett biztosításának kötelezettsége, amennyiben ezt a jogalkotási kötelezettséget maga az Alaptörvény rögzíti.” [24/2019. (VII. 23.) AB határozat]*

Ehhez az adott államcélhoz az Alaptörvény nem rendel jogosultságokat (szemben az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése második mondatával, vagy az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésével).

Mindezekre figyelemmel fenntarthatónak tekinthető azon alkotmánybíróági megközelítés, miszerint alkotmányos szabályokból *„nem következik, hogy a lakáshozjutás állami támogatására az állampolgároknak alanyi joga lenne, de az sem, hogy az állam a lakáscélú támogatásoknak meghatározott formáját és rendszerét köteles volna biztosítani.” [731/B/1995 AB határozat].* Figyelembe kell venni azt is, hogy a CSOK rendszerén túlmenően is igénybe vehetők más állami, lakáscélú támogatások, tehát az adott államcél megvalósulását

a jogalkotó további intézkedésekkel is elősegítette [vö. 24/2019. (VII. 23.) AB határozat].

2. Tekintettel arra, hogy a családi otthonteremtési kedvezményre való *jogosultság az Alaptörvényből nem vezethető le, főszabályként* rögzíthető, hogy a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében. [Vö. pl. 3147/2015. (VII. 24.) AB határozat]

Ilyen esetben, az adott támogatás igénybevételére jogosultak körének meghatározása során a megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálata során, a fentiekben ismertetett alkotmánybírói gyakorlatból levezethető módon, kiindulásként az *ésszerűségi teszt* alkalmazandó. Ez a – fentiekben már ugyancsak ismertetett – teszt, alkotmányossági mérce két elemből, az összehasonlíthatósági- és az indokolhatósági próbából áll. Az összehasonlíthatósági próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között, vagyis ún. homogén csoporton belül merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Amennyiben pedig megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e, vagyis a különbségtétel igazolható-e. (A CSOK feltételeinek tekintetében a mérce alkalmazására példaként hozható fel az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1884/2016. számú ügyben.³)

3. Az összehasonlíthatósági próba eredményeként a következők állapíthatóak meg.

A családi otthonteremtési kedvezmény, elnevezéséből is egyértelműen megállapítható módon, olyan támogatás, amely a *gyermeket nevelő és vállaló családok* lakáshoz jutásának – lehetőség szerinti – elősegítésére irányul [vö. Hcsokr. 1. § (1) bekezdés; Újcsokr. 1. §]. Az adott támogatás célja szempontjából a célcsoport meghatározása során *elsődleges és meghatározó* jelentőségűnek az tekinthető, hogy a gyermekvállaláshoz kapcsolódó feltételek teljesülnek-e.

Az igénylők vagyoni viszonyai tekintetében továbbá – másodlagosan – elfogadható lehet még olyan megközelítés, miszerint az adott támogatás kizárólag *jogszerű* forrásból származó jövedelemmel (illetve vagyonnal) rendelkező személyek támogatására irányulhat. Ezt a feltételt azonban a rokkantsági ellátás maga is teljesíti.

Ugyanakkor az már, hogy az adott jövedelem-típus jár-e a társadalombiztosítási jogszabályok szerinti *biztosított jogállással*, nem tekinthető *csoportképző* tényezőnek. (Az adott támogatási forma *alapvető, lényegi* jellemzőjéből közvetlenül következő, egyértelmű oka van, miért nem igényelhetnek ilyen támogatást pl. gyermeket nem nevelő egyedülálló személyek; ezzel szemben nincsen ugyanilyen nyilvánvaló oka annak, hogy miért ne igényelhetnének CSOK támogatást olyan személyek, akik a társadalombiztosítási ellátások egyes formáira nem jogosultak, pl. a kizárólag rokkantsági ellátásban részesülők.)

Ide tartozik továbbá, hogy a gyermeket nevelő, rokkantsági ellátásban részesülő szülők más módon sem zárhatók ki *fogalmilag* a CSOK támogatás potenciális igénylői köréből. Sem az nem állapítható meg, hogy ilyen személyeknek – más személyekhez képest – önálló lakhatásra, illetve ezzel kapcsolatos céljaik állami forrásokból történő elősegítésére valamely okból eleve ne lenne szükségük vagy igényük; sem pedig az, hogy az állam közvetlenül, más módon (a CSOK támogatást teljes mértékben helyettesítő, azzal mindenben egyenértékű eszköz biztosításával) gondoskodna ilyen személyek esetében az emberhez méltó lakhatás feltételeiről.

A fentiekből következően, megítélésem szerint, *a kifogásolt szabályozás összehasonlítható helyzetben lévő állampolgárok között, homogén csoporton belül valósít meg különbségtételt*. Önmagában azonban ez nem alaptörvény-ellenes.

4. Az indokolhatósági próba tekintetében megállapításaim a következők.

³https://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/Jelent%C3%A9s+a+CSOK+rendelet+kifog%C3%A1sol%C3%A1s+a+%C3%BCgy%C3%A9ben+1884_2016.pdf/e5b148aa-e75e-4b22-9770-8c058e9369f5?version=1.0&t=1470037691334

Valamely állami támogatás tekintetében – az államnak a közpénzekért viselt felelősségéből levezethetően – minden esetben érvényesítendő, kiemelten fontos közérdek a *visszaélések lehetőség szerinti kizárása*.

Alapvetően a jogalkotó feladata és felelőssége annak eldöntése, hogy melyek azok a hatékony eszközök, amelyeket igénybe kell venni az elérni kívánt cél (vagyis a közpénzek védelme) érdekében.

A jogalkotói tájékoztatás szerint a tartósan fennálló tb-jogviszony előírása ennek figyelembevételével került a támogatás igénybevételének feltételei közé. Jelentőséggel bír, hogy a szabály megalkotása során figyelembe vették azokat a szabályozási hiányosságokat, amelyek hozzájárultak ahhoz, hogy a lakástámogatási rendszerek tekintetében közismert módon széles körben jelentkeztek visszaélések, csalások. Ezen előzményekre tekintettel a lakástámogatási feltételrendszer adott eleme nem tekinthető nyilvánvalóan indokolatlannak vagy feleslegesnek, így az ombudsmani eljárás keretében nem felülvizsgálható rendelkezés.

Alkotmányos szempontból elfogadható továbbá, hogy a jogalkotó – egyebek mellett – különböző támogatási formák feltételeinek meghatározása keretében a munkavállalókat ösztönözni kívánja arra, hogy munkahelyük megválasztása során legyenek figyelemmel arra, hogy jogszerű, „bejelentett” foglalkoztatásban vegyenek részt (ezen keresztül közvetve a munkavállalók foglalkoztatásában érdekelt munkaadók jogkövető magatartását is motiválva).

A teljesség kedvéért indokolt röviden kitérni a jelen ügyben folytatott vizsgálat keretében benyújtott miniszteri tájékoztatás egyik, kapcsolódó hivatkozására is. Annak megalapozása érdekében, hogy az adott szabályozás alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, a miniszteri válasz utalt a Csvt. 23. § (2) bekezdésének rendelkezésére, miszerint: „A támogatás formája és mértéke külön törvényben foglaltak szerint – így különösen” (egyebek mellett) „[...] a szülő külön törvény szerinti társadalombiztosítási jogviszonya fennállásának tényére és annak előzetes időtartamára tekintettel – családonként eltérő.” A miniszteri álláspont szerint ezen, az Alaptörvény L) cikkén alapuló sarkalatos törvényi szinten meghatározott szabály is megalapozza, hogy a CSOK rendeletek tb-jogviszony fennállására és tartamára vonatkozó megkötései sem minősülnek aggályosnak.

A hivatkozás tekintetében jogi szempontból az alábbi pontosítást látom szükségesnek. A Csvt. 23. § (2) bekezdése a családvédelmi törvény egészének rendszerében, annak keretei között alkalmazandó. Figyelembe kell venni különösen, hogy a szabály kifejezetten a Csvt. hatálya alá tartozó, a Csvt. megelőző rendelkezésében említett támogatásokra vonatkozik:

A Csvt. 23. § (1) bekezdése szerint ugyanis az állam pénzbeli támogatás vagy természetbeni ellátás formájában hozzájárul a várandóssággal, a szüléssel, a szülőnek a gyermek – legalább hároméves koráig történő – gondozásával és nevelésével, valamint a taníttatásával összefüggő költségeihez.

A támogatások ezen körébe a CSOK nem tartozik, így annak tekintetében a Csvt. 23. § (2) bekezdése közvetlenül nem alkalmazandó, így önmagában nem döntő jelentőségű a jelen ügyben.

Elfogadható viszont, hogy közvetett módon, *analógia útján* ez a rendelkezés is felhívható annak alátámasztása érdekében, hogy egyes, családok támogatását célzó szociális célú juttatások, kedvezmények feltételeinek meghatározása körében a szülők társadalombiztosítási jogviszonya körében felmerülő tényezők is értékelhetők.

5. Az előzőekben kifejtettek alapján – a miniszteri nyilatkozatban foglaltak figyelembevételével, a jelen eljárás keretében rendelkezésre álló adatok alapján – a Tbj. 6. §-a szerinti biztosítási jogviszony előírása *önmagában véve* nem tekinthető észszerűtlennek.

Az alapvető jogok biztosának eljárása során, a jogszabálysöveg absztrakt elemzése mellett, vizsgálandó azonban az is, hogy az adott rendelkezés, annak *tényleges gyakorlati alkalmazása* során, nem vezet-e jogsérelem veszélyéhez. (Ennek elkerülése és megelőzése

nemcsak alaptörvényi rendelkezések, hanem a CRPD 5. cikk szerinti egyenlőség és hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség követelményének minél teljesebb körű érvényesítése érdekében is indokolt.)

Ebben a körben különös jelentőséggel bír a következő körülmény. Általánosságban véve rögzíthető, hogy *a fogyatékossgal élő, megváltozott munkaképességű személyek jogi értelemben a munkavállalás (társadalombiztosítási szempontból keresőtevékenységként elfogadott tevékenység folytatása) lehetőségéből nincsenek kizárva*. Van azonban egy olyan személyi kör, amelynek tagjai – figyelembe véve a támogatói intézményrendszer ténylegesen elérhető szintje tekintetében érvényesülő korlátokat is – praktikusán nem, vagy csak rendkívüli, észszerűen nem elvárható áldozat és erőfeszítés eredményeként lehetnek képesek a társadalombiztosítási jogviszonyt eredményező keresőtevékenység folytatására. Aligha lehet kétséges ezért, hogy a fogyatékossgal élő, megváltozott munkaképességű személyek *bizonyos, súlyosan érintett köre* tekintetében bármely támogatásnak ilyen természetű keresőtevékenységhez, mint feltételhez történő kapcsolása *érdemben az érintetteknek az adott támogatási forma igénybevételeből való kizárását eredményezi*.

Ezekben az esetekben – *amennyiben egyenértékű támogatási lehetőség sem áll az érintettek részére rendelkezésre* – a hatályos feltételrendszer, vagyis a társadalombiztosítási jogviszony megkövetelése – amely általánosságban nem diszkriminatív feltétel – ahhoz vezet, hogy *a jogszabály alkalmazása során* ténylegesen (mindennemű ilyen irányú jogalkotói szándék nélkül) *a személyek egy csoportja – amint azt a hozzám érkezett beadvány is alátámasztotta – meg nem változtatható állapota, fogyatékossga⁴ miatt szenved hátrányos elbírálást, kedvezőtlenebb bánásmódot*.

A CSOK támogatás biztosításával, illetve annak összegével egyenértékű támogatási lehetőség rendelkezésre bocsátásával ez az alkotmányossági probléma orvosolható lenne. Ennek hiányában azonban már további, alábbiakban részletezett alkotmányossági megfontolásokat is figyelembe kell venni.

6. A fentiekben részletezett alapjogi megfontolások mellett a jelen esetben az alábbi körülmények figyelembevételét is szükségesnek tartom.

Az Alaptörvény, annak erkölcsi tartalmából és megalapozottságából eredően, nem tekinthető egyszerűen a legmagasabb szinten érvényesülő jogi normák kódex-jelleggel rendszerbe foglalt gyűjteményeként. Ezen túlmenően – noha minden esetben a jogszerűség, különösen pedig a mindenkit egyenlően megillető emberi méltóság és emberi jogok szigorúan érvényesülő keretei között – az Alaptörvény iránytűként is szolgál a különböző szintű jogalkotó, jogalkalmazó és jogérvényesítést elősegíteni hivatott szervek számára (egyebek mellett) egyes, védelemre és támogatásra különösen érdemes érdekek és érdekelték kijelölése tekintetében.

Az Alaptörvény ezen iránymutató szerepével összhangban fontos rögzíteni a következőket.

Az inkluzivitás és szociális érzékenység alapértékeinek megvalósítása érdekében került számos államcél jellegű előírás beiktatásra az alkotmányos rendelkezések közé, amelyek közül kiemelhetők az Alaptörvény – jelen jelentésben többször hivatkozott – XIX. cikk (1) bekezdése és XXII. cikk (1) bekezdése. Különösen nagy jelentőséggel bír továbbá az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése, amely megjelöli azokat az élethelyzeteket (külön említve *a „fogyatékkal élők”* helyzetét), amelyekben a tényleges egyenlő bánásmód megvalósítása érdekében külön, célzott, az érintettek helyzetét előremozdító állami intézkedések is

⁴ A teljesség kedvéért rögzítendő, hogy a „fogyatékossga” (ezen megjelöléssel) az az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) értelmében ún. védett tulajdonságnak minősül, vö. Ebktv. 8. § g) pontja

indokoltak.

Álláspontom szerint ezen rendelkezésből következik az is, hogy – a jogszerűség és jogegyenlőség említett keretei között – az állami szervek is fokozott érzékenységet kell, hogy mutassanak az érintettek ezen köreinek (így, többek között, a fogyatékossgal élő személyek) problémáinak kezelése során.

Ugyanezt az elvet ombudsmani tevékenységem során magaménak vallom a működésemet meghatározó alapvető jogszabály, az Ajbt. talaján állva. Ezen törvény rendelkezései is megjelölik azokat a területeket, amelyekre, az alapvető jogok biztosaként, fokozott figyelmet vagyok köteles fordítani

A normaszöveg szoros grammatikai értelmezésén túlmutatóan ez adja meg az Ajbt. 1. § (3) bekezdése jelentőségét is az alapvető jogok biztos tevékenysége során („Az alapvető jogok biztos – a civil társadalom, különösen a fogyatékossgal élő személyek és az őket képviselő szervezetek bevonásával – biztosítja a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: Fogyatékossgügyi Egyezmény) 33. cikk 2. pontja szerinti független mechanizmus feladatainak teljesítését.”).

A fentiekből következően kiemelt figyelmet kell tanúsítani akkor, amikor a jogi szabályozás eredményeként a fogyatékossgal élő személyek, ha áttételesen is, de nehezebben teljesíthető feltételekkel találkoznak, mint más személyek.

Tekintetbe véve, hogy éppen a tb-jogviszony létesítését lehetővé tévő munkavállalás esetükben – az ezt célzó törekvések, támogatások ellenére is – a gyakorlatban sokszor megnehezített, korlátozott, indokolt lehet felülvizsgálni azt a fogyatékos emberek helyzetét nehezítő körülményt, hogy az eltérő állapotukra tekintettel folyósított szociális (vö. fogyatékos) ellátás nem alkalmas arra, hogy önmagában arra tekintettel legyen igénybe vehető a tárgyban támogatás (tehát, egy kizárólag rokkantsági ellátással rendelkező személy a CSOK feltételeit nem tudja teljesíteni).

Indokolt ezért a szabályozás áttekintése, hogy akár annak esetleges módosításával vagy kiegészítésével, akár más módon lehetséges-e az adott területen ténylegesen egyenlő feltételeket biztosító támogatási rendszert kialakítani a fogyatékossgal élő személyek családi támogatása érdekében.

Ilyen jogalkotási megoldás kialakításával megelőzhető lenne az, hogy a CSOK rendeletek alkalmazása során közvetett diszkrimináció lehetőségét felvető, a fogyatékossgal élőket indokolatlanul, aránytalanul hátrányosan sújtó támogatási gyakorlat alakuljon ki. A megfelelő módosítás hozzájárulhatna az egyenlő bánásmód követelményének minél teljesebb érvényesüléséhez az otthonteremtési támogatások területén. Ilyen intézkedés (mint az érintett hátrányos helyzetű csoport érdekeinek védelmét szolgáló lépés) egyben messzemenően összhangban állna az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésének betűjével és szellemével egyaránt.

7. Az előzőekben kifejtettek további alátámasztásaként utalok a CRPD, illetve a Fot. releváns rendelkezéseire.

Az elmúlt évtizedekben – kiemelten a CRPD elfogadásával – jelentős *paradigmaváltás* történt a fogyatékossgügyben, ami a medikális szemlélet felől az emberi jogi, közösségi, társadalmi megközelítés felé történő elmozdulásban foglalható össze.⁵ Ezen utóbbi, emberi jogi-közösségi szemlélet a fogyatékossgal élő személy aktív és önálló, másokkal azonos alapon történő társadalmi részvételét, szuverén közösségi szerepvállalását helyezi középpontba. A szemléletváltásból adódóan a modern fogyatékossgügy a fogyatékossgal élő személyt a társadalom egyenrangú és egyenértékű tagjaként jogok birtokosának tekinti, aki mindenekelőtt abban számíthat a nem fogyatékos személyek segítségére, hogy életét a lehető legnagyobb –

⁵ A paradigmaváltás részletes elemzéséhez vö. az alapvető jogok biztosának AJB-316/2018. sz. jelentése

általa igényelt – önállósággal élhesse.

Ezen paradigmaváltással összhangban, (mint azt egyes korábbi jelentéseimben már elemeztem) a CRPD 19. cikke új alapokra helyezi a fogyatékos személyek *önálló életviteléről*, illetve lakóhelyének megválasztásáról való gondolkodást.⁶ Ennek alapján a fogyatékos személyek esetében is a családban maradást, illetve az önálló lakásban (vagy lakóotthonban) élést, illetve az ezeket elősegítő közösségi alapú szolgáltatásokat kell előnyben részesíteni más megoldásokkal, különösen a tömegméretű bentlakásos intézményi ellátással szemben. Lehetővé kell tenni továbbá, hogy a lakóhelyének megválasztásával kapcsolatos döntést a fogyatékosággal élő személy hozza meg.

Az önálló életvitel, a társadalmi életben való részvétel, illetve a lakókörnyezet megválasztásával kapcsolatos döntéshozatal szabadsága – lehetőség szerinti minél teljesebb körű – biztosítása egyben a hazai jogfejlődés eredményeként is megvalósítandó célként rögzítésre került az ágazati szabályozásban [Fot. 2. § (4) bekezdés, 17. § (1) bekezdés].

A fogyatékosággal élő személyek ezen jogainak és szabadságainak tényleges érvényesüléséhez hozzájárul – egyebek mellett – az is, ha egyenlő, vagy egyenértékű feltételek mellett juthatnak családban élésüket elősegítő állami támogatásokhoz, olyan esetekben is, ha valamely általánosan érvényesülő feltétel teljesülése esetükben nehézségbe ütközhet. Kiemelhető, hogy ezen összefüggés kiolvasható a CRPD rendelkezéseiből is, amelyek előírják, hogy *a tagállamok foganatosítsanak olyan intézkedéseket, amelyek biztosítják a fogyatékosággal élő személyek állami lakhatási programokhoz való hozzáférését* [CRPD 28. cikk 2. pont d) alpontja].

A fentiek figyelembevételével rögzítem álláspontomat, miszerint a CSOK rendeletek szabályozásának a jelen jelentésemben felvetett szempontok szerinti felülvizsgálata (a fogyatékoságügy hazai, valamint az európai és világszinten érvényesülő irányvonalával összhangban) hozzájárulna ahhoz, hogy a fogyatékosággal élő személyek életüket a lehető legnagyobb önállósággal, az őket másokkal egyenlően megillető méltósággal élhessék. Megítélésem szerint ilyen módosítások foganatosítása és alkalmazása ugyanakkor nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó szervek oldalán.

8. Indokolt még, kiegészítő jelleggel, kitérni a következőkre.

A CSOK keretében különböző támogatási elemek igényelhetőek. Ezek között fellelhető *vissza nem térítendő állami támogatás* [a Hcsokr. 1. § (2) bekezdés, 19/A. § (3) bekezdés, illetve a Újcsokr. 1. § a) pontja szerinti *családi otthonteremtési kedvezmény*]. Más támogatási elemek ugyanakkor az igénylő által visszafizetendő kölcsönökhöz kapcsolódnak, így különösen a Hcsokr. 1. § (2) bekezdés, illetve a Újcsokr. 1. § c) pontja szerinti többgyermekes családok otthonteremtési kamattámogatása, Hcsokr. 1. § (2) bekezdés, valamint 19/A. § (3) bekezdés szerinti otthonfelújítási kölcsön kamattámogatás.

Noha a miniszteri tájékoztatás a jelen ügyben kifogásolt, tb-jogviszony fennállására és annak előzetes időtartamára vonatkozó feltétel indokát nem ebben jelölte meg, a vonatkozó kikötések szükségessége fokozottabban alátámasztható, amennyiben azok kölcsönhöz nyújtott kamattámogatások feltételeként szolgálnak. (A tartós tb-jogviszony egyben egyfajta, áttételes indikátora annak, hogy az érintett előreláthatóan a jövőben is jó eséllyel rendelkezhet majd a kölcsön visszafizetéséhez szükséges jövedelemmel.) Ezzel szemben vissza nem térítendő támogatási elemek esetében – még amennyiben számot is kell vetni azzal, hogy észszerűen elvárható módon valamiféle önerő szükségeltetik a támogatással elérni kívánt cél megvalósításához – figyelembe kell venni azt is, hogy ilyen önerő más, jogszerű forrásból is elérhető lehet az érintettek számára (különösen, de nem kizárólagosan családi segítség, örökség,

⁶ Vö. pl. AJB-466/2021. sz., AJB-5266/2021. sz. jelentések

jótekonysági célú adományok, illetve támogatás felhasználásával).

Relatíván kevésbé látszik ugyanakkor elengedhetetlennek a kifogásolt rendelkezések, mint vissza nem térítendő állami támogatás tekintetében érvényesülő feltétel-meghatározások *kivételt nem engedő* módon történő fenntartása a jogi szabályozásban.

IV. Megfontolások az alkalmazásra kerülő intézkedés tekintetében

Az alapvető jogok érvényesülésének kiterjesztése érdekében a szabályozás felülvizsgálata során, álláspontom szerint, észszerűen felmerül a támogatási rendszer felülvizsgálatának szükségessége. Ilyen felülvizsgálat eredményeként, akár valamely kivétel-szabály megfogalmazásával, akár más, ezzel egyenértékű módon, lehetőség van a fogyatékossgal élő személyek helyzetét javító intézkedés foganatosítására.

Kivétel-szabály megalkotására a CSOK rendeletek rendszerében (a vissza nem térítendő támogatási elemek vonatkozásában) példaként szolgálhatnak azok a rendelkezések, amelyek az adó-visszatérítési támogatás igénybevételét az öregségi nyugdíjban részesülő személyek részére teszik lehetővé.⁷ A felmerülő lehetőségek feltárása természetesen a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására. Annak kifejezésre juttatása érdekében, hogy a fenti felvetések megfontolását az egyenlő bánásmódhoz való jogot érintő, annak jövőbeni érvényesülését az eddiginél is szélesebb körben elősegítő intézkedésként látom indokoltnak, intézkedésemet a jelen esetben erre a rendelkezésre alapítom.

Intézkedésem

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján felkérem a kulturális és innovációs minisztert, hogy vizsgálja meg a családok otthonteremtésére vonatkozó támogatási rendszer kiterjesztésének lehetőségét olyan módon, hogy a kizárólag rokkantsági ellátásban részesülő személyek részére is lehetővé tegye a *vissza nem térítendő családi otthonteremtési kedvezmény*, vagy azzal egyenértékű támogatás igénybevételét.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

⁷ Hcsokr. 19/I. § (6) Az adó-visszatérítési támogatást az öregségi nyugdíjban, korhatár előtti ellátásban vagy szolgálati járandóságban részesülő személyek is igényelhetik. Az e bekezdés szerinti ellátások esetén az adó-visszatérítési támogatás vonatkozásában a társadalombiztosítási jogviszony 14. § (1) bekezdés c) pontja szerinti igazolását nem kell benyújtani. Az e bekezdés szerinti ellátások igénybevételét az igénylő – együttes igénylők esetén legalább az egyik fél – az ellátás folyósítását megállapító hatósági határozat hitelintézetnél történő bemutatásával igazolja.

Újcsokr. 69. § (2a) Az (1) bekezdés szerinti adó-visszatérítési támogatást az öregségi nyugdíjban, korhatár előtti ellátásban vagy szolgálati járandóságban részesülő személyek is igényelhetik. Az e bekezdés szerinti ellátások esetén az adó-visszatérítési támogatás vonatkozásában a társadalombiztosítási jogviszony 30. § szerinti igazolásától el kell tekinteni. Az e bekezdés szerinti ellátások igénybevételét az igénylő – együttes igénylők esetén legalább az egyik fél – az ellátás megállapításáról rendelkező közigazgatási határozat hitelintézetnél történő bemutatásával igazolja.