

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3030/2021. (II. 2.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés a) pontjának „az 1. számú melléklet 5. pontjában meghatározott” fordulata, valamint az 1. számú melléklet 5. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 13.K.701.576/2020. számú, közigazgatási jogvita elbírálása iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fot. Vhr.) 1. § (5) bekezdés a) pontjának „az 1. számú melléklet 5. pontjában meghatározott” fordulata, és az 1. számú melléklet 5. pontja alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, azokat semmisítse meg, továbbá rendelje el a megsemmisített jogszabályi rendelkezéseknek az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben, valamint bármely bíróság előtt folyamatban lévő, azonos tárgyú ügyekben történő alkalmazási tilalmát, tekintettel arra, hogy az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésével és a XIX. cikk (1) bekezdésével.
- [2] 2. Az alapügyben megállapított tényállás szerint az alapügy felperesének fogyatékosági támogatás megállapítása iránti kérelmét Budapest Főváros Kormányhivatala VIII. Kerületi Hivatala mint elsőfokú hatóság elutasította, tekintettel arra, hogy az ügyben beszerzett szakértői bizottsági vélemény értelmében a felperes segédeszközként könyökmankót használ, így nem minősül súlyos mozgásszervi fogyatékosnak. Azt, hogy a felperes önálló életvitelre képes-e, a szakértői bizottság nem vizsgálta.
- [3] 3. A felperes fellebbezése nyomán másodfokon eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala beszerezte a II. fokú szakértői bizottság véleményét, melyben rögzítésre került, hogy a felperes segédeszközként gerincövet, könyökmankót, a jobb oldalon peroneus emelőt, jobb cipőben sarokemelőt és járókeretet használ. A bizottság azt is megállapította, hogy a felperes a Fot. Vhr. 1. melléklet 5. pontjában felsorolt segédeszközök használatára nem szorul, így nem minősül súlyos mozgásszervi fogyatékosnak. A szakértői véleményre tekintettel a másodfokú hatóság az elsőfokú döntést helybenhagyta.
- [4] 4. A felperes a másodfokú határozattal szemben keresetlevelet terjesztett elő, kérve a másodfokú határozat megváltoztatását, és a per során kérte igazságügyi szakértő kirendelését is. A perben kirendelt igazságügyi orvosszakértő véleményében megállapította, hogy a felperes sem a 2019. december 31. napjáig hatályos, sem pedig a 2020. január 1. napjától hatályos jogszabályi rendelkezések alapján nem minősül mozgásában fogyatékosnak, figyelemmel arra, hogy a Fot. Vhr.-ben meghatározott segédeszközök állandó és szükségszerű használatára nem szorul. A szakvélemény ugyanakkor azt is megállapította, hogy a felperesnél a nagyfokú járásnehezítettség fennáll, hosszabb távú helyváltoztatásra képtelen. Az indítvány szerint a szakvéleményhez felhasznált orvosi leletekből az is kiderül, hogy a felperes önálló életvitelre nem képes, tömegközlekedési eszközt használni nem tud, járástávolsága segédeszközzel (könyökmankóval) is csak néhány méter.
- [5] 5. Az indítvány szerint a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 23. § (1) bekezdése a fogyatékosági támogatást alapvetően három

feltételhez köti: valamilyen súlyos fogyatékoság meglétéhez, a fogyatékos állapot tartósságához vagy véglegeséhez, és az önálló életvitelre való képesség hiányához. Az indítványozó szerint az alapügy felperese a három feltételből kettőt (a fogyatékos állapot tartósságát és az önálló életvitelre való képesség hiányát) teljesít, fogyatékosági támogatásra azonban nem jogosult, mert nem felel meg a Fot. Vhr. 1. számú melléklet 5. pontja szerinti súlyos fogyatékoság kritériumainak, ugyanis az általa használt segédeszközöket a Fot. Vhr. nem nevezi. A Fot. Vhr. támadott rendelkezései, melyek a támogatásra jogosultak körét a tételesen felsorolt segédeszközöket használókra szűkítik, az indítvány szerint ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésével és XIX. cikk (1) bekezdésével. Az indítványozó ezzel összefüggésben arra is utal, hogy az Alkotmánybíróság az 1/2018. (IV. 6.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) kifejezetten kifogásolta, hogy kizárólag a tételesen felsorolt segédeszközökre szoruló fogyatékosok jogosultak fogyatékosági támogatásra, és mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, ennek ellenére a Fot., illetőleg a Fot. Vhr. 2020. január 1. napjától hatályos rendelkezései a támogatásra jogosító segédeszközök tekintetében változatlanok maradtak. Az indítványozó arra is utalt, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítése esetén azon fogyatékos személyek is jogosulttá válnának a fogyatékosági támogatásra, akik esetén a közlekedőképesség korlátozottsága tartósan fennáll, ebből kifolyólag önálló életvitelre nem képesek, de helyváltoztatásukhoz más, a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásáról, támogatással történő rendelkezéséről, foglalkoztatásáról, javításáról és kölcsönzéséről szóló 14/2007. (III. 14.) EüM rendelet szerinti segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igénylik.

II.

[6] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XV. cikk (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

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

[7] 2. A Fot. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„23. § (1) Fogyatékosági támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos, az ellátás igénylésének időpontjában Magyarországon élő magyar állampolgár, letelepedett, valamint bevándorolt jogállású személy, továbbá a magyar hatóság által menekültként, illetve hontalanként elismert személy jogosult, akinek

[...]

e) helyváltoztatása a jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy a jogszabály szerinti mozgáskorlátozottsága miatti állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható (mozgásában fogyatékos),

[...]

és állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul.”

[8] 3. A Fot. Vhr. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (5) A Fot. 23. § (1) bekezdése e) pontja alkalmazása során mozgásában fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, aki

a) állapota miatt a helyváltoztatáshoz az 1. számú melléklet 5. pontjában meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy [...].”

„1. számú melléklet – Értelmező rendelkezések

5. Mozgásában fogyatékosnak kell tekinteni azt a személyt, akinek a helyváltoztatása az alább felsorolt segédeszközök állandó és szükségszerű használatát igényli:

a) végtag protézisek

aa) alsó végtag protézisek (egy végtagra)

– lábszárcsonkra,

– combcsonkra,

– csípőízületi csonkra,

– alsó végtag fejlődési rendellenességeire,

ab) felső végtag protézisek (mindkét végtagra)

– alkarcsonkra,

– felkarcsonkra,

– vállcsonkra,

ac) felső végtag protézisek (egy végtagra)

– alkarcsonkra,

– felkarcsonkra,

– vállcsonkra,

feltéve, hogy a másik felső végtag is olyan mértékben bénult, csonkolt vagy deformált, hogy az a manipulációs képességet jelentős mértékben korlátozza;

b) ortézisek

ba) alsó végtag ortézisek (mindkét végtagra)

– alsó végtag izomzatának bénulása esetén dinamikus rögzítéssel ortézisek,

– járógépek

bb) felső végtag ortézisek (mindkét végtagra)

– felső végtag izomzatának bénulása esetén,

bc) egy alsó és egy felső végtag ortézis,

bd) egy felső végtag ortézis, feltéve, hogy a másik felső végtag is olyan mértékben bénult, csonkolt vagy deformált, hogy az a manipulációs képességet jelentős mértékben korlátozza,

be) egy végtag ortézis és gyógyászati segédeszköznek minősülő gerinc ortézis;

c) személyes mozgás nem testen viselt segédeszközei

ca) egy karral működtetett járóeszközök

– hónalj- és könyökmankók, abban az esetben, ha a kérelmező protézis vagy ortézis állandó használatára az állapotából következően nem képes,

– könyökmankók, abban az esetben, ha a kérelmezőnek mindkét alsó végtag bénulása, illetve azok súlyos deformitása, vagy a végtagok egymástól eltérő rövidülése miatt nehéz ortopéd cipőt kell viselnie, amennyiben a végtagok súlyos sérülése a végtag térfogat, és ezáltal az izomerő jelentős csökkenését okozza,

cb) kerekesszékek (ideértve az olyan helyváltoztatást szolgáló eszközt is, amely valamilyen életfunkciót fenntartó készülékhez kötött)

– kézi meghajtású,

– elektromos kerekesszék.”

III.

[9] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[10] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A támadott jogszabályi

rendelkezéseket az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá alkalmazásuk kizárását.

- [11] 2. A fogyatékosági támogatás a súlyosan fogyatékos személyek részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személyek jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. A fogyatékosági támogatás nem korábbi járulékfizetési kötelezettség teljesítésén alapul, hanem arra mindazok jogosultak, akik a Fot. és a Fot. Vhr. szerinti, az állapotukra vonatkozó követelményeket teljesítik [3223/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [18]].
- [12] Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket”, míg a XIX. cikk (1) bekezdésében meghatározott élethelyzetek, így fogyatékoság esetén is „minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult”. Az Abh. a Fot. Vhr. jelen indítványban nem támadott 1. § (5) bekezdés c) pontjával összefüggésben megállapította, hogy az „nem ellentétes a XIX. cikk (1) bekezdésével, mivel éppen azt hajtja végre. Hasonlóképpen nem ellentétes az R. [Fot. Vhr.] a XV. cikk (5) bekezdésével sem, mivel az nem meghatározott jogosultságot biztosít, hanem az abban megjelölt személyi kört kedvezményben részesítő jogszabály megalkotását írja elő. Az R. mint ilyen jogszabály tehát éppen az Alaptörvény rendelkezését hajtja végre.” (Abh., Indokolás [20]–[21]) Ezen megállapítások a jelen bírói kezdeményezésben támadott Fot. Vhr. 1. § (5) bekezdés a) pontjával, illetőleg az 1. számú melléklet 5. pontjával összefüggésben is teljes mértékben irányadóak, ekként azok önmagukban sem az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésével, sem pedig a XIX. cikk (1) bekezdésével nem ellentétesek.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróság korábban már azt is megállapította, hogy sem az Alaptörvény, sem pedig a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) nem írja elő azt, hogy az állam a súlyos fogyatékosággal élők számára nyújtott fogyatékosági támogatást valamennyi fogyatékosággal élő személy számára köteles lenne biztosítani. Mind az Egyezményből, mind pedig az Alaptörvényből következik ugyanakkor, hogy a súlyos fogyatékoság kategóriájának meghatározása során a jogalkotó nem járhat el önkényesen [3258/2019. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [37]].
- [14] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban arra a következtetésre jutott, hogy a Fot. Vhr. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos szövegváltozata nem volt összhangban az Alaptörvénnyel, azonban az összhang hiányát a Fot. Vhr. hiányossága okozta azáltal, hogy a jogalkotó nem szabályozta a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek támogatását, és ezért mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennálltát állapította meg. A határozat kiemelte: „A nem mozgásszervi fogyatékos, de mozgásában, helyváltoztatásában, közlekedőképességében és ennek folytán a társadalom életében való részvételben más okokból súlyosan korlátozott személyek bizonyosan a XIX. cikk (1) bekezdésében írt élethelyzetek szerinti védendő körbe tartoznak. Ez nem azt jelenti, hogy az államnak a mozgásszervi és nem mozgásszervi betegségből eredő mozgási fogyatékos személyek számára mindenben azonos támogatást kell nyújtania, de azt igen, hogy a jogi szabályozásnak a fogyatékoság nyitott és befogadó meghatározását kell tartalmaznia. Nem lehet teljesen kizárni a mozgásban fogyatékosnak minősülő személyek közül azokat, akiknél ez az állapot nem mozgásszervi, hanem más betegségből ered, és ugyanígy a mozgáshoz használt segédeszközök köre sem szűkíthető le tételes felsorolásra. [...] Nincs olyan ok, amely a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek támogatásra jogosultságát kizárja. Ezeknek a személyeknek a támogatására nincs jelenleg támogatási forma. Ez nem egyeztethető össze az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése az állam köteletségévé teszi, hogy a fogyatékkal élőket külön intézkedésekkel védje. A közlekedőképességükben súlyosan korlátozott, ezzel a fogyatékkal élő személyek védelmére vonatkozó támogatási forma hiánya az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésével sem egyeztethető össze.” (Indokolás [23]) Az Alkotmánybíróság ezért határozatában felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. december 31. napjáig tegyen eleget.
- [15] Figyelemmel az indítvány tartalmára, az Alkotmánybíróság jelen eljárásában végezetül azt is megvizsgálta, hogy a jogalkotó eleget tett-e az Abh.-ban megállapított, az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdéséből és XIX. cikk (1) bekezdéséből fakadó jogalkotási kötelezettségének.

- [16] A jogalkotó az egyes szociális, gyermekvédelmi tárgyú, valamint egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVII. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) kifejezetten az Abh.-ra tekintettel módosította a Fot. 23. § (1) bekezdés e) pontját, a szociális pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 313/2019. (XII. 18.) Korm. rendelettel pedig módosította a Fot. Vhr. 1. § (5) bekezdését, valamint az 1. számú melléklet 5. és 6. pontját. Ennek megfelelően a Fot. 23. § (1) bekezdés e) pontja immáron lehetőséget biztosít a nem mozgásszervi betegségből eredően közlekedőképességükben korlátozott személyek támogatásra való jogosultságának megállapítására is, és a Fot. Vhr. szabályai is lehetővé teszik a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek számára a fogyatékosági támogatás megítélését [lásd: 3345/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [17]]. A jogalkotó, miközben nem változtatott a Fot. Vhr. 1. számú melléklet 5. pontjában felsorolt eszközökön, a melléklet 6. pontjának módosításával megteremtette annak lehetőségét, hogy a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek is jogosulttá váljanak fogyatékosági támogatásra. Ennek megfelelően a jogalkotó megváltoztatta a fogyatékosági kategória elnevezését is, a mozgásszervi fogyatékoság helyébe a mozgásában fogyatékos kategória létrehozatalával, ekként a szabályozás tartalma immáron mind az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével, mind a XV. cikk (5) bekezdésével, mind pedig a XV. cikk (2) bekezdésével összhangban áll.
- [17] A Módtv. vonatkozó rendelkezéséhez fűzött jogalkotói indokolás szerint a módosítás révén a Fot.-ban a „fogyatékosági támogatásra jogosító súlyosan fogyatékos állapot meghatározása során annak kiváltó okától függetlenül a mozgáskorlátozottság ténye lesz meghatározó, amennyiben az a jogosult mozgásában az önálló életvitelt kizáró fogyatékoságot eredményez”. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően azt is megjegyzi, hogy a 6322/2020. sorszámu, 2020. június 30. napján kelt igazságügyi orvosszakértői vélemény megállapításával szemben a jogalkotó érdemben, az Alkotmánybíróság határozatának megfelelően bővítette a fogyatékosági támogatásra jogosultak körét.
- [18] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza továbbá azt is, hogy az indítványban foglaltakkal szemben önmagában a fogyatékoság ténye még nem alapozza meg a fogyatékosági támogatásra való jogosultságot, ugyanis „[a]z Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének alkalmazásában nem minősíthető önkényesnek [...] az, hogy az R.-ben a jogalkotó a súlyos fogyatékosághoz, a nagy fokú fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodáshoz köti a fogyatékoság fogalmát. Ez ugyanis olyan orvosi szakkérdés, amelynek értékelése nem tartozik az Alkotmánybíróság – és az általános hatáskörű bíróságok – hatáskörébe. Az R. hatályos tartalma tehát nem ellentétes a XV. cikk (2) bekezdésével, mivel nem állapítható meg, hogy a támogatásra jogosított személyek között indokolatlanul tenne különbséget.” (Abh., Indokolás [19]) Ezen megállapítások ugyancsak teljes mértékben irányadóak a Fot. Vhr. indítványban támadott rendelkezéseivel összefüggésben is.
- [19] Miközben tehát megállapítható, hogy az (indítványban nem támadott) Fot., valamint a Fot. Vhr. vonatkozó rendelkezései vonatkozásában a jogalkotó eleget tett az Abh. szerinti jogalkotási kötelezettségének, és érdemben bővítette a mozgásában fogyatékos személyek fogyatékosági támogatásra való jogosultsági körét, annak értékelése, hogy a megváltozott jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló egyedi ügyben az alapügy felperese súlyos fogyatékosnak minősíthető-e, és ekként jogosult-e fogyatékosági támogatásra, nem az Alkotmánybíróság, hanem az indítványozó feladata, melynek során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikke szerinti jogszabályértelmezési követelményekre is.
- [20] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Fot. Vhr. 1. § (5) bekezdés a) pontjának „az 1. számú melléklet 5. pontjában meghatározott” fordulata, valamint az 1. számú melléklet 5. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

Budapest, 2021. január 19.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1725/2020.

• • •