

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 21/2018. (XI. 14.) AB HATÁROZATA

a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvénnyel kapcsolatos, nemzetközi szerződésből származó mulasztás megállapításáról és alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Juhász Imre*, *dr. Pokol Béla*, *dr. Salamon László*, *dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását valósította meg azáltal, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 12. § (1) bekezdés a) pontját a törvény 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alá tartozó esetekben oly módon rendelte alkalmazni, hogy ezzel egyidejűleg nem alkotott olyan szabályokat, melyek lehetővé teszik az ellátás összegének meghatározása során az ellátásra jogosultak élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota javulásának mértéke, illetőleg a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított ellátás összege figyelembevételét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. március 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 33/A. § (1) bekezdés a) pontjának „– az állapotjavulás kivételével –” szövegrésze kizárólag azon ellátásra jogosultak esetén alkalmazható, akiknek nem csak a jogszabályok szerinti kategóriák és értékek alapján meghatározott jogi értelemben vett állapota, hanem az élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota is kedvezően változott.

3. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 12. § (1) bekezdés a) pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő Mfv.III.10.147/2017. számú, társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 32. § (2) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvénynek (a továbbiakban: Mmtv.) – a 33/A. § (1) bekezdés a) pontja második fordulata alapján alkalmazandó – 12. § (1) bekezdés a) pontja nemzetközi szerződésbe ütközését állapítsa meg és azt semmisítse meg, továbbá rendelje el a jogszabályi rendelkezés konkrét egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. Az indítványozó álláspontja szerint az Mmtv. támadott rendelkezése a Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogba ütközik.

- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint a felperes 2011. december 31. napjáig III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesült, amely ellátás az Mmtv. 32. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1. napjától rehabilitációs ellátásként került továbbfolyósításra. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal az alapügy felperese részére megállapított, a felülvizsgálatot megelőző hónapban 91 535 forint összegű rehabilitációs ellátást – az Mmtv. 33. § (6) bekezdése alapján elvégzett felülvizsgálat eredményeként – 2015. december 15. napján kelt határozatával 2016. február 29. napjával megszüntette és ezzel egyidejűleg a komplex minősítés alapján 2016. március 1. napjától rokkantsági ellátást állapított meg, amelynek összegét – az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja, (2) bekezdés c) pontja és 12. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásával – havi 41 850 forint összegben határozta meg. A Kormányhivatal határozatában rögzítette, hogy a felperes egészségi állapotának mértéke 59%-os, állapota alapján B2 minősítési kategóriába tartozik. Az alapügy felperesének fellebbezése nyomán eljáró Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal 2016. április 21. napján kelt határozatával az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta, megállapítva, hogy a felperes egészségi állapotának mértéke 55%-os, állapota alapján B2 minősítési csoportba tartozik 2015. november 17. napjától véleményezhetően.
- [3] 1.2. Az alapügy felperese a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt benyújtott kereseti kérelmében sérelmezte, hogy a rokkantsági ellátása összegének a korábbi rokkantsági nyugdíj összegéhez képest jelentős, több mint felére csökkentése az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének megsértését is jelenti. A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az 1.M.391/2016/9. számú ítéletével a társadalombiztosítási határozatokat hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. Az ítélet szerint a perben kirendelt igazságügyi orvosszakértő a másodfokú orvosi bizottsággal egyezően állapította meg a felperes egészségkárosodásának, illetve egészségi állapotának mértékét, a szakvélemény – felperes által indítványozott – kiegészítésének azonban nem volt helye, mert az állapotjavulás kérdésében a hatóságok nem foglaltak állást, így a határozat indokolásából nem tűnt ki, hogy az ellátás összegének több mint felére való csökkentését mire alapozták. Önmagában a százalékos értékek változása nem támasztja alá az állapotjavulást, amelyet csak akkor lehet megítélni, ha a 2011. december 31-ét megelőző betegségekből következő egészségi állapotot hasonlítják össze az azt követő egészségi állapotváltozással. Ennek vizsgálata során ki kell mutatni, hogy az új rendelkezések alapján, az eltérő minősítési szempontok miatt csak százalékos értékben, vagy ténylegesen történt-e változás a felperes egészségi állapotában.
- [4] 1.3. A jogerős ítélet ellen az alperes hatóság élt felülvizsgálati kérelemmel az Mmtv. 15. § (1) bekezdése, 33/A. § (1) bekezdése és a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet 4. § (1) bekezdése megsértésére hivatkozva. A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében továbbra is hivatkozott arra, hogy a rokkantsági ellátása összegének a korábbi rokkantsági nyugdíj összegéhez képest jelentős, több mint a felére csökkentése az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének megsértését is jelenti. Hivatkozott arra is, hogy az Alaptörvény alapján ugyan lehetővé vált a korábbi nyugellátások szociális ellátássá történő átalakítása, ez azonban nem teszi semmissé azt a jogi tény, hogy a jogosultak 2012 előtt legalább részben alkotmányos tulajdonvédelmet élvező juttatásban részesültek, ekként az korlátlanul nem csökkenthető.
- [5] 1.4. Az indítványozó az Mmtv. támadott rendelkezésének az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkébe ütközését az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből eredő azon kötelezettségre figyelemmel állítja, amelynek alapján a bíróságoknak a nemzeti jogot az Egyezménnyel összhangban kell alkalmazniuk és értelmezniük. A nemzeti bíróságoknak az Egyezmény rendelkezéseinek értelmezésekor az Emberi Jogok Európai Bíróság (a továbbiakban: EJEB) határozataiban foglalt értelmezést kell alapul venniük, ennek alapján pedig a jelen ügyben nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a rokkantságra, illetve megváltozott munkaképességre tekintettel nyújtott ellátás felperes által is kifogásolt, nagymértékű csökkentését az EJEB több döntésében, így különösen a *Nagy Béláné kontra Magyarország* [[GC], (53080/13), 2016. december 13.], *Baczúr kontra Magyarország* [(8263/15), 2017. március 7.] és *Lengyel kontra Magyarország* [(8271/15), 2017. július 18.] ügyekben egyezmény-sértőnek ítélte. Az indítványozó megítélése szerint az alapügy felperese és az EJEB hivatkozott ügyeinek kérelmezői esetében azonos jogszabályi rendelkezés és ok alapján azonos típusú ellátást csökkentettek jelentős mértékben, és olyan körülményt, amelynek mentén az esetek egymástól elhatárolhatóak lennének, az indítványozó bírói tanács nem tud megjelölni. Az indítványozó megítélése szerint ugyanakkor arra sincs lehetősége, hogy a folyamatban levő ügyben a felperest megillető ellátás összegének kiszámítására irányadó szabályt, azaz az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontját mellőzze. Az indítványozó álláspontja szerint ezért az Mmtv. indítvány-

nyal támadott rendelkezése és az Egyezmény ellentéte jogalkalmazói jogértelmezéssel nem orvosolható, az ki zárólag bírói kezdeményezés előterjesztésével hárítható el.

- [6] 2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt megkereste az emberi erőforrások miniszterét, az igazságügyi minisztert, az alapvető jogok biztosát és a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségét (a továbbiakban: MEOSZ), hogy az indítvánnyal, illetőleg az érintett jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatban fejtsék ki álláspontjukat.

II.

- [7] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi, nemzetközi szerződési, illetőleg jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

- [8] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

- [9] 2. Az Egyezmény és az ahhoz tartozó Első Kiegészítő Jegyzőkönyv indítvánnyal érintett rendelkezése:

„Első Kiegészítő Jegyzőkönyv

1. cikk Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.”

- [10] 3. Az Mmtv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„12. § (1) A rokkantsági ellátás összege

a) a 3. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja és az 5. § (2) bekezdés a) pontja szerinti esetben a havi átlagjövedelem 40 százaléka, de legalább az alapösszeg 30 százaléka és legfeljebb az alapösszeg 45 százaléka,”

„33/A. § (1) Amennyiben a 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban részesülő személy vagy a 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát követően az ellátott

a) rokkantsági ellátásra jogosult, az ellátás összegét a 12. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kell megállapítani azzal, hogy az – az állapotjavulás kivételével – nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél,”

III.

- [11] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

- [12] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.

- [13] 1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján induló bírói kezdeményezésre is vonatkoznak a bírói kezdeményezésekkel szemben az Abtv. 25. §-ával kapcsolatban támasztott követelmények {legutóbb: 31/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [16]}. A bírói kezdeményezés az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja vonatkozásában állítja az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkébe mint nemzetközi szerződésbe ütközést. Az alapügyben eljáró bíróságnak olyan társadalombiztosítási határozatot kell felülvizsgálnia, melyben az Mmtv. támadott rendelkezését kétségtelenül alkalmazták, ugyan-

is az alapügy felperese számára megítélt rokkantsági ellátás összege az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja alapján került meghatározásra.

- [14] 1.2. Az indítvány határozott, pontos indokolást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés miatt ellentétes az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján, mely eljárás indítványozására az Abtv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott személyi kör, így az indítványozó bírói tanács is jogosult. Az indítvány az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben foglalt, a határozott kérelemmel szemben támasztott 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]}.
- [15] 2. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az EJEB gyakorlata is következetes a tekintetben, hogy az EJEB-nek nem feladata a tagállami jogszabályok absztrakt vizsgálata és annak megállapítása, hogy az adott jogszabály összeegyeztethető-e az Egyezménnyel {lásd például: *Nikolova kontra Bulgária* [GC] (31195/96), 1999. március 25., 60. bekezdés}, hanem elsősorban az egyes nemzeti jogi szabályok hatósági, illetőleg bírói mérlegelésen alapuló alkalmazásának egyedi kérelmezőkre gyakorolt eredményét értékeli, és amennyiben az egyedi ügyben megállapítja az Egyezmény megsértését, akkor a bepanaszolt államnak az EJEB által az Egyezmény rendelkezései szerint megállapított jogkövetkezményt kell viselnie. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárásban a belső jog valamely rendelkezése nemzetközi szerződésbe ütközésének absztrakt vizsgálatát végzi el, mely vizsgálat lefolytatására ugyanakkor az Alaptörvény és az Egyezmény rendelkezéseiből következően kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult.
- [16] Az Alkotmánybíróság az EJEB ítéleteinek saját döntéseire gyakorolt hatásával kapcsolatosan korábban már rögzítette, hogy „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi” {3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]}. Amikor az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárásában jár el, és vizsgálatát az Egyezményre mint nemzetközi szerződésre tekintettel végzi el, érvelését ugyanakkor nem önmagukban az EJEB egyes ítéleteire, hanem közvetlenül az Egyezményre alapozhatja. Ez még akkor is igaz, ha az egyes ügyek között adott esetben akár több, kifejezetten Magyarországgal kapcsolatos döntés is megtalálható, melyekre az Alkotmánybíróság adott esetben figyelmet fordít. Az Alkotmánybíróság a hazai jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését mindezen szempontok figyelembevételével akkor állapíthatja meg, ha annak egyetlen lehetséges értelmezése és adott esetben mérlegelést nem tűrő alkalmazása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti vállalt nemzetközi kötelezettség megsértése. Minden egyéb esetben az Alkotmánybíróság feladata annak biztosítása, hogy a magyar jog kérdéses szabályának értelmezése az Alaptörvénnyel, valamint a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséggel is összhangban álljon.
- [17] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is emlékeztet, hogy az Alaptörvény, illetőleg az Abtv. az Alkotmánybíróság számára főszabály szerint nem biztosít vizsgálati lehetőséget ahhoz, hogy a jogalkalmazó az adott, konkrét ügyben helyállónan értékelte-e a bizonyítékokat, illetve a mérlegelésének eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, illetve ennek során a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban meghatározott módon a jogalkalmazó (hatóság, bíróság) számára fenntartott feladat. Ehhez hasonlóan a jogszabályok értelmezése és a jogági dogmatikához tartozó álláspontok helytállóságának, érvényességének megítélése is a jogalkalmazók számára fenntartott hatáskör {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróságnak ugyancsak nem feladata a bírói kezdeményezés alapját képező ügy eldöntése, az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés nyomán csak abban a kérdésben foglalhat állást, hogy az alapügyben az eljáró bíró szerint alkalmazandó szabály ellentétes-e az Alaptörvény [illetőleg jelen esetben, az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti hatáskör keretei között az Egyezmény mint nemzetközi szerződés] valamely rendelkezésével. Mindez azt jelenti, hogy miközben az Alkotmánybíróság kötelessége annak biztosítása, hogy az állami működést megtestesítő jogalkalmazói döntések összhangban álljanak a vállalt nemzetközi (emberi jogi) kötelezettségekkel, az Alkotmánybíróság ezen kötelezettségének teljesítése során sem terjeszkedhet túl az Alaptörvényből fakadó hatáskörein.
- [18] 3. Az Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei nem tartalmaznak arra vonatkozó kötelezettséget, hogy az államok kiépítik-e a társadalombiztosítás rendszerét, és ha igen, akkor azon belül milyen feltételek teljesülése

esetén, milyen típusú ellátásokat mekkora összegben tesznek elérhetővé. Az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke ugyanakkor kötelezi a részes államokat arra, hogy a természetes vagy jogi személyeket nem foszthatják meg a tulajdonuktól, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az egyes öregség, rokkantság vagy más élethelyzet esetén az állam által nyújtott ellátások kizárólag akkor tartozhatnak az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá, amennyiben az ellátás legalább részben korábbi járulékfizetési kötelezettség teljesítésén alapul, ebben az esetben ugyanis az érintett személy tulajdonjogi értelemben vett jogos várakozásként számíthat arra, hogy a személyében fennálló körülmények változatlanlansága, illetőleg az őt terhelő együttműködési kötelezettség maradéktalan teljesítése esetén a jövőben is részesülni fog abban az ellátásban, melyet számára a korábbi járulékfizetési kötelezettsége alapján megítéltek. Még ebben az esetben is jogosult azonban az állam a már megítélt ellátás összegének, illetőleg az ellátás folyósítása feltételeinek általános jelleggel, jogszabállyal történő megváltoztatására, amennyiben azt valamilyen nyomós közérdek fennálltával megfelelően megindokolja. A tulajdonhoz való jog természetéből az következik ugyanakkor, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá tartozó javak élvezetébe történő beavatkozás még ilyen megfelelő indok igazolása esetén is csak az elérni kívánt céllal arányos mértékben lehet jogszerű. Nem tekinthető arányosnak az ellátórendszer feltételeinek megváltoztatása akkor, ha az intézkedés eredményeként egyes érintett személyek másokhoz képest túlzott, aránytalan terhet kénytelenek viselni.

- [19] 4. Az Alkotmánybíróság az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkét nem önmagában, hanem az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint Magyarország által vállalt további nemzetközi kötelezettségek rendszerében értékelte jelen határozatában annak érdekében, hogy a magyar államot terhelő vállalt nemzetközi kötelezettség elvi tartalma pontosan meghatározható legyen. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a fogyatékossgal élő személyek jogainak védelme tekintetében egyértelműen azonosítható európai és nemzetközi szintű konszenzus létezik, melyet egyebek között a Magyarország által is megerősített, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény) is egyértelműen igazol.
- [20] A CRPD Egyezmény (melyet Magyarország a 2007. évi XCII. törvénnyel hirdetett ki, és melynek 177 részes fele van, beleértve az Európai Uniót mint nemzetközi szervezetet is) 28. cikke rögzíti a fogyatékossgal élő személyek jogát a megfelelő életszínvonalhoz, az életkörülményeik folyamatos javításához és a szociális védelemhez. Ezen jogosultság tartalmilag azonos a Magyarország által ugyancsak megerősített Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet) 9. és 11. cikkeivel, sajátossága pedig abban áll, hogy azt kifejezetten a fogyatékossgal élők számára rögzíti. A rendelkezés indoka, hogy a fogyatékossgal élő személyek a társadalom leginkább sebezhető csoportjai közé tartoznak, ekként esetükben a társadalom más csoportjaihoz képest valószínűbb, hogy saját erejükből nem képesek megteremteni a megfelelő életkörülményeiket.
- [21] A megfelelő életszínvonalhoz való jogot a fentiekén túlmenően tartalmazza továbbá az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 25. cikke, a faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló New York-i egyezmény 5(e) cikke (kihirdette: 1969. évi 8. törvényerejű rendelet), a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló New York-i egyezmény (kihirdette: 1982. évi 10. törvényerejű rendelet), illetőleg a gyermek jogairól szóló egyezmény 27. cikk (3) bekezdése (kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény) is.
- [22] A CRPD Egyezmény 28. cikk (2) bekezdése külön is megjelöli azokat az élethelyzeteket, amelyek tekintetében az egyezmény részes államai kötelesek biztosítani a fogyatékossgal élő személyek számára a szociális védelmet.
- [23] A CRPD Egyezmény 28. cikkének megfogalmazásából következik, hogy nem tekinthető az egyezménnyel összeegyeztethetőnek az az állami intézkedés, mely súlyos gazdasági-társadalmi közérdek (így például a szociális ellátórendszer fenntarthatósága, vagy éppen súlyos gazdasági válsághelyzet elkerülése) nélkül csorbítaná a szociális védelem már elért szintjét (*non-derogation*), hiszen az állam kizárólag ekkor térhet el a CRPD Egyezmény 28. cikkéből kifejezetten következő, az életkörülmények folyamatos javítására vonatkozó kötelezettségétől. A súlyos gazdasági-társadalmi közérdek kategóriája részben természetéből eredően, részben a fogyatékossgal élő személyek fokozott sérülékenysége miatt az állammal szemben az alapvető jogok korlátozásának általános mércéjéhez képest szigorúbb igazolási kötelezettséget támaszt az államokkal szemben. Még ilyen esetben sincs azonban lehetősége arra az államnak, hogy a szociális védelem szintjét oly mértékben csökkentse, hogy az már lehetetlenné tegye a fogyatékossgal élő személyek emberi méltósággal összeegyeztethetetlen megél-

hetését, ennek érdekében pedig szükséges meghatározni a szociális védelem minimumszintjét („*fixing social protection floors*”, lásd például: *CRPD Committee, Concluding Observations, European Union, CRPD/C/EU/CO/1, 4 September 2015, paras. 66–67.*)

- [24] A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 5. számú Általános Kommentárja (*General Comment No. 5., Persons with Disabilities*) külön is kiemeli, hogy a leginkább rászoruló társadalmi csoportok, így jelen esetben a fogyatékossgal élők számára az Egyezségokmány 2. cikk (2) bekezdéséből nem csupán az az állami kötelezettség következik, hogy az állam tartózkodjon a jogaik megsértésétől, hanem az is, hogy pozitív intézkedésekkel mozdítsa elő azok érvényesülését (*General Comment No. 5., para. 9.*). Figyelemmel arra, hogy az Egyezségokmány és a CRPD Egyezmény célkitűzései, illetőleg a két nemzetközi szerződés vonatkozó rendelkezéseinek szövegezése hasonlóak, ezért az Egyezségokmány Általános Kommentárok révén értelmezett rendelkezései a CRPD Egyezményre is megfelelően irányadóak.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekkel összefüggésben utal az alapvető jogok biztosának az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszára is, mely szerint „[a]z Európai Unió tagállamain belül a CRPD 28. cikkének megvalósítása nem elsősorban az élelemhez, ruházathoz és lakhatáshoz való jog, mint «szelvényjogok», hanem a megfelelő életkörülményeket biztosító szociális ellátások és a szociális védelemhez való jog útján történik.” Mindez azt jelenti, hogy az Európai Unió tagállamaiban, így Magyarországon is, a szociális biztonság megvalósítását az állam mindenekelőtt a megfelelő pénzbeli ellátás nyújtásával segíti elő, a jelen bírói kezdeményezés alapját képező ügy lényegi elemét pedig éppen ezen, a fentiek szerint nemzetközi jogilag vállalt kötelezettséggel is védett pénzbeli ellátások jelentős mértékű csökkentésének jogi megítélése képezi.
- [26] A CRPD Egyezmény 28. cikkén alapuló szociális védelem adott esetben az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá is tartozhat, amennyiben egy állam egyaránt részese a CRPD Egyezménynek és az Egyezménynek. Mindez azt jelenti, hogy a szociális védelem már elért szintjétől való visszalépés (a korábban megállapított ellátások összegének csökkentése) csak annyiban tekinthető jogszerűnek, amennyiben az a tulajdonhoz való joggal összefüggésben igazolható.
- [27] Az Alkotmánybíróság a CRPD Egyezmény értelmezésével kapcsolatosan végezetül arra is utal, hogy az Európai Unió saját jogán maga is részese a CRPD Egyezménynek. Mindez azt jelenti, hogy az Unió által megkötött nemzetközi megállapodásoknak a másodlagos uniós joggal szembeni elsőbbségéből következően nem csupán a részes államok nemzeti jogát, hanem a másodlagos uniós jogot is úgy kell értelmezni, hogy az összhangban legyen a CRPD Egyezménnyel [C-335/11. és C-337/11. számú egyesített ügyek, *HK Danmark ügy*, 28–30. pontok, ECLI:EU:C:2013:222]. Mindez azt jelenti, hogy a CRPD Egyezmény rendelkezéseit egyaránt figyelembe kell venni a releváns nemzetközi jog, uniós jog és nemzeti jog (és így végső soron a jogrendszer teljes spektruma) értelmezése során.
- [28] Mindezen szempontok figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az EJEK Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkéből levezethető, jelen határozat 3. pontjában összefoglalt elvi tartalom lényegében azonos a Magyarország által vállalt további nemzetközi kötelezettségekből, így különösen a CRPD Egyezmény 28. cikk (2) bekezdéséből következő tartalommal.
- [29] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a fogyatékossgal élő személyek 2011. december 31. napját megelőzően megítélt ellátásait az Mmtv. mennyiben alakította át, és ezen rendelkezések mennyiben egyeztethetők össze az Egyezményből mint az indítványozó által megjelölt nemzetközi szerződésből fakadó követelményekkel.
- [30] 5.1. Az Országgyűlés 2011. december 20. napján fogadta el az Mmtv.-t, amely 2012. január 1. napjától kezdődően a megváltozott munkaképességű személyek számára immáron nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátást biztosít, melyek jövedelem pótló jellegűek, azaz azok megállapítására csak akkor és annyiban kerülhet sor, amennyiben az ellátásra jogosult az egészségi állapota miatt nem tud dolgozni. Az Mmtv. elfogadására a Széll Kálmán Terv 11. Adósság és Akcióterv alcímet viselő fejezete 6. pontjának végrehajtása érdekében került sor, amely értelmében „az államháztartási egyensúly fenntartása megkívánja, hogy a költségvetés takarékoskodjon azokkal az állami kiadásokkal, amelyek esetében az állampolgár – állami ellátás igénybevétele helyett – aktív részese lehet a társadalmi értékteremtésnek, és annak, hogy önmaga ellátásáról gondoskodik.” Az Alkotmánybíróságnak jelen bírói kezdeményezés keretei között azt a kérdést kellett megvizsgálnia, hogy az átalakítás eredményeként egyes, az Mmtv. hatályba lépését megelőzően rokkantsági nyugdíjban részesült ellátásra jogosultak az átalakítás eredményeként közvetlenül a jogszabályból fakadóan, annak mérlegelést nem tűrő alkalma-

zása eredményeként olyan túlzott terhet viselnek-e, ami már ellentétes az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével.

- [31] 5.2. Az Mmtv. több rendelkezése is vonatkozik a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított pénzbeli ellátásokra. Az Mmtv. 31. §-a előírta a nyugdíjellátásban részesülők és a nyugdíjkorhatárt 2011. december 31. napjáig betöltő személyek rokkantsági nyugdíjának öregségi nyugdíjként való továbbfolyósítását. Az Mmtv. 32. §-a értelmében a korábban I–II. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, illetőleg a nyugdíjkorhatárt öt éven belül betöltő III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, a nyugdíjkorhatárt betöltött és a korhatárt öt éven belül betöltő rendszeres szociális járadékban vagy átmeneti járadékban részesülők ellátását rokkantsági ellátásként folyósította tovább az állam. Az Mmtv. 33. §-a alapján a korábban III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban vagy rendszeres szociális járadékban részesülők ellátása rehabilitációs ellátássá alakult át az átmeneti időszakban a korábbiakhoz képest változatlan összeggel, a jogosult pedig 2012. március 31. napjáig kérhette az egészségi állapotának komplex újraminősítését, melynek elmaradása esetén a rehabilitációs ellátás 2012. május 1. napjával megszüntetésre került.
- [32] Az Mmtv. 2012. január 1. napján hatályos rendelkezése még azt írta elő, hogy az első felülvizsgálatot követően a rokkantsági ellátás összege megegyezik a megállapítást megelőző hónapra járó ellátás összegével, függetlenül a felülvizsgálatra kötelezett személy állapotától. Az Mmtv.-nek az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVIII. törvénnyel beiktatott 33/A. §-a teremtette meg annak lehetőségét, hogy az ellátás összege kövesse az egészségi állapot változását, és ekként az érintettek az Mmtv. hatálybalépését megelőzően folyósított ellátásukhoz képest eltérő (adott esetben számottevően alacsonyabb, akár a korábbi ellátás 50 %-át sem elérő) összegű rokkantsági ellátásra legyenek csak jogosultak. Az Mmtv. 2012. július 26. napjától hatályos 33/A. § (4) bekezdése pedig akként rendelkezett, hogy amennyiben az első felülvizsgálatot 2012. január 1. napját követően, de még a módosítás hatálybalépését megelőzően végezték el, a hatóságnak az ellátás összegét újra kellett számolnia, és a módosításról 2012. október 31. napjáig kellett döntenie. Miközben az Mmtv. 2012. július 26. napján hatályba lépett módosítása egyfelől megteremtette tehát annak a lehetőségét, hogy azok számára, akiknek az egészségi állapota romlott a korábbi vizsgálat eredményéhez képest, magasabb összegű ellátást állapítsanak meg, addig ez a rendelkezés másfelől a korábban megállapított ellátás összegének csökkentésére is lehetőséget biztosított az egészségi állapot kedvező irányba történő változása esetére. Az ellátás összegének csökkentése különösen súlyosan érintette azon jogosultakat, akiknek a komplex felülvizsgálata és ennek nyomán az ellátásuk ismételt megállapítása már megtörtént, és így joggal remélhették ellátásuk összegének változatlanságát a komplex felülvizsgálatuk eredményeként meghozott határozatban foglaltak szerinti feltételekkel, a határozatban meghatározott időpontig. Az ellátás összege csökkentésének lehetősége ugyanakkor generális jelleggel, valamennyi ellátásra jogosult esetében alkalmazható szabály az egészségi állapotuk javulása esetén.
- [33] Az Alkotmánybíróságnak mindezen szempontok figyelembevételével egyaránt meg kellett vizsgálnia azt az esetet, hogy az Mmtv. mely esetekben rendeli alkalmazni (illetőleg a joggyakorlat mely esetekben alkalmazza) a 12. § (1) bekezdés a) pontját (azaz lényegében az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontját), illetőleg a 12. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásának eredményét.
- [34] 5.3. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy összeegyeztethető-e az Egyezménnyel azon esetek köre, amikor az Mmtv. [jelen esetben a 33/A. § (1) bekezdésével] alkalmazni rendeli a 12. § (1) bekezdés a) pontját. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal az Abtv. 52. § (2) bekezdésére, melynek értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik, de ez a rendelkezés nem érinti az Alkotmánybíróságnak a 28. § (1) bekezdésben, a 32. § (1) bekezdésben, a 38. § (1) bekezdésben és a 46. § (1) és (3) bekezdésben meghatározott, hivatalból megtehető megállapításokra vonatkozó hatáskörét, valamint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglaltakat {hasonlóan lásd: 6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [7]}.
- [35] Az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a felülvizsgálatot követően a rokkantsági ellátás összegét a 12. § (1) bekezdés szerint kell megállapítani azzal, hogy az – az állapotjavulás kivételével – nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél. Mindebből az következik, hogy a rokkantsági ellátás összegének kiszámítására vonatkozó szabályt az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontjának megfelelően csak az ellátásra jogosult állapotjavulása esetén kell alkalmazni, állapotjavulás hiányában a korábban megállapított rokkantsági ellátás mértéke nem csökkenthető. Az Mmtv. kifejezetten (így például az értelmező rendel-

- kezelések között) nem határozza meg ugyanakkor az állapotjavulás fogalmát. Az egészségi állapot fogalmát a törvény úgy határozza meg, hogy az „az egyén fizikai, mentális, szociális jóllétének betegség, illetve sérülés után kialakult vagy veleszületett rendellenesség következtében fennálló tartós vagy végleges kedvezőtlen változásait (a továbbiakban: egészségkárosodás) figyelembe véve meghatározott állapot” [Mmtv. 1. § (2) bekezdés a) pont].
- [36] Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában úgy foglalt állást, hogy az Mmtv. végrehajtására kiadott, a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet a korábbi szakmai szabályokat jogszabályi szintre emelte, azonban a minősítés szakmai szempontjai nem változtak. A jogszabályi szintre emelés indoka az egészségkárosodáson alapuló ellátások, így a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai ügyében hozott döntések megalapozása, valamint az volt, hogy a döntések bírósági felülvizsgálata során az egészségi állapot szakkérdését az igazságügyi orvosszakértők szintén a rendeletben meghatározott szakmai szabályok alkalmazásával vizsgálják. Állapotváltozásról akkor beszélhetünk, ha a felülvizsgálat során megállapított, az Mmtv. 3. § (2) bekezdése szerinti minősítési kategória eltér a felülvizsgálatot megelőzően megállapított minősítési kategóriától, vagyis az egészségkárosodás és az egészségi állapot mértékében változás következett be.
- [37] A MEOSZ az Alkotmánybíróság megkeresésére külön is kiemelte, hogy a 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet a korábban alkalmazott irányelvhez képest több ponton is megváltoztatta a betegségek, állapotok által előidézett egészségkárosodásként megállapítható százalékos mértékeket, ami sok esetben azt eredményezte, hogy egy adott személy az új minősítés alapján annak ellenére került a korábban megállapítottnál alacsonyabb kategóriába, hogy a valóságban egészségi állapotában változás nem következett be. Ráadásul elmaradt annak a jogszabályban történő rögzítése is, hogy a 2012-től a megváltozott munkaképesség megállapítására alkalmazott minősítési kategóriák (B1, B2, C1, C2, D, E) milyen, 2012 előtt alkalmazott minősítési kategóriának feleltethetők meg, továbbá mind a 2008-ban bevezetett, mind pedig a 2012-től irányadó minősítési rendszer esetében elmaradt annak szabályozása, hogy a korábbi minősítéssel rendelkezők esetében milyen módon lehet az esetleges állapotváltozást, illetve annak mértékét megállapítani.
- [38] Az Emberi Erőforrások Minisztériuma kifejtette az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, hogy a Kúria több ítéletében is rögzítette: jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában a bíróságnak nincs más lehetősége, mint a korábbi és későbbi egészségkárosodási mértékek összehasonlítása (lásd például: a Kúria Mfv.III.10.408/2014/4, Mfv.III.10.117/2015/6, Mfv.III.10.577/2015. számú ítéletei). Az alsóbb fokú bíróságok ugyanakkor több esetben is úgy döntöttek, hogy önmagában a szakmai irányelvek változása miatt a százalékos értékekben bekövetkező változás még nem tekinthető az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja szerinti állapotjavulásnak (lásd például: Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.412/2013/17. számú ítélet, de ugyanígy foglalt állást a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is az 1.M.391/2016/9. számú, a jelen bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben).
- [39] Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kifejezetten úgy ítélte meg, hogy „[p]usztán a százalékos értékek módosulása és a jogszabályi környezet változása nem lehet az állapotváltozás, különösen az állapotjavulás fogalmával. Az állapotjavulás nem pusztán jogkérdés, hanem ténykérdés; minden esetben az ellátásra jogosult személy fizikai állapotának változásán, és nem pedig a jogszabályi környezet változásán kell alapulnia.” Az alapvető jogok biztosa azt is hangsúlyozta, hogy „hivatalom tapasztalatai szerint is történtek olyan esetek, amikor az igénylők orvosszakértői véleménnyel igazolt tényleges egészségi állapota nem javult ugyan, ám a jogi környezet megváltozásával az új rendszerben mégis »állapotjavulásként« került értékelésre az egészségi állapotuk, ami az érintett személyek ellátásának megszüntetését, illetve drasztikus mértékű csökkentését eredményezte.” Az alapvető jogok biztosának ezen megállapítását a MEOSZ állásfoglalása is megerősítette, és részletes kimutatásokkal támasztotta alá.
- [40] Tekintettel arra, hogy sem az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja, sem pedig a törvény más rendelkezése nem határozza meg kifejezetten az „állapotjavulás” fogalmát, ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja „állapotjavulás kivételével” fordulata az idézett, egymást kizáró értelmezési eredmények közül mely esetben tekinthető olyannak, mint amely összhangban van az Egyezményvel.
- [41] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben kiemeli: ellentétes az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkével az a szabályozás, mely a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak rendszerét oly módon alakítja át, hogy annak eredményeként az egyének az átalakítással összefüggésben túlzott terhet viselnek. Túlzottnak tekinthető a terhelés akkor, ha az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül, pusztán az ellátórendszer jogi kereteinek megváltozása miatt a fogyatékosokkal élő személyek jogi értelemben vett állapota

anélkül javul és ezáltal az őket megillető ellátás összege anélkül csökken, hogy az érintett személyek tényleges fizikai állapota valójában megváltozna. Ebben az esetben ugyanis nincs olyan, az ellátásra jogosult személy oldalán értékelhető valódi körülményváltozás, amely az ellátás összegének felülvizsgálatát lehetővé tenné az állam számára. Az Alkotmánybíróság ugyancsak utal arra, hogy az Egyezmény vonatkozó rendelkezése összhangban van Magyarország egyéb vállalt nemzetközi kötelezettségeivel, így különösen a CRPD Egyezmény 28. cikkével is.

- [42] Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az Egyezmény mint Magyarország által nemzetközi szerződéssel vállalt nemzetközi kötelezettség érvényesülése kötelezettségének az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következő biztosítása érdekében alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy az Mmtv. 33/A. § § (1) bekezdés a) pontjának „– az állapotjavulás kivételével –” szövegrésze kizárólag azon ellátásra jogosultak esetén alkalmazható, akiknek nem csak a jogszabályok szerinti kategóriák és értékek alapján meghatározott jogi értelemben vett állapota, hanem az élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota is kedvezően változott. Csak az ilyen, az élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapot-javulás értékelhető ugyanis az ellátásra jogosult személy állapotában bekövetkező valódi javulásként, mely értelmezés összhangban áll az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével és az EJOB gyakorlatával. Annak vizsgálata ugyanakkor, hogy az egyes egyedi ügyek ellátásra jogosult kérelmezői megfelelnek-e ennek a követelménynek, minden esetben az ügyben eljáró bíróságok kötelezettsége, és nem pedig az Alkotmánybíróság hatásköre.
- [43] 6. Az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja [illetőleg az indítvánnyal nem támadott 12. § (2) bekezdés a) pontja] a rokkantsági ellátás összegét határozza meg azon nevesített esetekben, amikor a megváltozott munkaképességű személy egészségi állapota alapján foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható lenne, azonban jogszabályban meghatározott egyéb értékelendő személyes körülményei miatt rehabilitációja nem javasolt [3. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja], vagy pedig foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, azonban a kérelem benyújtása vagy a felülvizsgálat időpontjában az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig hátralevő időtartam az 5 évet nem haladja meg [5. § (2) bekezdés a) pontja].
- [44] Az Mmtv. 12. §-a mint az ellátás összege meghatározásának általános szabálya értelmében különbséget kell tenni az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja szerinti havi átlagjövedelemmel rendelkező, és azzal nem rendelkező ellátásra jogosultak között. Az Mmtv. indítvánnyal támadott 12. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a rokkantsági ellátás összege a havi átlagjövedelemmel rendelkező ellátásra jogosultak esetében a havi átlagjövedelem 40 százaléka, de legalább az alapösszeg 30 százaléka, és legfeljebb az alapösszeg 45 százaléka. A havi átlagjövedelemmel nem rendelkező ellátásra jogosultak esetében a rokkantsági ellátás összege az Mmtv. 12. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az alapösszeg 30 százaléka.
- [45] A 359/2017. (XI. 30.) Korm. rendelet 11. §-a értelmében a 2017. december 31-ét követő kezdő időponttól megállapított rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásra való jogosultság esetén az Mmtv. 9. §-a és 12. §-a szerinti alapösszeg mértéke 98 890 forint, ekként az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása során a 2017. december 31. napját követően megállapítható rokkantsági ellátás minimális összege 29 670 forint, maximális összege pedig 44 500 forint.
- [46] Az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja kizárólag a rokkantsági ellátás összegét tartalmazza, a szabály alkalmazásának eseteit az Mmtv. más (az indítvánnyal közvetlenül nem támadott) rendelkezései jelölik ki. A Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségek egyikéből sem, ekként tehát az Egyezményből sem vezethető le egy meghatározott összegű ellátásra való alanyi jogosultság, függetlenül attól, hogy Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeiből, így különösen a CRPD Egyezmény 28. cikkéből következően az állam köteles a fogyatékossgal élő személyek számára a megfelelő életminőség biztosítására, az életkörülményeik folyamatos javítására, illetőleg a szociális védelem biztosítására. Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Mmtv. kizárólag a rokkantsági ellátás összegét meghatározó rendelkezése önmagában nem lehet ellentétes az Egyezménnyel mint nemzetközi szerződéssel. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.
- [47] 7. Az Alkotmánybíróság végezetül ugyancsak hivatalból eljárva azt vizsgálta meg, hogy – figyelemmel az 5. pontban rögzített alkotmányos követelmény tartalmára is – milyen eredményre vezet a megváltozott munkaképességű személyek rokkantsági ellátásának összege tekintetében az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja akkor, ha annak alkalmazását kifejezetten az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja rendeli el.

- [48] Miközben az ellátásra jogosultak számára a kizárólag az Mmtv. rendelkezései alapján megállapításra kerülő rokkantsági ellátás összegszerűségének mértéke alkotmányosan nem kifogásolható, eltérő jogi megítélés alá esik az ellátásra jogosultak azon csoportja számára megállapításra kerülő rokkantsági ellátás összege, akiknek tényleges fizikai állapot-javulására tekintettel az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja szerinti ellátást rendeli megállapítani az Mmtv. hatályba lépését megelőzően folyósított rokkantsági nyugellátásuk helyett. Ebben az esetben ugyanis nem egy újonnan megállapításra kerülő ellátás szabályozási környezetét, hanem egy korábban, az Mmtv. hatálybalépését megelőzően már az állam által jogerős közigazgatási vagy bírósági határozat alapján megítélt ellátás átalakítására vonatkozó szabályozást kell alkotmányosan értékelni.
- [49] Az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a rokkantsági ellátás összege az állapotjavulás kivételével nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél. Abban az esetben azonban, ha az ellátásra jogosult állapota javul, a rokkantsági ellátás összegét az Mmtv. általános szabályainak megfelelően kell megállapítani.
- [50] Mindez azt jelenti, hogy amennyiben az ellátásra jogosult egészségi állapotában javulás következik be, akkor az ellátás összegét oly módon kell megállapítani, hogy a rokkantsági ellátás összege az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja szerinti maximális összeget nem lépheti túl, és az a havi átlagjövedelem 40 százaléka, de legfeljebb az Mmtv. szerinti alapösszeg 45 %-a, lényegében függetlenül attól, hogy az ellátásra jogosult számára 2012. január 1. napját megelőzően folyósított rokkantsági nyugdíj összege mekkora volt. Miközben az Mmtv. 34. § (5) bekezdése a 2011. december 31-én rehabilitációs járadékban részesülő személyek Mmtv. szerinti ellátásainak megállapítása esetére tartalmaz olyan kiegészítő szabályt, hogy amennyiben az az ellátásra jogosult számára kedvezőbb, havi átlagjövedelemként a megszűnést megelőző hónapra járó rehabilitációs járadék összegének 140 százalékát kell figyelembe venni, addig az Mmtv. sem hasonló átmeneti rendelkezést nem tartalmaz a 2011. december 31-ig folyósított rokkantsági nyugdíjak vonatkozásában, sem pedig arra nem biztosít lehetőséget, hogy a korábbi rokkantsági nyugdíj összegét megalapozó biztosítási jogviszony időtartama, illetőleg a járulékfizetés alapját képező jövedelem összege képezze a rokkantsági ellátás kiszámításának alapját. Az Mmtv. eljáró hatóságok, illetőleg bíróságok által kötelezően alkalmazandó rendelkezései ugyancsak nem teszik lehetővé az ellátásra jogosult tényleges fizikai állapotában bekövetkező javulás mértékének figyelembevételét akkor, amikor a rokkantsági ellátás összege az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja szerint kerül meghatározásra.
- [51] Ezzel egyezően foglalt állást a MEOSZ is az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, amikor kifejtette, hogy „[a] rokkantsági ellátás vonatkozásában az (1) bekezdés a) pontja az új ellátások kiszámítására vonatkozó 12. § szabályait rendeli alkalmazni azzal, hogy a 2011. december 31-én járó ellátás bizonyos %-át tekintti a törvény havi átlagjövedelemnek. A régebbi ellátás tehát mindössze ennyiben játszik szerepet az új ellátás kiszámítása tekintetében.”
- [52] Mindezekre figyelemmel egyértelműen azonosítható egy olyan csoport (így különösen azon, 2012. január 1. napját megelőzően rokkantsági nyugdíjban részesült ellátásra jogosultak, akik a korábbi járulékfizetésükre, illetőleg szolgálati idejükre tekintettel az Mmtv. szerint maximálisan megállapítható rokkantsági ellátás összegét lényegesen meghaladó mértékű rokkantsági nyugdíjban részesültek), akikre az Mmtv. által bevezetett szabályozás már önmagában is aránytalan terhet ró azáltal, hogy nem teszi lehetővé sem a korábbi ellátásuk összegének, sem a korábbi szolgálati idejüknek és járulékfizetés alapját képező jövedelmük mértékének, sem pedig a tényleges fizikai állapot-javulásuk mértékének értékelését a rokkantsági ellátásuk Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja által alkalmazni rendelt Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja szerinti megállapítása során. A szabályozás további hiányossága, hogy az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja szerinti rokkantsági ellátás megállapítása során az ellátás összege meghatározásának alapja minden esetben az átlagjövedelem, ami korábbi, 2012. január 1. napját megelőzően megítélt rokkantsági nyugdíj folyósítása esetén nem az ellátásra jogosultak rokkantsági nyugdíj meghatározásához alapul vett jövedelme, hanem az ezen jövedelemből számított, és annak mértékét nyilvánvalóan el nem érő rokkantsági nyugdíj. Mindez azt jelenti, hogy az Mmtv. vonatkozó rendelkezései értelmében a szabályozás hiányosságából adódóan még azonos szolgálati idő és járulékfizetés alapját képező jövedelem esetén is alacsonyabb összegű ellátásra válhatnak jogosulttá azok, akik az Mmtv. hatályba lépésének időpontjában már rokkantsági nyugdíjban részesültek, azon ellátásra jogosultakhoz képest, akik az Mmtv. hatályba lépését követően válnak csak rokkantsági ellátásra jogosulttá.
- [53] A szabályozás hiánya ezen csoport helyzetét különösen súlyossá teszi az állapotukból következő fokozott sérülékenységük miatt, melyre tekintettel részben az Egyezményből, részben pedig a CRPD Egyezményből követ-

kezően a jogalkotót kifejezetten további, ezen csoportot védő külön intézkedések meghozatalának kötelezettsége is terheli.

- [54] Miként arra az Alkotmánybíróság jelen határozatában már rámutatott, Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeiből, így különösen az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkéből az következik, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszere indokolt átalakítása során az egyes ellátásra jogosult egyének nem viselhetnek az átalakítással összefüggésben túlzott terhet. Túlzottnak tekinthető a teher akkor, ha az érintett fogyatékossgal élő személyek tényleges fizikai állapotának kismértékű javulása az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül az ellátásuk összegének állapotjavulásukat nyilvánvalóan aránytalan mértékben meghaladó, jelentős csökkentésével jár.
- [55] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A 46. § (2) bekezdés a) pontja értelmében a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósult meg.
- [56] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint egyértelműen megállapítható, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja által alkalmazni rendelt 12. § (1) bekezdés a) pontja nem csupán kivételes, egyedi esetekben okozza a 2012. január 1. napját megelőzően megítélt rokkantsági nyugdíj jelentős, adott esetben akár az 50 %-ot is meghaladó mértékű csökkenését, melynek indoka, hogy a szabályozás nem teszi lehetővé sem az ellátásra jogosultak esetében a korábban folyósított ellátásuk összegének, sem korábbi szolgálati idejük és járulékfizetés alapját képező jövedelmük mértékének, sem pedig a tényleges fizikai állapot-javulás mértékének értékelését a rokkantsági ellátás összegének meghatározása során, oly módon vezet az Egyezménnyel mint nemzetközi szerződésekkel ellentétes eredményre az egyes rokkantsági ellátásra jogosult személyek ellátása összegének megállapítása során, hogy ettől az eredménytől sem az eljáró hatóságok, sem pedig az eljáró bíróságok a jogszabály szövegéből következően nem térhetnek el.
- [57] Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, ugyanis a jogalkotó az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontját az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alá tartozó esetekben (azaz a 2012. január 1. napját megelőzően megítélt ellátások esetében) oly módon rendelte alkalmazni, hogy ezzel egyidejűleg nem alkotott olyan szabályokat, melyek lehetővé teszik az ellátás összegének meghatározása során az ellátásra jogosultak élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota javulásának mértéke, illetőleg a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított ellátás összege figyelembevételét. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. március 31. napjáig tegyen eleget.
- [58] 8. A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [59] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, ugyanakkor fontosnak tartom az alábbiak kiemelését.
- [60] 1. Az adott ügy részben annak a kérdésnek a vizsgálatát tette szükségessé, hogy az Alkotmánybíróság miként tudja gyakorolni az Abtv. 32. § (2) bekezdésén alapuló hatáskörét az olyan nemzetközi szerződések vonatkozásában, amelynek autentikus értelmezése nemzetközi bíróság joghatósága alá tartozik. Mennyiben kötik az Alkotmánybíróságot ilyen esetben a nemzetközi szerződés értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatában megjelenő értelmezési szempontok.
- [61] Ezzel összefüggésben fontosnak tartom kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a 6/2014. (II. 26.) AB határozatban rámutatott, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése azt a kötelezettséget rója az államra, hogy nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítsa a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Hivatkozott az Alkotmánybíróság a 7/2005. (III. 31.) AB határozatban foglaltakra, és megerősítette, hogy „a jogállamiság alkotmányos elve [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, jelenleg: Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] jelenti egyrészt a jogalanyok belső jognak (az Alkotmánynak és az alkotmányos jogszabályoknak) való alávetettségét, másrészt a magyar állam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelést. A jogállamiság tételéhez képest az Alkotmány 7. § (1) bekezdése speciális alkotmányos rendelkezés, amely a belső jogi rendelkezések és a vállalt nemzetközi kötelezettségek egymáshoz való viszonyát rendezi. A nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása (adott esetben a szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését magába foglaló Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdéséből fakadó köteletség, amely attól a pillanattól fennáll, amikortól a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot [ABH 2005, 83, 85-87.]” (Indokolás [29]–[30]). A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megszegése tehát nem csupán az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésével, de a jogállamiságot biztosító B) cikk (1) bekezdésével is ellentétes.
- [62] 2. Magyarország 1992-ben csatlakozott az Egyezményhez. Az Egyezményt az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki, amely így a magyar jogrendszer részévé vált. Az Egyezmény 32. Cikke szerint az EJEB joghatósága az Egyezmény és az ahhoz csatlakozó jegyzőkönyvek értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos minden olyan ügyre kiterjed, amelyet az Egyezmény 33., a 34. vagy 47. Cikknek megfelelően elé terjesztettek. E rendelkezésre is figyelemmel megállapítható, hogy az Egyezményben meghatározott egyes szabadságok értelmezésének autentikus forrása az Egyezmény.
- [63] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban rámutatott, hogy az Egyezménynek az egyes alapvető szabadságokkal kapcsolatos jogértelmezését az Alaptörvényben nevesített alapvető jogok vonatkozásában nem hagyhatja figyelmen kívül akkor, ha az Alaptörvény ugyanúgy fogalmazza meg az alapvető jog lényegi tartalmát, mint az Egyezmény. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint az EJEB által kibontott jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdés] következően ugyanis az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell az EJEB joggyakorlatát, és az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321; megerősítette: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30]; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [48]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [64] A fentiekből következően az Alkotmánybíróság gyakorlatában az EJEB jogértelmezése és az ezen alapuló jogvédelem az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog alkotmányos tartalmaként, a kialakított alapjogvédelem minimális szintjeként jelenik meg. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az esetjogi ítélkezés természetéből eredően mindig az adott ügy körülményeitől függ, hogy az EJEB milyen végkövetkeztetésre jut. A bíróság esetjogának

azonban vannak olyan területei, ahol jól áttekinthető elvrendszert hozott létre, ezt nevezik ún. jól megalapozott esetjognak (*well-established case-law*). Erre az Alkotmánybíróságnak valamennyi hatásköre gyakorlása során figyelemmel kell lennie.

- [65] 3. Az adott ügyben ezért, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság több úton is eljuthatott a rendelkező részben foglalt döntéshez. Ennek egyik lehetőségét az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja (Abtv. 32. §) teremti meg (3.1. pont, indokolás [66]–[63]), míg másik megoldásként az Abtv. 46. § (1) bekezdésén alapuló – az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló – jogkövetkezmény alkalmazása folytán (3.2. pont, indokolás [69]–[71]) merülhet fel.
- [66] 3.1. Az adott esetben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontján (Abtv. 32. §-án) alapuló hatáskörében járt el. Ebből következően az Alkotmánybíróságnak nem egy, az Alaptörvényben meghatározott alapvető joggal összefüggésben kellett vizsgálnia az EJEK gyakorlatát, hanem közvetlenül kellett értelmeznie az Egyezmény érintett rendelkezését (Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikk).
- [67] Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak ilyen esetben, vagyis ha az Egyezmény valamely rendelkezését az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére figyelemmel közvetlenül értelmezi, fokozott körültekintéssel kell eljárnia, különösen akkor, ha olyan jogértelmezési kérdésben kell kialakítania álláspontját, amelyet az EJEK kifejezetten – a konkrét ügy tényállása mellett – még nem vizsgált. Ilyenkor az érintett alapvető szabadság gyakorlatával összefüggő joggyakorlat feltárása elengedhetetlen. A konkrét esetben ezért – az indítványban is hivatkozott – *Nagy Béláné kontra Magyarország* [[GC], (53080/13), 2016. december 13.], *Baczúr kontra Magyarország* [(8263/15), 2017. március 7.], *Lengyel kontra Magyarország* [(8271/15), 2017. július 18.] ügyekben meghozott határozatokban megjelenő értelmezési szempontokat vizsgálnia kellett volna, és döntését erre kellett volna alapítania.
- [68] A kifejtettek alapján tehát nem értek egyet a jelen határozat indokolásában foglalt azon megállapítással, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hazai jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését [...] akkor állapíthatja meg, ha annak egyetlen lehetséges értelmezése és adott esetben mérlegelést nem tűrő alkalmazása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti vállalt nemzetközi kötelezettség megsértése” (Indokolás [16]). Véleményem szerint ez a megállapítás nem következik az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából, és indokolatlanul szűkíti az Alkotmánybíróság döntési jogkörét az Abtv. 32. §-án alapuló eljárásokban.
- [69] 3.2. Az adott esetben ugyanakkor, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság döntését az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pontjára is alapíthatta volna. E rendelkezés értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet felhívja feladatának teljesítésére. Jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos [Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pont]. E jogkövetkezmény alkalmazása során pedig az Alkotmánybíróság nincs kötve az indítványban megjelölt alkotmányossági kérelemhez [Abtv. 52. § (2) bekezdés].
- [70] Az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pontjának alkalmazása során is, álláspontom szerint, az Alkotmánybíróságnak abból kell kiindulnia, hogy a magyar alkotmányos mércék kidolgozásakor a jogvédelem minimális követelményeiként érvényesíti az egyezményt értelmező EJEK joggyakorlatának szempontjait {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, megerősítette: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [25]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [71] Ebből következően az EJEK esetjogát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésein keresztül is érvényesítheti, és az érdemi vizsgálatot nem szükséges közvetlenül az Egyezményre alapoznia. Az adott esetben ezért az Alkotmánybíróság az indítványban állított alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben is vizsgálhatta volna, mert – a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat szerint – az „Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogok Bizottság ítélezésével” {64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380., megerősítette a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154]}.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [72] 1. A nemzetközi szerződésbe ütközést állító indítványnak megfelelően a többségi határozat a támadott szabályozást az Egyezményvel, konkrétan annak Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkével vetette össze.
- [73] Az Egyezmény rendelkezéseinek az értelmezésekor nem hagyható figyelmen kívül, hogy azokat az EJEB hogyan értelmezi. Az Alkotmánybíróság ezt az elvi megközelítést fogadta el – lényegében teljes egyetértésben – fél évvel ezelőtt meghozott határozatában, s ezt ismeri el a jelenlegi határozat (III. 2. pont, Indokolás [15] és köv.) is: „[a]z Alkotmánybíróság az EJEB ítéleteinek saját döntéseire gyakorolt hatásával kapcsolatosan korábban már rögzítette, hogy »a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi« [3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]]”. Precedensünkben arra tekintettel jártunk el, hogy „[a] konkrét ügyben a hivatkozott nemzetközi szerződés az Egyezmény. Az Egyezmény 32. cikk (1) bekezdése alapján az Egyezmény értelmezésére az EJEB jogosult (autentikus értelmező), ezért az Alkotmánybíróság áttekintette az EJEB gyakorlatát az Egyezmény [...] cikkével összefüggésben, majd megvizsgálta, hogy az indítványozó bíró által előadottak megalapozzák-e a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását” (Indokolás [22]).
- [74] Ehhez képest nehezen érthető, hogy az EJEB döntéseiből kibontakozó joggyakorlat ismertetése (értelemszerűen az azt alátámasztó ítéletek hivatkozásával együtt) hogyan mellőzhető az indokolásunkból, ha nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során az Egyezményvel való összhang elbírálása a kérdés.
- [75] Az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogból eredő követelményeket a határozat a III.5.3. pontjában (Indokolás [34]–[42]) ismerteti, anélkül azonban, hogy az EJEB egyetlen döntésére is hivatkozna. De a határozat indokolása az abba foglalt megállapításokat önálló – nemzetközi jogi vagy alkotmányjogi – érveléssel sem támasztja alá. Ezáltal az Egyezményben absztrakt szinten megfogalmazott tulajdon védelméhez (javak tiszteletben tartásához) való jog tartalma gyakorlatilag indokolás nélkül kerül meghatározásra (még akkor is, ha éppenséggel tartalmilag ugyanazokat a követelményeket jeleníti meg, mint amelyek az EJEB joggyakorlata). Az alkotmánybírósági döntés nyilvánosság előtti alátámasztására hivatott érvelés nélkül a határozatunkban szereplő értelmezés *ex cathedra* kijelentésnek minősül, kifelé az önhatalmú és partalan jogászkodás látszatát keltheti. Ez a módszer a jövőben – más, az Egyezménybe ütközést vizsgáló ügyekben – ténylegesen magában is rejti az önkényes jogértelmezés kockázatát.
- [76] 2. A jelen ügyben az indítványozó bíró az egyezményesértés indokaként hivatkozott rá, hogy a rokkantságra, illetve megváltozott munkaképességre tekintettel nyújtott ellátás nagymértékű csökkentését az EJEB több döntésében, így különösen a *Nagy Béláné kontra Magyarország* {[GC], (53080/13), 2016. december 13.}, *Baczúr kontra Magyarország* [(8263/15), 2017. március 7.] és *Lengyel kontra Magyarország* [(8271/15), 2017. július 18.] ügyekben egyezményesértőnek ítélte. Mindhárom ügy kérelmezője az Mmtv. hatályba lépését megelőzően rokkantsági nyugdíjban részesült, mely rokkantsági nyugdíj átalakítását követően vagy teljesen elveszítették járandóságukat (*Nagy Béláné kontra Magyarország* ügy), vagy pedig az jelentős mértékben, a korábbi ellátás kevesebb mint felére csökkent (*Baczúr kontra Magyarország* ügy, illetőleg *Lengyel kontra Magyarország* ügy), miközben a kérelmezők tényleges egészségi állapota számottevően nem változott, annak ellenére, hogy az egészségi állapotuk jogi minősítése szerint állapotuk formálisan javult. Egyik ügyben sem merült fel arra vonatkozó adat, hogy a kérelmezők valaha is rosszhiszeműen jártak volna el, vagy elmulasztották volna az együttműködési kötelezettségüket. Az EJEB megítélése szerint Magyarország igazolt olyan súlyos törvényes gazdasági-társadalmi közérdeket, melyre tekintettel az ellátórendszer átalakításának indokoltsága elfogadható, azonban az ily módon törvényesen igazolt beavatkozás nem tekinthető arányosnak akkor, ha az egyes egyének az átalakítással összefüggésben túlzott terhet viselnek. Túlzottnak tekinthető a teher akkor, ha az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül, pusztán az ellátórendszer jogi kereteinek megváltozása miatt a fogyatékosággal élő személyek jogi értelemben vett állapota anélkül javul és ezáltal az őket megillető ellátás összege anélkül csökken, hogy az érintett személyek tényleges fizikai állapota valójában változna. Ugyancsak túlzottnak tekinthető a teher akkor, ha az érintett fogyatékosággal élő személyek tényleges fizikai állapotának kismértékű javulása az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül az ellátásuk összegének állapotjavulásukat nyilvánvalóan aránytalan mértékben meghaladó, jelentős csökkentésével jár.
- [77] Döntéshozatalunk során az indítvány elbírálásának alapját képező jól megalapozott esetjog feltárása érdekében az indítványban hivatkozott magyar vonatkozású esetein túlmenően is áttekintettük az EJEB releváns joggyakorlatát. Az Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei nem tartalmaznak arra vonatkozó kötelezettséget, hogy az ál-

lamok kiépítik-e a társadalombiztosítás rendszerét, és ha igen, azon belül milyen feltételek teljesülése esetén, milyen típusú ellátásokat mekkora összegben tesznek elérhetővé [Sukhanov és Ilchenko kontra Ukrajna (68385/10 és 71378/10), 2014. június 26., 34–38. bekezdések]. Az egyes öregség, rokkantság vagy más élethelyzet esetén az állam által nyújtott ellátások kizárólag akkor tartozhatnak az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke alá, amennyiben az ellátás legalább részben korábbi járulékfizetési kötelezettség teljesítésén alapul. Csak ebben az esetben fogadható el tulajdonjogi értelemben vett jogos várakozásként az érintett személy részéről, hogy a jövőben is részesülni fog a részére korábban megítélt ellátásban [Kjartan Asmundsson kontra Izland (60669/00), 2004. október 12., 39. bekezdés]. Amennyiben a korábban már megítélt ellátás összegének változása az ellátás jogi alapját képező jogszabályok változása miatt következik be, az a javakba történő olyan beavatkozásnak tekinthető, amely az állam részéről igazolást igényel [Grudic kontra Szerbia (31925/08), 2012. április 17., 72. bekezdés]. Megfelelő indokként fogadta el az EJEB a társadalmi változásokat, a szociális támogatásra szoruló személykategóriák változó megítélését, illetőleg az egyéni helyzetek változásaira adott válaszokat is [Wieczorek kontra Lengyelország (18176/05), 2009. december 8., 67. bekezdés], illetőleg az EJEB azt is megerősítette, hogy a jogalkotó számára a társadalom- és gazdaságpolitikák végrehajtásához rendelkezésre álló mérlegelési jogkör rendkívül széles, ekként az EJEB egy átalakítást önmagában kizárólag akkor minősíthet az Egyezményvel ellentétesnek, ha az nyilvánvalóan nélkülöz minden észszerűséget [Gogitidze és mások kontra Georgia (36862/05), 2015. május 12., 96. bekezdés]. Ilyen megfelelő indoknak ismerte el az EJEB például a közpénzek védelmét is [N.K.M. kontra Magyarország (66529/11), 2013. május 14., 49. és 61. bekezdések]. Az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkéből az is következik, hogy a javak élvezetébe történő beavatkozás még megfelelő indok igazolása esetén is kizárólag az elérni kívánt céllal arányos mértékben lehet jogszerű [Jahn és mások kontra Németország [GC] (46720/99, 72203/01, 72552/01), 2005. június 30., 81–94. bekezdések]. Nem tekinthető arányosnak a beavatkozás akkor, ha az érintett személy egyéni és túlzott terhet visel [Sporrong és Lönnroth kontra Svédország (7151/75, 7152/75), 1982. szeptember 23., 69–74. bekezdések; Kjartan Asmundsson kontra Izland (60669/00), 2004. október 12., 45. bekezdés; Sargsyan kontra Azerbajdzsán [GC] (40167/06), 2015. június 16., 241. bekezdés; Maggio és mások kontra Olaszország (46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08, 56001/08), 2011. május 31., 63. bekezdés; Stefanetti és mások kontra Olaszország (21838/10, 21849/10, 21852/10, 21855/10, 21860/10, 21863/10, 21870/10), 2014. április 15., 66. bekezdés].

- [78] Továbbra is azt a megközelítést tartom tehát helyesnek, hogy az Egyezményvel való összhang vizsgálata során vegyük figyelembe – és hivatkozzuk is – az EJEB vonatkozó döntéseit, hogy határozataink ne csak végeredményükben legyenek helyesek, hanem nyilvánvalóan megalapozottak, átláthatóan megindokoltak is. Bízom benne, hogy a joggyakorlatunk a mostani kitérőt követően visszatalál a 3157/2018. (V. 16.) AB határozat szerinti megoldáshoz.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [79] Egyetértek a határozat rendelkező részének 3. pontjával, amely összhangban van a hasonló ügyben hozott 3252/2017. (X. 10.) AB végzésnek a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló 2011. évi CXCI. törvény 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasító döntésünkben foglaltakkal (vö.: Indokolás [13]).
- [80] Ugyanakkor nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaival. Előbbi a „nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása” eufemisztikus megfogalmazásával egybemossa a nemzetközi szerződésbe ütközést az alkotmányellenességgel, jóllehet azok automatikusan nem azonosíthatók és a közvetlen (elsőfokú) önálló alapjogsérelem nem volt tárgya az érdemi vizsgálatnak, az kizárólag a bírói kezdeményezésben állított nemzetközi szerződésbe ütközésre irányult. A 2. rendelkező részi pontban foglalt formális alkotmányos követelmény pedig azért nem fogadható el, mert azt a határozat kizárólag az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére alapozza, amelyből önállóan ilyen következtetés nem vonható le. A kellő jogalap megtalálásához valamely Alaptörvényben biztosított jog érintettsége is szükséges lenne, ilyennek a sérelmére azonban sem az indítvány nem hivatkozik, sem a rendelkező rész nem utal.

- [81] Az itt tárgyalt határozati rendelkezések indokolásául szolgáló részekben szereplő, a határozat megalapozását célzó megállapításokkal szemben, a fentiekén túlmenően még a következő főbb megállapítások tehetők:
- a) Az Egyezményben foglalt részesség önmagában a szuverént megillető hatáskörök átadását nem jelenti és nem eredményezi. Az Egyezményben foglalt alapvető jogok egyedi orvoslására létrehozott konkrét ügyekre, jogesetekre nézve ítélkező EJEB döntését, ha annak Magyarország a kötelezettje, az államnak teljesítenie kell. Ezen túlmenően azonban ez a döntés, illetőleg az EJEB hasonló ügyekben követett gyakorlata az arra hatáskörrel rendelkező magyar állami szervekre formális jogalkotási, illetőleg jogalkalmazási kényszerszerűen nem eredményez. Az EJEB gyakorlatának követése során hozott döntések figyelembevétele a törvényhozó, végrehajtó, valamint a bírósági hatalom számára természetesen indokolt. Ebben a körben az Alkotmánybíróság feladatát abban látom, hogy szükség esetén tegye meg a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtéséhez szükséges intézkedést. Ez a felhívás formális, a rendelkező részben eszközölt alkotmányos követelmény formájában megtehető az alaptörvényben biztosított jog érintettsége esetén. Ha pedig csak a Q) cikk (2) bekezdéséről van szó, úgy a határozat indokolásában célszerű irányt mutatni a jogalkotónak, valamint a hatósági és bírósági jogalkalmazóknak, utóbbiak számára külön is hivatkozva az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a jogszabályok értelmezésére vonatkozó alkotmányos parancsra. (A jelen ügyben az itt említett szignalizációs lehetőség alkalmazását magam is javasoltam.)
- b) A CRPD Egyezményt illetően az előző a) alpontban tett megállapítások jellemzően irányadók, mivel annak tárgya a tagállamok alkotmányaiban szabályozott alapjogokat érint. Annyit azonban a CRPD Egyezmény kapcsán talán érdemes kiemelni, hogy az abban foglalt rendelkezések alapján felvetődő jogi kérdések értelmezésére hivatott ENSZ szervezet sem általánosságban, sem konkrét ügyben nem rendelkezik kényszerítő jogi eszközökkel a saját álláspontját érvényre juttatni valamely részes állammal szemben.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

- [82] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

- [83] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [84] A többségi döntés rendelkező részi 1. pontjába foglalt mulasztás megállapítását nem támogattam. A 2. rendelkező részi pontjában megfogalmazott alkotmányos követelményi formulát támogattam volna, de csak az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésére és a XIX. cikk (1) bekezdésére alapozva, ám a többségnek azt a döntését, hogy ezt Q cikk (2) bekezdésére alapozza, nem tudtam elfogadni. Ezzel ugyanis követtük az indítványozónak a kérelmét az ügy eldöntésénél az EJEB döntésének bevonására. Ám az EJEB működésének utóbbi időben nyilvánosságra került alapvető problémája, miszerint az EJEB döntéseit ténylegesen nem az arra illetékes bírói tanácsok formálják ki az Egyezmény alapulvételével, hanem egy, az évek alatt kialakult kb. 300 fős emberjogász apparátus a bírák függetlenségének legelemibb hiánya mellett. (Lásd ehhez többek között Matilde Cohen 2017-es tanulmányát „Túszok vagy bírák?” címmel, ahol a strasbourgi bírák függetlenségének teljes hiányát vázolja: *Judges or Hostages?* In: Nicola/Davies eds: *EU Law Stories*. Cambridge University Press 2017, 58–80. oldal) De a volt strasbourgi bíró, a koppenhágai professzor, David Thór Björgvinsson is éles kritikával illette a megbízatása lejártá után egy 2015-ben adott interjúban a tudományos kutatókat, hogy nem veszik

észre az EJEB-bírák teljes kiszolgáltatottságát az évtizedes állandósággal Strasbourgban székelő emberjogi jogszapparátus felé [lásd Utrecht Journal of International and European Law (Vol. 81.) 2015. No. 31.]

- [85] E helyzet felszámolása és bírák függetlenségét megteremtő működés kialakítása a nemzetközi szerződésében résztvevő államok külügyi- és igazságügyi minisztériumainak a feladata és felelőssége, de megítélésem szerint mint alkotmánybírák mi is tartozunk annyi felelősséggel, hogy erre tekintettel és ennek deklarációjával a jövőben mi is kerüljünk az EJEB-döntésekre való *explicit* támaszkodást és mint autentikus bírósági döntésekre való hivatkozást döntéseinkben. Ezek ugyanis valójában a strasbourgi jogász-apparátus döntései, melyek elé csak álcaként vonják oda a tagállamok által kiküldött bírákat, és amíg ez a helyzet fennáll, addig megítélésem szerint ezeket a döntéseket mint bírósági döntéseket nem vehetjük figyelembe. A dönteselőkészítő munkánk folyamán *pro domo* formájában mint autentikusságot nélkülöző egyszerű jogász vélemények szemügyre vételét információként én is támogatom, de a nyilvánosságra került döntéseink szövegében ezek kihagyását javaslom a jövőben.
- [86] Ha a nemzetközi szerződésre jogosultan hivatkozó indítványok az érvelésüktől eltérően megválaszolhatóak magának a nemzetközi szerződés rendelkezésének értelmezésével és az EJEB-re hivatkozás félretolásával, akkor alapozhatjuk erre is a döntésünket. De ha az Alaptörvény releváns rendelkezéseinek bevonásával is meg tudjuk oldani az állított sérelem eltüntetését – mint itt is –, akkor megítélésem szerint erre áttérve kell az ügyet eldönteni, mert a párhuzamosan létező két döntési alap közül bennünket elsősorban az Alaptörvény köt.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [87] A határozat rendelkező részének 1. pontja a jogalkotó mulasztását állapítja meg; az ebben megfogalmazott alkotmányossági probléma az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontja vonatkozásában nézetem szerint is fennáll. Véleményem szerint azonban ennek feloldására az alábbiak miatt a mulasztás megállapítása nem megfelelő eszköz.
- [88] 1. Az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja nem hiányos, az a jogalkotó kifejezett, direkt szabályozási akaratát tükrözi, vagyis azt, hogy amennyiben az ellátásban részesülő személy egészségi állapotában javulás következett be, úgy az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott összegű ellátásban részesüljön csak, függetlenül az állapotjavulás mértékétől, a korábban részére megállapított ellátás összegétől, vagy más egyéb szemponttól. Mivel a jogalkotói akarat egyértelműen arra irányult, hogy bármekkora mértékű, tényleges vagy akár „jogi” állapotjavulás esetén csak az Mmtv. 12. § (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott, aktuális értéken legfeljebb 44 500 Ft ellátásban részesülhessenek a korábban már ellátásban részesült személyek, ezért mulasztást nem lehetett volna e körben megállapítani.
- [89] 2. Nézetem szerint tehát a mulasztásban megjelenített, valós alkotmányossági problémát az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjába foglalt szabályozás tartalma (tételes rendelkezése) okozza. Ennek vizsgálatára azonban a jelen eljárásban nem kerülhetett sor. Az indítványozó ugyanis az Mmtv. 12. § (1) bekezdésének a) pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kérte, nem a 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjának nemzetközi szerződésbe ütközését állította. Az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti indítványhoz kötöttség miatt azonban az Alkotmánybíróság az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjának sem az alkotmányosságát, sem az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján (akár hivatalból) annak nemzetközi szerződésbe ütközését nem vizsgálhatta. Az előbbiekből következően nézetem szerint az Alkotmánybíróság nem volt abban a helyzetben, hogy a jelen eljárásban az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjának tételes jogi rendelkezését érintő alkotmányjogi megállapításokat tegyen és ennek következményeit levonja.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [90] A többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontját nem tudtam támogatni, mégpedig elvi okból, a következők miatt:
- [91] 1. Az Alkotmánybíróság egy jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgáló hatásköre gyakorlása során sem tekinthet el alapvető szerepétől. Ezt a hatáskörét is az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként gyakorolja [24. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény védelme magában foglalja – az Alaptörvény hetedik módosításának hatálybalépését követően megkerülhetetlenül – a történeti alkotmányunkban gyökerező nemzeti önazonosságunk védelmét [Nemzeti hitvallás és R) cikk (4) bekezdés]. Ezért a nemzetközi szerződések értelmezése során – hasonlóképpen az E) cikkre vonatkozó megállapításunkkal – a fenntartott szuverenitás vélelméből kell kiindulni {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60]}. Ebből következően a nemzetközi szerződéseken alapuló kötelezettség értelmezésekor az Alkotmánybíróságnak a lehető legszűkebb kötöttséget, és a lehető legtágabb kormányzati mozgásteret lehetővé tevő értelmezést kell elfogadnia.
- [92] 2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság történeti alkotmányunkban gyökerező nemzeti önazonosságunk része, az tehát az Alkotmánybíróság feltétlen védelmét igényli. Ha a kormányzás által kialakított, működtetett és tisztelt, a bíróságok által védelmezett jogállamot értéknek tartjuk, akkor mindenképp a jogállam természetét kell nagyon pontosan megértenünk.
- [93] A jogállam az állam és társadalom viszonyát jogi formába (is) öntő alkotmányra vonatkozó követelmény, amely ugyanakkor a hatalomgyakorlás módját és jellegét fejezi ki, de korántsem az állam működésének célját és tartalmát. Az állam célja ugyanis eleve adott, és ez nem más, mint a társadalom érdekeinek, vagyis az egyén jogainak és a közösség szabadságának védelme. Az állam működésének tartalma, az állam céljainak megvalósítása, a mindennapi hatalomgyakorlás a kormányzás során kristályosodik ki. A jogállam, amikor ezt a hatalomgyakorlást jogi úton szabályozza, egyszersmind a kormányzás kereteit jogszabályban jelöli ki, nem öncélú doktrínát hoz létre, hanem a társadalom védelme érdekében teszi ezt.
- [94] A kormányzás tehát nem szorítkozhat a törvények végrehajtására, hanem elsősorban aktivitást, cselekvést jelent, ezért a végrehajtó hatalom és annak cselekvési szabadsága áll a jogállam középpontjában. Az így a jog által szabályozott államban a végrehajtó hatalom társadalom érdekében kinyilvánított akaratát a független bíróság ellenőrzi. A törvényhozó hatalom pedig ennek feltételeként egyrészt jogi formába önti az állami akaratot, másrészt ezáltal korlátozza is a kormányzás során élvezett cselekvési szabadságot. Ebből az alapszerkezetből nő és kristályosodik ki a lényegüket tekintve természetjogon alapuló, ezért lényegüket tekintve nem is elvonható alapjogok jogszabályi megfogalmazása, illetve a kormányzásnak ez a jogi formában megszilárdult kerete lesz az alkotmány. Olyan szabályösszesség, amely korlátozza a kormányhatalmat, de nem szünteti meg, nem gyengíti végzetesen azt. Az így felfogott jogállam nem öncél, hanem hatalomgyakorlási mód, amely biztosítja, hogy a végrehajtó kormányzás ne váljék zsarnokivá.
- [95] A fentiekkel ellentétes doktrinális (ideologikus) felfogás magát a jogállamot sodorja veszélybe. A nemzetállami sajátosságok valóságának felváltása mesterséges normatív paradigmákkal, a kormányzó hatalom gyengítése hivatalnoki autoritással, az identitás értékének háttérbe szorítása semleges teoretikus paradigmákkal, a jogot tisztelő és érvényesítő igazságszolgáltatás leváltása szabad értelmezésekre feljogosított bírói kormányzással, a jogállamra leselkedő komoly veszélyek. Az Alkotmánybíróság ezért nem támaszkodhat azokra.
- [96] 3. A fenti két következtetésből adódóan az Alkotmánybíróság nem fogadhatja el azt a koncepciót, amely szerint az EJEB egyedi ügyben hozott, egy tagállam részéről jogsértést megállapító döntésében kifejtett értelmezés – még ha nyilván autentikus is – azt jelentené, hogy a tagállami jog megsérti az EJEB döntése alapjául szolgáló Egyezményt (mint nemzetközi jogi jogforrást). Ez ugyanis az EJEB számára korlátlan jogkiterjesztést lehetővé tevő, jogalkotó, sőt, kormányzati hatalmat biztosítana. Ennek elfogadása pedig ellentétes a jogállamisággal és az Alaptörvénnyel is.
- [97] Elvi kérdésként kellett volna kimondani, hogy az EJEB egyetlen döntése sem jelentheti azt, hogy valamely hazai jogszabály „léte” szerződésszegést valósítana meg. Az Egyezmény nem biztosít normakontroll hatáskört az EJEB-nek, ezért egyetlen aláíró fél, Magyarország sem vetette alá magát (és jogrendszerét) az EJEB normakontrolljának (vonatkozik ez a *pilot* eljárásokra is). Át kellett volna tehát venni *Tersztyánszky Ödön* alkotmánybíróknak a 20/1997. (III. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleményéből (amelyhez *Zlinszky János* alkotmánybíró

is csatlakozott) a következő érvet. „A Bíróság [EJEB] elé kerülő egyéni panaszok tárgya sohasem az adott ország hatályos jogának az Egyezményvel való összhangja, hanem az, hogy a vizsgált esetben megsértették-e az Egyezményt. Önmagában a Bíróság gyakorlatából az Egyezmény és a belső jog összhangjára következtetést levonni nem lehet. Az kétségtelen, hogy az Egyezményvel összhangban nem lévő jogszabály alkalmazása az Egyezmény megsértésére vezet. A belső jog és az Egyezmény összhangjának jelentősége a Bíróság esetjoga szempontjából csak közvetett” (ABH 1997, 85, 101).

- [98] A fentiekből következően a hazai jog felett normakontrollt nemzetközi szerződésbe ütközés miatt is csak a magyar Alkotmánybíróság végezhet. Ehhez a fenntartott szuverenitás vélelme alapján ragaszkodnunk kell. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata nem jelenti továbbá azt, hogy a nemzetközi szerződést az Alaptörvényen alapuló hazai jogrendszerből kiszakítva vehetné figyelembe az Alkotmánybíróság. Jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata alapján ezért nem hozható olyan döntés, amely maga ütközik az Alaptörvénybe (nemzetközi szerződésbe ütközés nem „cserélhető le” Alaptörvénybe ütközésre).
- [99] Mindebből pedig az következik, hogy jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésére irányuló indítvány esetén kötelező a hazai és a nemzetközi szabály kollízióján túl megvizsgálni az Alaptörvényvel való összhangot is. Konkrétan: még ha megalapozottan jutna is az Alkotmánybíróság arra a következtetésre, hogy a vizsgált jogszabály sérti a nemzetközi jogot, akkor is meg kellett volna vizsgálnia, hogy vajon nem sérti-e konkrétan [tehát nem pusztán a Q) cikkeken át] az Alaptörvényt is. Más megfogalmazásban: ha a vitatott helyzet feloldható a hazai jogrendszeren belül, akkor ezt kell választani.
- [100] 4. Különösen irányadó mindez akkor, ha olyan jogértelmezésről van szó, amely meghatározott bevétel iránti igényt alapjogiasít. Az Alkotmánybíróság nem jogosult annak a kormányzati döntésnek a meghozatalára, amely meghatározott mértékű bevétel biztosítását kötelezővé teszi az állam számára. Az EJEB vagy bármely más nemzetközi/nemzetek feletti intézmény még kevésbé jogosult erre.
- [101] Nem alkotmánybírói feladat tehát a költségvetésből származó juttatás meghatározott mértékének általános előírása. Ez sem az Alaptörvény, sem nemzetközi szerződés alapján nem képzelhető el, hacsak maga az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés kifejezetten nem tartalmaz erre vonatkozó (tehát vagy összeget, vagy arányt, vagy mértéket pontosan meghatározó) rendelkezést. Ha igen, akkor az köti a jogalkotót és az Alkotmánybíróságot is, de jelen ügyben nem ez a helyzet.
- [102] 5. A konkrét esetben egyrészt a döntés nem volt levezethető a Q) cikkből, másrészt a B) cikk és az R) cikk egyidejű alkalmazásával levezethető lett volna az Alaptörvényből az a jogértelmezés, amely kizárja a valóságos állapotjavulás nélküli „jogi állapotjavulás” megállapítását. A jogalkotó ugyanis nem választhat olyan megoldást, amely fogalmi ellentétben áll az Alaptörvény szóhasználatának a szavak általánosan elfogadott jelentése szerinti tartalmával. Az ügyben feltárt anomália kiküszöbölésére (annak kimondására, hogy nem lehet *in abstracto* jogszerű, ha a jogi környezet elszakad a valóságtól) lehetőség lett volna anélkül, hogy a magyar jogrendszert megnyissuk a nemzetközi bíróságok Q) cikkből nem következő beavatkozása előtt.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

- [103] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: V/507/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 176. számában.

