



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: V/507-10/2018	
Érkezett: 2018 MÁJ 11. Futarmegvalósítás	
Példány: 1	Kezelőiroda: 1
Melléklet: 8 db	

Iktatószám: XX-AJFO/113/4/2018.
Hivatkozási szám: V/507-3/2018.

alkotmánybíró
részére

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság V/507-3/2018. számú végzésére

Tisztelt [REDACTED]!

Az Alkotmánybíróság V/507-3/2018. számú végzésével megkereste az Igazságügyi Minisztériumot a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) kapcsán érkezett indítvánnyal összefüggésben, amelyben a Kúria az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontjának nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és a rendelkezés megsemmisítését, valamint a rendelkezés a Kúria előtt folyamatban lévő perben történő alkalmazásának kizárását kezdeményezte.

Az indítványozó álláspontja szerint az Mmtv. sérelmezett rendelkezése az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését sérti, mert az az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) egyes ítéleteire figyelemmel a Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmet okozza.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 48. § 13. pontja alapján a Kormány szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős tagja az emberi erőforrások minisztere. Az Alkotmánybíróság az indítvány által érintett szabályozásért felelős, emberi erőforrások miniszterét is megkereste a V/507-4/2018. számú végzésével. Minderre figyelemmel tájékoztatom, hogy az emberi erőforrások miniszterének válaszlevelében bemutatott álláspontját tekintem irányadónak, kiegészítő jelleggel pedig az alábbiakról tájékoztatom az indítvánnyal összefüggésben.

1. Az Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlata

Az indítványban foglaltakkal összefüggésben indokolt áttekinteni az Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlatát.

Az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában vizsgálta a rokkantsági ellátások átalakításának alkotmányosságát. E döntésében nem találta Alaptörvénybe ütközőnek magát az átalakítást. Az ügyben az indítványozó által kifogásolt, az indítványban állított élethelyzet – miszerint ténylegesen nem, ugyanakkor jogilag állapotjavulás következett be egészségi állapotában – a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: NEFMI rendelet) **össz-szervezeti egészségkárosodás mértékét meghatározó szabályaira vezethetők vissza közvetlenül, nem pedig az Mmtv. kifogásolt rendelkezésére.**

Emellett kiemelném az indítvány azon elemét, amely szerint az Mmtv. rövid időn belül jelentősen, az új jogszabályi környezetre való felkészülést lehetővé tévő átmeneti szabályok hiányában változtatta meg a rokkantak ellátásának jogszabályi kereteit anélkül, hogy annak különös indoka lett volna. Emiatt az indítványozó szerint az Mmtv. nem tett eleget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó bizalomvédelem követelményének, az alapvető jogok biztosa ezért megfontolásra javasolta a jogalkotói mulasztás megállapítását. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutatott arra, hogy „...[a]z Mmtv. szabályai a 2012. január elsejét megelőzően rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban, illetve átmeneti járadékban részesülő személyek három csoportját különíti el. (...) Az ellátási rendszer Mmtv.-beli átalakítása leginkább a harmadik csoportba tartozó, a nyugdíjkorhatár betöltése előtt több mint öt évvel álló (vagyis az 57 évnél fiatalabb) azon személyeket érintette, akik korábban III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban vagy rendszeres szociális járadékban részesültek. Az ő esetükben az ellátás az Mmtv. 33. §-a alapján rehabilitációs ellátássá alakult át. A jogosult 2012. március 31-ig kérhette egészségi állapotának komplex újraminősítését, ennek elmaradása a rehabilitációs ellátás megszüntetését eredményezte.” Az Alkotmánybíróság tekintettel arra, hogy „...[a]z Mmtv. tartalmaz átmeneti szabályokat, amelyek időközben teljeseedsbe mentek, a jogalkalmazó szervek ugyanis végrehajtották az Mmtv. kifogásolt rendelkezéseit, az Alkotmánybíróság utólag nem látta indokoltnak az átmeneti szabályok hiánya miatti mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítását.”

Az Alkotmánybíróság 3252/2017. (X. 10.) AB végzésében kitért arra, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése alapján, az ott felsorolt élethelyzetekre törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani – ilyen élethelyzet a rokkantság is. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy **az Alaptörvénynek ez a cikke Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak meghatározott élethelyzetekhez kötve alaptörvényi háttérrel ad** {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság szerint ki kell emelni ugyanakkor azt is, hogy «...az Alaptörvény „törvényben meghatározott” jogosultságokról beszél, vagyis törvény rögzíti ezen ellátások igénybevételének feltételrendszerét. E törvény jelen esetben az Mmtv., amely a megváltozott munkaképességű személyek számára, a rehabilitációs hatóság komplex minősítése keretében megállapított rehabilitációs javaslattól függően rehabilitációs ellátás, vagy rokkantsági ellátás megállapítását teszi lehetővé [3. § (1) bekezdés]. A rehabilitálható megváltozott munkaképességű személy rehabilitációs ellátásra, míg akinek a rehabilitációja nem javasolt – így az indítványozó is – rokkantsági ellátásra jogosult [4. §–5. § (1) bekezdés], mely ellátást meg is állapították a részére. **Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből az ellátás feltételeinek törvényben való rögzítettségén kívül további követelmények a megváltozott munkaképességű személyek támogatását illetően nem vezethetők le, így az indítvány e vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt követelményeknek.**»

Ebben a végzésében az Alkotmánybíróság arra is utalt, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésben rögzített tulajdonhoz való jog sem jelenti azt, hogy az egyszer megállapított juttatást utóbb ne lehetne felülvizsgálni és az érintett állapotának függvényében azon változtatni, hiszen „[a]z Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való alapjog védi a tulajdoni várományokat, melyek jogszabályokon alapulnak {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]}. Ez azt jelenti, hogy a védelem a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban

fennálló konkrét jogosítványokra vonatkozik {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}. Az indítványozó esetében ugyanakkor rokkantsági nyugdíjának megállapításakor is tartalmazta a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 31. § (1) bekezdése a felülvizsgálat és ezzel együtt a rokkantsági nyugdíj csökkentésének lehetőségét, majd az Mmtv. a 33. §-ában is rendelkezett a felülvizsgálatról és az ellátás összege változásának lehetőségéről. **Mindezt figyelembe véve nem állítható, hogy az indítványozó számára a jogszabályok olyan várományt biztosítottak volna, mely kizárta a számára megállapított juttatás átalakításának lehetőségét.**”

Az Alkotmánybíróság 3047/2017. (III. 20.) AB határozata kapcsán megemlíthető, hogy a kezdeményező bíró a NEFMI rendeletet támadó indítvány-kiegészítésében hivatkozott az EJEB Nagy Béláné kontra Magyarország ügyben hozott döntésére. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „...a jelen eljárásban vizsgált tisztán szociális ellátási ügy **eltérő ténybeli és jogi megítélésű kérdést vizsgál, amelyre ezért nem vonatkoztatható az EJEB döntése.** Az EJEB által elbírált ügyben a rokkantsági nyugellátásra való jog vegyes, azaz társadalombiztosítási és szociális alapúnak minősül. A két ügy ezen túlmenően abban is alapvetően különbözik, hogy míg az EJEB által vizsgált ügyben a rokkantsági ellátási jogosultság megszerzésének közvetlen anyagi jogi szabályai voltak az irányadóak, addig a bírói kezdeményezés egy szakhatósági kérdést szabályozó rendelkezés alkotmányosságát kérdőjelezi meg.”

2. Észrevételek az EJEB gyakorlatával összefüggésben

A Kúria a bírói kezdeményezést az EJEB előtt 53080/13. számon folyamatban volt Nagy Béláné kontra Magyarország¹, a 8263/15. számon folyamatban volt Baczúr kontra Magyarország², valamint a 8271/15. számon folyamatban volt Lengyel kontra Magyarország³ ügyekben hozott ítéletek ismeretében, az ítéletekben felhozott indokok figyelembevételével terjesztette elő. Az egyes ítéletekből az alábbiakat emelném ki.

Az EJEB a Nagy Béláné kontra Magyarország ítéletének 112. és 113. pontjában korábbi gyakorlatára utalva rögzítette, hogy «[a]hhoz, hogy az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében védett jogba való beavatkozás összeegyeztethető legyen ezen rendelkezéssel, elengedhetetlen feltétel, hogy a beavatkozás törvényben előírt legyen. A jogállamiság, amely a demokratikus társadalom egyik alapvető elve, az Egyezmény minden cikkét inherensen áthatja (...). 113. Továbbá, a javak békés élvezetébe történő hatósági beavatkozás csak akkor igazolható, ha törvényes köz- (vagy általános) érdeket szolgál. (...) A „közérdek” fogalma szükségképpen kiterjesztő értelmű. Különösen, a társadalombiztosítási ellátásokkal összefüggő jogszabályok bevezetésével kapcsolatos döntések rendszerint gazdasági és társadalmi kérdések megfontolását teszik szükségessé. **A Bíróság természetesnek tekinti, hogy a jogalkotó számára a társadalom- és gazdaságpolitikák végrehajtásához rendelkezésre álló mérlegelési jogkörnek szélesnek kell lennie, s a Bíróság tiszteletben tartja a jogalkotó azzal kapcsolatos ítéletét, hogy „mi áll a köz érdekében”,** kivéve, ha az ilyen ítélet nyilvánvalóan nélkülözi az ésszerű alapot (a megváltoztatandókat megváltoztatva ld. (...)).»⁴

¹ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169663>

² <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171779>

³ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175483>

⁴ Hivatalos angol szöveg: «112. An essential condition for an interference with a right protected by Article 1 of Protocol No. 1 to be deemed compatible with this provision is that it should be lawful. The rule of law, one of the fundamental principles of a democratic society, is inherent in all the Articles of the Convention (...). 113. Moreover, any interference by a public authority with the peaceful enjoyment of possessions can only be justified if it serves a legitimate public (or general) interest. (...) The notion of “public interest” is necessarily extensive. In particular, the decision to enact laws concerning social-insurance benefits will commonly involve consideration of economic and social issues. The Court finds it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing

Érdemes utalni továbbá ugyanezen ítélet 121. pontjára, amelyben az EJEB arra az álláspontra helyezkedett, hogy „...a panaszolt beavatkozás célja a rokkantsághoz kapcsolódó társadalombiztosítási ellátások ésszerűsítésén keresztül a közpénzek közösség érdekében történő védelme volt.”⁵

Kiemelendő továbbá, hogy az ítélet 117. pontjában az EJEB kifejtette, hogy „...a nyugdíj teljes megvonása valószínűleg sérti az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében foglalt rendelkezéseket, míg a nyugdíj vagy más hasonló juttatás ésszerű csökkentése valószínűleg nem eredményezi ezen rendelkezések megsértését. A megfelelő egyensúly tesztje azonban nem alapulhat elvontan csupán az elszenvedett csökkentés összegén vagy százalékán. A Bíróság számos ügyben arra törekedett, hogy az összes releváns elemet az adott ügy specifikus körülményeire figyelemmel értékelje (ld. a fent hivatkozott *Stefanetti and Others*, § 59, amely példákat és további hivatkozásokat tartalmaz; továbbá ld. *Domalewski, v. Poland (dec.)*, no. 34610/97, ECHR 1999-V).”⁶

Az EJEB a *Baczúr kontra Magyarország* ítéletének 28. pontjában megjegyezte, hogy „...a panaszolt intézkedés vitathatatlanul tiszta alappal bírt a nemzeti jogban; és elfogadja, hogy ez összhangban van a társadalombiztosítási rendszer ésszerűsítéséhez kapcsolódó közérdekkel. (...)”⁷ Hasonlóan az EJEB a *Lengyel kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletének 26. pontjában megjegyezte, hogy „...a kifogásolt intézkedésnek, a nemzeti jogban nyilvánvalóan egyértelmű jogalapja van. Elfogadja azt az álláspontot, hogy az intézkedés a társadalombiztosítási rendszer racionalizálásához fűződő közérdeket szolgálta. Ebben a kérdésben egyébként a felek között nincs vita.”⁸ Érdemes utalni ugyanezen ítélet 27. pontjára is, amelyben «...a Bíróság emlékeztet arra a korábbi megállapítására, hogy „az a tény, hogy valaki csatlakozott egy állami társadalombiztosítási rendszerhez, illetve annak tagjává vált (még kötelező rendszer esetén is, mely a jelen ügyben áll fenn), nem szükségszerűen jelenti, hogy az adott rendszert ne lehetne megváltoztatni akár a kifizetésekre való jogosultság, az ellátás vagy a nyugdíj összege tekintetében (ld. *mutatis mutandis, Carson and Others v. the United Kingdom [GC]*, no. 42184/05, §§ 85-89, ECHR 2010, és *Richardson v. the United Kingdom (dec.)*, no. 26252/08, § 17, 10 April 2012). A Bíróság valóban elfogadta annak lehetőségét, hogy a társadalombiztosításra vonatkozó jogszabályokat úgy módosítsák, hogy az tükrözze a társadalmi változásokat, valamint, a társadalombiztosítási szolgáltatásra jogosult személyek kategóriáival kapcsolatos elképzelések továbbfejlesztését, vagy akár az egyedi helyzetek alakulását (ld. *Wieczorek v. Poland*, no. 18176/05, § 67, 8 December 2009)” (ld. Nagy Béláné, ld. fent 88. pont). A Bíróság szeretné hangsúlyozni, hogy napjainkban ezek a megfontolások döntő szerepet játszanak a szociális ellátásokhoz való jog csorbitásával kapcsolatos panaszok

social and economic policies should be a wide one and will respect the legislature’s judgment as to what is “in the public interest” unless that judgment is manifestly without reasonable foundation (...).»

⁵ Hivatalos angol szöveg: „121. The Court further considers that the interference complained of pursued the communal interest in protecting the public purse, by means of rationalising the system of disability-related social-security benefits.”

⁶ Hivatalos angol szöveg: „117. The Court reiterates that the deprivation of the entirety of a pension is likely to breach the provisions of Article 1 of Protocol No. 1 and that, conversely, reasonable reductions to a pension or related benefits are likely not to do so. However, the fair balance test cannot be based solely on the amount or percentage of the reduction suffered, in the abstract. In a number of cases the Court has endeavoured to assess all the relevant elements against the specific background (see *Stefanetti and Others*, cited above, § 59, with examples and further references; see also *Domalewski, v. Poland (dec.)*, no. 34610/97, ECHR 1999-V).”

⁷ Hivatalos angol szöveg: „28. The Court notes at the outset that the measure complained of had undisputedly a clear basis in national law; and it accepts that it corresponded to the general interest attached to the rationalisation of the social-security system.”

⁸ Hivatalos angol szöveg: „26. The Court notes at the outset that the measure complained of had undisputedly a clear basis in national law. It accepts that it corresponded to the general interest attached to the rationalisation of the social-security system. In any event, these points are not in dispute between the parties.”

elbírálásában és ezen a területen az Államnak a társadalombiztosítási rendszerek racionalizálásával kapcsolatban széles mérlegelési joga van. (...)»⁹

Mindezek alapján megállapítható, hogy Magyarország a társadalombiztosítási rendszer racionalizálásával kapcsolatban széles mérlegelési joggal bír, a támadott szabályozás ehhez kapcsolódó közérdeket szolgál, melynek célja a közpénzek közösség érdekében történő védelme.

Külön vizsgálat tárgyát képezi, hogy a Kúria által hivatkozott három EJEB ítélet (és annak az adott kérelmezőt érintő túlzott egyéni teher kapcsán tett megállapításai) vonatkoztathatóak-e az indítványban szereplő ügyre. Említett EJEB ítéletek a szabályozás alkalmazását vizsgálták a konkrét EJEB előtti esetek viszonylatában, ugyanakkor a komplex vizsgálat alapja egyik esetben sem korlátozódott csupán – az indítványban megjelölt – egyetlen rendelkezésre [Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja].

3. Összegzés

Az emberi erőforrások miniszterének az Alkotmánybíróság megkeresése kapcsán megküldött állásfoglalására, valamint a fenti kiegészítő megjegyzésekre tekintettel álláspontom szerint az indítvány által állított nemzetközi szerződésbe ütközés nem állapítható meg.

Mindazonáltal szükséges megjegyezni, hogy az indítvány szerinti Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontjának esetleges megsemmisítése az indítványozó által – az EJEB ítéletekre tekintettel – állított aránytalanságot nem szüntetné meg, ellenben a rokkantsági ellátások összegének megállapítását az Mmtv. 3. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja és az 5. § (2) bekezdés a) pontja szerinti esetben nem tenné lehetővé.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2018. május „8”

Tisztelettel:

Dr. Trócsányi László



⁹ Hivatalos angol szöveg: «27. At this juncture, the Court recalls having noted that “the fact that a person has entered into and forms part of a State social-security system (even if a compulsory one, as in the instant case) does not necessarily mean that that system cannot be changed, either as to the conditions of eligibility of payment or as to the quantum of the benefit or pension (see, mutatis mutandis, Carson and Others v. the United Kingdom [GC], no. 42184/05, §§ 85-89, ECHR 2010, and Richardson v. the United Kingdom (dec.), no. 26252/08, § 17, 10 April 2012). Indeed, the Court has accepted the possibility of amendments to social-security legislation which may be adopted in response to societal changes and evolving views on the categories of persons who need social assistance, and also to the evolution of individual situations (see Wieczorek v. Poland, no. 18176/05, § 67, 8 December 2009)” (see Béláné Nagy, cited above, § 88). The Court would stress that, in present-day conditions, these considerations play a primordial role in assessing complaints concerning the impairment of social welfare rights; and they undoubtedly provide the State with a wide margin of appreciation in rationalising their social-security systems. (...)»

