

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3258/2019. (X. 30.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 23. § (1) bekezdés *b*) pontjának „hallásvesztése olyan mértékű, hogy a beszédnek hallás útján történő megértésére segédeszközzel sem képes” fordulata, a 23. § (1) bekezdésének a *b*) pont tekintetében alkalmazandó „önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul” fordulata, valamint a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 2. pontjának „hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke a beszédfrekvenciákon nyolcvan dB fellett van, és ennek következtében a hangzóbeszéd megértésére még segédeszközzel sem képes” fordulata Alaptörvénybe és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 33.K.32.949/2018. számú szociális ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése és 32. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 23. § (1) bekezdés *b*) pontjának „hallásvesztése olyan mértékű, hogy a beszédnek hallás útján történő megértésére segédeszközzel sem képes” fordulata, a 23. § (1) bekezdésének a *b*) pont tekintetében alkalmazandó „önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul” fordulata, valamint a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fot. Vhr.) 1. számú melléklet 2. pontjának „hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke a beszédfrekvenciákon nyolcvan dB fellett van, és ennek következtében a hangzóbeszéd megértésére még segédeszközzel sem képes” fordulata Alaptörvénybe és nemzetközi szerződésbe ütközését állapítsa meg, és azokat semmisítse meg, továbbá rendelje el a jogszabályi rendelkezések konkrét egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. Az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, II. cikkével, XV. cikk (1)–(5) bekezdéseivel, XIX. cikk (1) bekezdésével, valamint a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 1. cikkével, a 2. cikk ötödik francia bekezdésével, a 3. cikk *a*)–*f*) pontjaival, a 4. cikk 1. pont *b*) alpontjával és az 5. cikk 2. pontjával.
- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint Budapest Főváros Kormányhivatala VIII. Kerületi Hivatala mint elsőfokú hatóság az alapügy felperesének fogyatékosági támogatás megállapítása iránti kérelmét elutasította, tekintettel arra, hogy a rehabilitációs szakértői szerv megítélése szerint nem minősül súlyosan fogyatékosnak, önálló életvitelre képes, önkiszolgálási képessége nem hiányzik, és felülvizsgálata nem szükséges. A felperes fellebbezése nyomán eljárta Budapest Főváros Kormányhivatala mint másodfokú hatóság T-BP-08-MCST-3402-4/2018. számú, 2018. július 25. napján kelt másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot, mint megalapozottat és jogszerűt, helybenhagyta. A határozat utalt a Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Főosztály másodfokú szakértői bizottságának szakvéleményére, mely szerint a felperes nem

minősül súlyos hallási fogyatékos személynek, önálló életvitelre képes, önkiszolgálási képessége nem hiányzik, nem halmozottan fogyatékos.

- [3] 1.2. A határozattal szemben a felperes nyújtott be kereseti kérelmet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, melyben az alperes Kormányhivatal határozatának hatályon kívül helyezését kérte, egyben az Alkotmánybíróság egyedi normakontroll eljárásának kezdeményezését indítványozta. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság osztotta a felperes érvelését és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. Érvelése szerint a támadott szabályozás sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő jogbiztonság és normavilágosság követelményét. Az indítvány szerint a támadott szabályozás ellentétes továbbá az Alaptörvény II. cikkével, XV. cikk (1)–(5) bekezdéseivel és XIX. cikk (1) bekezdésével is, tekintettel arra, hogy a rendelkezések a hallási fogyatékos személyeknél a súlyos fogyatékoság önkényes megállapításához vezetnek, a nem fogyatékos személyekkel összevetve megkülönböztetően, míg a más fogyatékos személyekkel összehasonlítva hátrányosan megkülönböztetően. Az indítvány, miközben állítja a II. cikk, a XV. cikk (1)–(5) bekezdései és a XIX. cikk (1) bekezdése sérelmét is, kizárólag a XV. cikk (2) bekezdésének sérelmére vonatkozóan tartalmaz részletes indokolást.
- [4] Az indítványozó szerint a Fot. és a Fot. Vhr. vonatkozó rendelkezései ellentétesek továbbá az Egyezmény 4. cikk 1. pont *b)* alpontjával, amely a megkülönböztetést jelentő vagy okozó szokások és gyakorlat megváltoztatását is előírja, továbbá az államnak teljesítenie kell az Egyezmény 5. cikk 2. pontjának rendelkezéseit is. A támadott jogszabályi rendelkezés ugyanakkor az önálló életvitel hiányával vagy mások állandó segítségére szorulással mint fikcióval nem alkalmazkodik a hallássérült fogyatékosok valós élethelyzetéhez. Az indítványozó arra is utalt, hogy a támadott szabályozás sérti az Egyezmény 2. cikke szerinti észszerű alkalmazkodás követelményét is, tekintettel arra, hogy az alkalmazandó anyagi jogi rendelkezés annyira tág, hogy azt a jogalkalmazó közigazgatási hatóság maga sem képes megtölteni konkrét értelmezési tartalommal. Az indítvány az Egyezmény 3. cikk *a)–f)* pontjainak sérelmére vonatkozóan külön indokolást nem tartalmaz.

II.

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

- [6] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

(3) A nők és a férfiak egyenjogúak.

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

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

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

- [7] 2. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. cikk – Meghatározások [...]

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

„3. cikk – Általános alapelvek

A jelen Egyezmény alapelvei a következők:

- a) a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét;
- b) a hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség;
- c) teljes és hatékony társadalmi részvétel és befogadás;
- d) a fogyatékossgal élő személyek különbözőségének tisztelete és elfogadásuk az emberi sokszínűség, valamint az emberiség részeként;
- e) esélyegyenlőség;
- f) hozzáférhetőség; [...]

„4. cikk – Általános kötelezettségek

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal élő személyek bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy: [...]

b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében”

„5. cikk – Egyenlőség és hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség [...]

2. A részes államok megtiltanak a fogyatékossgal élő személyek bármiféle hátrányos megkülönböztetését, és minden téren biztosítják a fogyatékossgal élő személyek számára a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni egyenlő és hatékony jogi védelmet. [...]

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

- [8] 3. A Fot. indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

b) hallásvesztése olyan mértékű, hogy a beszédnek hallás útján történő megértésére segédeszközzel sem képes, feltéve, hogy [...] és állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul.”

- [9] 4. A Fot. Vhr. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„1. számú melléklet – Értelmező rendelkezések

2. Hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke a beszédfrekvenciákon nyolcvan dB felett van, és ennek következtében a hangzóbeszéd megértésére még segédeszközzel sem képes, feltéve, hogy [...]

III.

- [10] A bírói kezdeményezés részben érdemben nem bírálható el, részben nem megalapozott.
- [11] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.
- [12] Az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezések Alaptörvénybe és nemzetközi szerződésbe ütközését is állítja indítványában. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alapügyben eljáró bíróságnak olyan szociális ügyben hozott közigazgatási határozatot kell felülvizsgálnia, melyben a támadott rendelkezéseket alkalmazták. Az indítvány az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben foglalt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek {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]} csak részben tesz eleget, az alábbiak szerint.
- [13] Az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra vonatkozóan, hogy a Fot. és a Fot. Vhr. támadott rendelkezései miért ellentétesek az Alaptörvény II. cikkével, XV. cikk (1) és (3)–(5) bekezdéseivel, továbbá a XIX. cikk (1) bekezdésével. Az indítvány ugyancsak nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Egyezmény 3. cikk a)–f) pontjaival. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra, ha nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan, hogy az Alaptörvény, illetőleg a nemzetközi szerződés megjelölt rendelkezéseivel miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés (lásd például: 31/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [19]). Az indítvány ezen elemeiben nem felel meg tehát a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelményének.
- [14] 2. A Fot. és a Fot. Vhr. a hallási fogyatékoság esetén járó fogyatékosági támogatást az alábbiak szerint szabályozza. A Fot. 23. § (1) bekezdése értelmében fogyatékosági támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos, az ellátás igénylésének időpontjában Magyarországon élő magyar állampolgár, letelepedett, valamint bevándorolt jogállású személy, továbbá a magyar hatóság által menekültként, illetve hontalanként elismert személy jogosult akinek hallásvesztése olyan mértékű, hogy a beszédnek hallás útján történő megértésére segédeszközzel sem képes, feltéve, hogy halláskárosodása 25. életévének betöltését megelőzően következett be, vagy halláskárosodása mellett a hangzó beszéd érthető ejtése elmarad (hallási fogyatékos), és állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul. A Fot. Vhr. 1. számú mellékletének 2. pontja a Fot. rendelkezéseit akként pontosítja, hogy hallási fogyatékosnak az a személy minősül, akinek hallásküszöbértéke a beszédfrekvenciákon nyolcvan dB felett van, és ennek következtében a hangzóbeszéd megértésére még segédeszközzel sem képes, feltéve, hogy halláskárosodása 25. életévének betöltését megelőzően következett be, vagy halláskárosodása mellett a hangzó beszéd érthető ejtése elmarad. Ez a szóbeli kifejezőképesség terén megnyilvánuló olyan súlyos és végleges zavart jelent, amely a kommunikációt lehetetlenné teszi, és a kifejezőmód zavaraiiban vagy a beszéd akusztikus megnyilvánulásának hiányában mutatkozik meg.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy a támadott rendelkezések sértik-e a jogbiztonság és normavilágosság Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményét.
- [16] 3.1. Az indítványozó szerint a Fot. 23. § (1) bekezdés b) pontjának első fordulata a hallás útján történő megértés tekintetében figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a fül páros hallószerv, így az ember egyes fülei hallásának esetleges különbözősége kihatással van magára a hallásra. A jogszabály nem ad útmutatást arra nézve, hogy miként kell értékelni azt az esetet, ha a hallássérült ember az egyik fülével még valamennyire megérti ugyan a beszédet, de a másik fülével már egyáltalán nem képes azt megérteni. A jogszabály nem veszi továbbá figyelembe azt a tényt sem, hogy a mindennapi életben a hallássérült ember nem feltétlenül tudja irányítása alatt tartani azt, hogy az emberek a jobban halló és értő fülébe beszélnek-e, illetve az egyéb hanghatások is ezt a fülét érik-e. A támadott rendelkezések nem szabályozzák továbbá azt a kérdést, hogy miként értékelendő az az eset, amikor az önálló életvitelre képtelenség csupán egy vagy több részterület tekintetében áll fenn (például hivatalos ügyek intézése), melynek eredményeként a mások állandó segítségére szorulás, mint kritérium tartalma sem egyértelmű. További normavilágossági problémát okoz, hogy sem a Fot., sem a Fot. Vhr. nem rendelkezik arról, hogy a hallásküszöbérték mint definíció alatt az egyik fülre mért értéket, a két fül közül

a rosszabbikra mért értéket, a két fülön mért értékek matematikai vagy mértani átlagát, esetleg más számítási módot kellene-e érteni, a jogalkotó ugyanis a szabályozás megalkotása során figyelmen kívül hagyta, hogy a fül páros hallószerv.

- [17] Az indítványozó ellentmondásosnak tartja továbbá, hogy a Fot. Vhr. 1. számú melléklete a 80 dB értékhatáron túl konjunktív feltételként írja elő, hogy „ennek következtében a hangzóbeszéd megértésére még segédeszközzel sem képes”. A Fot. Vhr. 1. § (7) bekezdése értelmében ugyanakkor a beszédnek hallás útján történő megértésére az a személy nem képes segédeszközzel sem, akinek hallásküszöbértéke a beszédfrekvenciákon a nyolcvan dB felett van. Ez azt jelenti, hogy a Fot. Vhr. 1. § (7) bekezdése a hallásküszöbértékhez objektíve társítja azt a megállapítást (ti. hogy a beszédnek hallás útján történő megértésére segédeszközzel sem képes), melyet az 1. számú melléklet 2. pontjának első két fordulata további kritériumként külön is vizsgálni rendel kifejezetten a Fot. 23. § (1) bekezdés *b*) pontja vonatkozásában.
- [18] Az indítványozó végezetül arra is utalt, hogy szemben a Fot. Vhr. támadott rendelkezéseivel, az összevont adóalap adóját csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából súlyos fogyatékoságnak minősülő betegségekről szóló 335/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése egyértelmű szabályozást tartalmaz, amikor kifejezetten a két fül együttes állapotromlását követeli meg, ugyanakkor pedig alacsonyabb minősítési célértéket is rögzít.
- [19] 3.2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság és normavilágosság követelményét az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint összegezte korábban. A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, amely az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek {például: 3057/2019. (III. 25.) AB határozat, Indokolás [15]}. A norma egyértelműségével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni” {24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [49]}. A szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra {3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]}. A normavilágosság követelményének sérelme csak abban a kivételes esetben eredményez alaptörvény-ellenességet, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő {legutóbb például: 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [48]}.
- [20] 3.3. Az Alkotmánybíróság kiemeli: a jog tételes szabályai minden esetben értelmezésre szorulnak, az pedig a jogalkotó döntésének függvénye, hogy adott esetben a jogalkalmazó számára mekkora mozgásteret ad a jogértelmezésre. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó nem rögzítette részletesen, hogy a hallási fogyatékoság esetében hogyan (a két fül átlagában, esetleg a rosszabb vagy a jobb fül figyelembevételével) kell meghatározni a hallásküszöbértéket, nem minősül normavilágossági kérdésnek akkor, ha a kérdést az ilyen esetekben eljáró szakértők a jogszabály által biztosított tágabb keretek között a bevett gyakorlatnak megfelelően, következetesen vizsgálják, az eljáró bíróságoknak pedig lehetőségük van arra, hogy az esetlegesen nem megfelelő szakértői véleményt (például másik szakértő kirendelésével, és a szakvélemények ütköztetésével, vagy más alkalmas módon) korrigálják. Hasonlóan nem a normavilágosság körébe tartozó alkotmányjogi kérdés (hanem adott esetben az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül eső célszerűségi-szakszerűségi kérdés lehet), hogy az indítványozó szerint a megalkotott szabályozás számos olyan szempontot nem vesz figyelembe, amelyeket pedig a szabályozásnak adott esetben értékelnie kellene.
- [21] Szintén nem veti fel továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét a Fot. szerinti önálló életvitelre képtelenség kategóriájának megfogalmazása, hiszen ez a kategória az Alkotmánybíróság megítélése szerint az adott konkrét ügy körülményei alapján, esetről esetre, figyelemmel a súlyos fogyatékoság egyes kategóriáiba tartozó kérelmezők fogyatékoságból adódó sajátos helyzetére, jogalkalmazói jogértelmezéssel kétséget kizáróan kitölthető tartalommal. Úgyszintén nem a normavilágosság körébe tartozó kérdés, hogy a Fot. vonatkozó rendelkezései nem szó szerint azonos tartalommal rögzítik a hallási fogyatékoság, és a halmozottan fogyatékosok esetében irányadó szabályokat, részben azért, mert a két szabály egyidejű alkalmazására egyébként sem kerül sor, részben pedig azért, mert a két szabály nem teljesen azonos megfogalmazásából eredő

látszólagos ellentét jogalkalmazói jogértelmezéssel kétséget kizáróan feloldható. Hasonlóan, legfeljebb látszólagos ellentétként értelmezhető, hogy az összevont adóalap adóját csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából súlyos fogyatékosnak minősülő betegségekről szóló 335/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet a Fot. Vhr. szabályozásától eltérően határozza meg a hallási fogyatékoságot, hiszen a két jogszabályi rendelkezés alkalmazási köre egymástól eltérő. Mindezekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság külön is kiemeli: állandó gyakorlata értelmében az indítványozónak nem elegendő önmagában arra hivatkozni, hogy az adott ügyben alkalmazandó szabályokat nem tudja egyértelműen értelmezni, hanem az Alaptörvény valamely rendelkezésével való ellentétet kell határozottan állítania és alátámasztania, amely nem merülhet ki egy esetleges értelmezési nehézségben [lásd például: 3155/2018. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [24]].

- [22] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet nem találta megalapozottnak.
- [23] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet vizsgálta meg.
- [24] 4.1. Az indítványozó érvelése szerint a hallási fogyatékos fogalmának Fot. és Fot. Vhr. szerinti megfogalmazása önkényes, mert az nem tesz különbséget a beszéd megértése mint következmény, és a beszéd megértéséhez vezető testi és pszichés folyamatok között, továbbá nem tesz különbséget a beszédértés minősége körében sem. A jogi szabályozás ugyanis nem veszi figyelembe sem azt a valós élethelyzetet, amikor az egyik fülére teljesen siket ember a másik, ugyancsak erősen fogyatékos hallószervével még hall annyira segédeszközzel, hogy a beszédet megértse, azonban ez a beszédértés az átlagos (nem fogyatékos) személyekhez képest jelentősen nagy pszichés, lelki és fizikai megterhelést jelent számára. A halló emberekhez képest a segédeszközzel hallókat a jogszabály nem védi, a súlyos fogyatékos köréből kizárja, annak ellenére, hogy már az egyik fülre történő hallás teljes hiánya is olyan mértékben csökkenti az egyén életminőségét és rontja esélyegyenlőségét, ami miatt a súlyos fogyatékos elvitatása önkényes. Ugyancsak sérti a XV. cikk (2) bekezdését, hogy a hallási fogyatékos személyeknél az önálló életvitelre képesség vagy a mások segítségére szorulás a gyakorlatban igen nehezen értelmezhető, tekintettel arra, hogy a hallási fogyatékos személyek mindennapi életvitelét nem olyan szembetűnően korlátozza a hallásvesztés vagy a hallás nagy arányú hiánya, mint például a mozgásszervi korlátokkal élő, autista vagy látási fogyatékos személyek esetében. Tekintettel arra, hogy a hallási fogyatékosok számára más fogyatékosokkal összehasonlítva nehezebben teljesíthető a súlyos fogyatékos jogszabályi követelményeinek megvalósítása, így közülük sokkal kevesebben részesülhetnek fogyatékosági támogatásban.
- [25] Az indítványozó szerint a hallási fogyatékosok esetében a jogszabály csak abban az esetben teszi lehetővé a súlyos hallási fogyatékos megállapítását, ha mind a két fülére siket, ily módon a jogalkotó kifejezetten a súlyos hallási fogyatékos személyekkel szemben támaszt teljesíthetetlen többletfeltételt. Az indítványozó azt is kiemeli, hogy az a látási fogyatékos, aki a fél szemére nem lát, és a másik szemére is alig, súlyos fogyatékosnak minősül, miközben az egyik fülére siket, a másik fülére azonban a siketséget el nem érő mértékben igen rosszul halló fogyatékos személyt önkényesen ki lehet zárni a súlyos fogyatékos köréből, ami hátrányos megkülönböztetést valósít meg. Az indítvány kiemeli: nem tekinthető életminőségnek az, ha valaki az egyik fülével segédeszközzel, és mind a beszélő, mind pedig az arra figyelő általi fokozott koncentráció eredményeképp képes meghallani, amit mondanak neki, a jogalkotó azonban a fogyatékos súlyos jellegét elvonja az így halló fogyatékos személyektől. Az indítványozó ugyancsak a XV. cikk (2) bekezdése sérelmeként értékeli, hogy a Fot. Vhr. a hallási fogyatékosok számára kifejezetten előírja olyan többletkövetelmény teljesítését, amelyet a halmozott fogyatékossgal küzdő, hallásvesztéssel érintett személyek tekintetében további vizsgálat nélkül megállapíthatónak tekint.
- [26] 4.2. Az Alkotmánybíróság a Fot. Vhr. szabályozásával összefüggésben a XV. cikk (2) cikkével kapcsolatos, releváns gyakorlatát korábban az alábbiak szerint összegezte. „Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alaptörvénysértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó [egy-

mással összehasonlítható] jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagossá mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes.” {1/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [14]}

- [27] Az 1/2018. (IV. 6.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fogyatékos fogalmának meghatározása mindaddig nem áll ellentétben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, amíg az nem önkényes. A „fogyatékos” kifejezés jelző nélküli alaptörvényi használata széles mozgásteret enged a jogalkotónak abban, hogy milyen nézőpontból határozza meg a „fogyatékos” tételes jogi fogalmát. Hasonlóképpen mérlegelheti a jogalkotó, hogy a fogyatékos mértékéhez, élettani eredetéhez, időbeni tartósságához milyen következményt kapcsol. Ugyanakkor a jogalkotó nem választhat olyan megoldást, amely teljesen, kivételt nem tűrően, mérlegelést kizáróan fogalmi ellentétben áll az Alaptörvény szóhasználatának a szavak általánosan elfogadott jelentése szerinti tartalmával {1/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [16] és [18]}. Az Alkotmánybíróság leszögezte: „Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének alkalmazásában nem minősíthető önkényesnek [...] az, hogy [a Fot. Vhr.-ben] a jogalkotó a súlyos fogyatékoshoz, a nagy fokú fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodáshoz köti a fogyatékos fogalmát. Ez ugyanis olyan orvosi szakkérdés, amelynek értékelése nem tartozik az Alkotmánybíróság – és az általános hatáskörű bíróságok – hatáskörébe. Az R. hatályos tartalma tehát nem ellentétes a XV. cikk (2) bekezdésével, mivel nem állapítható meg, hogy a támogatásra jogosított személyek között indokolatlanul tenne különbséget.” (Indokolás [19])
- [28] 4.3. Az Alkotmánybíróság a Fot. Vhr. szabályozásával összefüggésben az 1/2018. (IV. 6.) AB határozatában a XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben tett megállapításait jelen ügyben is irányadónak tekinti. Az Alaptörvény szóhasználatát széles mozgásteret biztosít a jogalkotó számára a fogyatékos jogszabályi definíciójának megalkotása során, azzal a megszorítással, hogy a jogalkotó nem választhat olyan megoldást, amely nyilvánvalóan fogalmi ellentétben áll az Alaptörvény szóhasználatának a szavak általánosan elfogadott jelentése szerinti tartalmával. Önmagában annak meghatározása, hogy az egyes fogyatékosági kategóriákon belül a jogalkotó pontosan milyen feltételeket határoz meg a fogyatékos támogatásra való jogosultság megállapítása szempontjából, orvosi (és nem pedig alkotmányjogi) kérdés mindaddig, amíg a szabályozás nem vezet az Alaptörvény szövegével és értékrendjével nyilvánvalóan ellentétes eredményre. Az Alkotmánybíróság megítélése szempontjából a fogyatékos támogatásra való jogosultság feltételeinek meghatározása során a súlyos fogyatékos egyes kategóriába tartozó személyek szükségképpen nincsenek egymással összehasonlítható helyzetben (miközben más esetekben, így például a fogyatékos támogatás összegének és folyósítási feltételeinek meghatározása szempontjából az összehasonlítható helyzet ugyancsak szükségképpen egyébként fennáll).
- [29] Mindez azt jelenti, hogy a hallási fogyatékos definíciójának meghatározása során a Fot.-ban és a Fot. Vhr.-ben nevesített további fogyatékosági kategóriákhoz tartozó feltételekből alkotmányjogi értelemben nem vonható le következtetés a hallási fogyatékosra vonatkozó szabályozás önkényességére vonatkozóan [miként más jogszabályok, így például az indítványban is megjelölt, az összevont adóalap adóját csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából súlyos fogyatékosnak minősülő betegségekről szóló 335/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet jogosultságot megalapozó feltételeiből sem]. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotó adott esetben a Fot. és a Fot. Vhr. vonatkozó szabályainak módosításával ne teremthetné meg az egyik fülére teljesen siket, a másik fülére azonban korlátozottan halló személyek fogyatékos támogatásra való jogosultságát, és ne lehetne adott esetben kívánatos valamennyi jogszabály esetében a súlyos fogyatékos támogatást meghatározó feltételek egységessége – csupán azt jelenti, hogy az Alaptörvényből, illetőleg a Fot., a Fot. Vhr. és más jogszabályok más súlyos fogyatékosági kategóriákra vonatkozó szabályozásából közvetlenül nem vezethető le ilyen jogalkotási kötelezettség, melynek elmulasztása a jelenleg hatályos szabályozást alaptörvény-ellenessé tenné.
- [30] Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet sem találta megalapozottnak.
- [31] 5. Az Alkotmánybíróság végezetül a Fot. és a Fot. Vhr. támadott rendelkezései Egyezménybe mint nemzetközi szerződésbe ütközését állító indítványi elemet vizsgálta meg.
- [32] 5.1. Az indítványozó érvelése szerint az Egyezmény 1. cikke a fogyatékosokkal élő személyek közé sorolja az olyan károsodással élő egyéneket, akik állapota korlátozhatja őket a teljes, hatékony és másokkal egyenlő

társadalmi szerepvállalásukban, amihez azonban elegendő a fogyatékoság okozta esélyvesztés lehetősége is, azaz jelen esetben nem szükséges feltétlenül teljesen siketnek lennie valakinek ahhoz, hogy fogyatékos legyen, miként önmagában a beszéd valamilyen szintű megértése sem zárhatja ki a súlyos fogyatékoságot. Az észszerű alkalmazkodás kényszere az állam esetében is fennáll, e követelménynek azonban nem tesz eleget egy elvont, absztrahált, orvosi szakkérdésre redukált meghatározás, ha az a fogyatékos személy hátrányára válik. A beszédértési képesség mellett egyéb feltételként kellene szabályozni például azon esetek vizsgálatát, amikor az egyik fülére teljesen siket halláskárosult a másik fülére is alig hall, beszédértése azonban nem orvosi szakkérdésen múlik, hanem az ő saját akaratlagosságán, ami azonban jelentős megterhelést kíván tőle. Az Egyezmény 4. cikk 1. pont *b)* alpontja a megkülönböztetést jelentő vagy okozó szokások és gyakorlat megváltoztatását is előírja, amit az államnak is teljesítenie kell, csakúgy, mint az 5. cikk 2. alpontjának rendelkezéseit. A Fot. 23. § (1) bekezdés *b)* pont tekintetében alkalmazandó utolsó fordulata ugyanakkor az önálló életvitel hiányával vagy mások segítségére szorulással, mint fikciós kategóriával nem alkalmazkodik a hallássérült fogyatékos személyek valós élethelyzetéhez, amikor az ő fogyatékoságukra is olyan vizsgálati módszert rendel alkalmazni, amelynek gyakorlati értelmezhetősége az esetükben megkérdőjelezhető. Az indítványozó ugyancsak az Egyezménybe ütközőnek tekinti, hogy a 335/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet és a Fot. Vhr. küszöbértéke eltér egymástól. Az észszerű alkalmazkodás Egyezményben szereplő követelményéből az következik, hogy az is méltánylandó, ha a hallássérült egyik fülére fennálló siketsége esetén a másik fülére még hall, ráadásul a Fot. és a Fot. Vhr. szabályozása annyira tág, hogy azt a jogalkalmazó közigazgatási hatóság maga sem képes megtölteni konkrét értelmezési tartalommal, és a külső orvosszakértő bizottság olyan tág mozgástérrel rendelkezik, ami a megrendelő kormányzati szervezet akár hallgatóságos igényének is képes megfelelni.

- [33] 5.2. Az Alkotmánybíróság az indítvány Egyezménybe ütközést állító érvelésével összefüggésben az alábbiakat emeli ki. A fogyatékosági támogatás bevezetésének kötelezettségét az Egyezmény nem írja elő, az Magyarország mint részes állam által biztosított olyan támogatásnak tekinthető, amely az Egyezmény 28. cikk 2. pontjának *c)* alpontjában foglalt kötelezettség teljesítését szolgálja. Az Egyezmény „Általános kötelezettségek” címet viselő 2. cikk 2. pontja értelmében az állam a „rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig” köteles intézkedéseket tenni az Egyezményben foglalt „jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében”.
- [34] Az Egyezmény az észszerű alkalmazkodás elvének érvényesítését számos életviszonyban előírja, így például a fogyatékosággal élő nők jogai (6. cikk), az otthon és a család tiszteletben tartása (23. cikk), oktatás (24. cikk), egészségügy (25. cikk), munkavállalás és foglalkoztatás (27. cikk), megfelelő életszínvonal és szociális védelem (28. cikk), a politikai életben és a közéletben való részvétel (29. cikk) tekintetében. A fogalom és a hátrányos megkülönböztetés kapcsolatát az Egyezmény 5. cikke rögzíti, mely a részes államok feladatává teszi az esélyegyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés eltörlése céljából a megfelelő intézkedések megtételét, és előírja, hogy a részes államok vállalják, hogy mindent megtesznek a hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az észszerű alkalmazkodás követelményének megsértése egyben a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének megvalósulását eredményezi. Az Egyezmény 5. cikk (4) bekezdése ugyanakkor kifejezetten azt rögzíti, hogy a fogyatékosággal élő személyek tényleges egyenlőségének előmozdításához és eléréséhez szükséges különleges intézkedések nem tekintendők hátrányos megkülönböztetésnek.
- [35] Az Alkotmánybíróság rámutat: az Alaptörvény, mindenekelőtt a XV. cikk (2), (4)–(5) bekezdésén és a XIX. cikk (1) bekezdésén keresztül átfogóan biztosítja a fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelmét, mely rendelkezések tartalmilag azonosak az Egyezmény észszerű alkalmazkodást előíró és Magyarország által is kifejezetten vállalt kötelezettségeivel. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően, a súlyos fogyatékoság fogalmának meghatározásával és a fogyatékosági támogatásra való jogosultsággal összefüggésben ismételen utal az 1/2018. (IV. 6.) AB határozat indokolásának [19] bekezdésére, melynek értelmében „[a]z Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének alkalmazásában nem minősíthető önkényesnek [...] az, hogy az R.-ben a jogalkotó a súlyos fogyatékosághoz, a nagy fokú fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodáshoz köti a fogyatékoság fogalmát. Ez ugyanis olyan orvosi szakkérdés, amelynek értékelése nem tartozik az Alkotmánybíróság – és az általános hatáskörű bíróságok – hatáskörébe. Az R. hatályos tartalma tehát nem ellentétes a XV. cikk (2) bekezdésével, mivel nem állapítható meg, hogy a támogatásra jogosított személyek között indokolatlanul tenne különbséget.”
- [36] Miközben az Egyezmény 1. cikke értelmében „[f]ogyatékosággal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt

korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását”, és az Egyezményben rögzített jogosultságokat az állam valamennyi fogyatékossgal élő személy számára köteles biztosítani, addig maga az Egyezmény (így különösen a 4. cikk 4. pontja és az 5. cikk 4. pontja) is lehetővé teszi, hogy az egyes részes államok az Egyezményben foglalt minimumszabályoknál hatékonyabb védelmet biztosítsanak a fogyatékossgal élő személyek számára. Ilyen eszköznek tekinthető a súlyos fogyatékossgal élő személyek számára a Fot. és a Fot. Vhr. alapján biztosított fogyatékossgai támogatás is, melyre a fogyatékossgal élő személyek kategóriáján belül azok jogosultak, akik egyes, a Fot. és a Fot. Vhr. alapján meghatározott súlyos fogyatékossg fennállását tudják igazolni.

- [37] Ugyanakkor az Egyezmény egyetlen rendelkezése (így az észszerű alkalmazkodás és a hátrányos megkülönböztetés tilalma) sem értelmezhető akként, hogy az állam a súlyos fogyatékossgal élők számára nyújtott fogyatékossgai támogatást valamennyi fogyatékossgal élő személy számára köteles lenne biztosítani. Ellenkezőleg: az Egyezmény Preambulumának *j*) pontja maga is úgy fogalmaz, hogy a részes államok elismerik „valamennyi fogyatékossgal élő személy, beleértve a fokozottabb támogatást igénylő személy, emberi jogai előmozdításának és védelmének szükségességét”, melynek megfelelően az Egyezmény 5. cikk 4. pontjával összhangban kifejezetten az Egyezmény céljaival összhangban áll a fogyatékossgal élő személyek kategóriáján belül a súlyos fogyatékossgal élő személyek számára biztosítandó többlettámogatás (fogyatékossgai támogatás) intézménye. A hátrányos megkülönböztetés tilalma (mind az Egyezmény, mind pedig az Alaptörvény alapján) ugyanakkor azt a kötelezettséget is rója az államra, hogy a súlyos fogyatékossg kategóriájának meghatározása során a jogalkotó nem járhat el önkényesen. Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság viszszaul a jelen határozat Indokolásának 4. pontjában, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének állított sérelmével kapcsolatos megállapításaira, mely szerint a vizsgált szabályozás az indítványozó által állított okból nem ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, ezáltal pedig jelen esetben az Egyezménnyel sem.
- [38] Mindezen érvekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványozó Egyezménybe, mint nemzetközi szerződésbe ütközést állító érveit sem találta megalapozottnak.

- [39] 6. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Fot. 23. § (1) bekezdés *b*) pontjának „hallásvesztesége olyan mértékű, hogy a beszédnek hallás útján történő megértésére segédeszközzel sem képes” fordulata, a 23. § (1) bekezdésének a *b*) pont tekintetében alkalmazandó „önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul” fordulata, valamint a Fot. Vhr. 1. számú melléklet 2. pontjának „hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke a beszédfrekvenciákon nyolcvan dB fellett van, és ennek következtében a hangzóbeszéd megértésére még segédeszközzel sem képes” fordulata alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/786/2019.

