

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3345/2020. (VIII. 5.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 46.K.32.771/2017/41. számú ítélete, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 2012. május 1. és 2019. december 31. között hatályos 23. § (1) bekezdés a)–h) pontjai, továbbá a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 2013. április 1. és 2019. december 31. között hatályos 1. § (1)–(8) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Belcsák Róbert Ferenc ügyvéd) eljáró indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján, melyben részben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 46.K.32.771/2017/41. számú ítélete, részben pedig az ügyében alkalmazott, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 23. § (1) bekezdés a)–h) pontjai és a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fot. Vhr.) 1. § (1)–(8) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás során megállapított tényállás szerint Budapest Főváros Kormányhivatala VIII. Kerületi Hivatala az indítványozó fogyatékosági támogatás iránti kérelmét elutasította, tekintettel arra, hogy az indítványozó az I. fokú rehabilitációs szakértői szerv szakvéleménye szerint nem minősíthető súlyosan fogyatékosnak, illetőleg halmozottan fogyatékosnak, ezáltal pedig nem felel meg a Fot. 23. § (1) bekezdése szerinti feltételeknek.
- [3] Az indítványozó fellebbezése nyomán másodfokon eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala az elsőfokú döntést helybenhagyta, tekintettel arra, hogy a másodfokú eljárásban kirendelt II. fokú rehabilitációs szakértői szerv szakvéleménye szerint az indítványozó nem minősül súlyos mozgásszervi fogyatékosnak, ugyanis a Fot. Vhr. 1. számú mellékletében nevesített segédeszközök állandó használatára nem szorul. A másodfokú hatóság azt is megállapította, hogy az indítványozó halláskárosodása 25. életévének betöltése után következett be.
- [4] 1.2. Az indítványozó a határozattal szemben keresettel élt, melyben arra hivatkozott, hogy a határozat azért jogszabálysértő, mert egészségi állapota megalapozza a fogyatékosági támogatásra való jogosultságát. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a perben az indítványozó indítványára igazságügyi orvosszakértőt rendelt ki, majd (ugyancsak az indítványozó indítványára) elrendelte az igazságügyi orvosszakértői vélemény kiegészítését is. Az indítványozó a szakvéleményben foglaltakat nem fogadta el, elfogultsági kifogást terjesztett elő a szakértői bizottság minden tagjával szemben, és indítványozta új szakértő kirendelését is, mivel álláspontja szerint a szakvélemény hiányos, homályos és önmagával és más szakértői véleménnyel is ellentmondó. Az indítványozó kérte végezetül a bíróságot, hogy a Fot. 23. § (1) bekezdés e) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását kezdeményezze az Alkotmánybíróságon.
- [5] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 46.K.32.771/2017/41. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A bíróság a szakvéleményt aggálymentesnek ítélte és ítélezése alapjául elfogadta, tekintettel arra, hogy a szakvélemény mind az indítványozó halláskárosodására, mind pedig mozgásszervi fogyatékoságára vonatkozóan egyértelmű választ adott, melyek alapján azt lehetett megállapítani, hogy mind az elsőfokú, mind pedig a másodfokú határozat megfelelt a jogszabályoknak. A bíróság nem találta megalapozottnak az in-

dítványozó szakértő kizárására irányuló indítványát sem, és az ítélet azt is megindokolja, hogy a bíróság megítélése szerint az ügyben alkalmazott jogszabály miért nem alaptörvény-ellenes.

- [6] 1.3. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság döntésével szemben az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Abtv. 27. §-ára alapítva, majd a panasz kiegészítésében az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az ügyében alkalmazott Fot. 23. § (1) bekezdésének a)–h) pontjai, továbbá a Fot. Vhr. 1. § (1)–(8) bekezdései alaptörvény-ellenességét is állította.
- [7] Az indítvány szerint a bírói döntés sérti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdését, ugyanis az igazságügyi szakértők személyes vizsgálata során nem engedték a vizsgálatokon részt venni az élettársát, és a vizsgálat körülményei összességében is komoly és közvetlen félelmet keltenek az indítványozóban.
- [8] Az indítványozó megítélése szerint a Fot., illetőleg a Fot. Vhr. támadott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével és XIX. cikk (1) bekezdésével. A XV. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggésben az indítványozó arra hivatkozik, hogy a Fot., illetőleg a Fot. Vhr. szabályai ellentétesek a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény) rendelkezéseivel, melyet Magyarországon a 2007. évi XCII. törvény hirdetett ki. Az indítvány arra is kitér, hogy az Alkotmánybíróság az 1/2018. (IV. 6.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már megállapította, hogy a Fot. egyes rendelkezései nem ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, azonban az Alkotmánybíróság a rendelkezés alaptörvény-ellenességét a XV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben még nem vizsgálta.
- [9] A Fot., illetőleg a Fot. Vhr. támadott szabályai az indítványozó szerint ellentétesek végezetül az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével is, ugyanis az indítványozó megítélése szerint nincs olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amely kényszerítő okként felhívható lenne az indítványozó szociális támogatáshoz való alapjogával szemben, és a jogkorlátozás különösen nem terjedhet odáig, hogy a szabályozás valakit teljesen kizárjon a fogyatékkal élő támogatások köréből.
- [10] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [11] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét az indítványozó jogi képviselője 2019. december 9. napján vette át, míg az alkotmányjogi panaszt 2020. január 30. napján, határidőben nyújtotta be. A jogi képviselővel eljáró indítványozó csatolta az eljáró jogi képviselő meghatalmazását. Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, illetőleg 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszát.
- [12] 2.2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Abtv. 27. § szerinti panaszt vizsgálta meg. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát közvetlenül az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés sértse. Az indítványozó ugyanakkor a III. cikk (1) bekezdésének sérelmét nem a bíróság döntésével, hanem az igazságügyi szakértők személyes vizsgálatával összefüggésben állítja, mely a támadott bírói döntéssel csak közvetetten, annyiban függ össze, hogy a szakvéleményt a bíróság felhasználta. Mindez azt jelenti, hogy az alkotmányjogi panasz ebben az elemében nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti törvényi feltételnek.
- [13] 2.3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasszal összefüggésben az alábbiakat állapította meg.
- [14] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Fot. 23. § (1) bekezdés a)–h) pontjai, valamint a Fot. Vhr. 1. § (1)–(8) bekezdései alaptörvény-ellenességét állította. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretében csak olyan jogszabály alaptörvény-ellenességére lehet hivatkozni, mely az ügyben folytatott bírósági eljárásban alkalmazásra került. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a bírósági eljárásban kizárólag a Fot. 23. § (1) bekezdés b), e) és h) pontja, illetőleg a Fot. Vhr. 1. § (2), (5) és (8) bekezdése minősül alkalmazott szabálynak. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az alkotmányjogi panasz a Fot. 23. § (1) bekezdés a), c), d), f) és

- g) pontjai, valamint a Fot. Vhr. 1. § (1), (3)–(4) és (6)–(7) bekezdései tekintetében nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti követelménynek.
- [15] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz a Fot. 23. § (1) bekezdés *b*) pontja, valamint a Fot. Vhr. 1. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességét csupán állítja, azonban arra vonatkozó indokolást nem tartalmaz, ezért az alkotmányjogi panasz ezen elemeiben nem felel meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja szerinti követelményének.
- [16] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban vizsgálta a Fot. Vhr. 1. § (5) bekezdés *c*) pontja Alaptörvény XV. cikk (2) és (5) bekezdésébe, valamint XIX. cikkébe ütközését, tekintettel arra, hogy a szabály indokolatlanul tesz különbséget a fogyatékosági támogatást igénylő személyek között a tekintetben, hogy a támogatást igénylő személy fennálló mozgáskorlátozottsággal járó állapota mozgásszervi eredetű betegségből ered-e vagy sem. Az indítványozó a Fot. Vhr. 1. § (5) bekezdés *c*) pontjának alaptörvény-ellenességét a XV. cikk (1) bekezdésére és a XIX. cikk (1) bekezdésére tekintettel állítja, azonban a panasz tartalmilag (az Abh.-val egyezően) a XV. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozik. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság ugyan (a bírói kezdeményezés elutasítása mellett) mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennálltát állapította meg, azonban a jogalkotó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletének meghozataláig (2019. november 22.) jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az ügyben alkalmazott szabály az Abh.-ban vizsgált rendelkezésekkel teljes mértékben azonos volt. Az Alkotmánybíróság éppen ezért arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány a Fot. Vhr. 1. § (5) bekezdés *c*) pontja vonatkozásában ítélt dolognak (*res iudicata*) minősül, tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvény ugyanazon rendelkezésére és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozással kéri az alaptörvény-ellenesség megállapítását. Az Alkotmánybíróság ezért a Fot. Vhr. 1. § (5) bekezdés *c*) pontja tekintetében az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerinti törvényi feltétel fennállását állapította meg.
- [17] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletének meghozatalát követő, 2020. január 1-i hatálybalépéssel a jogalkotó az Alkotmánybíróság határozatából fakadó jogalkotási kötelezettségének eleget téve az egyes szociális, gyermekvédelmi tárgyú, valamint egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVII. törvénnyel módosította a Fot. 23. § (1) bekezdés *e*) pontját, a szociális pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 313/2019. (XII. 18.) Korm. rendelettel pedig módosította a Fot. Vhr. 1. § (5) bekezdését, valamint az 1. számú melléklet 5. és 6. pontját. Ennek megfelelően a Fot. 23. § (1) bekezdés *e*) pontja immáron (az Abh.-val összhangban) lehetőséget biztosít a nem mozgásszervi betegségből eredően közlekedőképességükben korlátozott személyek támogatásra való jogosultságának megállapítására is, és a Fot. Vhr. szabályai is lehetővé teszik a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek számára a fogyatékosági támogatás megítélését. Mindez azt jelenti, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletének meghozatalát követően megváltozott jogszabályi környezetben a fogyatékosági támogatásra való jogosultság megállapíthatósága szempontjából nincs annak jelentősége, hogy az indítványozó mozgáskorlátozottsága közvetlenül a betegségére, vagy más okra (jelen esetben, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében foglaltak szerint pszichés eredetű funkciózavarra) vezethető-e vissza. Ennek megfelelően az indítványozó újabb kérelem benyújtásával (az egyéb feltételek teljesülése esetén) egészségi állapota alapján jogosulttá válhat fogyatékosági támogatásra.
- [18] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kéteye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [19] Az indítvány az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét arra tekintettel állítja, hogy egymással összehasonlítható helyzetben vannak a Fot. 23. § (1) bekezdés *e*) és *h*) pontja, valamint a Fot. Vhr. 1. § (5) bekezdés *c*) pontja és (8) bekezdése hatálya alá tartozó mozgáskorlátozottsággal élő emberek, ugyanakkor a jogszabály a fogyatékosági támogatást kizárólag azok számára biztosítja, akiknek a mozgáskorlátozottsága mozgásszervi eredetű. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már megállapította, hogy a fogyatékos fogalmának meghatározása „olyan orvosi szakkérdés, amelynek értékelése nem tartozik az Alkotmánybíróság – és az általános hatáskörű bíróságok – hatáskörébe” (Indokolás [19]). A 3258/2019. (X. 30.) AB határozatban (melyben az Alkotmánybíróság már vizsgálta a Fot. és a Fot. Vhr. egyes rendelkezéseinek CRPD Egyezménybe mint nemzetközi szerződésbe ütközését is) pedig az Alkotmánybíróság azt emelte ki, hogy „a fogyatékosági támogatásra való

jogosultság feltételeinek meghatározása során a súlyos fogyatékoság egyes kategóriáiba tartozó személyek szükségképpen nincsenek egymással összehasonlítható helyzetben (miközben más esetekben, így például a fogyatékosági támogatás összegének és folyósítási feltételeinek meghatározása szempontjából az összehasonlítható helyzet ugyancsak szükségképpen egyébként fennáll)” (Indokolás [29]).

- [20] Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének állított sérelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság visszautal az Abh.-ra. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint „[a]nyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „jóllehet a XIX. cikk jellemzően államcélokról és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke alaptörvényi háttérrel ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. Azonban a törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság az Alaptörvényből ered.” (Indokolás [17]) Mindez azt jelenti, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből az ellátás feltételeinek törvényben való rögzítettségén túlmenően további követelmények nem vezethetők le, azonban a jogalkotó által törvényben megállapított feltételek nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel {2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság a Fot. Vhr.-rel összefüggésben az Abh.-ban továbbá azt is rögzítette, hogy az nem ellentétes a XIX. cikk (1) bekezdésével, mivel éppen azt hajtja végre (Indokolás [20]). Ez a megállapítás a Fot. vizsgált rendelkezéseire is irányadó.
- [21] Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem veti fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem fogalmaz meg, ekként nem felel meg az Abtv. 29. §-a szerinti befogadhatósági feltételek egyikének sem.
- [22] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapulvételével az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 5. §-a alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a), b) és h) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében foglaltakra is, visszautasította.

Budapest, 2020. július 14.

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/267/2020.

