

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 11/2018. (VII. 18.) AB HATÁROZATA

a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 50/A. § (2) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával és *dr. Szívós Mária* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló, az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 50/A. § (2) bekezdésében nem rendelkezett az igényérvényesítéshez és annak elbírálásához szükséges orvosi igazolás kiállítására jogosult – a fogvatartott személy számára ténylegesen elérhető és igénybe vehető – orvos személyéről arra az esetre vonatkozóan, amikor a fogvatartott személy a büntetés-végrehajtási intézetben kérelmezi közgyógyellátásra való jogosultságának a megállapítását.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. november 30. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 50/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 1.K.27.022/2018. számú, közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 50/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá rendelje el a jogszabályi rendelkezés konkrét egyedi ügyben történő alkalmazásának a tilalmát. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, a XIX. cikk (1) bekezdésével és a XX. cikk (1) bekezdésével.
- [2] 1.1. Az indítványozó által az alapügyben megállapított tényállás szerint az alapügy felperese (a továbbiakban: felperes) – aki jogerős szabadságvesztés büntetését tölti –, kérelmet terjesztett elő az elsőfokú közigazgatási szervnél közgyógyellátásra való jogosultsága megállapítása iránt. A felperes kérelméhez a háziorvosi igazolás csatolása helyett a büntetés-végrehajtási intézet egészségügyi osztálya által kiállított igazolást mellékelte. Az elsőfokú hatóság a felperes kérelmét elutasította arra való hivatkozással, hogy felperes tekintetében a jogszabályban előírt jövedelmi feltételek ugyan fennállnak, de a gyógyszerköltségre vonatkozó igazolást nem a háziorvos írta alá, ezért az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésében írt feltételek nem állnak fenn, így a felperes kérelme nem teljeshető.
- [3] A felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú közigazgatási szerv a fellebbezést elutasította, és az elsőfokú határozatot helybenhagyta arra hivatkozással, hogy az Sztv. 50/A. § (2) bekezdése két, egyidejűleg teljesítendő feltétel fennállását kívánja meg a normatív jogcímen történő közgyógyellátásra való jogosultság megállapításához, és ezek közül a felperes tekintetében kizárólag az egyik, a jövedelmi feltétel teljesül. Ezen túl azonban

vizsgálni kell a kérelmező havi rendszeres gyógyító ellátásának az Sztv. 50/A. § (4) bekezdése szerinti elismert térítési díját. Az ehhez szükséges igazolást – a szociális intézményben élő személyek által előterjesztett kérelmeket leszámítva – az Sztv. 50/A. § (2) bekezdése alapján a házi orvos állítja ki. A felperes büntetés-végrehajtási intézetben tartózkodik – amely nem minősül a kivételek közé tartozó szociális intézménynek –, így esetében kizárólag a házi orvosi igazolás fogadható el. A másodfokú határozat rámutat arra is, hogy a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bvtv.) 121. § (1) bekezdésének e) pontja szerint a szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetel az elítélt joga a szabad orvosválasztáshoz, ezért a felperes házi orvossal nem rendelkezik, házi orvosi ellátás igénybevételére nem is jogosult. Egészségügyi alapellátását a büntetés-végrehajtási intézet orvosa biztosítja, így nem tud csatolni a támadott jogszabályi rendelkezésben előírt házi orvosi igazolást, vagyis normatív jogcímen nem jogosult a közgyógyellátásra.

- [4] A felperes a közigazgatási határozatot megtámadó keresetében többek között arra hivatkozott, hogy az elmúlt húsz évben külföldön élt, európai elfogatóparancs útján hozták vissza külföldről Magyarországra, és azóta folyamatosan fogvatartásban van, emiatt Magyarországon házi orvossal sosem rendelkezett. Utalt arra is, hogy a Bvtv. alapján gyógyszerköltségeit köteles megtéríteni a büntetés-végrehajtási intézetnek, azonban ezt tanulmányi ösztöndíja nem fedezi. Az Sztv. 50. § (2) bekezdésében előírt jövedelmi feltételnek megfelel. Előadta még, hogy az elutasító határozat sérti az egyenlő bánásmód elvét, és hátrányos helyzetbe hozza a fogvatartásban lévő gyógyszerellátásra szorulókat. Kiemelte továbbá, hogy a szabadságvesztésre ítélt személyek több joga is szünetel, azonban a közgyógyellátásra vonatkozó joguk nem, ezért a házi orvosi igazolás csatolásának előírása sérti az Alaptörvényt.
- [5] 1.2. Az indítványozó bíróságot a felperes álláspontját, és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján, az alábbi indokokra alapozottan. Az indítványozó elsőként hivatkozott az Alkotmánybíróság 44/2009. (IV. 8.) AB határozatára, mely szerint a jogalkotó a gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbírására tekintettel alakíthatja a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely, az Alkotmányban rögzített elv (például a diszkrimináció tilalmának elve) nem sérül. A testület tehát ebben a döntésében kinyilvánította, hogy a jogszabály, illetve a jogalkotó szabadon határozhatja meg a rászorultaknak járó ellátás feltételeit és mértékét mindaddig, amíg ezek a feltételek más alkotmányos rendelkezéseket nem sértenek. Ugyanebben a határozatában rögzítette az Alkotmánybíróság azt is – folytatta érvelését az indítványozó –, hogy a jogalkotó határozza meg, hogy a szociális gondoskodást megvalósító szolgáltatásokból és juttatásokból mely személyi kör részesülhet. A büntetés-végrehajtási intézetekben élő elítéltek – folytatja az indítványozó – olyan speciális személyi kört alkotnak, amire nézve a szünetelő állampolgári jogokat kimerítően meghatározta a jogalkotó a Bvtv. 121. § (1) bekezdésében. Az indítványozó további érvelése szerint a közgyógyellátás a szociálisan rászoruló személyek részére egészségi állapotuk megőrzéséhez és helyreállításához kapcsolódó kiadás csökkentése érdekében biztosított támogatási forma, amelyből a jogalkotó „sem a Bvtv. szabályozási rendszere, sem pedig az Sztv. szabályai alapján nem kívánta kizárni az elítélteket”. Ugyanakkor – állította az indítványozó – a jogalkotó az Sztv. 50/A. § (2) és (4) bekezdéseivel olyan feltételrendszert alakított ki, amely elzárja az elítélteket az egészségük fenntartásához és helyreállításához szükségszerűen igénybe vehető közgyógyellátástól. Az indítványozó rögzítette azt is, hogy a normatív közgyógyellátás egy olyan szociális ellátási forma, ami jelleghő fogva egyaránt szükségszerűen kapcsolódik a szociális helyzethez (anyagi rászorultság), és egy olyan betegség fennálltához, amelyhez az egyén gyógyszeres szükséglete megkerülhetetlenül kapcsolódik, azzal együtt jár. A bíróság megítélése szerint mindezek alapján felmerül az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog sérelme is, amely az elítélteket is megilleti, és amely a testi és lelki egészséghez fűződik.
- [6] Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének általa állított sérelme kapcsán azzal érvelt, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jogot „a XV. cikk (2) bekezdése alapján mindenkinek, bármiféle megkülönböztetés nélkül biztosítja Magyarország, azaz e körben nem lehet különbséget tenni az elítéltek, illetve a büntetlen előéletű személyek között, mint ahogy az elítéltek között sem, azon szempont alapján, hogy a közgyógyellátás iránti kérelmüket mikor terjesztették elő, a büntetés-végrehajtási intézetbe kerülést megelőzően vagy azt követően, amikor házi orvos hiányában a szükséges igazolást már nem tudják csatolni”.
- [7] Az Sztv.-ben szabályozott közgyógyellátás – érvelt tovább az indítványozó – az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére tekintettel bevezetett támogatási forma, amelyet azonban az Sztv. részletszabályozása miatt nem tud minden szociálisan rászoruló, beteg állampolgár igénybe venni.

II.

[8] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

[9] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XV. cikk (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.”

„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.”

„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”

[10] 2. Az Sztv. indítvánnyal támadott, 2016. július 1. napjától hatályos rendelkezése:

„50/A. § (2) A havi rendszeres gyógyító ellátási szükségletet a házi orvos, illetve – személyes gondoskodást nyújtó átmeneti és bentlakásos szociális intézményben vagy gyermek- és ifjúságvédő intézetben, nevelőotthonban elhelyezett jogosult esetén – az intézmény orvosa (a továbbiakban együtt: házi orvos) igazolja.”

III.

[11] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.

[12] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz. A bírói kezdeményezés szerint a felperes kereseti kérelmére tekintettel a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, a norma hiánya részleges vagy teljes alaptörvény-ellenessége esetén más döntéshez vezethet a konkrét ügyben, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány – az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló részében – határozott kérelmet tartalmaz, azaz a) tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 25. § (1) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokait (alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során történő alkalmazása); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Sztv. 50/A. § (2) bekezdés]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseivel, valamint f) kifejezett kérelmet arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt jogszabályi előírás alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt, továbbá mondjon ki alkalmazási tilalmat {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.

[13] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozó Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét állító indítványelemet vizsgálta meg. A bírói kezdeményezés egyrészt azt állítja, hogy a közgyógyellátás a szociálisan rászoruló személyek részére egészségi állapotuk megőrzéséhez és helyreállításához kapcsolódó kiadás csökkentése érdekében biztosított támogatási forma, amelyből a jogalkotó sem a Bvtv. vonatkozó szabályai, sem pedig az Sztv. irányadó rendelkezései alapján nem kívánta kizárni az elítélteket, másrészt megállapítja azt is, hogy – véleménye szerint – a fentiek fényében a támadott szabály a közgyógyellátáshoz való jog realizálása, érvényesítése kapcsán indokolatlanul tesz különbséget az elítéltek és a szabadlábon lévő személyek, továbbá az elítéltek körén belül is, mégpedig az alapján, hogy közgyógyellátás iránti igényüket a büntetés-végrehajtási intézetbe kerülésük előtt, vagy azt követően terjesztették elő, amikor házi orvos hiányában a támadott rendelkezésben előírt igazolást már nem tudják kérelmükhöz csatolni.

- [14] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette az ügy elbírálásához szükséges releváns, ahhoz szorosan kapcsolódó jogszabályi környezetet. Az Sztv. egészének, azaz valamennyi rendelkezésének személyi hatálya a bevándoroltak és letelepedettek, a hontalanok és a menekültként vagy oltalmazottként elismert személyek mellett kiterjed a Magyarországon élő magyar állampolgárokra [Sztv. 3. § (1) bekezdés a)–d) pontjai]. Az Sztv. rendszerében az egyes ellátásokat szabályozó fejezetek az egyes ellátások tekintetében az igénybe vételüket lehetővé tevő, a személyi hatályra vonatkozó – egyes esetekben az általános szabálytól eltérő, azt szűkítő – speciális jogosultsági rendelkezéseket tartalmaznak. Így az Sztv. a „Szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások” cím alatt szabályozott két pénzbeli ellátási forma esetében (időskorúak járadéka, aktív korúak ellátása) kifejezetten akként rendelkezik, hogy ezek az ellátások nem állapíthatók meg, illetve az ellátásra való jogosultságot meg kell szüntetni, amennyiben az érintett személy – annak ellenére, hogy magyar állampolgár – előzetes letartóztatásban van, elzárás büntetését vagy szabadságvesztés büntetését tölti [Sztv. 32/B. § (4) bekezdés a) pont, illetve 34. § (1) bekezdés a) pont].
- [15] A közgyógyellátásra vonatkozó szabályokat az Sztv. a természetbeni ellátások között szabályozza. Az Sztv.-nek a 49. §-tól az 52. §-ig terjedő, közgyógyellátásra vonatkozó rendelkezései a személyi hatályra, azaz az igénybevételre vonatkozó speciális rendelkezést nem tartalmaznak, így arra valamennyi magyar állampolgár jogosult, amennyiben eleget tesz az egyéb törvényi kritériumoknak. Megállapítható tehát, hogy a közgyógyellátásra való jogosultsághoz való hozzáférésből – ellentétben a fenti két pénzbeli ellátással – a jogalkotó nem kívánta kizárni és nem is zárta ki a fogvatartottakat, azaz lehetővé teszi egyrészt a jogosultságuk fogvatartottként történő kérelmezését és annak megállapítását, másrészt pedig a már megállapított jogosultságuk érvényesítését, a jog által biztosított kedvezmény igénybevételét a büntetés-végrehajtási intézetben.
- [16] A közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkező személy – azaz akinek a közgyógyellátásra való jogosultságát kérelemre indult eljárásban az illetékes közigazgatási szerv megállapította – térítésmentesen jogosult egyes gyógyító ellátásokra, ezen belül egyes, a társadalombiztosítási támogatásba befogadott gyógyszerekre egyéni gyógyszerkerete erejéig [Sztv. 49. § (2)–(3) bekezdései, 50/A. § (8) bekezdése]. Közgyógyellátásra normatív jogcímen az a személy jogosult, akinek – gyógyszer esetében – az igazoltan szükséges, havi rendszeres gyógyszeres szükségletéből adódó gyógyszerköltsége meghaladja a törvényben meghatározott mértéket (egészségügyi indikáció), és családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el a törvényben meghatározott összeget (szociális indikáció) [Sztv. 50. § (2) bekezdés]. A jogosultságról a két törvényi feltétel együttes meglétének vizsgálatát követően a járási hivatal dönt. A kérelemhez mellékelni kell – gyógyszertámogatásra irányuló közgyógyellátási igény esetén – a kérelmező egészségi állapotából, jellemzően krónikus betegségének gyógykezeléséből adódó havi rendszeres gyógyszeres szükségletét, az egészségügyi indikáció fennálltának a megállapításához. Az igazolást a házi orvos adja ki, aki vagy a kérelmező által választott, vagy a kérelmező lakóhelye által meghatározott körzetben praktizáló orvos. A törvény három személyi kör esetében azonban tekintettel volt arra, hogy egyes speciális élethelyzetekben a kérelmező számára a házi orvos nem elérhető, lakóhelyétől tartósan távol tartózkodik, ezért a házi orvos nem rendelkezik a kérelmező aktuális egészségi állapotára vonatkozó, az igazolás kiadásához szükséges információkkal. Így a személyes gondoskodást nyújtó átmeneti és bentlakásos intézményben, a gyermek- és ifjúságvédő intézetben és a nevelőotthonban elhelyezett személyek részére a törvény által megkívánt igazolást az intézmény orvosa állítja ki [Sztv. 50/A. § (2) bekezdése]. A szabadságvesztés büntetés végrehajtása során a fogvatartott személy házi orvoshoz nem fordulhat, egészségügyi alapellátásáról a fogva tartó büntetés-végrehajtási intézet orvosa gondoskodik (Bvtv. 160. §). Az Sztv.-nek a fenti – speciális élethelyzetek által indokoltá tett, az ellátásról gondoskodó intézmény orvosának igazolás-kiállítását lehetővé tevő – rendelkezései között a büntetés-végrehajtási intézet orvosa nem szerepel.
- [17] Az ügy mikénti megítélése szempontjából lényeges rendelkezéseket tartalmaznak a Bvtv. egyes szabályai is. Így a törvény taxatív felsorolásában szerepelnek azok a jogosultságok, amelyek a szabadságvesztés büntetés végrehajtása alatt szünetelnek. Ebben a felsorolásban a szabad orvosválasztáshoz való jog szerepel ugyan, de a közgyógyellátásra való jogosultság nem, azaz a fogvatartottak ezt a korábban megszerzett jogosultságukat a szabadságvesztés időtartama alatt szabadon, korlátozás nélkül gyakorolhatják [Bvtv. 121. § (1) bekezdés e) pontja]. A Bvtv. következő idevágó szabálya éppen abból indul ki, hogy a fogvatartott a közgyógyellátásra vonatkozó, már megszerzett jogosultságát a szabadságvesztés időtartama alatt is megtarthatja és gyakorolhatja, amikor kimondja, hogy a közgyógyellátásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmében közgyógyellátásra jogosult elítélt esetében a gyógyszer és gyógyászati segédeszköz térítési díját a büntetés-végrehajtási intézet a közgyógyellátásra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben meghatározott mértékig átvállalja [Bvtv. 156. § (2) bekezdés]. A fogvatartott személyek büntetés-végrehajtási intézetben történő konkrét joggyakorlásának gya-

korlati szabályát tartalmazza a vonatkozó miniszteri rendelet is, amikor arról rendelkezik, hogy ha a befogadott fogvatartott közgyógyellátásra jogosult, úgy közgyógyellátási igazolványa másolatát az egészségügyi nyilvántartásban kell elhelyezni. [A büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartott elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 8/2014. (XII. 12.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 3. § (6) bekezdése.]

- [18] A vonatkozó jogszabályok vizsgálatának eredményeként az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a fogvatartottak közgyógyellátásban való részesülése szempontjából a hatályos jogi szabályozás a jogosultság megszerzéséhez olyan alaki feltétel teljesítését is előírja – kizárólag a kérelmező háziorvosa által kiállított igazolás beszerzése és csatolása a kérelemhez –, amelynek a kérelmező fogvatartott élethelyzetéből adódóan képtelen eleget tenni, a háziorvosi igazolás beszerzésének lehetőségétől el van zárva, ugyanakkor más – ugyanezt a jogosultságukat korábban megszerzett – fogvatartottak a közgyógyellátás által nyújtott kedvezményekben a büntetés-végrehajtási intézetben továbbra is részesülnek, ami köztük ezen helyzetük szerinti különbségtételt eredményez.
- [19] 4.1. Az indítványozó indokolása szerint az általa támadott jogszabályi rendelkezés azért ütközik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmába, mert a szabály pusztán azon szempont alapján eredményez különbségtételt a fogvatartottak között, hogy a közgyógyellátás iránti kérelmüket mikor terjesztették elő, a büntetés-végrehajtási intézetbe kerülést megelőzően vagy azt követően, amikor háziorvos hiányában a szükséges igazolást már nem tudják csatolni.
- [20] Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán áttekintette az Alaptörvény XV. cikkével kapcsolatos gyakorlatát. A 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat indokolásának [27] bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. Az alkotmányos szabály szerint »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.« A tételesen felsorolt tulajdonságok mellett az »egyéb helyzet szerinti különbségtétel« fordulat nyújt garanciát ahhoz, hogy az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket se érhesse hátrányosan sújtó különbségtétel. Ez a fordulat ad lehetőséget az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva mindig maga határozza meg, melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ez a felsorolás korlátlanul nem bővíthető. Nem nyújt védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály ugyan éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek öazonosságát, identitását meghatározó lényeges tulajdonságuk miatt előítéllettel vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja”.
- [21] Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi határozatában egyértelműen állást foglalt az Alaptörvényben biztosított egyes alapjogok sérelmének vizsgálhatóságára, illetve a vizsgálat során alkalmazandó szempontokra nézve. Ennek kapcsán megállapította, hogy „[a] legtöbb alapjogsértés vizsgálható tehát az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján, mivel eszerint az alapjogokat mindenféle faji, szín szerinti, nemi, fogyatékoság szerinti, nyelvi, vallási, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés nélkül biztosítani kell mindenkinek. Az alapjogok esetében ugyanakkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogi teszt a mérvadó a korlátozhatóságuk tekintetében, és elsődlegesen az garantálja, hogy az alapjogok biztosításában ne lehessen ilyen megkülönböztetést alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy nem fogadható el szükségesnek olyan alkotmányos cél, amely diszkriminációt valósít meg, és arányosnak az olyan korlátozás, amely diszkriminatív helyzetet eredményez” {6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [39]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság a 9/2016. (IV. 6.) AB határozat indokolásának [22] bekezdésében szintén az Alaptörvény XV. cikkét értelmezte, kitérve ebben az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés alaptörvény-ellenességének megállapításához szükséges feltételekre is. Így megerősítette, hogy „[a]z Alaptörvény XV. cikke alapján a törvény előtt mindenki egyenlő, Magyarország az alapvető jogokat mindenki-

nek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésre terjed ki. Személyek közötti, alkotmánysértő 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 alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással 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 tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes {lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indoklás [32]. Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének ezt az értelmezését követte a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat is, Indokolás [78]–[80] és [91]}.”

- [23] 4.2. Az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek állított különbségtétel és diszkriminatív helyzet fennállása a fentiek alapján, az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti teszt alkalmazásával tehát akkor állapítható meg, ha a különbségtétel a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között áll fenn, ha a megkülönböztetés alapjognak nem minősülő, de azzal összefüggésben álló egyéb jogra, végső soron az emberi méltóság jogára nézve áll fenn, valamint, ha a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, vagyis önkényes.
- [24] 4.3. A fogvatartott személyek jellemzően jogerős bírói döntés alapján szabadságvesztés büntetésüket büntetés-végrehajtási intézetben töltő személyek. Jogaikat és kötelezettségeiket mindegyikükre vonatkozóan egységesen határozza meg a Bvtv., illetve a gyógykezelésre szoruló fogvatartottak esetében a törvény mellett az IM rendelet és a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 16/2017. (II. 6.) OP szakutasítása. Miután jogaik és kötelezettségeik a rájuk egységesen vonatkozó szabályok alapján azonosak, megállapítható, hogy az Alaptörvény XV. cikk szempontjából a fogvatartottak azonos, így egymással összehasonlítható helyzetben vannak, homogén csoportot képeznek.
- [25] 4.4. A közgyógyellátáshoz való jog kétség kívül nem az Alaptörvényben biztosított, vagy az Alaptörvényből kényszerűen következő alapjog, ugyanakkor szoros összefüggésben áll mindkét, a beadványban is megjelölt alaptörvényi rendelkezéssel, így az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében garantált testi, lelki egészséghez való joggal, illetve a XIX. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott szociális biztonsággal, mint államcélal, kötéldése tehát a fenti alaptörvényi cikkek vonatkozásában kettős: a közgyógyellátásban részesülő egyrészt szociálisan rászorult, másrészt egészségi állapota gyógykezelést, például gyógyszeres kezelést tesz indokolttá. A közgyógyellátás tehát az egyén egészségügyi célú kiadásainak csökkentése, illetve egyes gyógyszerek esetében a térítésmentesség biztosítása érdekében juttatott, az állam által nyújtott támogatási forma, amelynek eredményeként olyan – betegségben szenvedő – személyek is igénybe vehetik a számukra indokolt egészségügyi ellátásokat, akik egyébként erre jövedelmi helyzetüknél fogva képtelenek lennének. A közgyógyellátás tehát szorosan összefügg az Alaptörvényben biztosított testi és lelki egészséghez való alapjoggal, de kapcsolódik az Alaptörvényben államcélként deklarált szociális biztonsághoz is. Az Alaptörvény XIX. cikkével kapcsolatosan elfogadott 1/2018. (IV. 6.) és 2/2018. (IV. 6.) AB határozatokban az Alkotmánybíróság ezt a kapcsolódást erősítette akkor, amikor kimondta illetve megerősítette, hogy „bár a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke alaptörvényi háttérrel ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. 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 magából az Alaptörvényből ered {1/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [17]}, továbbá „[e]nnek megfelelően, miközben az Alaptörvény egyértelműen úgy rendelkezik, hogy meghatározott élethelyzetek esetén a magyar állampolgárok jogosultak törvény szerinti állami segítséget igénybe venni, ezen állami segítség részletszabályait nem az Alaptörvény, hanem a hatályos törvények rögzítik. Ezek a törvények azonban tartalmuk tekintetében nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvény egyes rendelkezéseivel, így a XV. cikk előírásaival sem” {2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [13]}.

- [26] 4.5. Végezetül az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a fogvatartottak helyzetében fennálló, közgyógyellátásban való részesülésük kapcsán megvalósuló különbségtételnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka. A megkülönböztetést alapvetően két ok idézi elő: az eltérő helyzetben lévő személyek nem azonos időpontban váltak beteggé, így különböző időpontokban kezdeményezhetik jogosultságuk megállapítását, illetve a büntetés-végrehajtási intézetben megbetegedett fogvatartott személy el van zárva a háziorvosi ellátás igénybevételétől, ezzel a háziorvos által kiállított igazolás megszerzésének lehetőségétől is. Ehhez képest a jogosultság megállapítása iránti kérelmet értelemszerűen csak az ellátásra okot adó egészségi állapot megváltozását, azaz a megbetegedést követően van értelme benyújtani; másként fogalmazva a fogvatartott nem tehet arról, hogy a büntetés-végrehajtási intézetbe egészségesként érkezett és a fogvatartása közben betegedett meg, nem pedig korábban. Ezért nem is róható fel számára, és nem hozható hátrányos helyzetbe azért, mert nem az intézetbe történő bevonulása előtt kezdeményezte jogosultságának a megállapítását. Ebben az esetben az érintett személy mulasztásáról nem lehet szó, illetve a megkülönböztetésnek észszerű indoka nincs. A háziorvos, illetve a háziorvos által kiállított igazolás hiányát szintén nem lehet a fogvatartott terhére értékelni – és ezzel hátrányos helyzetbe hozni –, mivel ezt a számára fogvatartottként teljesíthetetlen feltételt (miközben az egészségi állapotára vonatkozó teljeskörű információkkal rendelkező intézeti kezelőorvosa van) éppen a beadványban támadott rendelkezés támasztja vele szemben. A már büntetés-végrehajtási intézetben szabadságvesztés büntetését töltő személy esetében tehát a háziorvos hiánya szintén nem értékelhető a megkülönböztetésre okot adó észszerű indoknak különösen annak fényében, hogy az a fogvatartott, aki a büntetés-végrehajtási intézetbe történő bevonulása előtt betegedett meg és vált a szükséges háziorvosi igazolás beszerzését követően közgyógyellátásra jogosulttá, ezt a jogát az intézetben a szabadságvesztés büntetés időtartama alatt továbbra is háborítatlanul és zavartalanul gyakorolhatja az Sztv. ezt kizáró szabályának a hiányában.
- [27] 5. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az azonos élethelyzetben lévő érintettek joggyakorlására vonatkozó különbségtételnek nincs kellő súlyú alkotmányos indoka. A jogalkotó tehát önkényesen járt el akkor, amikor az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésében a közgyógyellátásra egyébként jogosult fogvatartottak számára igényérvényesítésük feltételeként olyan személy (háziorvos) által kiállított igazolás csatolását kívánja meg, aki az érintett fogvatartott aktuális egészségi állapotával kapcsolatosan semmilyen információval nem rendelkezik és a fogvatartott részéről történő igénybevételét törvény ki is zárja, csak a személyes gondoskodást nyújtó átmeneti és bentlakásos szociális intézményben vagy gyermek- és ifjúságvédő intézetben, nevelőotthonban elhelyezett jogosultak esetében volt tekintettel arra a speciális helyzetükre, hogy ők a lakóhelyük szerinti háziorvosuk igénybevételében akadályoztatva vannak, ezért számukra lehetővé teszi az intézmény orvosa által kiállított igazolás csatolását kérelmükhöz, ezzel szemben a fogvatartott kérelmezők vonatkozásában igényük érvényesítéséhez hasonló szabályt nem tartalmaz. Ilyen módon pedig a már korábban közgyógyellátásra jogosultságot szerzett fogvatartott társaikhoz képest észszerű indok nélkül hátrányos helyzetbe hozta őket, ez pedig sérti az Alaptörvény XV. cikkéből fakadó hátrányos megkülönböztetés tilalmát, összefüggésben – a 4.4. pontban megállapítottak szerint – a XIX. cikk (1) bekezdésével is (Indokolás [25]).
- [28] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alaptörvény-ellenességet jelen ügyben a bírói kezdeményezéssel támadott jogszabályi rendelkezés hiányossága okozza. A szabályozással érintett csoport tagjai között ugyanis a hátrányos megkülönböztetés, azaz a fogvatartott személyek közti önkényes különbségtétel azáltal valósul meg, hogy a kifogásolt rendelkezés azon fogvatartottak számára, akik kifejezetten a büntetés-végrehajtási intézetben válnak először közgyógyellátásra jogosulttá, a részükre előírt orvosi igazolás tekintetében hiányos.
- [29] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának a teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [30] A jelen ügy elbírálása során az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy az alaptörvény-ellenes diszkriminációt eredményező helyzetet az idézi elő, hogy a jogalkotó nem rendelkezett a közgyógyellátásra egyébként az Sztv. alapján jogosult, arra kifejezetten a büntetés-végrehajtási intézetben először jogosulttá váló fogvatartott személyek havi rendszeres gyógyszerkészletére vonatkozó igazolás kiállítására jogosult orvos személyéről, így esetükben végső soron az őket megillető jogosultság érvényesítéséhez szükséges egyik feltétel – az ezzel

a jogosultsággal jogszabályban felruházott orvos által kiállított igazolás csatolása – teljesítésének a lehetőségéről. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Alaptörvénnyel való összhang megteremtése nem a vizsgált szabály megsemmisítését, hanem annak hatályos szövege kiegészítését teszi szükségessé, ily módon biztosítva azt, hogy az érintettek közgyógyellátásra való jogosultságának érvényesítésére vonatkozó szabályozás megfeleljen a törvény előtti egyenlőség követelményének. Ennek kézenfekvő alkotmányos megoldása lehet az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésének a kiegészítése azzal, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott személyek esetében a törvényben előírt igazolást a büntetés-végrehajtási intézet orvosa állítja ki, akinek reális lehetősége van a fogvatartott személy egészségi állapotát felmérni, azt folyamatosan figyelemmel kísérni, a szükséges diagnosztikai vizsgálatokat kezdeményezni vagy elvégezni, és mindezek alapján – szükség esetén gyógyszeres – terápiát megállapítani, mivel a fogvatartott személy a büntetés-végrehajtási intézet orvosának folyamatos, szükség esetén napi szintű felügyelete alatt áll. A büntetés-végrehajtási intézet orvosát a jelenleg hatályos szabályozás is feljogosítja más esetekben orvos-szakértői feladatok ellátására a fogvatartott személyek munkaképtelenségének megállapítása és a gépjárművezetői egészségi alkalmasság első fokú elbírálása kapcsán [IM rendelet 6. § (1) bekezdés és 7. §].

- [31] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló, az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésében nem rendelkezett a közgyógyellátásra való jogosultság érvényesítéséhez és a kérelem elbírálásához előírt, a havi rendszeres gyógyszeres szükségletet megállapító orvosi igazolás kiállítására jogosult, a fogvatartott személy által ténylegesen elérhető és igénybe vehető orvos személyéről azokban az esetekben, amikor a fogvatartott személy kifejezetten a büntetés-végrehajtási intézetben válik először közgyógyellátásra jogosulttá. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. november 30. napjáig tegyen eleget.
- [32] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással teremthető meg az összhang az Alaptörvény és az Sztv. vonatkozó rendelkezése között, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította.
- [33] 6. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendelte határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2018. július 16.

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. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhazamos indokolása

- [34] A bírói kezdeményezés elutasításával és annak indokolásával egyetértek. A hivatalból megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességgel kapcsolatban vannak fenntartásaim, ennek ellenére azt is támogattam az alábbiak miatt.
- [35] Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a mulasztásnak két esete van. Az egyik a jogrendi mulasztás, amely akkor állapítható meg, ha a jogalkotó az Alaptörvényben, jogszabályban vagy nemzetközi szerződésben kifejezetten előírt kötelezettségét elmulasztja, vagyis nem alkotja meg azt a jogszabályt, amelynek magalkotására magasabb szintű norma kötelezi [46. § (2) bekezdés a) és b) pont]. A másik eset a jogalkalmazást akadályozó mulasztás [46. § (2) bekezdés c) pont]. Az utóbbi mulasztás megint csak két alesetre bontható: egyik esetben a mulasztással előidézett valamely objektív hiányosság (például nyelvtani hiba, jogrendbe illeszkedés zavara, belső ellentmondás) miatt a vizsgált norma nem alkalmazható, nevezhető ez a jogalkalmazást lehetetlenné tevő mulasztásnak. A másik esetben ilyen objektív hiba nem ismerhető fel, de az eset körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróság úgy találja, hogy a vizsgált norma ugyan nem alaptörvény-ellenes, sőt alkalmazható is, viszont az Alaptörvényből levezethető lényeges tartalmát mégis hiányosnak találja (akár azért, mert konkrét esetben alapjog-sértő eredményre vezet, akár azért, mert a jogalkalmazóra vonatkozó eljárási szabályok folytán nem vagy nehezen, esetleg csak az Alkotmánybíróság közbeavatkozása eredményeként érvényesíthető, akár azért, mert indokolatlanul sok-lépéses utaló szabályok alkalmazását igényli). Ez utóbbi esetet nevezhető relatív mulasztásnak.
- [36] Összességében tehát a három eset különíthető el, a jogrendi, a jogalkalmazást lehetetlenné tevő és a relatív mulasztás. Ebből az első két esetnek világos, objektív oka kell, hogy legyen, ezért ha az okai fennállnak, a mulasztás megállapítása nem kerülhető el. Ezzel szemben a harmadik eset, a relatív mulasztás az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapul. Relatív mulasztás esetén tehát előfordulhat, hogy alapjog lényeges tartalmát érinti a hiányosság (ilyenkor a mulasztás megállapítása nem kerülhető el), de olyan eset is felmerülhet, amikor nem hiányzó vagy nem alkalmazható jogszabály a mulasztás oka, hanem az, hogy a létező és alkalmazható jogszabályi rendelkezésnél lehetne világosabb, az Alaptörvénnyel még inkább összhangban álló, még könnyebben alkalmazható jogszabályt alkotni. Mivel a jogszabály nyelvi kötöttségekkel rendelkező szöveg, minden jogszabálynál lehet pontosabbat, világosabbat, egyértelműbbet alkotni.
- [37] Következésképpen az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló relatív mulasztás egészen ritka kivételektől eltekintve mindig megalapozott (a kivétel azokra az esetekre vonatkozik, amikor a mulasztás teljesítése az Alaptörvény más rendelkezésének sérelmét okozná), még ha megállapítása nem is egyformán indokolt minden esetben. Ráadásul a relatív mulasztás kiküszöbölése során a jogalkotó számtalan megoldást választhat, akár a jogszabályi környezet teljes újraszerkesztését, vagy a szabályozás eltörlését (dereguláció) is. Mindebből adódóan, ha az Alkotmánybíróság többsége a relatív mulasztás megállapítását támogatja, rendszerint nincs elegendő ok ezzel szembeszegülni.
- [38] Jelen ügyben is ez a helyzet. Kétségtelen, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak közgyógyellátásra jogosultsága tekintetében a jogszabályi környezet nem pontos, a jogszabályok lehetővé teszik a korábban megszerzett jogosultság megőrzését, de új jogosultság megszerzését a fogvatartás ideje alatt nem. Emiatt – mivel minden fogvatartott egészségügyi ellátása más jogcímen biztosított – alaptörvény-ellenesség nem volt megállapítható. A szabályozás hibája a fentiek alapján természetesen minősíthető relatív mulasztásnak, ennél fogva a rendelkező részt ebben a vonatkozásban is támogatni tudtam (habár nem tartom azt kényszerítően szükségesnek).
- [39] A jogalkotó természetesen a mulasztást úgy is kiküszöbölheti, hogy a más jogcímen kapott ellátására tekintettel a közgyógyellátási jogosultságon alapuló ellátást a fogvatartás idejére általánosan kizárja.

Budapest, 2018. július 16.

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

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [40] Az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a határozathoz.
- [41] Az elfogadott határozat rendelkező részének elutasító pontjával – a többségi állásponttól eltérő indokok alapján – egyetértek, azt támogattam; a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását azonban az alábbi okok miatt nem tudtam megszavazni.
- [42] Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását akkor állapíthatja meg az Alkotmánybíróság, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [43] Az elfogadott határozat is erre hivatkozással mondja ki a rendelkező részben a jogalkotói mulasztást. A többségi indokolás a támadott jogszabályi rendelkezést azért tartja hiányosnak, mert a jogalkotó diszkriminatív módon nem tette lehetővé, hogy a fogvatartott személyek a büntetés-végrehajtási intézetben igényeljék a közgyógyellátást, és a közgyógyellátáshoz szükséges orvosi igazolás kiállítására nem jogosította fel a büntetés-végrehajtási orvost.
- [44] Álláspontom szerint az elfogadott határozat a támadott normának a mulasztás megállapításához szükséges tartalmi hiányosságát nem támasztotta alá megfelelő és megalapozott indokolással, továbbá a hátrányos megkülönböztetés vizsgálatának lentebb kifejtett téves csoportképzése miatt helytelen végkövetkeztetésre jutott.
- [45] Az Alkotmánybíróság működése kezdete óta következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy a szociális gondoskodás, az ellátás jogintézményeit és mértékét az Alaptörvény (Alkotmány) nem határozza meg. A rászorultaknak járó ellátások és egyes támogatások konkrét formáját, az azokra való jogosultság feltételeit, valamint mértékét a jogalkotó szabadon alakíthatja. Az állami segítség részletszabályait tehát nem az Alaptörvény, hanem a hatályos törvények rögzítik. Ezek a törvények azonban tartalmuk tekintetében nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvény egyes rendelkezéseivel, így a XV. cikk előírásaival sem [lásd legutóbb összefoglalóan: 2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [13]].
- [46] Ezt az állami szabadságot nyomatékosítja az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése is, amikor a jogalkotó számára lehetővé teszi, hogy törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.
- [47] A vonatkozó jogszabályi környezetből pedig az derül ki, hogy a jogalkotó nem kívánta a fogvatartottak számára lehetővé tenni, hogy közgyógyellátást igényeljenek.
- [48] Az Sztv. a közgyógyellátás igényléséhez a házi orvos illetve – személyes gondoskodást nyújtó átmeneti és bentlakásos szociális intézményben vagy gyermek- és ifjúságvédő intézetben, nevelőotthonban elhelyezett jogosult esetén – az intézmény orvosának igazolását írja elő.
- [49] A büntetés-végrehajtási orvos nem véletlenül nincs e körben feltüntetve. A Bvtv. 121. § (1) bekezdés e) pontja alapján a szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetel az elítélt joga a szabad orvosválasztáshoz. Azonban a büntetés-végrehajtás keretein belül sem csorbulhat a fogva tartottaknak az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való alapjoga.
- [50] Az elítélt éppen ezért büntetés-végrehajtási jogviszonyából eredően jogosult többek között a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő élelmezésre, egészségügyi ellátásra. Jogosult továbbá a már megállapított, az Sztv.-ben meghatározott valamely rendszeres pénzellátásának (e fejezetben a továbbiakban: rendszeres pénzellátás) a meghatalmazott személy kezéhez vagy a büntetés-végrehajtási intézethez történő folyósítására [Bvtv. 122. § a) és l) pontjai].
- [51] A büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartott elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 8/2014. (XII. 12.) IM rendelet 3. § (6) bekezdése szintén a már korábban megállapított közgyógyellátási jogosultságról rendelkezik, sőt a bekezdés második mondata a korábban méltányossági alapon biztosított közgyógyellátás felülvizsgálatára hívja fel az igazolványt kiállító szervet. A Bvtv. 156. § (6) bekezdése éppen a közgyógyellátás helyett biztosítja a lehetőséget arra, hogy az elítélt által igénybe vett egészségügyi szolgáltatások térítési díját a büntetés-végrehajtási intézet átvállalja.
- [52] Azt az állami segítséget tehát, amit a nem fogvatartott személyek a közgyógyellátás keretében igénybe vehetnek, a fogva tartás ideje alatt a büntetés-végrehajtási intézetek biztosítják a fogvatartott elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak részére.

- [53] Az elfogadott határozat által kimondott hátrányos megkülönböztetés a fentiek miatt véleményem szerint nem áll fenn. A támadott szabályozás ugyanis nem a fogvatartottak között tesz különbséget, és épp emiatt nincs a hátrányos megkülönböztetés megállapításához szükséges homogén csoportról szó, hanem a fogvatartás során – az összes fogvatartottra nézve azonosan szabályozva – nem teszi lehetővé a közgyógyellátás igénylését.
- [54] Az elfogadott határozat által állított diszkriminatív helyzet éppen ezért csak látszólagos, a mulasztás kimondásával az Alkotmánybíróság tulajdonképpen elvonja a jogalkotó hatáskörét és a közgyógyellátásra jogosultak körének olyan kibővítésére kötelezi, ami nem áll annak szándékában.

Budapest, 2018. július 16.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/822/2018.

