

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1/2018. (IV. 6.) AB HATÁROZATA

a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelettel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes és dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Pokol Béla és dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével összhangban álló jogalkotás megvalósítása során a XV. cikk (5) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek támogatását. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján az előtte 6.K.31.532/2016. szám alatt, szociális ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt folyamatban lévő perben a per tárgyalását felfüggesztette, és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § (5) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítása és a konkrét ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelése végett. Az indítványt az Alkotmánybíróság a tartalma szerint bírálta el. Az indítvány szerint az R. szabálya az Alaptörvény XV. cikk (2) és (5) bekezdését, valamint a XIX. cikk (1) bekezdését sérti.
- [2] 1.1. Az indítványra okot adó ügyben a beadvány adatai szerint a Budapest Főváros Kormányhivatala T-BPP-182681-6/2015. iktatószámú határozatával 2015. szeptember 21. napján a felperes fogyatékosági támogatás megállapítása iránti kérelmét elutasította. Határozatának jogalapja a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 23. § (1) bekezdés

- e) pontja, továbbá az R. 1. számú melléklet 5. és 6. pontja. A felperes fellebbezése folytán eljárva az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Családtámogatási Főosztálya T-KP-1684-2/2016. iktatószámú határozatával 2016. február 3. napján az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Mindkét határozat hivatkozott arra a szakvéleményre, amely szerint a felperes nem minősül súlyosan fogyatékosnak, mivel mozgásszervi károsodása miatt a jogszabályokban nevesített segédeszköz állandó használatára nem szorul.
- [3] A felperes kereseti kérelmében indítványozta a jogerős határozat bírósági felülvizsgálatát. Egyebek mellett arra hivatkozott, hogy az R. diszkriminálja a felperest, amennyiben a jogszabály a támogatás folyósítását nem a mozgásszervi korlátozottság állapotához, hanem a mozgásszervi eredethez köti, ezzel mind az ugyanolyan mozgásszervi korlátozottsággal járó, de mozgásszervi eredetű betegséggel rendelkezőkkel szemben, mind pedig törvényes támogatás hiányában a mozgásszervi korlátozottsággal nem rendelkezőkkel szemben hátrányosan megkülönbözteti. A perben kirendelt igazságügyi orvosszakértő megállapította, hogy a felperesnél a jogszabályban rögzített súlyos fogyatékos megállapításához szükséges feltételek nem állnak fenn, azaz a felperes nem minősíthető súlyos mozgásszervi fogyatékosnak, figyelemmel arra, hogy a felperesnél mozgáskorlátozottsággal járó, de nem mozgásszervi eredetű megbetegedés áll fenn az alsó végtagok vizenyője formájában, továbbá az alsó végtagi idült vizenyő az R. 1. számú melléklet 6. pontjában megfogalmazott mozgásszervi megbetegedések között nem szerepel, valamint a felperes által a helyváltoztatáshoz időnként használt segédeszköz (rollátor) nem szerepel az R. 5. pontjában felsorolt segédeszközök között.
- [4] 1.2. Az indítvány – a vonatkozó jogszabályi rendelkezések között – felidézi a Fot. 23. § (1) bekezdés e) pontját. Ennek értelmében fogyatékosági támogatásra jogosult az, akinek a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy a külön jogszabály szerinti mozgásszervi betegsége miatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható (mozgásszervi fogyatékos). Hivatkozik az R. 1. § (5) bekezdés c) pontjára: eszerint mozgásszervi fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, aki az 1. számú melléklet 6. pontjában meghatározott mozgásszervi betegségben szenved, és emiatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható. Az 1. számú melléklet 5. pontja a segédeszközöket sorolja fel. Az indítvány felhívja a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Egyezmény) 2., 4. és 5. cikkét is.
- [5] Az indítvány szerint az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének értelmezésével, mely során megállapította, hogy a jogegyenlőség lényege, hogy az állam mint közhatalom s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Az állam joga – és egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat]. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése továbbá különleges gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki a fogyatékosággal élőket. Az Alaptörvény e rendelkezései mellett az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a fogyatékosággal élő magyar állampolgárok törvényben meghatározott támogatásra jogosultak.
- [6] A bíróság álláspontja szerint „a jelenleg hatályos Fot. 23. § (1) bekezdés e) pontja szerint az R. 1. § (5) bekezdés c) pontja, valamint az R. 1. sz. melléklet 6. pontjának szabályozása indokolatlanul tesz különbséget a fogyatékosági támogatást igénylő személyek között a tekintetben, hogy a támogatást igénylő személy fennálló – és jelen perben szakértő által sem vitatott – mozgáskorlátozottsággal járó állapota mozgásszervi eredetű betegségből ered-e vagy sem. A bíróság véleménye szerint a szabályozásnak nem az adott személy mozgásszervi eredetű megbetegedéséhez kellene kötnie a támogatásra jogosultság feltételét, hanem a ténylegesen fennálló, a támogatást igénylő személy mozgáskorlátozott állapotához, valamint ennek nyomán a mozgáskorlátozottság mértékéhez. A jelenlegi szabályozás a fentebb hivatkozott alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések értelmében tehát vélhetően indokolatlanul diszkriminatív azokkal a támogatást igénylő személyekkel szemben, akiknek mozgáskorlátozott állapota nem mozgásszervi, hanem más egészségügyi problémából fakad. Mindezekre figyelemmel a bíróság az általános alkalmazási tilalom kimondását az Alaptörvény XV. cikk (2) és (5) bekezdésében foglalt egyenlőségi szabály, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése és a 2007. évi XCII. törvény 2. cikk, 4. cikk és 5. cikkében foglalt követelmények érvényesülése érdekében kéri az Alkotmánybíróságtól.”
- [7] A bíróság indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az R. 1. § (5) bekezdés c) pontjának alaptörvény-ellenességét, és mondja ki annak perbeli alkalmazhatatlanságát.

II.

[8] 1. Az Alaptörvény 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.

[...]

(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, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

[9] 2. Az R. érintett rendelkezései:

„1. § (5) A Fot. 23. § (1) bekezdése e) pontja alkalmazása során mozgásszervi fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, aki

[...]

c) az 1. számú melléklet 6. pontjában meghatározott mozgásszervi betegségben szenved és emiatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható.”

„1. számú melléklet a 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelethez

[...]

6. Mozdáltszervi fogyatékosnak kell tekinteni azt a személyt is, akinek

a) mindkét felső végtagja a manipulációs képességet olyan jelentős mértékben korlátozóan bénult, csonkolt, deformált vagy torzult, amely önmagában vagy műtéti korrekcióval alkalmas lehet alapfunkciók elvégzésére, de a felső végtag protézis használata esetén e funkciók ellátására már nem lenne képes;

b) legalább két végtagra vagy egy végtagra és a törzsre kiterjedő tartós ízületi, illetve izommerevsége, bénulása, vagy csont-, illetve ízületi deformitása van, amennyiben ez az állapot a mozgást vagy az érintett testrészek használatát súlyos mértékben akadályozza;

c) túlmozgással együttjáró súlyos mozgáskoordinációs zavara a járást vagy a motoros képességeket jelentős mértékben akadályozza.”

III.

[10] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[11] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul.

[12] A beadvány ugyanakkor felhívta az Egyezmény több cikkét is, és – az indítvány szóhasználata szerint – az ezekben „foglalt követelmények érvényesülése érdekében” kérte az általános alkalmazási tilalom kimondását az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ebben a részében nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a), d)–f) pontjaiban foglaltaknak, mert nem tartalmazza a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatáról szóló hatáskör megjelölését, a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály miért ellentétes a nemzetközi szerződéssel, valamint a kifejezett kérelmet a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására és megsemmisítésére, ezért ezt érdemben nem vizsgálta.

- [13] 2. Az indítványt az Alkotmánybíróság a tartalma szerint bírálta el és azt vizsgálta, hogy az R. szabálya az Alaptörvény XV. cikk (2) és (5) bekezdését, továbbá a XIX. cikk (1) bekezdését sérti-e.
- [14] 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, alaptörvényt sértő 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 (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 észszerű indoka, vagyis önkényes [lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]]. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének ezt az értelmezését követte a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat is (Indokolás [78]–[80] és [91]).
- [15] Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata rögzíti, hogy minden magyar állampolgár – a tételesen felsorolt élethelyzetek esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult. A (2) bekezdés tehát nem pontosan meghatározott mértékű támogatáshoz biztosít alanyi jogot, hanem lehetővé teszi az (1) bekezdésben tételesen felsorolt élethelyzetek szerinti és a nem ilyen, hanem a más okból rászorulóknak szociális biztonsága megvalósításának elkülönült szabályozását. Az élethelyzetek felsorolásának alkotmányjogi jelentőségét mutatja, hogy Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása a 21. cikk (1) bekezdés *h*) pontjával a XIX. cikk (1) bekezdésében a „rokkantság” szövegrész helyébe a „rokkantság, fogyatékoság” szöveget léptette. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vizsgált ügyben az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése alapján támogatásra jogosultságot megalapozó tulajdonság a rokkantság, fogyatékoság; az ilyen helyzetben lévő személyek védelemre szorulnak. Az Alaptörvény e cikke együtt említi a rokkantságot és a fogyatékoságot. A közfelfogás szerint a rokkantság a testi vagy szellemi teljesítőképesség tartós befolyásoltsága, amely betegségen vagy fogyatékoságon alapul, és amely tartósan vagy átmenetileg a munka- vagy foglalkoztatási képesség hiányához is vezet. A rokkantság a munka világához kötődik, a munka- vagy foglalkoztatási képesség (számos okból előállható) hiányához tapad. A bírói kezdeményezésben említett Egyezmény 1. cikke szerint „fogyatékos-sággal 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.” A fogyatékoság fogalmát az Egyezmény széles körben határozza meg; az kiterjed a mentális zavarra, a fizikai, érzékszervi károsodásra. A fogyatékoság fogalmának meghatározásai – amelyeket a nemzeti törvények és más szabályok rögzítenek – nagymértékben különböznek egymástól az Európai Unió tagállamaiban. Az, hogy ki minősül fogyatékos személynek, a jogszabályok értelmező rendelkezéseire tartozó, jogalkotói értelmezést igénylő kérdés. Ennek a jogalkotói értelmezésnek összhangban kell állnia az Alaptörvénnyel; a jogszabály felülvizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.
- [16] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fogyatékoság fogalmának meghatározása mindaddig nem áll ellentétben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, amíg az nem önkényes. Az R. a súlyos fogyatékoság minősítéséhez tartalmaz előírásokat. Az R. látási, hallási, értelmi, mozgásszervi fogyatékoságot szabályoz és meghatározza, kit kell autistának, továbbá kromoszóma-rendellenességgel élő személynek tekinteni, egyebek között a fogyatékosági támogatásra jogosultság szempontjából. A fogyatékosági támogatás célja, hogy – a személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. Az R. a mozgásszervi fogyatékoságnál együttesen van figyelemmel az állapotot előidéző okokra és ezeknek a következményére.
- [17] Az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, a másik eset pedig a XIX. cikk (1) bekezdésének idézett második mondata a támogatásra jogosultságról. A felsoroltak azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből az következik, hogy 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 [28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]].

- [18] A „fogyatékoság” kifejezésnek a jelző nélküli alaptörvényi használata széles mozgásteret enged a jogalkotónak abban, hogy milyen nézőpontból határozza meg a „fogyatékoság” tételes jogi fogalmát. Hasonlóképpen mérlegelheti a jogalkotó, hogy a fogyatékoság mértékéhez, élettani eredetéhez, időbeni tartósságához milyen következményt kapcsol. A „fogyatékoság” meghatározható a társadalom nézőpontjából (fogyatékos az, akit a társadalom ilyennek tekint), és meghatározható orvosi nézőpontból is (fogyatékos az, aki orvosi szempontból fogyatékos). Valamely fogyatékoság minősítésének feltételei nem vezethetők le közvetlenül az Alaptörvény XIX. cikkéből. 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. Az Alkotmánybíróság által megválaszolandó kérdés az, hogy következik-e az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből kényszerítően az, hogy önmagában a helyváltoztatás súlyos elnehezedéséhez kössön a jogalkotó az ilyen személyek támogatására szánt valamilyen rendszeres juttatást.
- [19] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének alkalmazásában nem minősíthető önkényesnek az indítványban felhívott érvek alapján 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.
- [20] A mozgásszervi betegségből eredő fogyatékos személyek támogatásának az Alaptörvény XIX. cikkén alapuló oka az, hogy a társadalmi tapasztalat szerint az ilyen személyek mozgása, közlekedése, helyváltoztatása, a társadalom életében részvétele ténylegesen súlyosan elnehezedett. A mozgásszervi betegségből eredő fogyatékoságban szenvedő – az R. értelmében helyváltoztatásra jellemzően a felsorolt segédeszközöket állandóan és szükségszerűen használó vagy ágyhoz kötött vagy az R. 1. számú melléklet 6. pontjában említett – személyek objektív, tárgy szerinti ismérvek alapján nem feltétlenül tekinthetők összehasonlítható vagy azonos helyzetben lévőeknek a nem fogyatékos, de mozgásukban, helyváltoztatásukban, közlekedőképességükben más okokból korlátozott személyekkel. Az R. hatályos tartalma tehát nem ellentétes a XIX. cikk (1) bekezdésével, mivel éppen azt hajtja végre.
- [21] Hasonlóképpen nem ellentétes az R. a XV. cikk (5) bekezdésével sem, mivel az nem meghatározott jogosultságot biztosít, hanem az abban megjelölt személyi kört kedvezményben részesítő jogszabály megalkotását írja elő. Az R. mint ilyen jogszabály tehát éppen az Alaptörvény rendelkezését hajtja végre.
- [22] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az R. 1. § (5) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.
- [23] 4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy az indítványozó bíró által feltárt jogszabályi környezet valóban nincs összhangban az Alaptörvénnyel. Az összhang hiányát azonban nem az R. hatályos tartalma, hanem annak hiányossága okozza. A nem mozgásszervi fogyatékos, de mozgásában, helyváltoztatásában, közlekedőképességében és ennek folytán a társadalom életében való részvételben más okokból súlyosan korlátozott személyek bizonyosan a XIX. cikk (1) bekezdésében írt élethelyzetek szerinti védendő körbe tartoznak. Ez nem azt jelenti, hogy az államnak a mozgásszervi és nem mozgásszervi betegségből eredő mozgási fogyatékos személyek számára mindenben azonos támogatást kell nyújtania, de azt igen, hogy a jogi szabályozásnak a fogyatékoság nyitott és befogadó meghatározását kell tartalmaznia. Nem lehet teljesen kizárni a mozgásban fogyatékosnak minősülő személyek közül azokat, akiknél ez az állapot nem mozgásszervi, hanem más betegségből ered, és ugyanígy a mozgáshoz használt segédeszközök köre sem szűkíthető le tételes felsorolásra. A különféle szakpolitikai területek (a diszkriminációellenes törvények, a foglalkoztatási intézkedések és a juttatási rendszerek) különböző fogyatékoságdefiníciókat alkalmazhatnak. A juttatási rendszerek jelenleg is általában jövedelempótló támogatásra és segélyekre, másrészt a mindennapos életvitelhez szükséges tevékenységet támogató ellátásokra épülnek; ez a közlekedési költségek megtérítésétől az intézményi gondoskodásig terjed. Az Alaptörvény „fogyatékoság” esetére támogatásra jogosultságot ír elő. Ebbe, amint azt az R. is tartalmazza, beletartozik a mozgás- és közlekedőképesség olyan csökkent volta, amely a mindennapi életvitelt súlyos mértékben nehezíti vagy akadályozza. Nincs olyan ok, amely a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek támoga-

tásra jogosultságát kizárja. Ezeknek a személyeknek a támogatására nincs jelenleg támogatási forma. Ez nem egyeztethető össze az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése az állam kötelességévé teszi, hogy a fogyatékkal élőket külön intézkedésekkel védje. A közlekedőképességükben súlyosan korlátozott, ezzel a fogyatékkal élő személyek védelmére vonatkozó támogatási forma hiánya az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésével sem egyeztethető össze.

- [24] Az Abtv. szabályai szerint az indítványozó bírő a mulasztás kiküszöbölését nem indítványozhatta, az Alkotmánybíróság viszont az indítvány tartalma alapján azt vizsgálhatja. A fentiekre tekintettel ezért az Alkotmánybíróság – az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján – hivatalból eljárva mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg, és a mulasztást elkövető jogalkotót felhívta feladatának teljesítésére.

Budapest, 2018. március 27.

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. 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.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [25] Az alábbi értelmezéssel és indokolási kiegészítésekkel el tudom fogadni a határozat 1. pontját, amely – hivatalból való eljárás alapján – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapít meg. A rendelkezés megfogalmazása ugyanis egyértelművé teszi, hogy a XIX. cikk (1) bekezdésében – a határozat indokolásából is kitűnően – nem alapvető jogokról, hanem kizárólag államcélról van szó. Ugyanakkor ez a rendelkezés alaptörvényi háttérrel ad az ott felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. Közvetlenül tehát az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése önmagában nem lehet alaptörvény-ellenesség okozója, az államcél megvalósítását célzó törvény, illetőleg az azt végrehajtó jogszabály azonban már lehet alaptörvény-ellenes, amennyiben alapjogot sért.
- [26] El tudom fogadni azt is, hogy a jelen ügyben a XIX. cikk (1) bekezdésében foglalt államcél részleges megvalósítása során a XV. cikket sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség keletkezett az R. 1. § (5) bekezdésének megalkotásával, miután a szóban forgó jogszabály a támogatás folyósítását nem a mozgásszervi korlátozottság állapotához, hanem annak eredetéhez köti. Vitathatónak tartom azonban e diszkriminációt az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésére alapozni, mivel az államcél határoz meg. Álláspontom szerint alaptörvényi háttérrel rendelkező jogosultságot érintő alaptörvény-ellenes megkülönböztetés ebben az esetben csak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján vezethető le.

Budapest, 2018. március 27.

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

[27] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. március 27.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [28] A rendelkező részt támogatom, de az indokolás egyes részeivel nem tudok egyetérteni. Ez a szembenállás azonban nem akadályozta meg, hogy a jelenlegi indokolás mellett is megszavazzam a határozatot, és csak párhuzamos indokolásban fejtsem ki szembenállásomat.
- [29] Nem értek egyet a határozat III. részének 3. pontjában (Indokolás [17] és köv.) kifejtett értelmezéssel a XIX. cikk (1) bekezdése egészét és különösen annak második mondatát illetően. Ez a bekezdés két elkülönülő mondatában eltérő rendelkezéseket tartalmaz, az első mondatában alkotmányos értéknek rögzíti azt, hogy az állam minden állampolgára vonatkozásában a szociális biztonság megteremtésére törekszik, mintegy annak maradékaént, hogy a korábbi Alkotmány még elismerte a szociális biztonsághoz való jogot. A bekezdés második mondata azonban kiemel hét személyi kört, és e kör tagjai számára a szociális támogatáshoz való jogot rögzíti. Ebből a háttérből szemlélve értelmetlennek kell minősíteni azt a – korábbi alkotmánybíróági határozatban is megtalálható – állítást, miszerint ezen alaptörvényi bekezdés „jellemzően államcélokról és nem alapvető jogokról szól”. Ez ugyanis csak az elő mondatot tekinti „a” bekezdés tartalmának. Ugyanígy elfogadhatatlan számomra ebben az indokolási részben annak állítása, hogy az említett hét személyi kör számára nem alapvető jogot ad a szociális támogatásra a bekezdés második mondata, hanem csak „alaptörvényi háttérrel ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak.” Ez a megfogalmazás – leértékelve az itteni alapvető jogbiztosítást – úgy állítja be az itteni szociális támogatásra jogosultságot, mintha a többi alapvető joggal szemben itt a „törvényben meghatározott támogatásra jogosultság” említése egy csökkentett értékű rögzítést jelentene, és ez nem éri el ezért az „alapvető jog” szintjét. Ám, ha a szemünk elé vesszük az alaptörvényi Szabadság és Felelősség rész alapvető jogi katalógusa elé illesztett I. cikk (3) bekezdését, mely minden alapvető jogra vonatkoztatva rögzíti, hogy az itteni alapvető jogi deklarációk alapján a részletes szabályokat a törvények állapítják meg, akkor a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondatában ennek megismételt szerepeltetését nem lehet az alapvető jogi jelleg megvonásaként és pusztán csak alaptörvényi háttérként degradálásként értelmezni. Ha pedig a rokkantsági támogatásra jogosultságra alapvető jogot adott ez a rendelkezés, akkor bár a rokkantság mértéke és más különbségei alapján differenciálhat a törvényalkotó, de valamilyen mértékű támogatást mindenképpen biztosítani kell a körhöz tartozóknak ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálata ezt Alaptörvénnyel összhangban állónak minősítse.
- [30] Nem értek egyet az határozat III. részének 2. pontjában (Indokolás [14] és köv.) található, diszkriminációtilalmat illető értelmezéssel sem. Erre nem is lenne szükség a jelen esetben a megítélésem szerint az alkotmányos mulasztás megállapításához, hisz a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondatának előbb tárgyalt értelme bár megengedi a különbségtételt az említett hét személyi körön belül, de a szociális támogatásból kizárásig nem mehet el ez a különbségtétel egyetlen körön belüli taggal szemben sem. Így már ez megalapozza a jelen esetben az alkotmányos mulasztás megállapítását. Ám nemcsak fölösleges a diszkriminációtilalom a határozatban, hanem tartalmilag az „általános egyenlőségi joggá” kibővítvé számomra elfogadhatatlan érvelést erősít meg a jövő alkotmánybíróági döntései számára, melyek a hazai alkotmánybíróági gyakorlatban sajnálatos módon nagy mértékben átveszik az alaptörvényi szabályozásra támaszkodó elemzés hivatkozási szerepét, és maguk lépnek az alaptörvényi felülvizsgálat bázisának szerepébe. Ezért kell kifogásolni, hogy az indokolás e helyen a hátrányos megkülönböztetés tilalmát „elsősorban” vonatkoztatja az alapvető jogokra, miközben az Alaptörvény ténylegesen csak az alapvető jogokra vonatkoztatja ezt, és ezzel a határozati indokolás által is alkalmazott érvelési formula megindítja az Alkotmánybíróság törvényfelülvizsgálatának kiterjesztését az egész jogrendszerre. De ugyanígy, miközben a XV. cikk (2) bekezdése még az alapvető jogokat illetően is csak a felsorolt tartós, személyben rejlő tulajdonság és személyiségvonás esetén tiltja meg a megkülönböztetést, addig a határozat, folytatva a korábbi alkotmánybíróági határozatok hibás gyakorlatát, a „homogén csoport” fikciója alapján próbálja megvizsgálni, hogy a demokratikus törvényhozó különböző szempontú különbségtételei „homogén csoporton” belülinek minősülnek-e. Majd mindig akad még a testületen belül is, aki a többséggel szemben meg-

győződéssel állítja egy-egy esetben, hogy nagyon is volt a vitatott törvényhozói megkülönböztetés mögött reális különbség, és így tagadja, hogy a „homogén csoport” minősítés az adott esetben elfogadható. Ténylegesen azonban az a helyzet álláspontom szerint, hogy „homogén csoport” a realitásban soha nincs – két azonos helyzetben levő ember sincs –, hanem csak a megítélő testületünk tagjainak többsége tekinti konszenzussal úgy, hogy a sok-sok reális különbség nem lényeges, és ezért ez a konszenzus konstruálja meg homogéncsoport-minősítést, és mondja ki a törvényhozás által szem előtt tartott különbségtevással szemben, hogy az önkényes volt. Mivel pedig az alkotmánybírói többség felett már nincs felettes instancia, mely az ő homogéncsoport-konstrukcióját söpörhetné félre, így megszilárdul, hogy homogén csoportok pedig kétséget kizáróan vannak, és azt mindenkinek tiszteletben kell tartani.

Budapest, 2018. március 27.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [31] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [32] 1. Az Alkotmánybíróság már korai gyakorlatában kiemelte, hogy jóllehet az alkotmányos rendelkezések az állampolgárok védelmét és a róluk való gondoskodást kötelezővé teszik, „[a]z alaptörvény azonban a védelem és a gondoskodás jogintézményeit és mértékét részletesen nem tartalmazza. Az alkotmányi előírások megvalósítása – számos feltételtől függően – változó és folyamatos törvényhozási, jogalkalmazási, önkormányzati és társadalmi feladat.” (1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 510, 511.). Ezek a megállapítások álláspontom szerint az Alaptörvény rendelkezései alapján is irányadónak tekinthetők.
- [33] A Fot. általános indoklása szerint a fogyatékos személyek esetében „hátrányaik kompenzálásával” „a társadalom legfőbb célja az lehet, hogy [...] hozzájáruljon esélyeik kiegyenlítéséhez.” A fogyatékosági támogatásról szóló jogszabályok megalkotásával az állam az érintettek esélyegyenlőségét kívánta elősegíteni, a támogatás, tehát az objektíve meglévő hátrányok mérséklését célozza. Az Alkotmánybíróság kifejezetten a fogyatékosági támogatással összefüggésben rámutatott arra is, hogy a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, vagyis az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba (462/B/2002. AB határozat, ABH 2002, 1384, 1388.).
- [34] Véleményem szerint a jelen ügyben is e szempontot kell az alkotmányossági vizsgálat kiindulópontjának tekinteni. Az Alaptörvény rendelkezései alapján, úgy gondolom, ez a vizsgálat elsőként annak a kérdésnek az eldöntését foglalja magában, hogy a megkülönböztetés alkotmányossági szempontjai az Alaptörvény XV. cikk (1) vagy (2) bekezdéséhez igazodnak.
- [35] 2. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint ebben az ügyben is irányadó korábbi gyakorlata szerint – jellemzően arra mutatott rá: „[a] jogegyenlőség lényege, hogy az állam mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget közöttük faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.]
- [36] Hangsúlyozta ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy „[a]z Alkotmány[ban] foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.]
- [37] Az Alkotmánybíróság ezáltal elhatárolta az általános jogegyenlőségi szabályt a megkülönböztetésnek attól az esetétől, amelynek során a megkülönböztetés alapvető jogot érint. Álláspontom szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése [az általános (jog)egyenlőségi szabály] és (2) bekezdése [(alapvető jogot érintő) hátrányos megkülönböztetés tilalma] e megkülönböztetéshez igazodik. Abban az esetben tehát, ha az állított hátrányos megkülönböztetésnek van alapjogi vonatkozása, annak alkotmányosságát a XV. cikk (2) bekezdésében

foglaltak szerint kell értékelni, míg ha ilyen alapjogi vonatkozás nem merül fel, akkor a XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános jogegyenlőségi szabály szerint kell vizsgálni a megkülönböztetést.

- [38] Ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, az Alkotmánybíróság azt akkor tekinti alaptörvény-ellenesnek, „ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között”. [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.] Ehhez képest, ha a megkülönböztetés az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésén alapul, az „az általános egyenlőségi szabályhoz képest szigorúbb vizsgálatot követel” [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [38]–[41]].
- [39] Álláspontom szerint az adott ügyben a megkülönböztetés nem alapvető jogok vonatkozásában történt, ezért a megkülönböztetés alkotmányosságát az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján kellett volna vizsgálni.
- [40] 3. A megkülönböztetés érdemi vizsgálatával összefüggésben pedig nem értek egyet azzal a megállapítással, hogy „[a] mozgásszervi betegségből eredő fogyatékoságban szenvedő – az R. értelmében helyváltoztatásra jellemzően a felsorolt segédeszközöket állandóan és szükségszerűen használó, vagy ágyhoz kötött, vagy az R. 1. számú melléklete 6. pontban említett – személyek objektív, tárgy szerinti ismérvek alapján nem feltétlenül tekinthetők összehasonlítható, vagy azonos helyzetben lévőeknek a nem fogyatékos, de mozgásukban, helyváltoztatásukban, közlekedőképeségükben más okokból korlátozott személyekkel.”
- [41] Azt gondolom, hogy a határozat nem tárja fel megfelelően a konkrét esetben irányadó csoportképző ismérveket. Az indítványozó kifogásaiból kiindulva – amely szerint a szabályozás indokolatlanul tesz különbséget a mozgásszervi fogyatékos fogalmának a meghatározásakor a mozgásszervi korlátozással élő személyek körén belül azon az alapon, hogy állapotuk meghatározott mozgásszervi eredetű betegségből vagy más körülményből fakad – ugyanis véleményem szerint meghatározható olyan csoportképző ismerv, amely a szabályozás szempontjából relevanciával bír, és amely alapján egyúttal az érintett két csoport tagjait azonos helyzetűnek kell tekinteni: mindkét csoport tagjai mozgáskorlátozottsággal élnek.
- [42] 4. Az Alkotmánybíróságnak a homogén csoport meghatározását követően kellett volna vizsgálnia a különbségtétel észszerűségét vagy önkényes voltát. Ebben a körben fontosnak tartom kiemelni az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából a következőket.
- [43] Az Alkotmánybíróság több határozatában utalt arra, hogy az alkotmányi feladatok és a szociális jogok megvalósításának eszközei és mértéke tekintetében a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez. Ebből következően önmagában nem eredményez alkotmányellenességet az, ha a jogalkotó a fogyatékosok különböző csoportjai közül a fogyatékoság súlyossága, az egészségkárosodás mértéke alapján tesz különbséget a támogatásra való jogosultság alanyi körének meghatározásakor. Az Alkotmánybíróság az 553/B/1994. AB határozatában hangsúlyozta ezért, hogy „[a]z Alkotmány[ból] [...] nem következik, hogy a jogegyenlőség biztosítása a különböző hátrányos csoportok számára azonos és egyenlő támogatást jelent.” (ABH 1997, 783.)
- [44] Az Alkotmánybíróság a fentiek mellett következetesen hangsúlyozta azt is, hogy a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály vagy állami intézkedés, hanem jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez. (pl. 725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663, 664.; 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997, 773, 783.)
- [45] A hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlatra tekintettel különösen indokoltnak tartottam volna, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéssel támadott szabályozás alkotmányossági vizsgálatával összefüggésben egyértelműen tárja fel a szabályozás rendszerét. Ennek keretében az R. 1. § (5) bekezdés c) pontjának vizsgálata mellett fontosnak tartottam volna a hivatkozott szabályozás egészét, vagyis a) és b) pontok egymásra tekintettel történő vizsgálatát is. A szabályozás rendszerének kialakítására vonatkozóan szükségesnek tartottam volna megkeresni a jogalkotót, különös tekintettel arra, hogy a hatályos szabályozás tartalmát megállapító 2003. évi IV. törvény 60. §-ának normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás kiemelte: „[a] mozgásszervi fogyatékoságot a törvény úgy határozza meg, hogy azoknak a fogyatékos embereknek az esetében, akiknek állapota segédeszköz használatával sem befolyásolható eredményesen, figyelembe veszi azokat az okokat is, amelyek a súlyosan fogyatékos állapot kialakulásához vezettek. Ezzel az eddigi – kizárólag meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatához kötött – minősítési rendszertől eltérően az állapot vizsgálatának a támogatásra való jogosultság megállapításához szükséges jogszabályi keretfeltételeit teremti meg.”

- [46] A szabályozás rendszerének és indokainak feltárása mellett indokoltnak tartottam volna megvizsgálni azt is, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés milyen értelmezési tartalommal érvényesül a bírói gyakorlatban (pl. KGD 2017.65).
- [47] Véleményem szerint az Alkotmánybíróság a fentiek szerint lefolytatott vizsgálat eredményeként tudott volna megalapozottan állást foglalni abban a kérdésben, hogy valóban indokolt-e az Abtv. 46. § (1) bekezdésében meghatározott jogkövetkezmény alkalmazása a konkrét ügyben.

Budapest, 2018. március 27.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [48] Bár az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének *f*) pontjával kapcsolatos korábbi alkotmánybíróági gyakorlattól eltérve a bírói kezdeményezés érdemi vizsgálatát a különvéleményem 1. pontjában kifejtettek alapján el tudom fogadni, azonban a határozattal a különvéleményem 2–4. pontjaiban részletezett okok következtében nem értek egyet.
- [49] 1. A határozatból egyértelműen megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pontjában foglalt eljárási követelmény értelmezése tekintetében a korábbiakhoz [3175/2014. (VI. 18.) AB végzés; 3001/2015 (I. 12.) AB határozat; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés; 3122/2015 (VII. 9.) AB végzés] képest eltérő értelmezést tett magáévá. Ehhez magam is csatlakozni tudok, követve azt az irányadóvá váló szemléletet, amely szerint az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványokban megfogalmazott kérelmeket tartalmuk, azaz az indítványozó indítványból vélelmezhető szándéka szerint kell értelmezni, függetlenül a kérelmekben megjelenő konkrét szóhasználatától. Ebből következően el tudom fogadni, hogy az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pontjában foglalt azon követelmény, miszerint az indítványnak kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés megsemmisítésére, azáltal is teljesítettnek tekintendő, ha az indítványozónak a megsemmisítésre irányuló szándéka az indítványból – ennek kifejezett megfogalmazása nélkül is – megállapítható. Erre tekintettel a jelen esetben az Abtv. 25. § (1) bekezdésére alapított bírói kezdeményezés előterjesztése már önmagában is kielégítette az 52. § (1b) bekezdés *f*) pontjában előírt eljárási követelményt.
- [50] 2. Az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdéséből nézetem szerint az következik, hogy a fogyatékoság ténye az, amely a törvényben meghatározott támogatásra jogosítja a fogyatékossgal élőket. A jogalkotó szabadsága széles körű abban a kérdésben, hogy milyen mértékű, időtartamú fogyatékossg esetén nyújt támogatást, ugyanakkor a szabályozás értelemszerűen nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel; a jogalkotó mozgásteret tehát nem korlátlan. Ilyen korlátot képező alaptörvényi rendelkezésnek tekinthető a bírói kezdeményezésben megjelölt Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének rendelkezése is, vagyis észszerű indok nélkül nem tehet a jogalkotó különbséget a mozgásukban ugyanolyan fokban korlátozottak között egyéb szempontok (így pl. a mozgáskorlátozottságot okozó betegség eredete) alapján. Nem zárható ki azonban a problémának az indítványozótól eltérő, más megközelítése sem. A Fot. 23. § (1) bekezdés *e*) pontja és a végrehajtására kiadott R. 1. § (5) bekezdése [ideértve annak az indítvány által nem támadott *a*) és *b*) pontját] a „mozgásszervi fogyatékos” fogalmát ugyanis nem kizárólagosan a fogyatékossg mozgásszervi betegség eredetéhez köti, hanem ideérti pl. azt is, ha a mozgásában korlátozott meghatározott eszközök állandó és szükségszerű használatára szorul. Azt, hogy a Fot., illetve az R. által meghatározott személyi kör teljes mértékben lefedi-e azoknak a jogosultaknak a körét, akik mozgásukban ugyanolyan (meghatározott) mértékben korlátozottak (ám ez a korlátozottságuk nem ugyanarra az okra vezethető vissza), nézetem szerint az indítvány elbírálása előtt vizsgálni kellett volna, egyben ennek eldöntéséhez a jogalkotó megkeresése is adalékkal szolgálhatott volna. A jogalkotó megkeresését azért is mellőzhetetlennek tartottam, mert a diszkriminációra hivatkozó panaszok elbírálása kapcsán általában szükségesnek tartom a jogalkotó megkeresését arra nézve, hogy a szabályozásban jelentkező különbségtételnek tudja-e észszerű, elfogadható magyarázatát adni. (A jelen esetben ilyen észszerű indok lehet pl., ha az érintett személy az alapbetegsége okán jogosult a fogyatékossgai vagy egyéb, ahhoz hasonló támogatásra.)

- [51] A jogalkotó megkeresése hiányában ezeket a kérdéseket nem látom megfelelően tisztázottaknak, és a határozatban foglalt döntéseket (sem a szabályozás hiányosságának megállapítását, sem a bírói kezdeményezés elutasítását) nem látom kellőképpen megalapozottnak.
- [52] 3. Az előbbiektől függetlenül a jogalkotói mulasztás megállapítását a meghivatkozott alaptörvényi cikkek tükrében elvi szinten sem tudom osztani. Mivel az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése államcél és nem alapjogot (Alaptörvényben biztosított jogot) fogalmaz meg, ezért nézetem szerint nem vezethető le belőle az ezen rendelkezést sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség. Jóllehet az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből jogalkotási kötelezettség keletkezik, azonban annak tartalmát – a különvéleményem 2. pontjában kifejtett korlátokon túl – az Alaptörvény nem határozza meg, így ezen rendelkezés alapján sem látom megállapíthatónak az alaptörvény-ellenes mulasztást.
- [53] 4. A különvéleményem 2. és 3. pontjaiban kifejtettek alapján tehát nézetem szerint az Alkotmánybíróság nem állapíthatott volna meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet. További vizsgálat mellett, a jogalkotó indokait is megismerve kellett volna döntenie arról, hogy fennáll-e megkülönböztetés a fogyatékosági támogatásra jogosultság szempontjából a korlátozottságot okozó betegség eredete szerint, és ha igen, van-e ennek észszerű indoka. Ennek alapján kerülhetett volna sor a bírói kezdeményezés elutasítására vagy az R. kifogásolt rendelkezésének a megsemmisítésére.

Budapest, 2018. március 27.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/8/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 51. számában.

• • •