

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3047/2017. (III. 20.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet 4. § (1) bekezdés a) pontja, 5. § (2) bekezdés a) pontja, valamint az 1. melléklet 7.2. és 9.8. táblázat alaptörvény-ellenessége megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az alkotmánybírói eljárást kezdeményező bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 4. § (1) bekezdés a) pontja, 5. § (2) bekezdés a) pontja, valamint az 1. melléklet 7.2. és 9.8. táblázat alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 25.K.32.592/2015. számon folyamatban lévő ügyben a kifogásolt jogszabályi rendelkezések alkalmazási tilalmának kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Az alapul fekvő ügyben a felperes cukorbetegségére tekintettel magasabb összegű családi pótlék ellátásban részesült, amelyet a Magyar Államkincstár Budapesti és Pest Megyei Igazgatóság Családtámogatási Iroda 2014. november 1. napjával megszüntetett. A közigazgatási szerv határozatát a Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv szakértő bizottságának véleménye alapján hozta meg. A másodfokon eljáró Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság a 2015. április 20-án hozott határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta, mert a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal másodfokú szakhatósági állásfoglalása (és másodfokú orvosi bizottsága) szerint a felperes össz-szervezeti egészségkárosodása nem érte el az 50%-ot. A hatóságok a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) alábbi rendelkezésére hivatkoztak: „4. § f) tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy: [...] fb) az a tizennyolc évesnél idősebb személy, aki a tizennyolcadik életévének a betöltése előtt munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, vagy akinek egészségi állapota a rehabilitációs hatóság minősítése alapján a tizennyolcadik életévének a betöltése előtt sem haladja meg az 50%-os mértéket, és ez az állapot legalább egy éve tart, vagy előreláthatólag legalább egy évig fennáll;”
- [3] A felperes keresetlevelében előadta, hogy betegsége nem gyógyítható, legfeljebb a további szövődmények elkerülése lehet eredményes, aminek egyetlen módja a rendkívül szigorú diéta, az állapotának megfelelő életvitel folytatása. A 2014. előtti vizsgálatok megállapították egyenletesen rossz állapotát, a támogatáshoz szükséges egészségkárosodás mértékét, ugyanakkor az újonnan kiadott szakvélemény szerint ez nem állapítható meg. A felperes indítványára a közigazgatási perben igazságügyi szakértő kirendelésére került sor. A szakvéleményben foglaltak szerint a felperes össz-szervezeti egészségkárosodása a Rendelet 1. melléklet 7.2. és 9.8. táblázatai alapján 41%-ban adható meg, tehát nem tekinthető tartós betegnek. A szóban is nyilatkoztatott szakértő az eljáró bíró kérdésére előadta, hogy „jogszabály folytán a korábbi szakértői kompetenciák mozgásteret szűkebbé lett”. A szakértő azt is elmondta, hogy ha a felperes nem tartaná be a diétát, nem szerzi be az inzulinpumpát, akkor nagy valószínűséggel rosszabb besorolást kapott volna a Rendelet szabályai alapján, tehát „akkor az állapot rosszabbodás az százalékban is kifejezhető volna és az élettartam is megrövidül.”
- [4] 2. Az ügyben eljáró bíró mindezekre tekintettel úgy döntött, hogy a bírósági eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezi az alaptörvény-ellenesség megállapítását, és az alkalmazás kizárását.

- [5] Álláspontja szerint a jelen ügyre is irányadó az a korábbi alkotmányos követelmény, miszerint a közigazgatási döntési jogkör meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. Ennek hiánya felveti a tisztességes ügyintézéshez való jog és az annak részét képező ügyfélegyenlőség (diszkrimináció-tilalom) sérelmét. Az alapul fekvő ügyben ez annyit jelent, hogy a Rendelet objektív rendszere nem engedi meg az egyéniesítést, normatív módon rendeli megoldani az egyedi ügyeket. A bíróság eljárása így olyannyira formálissá válik, hogy óhatatlanul sérül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése, egyúttal az ilyen eljárás sérti az ügyfélegyenlőség követelményét, és ezen keresztül az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.
- [6] Az eljárást kezdeményező bíró úgy véli, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek a jogbiztonság követelményével, a jogos várakozások elvével is [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. A felperes miután már többször elérte a jogosultságához szükséges egyébként változatlan törvénybeli egészségkárosodási értéket, alappal bizakodhatott a hosszú ideje fennálló jogi helyzet változatlanságában. A bíró külön jelentőséget tulajdonít annak a körülménynek, hogy a családi pótlék a családok támogatását szolgálja (a felperesnek a per alatt gyermeke született), a család pedig a nemzet fennmaradásának alapja [Alaptörvény L) cikk (1) bekezdés]. Úgy gondolja, hogy ezért a jogalkotónak különös indokot kell találnia arra, ha a jogosultságot olyan személytől vonja meg, akinél a visszaélészerű igénybevétel nem merül fel, de megfelel az Alaptörvény által támogatott csoportoknak, és nem ellentétes az Alaptörvényben foglalt állammal [XII. cikk (2) bekezdés] és jogosultsággal [XIX. cikk (1) bekezdés második mondat].
- [7] Kezdeményezésében a bíró felhívja az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontját és a 26. cikk (1) bekezdését annak alátámasztására, hogy az eljárására vonatkozó kötött bizonyítási rendszer megakadályozza az érintett alapjog alkotmányos tartalma szerint döntés meghozatalára. A szakértőre telepített döntéshozatal véleménye szerint kiüresíti a tisztességes hatósági ügyintézéshez, illetve a hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jogot. Ehhez kötődően hangsúlyozza: „[...] a jelen esetben a jogalkotó elmulasztotta a kötött bizonyítási alóli észszerű kivételek meghatározását, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére vezet”.
- [8] 3. A kezdeményezést benyújtó bíró az alkotmánybírói eljárás során indítvány-kiegészítéssel élt. Ebben két olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelyek szerinte az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányosságának megítélését befolyásolják.
- [9] Az egyik ilyen körülmény, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) Nagytanácsa 2016. december 13-án döntést hozott a *Nagy Béláné kontra Magyarország* ügyben, amelyben az Emberi Jogok Európai Egyezményének Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke (tulajdonhoz való jog) az ügy tárgyát képező magyar rokkantsági nyugdíjra alkalmazható volt, és a bíróság megállapította az egyezményesértést ezen a jogcímen.
- [10] A másik körülmény pedig a 25/2016. (XII. 21.) AB határozat időközbeni elfogadása, amelyben az Alkotmánybíróság elvi jelleggel foglalkozott az Alaptörvény XIX. cikke és XIII. cikke közötti kapcsolattal.
- [11] Mindezekre tekintettel a kezdeményezését kiegészítő bíró indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a jelen ügyben állapítsa meg a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét is.

II.

- [12] Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe.
- [13] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

„L) cikk (1) Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.”

„XII. cikk (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

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

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

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

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

„XIX. cikk (1) [...] Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[14] 2. A Rendelet támadott rendelkezései:

„4. § (1) A komplex minősítés során

a) az egészségi állapot, valamint az önellátási képesség orvosszakmai szempontú vizsgálatát az 1. melléklet szerint, [...] kell elvégezni.”

„5. § (2) A komplex minősítés során

a) az egészségi állapot, valamint az önellátási képesség orvosszakmai szempontú megítélése tekintetében kizárólag az orvosszakértő, [...] véleménye alapján kell a szakkérdést elbírálni.”

„1. melléklet a 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelethez

Az össz-szervezeti egészségkárosodás (ÖEK) mértékének megítélési szempontjai szervrendszerenként [...]

7. Az emésztőrendszeri károsodások értékelése [...]

7.2. táblázat Az egészségkárosodás értékelése a vastagbél és rectum betegségeiben

| | Az össz-szervezeti egészségkárosodás %-os értékelése | | | |
|----------------------|---|---|--|--|
| | 0–9% | 10–19% | 20–39% | 40–59% |
| Kórelőzmény | Minimális vagy alkalmoszerűen enyhe tünetekkel járó colorectalis betegségek | Gyakori enyhe vagy alkalmoszerűen mérsékelt tünetek (láz, hasmenés) | Gyakori mérsékelt vagy alkalmoszerűen súlyos tünetekkel járó colorectalis betegségek | Gyakori súlyos vagy alkalmoszerűen nagyon súlyos tünetekkel járó colorectalis betegségek |
| Fizikális vizsgálat* | Normális nutriciónális status | 10%-ot nem meghaladó testsúlycsökkenés | 11–20%-os testsúlycsökkenés | 20%-ot meghaladó testsúlycsökkenés |

| | Az össz-szervezeti egészségkárosodás %-os értékelése | | | |
|--|--|--|--|--|
| | 0–9% | 10–19% | 20–39% | 40–59% |
| Objektív vizsgálatokkal kimutatható eltérések | Enyhe laboratóriumi vagy anatómiai eltérések | Mérsékeltén súlyos laboratóriumi, anatómiai vagy funkcionális eltérések | Súlyos laboratóriumi eltérések, anatómiai vagy funkciókárosodások | Nagyon súlyos anatómiai vagy funkciókárosodások |
| Diéta, gyógyszeres kezelés szükségessége, eredményessége | Folyamatosan nem szükséges | Folyamatos gyógyszeres és/vagy diétás kezelés ellenére is perzisztáló enyhe panaszok | Folyamatos gyógyszeres és/vagy diétás kezelés ellenére is perzisztáló panaszok | Folyamatos gyógyszeres és/vagy diétás kezelés ellenére is perzisztáló panaszok |
| Műtéti kezelés szükségessége, eredményessége | Nem szükséges | Nem szükséges | Műtéti korrekció, szerveltávolítás javasolt Műtét után sem panaszmentes | Műtéti korrekció vagy komplett szerveltávolítás szükséges Műtét után is perzisztáló súlyos panaszok |
| Műtéti vendégnyílás** | | | és/vagy ileostoma colostoma | és/vagy ileostoma colostoma |

[...]

9. Endokrinológiai károsodások értékelése [...]

9.8. táblázat Az egészségkárosodás értékelése diabetes mellitusban*

| | Az össz-szervezeti egészségkárosodás %-os értékelése | | | | |
|------------------|---|---|--|--|--|
| | 0% | 1–4% | 5–9% | 10–14% | 15–28% |
| Kórelőzmény | Az anamnézisben laboratóriumi-lag igazolt, azóta azonban megszünt IGT (kóros cukor-tolerancia) vagy DM, ami jelenleg sem diétás, sem gyógyszeres kezelést nem igényel | Laboratóriumi-lag igazolt DM, ami egyetlen per os gyógyszerrel és/vagy diétával kezelhető | Laboratóriumi-lag igazolt DM, ami az előírt diéta betartása mellett napi 2–3 × adott per os gyógyszerrel és/vagy napi 1–2 × adott inzulinnal egyensúlyban tartható | Laboratóriumi-lag igazolt DM, ami jelentős diétás megszorítások mellett > 4 per os antidiabetikum, vagy orális antidiabetikum mellett intenzifikált inzulin-kezelést tesz szükségessé, összességében jól kontrollált | Laboratóriumi-lag igazolt DM, amit az előírt szigorú diéta betartása mellett a különböző kezelési rendszerek egyikével sem lehetett jól beállítani |
| HbA1c (%) | <6,0 | 6,0–6,5 | 6,6–8,0 | 8,1–10 | >10 |
| HbA1c (mmol/mol) | <42 | 43–48 | 49–65 | 66–85 | >85 |

III.

- [15] Az indítvány nem megalapozott.
- [16] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [17] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bírói kezdeményezés megfelel az Abtv. 51. § (1) bekezdésében foglalt előírásnak, tehát jogosult nyújtotta be. Az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek ugyancsak megfelel az indítvány. Tartalmazza az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pontja szerinti megjelöléseket (az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó rendelkezéseket), továbbá az általa alaptörvény-ellenesnek tartott rendelkezések megsemmisítésének indítványozását. Kifejti az eljárás megindításának indokait, megjelöli a támadott jogszabályi rendelkezéseket, amelyekhez okszerűen és indokolással ellátva kapcsolja az alaptörvényi rendelkezéseket.
- [18] 2. Miután az ügyben egyedi utólagos normakontroll eljárást folytat az Alkotmánybíróság, elsőként áttekintette a vizsgált norma legfőbb fogalmi elemét, a „komplex minősítés”-t.
- [19] Általánosságban megállapítható: ahhoz, hogy egy megváltozott munkaképességű illetve fogyatékos személy a munkaerőpiacon egészségi állapotának megfelelő munkakörben el tudjon helyezkedni szükséges aktuális állapotának szakértői véleményezése. A komplex minősítési eljárás a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak megállapításához kapcsolódik. A komplex minősítési eljárás középpontjában az érintettek megmaradt egészségi állapota, valamint a hasznosítható képességeinek feltárása és fejleszthetősége áll. A komplex minősítés célja a megmaradt egészségi állapot felmérése: a rehabilitáció előkészítése annak érdekében, hogy a vizsgálaton résztvevő személy sikeresen eljuthasson elsősorban a nyílt munkaerőpiacra, egészségi állapotát nem veszélyeztető munkakörbe.
- [20] A fogalmi ismertetést követően az Alkotmánybíróság áttekintette, hogy az ügy alapjául szolgáló szabályozás – a hatósági határozatok meghozatala idején – milyen jogszabályi környezetben helyezkedett el.
- [21] A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 28. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján alkotta meg a Rendeletet a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter. A rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében: „[e] rendelet rendelkezéseit kell alkalmazni a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti eljárás során, ideértve a jogorvoslati eljárást és a döntés felülvizsgálatát is azzal, hogy a döntés bírósági felülvizsgálata során az 5. és 6. § rendelkezéseit nem kell alkalmazni.” A (2) bekezdés szerint: „[e] rendelet rendelkezéseit kell alkalmazni továbbá akkor is, ha jogszabály a kérelmező, igénylő komplex minősítését rendeli el.” A (3) bekezdés kimondta: „[a]z 1. mellékletet kell alkalmazni a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet 13. § (2) bekezdés *a*)–*c*) és *e*)–*i*) pontja, továbbá 13. § (3) bekezdés *b*) és *f*)–*j*) pontja szerinti esetekben is.” Az azóta hatályon kívül helyezett rendelet 13. § (2) bekezdés *f*) pontja rendelkezett arról, hogy magasabb összegű családi pótlék megállapítása esetén a rehabilitációs szakigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott közigazgatási hatósági eljárásokban szakhatóságként vesz részt, e feladatkörében szakhatósági állásfoglalást ad.
- [22] Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy miután az alapul fekvő ügyben nem rehabilitációs eljárás keretében megállapított ellátásról van szó, hanem egyéb jogszabályon alapuló egészségi állapot mértékének megállapításáról, így a Rendelet (2) és a (3) bekezdés rendelkezései az irányadóak, ebből következően a Rendelet 5. §-át érintő indítványi elemet is vizsgálja az Alkotmánybíróság.
- [23] A további jogszabályi háttér a következőket foglalja magába.
- [24] A Cst. 7. § (2) bekezdése szerint: „[s]aját jogán jogosult nevelési ellátásra a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy az iskoláztatási támogatásra való jogosultság megszűnésének időpontjától.” Erre a rendelkezésre utalt vissza a magasabb összegű családi pótlékre jogosító betegségekről és fogyatékoságokról szóló 5/2003. (II. 19.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsM r.) 4/A. § (1) bekezdése:

„[a] Cst. 7. § (2) bekezdésében meghatározott személy akkor jogosult a magasabb összegű családi pótlékra, ha az orvosszakértői szerv szakvéleménye vagy szakhatósági állásfoglalása szerint a 18. életévének betöltése előtt

- a) munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette,
- b) legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, vagy
- c) az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság minősítése alapján nem haladja meg az 50%-os mértéket.”

- [25] A fogalmi meghatározás és az ügy megítélése szempontjából irányadó jogszabályi háttér alapján megállapítható, hogy a bíró által támadott normatartalom az egészségkárosodás mértékét tartalmazza százalékos formában. Annak megállapítása szakkérdés, ezért az orvos-szakértőre tartozik. Álláspontja szerint az a normatartalom, amely az orvos-szakértő szakmai megállapításait keretek közé szorítja, alaptörvény-ellenes.
- [26] 2.1. Az eljárást kezdeményező bíró szerint az általa támadott jogszabályi rendelkezések mindenekelőtt sértik a tisztességes ügyintézéshez való jogot. Ezt abban látja megnyilvánulni, hogy a Rendelet kizárólagos orvosszakmai szempontú szabályozási tartalma miatt nincs lehetőség az egyedi körülmények és az ügy sajátosságai mérlegelésére, miközben szerinte ezt biztosítani kellene a közigazgatási határozatok felülvizsgálata során. Ehhez kapcsolódóan utal a bizonyítási rendszer kötöttségére, amely már a bírósági tisztességes eljárás sérelmét is eredményezi.
- [27] Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban a tisztességes bírósági eljárás alkotmányi követelményével, azon belül is a közigazgatási határozatok felülvizsgálata alkotmányos kereteivel összefüggésben kifejtett álláspontját a jelen ügyre nézve is fenntartja: „[...] a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában [ABH 1997, 263.] megállapította, hogy »[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.« A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja, a jogorvoslathoz való jog tekintetében pedig a korábbi Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tartalmilag azonosan rendelkezik.
- [...]
- Az Alkotmánybíróság fenti határozatából következően a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja – sőt, felül kell bírálania – a közigazgatási szerv mérlegelését [...]” (Indokolás [86], [88])
- [28] A kötött bizonyítási rendszerrel összefüggő indítványi elemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal kialakult gyakorlatára. E szerint „a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg a bizonyítási rendszer kialakítása során, amelynek végső soron összességében kell megfelelnie a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének. Nem csak a bizonyításra vonatkozó jogszabálynak, de azok tényleges alkalmazásának is összhangban kell állni a tisztességes eljáráshoz való joggal. Mivel az Alaptörvény nem tartalmaz olyan előírást, amely bizonytalan esetben a szabad bizonyítás eljárási alapelveinek megfelelő cselekmények végzésére köteleznék az eljáró hatóságokat és bíróságokat, mindenkor az adott eljárásra vonatkozó szabályok mondják meg az elvégezhető bizonyítási cselekmények, a befogadható bizonyítékok körét.” {3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [14]}
- [29] A jelen ügyben az idézett alapvetésekre tekintettel az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [30] A fentiekben kifejtettek értelmében a törvényalkotó a Cst.-ben és az ESzCsM rendeletben a tartós betegséget az egészségkárosodás százalékos mértékéhez kötötte, így definiálta a juttatásra való jogosultságot. A Rendelet támadott rendelkezése és a mellékletekben kitűnő, szintén támadott táblázatok ezt a törvényi szabályozási koncepciót követik. Az egészségkárosodás mértékének törvényi számszerűsítése arra szolgál, hogy a tartósan betegek körét meghatározza, vagyis azokat, akik azonos (hasonló) fokban betegek, annak érdekében, hogy eldönthető legyen, kinek jár a családi pótlék, és kinek nem. Ezt a tartós betegséget próbálja pontosítani a Rendelet azzal, hogy az egyes betegségtípusokból és szervrendszeri károsodásokból kiindulva meghatározza, milyen tünetek (nehézségek, kezelések, állapot, stb.) mellett tekinthető valaki tartósan betegnek.
- [31] A közigazgatási perek sokaságában, ezen belül az egészségkárosodás fokával kapcsolatos ellátásokkal összefüggő hatósági és peres eljárásokban meghatározó jelentőséggel bírnak a kirendelt orvosszakértők által elkészített szakvélemények és az azok nyomán kiadott szakhatósági állásfoglalások. A polgári perrendtartáson alapuló bírósági felülvizsgálat azonban önmagában erre a tényre tekintettel nem korlátozott, azaz a bírót nem akadá-

lyozza a perrendtartás által garantált bizonyítások felvételében, a bizonyítékok szabad értékelésében, a perben alkalmazott jogszabály(ok) értelmezésében. Másképpen megfogalmazva: a perbeli szabad bizonyítás rendje nem válik kötötté azért, hogy a perben esetlegesen kirendelt igazságügyi szakértő – az adott esethez kötődve – az össz-szervezeti egészségkárosodás mértékét a jogszabályban meghatározott százalékos formában határozza meg. A perbeli szakértő ugyanis juthat a hatósági orvosszakértőtől eltérő meggyőződésre az igénylő (a felperes) aktuális egészségi státusát illetően. A bíró tehát végső soron nem marad eszköztelen, a felülvizsgálat akár eltérő eredményre is vezethet, így az orvos-szakértő minősítésbeli jogszabályi kötöttségei nem érintik a bírósági felülvizsgálat hatékonyságát.

- [32] Megjegyzendő az is, hogy a hatóságot korábban is kötötte döntése meghozatalakor a szakhatósági állásfoglalás, a közigazgatási bíró a szakmai oldalról módszertani levelekkel, segédletekkel, útmutatókkal, protokollokkal „irányított” szakvéleménytől sem tudott elvonatkoztatni, azt nem tudta felülmérlegelni.
- [33] Mindezekből következően az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét nem állapította meg.
- [34] 2.2. Az indítványozó bíró szerint az általa támadott rendelkezések az ügyfélegyenlőség követelményének sem felelnek meg, ezáltal diszkriminatívak. A bíró ezt egyrészt abban látja megnyilvánulni, hogy az azonos állapotú betegek esetében a kifogásolt vizsgálati módszer eltérő következményekre vezethet. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy alkotmányos értelemben az *eltérő* vizsgálati módszer és következtetés jelentene hátrányos megkülönböztetést. Mindaddig, amíg valamennyi adott betegségben szenvedő személyre ugyanazt a vizsgálati módszert írják elő, diszkriminációmentesnek minősül az erről szóló jogszabályi rendelkezés. Így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány e tekintetben nem áll értékelhető alkotmányjogi összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével.
- [35] A bíró ugyanakkor azt is állítja, hogy a szabályozás nem veszi figyelembe a betegek eltérő körülményeit, a betegségükhöz való viszonyulásuk különbözőségét, összességében: egyedi helyzetüket; tehát ebből a szempontból is diszkriminatív.
- [36] Az Alkotmánybíróság idevonatkozó gyakorlata szerint a megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatakor alapvetően abból kell kiindulni, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárás fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie [3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [47]]. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes [lásd különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54], 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41], 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [37] A jelen esetben homogén csoportba azok a tartós betegek tartoznak, akik meghatározott típusú megbetegedésben vagy szervrendszeri károsodásban szenvednek. Nem csoportképző szabály az érintett személyi kör egészségtudatos, szubjektív alapú viszonyulása össz-szervezeti egészségkárosodásához. A homogén csoporton belül a – százalékos értékben és több fokozatban megjelenő – megkülönböztetés alapja az az aktuális egészségi állapot, amely megközelítőleg azonosan nehezíti el az igénylő tartós betegek számára mindennapjaikat. Az összehasonlítás alapja tehát az azonos betegség típus vagy szervrendszeri károsodás és az igénylő aktuális egészségi állapota. Ehhez az aktuális egészségi állapothoz rendeli hozzá a jog- és törvényalkotó a szociális ellátást. Ezért eltérő állapotuk és életvezetésük mellett ugyanazon vizsgálaton vesznek részt, ugyanazon szabályok (így többek között a Rendelet támadott rendelkezései), közelebből az egységes orvosszakmai értékelési szempontok irányadóak rájuk nézve. A homogén csoportra megállapított egységes szabályozás ezért nem ütközik a diszkrimináció tilalmába, így sem az Alaptörvény XV. cikk (1), sem (2) bekezdésével nem ellentétes.
- [38] 2.3. Az indítványozó eredeti indítványában a támogatási jogosultsággal, indítvány-kiegészítésben pedig a tulajdonhoz való jog sérelmével összefüggésben azt állítja, hogy az egyszerű reményt meghaladó „jogos várakozás” a tárgybeli juttatás megvonását nemcsak az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére, hanem a tulajdonvédelemre tekintettel is vizsgálhatóvá teszi. Az általa hivatkozott 25/2016. (XII. 21.) AB határozat szerint: „[a] támogatási formák és ezek feltételei meghatározása törvényhozásra tartoznak. Ami az Alaptörvényből következik az az, hogy a törvény valamilyen támogatást biztosítson az önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyek számára. E támogatások részben biztosítási alapúak, vagyis a korábban befizetett járulékkal vásárolt, anyagi jogon járó

juttatások, részben pedig *ex gratia* jellegűek lehetnek. A két támogatástípus között az a legfontosabb különbség, hogy a járulékfizetési kötelezettséggel biztosított támogatások egyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog védelmét is bírják, figyelemmel arra az alaptörvény-értelmezési követelményre is, mely szerint az Alaptörvény szabályait egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94], illetve 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [29]}. Ezzel szemben az *ex gratia* juttatások jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat és senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatók meg önkényes módon {lásd pl. 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32]}." (Indokolás [24])

- [39] Miután az alapul fekvő ügy felperese családi pótlék ellátásban részesült, megállapítható, hogy a számára megítélt, majd megszüntetett juttatás szociális alapú. „A családi pótlék szociális juttatás, amely az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdésein alapuló állami kötelezettségvállalásból származik.” {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]} Ez a juttatási forma tehát nem a biztosítási alapú, hanem az *ex gratia* juttatások körébe tartozik, azaz várománynak nem minősíthető, így az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog védelmét alanyi jogosultság hiányában automatikusan nem bírja. A jogalkotót az *ex gratia* jellegű juttatások körében az önkényes szabályozás tilalma köti. Mivel szabályozásbeli önkényességet az Alkotmánybíróság jelen eljárásában nem állapított meg, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének, valamint a tulajdonhoz való jogot biztosító XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme sem következett be a Rendelet támadott rendelkezéseivel összefüggésben.
- [40] A kezdeményező bíró indítvány-kiegészítésében hivatkozott a *Nagy Béláné kontra Magyarország* ügyben hozott döntésre. Az Alkotmánybíróság által a jelen eljárásában vizsgált tisztán szociális ellátási ügy eltérő ténybeli és jogi megítélésű kérdést vizsgál, amelyre ezért nem vonatkoztatható az EJEB döntése. Az EJEB által elbírált ügyben a rokkantsági nyugellátásra való jog vegyes, azaz társadalombiztosítási és szociális alapúnak minősül. A két ügy ezen túlmenően abban is alapvetően különbözik, hogy míg az EJEB által vizsgált ügyben a rokkantsági ellátási jogosultság megszerzésének közvetlen anyagi jogi szabályai voltak az irányadóak, addig a bírói kezdeményezés egy szakhatósági kérdést szabályozó rendelkezés alkotmányosságát kérdőjelezi meg.
- [41] 2.4. A kezdeményezést benyújtó bíró az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben azt kifogásolja, hogy az általa támadott szabályozás ellentétes a jogos várakozások elvével is (bizalomvédelem).
- [42] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelése, és az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevételére alapján a vizsgált ügyben is felhasználhatja a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi határozataiban foglalt megállapításait. Az Alkotmánybíróság több, 2012. január 1-jét követően meghozott döntésében megerősítette azt, hogy a bizalomvédelem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállami klauzulából levezett jogbiztonság tartalmi eleme, így az irányadó alkotmánybírói gyakorlat értelmében – absztrakt normakontroll és bírói kezdeményezés alapján – annak állított sérelmét az Alkotmánybíróság vizsgálhatja. {Lásd 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29], 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [129], 10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [15], 3061/2015. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [43] Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította azt, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. (ABH 1992, 59, 65.) A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága, a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogi normák, jogintézmények egyértelműsége. {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13] és [16]; 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [8]; 24/2013. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [48]}. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményéből vezette le a bizalomvédelem követelményét. Az ezzel kapcsolatos korábbi gyakorlatot összegező 142/2010. (VII. 14.) AB határozat a következőkre mutatott rá: a jogbiztonsághoz szorosan hozzátartozik nemcsak a visszaható hatály tilalmának és a szerzett jogok védelmének elve, hanem a bizalom védelmének elve is, vagy másképpen a jogos elvárások védelme.
- [44] Az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban – így egyebek mellett az 59/1995. (X. 6.) AB határozatában, valamint a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában is – kiemelte, hogy a fennálló jogi szabályozás megváltoztatása

önmagában nem alkotmányossági kérdés; sérül azonban a jogállami klauzulából levezetett jogbiztonság részét képező bizalomvédelem követelménye akkor, ha a jogalanyok a hatályos jogszabályok rendelkezései alapján vagyoni hatású rendelkezéseket tettek, illetve egzisztenciális súlyú döntéseket hoztak.

- [45] Figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatára, a jelen ügyben azt kellett vizsgálni, hogy a szociális juttatásban részesülő jogalany ellátási várakozásai milyen jellegűek voltak. A keresetlevélből megállapítható, hogy az alapul fekvő ügy felperesének évenként esedékes felülvizsgálaton kellett megjelennie. Ebből következően ellátási jogosultsága időleges volt, a következő orvosi vizsgálatig, illetve annak eredményéig tartott. Az ellátás tehát nem határozatlan időre szólt, hanem egy-egy vizsgálati periódusra. Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy a felperes állapota évek óta változatlan volt, ezért alappal bízhatott abban, hogy az ellátáshoz a továbbiakban is hozzájuthat. A juttatás jogszabályi feltételeinek változása esetén, figyelemmel arra a tényre, hogy megélhetésében hosszabb idő óta szerepet játszott a részére folyósított összeg, a változásra felkészülési időt kellett a részére biztosítani. A felkészülési idő a Rendelet 2012. február 17-i hatálybalépésére és a 2014. október 16-án meghozott elsőfokú hatósági határozat közötti időre tekintettel a felperes esetében megállapíthatóan fennállt.
- [46] A fentiekből következően az Alkotmánybíróság nem állapította meg a bizalomvédelem sérelmét, vagyis a szabályozás nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével.
- [47] 2.5. A kezdeményezést benyújtó bírő további alaptörvényi hivatkozásaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [48] Az L) cikk családvédelmi tartalma alkotmányjogi értelemben nem hozható összefüggésbe az egyén számára – családi állapotától függetlenül – megítélt vagy megszüntetett szociális ellátással. A XV. cikk (4) és (5) bekezdésében deklarált államcéllok akkor sérülnének, ha az állam semmiféle intézkedést nem tenne a társadalmilag hátrányos helyzetűek felemelésére, illetve támogatására. Egy olyan jogszabály, amely valamely szociális ellátás folyósítását alkotmányosan nem kifogásolható feltételekhez köti, önmagában nem sérti a felhívott alaptörvényi rendelkezéseket. A XII. cikk (2) bekezdésében foglalt államcél, vagyis a munkavégzési feltételek megteremtése számos területen érvényesül. Az Alkotmánybíróság elismeri ennek fontosságát és azt is, hogy a szociális ellátás intézményrendszerével összefüggésbe hozható, de az alapul fekvő ügyben a konkrét ellátási formával ezt nem látta megállapíthatónak.
- [49] 2.6. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és 65. §-a, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – a Rendelet 4. § (1) bekezdés a) pontja, 5. § (2) bekezdés a) pontja, valamint az 1. melléklet 7.2. és 9.8. táblázat alaptörvény-ellenessége megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést a fentiekben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2017. március 7.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1845/2016.

