



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:	11 / 3283 - 0 / 2012	Ügyszám:	AJB-2683/2012
		Előadó:	dr. Csink Lóránt dr. Farkas Zsuzsanna dr. Láposy Attila
Érkezett:	2012 JÚL 30.		
Példány:	1	Kezeliiroda:	
Melléklet:	—		
	db		

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvényt (a továbbiakban: Mmtv.) 7. § (4) bekezdését és a 13. § (2) bekezdés d) pontját, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésével (esélyegyenlőség elve).

Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát, hogy az Mmtv.-ben meghatározott új szabályozási koncepció bevezetése során érvényesültek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből következő bizalomvédelemből eredő alkotmányossági követelmények, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.

Indokolás

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást. Az AJB utasításban felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja különösen az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Közel 40 magánszemély, valamint egy társadalmi szervezet azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Mmtv. Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. A beadványok szerint a rokkantsági nyugdíj megszüntetésével¹ a rokkantsági és rehabilitációs ellátás kikerül a biztonságos és kiszámítható társadalombiztosítás garanciális rendszeréből. Sérül a szolgáltatás-ellenszolgáltatás aránya, mert a járulékfizetés ideje, mértéke és a kapott ellátás összege közötti összefüggés minimálissá válik, a maximális ellátási összeg bevezetésével pedig egy meghatározott szint felett teljesen megszűnik. „Elvesznek” az adott esetben több évtized alatt a munkáltató és a munkavállaló által befizetett járulékok, hiszen az ellenszolgáltatás (ellátás) lényegesen alacsonyabb szintű, mint ahogyan az a biztosítási elv alapján kiszámítható lenne, illetve volt korábban. Az Alaptörvény (az öregségi nyugdíjjal szemben) nem tartalmaz garanciális szabályt a rokkantsági és rehabilitációs ellátásokra vonatkozóan, így ezek szabályai, összege bármikor, a mindenkori gazdasági helyzet és politikai akarat függvényében megváltoztatható. A beadványozó szerint már az ellátás pusztá átnevezése is számtalan hátrányos következménnyel jár az ellátottakra nézve.

Az érintettek érző jellemző hátrányok és jogsérelmek közül a társadalmi szervezet beadványa kiemelte a kereső tevékenység és rehabilitációs ellátás „összeférhetetlenségét” rehabilitációs ellátásban részesülő személy esetén,² a keresetkorlát bevezetését rokkantsági ellátás esetén,³ valamint a kiegészítő vállalkozási tevékenység folytatásának ellehetetlenülését. Az alanyi jogon járó közgyógyellátásra való jogosultságnak az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek esetén történő elvesztése mellett a korábbi rokkantsági nyugdíjhoz kapcsolódó utazási kedvezmények megvonását, valamint egyéb kedvezmények elvesztését (pl. méltányossági nyugdíjmelés, kedvezményes belépőjegyek, helyi önkormányzati rendeletek által biztosított kedvezmények, mentességek, önkormányzati szociális ellátások) is sérelmesnek tartják a beadványozók. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének címzett, az alapvető jogok biztosának is megküldött önálló beadványában a pénzügyi szolgáltatások terén felmerülő hátrányokat ismertette a társadalmi szervezet. A beadványozók egyöntetűen kifogásolták a rendkívüli, „önként” kezdeményezett felülvizsgálatot a rehabilitációs ellátással alakított juttatásban részesülő személyek esetén.⁴ Egyes panaszosok sérelmezték továbbá a rokkantsági nyugdíj megszüntetésével szembeni jogorvoslati lehetőség kizárását, valamint a komplex minősítés eredményeképpen megszülető döntéssel szembeni jogorvoslati jog korlátozását.⁵

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy az Mmtv. egészével, illetve egyes rendelkezéseivel *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, így tehát a beadványt kimerítve fogalmazom meg a Mmtv. megsemmisítésére vonatkozó kérelmemet.

2. Az indítványozás kapcsán előkérdés, hogy az Mmtv. 7. § (4) bekezdésének és 13. § (2) bekezdés d) pontjának alkotmányosságát az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja-e, vagy e kérdéskörben az indítvány érdemi elbírálását akadályozza-e az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében rögzített hatáskör-korlátozó szabály.

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag

¹ Mmtv. 30. § (1) bekezdés, 31. §, 32. § (1) bekezdés, 33. § (1) bekezdés

² Mmtv. 7. § (4) bekezdés

³ Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pont

⁴ Mmtv. 33. § (3)-(4) bekezdés

⁵ Mmtv. 18. § (2) bekezdés

az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. E szabály a korábbi Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában rögzített, népszavazásra nem bocsátható tárgykörrel állítható párhuzamba, így – a 22/2012. (V. 11.) AB határozat alapján – a népszavazási tiltott tárgykörben kifejtettek az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezése során is irányadóak.

Az Alkotmánybíróság a vizitdíj, kórházi napidíj és felsőoktatási tandíj eltörlésére irányuló népszavazási kezdeményezések kapcsán részletesen áttekintette és továbbfejlesztette az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjának jelentéstartamát.⁶ Megállapította, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a *tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése* áll összhangban. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megjelenő törvényhozási tárgykört jelenti. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. Valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy abból okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása.

Az Mmtv. hivatkozott rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálatából és esetleges megsemmisítéséből álláspontom szerint nem következik kényszerítően a költségvetési törvény módosításának szükségessége, és az egyértelműen nem járna a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával. Az Alaptörvény 28. cikkéből következően a jogszabályokat elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Hangsúlyozom, hogy e cikk nem a *jogalkotó* szubjektív célját, hanem a *jogszabályban megnyilvánuló*, objektív célt helyezi előtérbe. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése azt hivatott kizárni, hogy az Alkotmánybíróság döntése a költségvetési gazdálkodást veszélyeztesse. Ez az értelmezés áll összhangban az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdésével is.

Jelen esetben az indítvány a rokkantsági ellátás összegszerűségét nem érinti, így az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének teleologikus értelmezéséből sem következik az, hogy az Alkotmánybíróság ne vizsgálhatná az Mmtv. vonatkozó szakaszainak alkotmányosságát. Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése nem akadályozza az indítvány érdemi elbírálását.

3. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a 2011. december 31-éig hatályos Alkotmány 70/E. § (3) bekezdés úgy fogalmazott, hogy az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető. Ezt az utóbbi, a vizsgált kérdés szempontjából releváns mondatot pedig a 2011. december 31-én hatályos szabályok szerint nyugellátásnak minősülő ellátásokra azok feltételeinek, jellegének és összegének megváltoztatása, más ellátássá alakításuk vagy megszüntetésük tekintetében a jelenlegi szabályok szerint továbbra is, *2012. december 31-éig alkalmazni kell.*⁷

Álláspontom szerint a törvényalkotó jelen pillanatban ugyan külön felhatalmazással bír a nyugellátási rendszer átalakításra, továbbá az egyes ellátások átalakítására vagy csökkentésére, azonban mindez nem jelenti azt, hogy a nyugellátási rendszer átalakítása során hozott törvényi szabályoknak ne kellene megfelelniük az Alaptörvény szabályainak, így különösen a jogállamiság elvéből, valamint az egyenlő méltósághoz való jogból eredő

⁶ Lásd 15/2007. (III. 9.) AB határozat, 16/2007. (III. 9.) AB határozat, 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, 34/2007. (VI. 6.) AB határozat.

⁷ Lásd Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek 19. cikk (5) bekezdése.

követelmények. Önmagában a felhatalmazás nem jelenthet sem kivételt, sem kibúvót ezek alól, és nem eredményezheti az alapvető alkotmányossági elvek és alapjogok áttörését sem. Következésképpen a beadványok alapján indokolt megvizsgálni, hogy az Országgyűlés az Mmtv. megalkotása során tekintettel volt-e a hivatkozott alaptörvényi rendelkezésekből eredő követelményekre.

4. Az Mmtv.-t az Országgyűlés 2011. december 20-án fogadta el. A törvény 2011. december 29-én hatályba is lépett és már 2012. január 1-től megszüntette, illetve átalakította a korábbi rokkantsági nyugdíjakat és a megváltozott munkaképességűek szociális ellátásait.

Az új szabályozás következtében 2012. január 1-től rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka nem állapítható meg. 2012. január 1-től új egészségbiztosítási ellátásként – tehát nem nyugellátásként – állapítható meg és folyósítható a rehabilitációs ellátás és a rokkantsági ellátás.

A változások a már megállapított ellátásokat is érintették. 2012. január 1-jétől rokkantsági ellátásként kell továbbfolyósítani a 2011. december 31-én

- I-II. csoportos – 62 év alatti – rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban,
- az öregségi nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betöltő III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban,
- az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött vagy 5 éven belül betöltő rendszeres szociális járadékban,
- átmeneti járadékban részesülő személy ellátását.

Emellett 2012. január 1-jétől rehabilitációs ellátásként kell továbbfolyósítani a 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban részesülő – az öregségi nyugdíjkorhatárt 5 éven túl betöltő – személyek ellátását.

A nyugdíjfolyósító szerv 2012. január 31-éig levélben tájékoztatta a rehabilitációs ellátásá alakított juttatásban részesülőt az átalakítás során megváltozott jogosultságairól és kötelezettségeiről. A 2012. január 1-jén rehabilitációs ellátásá alakított juttatásban részesülő személy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság tájékoztatásához csatolt nyilatkozat visszajuttatásával 2012. március 31-éig kérhette egészségi állapotának komplex újraminősítését. Azonban a 2012. március 31-ei határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjeszhető. Ha a 2012. január 1-én rehabilitációs ellátásá alakított juttatásban részesülő személy 2012. március 31-éig nem kérte a komplex minősítés elvégzését, a rehabilitációs ellátását 2012. május 1. napjával meg kellett szüntetni.

A rehabilitációs hatóság a komplex minősítés elvégzését kérő személyeket az életkorra, keresőtevékenységre, és egészségkárosodási mértékre tekintettel kialakított sorrend alapján felülvizsgálja, azonban a felülvizsgálat időpontja nem lehet későbbi a soros felülvizsgálat időpontjánál.

További újítás, hogy az Mmtv. 7. § (4) bekezdése szerint a rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását szüneteltetni kell arra az időtartamra tekintettel, amikor az ellátott keresőtevékenységet végez, közfoglalkoztatásban vesz részt, vagy keresőképtelen. Az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontja szerint pedig a rokkantsági ellátást meg kell szüntetni, ha az ellátott keresőtevékenységet folytat, és jövedelme három egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga meghaladja a minimálbér 150 százalékát.

Az Mmtv. rendelkezéseit a korábbi szabályozással egybevetve az állapítható meg, hogy jelentősen, rövid időn belül, az új jogszabályi környezetre való felkészülést lehetővé tévő átmeneti szabályok hiányában változtak a rokkantak ellátásának jogszabályi keretei.

5. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata következetesen különbséget tett az egyes, társadalombiztosítási ellátórendszerből fedezett ellátások között aszerint, hogy abban a biztosítási vagy a szolidaritási elem játszik-e nagyobb szerepet. E felosztás szerint „mindazon

társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el”.⁸ Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a tulajdonvédelem szabályai szerint ítélte meg a saját jogú öregségi nyugdíj szabályozásának, később pedig a nem saját jogú (hozzátartozói) nyugellátás szabályozásának az alkotmányosságát.⁹

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdonvédelem körébe eső ellátásoktól eltér az Alaptörvény XIX. cikkével összefüggésbe hozható ellátások alkotmányossági megítélése. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

Az Alaptörvény eme rendelkezése kettős tartalmú. Az első mondata absztrakt államcél rögzít, amelyből nem vezethető le a szociális biztonság szintje, mint ahogy az sem, hogy az államnak milyen feltételek fennállta esetén milyen tartalmú és mértékű juttatásokat kell biztosítania. A hivatkozott bekezdés második mondatából viszont egyenesen következik, hogy meghatározott körülmények bekövetkezése esetén (amelyek között szerepel a rokkantság) az állampolgároknak *alanyi joguk* van a törvényben meghatározott támogatásra.

Mindemellett hangsúlyozni kell, hogy a rokkantsági ellátás nem minősül *ex gratia* juttatásnak. Az Mmtv. rendszerében ez az ellátás vásárolt jognak tekinthető, az Mmtv. szerinti ellátásokat az veheti igénybe, aki az egészségkárosodást megelőzően biztosított volt, tehát aki társadalombiztosítási körbe tartozott.¹⁰

„A társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania”.¹¹ Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az ilyen juttatások esetében „a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e vagyonelvonas fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el”.¹²

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. A jogbiztonság elve a *jog viszonylagos állandóságába vetett bizakodást védi*, arra tekintettel, hogy a jogalanyok a helyzetükre vonatkozó jogszabályok alapján döntéseket hoztak vagy hozhattak. Az Alkotmánybíróság számos határozatában¹³ utalt arra, hogy a jogbiztonság védelme egyben a jog állandóságába vetett bizalom védelme, ezen a bizakodáson pedig az érintettek jelentős döntése alapult vagy alapulhatott.

A rokkantsági ellátás alapvető szabályait megváltoztató törvényi rendelkezéseknek tehát *eleget kell tenniük a bizalomvédelemből következő követelményeknek*. A megváltozott munkaképességűek egzisztenciális döntéseire hatással van az a feltételezés, hogy az ellátásra való jogosultság megállapításakor hatályban lévő szabályok szerint számíthatnak az ellátásra. Ilyen esetben az ellátás összegének és tartalmának alapvető változtatására az Alaptörvény B)

⁸ Lásd 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

⁹ Lásd 37/2007. (VI. 12.) AB határozat.

¹⁰ Vö. Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont.

¹¹ Lásd 26/1993. (II. 29.) AB határozat.

¹² Lásd 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

¹³ Összefoglalóan lásd 142/2010. (VII. 14.) AB határozatot.

cikk (1) bekezdése alapján csak hosszú átmeneti idő elteltével kerülhet sor. Jelen esetben a jogalkotó semmilyen, az érintett ellátottak védelmére vonatkozó szabályt nem alkotott, és az átmenet nélküli változtatásnak nincs különös indoka.

Önmagában az, hogy a törvényhozó a rokkant, megváltozott munkaképességű személyeket milyen összegű és tartalmú ellátással kívánja segíteni, szociálpolitikai kérdés, és a jogalkotó szabad mérlegelésének tárgya. Az Mmtv. által kialakított új, átmeneti időszak nélkül bevezetett rendszere azonban álláspontom szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő bizalomvédelem követelményét.

Az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztosa indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Felhívom tehát az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy szükséges lehet annak vizsgálata, hogy az Mmtv. szabályai, e körben az új ellátási rendszer bevezetésének időszerűségére vonatkozó rendelkezések megfelelő garanciákat tartalmaznak-e a tekintetben, hogy a 2011. december 31-ig ellátásban részesülők egzisztenciális döntéseit hosszabb távra is megalapozó ellátása rövid időn belül ne változzon jelentős mértékben. Ennek hiányában felmerülhet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő, a jogbiztonság körébe tartozó bizalomvédelem sérelme, felvetve a jogalkotói mulasztás kérdését.

6. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. Ezzel azonos szövegű rendelkezést az Alkotmány nem tartalmazott, az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a bíróság előtti egyenlőséget rögzítette. Az Alaptörvény elvi jelentőségű, törvény előtti egyenlőséget megfogalmazó tételéből következik, hogy a törvényhozónak alkotmányos kötelezettsége mind a formális, mind a materiális egyenlőséget biztosítani. Ez a követelmény pedig nevesítve is következik az Alaptörvény hátrányos megkülönböztetést tiltó XV. cikk (2) bekezdéséből, valamint az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében rögzített esélyegyenlőség előmozdításának állami kötelezettségéből.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése alapján Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alkotmánybíróság az esélyegyenlőség elvével több döntésében is foglalkozott, egy 2010-es határozatában pedig azt állapította meg, hogy *„a mozgáskorlátozott személyek ellátása kötelezettséget jelent az állam és a társadalom számára. A fogyatékos személyek jogait és esélyegyenlőségét az államnak jogalkotás útján is elő kell segíteni. (...) Ennek során [a törvényhozónak] tekintettel kell lennie a fogyatékos személyek érinthetetlen emberi méltóságára a jogosultságok és kötelezettségek elosztásakor, akkor is, ha nem eleve jogosultakról van szó”*.¹⁴ Ezen elvi megfontolásból a hivatkozott ügyben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tartotta a mozgáskorlátozottak gépjárműadó-mentességét korlátozó szabályváltozást, és azt megsemmisítette.

Az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontja értelmében pedig a rokkantsági ellátást meg kell szüntetni, ha az ellátásban részesülő keresőtevékenységet folytat és jövedelme 3 egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga meghaladja a minimálbér 150 százalékát.

Az Mmtv. 7. § (4) bekezdése nem teszi lehetővé a rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását azon időszak alatt, amíg az ellátott keresőtevékenységet végez, közfoglalkoztatásban vesz részt vagy keresőképtelen.

E két korlátozás jogi megítélése különböző. Az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontja jövedelemkorlátot határoz meg, az Mmtv. 7. § (4) bekezdése ezzel szemben –

¹⁴ Vö. 22/2010. (II. 25.) AB határozat.

jövedelemhatártól függetlenül – szüneteltetni rendeli az ellátás folyósítását, ha az ellátott keresőtevékenységet végez, vagy közfoglalkoztatáson vesz részt.

Az Alkotmánybíróság a 239/B/2009. és 1228/B/2010. AB határozatokkal elbírált ügyekben már vizsgálta, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) jövedelemkorlátot előíró rendelkezése ellentétes-e az Alkotmány jogállamiságot, illetve szociális biztonságot rögzítő rendelkezéseivel, és e határozatokban az indítványokat elutasította. Jelen esetben egyrészt az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontja más tartalommal biztosít ellátást, mint a Tny. 36/D. § (1) bekezdése, másfelől pedig az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a jövedelemkorlátot előíró szabály megalkotása (és ebből következően egyes esetekben az ellátások kivezetése) megfelel-e az Alaptörvény XV. cikkéből eredő követelményeknek.

A rehabilitációs pénzbeli ellátás és a rokkantsági ellátás funkcióját tekintve ugyanis *nem tekinthető a megélhetést biztosító „segélynek”*, hanem álláspontom szerint az *esélyegyenlőség megteremtésének alapvető eszköze* is. Ezen ellátások azt a – megváltozott munkaképességű és az Mmtv. hatálya alá nem tartozó személyek között meglévő – tényleges különbséget hivatottak csökkenteni, amely miatt az előbbiek jelentős hátrányban vannak a munkavégzés során. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.¹⁵ Ugyanakkor álláspontom szerint nem felelnek meg az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésének azon rendelkezések, amelyek az esélyegyenlőséget célzó kedvezményt úgy szüntetik meg, hogy a megszüntetést semmilyen más hasonló intézkedéssel nem pótolják, enyhítik. Mindez ugyanis nemcsak az előző pontban rögzített bizalomvédelem szempontjából aggályos, hanem a *társadalmi esélyegyenlőség elmozdítását is fékezi*, különösebb alkotmányos indok nélkül a már elért védelmi szintet is csökkenti, és fokozza az érintett személyek esélyegyenlőtlenségét.

Álláspontom szerint a szociális biztonsághoz való jogból következő rokkantsági, valamint rehabilitációs ellátások rendszerének kialakítása során *fokozottan kell érvényre juttatni az esélyegyenlőség elvét*, a szabályozás során értékelni kell, hogy az érintettek részéről a munkába állás számos olyan plusz teherrel jár, amelyeket a támogatás mérsékelni tud. Az Mmtv. 7. § (4) bekezdése éppen azért ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésével, mert a rendkívül alacsony összegű támogatás mellett, a kereset összegétől függetlenül zárja ki a munkavállalás lehetőségét (abszolút jellegű kizárást alkalmaz). Ezzel összefüggésben pedig nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy ezek a rokkant, megváltozott munkaképességű emberek helyzetüknél fogva jóval kevesebbet keresnek, mint az egészséges, teljes munkaképességgel rendelkező munkavállalók. Az Mmtv. 7. § (4) bekezdésében foglalt korlátozás tehát az esélyegyenlőség elősegítése helyett éppen *azzal ellentétes hatást fejt ki*.

Az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontjában rögzített szabály alkalmas arra, hogy eltántorítsa az érintetteket a munkavégzéstől, hiszen a mai munkaerő-piaci viszonyok között még a teljes munkaképességgel rendelkező munkavállalók munkavégzési lehetőségei is korlátozottak. A rokkant személyek esetében a munkalehetőség különösen eshetőleges, így aránytalan kockázatot jelent az ellátás elvesztése, amely nem csak az érintett szociális biztonsága szempontjából aggályos, hanem sérti az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdését is.

Álláspontom szerint tehát az Mmtv. 7. § (4) bekezdése és 13. § (2) bekezdés d) pontja ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésével, ezért kérem, hogy azt az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Megjegyzendő továbbá, hogy az esélyegyenlőség követelményének fokozott érvényesülésével kapcsolatos alapjogi érveket a következők is erősítik, támogatják. Az

¹⁵ Lásd AJB-4541/2010. számú jelentés.

Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése azt tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékkal élőket*. Jelen indítvány szempontjából utóbbi csoport tekinthető különösen relevánsnak, hiszen az érintettek jelentős része valamilyen, a munkaképességet súlyosan befolyásoló, akadályozó betegséggel, egészségkárosodással, vagy éppen valamilyen testi fogyatékossgal küzd, látásban, hallásban, mozgásában, stb. korlátozott. Egyértelműsíteni kívánom, hogy a fogyatékossgal élők és a rokkantsági ellátásban részesülők köre nem tekinthető azonosnak, a jelenlegi rendszer sajátosságaiból adódóan azonban *az átfedés tapasztalataim alapján jelentősnek tekinthető*, következésképpen az esélyegyenlőség előmozdítása ezen a területen különösen nagy jelentőséggel bír.

Mindezek kapcsán felhívom az Alkotmánybíróság figyelmét a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv¹⁶ (a továbbiakban: CRPD) egyes rendelkezéseire is. A CRPD 1. cikke *a fogyatékossgal élő személy fogalmát tág értelemben használja*, eszerint 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 CRPD 28. cikke rendelkezik a megfelelő életszínvonallal és szociális védelemmel kapcsolatos szabályokról. A CRPD előírja, hogy a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek jogát a megfelelő életminőséghez saját maguk és családjuk számára, beleértve a megfelelő élelmet, ruházatot és lakhatást, továbbá az életkörülmények folyamatos javításához, és megteszik a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy e jog érvényesülését bármiféle fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentesen védjék és támogassák. A CRPD 28. cikk 2. pontja alapján a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek jogát a szociális védelemhez, valamint e jognak a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentes gyakorlásához, és megteszik a megfelelő lépéseket e jog érvényesülésének védelmére és előmozdítására. Beleértve azon intézkedéseket, amelyek biztosítják – többek mellett – a szegénységben és fogyatékossgal élő személyek és családjuk hozzáférést a fogyatékossg okán fellépő kiadásokhoz kapcsolódó állami támogatáshoz, ideértve a megfelelő képzést, tanácsadást, pénzügyi segítségnyújtást és a hosszabb ideig tartó gondoskodást a fogyatékossgal élő személyek számára a nyugellátáshoz és a nyugdíjprogramokhoz való hozzáférést.

7. Indítványomat összegezve álláspontom szerint

- az Mmtv. megalkotása és hatálybaléptetése, valamint a megváltozott munkaképességűek ellátórendszerének kiépítése során a jogalkotó nem biztosította az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető bizalomvédelem követelményének érvényesülését;
- az Mmtv. 7. § (4) bekezdése és 13. § (2) bekezdés d) pontja ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésével.

Mindezekre tekintettel kérem az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg az Mmtv. vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányellenességét, és azokat semmisítse meg.

Budapest, 2012. július 16.

Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Máté



¹⁶ Az egyezményt és a fakultatív jegyzőkönyvet Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény.