



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:

IV/1232-11/2017

Érkezett:

2018 JÚN 01.

Beadány:

1

Kezelőiroda:

Melléklet:

8 db

[Handwritten signature]

Ügyszám:

AJB-2443/2018

Előadó:

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt

Az Alkotmánybíróság IV/1232/2017. számon folyamatban lévő, a Kúria Mfv.III.10.762/2016/8. számú ítélete elleni – a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) egyes rendelkezéseit is érintő – *alkotmányjogi panasz* (rokkantsági ellátás) tárgyában meghozott végzése alapján az alábbiakról tájékoztatom.

Amint az az Alkotmánybíróság előtt is jól ismert, az alapvető jogok biztosaként egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével teszek eleget az Alaptörvényben kapott mandátumomnak. Feladat- és hatáskörömet, valamint annak korlátait az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) rendelkezései határozzák meg, melyek alapján a bíróságok tevékenységét nem vizsgálhatom, ebből következően kúriai döntést nem értelmezhetek. Mindez a bíróságok jogállami garanciákból levezethető függetlenségére vezethető vissza, hiszen feladat- és hatáskörük maradéktalan ellátásához és az általuk meghozott és meghozandó döntések befolyásmentes megalkotásához elengedhetetlen feltétel az Alaptörvény által kínált függetlenség.

A fentiekből következően a Kúria alkotmányjogi panasszal támadott ítéletét nem értékelhetem abból a szempontból, hogy az megfelel-e az alkotmányosság követelményének.

Figyelemmel azonban arra, hogy az Ajbt.) 1. § (2) bekezdés d) pontja alapján kiemelt feladatom a leginkább rászoruló csoportok, és a gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek jogainak védelme, fontosnak tartom, hogy kifejtsem álláspontomat az Mmtv. az alkotmányjogi panaszban kifogásolt 33.§ (3)-(4) bekezdéseivel összefüggésben.

Hivatalba lépésem óta folyamatosan figyelemmel kísértem a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerének alakulását. A tárgykörben született korábbi – különösen az AJB-4860/2012. számú, valamint az AJB-760/2016. számú – jelentések óta ugyan egyes, azokban kifogásolt problémákat orvosolt a jogalkotó, az azóta beérkezett panaszbeadványok száma és tartalma azonban arra enged következtetni, hogy az ellátásra történő jogosultság kérdése mind a mai napig alapjogi aggályokat vet fel.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az ombudsmani gyakorlat által meghatározott különösen védendő csoportok – így az idősek, a fogyatékkal élő személyek, valamint a betegek – tagjai esetében a közös pont, hogy *helyzetük miatt kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben*. Esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a rászorultakat segítő szabályozás, gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségét nem látja el megfelelően. Legyen szó indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy állami kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

1. A csatolt dokumentumok alapján megállapítható, hogy az indítványozó – az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. § alapján – a Kúria Mfv.III.10.762/2016/8. számú ítélete és az annak alapjául szolgáló Mmtv. 33. § (3)-(4) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban előadja, hogy jogerős bírósági ítélettel rendelkezik arról, hogy III. csoportú rokkant, állapota végleges, orvosi felülvizsgálata nem szükséges. A 2012-es jogszabályváltozást követően az Mmtv. 33. § (3) bekezdése alapján komplex minősítés elvégzését kérte, amelynek eredményeként ellátása hozzátétőlegesen a harmadára csökkent, ez a drasztikus csökkenés mindennapi megélhetését teljes mértékben ellehetetlenítette. Az indítványozó hangsúlyozza, hogy a komplex felülvizsgálatot azért kérte, mert ha nem tette volna meg, akkor a rehabilitációs ellátása megszüntetésre került volna.

Az idézett jogszabályhelyek szerint:

Mmtv. 33. § (3) A nyugdíjfolyósító szerv 2012. január 31-éig tájékoztatja az (1) bekezdés szerinti személyt arról, hogy

- a) az ellátás rehabilitációs ellátásként kerül folyósításra,
- b) Rehabilitációs kártyával történő foglalkoztatásra jogosult,
- c) amennyiben keresőtevékenység végzésére rehabilitáció nélkül nem képes, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervhez 2012. március 31-éig benyújtott nyilatkozatában kérheti a komplex minősítés elvégzését,
- d) a c) pont szerinti jognyilatkozat elmulasztása milyen jogkövetkezményekkel jár.

(4) Ha az (1) bekezdés szerinti személy 2012. március 31-éig nem kéri a komplex minősítés elvégzését, a rehabilitációs ellátását 2012. május 1. napjával meg kell szüntetni. A 2012. március 31-ei határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjeszhető.

2. Tájékoztatom az Alkotmánybíróságot, hogy a jelen megkeresésben foglalt kérdéssel kapcsolatban *fenntartom, és az alábbiakkal egészítem ki* az AJB-2455/2018. számú ügyben, az Alkotmánybíróság V/507/2018. számon folyamatban lévő, „a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 12. § (1) bekezdés a) pontjának nemzetközi szerződésbe ütközését állító bírói kezdeményezés” (rokkantsági ellátásra való jogosultság) tárgyában meghozott végzésére adott véleményemet.

3. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultság megállapításához meghatározott időtartamú biztosítási jogviszony fennállását követeli meg (2. §), e szabályrendszerből levezethető, hogy ezen ellátási típus járulékfizetési kötelezettséghez kötött, azaz az egyének a pénzbeli egészségbiztosítási járulék megfizetésével – meghatározott feltételek egyidejű fennállása mellett – szerezhetnek jogot az ilyen típusú ellátásra. Ez az ellátás tehát közvetlenül az Alaptörvény XIX. cikkében rögzített államcél gyakorlati megvalósítására hivatott. Az Alaptörvény szövege a korábbi szabályokhoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékosság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezéseivel összefüggésben már a korábbi Alkotmány szabályai alapján kialakított alkotmánybírói gyakorlatban az az álláspont vált uralkodóvá, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad alanyi jogosultság, hogy a szociális biztonságot ilyenként tettelezte az Alkotmány 70/E. §-a. Az Alaptörvény, amely már *kifejezetten állami törekvésként, államcélként* deklarálja a szociális biztonsághoz fűződő jogot, lényegében szövegszerűen is megfeleltethető a korábbi alkotmánybírói gyakorlatnak.

Magyarországon a szociális biztonsághoz való jogot az Alkotmánybíróság is több ízben értelmezte és megállapította, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne

csökkenhetne. A jogalkotónak e tekintetben, illetve abból a szempontból, hogy milyen jellegű ellátások vagy jogintézmények fenntartásával kívánja megvalósítani az államcél, tehát széles mozgástere van.

Az Alaptörvény XIX. cikkére visszavezethető ellátások tekintetében mindazonáltal elsődleges követelmény, hogy az ellátórendszer stabil és kiszámítható legyen, és az érintettek hosszú távra terezhessenek a jogszabályban ígért juttatásokkal és azok feltételeivel, és ezzel kapcsolatosan kiemelten vizsgálандó a jogbiztonság követelménye, a szerzett jogok védelme.

Emellett a szociális biztonság megvalósítására irányuló jogalkotói mozgástér *korlátját* jelenti az alapvető jogok tiszteletben tartása is. Az Alkotmánybíróság a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatában hangsúlyozza, hogy a szociális intézkedések területén biztosított széles jogalkotói mozgástérnek is az Alaptörvény keretei között kell maradnia. E tekintetben minimum korlát az, hogy nem lehet előírni olyan feltételeket, amelyek vélt vagy valós közérdekre hivatkozással az egyén szabadságát vagy lehetetlen feltételek megkövetelésével az állam szociális biztonság nyújtására irányuló kötelezettségét kiüresítenék. Így különösen nem lehet alapjogokat alaptörvény-ellenesen korlátozó feltételeket előírni.

Emellett – mennyiségi szempontból – álláspontom szerint az Alaptörvény XIX. cikkének értelmezése során is irányadó az 32/1998. (VI. 25.) AB határozat azon megállapítása, amely szerint a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum* állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

4. Az alapvető jogok biztosaként az Mmtv. 33. § (3)-(4) bekezdéseit elsősorban *az emberi méltósághoz való jog* szempontjából közelítem meg, melynek lényeges aspektusai az autonómia és az önkéntesség.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni. Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírósági gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat.

Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, vagyis az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük. Az Alkotmánybíróság döntéseiben kiemelte, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak *van egy ellátási igényt megalapozó funkciója* is (ld. például 37/2011. (V. 10.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában erre építve állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Az Alkotmánybíróság a 73/2009. (VII. 10.) AB határozatában kimondta, hogy az emberi méltóság védelme megköveteli azt, hogy az állam tartózkodjon olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása - a jogszabályi környezetből felismerhetően - súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését. Azok a 2012 júliusában hatályba lépett jogszabály-módosítás előtt már felülvizsgált személyek, akik jogerős határozattal (különösen, ha jogerős bírósági döntéssel) rendelkeztek állapotuk véglegességéről és ellátásuk összegéről és joggal bíztak abban, hogy meghatározott ideig annak összege nem fog csökkenni, azzal szembesültek, hogy a

jogszabályváltozás miatt komplex minősítés kérésének megtagadása esetén ellátásukat elveszítik, vagy – a korábbi tájékoztatás ellenére – a komplex minősítés eredményeként csak töredékét fogják folyósítani.

Az alkotmányossági probléma áttekintésekor az egyik kiindulópont, amint azt az Alkotmánybíróság 27/2013. (X. 9.) AB határozatában egy, a szociális biztonsághoz kapcsolódó juttatás tekintetében hangsúlyozta, hogy az *Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog eredeti tartalmát a megaláztatás tilalma adja*. Ezért a jogalkalmazó szerveknek – az emberi méltóság érvényre jutása érdekében – minden esetben vizsgálniuk kell, hogy a megmaradt jövedelme milyen mértékben elégséges a havi létszükségleteinek kielégítésére, vagyis olyan életfeltételek megteremtésére, ami nem eredményezi az emberi méltóság, mint a megaláztatás tilalmának sérelmét, és ezáltal a társadalom teljes értékű tagjainak érezhessék magukat.

Vizsgálandó tehát, hogy a komplex minősítés eredményeként kialakuló új helyzet a megaláztatás tilalma, illetve az emberi méltóság feltétlen követelménye szempontjából miként minősül. Álláspontom szerint az ellátások drasztikus mértékű csökkentése – különös tekintettel a korábban végleges állapotúnak tekintett személyekre az emberi méltósághoz való jog szempontjából aggályosnak tekinthető.

5. A Tisztelt Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom továbbá annak lehetőségét, hogy vizsgálatát hivatalból terjessze ki az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 32. § (1) bekezdése alapján a kifogásolt jogszabályi rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára is.

Hivatkoznom szükséges az Alkotmánybíróság V/507/2018. számon folyamatban lévő ügyében kelt megkeresésére adott válaszmra, amelynek alapul vételével az Alkotmánybíróság további vizsgálatának a keretében lesz megválaszolható az a kérdés is, hogy a nemzetközi standardok – e körben elsősorban Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve I. cikke, valamint a Fogytékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény (CRPD) – a szociális jogok magasabb szintű védelmét jelentik-e az Alaptörvény rendelkezéseikhez képest.

Bízom benne, hogy tájékoztatásommal segítettem a munkáját.

Budapest, 2018. május „29”

Üdvözlettel:

Székel László

