

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 10/2020. (V. 28.) AB HATÁROZATA

a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 2. § (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjai szerinti időtartam meghatározásával összefüggő alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránti bírói kezdeményezések tárgyában – dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indoklásával, valamint dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 2. § (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjai szerinti időtartam meghatározása során az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből származó alkotmányos követelmény, hogy ha az Emberi Jogok Európai Bírósága konkrét egyedi ügyben, Magyarországra nézve kötelező jogerős döntésében azért állapítja meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét, mert a kérelmező számára valamely, egyébként biztosítási időt is keletkeztető ellátást, melyet folyósítani kellett volna, nem folyósítottak, akkor a nem folyósított ellátás által keletkező biztosítási időt is figyelembe kell venni.

2. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 2. § (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjai nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére, továbbá a Kúria előtt Mfv.III.10.563/2018. és Kfv.X.37.415/2019. számú folyamatban levő ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő Mfv.III.10.563/2018/4. számú és Kfv.X.37.415/2019/4. számú, társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt indított peres eljárásokban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése és 32. § (1)–(2) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 2. § (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjai nemzetközi szerződésbe ütközését állapítsa meg, a rendelkezést semmisítse meg, továbbá rendelje el annak konkrét egyedi ügyekben történő alkalmazási tilalmát. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével, és azon keresztül sérti az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését.
- [2] 1.1. Az alapügyek felperese az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) Nagykamarája által eldöntött *Nagy Béláné kontra Magyarország* ügy [GC] (53080/13), 2016. december 13. kérelmezője. Az EJEB ítéletében rögzített tényállás szerint a kérelmező 2001-től kezdődően rokkantsági nyugdíjban részesült, mivel megállapítást nyert, hogy különböző betegségek miatt a munkaképességének 67 százalékát 2001. április 1-től kezdődően elveszítette. Ezt a minősítést 2003-ban, 2006-ban és 2007-ben is megerősítették. 2008-tól kezdődően a foglalkozással összefüggésben bekövetkezett egészségkárosodás megítélésére alkalmazott módszertanról szóló jogszabály megváltozott, az új módszertan alapulvételével pedig 2009. december 1. napján egy szakértő a kérelmezőnél 40 százalékos rokkantságot állapított meg, melynek következtében a nyugdíjbiztosítási igazgatóság 2010. február 1. napján megszüntette a rokkantsági nyugdíjra való jogosultságát. A kérelmező

2011-ben kezdeményezte rokkantságának felülvizsgálatát, a felülvizsgálati eljárásban a másodfokú hatóság 2011. december 13. napján 50 százalékos rokkantságot állapított meg, és 36 hónapos időkeretben komplex rehabilitációt és rehabilitációs járadékra való jogosultságot javasolt a kérelmező számára. Rehabilitációra és rehabilitációs járadék folyósítására azonban az Mmtv. hatálybalépését megelőzően, 2011. december 31. napjáig már nem került sor.

- [3] A kérelmező az Mmtv. hatálybalépését követően ismételt rokkantsági ellátás iránti kérelmet nyújtott be, melynek alapján az eljáró hatóság 50 százalékos rokkantságot állapított meg. Ez a rokkantsági mérték elérte az egészségi állapotromlás azon szintjét, amely alapján a kérelmező az Mmtv. szerinti ellátásra vált volna jogosulttá, azonban az eljáró hatóság azt is megállapította, hogy a kérelmező nem rendelkezik az ellátás megállapításához szükséges, a kérelem benyújtását megelőző 5 évben 1095 nap biztosítási idővel. A szükséges biztosítási idő követelménye alól pedig az Mmtv. kizárólag abban az esetben engedett volna kivételt, amennyiben a kérelmező 2011. december 31. napján (az Mmtv. hatálybalépését megelőző napon) rokkantsági nyugdíjban vagy rehabilitációs járadékban részesült volna, mely kivétel alkalmazásának feltételei ugyancsak nem teljesültek.
- [4] A rokkantsági ellátás iránti kérelem jogerős elutasítását követően a kérelmező az EJEH-hez fordult, melynek Nagykamarája megállapította, hogy ugyan a rokkantsági ellátások Mmtv. szerinti átalakítása a közpénzek védelmének céljával indokolható, a kérelmezőnek a konkrét egyedi ügyben mégis túlzott egyéni terhet kellett viselnie. A kérelmező ugyan folyamatosan együttműködött a hatóságokkal, és összesen 23 év 71 nap szolgálati időt szerzett, a kérelmének benyújtását megelőző öt évben a szükséges 1095 nap biztosítási időt mégsem tudta igazolni, mert a rokkantsági nyugdíj megszűnését követő időszakban már nem minősült biztosítottnak, és az Mmtv. átmeneti rendelkezéseit sem lehetett az esetében alkalmazni, ugyanis 2011. december 31. napján nem volt folyósítás alatt álló ellátása. A Nagykamara ezért megállapította az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének megsértését, és (egyebek között) a kérelmező által megjelölt, összesen 68 havi nem folyósított rokkantsági ellátásra tekintettel egyösszegű vagyoni kártérítést ítélt meg.
- [5] 1.2. A Nagykamara döntését követően, 2017. április 24. napján az alapügy felperese formailag „rokkantsági nyugdíja folyósítását”, tartalmilag megváltozott munkaképességű személyek ellátása megállapítását kérte. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyíregyházi Járási Hivatala 2017. május 29. napján kelt határozatával a kérelmet elutasította, ugyanis megállapította, hogy a kérelmező egészségi állapota alapján a C2 minősítési csoportba tartozik és megváltozott munkaképességűnek minősül, azonban nem rendelkezik az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjai szerint szükséges biztosítási idővel. A határozat ellen a felperes fellebbezést nyújtott be, melyben arra hivatkozott, hogy az EJEH döntése alapján jogosult rokkantsági nyugdíjra. A másodfokon eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala 2017. október 4. napján kelt határozatával megállapította, hogy az EJEH ítélete nem változtat azon a tényen, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának megállapításához valamennyi feltételnek egyszerre teljesülnie kell, a kérelmező azonban a szükséges biztosítási idővel nem rendelkezik. A határozat rögzítette, hogy az Mmtv. nem biztosít sem mérlegelési, sem pedig méltányossági jogkört az eljáró hatóság részére, így a jogosultsági feltételek hiányában nincs jogszabályi lehetőség az ellátás méltányosságból történő, kivételes megállapítására.
- [6] A határozattal szemben az alapügy felperese keresetet terjesztett elő, melyben kérte a másodfokú határozat elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az eljáró elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezését, továbbá azt is kérte, hogy az eljáró bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását, ugyanis álláspontja szerint az alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik. A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.M.695/2017/11. számú ítéletével a keresetet elutasította, tekintettel arra, hogy a másodfokú határozat az elsőfokú határozatra is kiterjedően törvényes, miután kétséget kizáróan megállapítható, hogy a felperes nem rendelkezik az Mmtv. szerint szükséges biztosítási idővel, ami pedig az ellátásra való jogosultság feltétele. Az ítélet rögzítette, hogy a bíróság a támadott határozatot kizárólag törvényességi szempontból vizsgálhatja felül, és méltányosságot nem gyakorolhat. Az ítélettel szemben a felperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő.
- [7] 1.3. Az előző pontban ismertetett eljárással párhuzamosan, 2017. augusztus 14. napján az alapügy felperese megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényt is előterjesztett. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyíregyházi Járási Hivatala 2017. október 13. napján kelt határozatával ezt a kérelmet is elutasította, ugyanis megállapította, hogy a kérelmező egészségi állapota alapján a C2 minősítési csoportba tartozik és megváltozott munkaképességűnek minősül, azonban nem rendelkezik az Mmtv. 2. § (1) bekezdés

- a) pont aa)–ac) alpontjai szerint szükséges biztosítási idővel. A határozat ellen a kérelmező fellebbezést nyújtott be, melyben az egészségi állapotára vonatkozó megállapításokat nem vitatta, ugyanakkor előadta, hogy éppen az egészségi állapota miatt nem tud dolgozni, így a törvény szerint szükséges biztosítási idő követelményét sem tudja utólag teljesíteni. A másodfokon eljáró Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal 2018. május 18. napján kelt határozatával az elsőfokú határozatot annak helyes indokaira tekintettel helyben hagyta.
- [8] A határozattal szemben az alapügy felperese keresetet terjesztett elő, melyben elsődlegesen a másodfokú határozat elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az eljáró elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezését, másodlagosan pedig a másodfokú határozat megváltoztatását kérte. A kereseti kérelmében jogsértés-ként az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkét jelölte meg, melyet az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki Magyarországon. A nemzetközi szerződésbe ütközésre tekintettel indítványozta, hogy az első fokon eljáró bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását is. A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.27.259/2018/9. számú ítéletével a keresetet elutasította, tekintettel arra, hogy a felek között sem volt vitás sem a felperes egészségi állapotának mértéke, sem pedig a megszerzett biztosítási idő. A bíróság ugyanakkor a felülvizsgált határozattal egyezően állapította meg, hogy a megszerzett biztosítási idő tekintetében a felperes nem teljesíti az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjai szerinti, a biztosítási időre vonatkozó jogosultsági feltételt. A bíróság ítéletében rögzítette, hogy álláspontja szerint az Mmtv. azon rendelkezése, mely az ellátáshoz szükséges biztosítási idő mértékét határozza meg, nem ütközik nemzetközi szerződésbe, a felperes számára sérelmes helyzetet pedig az okozza, hogy az Mmtv. nem tartalmaz olyan átmeneti rendelkezéseket, melyek a konkrét ügyben alkalmazhatóak lennének, az Abtv. rendelkezéseinek megfelelően azonban a bíró jogalkotói mulasztás megállapításának kezdeményezésére nem jogosult. Az ítélettel szemben a felperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő.
- [9] 1.4. A határozat indokolásának I/1.2. (Indokolás [5] és köv.) és I/1.3. (Indokolás [7] és köv.) pontjában ismertetett eljárásokban a Kúria Mfv.III.10.563/2018/4. és Kfv.X.37.415/2019/4. számú végzéseivel az Abtv. 25. § (1) bekezdése és 32. § (1)–(2) bekezdése alapján kezdeményezte az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjai nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását, a rendelkezés megsemmisítését és alkalmazásának kizárását a két folyamatban lévő perben, az alábbi indokokra tekintettel.
- [10] Az indítványozó szerint 2001-ben (a felperes rokkantsági nyugdíja megállapításának évében) a rokkantsági nyugdíjra való jogosultság feltételét képezte meghatározott mértékű (a felperes esetében legalább 10 év) szolgálati idő igazolása, melyet az alapügy felperese több mint 20 éven át tartó járulékfizetéssel megkérdőjelezhetetlenül teljesített. Az egészségi állapot értékelésére vonatkozó szabályozás módszertanának megváltozása miatt a felperes egészségi állapotának százalékos mértéke kismértékben átmenetileg javult, miközben valódi egészségi állapota szignifikánsan nem változott meg. Ezen állapotjavulás eredményeként az alapügy felperese 2011. december 31. napján nem rendelkezett folyósított ellátással, ekként pedig elesett az Mmtv. szerinti ellátások igénybevételenek lehetőségétől is, ugyanis az átmeneti rendelkezés az esetében nem volt alkalmazható, az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjai szerinti főszabálynak pedig nem felel meg. Az indítványozó kiemelte, hogy az Mmtv. nem biztosít arra lehetőséget, hogy az előírt időszakban biztosításban töltött időre vonatkozó feltétel vizsgálatától a jogalkalmazó szervek eltekintsenek, így a rendelkezés alkalmazását a Kúria nem mellőzheti.
- [11] A rendelkezés alkalmazása ugyanakkor az indítványozó érvelése szerint a Kúria döntését az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével és az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével ellentétessé tenné, annak eredményeként ugyanis ismételtelen bekövetkezik az EJEB döntésével egyszer már a kérelmező ügyében egyezmény-sértőnek minősített helyzet azáltal, hogy az alapügy felperese számára ezúttal sem kerül megállapításra az Mmtv. szerinti ellátás annak ellenére, hogy arra az egészségi állapota alapján jogosult lenne. Az indítványozó ezzel összefüggésben utalt az Alkotmánybíróság 21/2018. (XI. 14.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh.) is, melyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az a szabályozás, amely a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak rendszerét olyan módon alakítja át, hogy annak eredményeként az egyének az átalakítással túlzott terhet viselnek, ellentétes az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével, és túlzottnak tekinthető a terhelés akkor, ha a fogyatékosággal élő személyek tényleges fizikai állapotának kismértékű javulása, az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül az ellátás összegének állapotjavulásukat nyilvánvalóan aránytalan mértékben meghaladó, jelentős csökkenésével jár.

- [12] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványokat tárgyi összefüggésükre tekintettel az Abtv. 58. § (2) bekezdése, valamint az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.
- [13] 3. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) szociális ügyekért felelős államtitkára az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján az indítványokkal kapcsolatos álláspontját megküldte az Alkotmánybíróság számára.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„Q cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

- [15] 2. Az Egyezmény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„Első Kiegészítő Jegyzőkönyv

1. cikk Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tisztelben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.”

- [16] 3. Az Mmtv. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„2. § (1) Megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosult az a kérelem benyújtásakor 15. életévét betöltött személy, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű [...], és aki

a) a kérelem benyújtását megelőző

aa) 5 éven belül legalább 1095 napon át,

ab) 10 éven belül legalább 2555 napon át vagy

ac) 15 éven belül legalább 3650 napon át

a Tbj. [a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény] 5. §-a szerinti biztosított volt;”

III.

- [17] A bírói kezdeményezések nem megalapozottak.

- [18] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezések megfelelnek-e a törvényben előírt feltételeknek.

- [19] 1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján induló bírói kezdeményezésre is vonatkoznak a bírói kezdeményezésekkel szemben az Abtv. 25. §-ával kapcsolatban támasztott követelmények (legutóbb: Abh., Indokolás [13]). A bírói kezdeményezések az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjai vonatkozásában állítják az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkébe mint nemzetközi szerződésbe ütközést. Az indítványozónak olyan társadalombiztosítási határozatokat kell felülvizsgálnia, melyekben az Mmtv. támadott rendelkezését kétségtelenül alkalmazták, ugyanis az alapügyek felperese számára a rokkantsági ellátás iránti kérelem elutasítására az Mmtv. támadott rendelkezésének alapulvételével került sor.

- [20] 1.2. Az indítványok határozott, pontos indokolást tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján, mely eljárás indítványozására az Abtv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott személyi kör, így

az indítványozó is jogosult. Az indítványok az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben foglalt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek eleget tesznek {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]}.

- [21] 2. Az Alkotmánybíróság az Abh. Indokolásának [15] bekezdésében az Egyezményrel és az EJEB gyakorlatával kapcsolatos álláspontját az alábbiak szerint összegezte. „[A]z EJEB-nek nem feladata a tagállami jogszabályok absztrakt vizsgálata és annak megállapítása, hogy az adott jogszabály összeegyeztethető-e az Egyezményrel {lásd például: *Nikolova kontra Bulgária* [GC] (31195/96), 1999. március 25., 60. bekezdés}, hanem elsősorban az egyes nemzeti jogi szabályok hatósági, illetőleg bírói mérlegelésen alapuló alkalmazásának egyedi kérelmezőkre gyakorolt eredményét értékeli, és amennyiben az egyedi ügyben megállapítja az Egyezmény megsértését, akkor a bepanaszolt államnak az EJEB által az Egyezmény rendelkezései szerint megállapított jogkövetkezményt kell viselnie. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárásban a belső jog valamely rendelkezése nemzetközi szerződésbe ütközésének absztrakt vizsgálatát végzi el, mely vizsgálat lefolytatására ugyanakkor az Alaptörvény és az Egyezmény rendelkezéseiből következően kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult.” Az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárás keretében ugyanakkor az Alkotmánybíróság vizsgálatának mércéje nem az Alaptörvény, hanem az indítványban megjelölt nemzetközi szerződés. Az Alkotmánybíróság pedig korábban már azt is rögzítette, hogy „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi” {3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság ezen elvi megállapítások alapulvételével megjegyzi, hogy az indítványokban megjelölt *Nagy Béláné kontra Magyarország* ügy kérelmezője azonos a bírói kezdeményezések alapjául szolgáló peres eljárások felperesével, mely egyezésre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen eljárás keretében kifejezetten felhasználta az EJEB Nagykararaja vonatkozó megállapításait, hiszen azok a bírói kezdeményezések alapjául szolgáló eljárások során is közvetlenül figyelembe vehetőek voltak.
- [23] 3. Az EJEB a *Nagy Béláné kontra Magyarország* ügyben hozott határozatában a következőket állapította meg. Amikor a jogalkotó elfogadta az Mmtv.-t, a rokkantsághoz kapcsolódó társadalombiztosítási ellátások észszerűsítésén keresztül a közpénzek közösség érdekében történő védelmét célozta (121. bekezdés). Az Mmtv. konkrét egyedi ügyben történő alkalmazása azonban azt eredményezte, hogy a kérelmezőt teljesen megfosztották mindenfajta jogosultságtól, ahelyett, hogy juttatásait arányosan csökkentették volna, például a társadalombiztosítással fedezett és nem fedezett napok száma alapulvételével (123. bekezdés). Az EJEB arra is utalt, hogy a kérelmezőt 2011 decemberében rehabilitációra javasolták, mely azonban nem került végrehajtásra, és így a rehabilitációhoz kapcsolódó járadék sem került folyósításra. Ha ezt a határozatot végrehajtották volna, akkor a kérelmező 2011. december 31-én olyan ellátásban részesülhetett volna, amely megváltoztatta volna az új jogszabály szerinti helyzetét (104. bekezdés). Az EJEB külön is hangsúlyozta, hogy a kérelmezőt annak ellenére fosztották meg az ellátástól, hogy nincs jele annak, hogy valaha is rosszhiszeműen járt volna el, vagy elmulasztotta volna a hatóságokkal való együttműködést vagy a releváns igények bejelentését és nyilatkozatok megtételét (125. bekezdés). Mindezek miatt az EJEB úgy ítélte meg, hogy a kérelmezőnek olyan túlzott egyéni terhet kellett viselnie, ami az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkében biztosított jog megsértésének minősült (126. bekezdés).
- [24] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Mmtv. támadott rendelkezését vizsgálta meg. Az Mmtv. 2. § (1) bekezdése rögzíti azokat a feltételeket, melyek teljesülése esetén a kérelmező megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira válhat jogosulttá. Az indítványozó által támadott jogosultsági feltétel azt követeli meg, hogy a kérelmező a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át, 10 éven belül legalább 2555 napon át vagy 15 éven belül legalább 3650 napon át biztosított legyen. Az Mmtv. szerinti ellátások jövedelem pótló jellegű ellátások, azaz a megállapításuk abban az esetben lehetséges, ha a kérelmező az állapota miatt keresőtevékenységet nem tud folytatni. Az ellátások egészségbiztosítási pénzbeli ellátásoknak minősülnek, ennek megfelelően csak azok számára állapíthatók meg, akik meghatározott idejű biztosítási idővel rendelkeznek. Éppen ezen biztosítási időre tekintettel állapította meg korábban az EJEB, hogy az Mmtv. szerinti ellátások az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke hatálya alá tartoznak, melyet az EMMI szociális ügyekért felelős államtitkára is megerősített az Alkotmánybíróság számára megküldött véleményében. Az Mmtv.

2012. január 1. napján történő hatálybalépésekor a 2. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a biztosítási idő vizsgálata során a kérelem benyújtását megelőző öt évben szerzett biztosítási időt lehetett figyelembe venni, mely szabályozás 2014. január 1. napjától akként módosult, hogy a kérelem benyújtását megelőző hosszabb időtartamban szerzett biztosítási idő is figyelembe vehető (5 éven belül 1095 nap, 10 éven belül 2555 nap vagy 15 éven belül 3650 nap biztosítási idő megléte esetén is megállapítható az ellátás).

- [25] Figyelemmel az Mmtv. szerinti ellátások jellegére, a biztosítási idő követelményének vizsgálata, mint az ellátások folyósításának előfeltétele megkérdőjelezhetetlenül indokolt. Nem ellentétes az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével, mint nemzetközi szerződéssel az Mmtv. azon rendelkezése, amely meghatározza, hogy mennyi biztosítási idő megszerzésével válik a kérelmező jogosulttá az Mmtv. szerinti ellátások valamelyikére. Ellenkezőleg: éppen az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti biztosítási idő megkövetelésével válnak az ellátások olyanná, mint amelyek az Egyezmény hatálya alá tartoznak. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utal az Mmtv. egyes rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgáló Abh.-ban foglalt azon megállapítására, miszerint „[a]z Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei nem tartalmaznak arra vonatkozó kötelezettséget, hogy az államok kiépítik-e a társadalombiztosítás rendszerét, és ha igen, akkor azon belül milyen feltételek teljesülése esetén, milyen típusú ellátásokat mekkora összegben tesznek elérhetővé.” (Indokolás [18])
- [26] Az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy a támadott rendelkezés megsemmisítése az Mmtv. szerinti ellátásokat lényegében az Mmtv. 2. § (1) bekezdése szerinti feltételt teljesítőkhöz számára biztosítási időtől függetlenül elérhetővé tenné, mely egyenesen az ellátások egészségbiztosítási jellegét szüntetné meg, és kifejezetten szembe menne a közpénzek védelmének EJEB által is elismert céljával mint a szabályozás megalkotásának egyik indokával. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Egyezményből az Mmtv. szerinti, az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá tartozó ellátások folyósításának feltételeire vonatkozóan az következik, hogy a részes államok nagy mérlegelési szabadsággal rendelkeznek ezen feltételek meghatározásának kérdésében.
- [27] Önmagában az a szabályozás, mely az ellátás folyósításának feltételeként azt követeli meg, hogy a kérelem benyújtását megelőző időszak kétharmadára vonatkozóan (5 év esetén 1095 nap, 10 év esetén 2555 nap, 15 év esetén 3650 nap) tudjon a kérelmező biztosítási időt igazolni, nyilvánvalóan nem tekinthető ezen mérlegelési szabadság kereteit túllépő, ésszerűtlen előírásnak, már csak azért sem, mert az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokat (mint amilyenek az Mmtv. szerinti, jelen indítvánnyal érintett ellátás is minősül) egyebek között éppen a korábbi biztosítási idő igazolásának megkövetelése különbözteti meg az alanyi jogon járó ellátásoktól.
- [28] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjai nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést nem semmisítette meg, az Abtv. 45. § (1), (2) és (4) bekezdésére tekintettel nem rendelte el a vizsgált rendelkezés alkalmazásának kizárását sem.
- [29] 5. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy helytállóan hivatkozott az indítványozó arra, hogy amennyiben az Mmtv. vizsgált rendelkezései a bírói kezdeményezésekre okot adó ügyekben alkalmazásra kerülnek, úgy ennek eredményeként az Mmtv. rendelkezéseinek megfelelően az alapügyek felperese számára az Mmtv. szerinti ellátások folyósítására nem kerülhet sor, mely döntés eredményét tekintve lényegében hasonló lenne ahhoz, mint amely alapján az EJEB a *Nagy Béláné kontra Magyarország* ügyben (az alapügyek felperesének egyedi ügyében) megállapította korábban Magyarország felelősségét az Egyezmény megsértése miatt. Mindez azt jelenti, hogy miközben az Mmtv. támadott rendelkezése önmagában nem ütközik az Egyezménybe, mint nemzetközi szerződésbe, az adott rendelkezés egyes konkrét, egyedi ügyben történő alkalmazása az adott ügy egyedi körülményeire tekintettel kivételesen mégis az Egyezménnyel, mint nemzetközi szerződéssel ellentétes eredményre vezethet.
- [30] Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapítsa azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Abban az esetben, ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az Alaptörvénnyel, illetőleg jelen esetben az Egyezménnyel, mint nemzetközi szerződéssel összhangban áll, az Alkotmánybíróságnak a hatályos jog kíméletének elvéből kiindulva nem kell megsemmisítenie a támadott jogszabályi rendelkezést, ugyanakkor

az Abtv. 46. § (3) bekezdésének megfelelően biztosítania kell, hogy a norma alkalmazása minden esetben az Alaptörvénnyel (illetőleg jelen esetben az Egyezményvel, mint nemzetközi szerződéssel) összhangban álló eredményre vezessen. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy az Mmtv. rendelkezései értelmezhetőek-e oly módon, hogy azok még a jelen bírói kezdeményezések alapjául szolgáló egyedi esetben is biztosíthatóak az Egyezményvel, mint nemzetközi szerződéssel összhangban álló eredmény lehetőségét.

- [31] Az Alkotmánybíróság kiemeli: abban az esetben, ha az ellátásra jogosult személy az Mmtv. szerinti ellátások valamelyikében részesül a kivételes rokkantsági ellátás kivételével, akkor ez az időszak az Mmtv. 2. § (3) bekezdés *b)* pontja értelmében biztosítási időnek minősül. Abban az esetben, ha az EJEK konkrét egyedi ügyben született döntésével azért állapítja meg az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének megsértését, mert a kérelmező számára nem került valamely, az Mmtv. szerinti, biztosítási időt is keletkeztető ellátás folyósításra, tartalmilag egyben azt is megállapítja, hogy a kérelmező számára valamely, egyébként biztosítási időt is keletkeztető ellátást folyósítani kellett volna.
- [32] Az Alkotmánybíróság éppen ezért az Egyezmény, mint Magyarország által nemzetközi szerződéssel vállalt nemzetközi kötelezettség érvényesülése kötelezettségének az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből fakadó biztosítása érdekében alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy az Mmtv. 2. § (1) bekezdés *a)* pont *aa)–ac)* alpontjai szerinti időtartam meghatározása során a nem folyósított ellátás által keletkező biztosítási időt is figyelembe kell venni, amennyiben az EJEK konkrét egyedi ügyben Magyarországra kötelező jogerős döntésében azért állapítja meg az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét, mert a kérelmező számára valamely, egyébként – a bírói kezdeményezés alapját képező esetben az Mmtv. 2. § (3) bekezdés *b)* pontja alapján – biztosítási időt keletkeztető ellátást, melyet folyósítani kellett volna, nem folyósítottak, az EJEK jogerős döntését követően pedig a kérelmező ismételt kezdeményezi valamely, az Mmtv. szerinti ellátás megállapítását. Az alkotmányos követelmény szerinti feltételek vizsgálata (ideértve különösen a kérelmező saját egyedi ügyében született EJEK ítélet tárgyát, és az ítélet alapján adott esetben figyelembe vehető időszakot) minden esetben az ügyben eljáró hatóságok, illetőleg bíróságok feladata.
- [33] 6. A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2020. május 12.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [34] A határozattal egyetértek, annak indokolását a következő párhuzamos indokolással egészítem ki.
- [35] A határozatot annak ellenére támogatni tudom, hogy elvi és a konkrét ügyre vonatkozó álláspontom alátámasztása céljából a jelen ügy alapjául szolgáló Abh.-val szemben különvéleménnyel éltem. A jelen határozattal való egyetértésem egyedüli oka az, hogy a jelen ügy indítványozója az EJEB Magyarországot elmarasztaló egyedi ügyben hozott döntéséhez vezető eljárásának felperese volt. Következésképpen a konkrét ügyben született EJEB döntést, amennyiben az nem ütközik az alkotmányába, a kötelezett államnak teljesítenie kell és ezt a körülményt a hivatkozott különvéleményem is kifejezésre juttatta.
- [36] Mindazonáltal a határozattal való egyetértésem kinyilvánítása annak a megalapozott reményem megvalósulásának elvartában és annak feltételezésével történik, hogy nincs több olyan hasonló ügy, amelyben a jelen határozattal általam is elfogadott alkotmányos követelmény alkalmazható lenne, így az nem szolgálhat más ügyben precedensül sem.

Budapest, 2020. május 12.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [37] Indokai miatt nem tudtam támogatni a többségi határozatot, mert az ügy eldöntése kapcsán az állami szuverenitásunkat oly mértékben sértő régebbi alkotmánybíróági álláspontot erősít meg, mely e csekély jelentőségű ügy eldöntéséhez képest egy elfogadhatatlan pályán tartja a nemzetközi szerződések alapulvételét döntési gyakorlatunkban. E régebben lefektetett álláspont szerint az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésekbe ütközésének vizsgálatánál nemcsak a Magyar Állam által aláírt nemzetközi szerződés szövegét veszi alapul, hanem az e mellé telepített nemzetközi bíróság esetjoggal bővített változatával együtt [lásd az indokolás III. részének 3. pontját (Indokolás [23])].
- [38] E probléma megértéséhez látni kell, hogy a nemzetközi jogban – szemben a belső jogra alapozott bírászkodás lazább szöveghez tapadásával, és jogelvekkel, illetve nyitott jogi fogalmakkal való bővítésével – mindig is a szerződő államok szerződési szövege volt a meghatározó. A szerződő államok azt írták alá, és a *pacta sunt servanda* sokszáz éves nemzetközi jogelve alapján a szerződést meg kell tartani. Ez a kizárólagos szerződési szöveghez kötöttség abban is megnyilvánult, hogy az 1900-as évek elejéig nem is voltak állandó nemzetközi bíróságok, hanem a vita esetén a szerződő államok által felállított *ad hoc* választott bíróság döntött, kizárólag a szerződési szöveg értelme alapján. Ez kezdett megváltozni főként a II. világháború utáni évektől, és az utóbbi évtizedekben már egy sor multilaterális nemzetközi szerződés mellé állandó bíróságot is létrehozta, így például a strasbourgi EJEB-et az Egyezmény mellé. Ez azonban nem változtat azon, hogy a szerződő tagállamok a *pacta sunt servanda* elv értelmében csak az általuk elfogadott és aláírt szerződéshez vannak kötve, és amennyiben a szerződés mellé telepített állandó bíróság egy kiterjesztő esetjogra hivatkozással tágabb kötelezettséget kíván tagállamokra róni, akkor az mint *ultra vires*, a szerződés túllépése az érintett tagállam által visszautasítható. Az ezzel szembenálló felfogás implicite az állam nemzetközi szuverenitásáról való részleges lemondást szentesíti.
- [39] Az elmúlt évtizedekben Európában felerősödött politikai és hatalmi küzdelem az államok önállóságának fenntartása vagy ezzel szemben egy globális világállamba, első lépésben az Európai Egyesült Államok föderális szerkezetébe beolvasztásának erői között egy befolyásos jogpolitikai csoportot hozott létre a nemzetközi és alkotmányjogászok között, amely a meglévő jogi fogalmak átértelmezésével kíván előre haladni a globális

állami szerveződésnek alávetett szuverenitás csökkentése felé. Ennek egyik aspektusa, hogy a nemzetközi jogi kötelezettség átértelmezésével nemcsak a nemzetközi szerződés szövegét tekintik kötelezőnek a szerződésben részes tagállamok felé, hanem a szerződést állandóan kiterjesztő bírósági gyakorlatot is. Ez megfelelhet a föderalizmus erőinek, de szemben áll az állami szuverenitást megőrizni kívánó jogászi véleményekkel.

- [40] A hazai Alkotmánybíróság még a rendszerváltás utáni években állt az utóbbi felfogás talajára, de látni kell, hogy az elmúlt években a bírói esetjog általi kiterjesztés egyes multilaterális szerződések esetében minőségi ugrást hajtott végre, mely fenntarthatatlanná teszi ezt az álláspontot. Leginkább neuralgikus ebből a szempontból strasbourgi EJEB esetjoga, mely 1999-ben egy alapvető átalakuláson ment keresztül azzal, hogy a korábbi, államok közötti szöványos bíraskodás helyett az NGO-k és állampolgárok saját államuk elleni eljárását is lehetővé tette. Ezzel a politikai küzdelmek tekintélyes része az NGO-k révén átkerült a parlamenti- és pártküzdelmek keretei közül az EJEB előtti perlési politizálás síkjára, és az EJEB esetjoga egy sor kutatás és tanulmány alapján az eredeti egyezményt radikálisan kiterjesztve e globális politikai küzdelem egyik fő terepévé vált.
- [41] Mindezeket figyelembe véve megítélésem szerint nem tartható fenn a régi alkotmánybírósági álláspont a nemzetközi szerződésen túl az esetjoghoz kötöttség elfogadásáról, és mivel a testületi többséget nem tudtam meggyőzni a régi álláspont megerősítéséről való lemondásról, így az e megerősítést tartalmazó határozatot nem tudtam támogatni.

Budapest, 2020. május 12.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: V/1657/2019.
Megjelent a Magyar Közlöny 2020. évi 125. számában.

