

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3223/2019. (X. 11.) AB HATÁROZATA

### bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 23. § (1) bekezdés e) pontja, valamint a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 13. § (4) bekezdése Alaptörvénybe és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 31.K.30.402/2018. számú szociális ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) és f) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 23. § (1) bekezdés e) pontja, valamint a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fot. Vhr.) 13. § (4) bekezdése Alaptörvénybe és nemzetközi szerződésbe ütközését állapítsa meg, és azokat semmisítse meg, továbbá rendelje el a jogszabályi rendelkezések konkrét egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. Az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkében foglalt tulajdonhoz való joggal, továbbá erre tekintettel ellentétesek az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdésével.
- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint Budapest Főváros Kormányhivatala VIII. Kerületi Hivatala mint elsőfokú hatóság 2017. augusztus 31. napjával megszüntette az alapügy felperese részére korábban megítélt fogyatékosági támogatás további folyósítását, tekintettel arra, hogy a Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Osztály I. fokú szakvéleménye szerint immáron nem minősül súlyosan fogyatékosnak. A felperes fellebbezése nyomán eljár Budapest Főváros Kormányhivatala mint másodfokú hatóság T-BP-08-MCST-3981-5/2017. számú 2017. december 8. napján kelt másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot mint megalapozottat és jogszerűt helybenhagyta. A határozat utalt a Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Főosztály másodfokú szakértői bizottságának szakvéleményére, mely szerint a felperes nem minősül súlyosan fogyatékosnak, tekintettel arra, hogy nem szorul a Fot. Vhr. 1. számú melléklete 5. pontjában felsorolt segédeszközök állandó használatára, továbbá nincs két végtagra, vagy egy végtagra és a törzsre kiterjedő tartós ízületi deformitása, merevsége, bénulása, mely állapot a mozgást, vagy az érintett testrészek használatát súlyos mértékben akadályozná, és nincs túlmozgással együtt járó súlyos mozgáskoordinációs zavara sem, amely a járást vagy a motoros képességeket jelentős mértékben akadályozná.
- [3] 1.2. A határozattal szemben a felperes nyújtott be kereseti kérelmet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, melyben az alperes Kormányhivatal határozatának hatályon kívül helyezését kérte. Álláspontja szerint a fogyatékosági támogatás megszüntetése nem tekinthető jogszerűnek, ugyanis állapota a korábbiakhoz képest nem javult, és továbbra is súlyosan fogyatékosnak minősül. A bíróság a felperes kérésére szakértőként a SOTE Igazságügyi Orvostani Intézetét rendelte ki, mely igazságügyi orvosszakértői véleményében meg-

állapította, hogy a felperes a súlyos fogyatékoság jogszabályban meghatározott kritériumai alapján nem tekinthető súlyosan fogyatékosnak, tekintettel arra, hogy nem szorul a Fot. Vhr. 1. számú mellékletében meghatározott feltételeknek megfelelően segédeszköz állandó és szükségszerű használatára.

- [4] 1.3. Az alapügy felperese a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő perben ezt követően kifejezetten hivatkozott az Alkotmánybíróság 21/2018. (XI. 14.) AB határozatára, mely szerint az igazságügyi orvosszakértőnek nem csupán a jogszabályok szerinti feltételek teljesülését kellett volna vizsgálnia, hanem azt is, hogy a felperes „élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota” is kedvezően változott-e. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság osztotta a felperes érvelését, és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. Indítványában hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság szerint a szociális védelem már elért szintjétől való visszalépés (a korábban megállapított ellátások összegének csökkentése) csak annyiban tekinthető jogszerűnek az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke alapján, amennyiben az a tulajdonhoz való joggal összefüggésben indokolható. A bíróság érvelése szerint sem a Fot., sem pedig a Fot. Vhr. nem írja elő a tényleges fizikai állapot változásának vizsgálatát a fogyatékosági támogatásokkal összefüggésben, ezért a támadott rendelkezések ellentétesek az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével, ekként nemzetközi szerződésbe ütköznek, és így pedig ellentétesek az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdésének rendelkezéseivel is.

## II.

- [5] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi, nemzetközi szerződési, illetőleg jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

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

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

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

- [7] 2. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„Első Kiegészítő Jegyzőkönyv

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

- [8] 3. A Fot. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„23. § (1) Fogyatékosági támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos, az ellátás igénylésének időpontjában Magyarországon élő állampolgár, letelepedett, valamint bevándorolt jogállású személy, továbbá a magyar hatóság által menekültként, illetve hontalanként elismert személy jogosult, akinek

[...]

e) a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy a külön jogszabály szerinti mozgásszeri betegsége miatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható (mozgásszeri fogyatékos), [...] és állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul.”

[9] 4. A Fot. Vhr. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„13. § (4) Ha a súlyosan fogyatékos állapot már nem áll fenn, a fogyatékosági támogatást a felülvizsgálatot követő hónap első napjától kell megszüntetni.”

III.

[10] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[11] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.

[12] 1.1. Az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezések Alaptörvénybe és nemzetközi szerződésbe ütközését is állítja indítványában. Az indítvány, miközben kifejezetten utal az Alkotmánybíróság Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja szerinti hatáskörére, kizárólag az Abtv. 25. § (1) bekezdését [és nem a 32. § (2) bekezdését] jelölte meg az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó rendelkezésként, ugyanakkor az Alaptörvénnyel összefüggésben kizárólag a Q) cikk (2) és (3) bekezdésének sérelmét állítja, a nemzetközi szerződésbe ütközés tényére tekintettel.

[13] Az Alkotmánybíróság a 24/2019. (VII. 23.) AB határozatban rámutatott arra, hogy amennyiben az Alaptörvény és valamely vállalt nemzetközi kötelezettség tartalma azonos, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésén keresztül vizsgálja, hogy a belső jogszabály összhangban áll-e az Alaptörvény, és egyúttal a nemzetközi szerződés azonos tartalmú szabályából fakadó garanciális követelményekkel {elsőként: 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [23], legutóbb: 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [83]}. Abban az esetben azonban, ha az indítványozó az általa megjelölt nemzetközi szerződés olyan rendelkezésére hivatkozik, amely nem található meg azzal azonos tartalommal az Alaptörvényben, tartalmilag minden esetben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja, illetőleg az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatáról lehet csak szó, mely vizsgálat lefolytatására az Alkotmánybíróság csak akkor lehet jogosult, ha az indítványozó ezen eljárás kezdeményezésére is rendelkezik az Abtv.-ben kifejezetten nevesített jogosultsággal {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [84]}.

[14] Figyelemmel az indítványban foglalt érvelésre, továbbá figyelemmel az Alkotmánybíróság Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével kapcsolatos megállapításaira {különösen: 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [18]}, az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint nemzetközi szerződésbe ütközésként bírálta el, melyre vonatkozóan az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítványban megjelölt Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapozza meg. Az Abtv. 32. § (2) bekezdésének megfelelően az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja szerinti eljárásban jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára az eljáró bíró is jogosult akkor, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

[15] 1.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja [az Abtv. 32. § (2) bekezdése] alapján induló bírói kezdeményezésre is vonatkoznak a bírói kezdeményezésekkel szemben az Abtv. 25. §-ával kapcsolatban támasztott követelmények {21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [13]}. A bírói kezdeményezés a Fot. 23. § (1) bekezdés *e*) pontja és a Fot. Vhr. 13. § (4) bekezdése vonatkozásában állítja az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkébe mint nemzetközi szerződésbe ütközést. Az alapügyben eljáró bíróságnak olyan szociális ügyben hozott közigazgatási határozatot kell felülvizsgálnia, melyben a támadott rendelkezéseket alkalmazták. Az indítvány az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben foglalt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24], 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28], 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.

- [16] 2. Az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének elvi tartalmát legutóbb a 21/2018. (XI. 14.) AB határozatában vizsgálta, és a következők szerint összegezte. „Az 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. Az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke ugyanakkor kötelezi a részes államokat arra, hogy a természetes vagy jogi személyeket nem foszthatják meg a tulajdonuktól, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az egyes öregség, rokkantság vagy más élethelyzet esetén az állam által nyújtott ellátások kizárólag akkor tartozhatnak az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá, amennyiben az ellátás legalább részben korábbi járulékfizetési kötelezettség teljesítésén alapul, ebben az esetben ugyanis az érintett személy tulajdonjogi értelemben vett jogos várakozásként számíthat arra, hogy a személyében fennálló körülmények változatlansága, illetőleg az őt terhelő együttműködési kötelezettség maradéktalan teljesítése esetén a jövőben is részesülni fog abban az ellátásban, melyet számára a korábbi járulékfizetési kötelezettsége alapján megítéltek. Még ebben az esetben is jogosult azonban az állam a már megítélt ellátás összegének, illetőleg az ellátás folyósítása feltételeinek általános jelleggel, jogszabállyal történő megváltoztatására, amennyiben azt valamilyen nyomós közérdek fennálltával megfelelően megindokolja. A tulajdonhoz való jog természetéből az következik ugyanakkor, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá tartozó javak élvezetébe történő beavatkozás még ilyen megfelelő indok igazolása esetén is csak az elérni kívánt céllal arányos mértékben lehet jogszerű. Nem tekinthető arányosnak az ellátórendszer feltételeinek megváltoztatása akkor, ha az intézkedés eredményeként egyes érintett személyek másokhoz képest túlzott, aránytalan terhet kénytelenek viselni.” {21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [18]}
- [17] 3. Az Alkotmánybíróságnak a fentiekre tekintettel meg kellett megvizsgálnia, hogy a fogyatékosági támogatás az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti tulajdonhoz való jog hatálya alá tartozó ellátásnak tekinthető-e.
- [18] A Fot. 22. §-a értelmében a fogyatékosági támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. A fogyatékosági támogatás folyósítása ugyanakkor [szemben a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) hatálya alá tartozó ellátásokkal, azaz a rehabilitációs ellátással és rokkantsági ellátással] nem korábbi járulékfizetési kötelezettség teljesítésén alapul, hanem arra mindazok jogosultak, akik a Fot. és a Fot. Vhr. szerinti, az állapotukra vonatkozó követelményeket teljesítik. A hatályos magyar szabályozás az Mmtv. szerinti rokkantsági ellátással, illetőleg rehabilitációs ellátással egyidejűleg is lehetővé teszi a fogyatékosági támogatás folyósítását, már csak azért is, mert azok célja egymástól eltérő. Amíg az Mmtv. szerinti rokkantsági ellátás, illetőleg rehabilitációs ellátás elsődleges célja a kieső jövedelem miatti keresetpótlás, addig a fogyatékosági támogatás kifejezetten a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok és többletköltések kompenzálását célozza. Mindez ugyanakkor egyben azt is jelenti, hogy a fogyatékosági támogatás (szemben az Mmtv. szerinti rokkantsági ellátással, illetőleg rehabilitációs ellátással) nem tekinthető az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá tartozó ellátásnak, ennek megfelelően a fogyatékosági támogatás egyedi esetben történő megszüntetésére vonatkozó magyar szabályozás nem vetheti fel az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét sem.
- [19] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Fot. 23. § (1) bekezdés e) pontja, valamint a Fot. Vhr. 13. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

Budapest, 2019. október 1.

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

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

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/858/2019.

• • •