

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
II/3283/2012.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése az alapvető jogok biztosának jogszabály alaptörvény-ellenessége utólagos vizsgálatára irányuló indítványa tárgyában – *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók 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 7. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 7. § (4) bekezdése e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszti hatályát.

2. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 13. § (2) bekezdés d) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az alapvető jogok biztosa 2012. július 30-án az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdése és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 7. § (4) bekezdése és 13. § (2) bekezdés d) pontja megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.

2. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján az Alkotmánybíróság – többek között – az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek megfelelően az Abtv. 24. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, 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. A biztos indítványa azt kifogásolja, hogy az Mmtv.-nek a rehabilitációs ellátás szüneteltetésével, illetve a rokkantsági ellátás megszüntetésével kapcsolatos rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és a XV. cikk (4) bekezdésével.

2. 1. Az indítvány szerint előkérdés, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskör-korlátozás ellenére vizsgálhatja-e a támadott rendelkezéseket. Tekintettel azonban az Alkotmánybíróság gyakorlatára, különösen a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban foglaltakra, megállapítható, hogy az Mmtv. két rendelkezésének alkotmányossági vizsgálata nem kizárt, e rendelkezések esetleges megsemmisítéséből sem

következne ugyanis a költségvetési törvény módosítása, és a megsemmisítés nem járna a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával.

2.2. Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek 19. cikk (5) bekezdése alapján 2012. december 31-éig alkalmazandó az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdése, amelynek utolsó mondata szerint „[a]z általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető”. Ez az alkotmányos felhatalmazás azonban – az alapvető jogok biztosa szerint – nem jelenti, hogy a nyugellátási rendszer átalakítása során hozott törvényeknek ne kellene megfelelniük az Alaptörvénynek. Az Mmtv. viszont jelentősen, rövid időn belül, az új jogszabályi környezetre való felkészülést lehetővé tévő átmeneti szabályok hiányában változtatta meg a rokkantak ellátásának jogszabályi kereteit anélkül, hogy annak különös indoka lett volna. Emiatt az Mmtv. nem tett eleget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó bizalomvédelem követelményének. Az alapvető jogok biztosa ezért, annak tudatában, hogy nincs hatásköre mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérni az Alkotmánybíróságtól, megfontolásra javasolja a jogalkotói mulasztás megállapítását.

2.3. Az alapjogi biztos szerint az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében foglalt esélyegyenlőségi klauzulát sérti, hogy az Mmtv. 7. § (4) bekezdése nem teszi lehetővé a rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását abban az időszakban, amikor az ellátott keresőtevékenységet végez, közfoglalkoztatásban vesz részt vagy keresőképtelen. Ez a szabály a rendkívül alacsony összegű támogatás mellett, a kereset összegétől függetlenül zárja ki a munkavállalás lehetőségét. A megváltozott munkaképességű személyek keresete ráadásul jellemzően kevesebb, mint más munkavállalók bére. A biztos szerint ezért az Mmtv. 7. § (4) bekezdése ahelyett, hogy az esélyegyenlőséget segítené elő, éppen azzal ellentétes hatást fejt ki.

Az indítvány emellett az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésével ellentétesnek tartja az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontját, amelynek alapján meg kell szüntetni a rokkantsági ellátást, ha az ellátott keresőtevékenységet folytat, és jövedelme három egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga meghaladja a minimálbér 150 százalékát. Ez a szabály ugyanis alkalmas arra, hogy eltántorítsa az érintetteket a munkavégzéstől. A rokkant ellátásra jogosult személyek esetében a munkalehetőség korlátozott és eshetőleges, így szociális biztonságuk szempontjából aránytalan kockázatot jelent számukra az ellátás elvesztése.

Végül az alapvető jogok biztosa utal arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése alapján az állam külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Bár a rokkantsági ellátásban részesülők és a fogyatékkal élők köre nem teljesen azonos, jelentős az átfedés a két csoport tagjai között. Az esélyegyenlőségi követelmények érvényesítése ezért ezen a területen különösen indokolt.

II.

1. Az Alaptörvénynek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

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

„XV. cikk (4) Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

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

„XIX. cikk (1) 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.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

„37. cikk (4) 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 adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag 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. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

2. Az Mmtv. indítvány által támadott rendelkezései:

„7. § (4) A rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását szüneteltetni kell arra az időtartamra tekintettel, amikor az ellátott keresőtevékenységet végez, közfoglalkoztatásban vesz részt, vagy keresőképtelen. Erre az időtartamra folyósított rehabilitációs pénzbeli ellátást az ok bekövetkezéséről való tudomásszerzést követő hónaptól járó ellátásból le kell vonni, vagy azt a rehabilitációs ellátás megszüntetése esetén vissza kell követelni.”

„13. § (2) A rokkantsági ellátást meg kell szüntetni, ha az ellátásban részesülő (...)

d) keresőtevékenységet folytat és jövedelme 3 egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga meghaladja a minimálbér 150 százalékát,”

III.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt az indítványi elemet vizsgálta, amely szerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskör-korlátozás nem zárja ki a kifogásolt rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát.

1. Az Alkotmánybíróság a kérdés megítélésakor a 22/2012. (V. 11.) AB határozat következő megállapításából indult ki: Az Alkotmánybíróság „az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” (Indokolás [40])

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének első mondata szerint „[m]indaddig, 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 adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag 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”.

A 37. cikk (4) bekezdés második mondata alapján az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Az eljárási természetű alkotmányossági felülvizsgálat tehát a pénzügyi törvények esetében is lehetséges, a tartalmat viszont az Alaptörvény egyes jogokra korlátozza. Ez a korlátozás pedig gyakorlatilag szó szerint megegyezik az 2011. december 31-éig hatályban lévő Alkotmány 32/A. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakkal. Emiatt az Alkotmánybíróság továbbra is irányadónak tartja a hatáskör-korlátozó szabályt értelmező korábbi döntéseiben foglaltakat.

2. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata a hatáskör-korlátozást a következőképpen értelmezte. A személyi jövedelemadó meghatározott részének felhasználásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezés utólagos normakontrolljára irányuló 347/B/2009. AB határozat a következőket rögzítette: „Az alapjogvédelem eszközrendszerét korlátozó, hatáskörszűkítésre vonatkozó alkotmányszöveg tehát nem minden adóval kapcsolatos törvényi rendelkezés, hanem csak a központi adónemekről szóló törvény alkotmányossági vizsgálatát korlátozza.” (ABH 2011, 1957.) E határozatra utalva az Alkotmánybíróság a 769/B/2005. határozatban megállapította hatáskörét azzal, hogy bár a vizsgált rendelkezés a központi adónemre (jövedéki adóra) vonatkozó szabályozáson belül helyezkedik el, alapvetően a jövedéki ellenőrzés következményéhez (és nem a jövedéki adóhoz) kapcsolódik, és annak egy jogkövetkezményét, nevezetesen: a jövedéki bírságot szabályozza (ABH 2011, 1551.). A 458/B/2010. AB határozat is úgy érvelt, hogy az Alkotmánybíróság korlátozás nélkül felülvizsgálhatja azokat a rendelkezéseket, amelyek nem központi adónemre, nem az adókötelelem tartalmára vonatkoznak, nem központi adónem megállapításáról szólnak (ABH 2011, 2123.).

Jelen ügyben az Mmtv. szabályai olyan normák, amelyek formai értelemben nem tartoznak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése által felsorolt törvényi előírások közé, tartalmi értelemben viszont kérdésként vethető fel, hogy a költségvetésről szóló törvény fogalma alá vonhatók-e. Ilyen szabályok már korábban is voltak alkotmánybírósági döntések tárgyai. Az Alkotmánybíróság például a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény egyes rendelkezései utólagos normakontrolljára irányuló eljárásokat nem hatáskör hiánya miatt szüntette meg. (98/B/2007. AB végzés, ABH 2011, 2730.; 1229/B/2008. AB végzés, ABH 2011, 2788.; 394/B/2009. AB végzés, ABH 2011, 2811.) A 482/B/2004. AB végzés pedig az özvegyi nyugdíjjogosultság feléledését szabályozó feltételeket megállapító előírást nem tartotta olyan törvényi rendelkezésnek, amely az Alkotmánybíróság által csak korlátozottan vizsgálható felül, mert a szabályozás tárgya nem érintette a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, valamint a járulékokról szóló törvényeket. (ABH 2011, 2661.)

Az Alkotmánybíróságnak ez a hatáskör-értelmezése azt a korábbi joggyakorlatot követi, amely kibontotta, mi tartozik a „költségvetési törvény” fogalmába. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában ugyanis a népszavazás tiltott tárgykörei között sorolta fel a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket. Szinte szó szerint ugyanez a korlát található az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában is, amely szerint

nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról. Ez a megfogalmazás érdemben nem különbözik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésétől, ezért az Alkotmánybíróság annak megválaszolásakor, hogy mi vonható a költségvetési törvény fogalma alá, a népszavazással kapcsolatos határozatokban foglaltakat is figyelembe vette.

Az Alkotmánybíróság a „költségvetés” tárgykörére vonatkozóan az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában kifejtett értelmezését követte, amely szerint „a költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A költségvetés végrehajtásáról fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal”. A költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat (ABH 2001, 392, 394-395.).

A 15/2005. (IV. 28.) AB határozata értelmében annak vizsgálatakor, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, illetve a megtartandó népszavazás a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, az Alkotmánybíróság alkotmányjogi szempontokat vesz alapul, nem a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat (ABH 2005, 165, 171.). [Legutóbb összefoglalóan lásd 46/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 474.].

3. Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy a hatáskörét korlátozó szabály a tárgykörazonosság ellenére céljában eltér az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglaltaktól. Az utóbbi rendelkezés a képviselő és a népszavazás viszonyát rendezi a népszuverenitás gyakorlásában. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése pedig az alkotmányossági vizsgálat alól tesz kivételt és zárja ki főszabályként az adott tárgyköröket az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható jogszabályok közül. Ezért a felsorolt határozatoknak a költségvetési törvény fogalmára vonatkozó értelmezése azzal irányadó, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepéből és funkciójából következően a hatáskörkivételt megszorítóan kell értelmezni. Erre és az említett alkotmánybíróági határozatokra tekintettel a jelen ügyben megállapítható, hogy a költségvetésről szóló törvény tartalmára mint kizáró okra utaló résznek az az értelmezése követendő, amely szerint valamely költségvetésben szereplő nem minden előirányzat módosulása vagy módosítása vonja maga után szükségszerűen magának a költségvetési törvénynek a módosítását. A költségvetés az állam gazdálkodásának éves terve, amely számos okból módosulhat (akár a Kormány, akár az Országgyűlés akaratából vagy ezektől függetlenül), vagy módosítható a költségvetést tartalmazó törvény módosítása nélkül is. [Lásd az 58/2007. (X. 1.) AB határozatot, ABH 2007, 676.] Ezért az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése sem általában a költségvetést, hanem az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pontjának végrehajtásaként megalkotott, a központi költségvetésről szóló törvényt védi.

Az Mmtv.-nek a rehabilitációs ellátás szüneteltetésére és a rokkantsági ellátás megszüntetésére vonatkozó szabályai nem tekinthetők a központi költségvetési törvény fogalma alá tartozó szabályoknak. A központi költségvetésről szóló törvénynek egyedül a költségvetési előirányzatokat meghatározó, és az államszervezeten belüli pénzfelhasználási felhatalmazást tartalmazó törvény tekinthető. Az Mmtv. törvény nem ilyen. Az állami kiadás jogcíme itt az Mmtv. személyi hatálya alá tartozók ellátásra való jogosultsága. A „központi költségvetésről szóló törvény” jelen esetben az e kiadások fedezetéről szóló költségvetési

előirányzat lenne. Az alapvető jogok biztosa azonban nem ezeknek a szabályoknak a vizsgálatát kérte.

Az Alkotmánybíróság hatásköre tehát megállapítható, mert az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint az Mmtv. vitatott rendelkezései nem tartoznak az Alkotmánybíróság hatásköréből kivett tárgyak közé.

4. Az Alkotmánybíróság hatáskörének megállapítását indokolja továbbá az a tény, hogy az indítványozó az Mmtv. vitatott szabályait az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében foglalt esélyegyenlőség követelményébe ütközőnek tekinti. Az Alkotmánybíróság az 1132/D/2007. AB határozatban megállapította, hogy az emberek közötti hátrányos megkülönböztetés egyszersmind méltóságsérelmet is okoz, így még a pénzügyi tárgyú törvények is felülvizsgálhatók diszkriminációs aspektusból (ABH 2011, 1741.). Nemcsak a hátrányos megkülönböztetés, hanem az igazságtalanul társadalmi hátrányt szenvedők esélykiegyenlítésének elmaradása is az egyenlő méltóság sérelmével jár, ezt az Alaptörvény explicitté teszi, amikor az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó követelményt az egyenlőségi klauzula részének tekinti.

IV.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványi elemet vizsgálta, amely szerint az Mmtv. jelentősen, rövid időn belül, az új jogszabályi környezetre való felkészülést lehetővé tévő átmeneti szabályok hiányában változtatta meg a rokkantak ellátásának jogszabályi kereteit anélkül, hogy annak különös indoka lett volna. Emiatt az Mmtv. nem tett eleget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó bizalomvédelem követelményének. Az alapvető jogok biztosa ezért azt javasolja az Alkotmánybíróságnak, hogy az Mmtv. kapcsán fontolja meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását.

A határozat IV. része először felvázolja, hogy az Alkotmánybíróság a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány alapján milyen értelmet adott a szociális biztonsághoz való jognak. Ezt követően bemutatja, hogy korábban a rokkantsági ellátás milyen típusú alkotmányjogi védelemben részesült. Végül megvizsgálja, hogy az Alaptörvény szövege mennyiben változtatott a szociális biztonság korábban érvényesülő felfogásán, illetve hogy ennek milyen következményei vannak az Mmtv. alkotmányosságát illetően.

1. A korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése elismerte a szociális biztonsághoz való jogot és a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot. A 70/E. § (2) bekezdése szerint az állam az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósította meg. Az Alkotmánybíróság e rendelkezéseket együtt olvasta az Alkotmány 17. §-ával, amely kimondta, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. Ennek során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó: az Alkotmány nem szól a szociális gondoskodás mértékéről és ismérveiről, azok megállapítása és megvalósítása a törvényhozás és a Kormány felelőssége és kötelessége. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146.]

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből az állam számára az a kötelesség fakadt, hogy a szociális ellátás biztosítására megszervezze és működtesse a társadalombiztosítás és a szociális támogatás rendszereit. Az Alkotmánybíróság kizárólag egy egyéni szociális jogosultságot vezetett le az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből és a 70/E. §-ából: a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot, azaz olyan megélhetési minimum állam általi biztosítását, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. [32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251, 254.] A 42/2000. (XI.

8.) AB határozat ezt azzal egészítette ki, hogy „a megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok, – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le”. (ABH 2000, 329.) Ugyanakkor e határozat kimondta azt is, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer kialakításakor és működtetésekor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról gondoskodni. A 37/2011. (V. 10.) AB határozat ehhez kapcsolódóan arról rendelkezett, 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”. [ABH 2011, 225, 235.; megerősítve: 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 622.]

Az Alkotmány alapjogi katalógusából tehát e megélhetési minimumon túl nem következtek alanyi szociális jogok, azokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kellett meghatározni. Lényeges kérdésként merült ezért fel, hogy a törvényhozó milyen feltételekkel csökkentheti, illetve vonhatja meg a már elismert jogosultságokat. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az ellenszolgáltatás fejében szerzett, járulékfizetési kötelezettségen alapuló ellátás, mint például a saját jogú öregségi nyugdíj, az özvegyi nyugdíj és a saját jogú hozzátartozói nyugellátás a biztosítási elem miatt tulajdonvédelemben részesül [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 85.; 37/2007. (VI. 12.) AB határozat, ABH 2007, 652.].

A biztosítási elemet („vásárolt jogi jelleget”) nem tartalmazó szociális ellátások esetében a jogállamiságból következő garanciákat (bizalomvédelem, kellő felkészülési idő) kell figyelembe venni alkotmányossági mérceként. A 11/1991. (III. 29.) AB határozat és a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat alapján a bizalomvédelem (más néven a szerzett jogok védelmének tesztje) a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglevő jogosultságokra történő vonatkoztatása. Meglévő jogosultság hiányában az Alkotmánybíróság csak a norma megismeréséhez szükséges időt kérheti számon a jogalkotáson. A két esetben tulajdonképpen a bizakodás alapja erősségének a különbségéről van szó.

2.1. Az Alkotmánybíróság már több döntésében vizsgált rokkantsági nyugellátást érintő jogszabályi változásokat. A 321/B/1996. AB határozat a rokkantsági nyugellátást részben tulajdonvédelmet igénylő ellátásnak, részben szociális ellátási formának minősítette. A határozat szerint törvény „az öregségi nyugdíjkorhatár elérése előtt a munkaképességét rokkantság vagy baleseti rokkantság miatt elvesztett személynek a szociális biztonság alkotmányos elve alapján biztosítja ellátását. (...) A nyugdíjkorhatár elérése előtt a rokkantsági nyugdíj rokkant állapot alapján biztosított kivételes ellátás. Az öregségi nyugdíjkorhatár elérése után az, aki (...) teljesen munkaképtelen (...) ilyen kivételes ellátásra azért nem szorul, mert kora alapján munkaviszonyának megszüntetése esetén öregségi nyugdíjellátásra jogosult.” (ABH 1996, 617, 618-619.)

Az 1129/B/2008. AB határozat szerint a rokkantsági nyugdíj a saját jogú nyugdíjszolgáltatások egyik típusa, ugyanakkor a rokkantsági nyugellátás esetében a „vásárolt jog” jelleg csak abban mutatkozik meg, „hogy hosszabb szolgálati idő esetén az összege magasabb, illetőleg közelít vagy megegyezik az öregségi nyugdíjjal, egyebekben azonban a szolidaritási elv van túlsúlyban, hiszen a rokkant, aki sem életkora, sem szolgálati ideje alapján nem lenne jogosult öregségi nyugdíjra, rokkantsága megállapításától kezdődően nyugdíjszolgáltatásban részesül”. (ABH 2009, 2389.)

A rokkantsági nyugellátásra való jog tehát az Alkotmánybíróság értelmezésében nem alanyi alkotmányos jog, hanem meghatározott feltételek esetén az aktív korúak számára

egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló vegyes társadalombiztosítási és szociális ellátás.

2.2. Az egészségkárosodást szenvedett személyek részére nyújtott ellátások rendszere már több alkalommal módosult, és legutóbb a 239/B/2009. AB határozat vizsgálta a rehabilitációs járadék bevezetésének és a rokkantsági nyugdíj szabályai 2008-as módosulásának alkotmányosságát. (ABH 2010, 2003.) Rehabilitációs járadékban azok a meghatározott idejű biztosítási jogviszonnyal rendelkezők részesülhettek, akik jelentős egészségkárosodást szenvedtek, de rehabilitációval volt esélyük teljes értékű munka végzésére. A rokkantsági nyugdíj szabályai pedig akként változtak, hogy az új minősítés nem a munkaképesség általános csökkenését, hanem az össz-szervezeti egészségkárosodás mértékét, a munkaképesség változást, a rehabilitációs esélyeket vizsgálta. A módosítás következtében megszűnt azok rokkantsági nyugdíjra való jogosultsága, akik hat hónapon át alkalmassá váltak a munkavégzésre, és ezen időtartam alatt ténylegesen keresőtevékenységet is folytattak, amelyből származó jövedelmük havi átlaga meghaladta a rokkantsági nyugdíj összegének kétszeresét, és a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegét. Ez utóbbi változást az Alkotmánybíróság nem tartotta a szociális biztonsághoz való jogot és a visszaható hatály tilalmát sértőnek, mert a törvény a rokkantsági ellátásra való jogosultság megszüntetésének új feltételeit a jövőre nézve állapította meg, és azt a rászorultság megszűnéséhez, valamint a megélhetési minimumot biztosító jövedelem meglétéhez kötötte. Ugyanennek a szabálynak az alkotmányosságát vizsgálta később az 1228/B/2010. AB határozat a jogbiztonság (azon belül a kellő felkészülési idő és a bizalomvédelem) szempontjából. (ABH 2011, 2252.) A határozat egyrészt megállapította, hogy nem sérült a kellő felkészülési idő követelménye, mert bár a módosító jogszabály kihirdetése és hatályba lépése közötti időtartam mindössze öt nap volt, a kifogásolt rendelkezést a rokkantsági nyugdíj megszűnési okaként legkorábban a rendelkezés hatályba lépését követő hat hónapon át megszerzett jövedelem esetében lehetett alkalmazni. A határozat emellett azt is kimondta, hogy a rokkantnyugdíj korábbi szabályai nem keletkeztettek várományt, így a jogosultság feltételeinek megváltozása nem sértett szerzett jogot.

3. Az Alkotmánybíróság imént említett határozatainak meghozatalát követően jelentősen módosult az alkotmányszöveg.

3.1. Az Országgyűlés 2011. április 18-án elfogadta Magyarország Alaptörvényét, amely a szociális biztonság korábitól eltérő felfogását képviseli. Az O) cikk első fordulata szerint „[m]indenki felelős önmagáért”. A XIX. cikk pedig részletesen kibontja a szociális biztonság tartalmát: „(1) 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.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

Az Alaptörvény jelzi a nyugellátások rendszerének módosítására, adott esetben szociális ellátássá történő átalakítására vonatkozó szociálpolitikai törekvést. A korábban hatályos

Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárok jogosultak voltak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. E rendelkezésből és az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a jogosultságot az olyan megélhetési minimum állam általi biztosítására, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. Az emberi méltóságra ugyanis úgy tekintett, mint amelynek „van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is”. [37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 225, 235.] Lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. A XIX. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és „elősegíti” az időskori megélhetés biztosítását. Jogosultságról két esetben szól az Alaptörvény XIX. cikke. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése „állami nyugdíjra való jogosultságot” említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot.

3.2. Még explicitebbé tette a szociálpolitikai változtatás szándékát az Alkotmány 2011. június 6-án beiktatott 70/E. § (5) bekezdése, amely kifejezetten feljogosította a törvényhozót, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátást csökkenthesse, szociális ellátássá alakítsa, munkavégzésre való képesség esetén megszüntesse. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvény 2. §-a ugyanis 2011. június 15-ével az Alkotmány 70/E. §-át a következő (3) bekezdéssel egészítette ki: „(3) 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 személyeknek 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.” A törvényjavaslat általános indokolása szerint az alkotmánymódosításra azért volt szükség, hogy a „szociális biztonsághoz való jog tartalmának az Alaptörvény szellemiségéhez igazodó kibontását tartalmazza, annak érdekében, hogy az ennek megfelelő törvényalkotási lépések mielőbb megtörténhessenek”. A részletes indokolás szerint az alkotmánymódosítás módot ad arra, hogy „a törvényhozó a jelenleg már fennálló nyugellátásokat is ezen alkotmányi elveknek megfelelően rendezze át úgy, hogy a jelenleg nyugellátásban részesülő, az öregségi nyugdíjkorhatárt még be nem töltött személyek a társadalombiztosítási vagy a szociális rendszer keretében, illetve a munkaerőpiacra való visszatérés lehetőségének megnyitásával a megélhetésükhöz hozzájáruló juttatásban részesüljenek”. [Ezt követően, 2011. december 20-án fogadta el az Országgyűlés az Mmtv.-t, amelynek 7. §-a 2011. december 31-én, 13. § (2) bekezdése 2012. január elsején lépett hatályba.]

3.3. Az Alkotmánybíróság végül figyelemmel volt arra, hogy az Országgyűlés 2011. december 30-án elfogadta Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseit. Ennek 19. cikk (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 70/E. § (3) bekezdés harmadik mondatát a 2011. december 31-én hatályos szabályok szerint nyugellátásnak minősülő ellátásokra azok feltételeinek, jellegének és összegének megváltoztatása, más ellátássá alakításuk vagy megszüntetésük tekintetében 2012. december 31-éig alkalmazni kell”.

4.1. E felhatalmazó rendelkezés alapján fogadta el az Országgyűlés az Mmtv.-t, amely 2012. január elsejétől a megváltozott munkaképességű személyek számára nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátást biztosít. Egyfelől pénzbeli (rehabilitációs vagy rokkantsági) ellátást, másfelől rehabilitációs szolgáltatásokat. A pénzbeli ellátások jövedelempótló jellegűek, ezért azokat csak akkor állapítják meg, ha a kedvezményezett az egészségi állapota miatt nem tud dolgozni.

2012. január elseje óta rehabilitációs ellátásra jogosult, akinek az egészségi állapota a komplex felülvizsgálat során adott minősítés alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű, és aki keresőtevékenységet nem végez, illetve rendszeres pénzellátásban nem részesül, valamint a kérelem benyújtását megelőző öt évben legalább három éven át biztosított volt. (Ez utóbbi feltétel nem vonatkozik azokra, akik 2011. december 31-én a korábbi ellátások valamelyikében részesültek.) A rehabilitációs ellátásra való jogosultság feltétele továbbá, hogy a kérelmező rehabilitálható legyen: vagy tartós foglalkoztatási rehabilitáció útján vagy oly módon, hogy foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható legyen. A rehabilitációs ellátás maximum 3 évi időtartamra állapítható meg. Ezt követően az érintett, ha állapota javulásának köszönhetően ismét keresőképes, és megfelel az álláskeresési ellátáshoz szükséges jogosultsági feltételeknek, akkor álláskeresési ellátás iránti kérelmet nyújthat be. Ha erre nem jogosult, akkor a munkaügyi központtal történő háromhavi együttműködést követően kérheti az aktív korúak ellátását. Állapotrosszabbodása esetén az érintett rokkantsági ellátást igényelhet.

2012. január elseje óta rokkantsági ellátásra jogosult az a megváltozott munkaképességű személy, akinek rehabilitációja nem javasolt, illetve akinek a foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, vagy aki tartós foglalkozási rehabilitációt igényel, és a kérelem benyújtásakor az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig hátralevő időtartam az öt évet nem haladja meg. Rokkantsági ellátásra jogosult továbbá az, akinek esetében a kérelem benyújtásakor az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig hátralevő időtartam az öt évet nem haladja meg.

4.2. Az Mmtv. ugyanakkor nemcsak a 2012. január elsejét követően benyújtott kérelmekre vonatkozik, hanem a már korábban megállapított pénzbeli ellátásokat is érinti. 2012. elejétől ugyanis rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék és bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka nem állapítható meg. [30. § (1) bekezdés] Az Mmtv. szabályai a 2012. január elsejét megelőzően rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban, illetve átmeneti járadékban részesülő személyek három csoportját különíti el.

(1) Az Mmtv. egyrészt a nyugdíjellátásban részesülők és a nyugdíjkorhatárt 2011. december 31-éig betöltő személyek rokkantsági nyugdíjának öregségi nyugdíjként való továbbfolyósítását írja elő. (31. §) Ez azt jelenti, hogy a 2012. január elsejétől folyósított öregségi nyugdíjuk összege nem tér el a számukra addig folyósított rokkantsági nyugdíj összegétől.

(2) Másrészt, a I-II. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, a nyugdíjkorhatárt öt éven belül betöltő III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, a nyugdíjkorhatárt betöltött és a korhatárt öt éven belül betöltő rendszeres szociális járadékban vagy átmeneti járadékban részesülők ellátását rokkantsági ellátásként folyósítja tovább az állam. (32. §) Az érintettek tehát az ellátásukat továbbra is ugyanúgy kapják, mint eddig, és az ellátás összege sem tér el az addig folyósítottól, csak az elnevezés változik: 2012. január elsejétől minden, ebbe a csoportba tartozó személy rokkantsági ellátást kap.

(3) Az ellátási rendszer Mmtv.-beli átalakítása leginkább a harmadik csoportba tartozó, a nyugdíjkorhatár betöltése előtt több mint öt évvel álló (vagyis az 57 évnél fiatalabb) azon

személyeket érintette, akik korábban III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban vagy rendszeres szociális járadékban részesültek. Az ő esetükben az ellátás az Mmtv. 33. §-a alapján rehabilitációs ellátássá alakult át. A jogosult 2012. március 31-ig kérhette egészségi állapotának komplex újraminősítését, ennek elmaradása a rehabilitációs ellátás megszüntetését eredményezte.

E rendelkezések ismeretében nem állítható tehát, hogy az Mmtv. semmiféle átmeneti szabályt ne tartalmazna, hiszen az életkort és az egészségkárosodás korábban megállapított mértékét, továbbá az addigi ellátási formákat figyelembe véve rendelkezik a 2012. január elsejétől folyósítandó ellátásokról. E meglévő átmeneti szabályok (illetve az Mmtv. egészének) alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését az alapvető jogok biztosa nem kérte. Az alapvető jogok biztosa azt indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vegye fontolóra, nem indokolt-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása amiatt, hogy hiányoztak az új jogszabályi környezetre való felkészülést lehetővé tevő átmeneti szabályok. Tekintettel azonban arra, hogy az Mmtv. tartalmaz átmeneti szabályokat, amelyek időközben teljesebbé mentek, a jogalkalmazó szervek ugyanis végrehajtották az Mmtv. kifogásolt rendelkezéseit, az Alkotmánybíróság utólag nem látta indokoltnak az átmeneti szabályok hiánya miatti mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítását.

V.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványi kérelmet vizsgálta, amely esélyegyenlőségi szempontból kifogásolta az Mmtv. 7. § (4) bekezdését és 13. § (2) bekezdés d) pontját.

Az indítványozó szerint az Mmtv. 7. § (4) bekezdése sérti az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdését, mert rendkívül alacsony összegű támogatás mellett, a kereset összegétől függetlenül zárja ki a munkavállalás lehetőségét (abszolút jellegű kizárás). Az alapvető jogok biztosa úgy véli, a megváltozott munkaképességű emberek helyzetükből adódóan jóval kevesebbet keresnek, mint a teljes munkaképességűek, emiatt az Mmtv. 7. § (4) bekezdésében foglalt korlátozás éppen az esélyegyenlőség ellenében hat.

A határozat V. része először felvázolja, hogy az Alkotmánybíróság a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány alapján milyen értelmet adott az esélyegyenlőségi klauzulának, és hogy milyen gyakorlatot alakított ki az egészségkárosodást szenvedőket segítő intézkedések vizsgálatakor. Ezt követően megvizsgálja, hogy az Alaptörvény szövege mennyiben változtatott az esélyegyenlőség korábban érvényesülő felfogásán, illetve hogy ennek milyen következményei vannak az Mmtv. alkotmányosságát illetően.

1.1. Tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosának indítványa az alkotmányos esélyegyenlőségi szabályra hivatkozva kérte a támadott jogszabályok megsemmisítését, az Alkotmánybíróság áttekintette az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésén alapuló, esélyegyenlőséggel kapcsolatos korábbi gyakorlatát és megvizsgálta, hogy az mennyiben egyeztethető össze az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésével.

A korábban hatályban volt Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése előírta, hogy a köztársaság „a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti”. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország „az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti”. Az alkotmányos előírás lényeges tartalma tehát nem, csupán a megfogalmazás változott. Egyfelől a szóhasználat pontosabbá vált, hiszen a szóban forgó intézkedések valóban az esélyegyenlőséget (és nem a jogegyenlőséget) segítik. Másfelől azonban az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön felsorolja azokat, akik az ilyen típusú állami segítség igénybe vételére jogosultak: a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők. Ez a lista ugyanakkor nem tekinthető taxatívnak, mert az Alaptörvény XV.

cikk (4) bekezdése az általános egyenlőségi klauzulát tartalmazó XV. cikk (1) bekezdéssel együtt értelmezve megköveteli, hogy a jogalkotó külön intézkedéseket vezessen be minden olyan esetben, ha egy adott, az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében kifejezetten meg nem említett társadalmi csoport igazságtalan társadalmi (például foglalkoztatásbeli) hátrányának csökkentésére nincs más mód, mint a megkülönböztetett állami támogatás.

Következésképpen továbbra is érvényes az az alkotmánybíróági megállapítás, amely szerint „az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése azt követeli a törvényhozótól, hogy a társadalomban igazságtalanul hátrányos helyzetbe került személyek esélyegyenlőtlenségének kiküszöbölésére különféle intézkedéseket hozzon”. (855/B/2005. AB határozat, ABH 2010, 1503.)

1.2. A megváltozott munkaképességű személyek alkotmányjogi értelemben a fogyatékkal élők csoportjába sorolhatók, akik társadalmilag sérülékeny helyzetük miatt különös alkotmányos védelmet kapnak. Az Alkotmánybíróság korábban is vizsgált már olyan jogszabályokat, amelyek e személyek társadalomban tapasztalható esélyegyenlőtlenségének csökkentését célozták. Az 553/B/1994. AB határozat és a 462/B/2002. AB határozat például a fogyatékosági támogatást, illetve a mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményeit mint az érintettek esélyegyenlőségét elősegítő szabályokat vizsgálta (ABH 1997, 773.; ABH 2002, 1384.) A 74/2009. AB határozat felhívta a figyelmet arra, hogy a társadalomban ma is gyakran éri igazságtalanul hátrány az értelmi fogyatékosággal élő embereket. A 40/2011. (V. 31.) AB határozat pedig alkotmány sértőnek találta egyes érintetteknek, ti. a Williams szindrómában szenvedőknek a fogyatékosági támogatásból való kizárását. (ABH 2011, 274.)

1.3. Jelen ügy szempontjából különös jelentőségű, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése kifejezetten nevesíti a fogyatékkal élőket, a XV. cikk (2) bekezdése pedig tiltja a fogyatékoság szerinti hátrányos megkülönböztetést. Minthogy a korábbi alkotmányszöveg nem tartalmazta a „fogyatékoság” és a „fogyatékkal élők” kifejezést, az Alkotmánybíróságnak eddig nem volt módja e fogalom értelmezésére. Jelen ügyben azonban az Alkotmánybíróság nem kerülhette el annak meghatározását, hogy kik tekinthetők fogyatékkal élőknek, vagyis az Alaptörvény kik számára követel esélykiegyenlítő intézkedéseket.

A különböző jogágak különböző fogyatékoság-fogalommal dolgoznak. A fogyatékos személyeket a társadalombiztosítási jog sokáig „rokkantnak” nevezte, de aztán átvette a munkajogban korábban is jellemző „csökkent/megváltozott munkaképességű munkavállaló” megjelölést. Jelenleg ez utóbbi kifejezés található a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 14. § (2) bekezdés d) pontjában, 16. § (1) bekezdés c) és j) pontjában, 40. § d) pontjában, 40/A. §-ában, továbbá a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 224. § (3) bekezdés b) pontjában, 264. § (2) bekezdés i) pontjában, és a jelen ügyben vizsgált Mmtv.-ben is. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény a „fogyatékoság” és a „fogyatékkal élő” kifejezéseket használja, anélkül, hogy azokat definiálná. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XVI. törvény 4. § a) pontja arról rendelkezik, hogy a törvény alkalmazásában fogyatékos személynek minősül, aki „érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során”. Ez a jogi definíció figyelembe veszi a személyek bizonyosfajta egészségügyi fogyatkozását, és az ennek következtében kialakuló szociális hátrányt, valamint az állapot tartósságát. Mégsem kellően inkluzív, mert nincs tekintettel azokra a személyekre, akiknek valamilyen más típusú tartós egészségkárosodás

(például cukorbetegség) miatt volna szükségük a különös alkotmányos védelemre. Az Alkotmánybíróság ezért az Alaptörvény értelmezésekor azt a fogalom-meghatározást vette alapul, amelyet az ENSZ keretében létrejött, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény alkalmaz. Az egyezmény 1. cikke szerint „[f]ogyatékossgal élő személy 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”. Ez a definíció magában foglalja azt az esetet, amikor a személy fogyatékos állapota veleszületett, és azt is, amikor az egészségkárosodás az idő előrehaladtával vagy például baleset miatt következik be. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése tehát, amikor fogyatékkal élőket említ, e személyi kör számára követel az esélyegyenlőséget támogató intézkedéseket.

Az intézkedések meghozatala az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdéseiből fakadó állami kötelezettség. Erre utal az Alaptörvénynek az a megfogalmazása, amely szerint Magyarország külön intézkedésekkel „segíti” és „védi” az arra rászorultakat. A segítség és védelem hangsúlyozása azt jelenti, hogy az állam nemcsak az egyébként az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó alapjog-védelmi köteletségének kell, hogy eleget tegyen, hanem az esélyegyenlőség érdekében további intézkedések megtételére is köteles. A már meglévő intézkedésekkel szemben az Alaptörvénynek ezek a szakaszai – az egyenlőség végső alapját adó egyenlő emberi méltóságra (Alaptörvény I. cikk és II. cikk) tekintettel – azt a tartalmi követelményt állítják, hogy segítsék elő a rászorulóknak mielőbbi, teljes, és másokkal (az arra rá nem szoruló személyekkel) egyenlő mértékű társadalmi részvételét. Tekintettel arra, hogy az esélyegyenlőségi céllal bevezetett intézkedésekre senkinek nincs alapvető joga, az ilyen „külön intézkedések” esetében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból következő garanciákat (a jogbiztonságot, a normavilágosságot, az intézkedések változásakor a kellő felkészülési idő követelményét) kell figyelembe venni alkotmányossági mérceként.

Az Alkotmánybíróság ezért a következőkben azt vizsgálta, hogy az Mmtv. 7. § (4) bekezdése megfelel-e ezeknek a követelményeknek.

2.1. Az Alkotmánybíróság eddig nem vizsgálta érdemben az Mmtv.-beli rendelkezések alkotmányosságát. Az 3093/2012. (VII. 26.) AB végzés tárgya ugyan kifejezetten az Mmtv. volt, de az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt részben az indítványozási jogosultság, részben a határozott kérelem hiánya miatt visszautasította (Indokolás [6]-[7]), ezért „ítélt dolog” az ügyben nem volt megállapítható.

Az Mmtv. alapján rehabilitációs ellátás állapítható meg annak, aki az egészségi állapot komplex minősítésének eredményeképpen rehabilitálható, tehát foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható vagy tartós foglalkozási rehabilitációt igényel. (3., 4. §) Ezek a személyek a korábbi besorolás szerint a III. kategóriába tartoztak volna, a legkevésbé súlyos károsodással élnek, és 57 évnél fiatalabbak. A rehabilitációs ellátás folyósításának maximális időtartama három év. Az Mmtv. 7. § (4) bekezdésének első mondata alapján a rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását szüneteltetni kell arra az időtartamra, amikor az ellátott keresőtevékenységet végez, közfoglalkoztatásban vesz részt, vagy keresőképtelen.

Az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 4. pontja alapján keresőtevékenység alatt alapvetően a foglalkozás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) szerinti keresőtevékenységet kell érteni. Az Flt. 58. § (5) bekezdés e) pontja szerint keresőtevékenység minden olyan munkavégzés, amelyért díjazás jár. Keresőtevékenységnek minősül az olyan munkavégzés is, amelyért tiszteletdíj jár, ha a havi tiszteletdíj mértéke a kötelező legkisebb munkabér 30 százalékát meghaladja. A mezőgazdasági östermelői tevékenység is keresőtevékenység, ha az abból származó bevételt a

személyi jövedelemadóról szóló szabályok szerint a jövedelem kiszámításánál figyelembe kell venni. Kereső tevékenységet folytat továbbá az a személy, aki egyéni vállalkozónak minősül, valamint aki gazdasági társaság tevékenységében személyes közreműködés vagy mellékszolgáltatás keretében történő munkavégzés útján vesz részt, aki társaság vezető tisztségviselője, vagy akinek a társasági szerződésben közreműködési/munkavégzési kötelezettsége/joga fel van tüntetve. (Nem minősül viszont keresőtevékenységnek a közérdekű önkéntes tevékenység és a nevelőszülői jogviszony keretében végzett tevékenység.)

E keresőtevékenységekből származó bármilyen csekély összegű jövedelem vagy közfoglalkoztatási bér, valamint a keresőképtelennek külön törvény rendelkezései szerint járó táppénz vagy baleseti táppénz kizárja a rehabilitációs ellátás folyósítását. A keresőtevékenység léte tehát önmagában, a keresmény nagyságától függetlenül a rehabilitációs ellátás szüneteltetését eredményezi.

Emellett az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy az Mmtv. 7. § (4) bekezdése alapján a keresőtevékenység „végzése” eredményezi a pénzbeli rehabilitációs ellátás szünetelését. A „keresőtevékenység végzése” fogalomba pedig minden egyszeri, eseti megbízási vagy vállalkozási szerződés is beleértendő. Szemben az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontjával, amely szerint a rokkantsági ellátás megszüntetésére akkor kerül sor, ha az ellátásban részesülő keresőtevékenységet folytat és jövedelme három egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga meghaladja a minimálbér 150 százalékát, az Mmtv. 7. § (4) bekezdése nemcsak a folytatólagosan végzett keresőtevékenység esetében és nemcsak egy bizonyos jövedelemösszeg elérése esetén rendelkezik a rehabilitációs járadék szüneteltetéséről.

Az Mmtv. 7. § (4) bekezdésének további jellegzetessége, hogy éppen az Mmtv. kifejezett céljával, ti. a megváltozott munkaképességű személyek munkaerőpiacra való visszavezetésével ellentétes hatást ér el. A rehabilitációs ellátásban részesülőket ugyanis nem a munkaerő-piacra való mielőbbi visszatérésre, hanem passzivitásra ösztönzi: arra, hogy az ellátást ameddig arra jogosultak, de legfeljebb három évig igénybe vegyék, és azután ha arra alkalmasak, munkát vállaljanak. Az érintettek, állapotuk esetleges rosszabbodása esetén a rehabilitációs ellátás folyósításának megszűnését követően rokkantsági ellátás iránti kérelmet nyújthatnak be. A rokkantsági ellátás esetében pedig csak a folytatólagosan végzett keresőtevékenység és az ennek eredményeképpen keletkező, egy adott keresetkorlát feletti jövedelem elérése vonja maga után az ellátás megszüntetését.

Ahogy az Alkotmánybíróság korábban megállapította, az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdései szerint megalkotott „külön intézkedéseknek” meg kell felelniük a jogbiztonság követelményének. Az Mmtv. 7. § (4) bekezdése ennek nem felel meg maradéktalanul. Az Mmtv. 7. § (4) bekezdése nemhogy nem segíti elő a rászorulóknak munkába állását, és az ő mielőbbi, teljes, és másokkal (az arra rá nem szoruló személyekkel) egyenlő mértékű társadalmi részvételét, éppen annak ellenében hat, hiszen bármilyen jogszerű eseti megbízásból vagy alkalmi munkából származó csekély összegű kereset a rehabilitációs ellátás szünetelését eredményezi. Az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontjával szemben az Mmtv. 7. § (4) bekezdése annak ellenére rendelkezik a rehabilitációs ellátás szüneteltetéséről, hogy a keresőtevékenységet végző, megváltozott munkaképességű személy rászorultsága (legalábbis átmenetileg) megszűnt volna, és a megélhetési minimumát biztosító jövedelmének megléte biztosított volna.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Mmtv. 7. § (4) bekezdését megsemmisítette. Az Abtv. 45. § (1) bekezdésének megfelelően az Mmtv. 7. § (4) bekezdése az alkotmánybírósági határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszti hatályát, e naptól nem alkalmazható.

2.2. Végül az Alkotmánybíróság a rokkantsági ellátás megszüntetésére vonatkozó szabály alkotmányosságát vizsgálta. Az indítvány szerint az Mmtv. 13. § (2) bekezdés *d)* pontja, amelynek alapján a rokkantsági ellátást meg kell szüntetni, ha az ellátásban részesülő keresőtevékenységet folytat és jövedelme három egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga meghaladja a minimálbér 150 százalékát, sérti az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdését. A szabály alkalmas arra, hogy eltántorítsa az érintetteket a munkavégzéstől, ugyanis a megváltozott munkaképességűek esetében a munkalehetőség különösen eshetőleges, így aránytalan kockázatot jelent számukra az ellátás elvesztése.

Az Mmtv. alapján rokkantsági ellátásban a legsúlyosabb egészségkárosodással élők (a korábbi I. és II. rokkantsági kategóriába soroltak) részesülhetnek, illetve akiket ugyan korábban a III. rokkantsági kategóriába soroltak, de az 57. életévüket betöltötték. 2012. január elsejétől az lehet jogosult rokkantsági ellátásra, akinek a rehabilitációja nem javasolt. A rokkantsági ellátás összege függ egyrészt a komplex minősítésben foglaltaktól, másrészt a havi átlagjövedelem összegétől. A rokkantsági ellátás mellett keresőtevékenység folytatható egészen addig, amíg az abból származó jövedelem három egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga nem haladja meg a minimálbér 150 százalékát, azaz a 139.500 Ft-ot.

Az Alkotmánybíróság már vizsgált olyan szabályt, amely a korábbi rokkantsági nyugdíjra való jogosultság megszűnését valamely keresetkorlát eléréséhez kötötte.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 36/D. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján a rokkantsági nyugdíjra jogosultság megszűnt, ha a kereső tevékenységet folytató rokkant hat egymást követő hónapra vonatkozó keresetének, jövedelmének havi átlaga meghaladta a rokkantsági nyugdíj összegének kétszeresét és a mindenkor kötelező legkisebb munkabér összegét. Az Alkotmánybíróság ezt a szabályt az Alkotmány több rendelkezése (jogbiztonság, szociális biztonsághoz való jog, az egyenlő munkáért egyenlő bér elve) alapján is vizsgálta, de az alkotmányellenességet állító indítványokat a 239/B/2009. AB határozat és az 1228/B/2010. AB határozat is elutasította.

A mostani ügyben kifogásolt jogszabályi rendelkezés e korábban vizsgált szabályokhoz hasonlóan rendelkezik a rokkantsági ellátás megszüntetéséről. A rokkantsági ellátás feltétele a megállapított keresetkorlát el nem érése, a kereset összegébe pedig nem számít bele az ellátás összege. A keresetkorlát elérésekor az Mmtv. 13. § (2) bekezdés *d)* pontja alapján a rokkantsági ellátást meg kell szüntetni.

A rokkantsági ellátásra való jogosultság megszűnésének alapja az a tény, hogy a megváltozott munkaképességű személy – feltehetően egészségi állapota javulásának köszönhetően – olyan keresőtevékenységet végez, amelyből a megélhetési minimumot fedező jövedelme származik. Az Mmtv. 7. § (4) bekezdésével szemben tehát a 13. § (2) bekezdés *d)* pontja figyelemmel van arra, hogy a keresőtevékenységből mekkora összegű jövedelem keletkezik. A megállapított keresetkorlát eléréséig a rokkantsági ellátásban részesülő szabadon folytathat keresőtevékenységet anélkül, hogy az ellátás elvesztésétől kellene tartania. Az pedig, hogy rokkantsági ellátását elveszíti, ha a munkából származó jövedelmének háromhavi átlaga eléri a minimálbér 150 százalékát, nem tekinthető indokolatlan előírásnak. A rokkantsági ellátás ugyanis jövedelepótló jellegű ellátás, amely abban az esetben segíti a megváltozott munkaképességű személyt, ha az állapota miatt egyáltalán nem képes arra, hogy keresőtevékenységet folytasson, vagy képes ugyan munkát vállalni, de az abból származó jövedelme a megélhetési minimumot sem biztosítja számára.

Megállapítható tehát, hogy az Mmtv. 13. § (2) bekezdés *d)* pontja a rokkantsági ellátásra való jogosultság megszüntetésének a feltételét úgy állapította meg, hogy azt a rászorultság megszűnéséhez, valamint a megélhetési minimumot biztosító jövedelem meglétéhez kötötte. Az Alkotmánybíróság ezért elutasította az Mmtv. 13. § (2) bekezdés *d)* pontjának az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésére tekintettel történő megsemmisítésére irányuló indítványt.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján rendelte el. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (1) bekezdésének megfelelően rendelkezett úgy, hogy az e határozatában megsemmisített jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszti hatályát, és e naptól nem alkalmazható.

Budapest, 2012. december 4.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke*

*Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró*

A kiadmány hitelül:

Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet a többségi határozatnak az Mmtv. 7. § (4) bekezdése terén elfogadott álláspontjával, és nem tudom elfogadni ezen indokolás alapján az alaptörvény-ellenesség

kimondását, valamint a megsemmisítést, ezért a határozat ezen részéhez különvéleményt csatolok.

Sajnálatos módon nem történt meg a jogintézmény céljának, rendeltetésének és alapvető sajátosságainak feltárása, így fordulhatott elő, hogy a határozat egységes, homogén csoportnak tekinti a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosultak két nagy csoportját, ezáltal egymáshoz méri a rehabilitációs ellátást, és a rokkantsági ellátást. A határozat erre építve azért tartja alkotmányellenesnek a 7. § (4) bekezdést, mert az a rokkant ellátástól eltérő módon nem jövedelemhatárhoz kötötten vonja meg az ellátást. A határozat nem veszi figyelembe, hogy míg a rehabilitációs pénzbeli ellátás célja az átmenetileg (maximum 3 évig) munkaképtelen személy kieső jövedelmének pótlása, addig a rokkantellátás a munkaképesség csökkenése miatt bekövetkezett jövedelem csökkenést törekszik kompenzálni.

Természetét illetően a rehabilitációs pénzbeli ellátás táppénz jellegűnek tekintendő, s mint ilyen kizárja, hogy mellette kereső tevékenységet végezzenek (hasonlóan például a terhességi gyermekágyi segélyhez). Az ellátás folyósításának célja ugyanis, hogy a megváltozott munkaképességű személy meggyógyuljon, felépüljön, a munkaképessége helyreálljon, ehhez orvosi kezelések, rehabilitációs egészségügyi ellátások, vagy éppen a pihenés szükségesek, melyek mellett a keresőtevékenység végzése éppen ellenkező hatású lehet, azaz gátolja a felépülést, és a „beteg” akár vissza is eshet, és állapotromlást idézhet elő.

A rokkantsági ellátás viszont a már rögzült állapotra tekintettel a jövedelemcsökkenés kiegészítésére, pótlására irányul, azzal, hogy az esetleges állapotváltozáshoz igazodik. Ennél az ellátási formánál a cél tehát eltér a rehabilitációs pénzbeli ellátástól, itt jövedelemkiegészítésről van szó, mely értelemszerűen bizonyos összeghatár elérése után megszűnik.

2. A határozat indokolásában kategorikusan kijelenti, hogy nincs meghatározva a magyar hatályos joganyagban a fogyatékos és ezért quasi jogalkotói minőségben igyekszik kitölteni az űrt. Azonban a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) felhatalmazása alapján alkotott 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet részletezi a súlyos fogyatékoság minősítését, és 1. számú mellékletében rögzíti a fogyatékoság egyes kategóriáit (pl. hallás, látás, autizmus, mozgáskorlátozottság esetében). Tehát valótlanság annak állítása, hogy nincs ilyen szabályozás. Ugyanakkor annak eldöntése, hogy milyen betegségeket sorol ide a jogszabály (és pl. a cukorbetegséget miért nem), úgy vélem jogalkotói hatáskörbe tartozik, és abba az Alkotmánybíróságnak nem lehet beleszólása.

Indokolatlannak tartom az Mmtv. 7. § (4) bekezdésének megsemmisítését azon jogszabályszerkesztési szempontból is, – melynek figyelembe vétele álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a jogállamiság követelményéből eredően szintén kötelezettsége –, hogy a sérelmezett szöveg eltávolítása a joganyagból súlyos jogbizonytalanságot idéz elő, tekintettel arra, hogy az Mmtv. – a határozatban nem vizsgált – 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosultság egyik feltétele, hogy a kérelmező nem végez keresőtevékenységet. A határozat tehát szándékával ellentétben azt a hatást váltja ki, hogy a keresőtevékenység nem szüneteltetési okként, hanem kizáró okként fog megjelenni az ellátás tekintetében.

Fentieket összegezve a többségi határozatnak az Mmtv. 7. § (4) bekezdésére vonatkozó része mind a rendelkező részt, mind az indokolást tekintve a jogalkotói szándékkal ellentétes alapokra épül, a látszólag humánus döntés pedig az érintetteket hátrányosabb helyzetbe sodorja, ezért azt elfogadni nem áll módomban.

Budapest, 2012. december 4.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

A kiadmány hitelül:

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

A határozat rendelkező részével és annak indokolásával a következők szerint nem értek egyet.

1) Mindenekelőtt az Alkotmánybíróságnak az indítvánnyal megtámadott jogszabályhelyek felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét vitatom, amennyiben azt az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése kizárólag az ott meghatározott okok sérelme teszi lehetővé, ilyen ok azonban a jelen ügyben nem áll fenn.

Mint ismeretes az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében szereplő ideiglenes hatáskörkorlátozást az ország rövid- és középtávú finanszírozhatósága, a fenntartható gazdasági fejlődés elsődleges gazdasági természetű államcélja indokolta. Ezzel összhangban és részben ennek alárendelten módosult a korábbi Alkotmányhoz képest az Alaptörvényben a szociális biztonság felfogása, és az állam ezzel kapcsolatos, az O.) cikk első fordulatainak és XIX. cikkének összevetéséből megállapítható kötelezettsége és felelőssége. Mindezt egyébként a határozat indokolásának IV/3.1 pontja helytállóan rögzíti, ennek ellenére a III/3. pontban az Alkotmánybíróság hatáskörének fennállása mellett foglal állást.

Álláspontom szerint az alkotmányozói szándék megfelelő figyelembevétele esetén nem lehet kérdéses az, hogy a rehabilitációs ellátás folyósításának szünetelését és a rokkantsági ellátás megszüntetését meghatározó törvényi rendelkezések felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

2) Határozatának 1. pontjában az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.) 7. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt – a határozat közzétételét követő napi hatállyal – megsemmisíti.

Az előző pontban összefoglalt álláspontom fenntartásával, de attól az ebben a pontban foglaltak szerint eltekintve nem tartom elfogadhatónak az alaptörvény-ellenesség megállapítását az Alkotmánybíróság hatáskörének fennállása esetén sem.

A határozat 1. pontjának indokolása döntően az esélyegyenlőtlenségben megnyilvánuló jogbiztonság sérelmére épül, közelebbről pedig az Mmtv. 7. § (4) bekezdésével szabályozott rehabilitációs ellátás szüneteltetéséhez megkívánt feltételeknek az Mmtv. 13. § (2) bekezdésében a rokkantsági ellátás megszüntetéséhez előírt kritériumokkal való egységesítését igényli.

Ez az álláspont azonban téves, következésképpen az ennek eredményeként született, az Mmtv. 7. § (4) bekezdését megsemmisítő rendelkezés se lehet jogilag helytálló. A megváltozott munkaképességű személyek ellátására jogosultak két nagy csoportja ugyanis – miként Balsai István alkotmánybíró különvéleménye 1) pontjában erre utal – nem tekinthető homogén csoportnak.

Budapest, 2012. december 4.

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