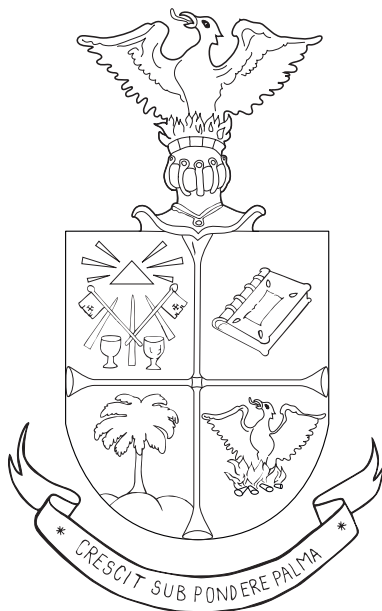


Glossa Iuridica

X. évfolyam, 7. szám

Tematikus szám

A testi és lelki egészség védelme az Alaptörvényben



Budapest, 2023

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Patrocinium Kiadó

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Bónis Péter, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Köbel Szilvia,
Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Manzinger Krisztián,
Miskolczi Bodnár Péter, Móré Sándor, Osztoivits András, Pulay Gyula,
Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre, Szabó Zsolt,
Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András,
Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Trócsányi László, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

E SZÁM SZERKESZTŐI:

ZAKARIÁS KINGA RITA, GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS, RIXER ÁDÁM

OLVASÓSZERKESZTŐ:

NAGY PÉTER

ISSN 2064-6887

Kiadja

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán Péter, dékán

valamint

Patrocinium Kiadó

Felelős kiadó: Hegedűs Botond László, ügyvezető

A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOG – ALKOTMÁNYOSSÁGI MEGKÖZELÍTÉSBEN¹

TÉGLÁSI ANDRÁS
egyetemi docens (NKE ÁNTK)

BADÓ KATALIN
megbízott előadó (NKE ÁNTK)

Absztrakt

A szociális jogok terén számos eltérő tartalommal találkozhatunk, az egyes tudományágak, szakterületek, de még az alkotmányjog művelői között is eltérő tartalommal van jelen. Ezen túlmenően tovább árnyalja a képet a szociális biztonsághoz való jog kérdése. Mivel a jogalkotó nem adott egzakt fogalom-meghatározást, az alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált tartalom tekinthető irányadónak, azonban napjainkban jelentős változás érhető tetten. Egyre erősebben jelentkezik az alapjogiasítás igénye, ugyanakkor háttérbe szorul a szociális biztonság, mint a szociális ellátórendszer, a szociális háló jelentősége. A tanulmány a szociális jogok kialakulásának történeti áttekintése, az alkotmányozásban való megjelenése mellett a relevánsnak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat bemutatásával – ezen belül néhány kiemelt döntés elemzésével – igyekszik rávilágítani az ebben rejlő veszélyekre.

Kulcsszavak: a szociális jogok eredete, történeti áttekintése; a szociális jogok tartalmának meghatározása; a szociális biztonsághoz való jog, és annak megjelenése a magyar alkotmányozásban; a releváns alkotmánybírósági gyakorlat

THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY - CONSTITUTIONAL APPROACH

Abstract

In the field of social rights, we can come across many different contents, it is present with different contents among the individual disciplines and

1 *A testi és lelki egészség védelme az Alaptörvényben* című Konferencián elhangzott, kibővített anyag, PPKE JÁK Erek István Közjogi Kutatóközpont és KRE Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest, 2023. június 22.

fields, but even among the practitioners of constitutional law. In addition, the issue of the right to social security further shades the picture. Since the legislator did not give an exact definition, the content worked out by the practice of the Constitutional Court can be considered as a guideline, however, nowadays a significant change can be seen. The need for basic rights is becoming more and more important, but at the same time, social security, the importance of the social welfare system and the social network are being pushed into the background. The study is a historical overview of the development of social rights, in addition to its appearance in the constitution, by presenting the relevant constitutional court practice - within this, it tries to shed light on the dangers inherent in it by analyzing some prominent decisions.

Keywords: the origin of social rights, historical overview, defining the content of social rights, the right to social security and its appearance in the Hungarian constitution, the relevant constitutional court practice

1. A szociális jogok eredete

A szociális jogok létrejöttét tekintve, azok eszmei gyökerei a középkori filozófiai és politikai gondolkodásban megfogalmazott közjó eszméjéig nyúlnak vissza. Ezek a jogok az alapjogok második generációjába sorolhatók, és lényegesen különböznek az embereket az indokolatlan állami beavatkozásoktól védő jogosultságoktól. Megjelenésük ugyanakkor az állami szerepvállalás megváltozásának eredménye, az állam ugyanis kénytelen volt egyre nagyobb szerepet vállalni állampolgárai jólétének biztosításában. Jellemzően a munka világra vetíthető vissza a szociális jogok konkretizálása, itt érhető elsőként tetten az állam aktivitása a szabályozás terén a munkavállalóknak a munkáltatókkal szembeni védelmében, valamint a foglalkoztatáshoz kötődő szociális jogok feltűnésével.

1.1. A szociális jogok történeti áttekintése

A szociális jogoknak az emberi jogok közé sorolásában meghatározó jelentősége volt az 1891-ben XIII. Leó pápa által kiadott *Rerum Novarum* kezdetű enciklikának. Ez a pápai körlevél a szegénygondozást, a munkásság szociális gondjainak enyhítését az állam kötelességéként határozta meg, ezen túlmenően szerepel még a szociális jogok körében a család védelme, a tisztessé-

ges munkabér, a méltányos munkaidő, a megfelelő pihenőidő, az egészséges munkafeltételek, valamint a betegség és a munkaképtelenség esetére való segélyezés.

A Rerum Novarum elvei fellelhetők az ún. szociális alkotmányokban. A gazdasági-szociális-kulturális jogok közül egyesek elvértve megjelentek már a korábbi alkotmányokban is, de következetes biztosításuk csak az I. világháborút, különösen pedig a II. világháborút követő alkotmányozás során került előtérbe.² Az első szociális alkotmányként nyilvántartott 1917. évi *mexikói alkotmány* a munkaviszonnyal kapcsolatban számos fontos szociális követelményt rögzített (pl. legfeljebb 8 órás munkanap). Európában az első szociális alkotmány a Weimari Köztársaság 1919. évi alkotmánya. A *weimari alkotmány* kiegészítő szociális támogatást ígért a sokgyermekes családoknak, a közhivatalnokok és özvegyeik számára pedig nyugellátást biztosított.

A II. világháborút követően nemzetközi együttműködés keretében tettek kísérletet a szociális jogok körének és tartalmának meghatározására. 1961-ben az Európa Tanács keretei között *regionális* szinten kiadták az Európai Szociális Kartát,³ majd 1966-ban *univerzális* igénnyel az ENSZ Közgyűlése elfogadta a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi Egyezségokmányát⁴ (GSZKE) is, abból a felismerésből kiindulva, hogy a félelemtől és nélkülözéstől mentes szabad emberi lények eszménye csak akkor valósítható meg, ha olyan feltételeket hoznak létre, amelyek révén mindenki élvezheti gazdasági, szociális és kulturális jogait.⁵ Az Egyezségokmány azonban nem hagyhatta figyelmen kívül, hogy e jogok állami biztosítása nagyrészt az állam gazdasági teljesítőképességétől függ, ezért csak arra kötelezte a részes államokat, hogy – különösen gazdasági és technikai téren – mind saját erejükből, mind pedig a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján rendelkezésre álló valamennyi erőforrás igénybevételével, minden megfelelő eszközzel – ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket – fokozatosan biztosítsák az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását. A gazdasági, szociális és kulturális jogok közül – kivételesen – az Emberi jogok

2 Továbbá a szocialista alkotmányokban, közöttük az 1949. évi magyar Alkotmányban is. RÁCZ Attila: *Alapvető jogok és kötelességek*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, 2008, 53.

3 Lásd: 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről, majd 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről, és 2005. évi XCVIII. törvény az Európai Szociális Karta 1988. évi Kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről.

4 Magyarországon kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet.

5 RÁCZ i. m. 53.

és alapvető szabadságok védelméről szóló (európai) Egyezmény⁶ is biztosította néhány jog érvényesítését, például a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozás jogát, valamint az oktatáshoz való jogot, amelyek betartása a részes államokban nem csupán kötelező, hanem megsértésük esetén a strasbourgi bírósághoz lehet fordulni. Az Európai Szociális Karta 1999. évi ratifikálásával és kihirdetésével Magyarország kötelezettséget vállalt ugyan a munkához való jog, az igazságos, biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog, a béralkuhoz való jog, a dolgozó nők védelemhez való joga, a pályaválasztási tanácsadáshoz való jog, az egészség védelméhez való jog, a szociális és egészségügyi segítségre való jog, a szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés joga, a család szociális, jogi és gazdasági védelemhez való joga, valamint az anyák és gyermekek szociális és gazdasági védelemhez való jogának biztosítására is, de ezek megsértésével kapcsolatban – magyar viszonylatban – nemzetközi jogérvényesítésnek ezideig még nem lehet helye. Általában nincs ilyen lehetőség például a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet égisze alatt született és Magyarország által beikkkelyezett nemzetközi szerződések érvényesítésével kapcsolatban sem.⁷

2. A szociális jogok tartalmi meghatározása

Amikor a szociális jogok kerülnek terítékre, szinte mindenki mást ért alatta. Másként gondolnak rá a különböző szakterületek képviselői, és más tartalmat tulajdonítanak a jogtudomány művelői, ezen belül még az alkotmányjogászok között is tapasztalható eltérés az értelmezést illetően. Abban egyetértés mutatkozik, hogy második generációs jognak minősül, tágabb értelemben a gazdasági, szociális és kulturális jogok körébe tartozó gazdasági jogok: *a munkához való jog, a megfelelő munkakörülményekhez való jog, a pihenéshez (fizetett szabadsághoz) való jog, a szakszervezetek alakításához való jog⁸, a sztrájkjog, a kényszermunka tilalma.*⁹ Ehhez képest a szűk

6 Magyarország kihirdette az 1993. évi XXXI. törvényt.

7 RÁCZ i. m. 53–54.

8 A 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, amely az emberi méltósághoz való jog értelmezésén alapult, éppen a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény 15. § (2) bekezdése második mondatának a megsemmisítéséről szólt, amely úgy szólt, hogy „a szakszervezet a munkaviszonyt érintő kérdésekben a dolgozó érdekében - nevében és helyette – külön meghatalmazás nélkül is eljárhat.” Lehotay Veronika: A munkahelyi pszichológiai zaklatás és jogi környezete. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi Tanszék, 2023, 24.

9 HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Az emberi jogok rendszere*. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor

értelemben vett szociális jogok a szükségletek kielégítésére szolgáló jogok, amelyek közé alapvetően a *megfelelő jövedelemhez való jog, a tanulás, a lakhatás, az egészségi ellátás tartozik.*¹⁰

A *tágabb* értelemben felfogott szociális jogok esetében az államnak nem tartózkodnia kell – bár e jogok töredéke rokonítható a szabadságjogokkal –, hanem *pozitív* jogalkotási és jogalkalmazási intézkedéseket is kell tennie, ami a legtöbb esetben anyagi jellegű juttatásokat jelent. Emiatt a szociális jogokat általában *pozitív jogoknak* is nevezik.¹¹

A szociális jogok *tágabb*, illetve szűkebb körétől eltérő megközelítést igényel a *szociális biztonsághoz való jog* tartalmának feltárása.¹² Ebben az esetben ugyanis nem egy-egy jogról van szó, hanem már a nyelvtani értelmezésből eredően is – a biztonság kifejezésre tekintettel – valamilyen összefüggő rendszert kell feltételeznünk. Sem alkotmányi szinten, sem törvényi jogforrási formában nem található a jogalkotó által megadott fogalom a szociális biztonságra, annak alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság döntései révén dolgozta ki, lépésről-lépésre. Ezen döntések alapján úgy foglалható össze a szociális biztonság, hogy az a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítása, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.¹³ A megélhetési

Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 85–87.; DRINÓCZI Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007, 128.

10 HARE, Ivan: *Social rights as fundamental human rights*. In HEPPLÉ, Bob (ed.): *A Global Context, International and Comparative Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 1.; idézi: DRINÓCZI Tímea: *A gazdasági alkotmány. A gazdasági alkotmány elmélete és összetevői a Magyar Köztársaságban, különös tekintettel a gazdasági alapjogokra*. Doktori értekezés. Pécs, 2005, 102–103.; lásd még: DRINÓCZI Tímea: *A szociális jogok: nemzetközi kitekintés, nemzeti gyakorlat és alapjogi jelleg*. *MTA Law Working Papers*, 2018/4, 1.

11 Lásd még: HALMAI – TÓTH i. m. 86., SÁRI János: *A gazdasági, szociális, kulturális jogok alkotmányos alapjai*. *Acta Humana*, 1995/18–19, 189.

12 Lásd még: BALOGH Zsolt: *Az értelmezés hatalma – szociális jogok az Alkotmányban*. In: HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, Szent István Társulat, 2006, 25–37.; BALOGH Zsolt: *Szociális jogok*. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt: *Alkotmányjog – alapjogok* (Második, átdolgozott kiadás). Budapest, Pázmány Press, 2015, 311–338.; KARDOS Gábor: *A szociális biztonsághoz való jog védelme a nemzetközi jogban*. *Fundamentum*, 2000/3, 5–12.; VÖRÖS Imre: *A szociális biztonsághoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. *Világosság*, 2001/1, 56–64.; ZOMBORI Gyula: *A szociálpolitika alapfogalmai*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet, 1995, 96–97.

13 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, Rendelkező rész ABH 1998.

minimum garantálásából konkrét részjogok – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le, a megélhetéshez szükséges ellátásra való jog realizálása érdekében az állam társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor pedig alapvető alkotmányos követelmény az emberi élet és méltóság védelme.¹⁴ Továbbá a szociális biztonsághoz való jog megvalósítása megköveteli, hogy a szociális ellátás formáinak működtetésében jelentkező különbözőségek ne akadályozzák a szociális ellátási rendszer egésze révén az emberi élet és méltóság védelméhez¹⁵ szükséges megélhetési minimum állami biztosítását. Az állam a szociális ellátási rendszerek egésze útján köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni.¹⁶

3. A szociális biztonsághoz való jog a magyar alkotmányozásban

3.1. Szociális jogok az 1949. évi népköztársasági alkotmányban

Az 1936. évi szovjet alkotmány az egész 1947 utáni kelet-európai alkotmányozást – így az 1949. évi XX. törvényt is – meghatározóan befolyásolta,¹⁷ e körben a szociális jogokról, a szociális biztonságról való alkotmányjogi gondolkodásra is jelentős kihatással volt.¹⁸ A szovjet alkotmány 120. cikke kimondta, hogy a Szovjetunió polgárainak joguk van anyagi biztonságra időskorukban, továbbá betegség vagy rokkantság esetén. Ezt a jogot a társadalombiztosítás átfogó fejlesztésével biztosítják a munkásoknak és alkalmazottaknak államköltségen, a munkásoknak nyújtott térítésmentes orvosi segítség révén, a munkások rendelkezésére bocsátott gyógyhelyek hálózatán keresztül.¹⁹

14 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, Rendelkező rész ABH 2000.

15 Az emberi méltóság alkotmányos tartalmát illetően lásd: ZAKARIÁS Kinga: *Az élethez és emberi méltósághoz való jog*. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok* (Második, átdolgozott kiadás). Budapest, Pázmány Press, 2015, 73–114.; ZAKARIÁS Kinga – SZIRBIK Miklós: 54. § [Az élethez és emberi méltósághoz való jog]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 1897–1946.

16 59/2006. (X. 20.) AB határozat, Rendelkező rész ABH 2006.

17 TAKÁCS Albert: *Szociális jogok*. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 790–853., 799.

18 KLICSU László: Az Alaptörvény és a szociális biztonság. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/2, 109–115., 110.

19 <http://www.verfassungeng.net/su/udssr36-index.htm> (2019. 06. 05.) Hivatkozik rá KLICSU (2012) i. m. 110–111.

Az Alkotmány 1949–1989 között hatályos szövege az állampolgárok jogaival és kötelezettségeivel foglalkozó – akkori számozás szerint VIII. – fejezetben a második generációs jogokat a polgári és politikai jogok elé sorolták.²⁰ Az Alkotmány 47. §-a nem biztosított alanyi jogot az ellátásokra, csak az állam e tekintetben fennálló *kötelezettségét* rögzítette, és azt sem az állampolgárok, hanem csak az ennél szűkebb kategóriaként felfogott dolgozók vonatkozásában.²¹ Így az Alkotmány a szociális jogok helyett csupán az állam intézményfenntartási kötelezettségét rögzítette. A szociális ellátásokról az Alkotmány 58. §-a rendelkezett, amelynek (1) bekezdése meghirdette, hogy „a Magyar Népköztársaság állampolgárainak öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk”, amelyet a (2) bekezdés szerint az állam „a társadalombiztosítás keretében és a szociális intézmények rendszerével” biztosított. Az Alkotmány 1949–1989 között nem használta a „szociális biztonság” kifejezést, helyette a társadalombiztosítás mint intézményrendszer működtetésére helyezte a hangsúlyt. Az 58. § (1) bekezdése csak az anyagi (értsd: pénzbeli) ellátásokhoz való jogot rögzítette, ami csak a szocialista haza állampolgárait illette meg, és őket is csak meghatározott állapotukra (öregségükre, betegségükre, munkaképtelenségükre) tekintettel. A jogok teljesítésének kötelezettjeként az Alkotmány 58. §-ának (2) bekezdése a Magyar Népköztársaságot, vagyis az államot határozta meg, a kötelezettség tárgyának pedig a társadalombiztosítási rendszer és az egyéb, közelebbről meg nem határozott szociális intézmények működtetését tekintette.²² Vagyis az 1989. október 23-ig hatályos alkotmányszöveg ténylegesen csak az állam feladatellátási kötelezettségét rögzítette, megvalósításának mikéntjét azonban nem; ráadásul nem állt rendelkezésre a kötelezettség teljesítésének kikényszerítését lehetővé tevő alapvetőnek tekinthető jog sem.

Az 1983-ban felállított Alkotmányjogi Tanács egy 1988-ban hozott határozatában²³ „törvénysértőnek” és „ennél fogva alkotmányellenesnek” nyil-

20 Az akkor hatályos alkotmányban ezzel jelezték, hogy a szociális jogok logikailag a szabadságjogok előfeltételét képezik, így fontosabbak azoknál, hiszen aki éhez, annak nem számít például az, hogy szabad-e a sajtó.

21 JUHÁSZ Gábor: *70/E. § [A szociális biztonsághoz való jog]*. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 2579–2593., 2580.

22 JUHÁSZ Gábor: *Államcél, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. Esély*, 2015/1, 5.

23 A Magyar Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsának 3/1988. számú határozata. Forrás: Holló András: *Az Alkotmányjogi Tanács tevékenysége 1984–1989. (Szervezet és működés a dokumentumok tükrében)* Felelős kiadó: Kilényi Géza. Államtudományi Kutatóközpont. Budapest, 1992.

vánította az akkor hatályos társadalombiztosítási törvény²⁴ végrehajtásáról szóló MT rendeletének azon rendelkezését, amely a nyugellátás és a baleseti nyugellátás folyósítását a 90 napot meghaladó külföldön tartózkodás időtartamára szüneteltette. A Tanács utalt a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 58. § (1) és (2) bekezdéseire.

3.2. Az 1989-es átfogó alkotmányreform

A demokratikus átmenet alkotmánya megváltoztatta az alapvető jogok sorrendjét. A gazdasági, szociális és kulturális jogok a fejezet végére kerültek. A számozás (70/B–E. §) arra enged következtetni, hogy a kerekasztal-tárgyalásokon ezek a kérdések háttérbe szorultak.

A 70/E. § – igaz, csak a magyar állampolgárok számára – formailag jogot hirdetett a szociális biztonságra, aminek első olvasatban még a tartalmát (a megélhetéshez szükséges ellátás) és megvalósításának eszközeit (társadalombiztosítás és a szociális intézmények rendszere) is meghatározta. Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése a munka világában váratlanul vagy az idő múlásával természetes módon bekövetkező vagy várható egyéni katasztrófák – öregség, betegség, rokkantság stb. – esetére teremtett „szociális biztonságot” a megélhetéshez szükséges ellátásra. Az Alkotmány 70/E. §-ának (2) bekezdésében ki is mondta, hogy a Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot többek között a társadalombiztosítás útján valósítja meg.²⁵ A társadalombiztosítás megszervezését, fenntartását tehát a 89-es Alkotmány állami feladatnak tekintette.

A szociális biztonsághoz való jog az Alkotmány 8. §-ának (4) bekezdése szerint azok közé az alkotmányos jogok közé tartozott, amelyek gyakorlása rendkívüli jogrend (rendkívüli állapot, szükségállapot, illetve veszélyhelyzet) esetén sem minősült felfüggeszhetőnek vagy korlátozhatónak. Ezzel a szabályozás azt a látszatot keltette, mintha a 70/E. §-nak kitüntetett helye lett volna az Alkotmányban.²⁶ Hamar kiderült azonban, hogy ez nincs így, mivel az Alkotmánybíróság semmiféle olyan tartalmat nem nyilvánított a 8. § (4) bekezdésének, ami kiemelt védelmet biztosított volna az abban felsorolt jogoknak, köztük a szociális biztonságra valónak.

24 Lásd a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvényt.

25 SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2008, 265.

26 JUHÁSZ (2015) i. m. 7.

3.3. A szociális biztonsághoz való jog a rendszerváltozástól az Alaptörvény hatálybalépéséig

Ami a rendszerváltáskor hatályos jogszabályi környezetet illeti, 1990-ben, az Alkotmánybíróság működésének kezdetekor²⁷ még a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (Tb. tv.) volt hatályban, amely egységes szerkezetbe foglalva szabályozta a szociális ellátási rendszer elemeit és az azokra vonatkozó legfontosabb anyagi szabályokat, valamint a leglényegesebb eljárási rendelkezéseket. A részletesebb anyagi jogi és eljárási szabályok azonban jellemzően alacsonyabb szintű jogszabályokban, főként rendeletekben kaptak helyet és gyakran módosultak. A Tb. tv. sajátossága volt, hogy az ellátásokra vonatkozó szabályozás a járulékfizetéshez kötött, biztosítási jellegű ellátások mellett a szolidaritási elemet is tartalmazta. Az ellátásokat illetően a biztosítottak betegségi és anyasági ellátásra, családi pótlékra, nyugellátásra és baleseti ellátásra szerezhettek jogosultságot, és a társadalombiztosítás egyes ellátásai megillették a biztosítottak hozzátartozóit is. Ezen ellátások azonban nem egy konkrét juttatásra vonatkozó jogosultságot jelentettek, hanem az ellátórendszeren belül több, különböző típusú, és eltérő feltételekhez kötött ellátási formát kellett ezalatt érteni. A Tb. tv. keretén belül rokkantsági nyugdíj, mezőgazdasági szövetkezeti tagok esetében munkaképtelenségi járadék, valamint szakszövetkezeti tagok esetében emelt összegű munkaképtelenségi járadék címén válhattak jogosulttá valamely ellátásra a csökkent munkaképességű személyek, amennyiben az egészségügyi állapotuk mellett a további jogszabályi feltételeknek is megfeleltek. Ezen túlmenően a baleseti ellátások körében szabályozta a jogalkotó a baleseti járadék, valamint a baleseti rokkantsági nyugdíj ellátások főbb szabályait, amelyek további speciális feltételként rögzítették, hogy ezen ellátási formákra azok válhattak jogosulttá, akiknek munkaképesség-csökkenése üzemi balesetből eredt.

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc. tv.) alapjaiban strukturálta át a szociális ellátásokra vonatkozó – korábban törvényi szinten igen összetett, heterogenitást mutató – szabályozást. A jogalkotó az alapvetően rászorultsági alapú ellátásokat – részben a Tb. tv.-ből kiemelve – rendezte egy különálló joganyagba, amely rendszerének kidolgozásakor a társadalmi szolidaritást tekintette fő szempontnak, azonban hangsúlyozottan szerepet kapott az egyének, családok, helyi közösségek felelőssége is. Az ellátások rendszerének kialakításakor szerepet kapott még a szelektív

²⁷ Az 1989. évi XXXII. tv. 52. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a működését 1990. január 1-jén kezdte meg.

normativitás, azaz a lakosság egyes csoportjainak meghatározott jellemzőit figyelembe véve történt meg a támogatások típusainak, és azokhoz kapcsolódó garanciális előírások kialakítása. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy míg korábban főként a foglalkoztatáspolitikai részeként jutott érvényre a szociális biztonság megteremtése, a Szoc. tv. megalkotásával gyakorlatilag egy önálló szociálpolitika alapjai kerültek kiépítésre.

A szociális igazgatási rendszer, valamint az ellátást nyújtó intézmények működtetésének feladata részben a központi állami szervekre, részben a helyi önkormányzatokra hárul, emellett úgynevezett „szerződéses” ellátó intézmények is részesei lehetnek a szociális ellátó rendszernek.²⁸

A szociális ellátások, valamint az intézményrendszer működtetésének fedezete az intézményi, valamint az igazgatási rendszerhez igazodóan (kötelező befizetésekből képzett) nevesített alapokból, a helyi önkormányzatok központi költségvetéséből juttatott támogatásából (ezen belül céltámogatásból), valamint a helyi önkormányzatok saját bevételeiből származik. Ezen túlmenően fontos hangsúlyozni, hogy az állam mögöttes felelőssége révén köteles fedezni a társadalombiztosítás kiadásait akkor is, ha a társadalombiztosítási bevételek nem elegendőek a kiadásokra (állami gondoskodás elve).²⁹

Ily módon az egyes ellátások jogosulti körének, az ellátás mértékének meghatározásakor a jogalkotónak szem előtt kell tartania a gazdaság mindenkori teherbíró képességét, ennek, valamint a társadalmi igények folyamatos változásának következtében a Szoc. tv.-ben szereplő szociális ellátások gyakran kerülnek módosításra, átalakításra.

1998. január 1-jével ismét jelentősen átalakult a vonatkozó szabályozás. A társadalombiztosítás működőképességének és finanszírozásának biztosítása érdekében egy korábban megkezdett reformfolyamat (pl. Társadalombiztosítási Alap létrehozásával a fedezet leválasztása az állami költségvetésről, a társada-

28 A szociális ellátások egy része tehát – főként az Szoc.tv.-ből eredő felhatalmazás alapján – helyi önkormányzati rendeleti formában kerül szabályozásra. 2012. január 1-je óta az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálhatja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Ezáltal a helyi önkormányzatok által szabályozott szociális ellátások elemei, feltételrendszere szinte teljes egészében „kikerült” az alkotmánybírói vizsgálatok köréből.

29 Lásd: 2019. évi CXXII. törvény – a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről – 2. § (2) bekezdés; 1997. évi LXXX. törvény – a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről – 3. § (2) bekezdés.

lombiztosítás ágazatainak szétválasztása, a járulékfizetési rendszer átalakítása) eredményeként új szabályozás váltotta fel a társadalombiztosításról szóló – a szabályozási területet illetően igen heterogén – 1975. évi II. törvényt (Tb. tv.).³⁰

Az új szabályozás megváltoztatta a nyugdíjrendszer szerkezetét is, és a korábbiakban lényegében egységes rendszert széttagolva, több pillérből álló összetett rendszert hozott létre. Lényegesen megváltoztak és a törvény rendelkezései alapján mintegy másfél évtizeden keresztül folyamatosan alakultak³¹ a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer alapvető elemei. A módosítások érintették a nyugdíj-skálát,³² a minimum szolgálati időre vonatkozó előírásokat, a nyugdíj alapjául szolgáló jövedelmek kiszámításánál alkalmazott ún. degressziós³³ szabályokat. Egyúttal korlátozták a nyugdíj számításánál a járulék fizetése nélkül elismert szolgálati idő figyelembe vételét. A biztosítási rendszer keretei között jogosultságokat nem szerző állampolgárok számára a szociális ellátások keretei között – a nyugdíjrendszeren kívül – bevezették az időskorúak járadékát. Mindezen változások nyomán nagymértékben erősödött a nyugdíjrendszer biztosítási jellege, és jelentősen visszaszorultak a szociális célú újraelosztási szempontok. Ugyanakkor azonban változatlanul jellemzője maradt a társadalombiztosítási nyugdíj rendszerének a vegyes rendszerű nyugdíj, amelyben egyaránt megtalálhatók a biztosítási és szolidaritási elemek, ám egyre dominánsabbá vált a nyugdíj biztosítási jellege a szociális elemekkel szemben.

A rendszerváltó Alkotmány megfogalmazásában a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk volt a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra voltak jogosultak. A korábbi Alkotmány szerint az államnak az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás

30 Az Országgyűlés által megalkotott törvények – az 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről, az 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról, az 1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról, valamint az 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól – új alapokra helyezték a társadalombiztosításra vonatkozó szabályozást.

31 Valójában a mai napig folyamatos változás jellemzi a joganyagot, túl a törvény által eredetileg is jelzett átmeneti időszakon.

32 Nyugdíj-skála alatt azt értjük, hogy az elért szolgálati időhöz bizonyos százalékos mértékű szorzó tartozik az öregségi nyugdíj összegének kiszámításakor.

33 Az öregségi nyugdíj összegének számításakor nem a teljes jövedelmet vették figyelembe, hanem annak csak egy – összeghatártól függően – meghatározott részét. Az emelkedő átlagkeresettel fordítottan arányosan – sávosan – csökkent a figyelembe veendő összeg. A Tny. 22. § (11) bekezdése ma is tartalmazza a degressziós számítási módot az öregségi nyugdíj megállapításánál figyelembe veendő összeg meghatározásánál.

útján és a szociális intézmények rendszerével kellett megvalósítania.³⁴

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a szociális biztonságra vonatkozó szabályozás alkotmányosságának megítélésével. Az Alkotmánybíróság ennek alapjaként az Alkotmány 17. §-ából, valamint a 70/E. §-ából indult ki, úgy ítélte meg, hogy az általános rendelkezések körében található tétel vizsgálata az alapvető jogok és kötelezettségek körében fellelhető alkotmányos rendelkezések tükrében – éppen azokkal mutatott szoros összefüggése miatt – végzendő el.³⁵

A 1990-es évek végére az Alkotmánybíróság kidolgozott egy meghatározást, miszerint a *szociális biztonsághoz való jog* a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.³⁶ Az állam e kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét, ezen belül pedig a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait. Az államnak a polgárai szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségei ugyanis alkotmányos szinten általános jelleggel kerültek rögzítésre.³⁷ Az egyes ellátások feltételeit és mértékét nem az Alkotmány, hanem külön törvények határozták meg.³⁸ Az Alkotmány rendelkezéseiből nem következett az, hogy az Alkotmányban nevesített esetek (öregség, betegség, özvegység, árvaság stb.) tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga lett volna konkrét ellátásra. A társadalombiztosítás keretében biztosított ellátások ugyanis nem azonosíthatók az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő esetekre szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, hanem annak csupán egyik lehetséges – a társadalombiztosítás rendszerében megvalósuló – formája. Ezen túlmenően a szociális biztonsághoz való jog más – a szociális intézmények keretébe tartozó – jogintézmény útján is megvalósulhatott. Az adott rendszeren belül a különböző ellátási formák kialakításakor azonban elengedhetetlen követelmény a jogalkotóval szemben, hogy a feltételrendszer az azonos jogállásúak

34 Alkotmány 70/E. § (1)–(2) bekezdés.

35 Lásd pl. 3/D/1998. AB határozat, ABH 1998, 642., 644., 682/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1044., 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997. 773., 979/B/1999. AB határozat, ABH 2003, 1132.

36 32/1998. (VI. 25.) ABH 1998. 251.

37 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251. 254.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 671, 672.

38 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716-717.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 671, 672.

között egységes legyen és – kellő súlyú alkotmányos indok nélkül – ne adjon lehetőséget hátrányos megkülönböztetésre.

Az Alkotmánybíróság már korai határozataiban egyértelművé tette, hogy a rászorulókról való gondoskodás esetén nem a szociális jogok tekintetében fennálló alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó.³⁹ Az államnak az Alkotmányból levezethető kötelezettsége ezen feladat ellátásához szükséges intézményi háttér biztosítása, a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerének megszervezése, és működtetése. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság több határozatában is leszögezte, hogy az államnak a polgárai felé fennálló kötelezettségei az Alkotmányban általános jelleggel szerepeltek, és nem jelentettek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez, vagy ellátásban való részesüléshez, ahogyan nem jelentette azt sem, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne.⁴⁰ E körben a jogalkotó maga határozhatta meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalmpolitikai céljait, és az egyes ellátási formákat jogosultsági feltételekhez kötheti. Az ellátás igénybevételi feltételeinek meghatározásánál a jogalkotó széles körben mérlegelheti a társadalom gazdasági és szociális helyzetét. A jogalkotó tehát a gazdaság helyzetére az ellátó rendszerek teherbírására tekintettel alakíthatja a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely Alkotmányban rögzített elv (pl. a diszkrimináció tilalmának elve) nem sérül. Ebből eredően a rászorultaknak arra van alapvető joguk, hogy az ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok alapján, tárgyilagosan, hátrányos megkülönböztetés nélkül, az elbírálásra vonatkozó eljárási szabályok korrekt alkalmazásával történjen.⁴¹

3.4. Szociális biztonság az Alaptörvényben – „jog” helyett „törekvés”

Az Alaptörvény néhány első látásra is jelentősen eltérő megfogalmazásának – az Alkotmányban rögzítettekhez képest – egyike éppen a szociális biztonsághoz való jog.⁴² Míg az Alkotmány 70/E. §-a az állampolgároknak a *szociál-*

39 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136., 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146.

40 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 671., 673., 5/1998. (III.1.) AB határozat, ABH 1996, 82.

41 Lásd pl. 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 874., 876-877., 966/B/1997. AB határozat, ABH 2001. 959., 604/B/2001. AB határozat, ABH 2010, 1217.

42 KLICSU László: Az Alaptörvény és a szociális biztonság. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/2, 109.

lis biztonsághoz való jogáról szólt, az Alkotmánybíróság ennek az alkotmányi szakasznak az értelmezésekor következetesen hangsúlyozta, hogy nem valódi alapjogról van szó. Az Alaptörvény XIX. cikke szerint Magyarország törekszik arra, hogy szociális biztonságot nyújtson. Ahogyan az Alkotmány, úgy az Alaptörvény is nevesít olyan élethelyzeteket, melyek esetén minden magyar állampolgár bizonyos támogatásra jogosult. Ez azonban nem egy konkrét ellátásra való – minden további feltétel nélküli – jogosultságot jelent, hanem az adott élethelyzetben lévő embereknek tulajdonít kiemelten védendő szerepet. A fenti összevetés eredményeként jutott arra a megállapításra az Alkotmánybíróság, hogy a szociális biztonság terén alapvetően nem változott az alkotmányi szintű szabályozás alapja. *Az Alaptörvényben szereplő megfogalmazással valójában az Alkotmánybíróság értelmező gyakorlata révén kibontott alkotmányos tartalom emelkedett alaptörvényi szintre.*⁴³ Éppen erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem szakított korábbi – az Alkotmányra épülő – gyakorlatával, bár jelentős változások mentek végbe a jogszabályi környezetet illetően.

Az Alaptörvény a korábbi szabályokhoz képest tehát annyiban hozott érdemi változást, hogy a megfogalmazásban egyértelművé tette, hogy a megélhetéshez szükséges ellátás biztosítása az állami szerepvállalás kötelezettségét vonja maga után. Az Alaptörvény új elemként rögzíti, hogy az egyes szociális intézkedések az igénybe vevők által a közösség számára végzett hasznos tevékenységhez igazodóan kerüljenek megállapításra. Az időskori megélhetés biztosítását az Alaptörvény a szolidaritás elvén működő, egységes állami nyugdíjrendszer, valamint az önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények révén kívánja megoldani. Az állami nyugdíj körében pedig érvényre kívánja juttatni a nők fokozott védelmét. A nőket az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján külön védelem illeti meg, és a fokozott védelem követelményére tekintettel is nyugdíjra való jogosultságuk más lehet, mint más személyeknek. Mindkét szabályból az következik, hogy a nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb (nem azonos) alanyi jogokra tarthatnak igényt, a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján különösen az állami nyugdíjra jogosultság (a törvényben szabályozott jogosultsági feltételek meghatározása) területén.⁴⁴

43 Vö. pl. 3222/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [53]; 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]

44 Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének feltételes megfogalmazásából szövegszerűen az következhetne, hogy a nők előnyben részesítése egyes nyugdíjszabályok vonatkozásában a törvényalkotó számára biztosított lehetőség csupán. Az Alkotmánybíróság

4. A vonatkozó alkotmánybíróvási gyakorlat mérföldkövei

A mérföldkő kissé túlzó kijelentésnek tűnhet annak függvényében, hogy több száz alkotmánybíróvási döntés foglalkozik – akár csak áttételesen – a szociális biztonsághoz való jog alkotmányossági megítélésével. A régi Abtv. hatálya alatt jelentős számban fordultak elő utólagos normakontrollra irányuló indítványok ebben a témakörben, de jellemző volt a bírói kezdeményezések jelenléte is. Alkotmányjogi panasz formájában is számos indítványozó kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, értelemszerűen valamely ellátásra való jogosultság hiányának megállapítását sérelmezve.⁴⁵ Napjainkban elmondható, hogy az alkotmányjogi panaszok túlsúlya jellemzi a szociális jogok tárgykörében benyújtott indítványokat. Emellett továbbra is nagy számban fordulnak bírók az előttük folyamatban lévő ügyben felmerülő vélt vagy valós alkotmányossági probléma okán az Alkotmánybírósághoz.

Minderre figyelemmel, az Alkotmánybíróságnak – a szociális biztonsághoz való jog terén – kialakított gyakorlata fejlődési ívének bemutatására kiválasztottunk néhány olyan emblemikusnak mondható alkotmánybíróvási döntést, amelyek meghatározó jelentőségük révén – az abban foglaltak, vagy annak tovább fejlesztése által –, gyakorlatilag a mai napig hatással bírnak.

4.1. A 26/1993.(IV. 28.) AB határozat

Utólagos normakontroll iránti indítványok tárgyában folytatta le az érdemi vizsgálatot az Alkotmánybíróság, és bár elutasító döntést hozott, a határozat indokolása olyan elvi megállapításokat tartalmaz, amelyek mellett – a szociális jogok taglalásakor – nem lehet szó nélkül elmennünk.⁴⁶

Bár a döntés maga 1993 áprilisára datálódik, érdekes módon nem kapott szerepet a szociális igazgatás, illetve szociális ellátások terén éppen akkor zajló jelentős jogszabályi változás.⁴⁷ Az indítványozók sem a szociális jogokat

28/2015. (IX. 24.) AB határozata azonban megállapította, hogy a nőknek *Alaptörvényben biztosított joguk* van ahhoz, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata is érvényesülhessen a törvényhozó belátása szerint.

45 A szociális jogokra vonatkozó – 1990–2016 közötti – alkotmánybíróvási gyakorlat rendszerezett áttekintését lásd: BADÓ Katalin – TÉGLÁSI András: *A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalma*. Budapest, Dialog Campus – Wolters Kluwer, 2019.

46 Fontos hangsúlyozni, hogy nem ez volt az Alkotmánybíróság első szociális jogi tárgykörben hozott döntése, már működése első évében, 1990-ben több mint 10 ilyen tárgyú ügyet zárt le – végzéssel vagy határozattal.

47 1993. január 27-én hirdették ki és néhány szakasztól eltekintve a kihirdetést követő 30.

érintő jogszabályi keretek átalakítását sérelmezték, hanem a nyugdíjemelés alkotmányosértő mivoltára alapozva kérték az Alkotmánybíróság eljárását, az indítványokat a tárgyi azonosságra tekintettel egyesítette és egy eljárásban bírálta el az akkor 10 fős testület.

Az indítványozók a nyugellátások, baleseti nyugellátások, továbbá egyes egyéb ellátások 1992. évi emeléséről szóló joganyagoknak⁴⁸ a vonatkozó *ellátások emelését százalékosan és nominálisan is maximálól* előírásait sérelmezték. Álláspontjuk szerint a rendelkezések azért voltak alkotmányellenesek, mert sértették az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének és 70/E. § (1) bekezdésének rendelkezéseit. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy a nyugdíj kötelezően fizetett ellenszolgáltatásért *szerezett jog*, amely alapvető állampolgári jognak minősül. A támadott rendelkezések a nyugdíjasok csoportját a társadalom más rétegeivel szemben hátrányosan megkülönböztette, mivel az elmaradt az éves átlagkereset-növekedés mértékétől. Ugyanakkor az összeg maximálása hátrányos megkülönböztetést jelentett a magasabb nyugdíjjal rendelkezőkre nézve más nyugdíjasokkal és a társadalom más aktív keresőivel szemben. Ezen túlmenően arra is hivatkoztak az indítványozók, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének második fordulata biztosítja az állampolgárok ott írt csoportjai számára a szociális ellátást, és ez szerintük már önmagában alkotmányellenessé tette a „jogalkotónak azt az intézkedését, amely az össztársadalmi terhekből indokolatlanul nagyobb terheket ró a nyugdíjasokra, mint másokra.”⁴⁹

Az Alkotmánybíróság a felvetett alkotmányossági kérdések kapcsán elsőként azt vizsgálta, hogy a nyugdíj iránti jogosultság olyan ellenszolgáltatásért szerzett jognak minősül-e, amely az Alkotmány szerint alapvető jognak tekintendő. E körben, visszautalva korábbi határozatára,⁵⁰ abból indult ki,

napon lépett hatályba a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc.tv.), amely azóta számos módosítást élt meg.

48 Az indítványokban konkrétan az 57/1992. (III. 25.) Korm. rendelet, valamint a 18/1992. (III. 11.) OGY határozat szerepelt. A sérelmezett rendelkezések a különböző járadékszerű ellátások emelését 13%-ban, legfeljebb azonban 2000 Ft-ban, illetőleg a baleseti járadékok tekintetében 800 Ft-ban határozták meg. Az országgyűlési határozat, illetőleg a kormányrendelet a március 1-jén esedékes, de már 1992. január 1-jétől számítandó 13%-os emelés mértékét szeptember 1-jétől 6,5%-os emeléssel, ezt az emelést pedig havi 400, illetőleg 300 Ft-os nominális határral kombinálta.

49 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 197.

50 Az Alkotmánybíróság a 772/B/1990/5. számú határozatában mutatott rá arra, hogy a társadalombiztosítás rendszere csak részben működik a „vásárolt jog” elve alapján, ugyanakkor azt szociális szempontok működtetik.

hogy a társadalombiztosítás – és ezen belül a nyugdíj – vegyes rendszerű biztosítás, nem tisztán a „vásárolt jog” elve alapján működik, hanem szerepet kap a szolidaritás is. A társadalombiztosítás azonban az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik – és nem kizárólagos – eszköze, a társadalombiztosításnak a szerzett jogokat annyiban garantálnia kell, hogy az *ellátáshoz való alkotmányos jog* megvalósítására figyelemmel kell lennie. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy ameddig az állam a kötelező társadalombiztosítást úgy működteti, hogy az nemcsak megfelel ún. vegyes – biztosítási és szociális elemeket egyaránt szem előtt tartó – rendszernek, hanem annak az *alkotmányos követelménynek is eleget tesz, hogy a megélhetéshez szükséges ellátási jogosultságot, mint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog nevesített tartalmi elemét biztosítja*, – figyelemmel a nemzetgazdaság lehetőségeire (és egyéb szempontokra), addig az Alkotmány 70/E. §-ában írt alkotmányos kötelezettségének eleget tesz. Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdését illetően hangsúlyozta, hogy annak megszüvegezéséből az következik, hogy az állam a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogok realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni, viszont ezen rendszerek működésére vonatkozó alapvető elveket és szempontokat már nem határozza meg. Leszögezte, hogy a nyugdíj alkotmányossági szempontból szerzett vagy „vásárolt” jognak tekintendő annyiban feltétlenül, hogy annak nominális mértékét az állam alkotmányosan nem csökkentheti. Viszont nem eredeztethető belőle alkotmányos jog az életszínvonal megőrzésére, vagy akár a nyugdíjak közötti arány fenntartására, az ellátások emelésének mértéke ugyanis alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességétől, és egyéb tényezőktől függ, az Alkotmányból az emelés mértékére, nagyságára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem állapítható meg.⁵¹

Ezen túlmenően vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos alkotmányos rendelkezés mennyiben hozható összefüggésbe a nyugdíjak és egyéb ellátások százalékos és nominális emelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel. E tekintetben az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy nem áll fenn alkotmányos összefüggés az aktív keresők évi jövedelemnövekedése és a nyugdíjak, továbbá egyéb járadékok emelkedése között. A kisnyugdíjasok számára alkalmazott ún. pozitív diszkrimináció pedig kifejezetten összhangban áll az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezéssel, illetőleg a 70/E. § (1) bekezdésében

51 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 199–200.

írt alkotmányi követelménnyel.⁵²

Az Alkotmánybíróság továbbá vizsgálta azt is, hogy a szabályozás nem sérti-e a tulajdonhoz való jog biztosításának és védelmének alkotmányos elvét. Az Alkotmánybíróság ekkor még *határozottan úgy foglalt állást, hogy társadalombiztosítási szolgáltatások alapja nem a tulajdonhoz való jog, hanem az Alkotmány által nevesített ellátáshoz való jogosultság, és mint ilyen nem tulajdoni, hanem szociális jogi igény; még „vásárolt” jogi részében is biztosításon és nem dologi jogi jogosultságon alapul.*⁵³

4.2. A 43/1995.(VI.30.) AB határozat

A rendszerváltást követő gazdasági átalakulás, és a kedvezőtlen nemzetközi gazdasági helyzet negatív következményeként 1995-re komoly veszélyként jelentkezett az államcsőd Magyarország felett, erre tekintettel úgynevezett „kiigazító” (megszorító) intézkedéseket tartott szükségesnek az akkori kormányzat.⁵⁴ Ennek részeként került sor több szociális ellátást érintő (jellemzően szűkítő, illetve megvonó) jogszabály módosításra. Az Alkotmánybíróság az ezeket sérelmező – igen nagy számú – indítványokat több részletben tárgyalta, a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat szűken csak az anyasági-, és a gyermektámogatási rendszert érintő jogszabályváltozás *hatályba léptető* rendelkezéseinek⁵⁵ vizsgálatára korlátozódott.

Az Alkotmánybíróság erre tekintettel tette azt a megállapítást, hogy „a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű.”⁵⁶

A jogbiztonság a szerzett jogok védelme érdekében megköveteli, hogy az anyasági és a gyermektámogatási rendszer keretei között a viszonylag rövid és meghatározott idejű támogatások feltételei a már megszületett, és a fogantatás vélelmezett idejét figyelembe véve⁵⁷ megszületendő gyermek te-

52 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 201–202.

53 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 202.

54 Az újonnan kinevezett pénzügyminiszterről, Bokros Lajosról, *Bokros-csomag*ként híresültek el az intézkedések, melyek kidolgozásában a Magyar Nemzeti Bank szintén újonnan kinevezett elnökének Surányi Györgynek is jelentős szerepe volt.

55 1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról (Gst.) 68.§-a.

56 43/1995.(VI.30.) AB határozat, Rendelkező rész.

57 Ez konkrétan az 1995. június hó 15. napjától számított 300 napon belül megszületett gyermeket jelentette.

kintetében a hatályos jogszabályokban meghatározottaknál nem lehetnek kedvezőtlenebbek. Ugyanakkor azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy az anyasági és gyermektámogatási rendszerbe tartozó, hosszú időtartamra szóló támogatási forma esetében – különösen, ha abban nincs biztosítási elem – nincs ilyen megkötöttség, a törvényalkotó jogosult a támogatás egész jogi szabályozását – akár a jogosultság jogalapjára és előfeltételeire is kiható módon – úgy megváltoztatni, hogy a változtatás azokra is kihatson, akik a támogatásra már jogot szereztek. Ebben az esetben viszont az új rendszerre való áttérésnek a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos követelménye az érintettek számára olyan felkészülési idő biztosítása, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz.⁵⁸

Az Alkotmánybíróság visszautalva korábbi határozataira⁵⁹ az abban foglaltakat megerősítve a jelen ügyben is mérvadónak tartotta, hogy a szociális biztonság nem jelent biztosított jövedelmet, sem életszínvonal-garanciát, a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása esetén. Az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátások átcsoportosítására és átalakítására a gazdasági viszonyok függvényében. A változtatások joga azonban nem minden korlátozás nélkül illeti meg az államot. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a szociális ellátások törvényi megváltoztatásának alkotmányossági ismérvei részben függetlenek attól a kérdéstől, hogy az Alkotmány 70/E. § alapján milyen szolgáltatások illetnék meg a jogosultakat. Annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. Ugyanakkor az egyes változtatások alkotmányossága attól is függ, hogy nem ütköznek-e más alkotmányos elvekbe és jogokba, így nem ellentétesek-e a jogbiztonság elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, illetve – ha biztosítási elemet is tartalmazó szolgáltatásról van szó – a tulajdon védelmével. A jogalkotónak tehát – a fenti keretek között – akár arra is alkotmányos lehetősége van, hogy egy állampolgári jogn járó szociális ellátást rászorultsági alapú ellátássá alakítson át. A szerzett jogok védelme a jogállamban ugyanis bár szabályként érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabályként. A kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges, és a kivételes beavatkozás feltételei fennállásának végső fóru-

58 43/1995.(VI.30.) AB határozat, Rendelkező rész.

59 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 520.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 196, 199, 200.

ma az Alkotmánybíróság. Mindenek fölött azonban a jogbiztonság – amely az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja – a szociális ellátási rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni, az átmenet nélküli változáshoz viszont különös indok szükséges.

Azt is elemezte az Alkotmánybíróság, hogy a kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e „vagyonelvonás” fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el. A törvény erejénél fogva kötelező járulékfizetést csak a nagymértékű állami garanciavállalás (a másik oldalról: bizalomvédelem) legitimálhatja. Ugyanis – fejtette ki az Alkotmánybíróság – a kötelező biztosítás elvonja azokat az eszközöket, „amelyekkel az érintett a saját kockázatára maga gondoskodhatott volna magáról és családjáról, s ezt a vagyont a társadalombiztosítás szolgáltatásba állítja úgy, hogy a biztosított a szolidaritás alapján másokról is gondoskodni tudjon.”⁶⁰ Ez – az Alkotmánybíróság szerint – gyakorlatilag egy tipikus tulajdonosi magatartás kollektivizálása. Éppen ezért a várományok és szolgáltatások védelme attól is függ, hogy áll-e velük szemben a jogosultnak saját anyagi szolgáltatása is. A járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása ugyanis az *alapjogi sérelem ismérvei* szerint bírálható el.

Az Alkotmánybíróság arra is kitért, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokat a maguk egészében kell kezelni. A rendszer részei a járulékfizető munkáltatók (megbízók stb.) is. A finanszírozás technikai felépítése szert a járulék egy részét a munkáltató fizeti be, de a kifizetett személyi jövedelem után. Sőt, a közvetlen levonás olyan, mint az adóelőleg, elvileg ki is lehetne fizetni, és a jogosulttal azonnal befizettetni. Ezért mindazon társadalombiztosítási szolgáltatás esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a *tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálható el*.⁶¹ Az Alkotmánybíróság részletesen kifejtette az általános értelemben vett alkotmányos tulajdonvédelem alkalmazhatóságának kereteit a társadalombiztosítási várományok esetkörüre. Úgy vélte, hogy a tulajdon alapjogi védelmének kiterjesztése a

60 43/1995.(VI.30.) AB határozat.

61 Szemben a 26/1993. (IV. 28.) AB határozatban – a nyugdíjmeléssel kapcsolatban – tett azon megállapítással miszerint nincs alkotmányossági összefüggés a szociális ellátások és a tulajdonvédelem között. Ennek indokát azonban nem tartalmazza a határozat.

társadalombiztosítási szolgáltatásokra és a várományokra, beleillik a tulajdon funkciójáról kifejtett alkotmánybírói felfogásba. A tulajdonvédelem a társadalombiztosítás terén sem veszíti el kapcsolatát a saját vagyonnal, illetve az értékkeremtő munkával. Ezért is meg kell különböztetni a saját járulékkal megfizetett „biztosítási” szolgáltatások teljesebb védelmét a segélyezési típusú juttatások csekélyebb védelmétől. Viszont azt is fontosnak tartotta hangsúlyozni az Alkotmánybíróság, hogy a tulajdonvédelem addig terjedhet, amíg a szolgáltatás ugyanazt a funkciót látja el, amire a dologi vagyon is szolgálna, amiből az is következik, hogy ez a tulajdonsága nem szüntethető meg. Ugyanakkor a pontos megfelelést a saját befizetés és a szolgáltatás között a társadalombiztosítás működési módja (nem tőkésített vagyon) és a beleépített szolidaritási elem, valamint a hosszú távon a járulékfizető által is hordozott kockázat kizárja, és a társadalombiztosítási rendszer működőképessége (a gazdasági teherbíró képesség) végső soron a szükségesség-arányosság vizsgálatához vezethet a szolgáltatás-csökkentés alkotmányosságának megítélésékor.⁶²

Fontos kiemelnünk, hogy az Alkotmánybíróság ezen megállapításait szigorúan a hatályba léptető rendelkezések vizsgálata során tette, tehát magát a szociális ellátásokat (azok anyagi jogi szabályait) nem vonta alkotmányossági vizsgálat alá. Az alkotmányossági probléma ezáltal a jogállamiság részeként nevesített jogbiztonság és a szerzett jog körére korlátozódott.

4.3. A 32/1998.(VI. 25.) AB határozat

A szociális jogok terén jelentős jogszabályi változások mentek végbe, 1997-ben számos olyan új jogszabály született, amely nagy mértékben átalakította a szociális ellátórendszert, részben új elemeket hozott létre, részben átalakított a korábban meglévőket. A konkrét ügyben a rendszeres szociális segélyre való jogosultság feltételeit törvényi szinten szabályozó előírásokat vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az ellátás sajátosságaként kiemelendő, hogy az bár a Szoc. tv.-ben szerepelt, a helyi önkormányzatok is lehetőséget kaptak további szabályozásra (és juttatásra), ezáltal a segélyezés mondhatni két szintű volt. Az indítványozó utólagos normakontroll keretében kérte vizsgálni, hogy a szociális biztonsághoz való jogot sértették a rendelkezések, mivel a létminimum alatti összegben határozták meg a rendszeres szociális segélyre való jogosultság feltételeit, illetve a rendszeres szociális ellátás összegét. Az indítvány típu-

62 43/1995.(VI.30.) AB határozat.

sa szerint tehát nem alkotmányértelmezésre irányult, éppen ezért szokatlan, hogy a határozat rendelkező részében mondta ki a testület, hogy „*az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.*”⁶³ Az Alkotmánybíróság határozata indokolásában a korábbi szociális jogok terén hozott döntéseire hivatkozva, azokat megerősítve, foglalta össze azokat az alkotmányossági szempontból releváns elemeket, amelyek a szociális biztonsághoz való jog értelmezéséhez elengedhetetlenek. Azonban az indítvány azon elemét illetően, amely a létminimum összegszerű meghatározására irányult, az Alkotmánybíróság felfüggesztette az eljárást. Tette ezt azért, mert lehetőséget kívánt adni arra, hogy a törvényalkotás előkészítésében közreműködő szervektől várt vizsgálati eredmények figyelembevételével legyen eldönthető: az Szoc. tv. szerint járó rendszeres szociális segély minimális összege a szociális ellátások rendszerében az egyéb juttatásokkal együtt biztosítja-e az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlen megélhetési minimumot.⁶⁴

A határozat ugyanakkor a szociális biztonsághoz való jog kérdéskörén túl kitért arra is, hogy bár a munkához való jog alanyi jogi értelemben a munka (foglalkozás, vállalkozás) megválasztásának és gyakorlásának szabadságát jelenti, a munkához való jogtól mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot mint szociális jogot. E tekintetben pedig különös jelentőséggel bír annak intézményi oldala, azaz az állam kötelessége megfelelő foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre.⁶⁵

Ehelyütt fontos megemlítenünk, hogy a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban,⁶⁶ immáron alkotmányértelmezésre és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában lefolytatott alkotmányossági vizsgálat eredményeként gyakorlatilag megerősítette az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezésére vonatkozó megállapítását. Azonban azt egyúttal tovább is fejlesztve rögzítette, hogy a megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok,

63 32/1998. (IV. 25.) AB határozat, Rendelkező rész.

64 Az 1998. november 1-jéig szóló felfüggesztés a 28/2007. (V. 17.) AB végzéssel ért véget, amelyben az Alkotmánybíróság az időközben bekövetkezett jelentős jogszabályi változásokra tekintettel az eljárást megszüntette.

65 Az Alkotmánybíróság itt visszautalt korábbi határozatára, lásd: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 120–121.

66 Az ügyszám. 5/G/1998., tehát az indítványok 1998-ban érkeztek az Alkotmánybírósághoz.

mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.⁶⁷ Míg az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni, mégpedig úgy, hogy annak kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ebből vezette le az Alkotmánybíróság a hajléktalanság esetére az állam azon kötelességét, miszerint az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni kell. Viszont a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

4.4. A 40/2012.(XII.20.) AB határozat

Az Alaptörvény hatálybalépését követően kérdésessé vált a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírói gyakorlat sorsa.⁶⁸ Az Alkotmánybíróság a felmerült „jogfolytonossági” problémát úgy hidalta át, hogy kimondta: az újabb ügyekben felhasználhatók azok az érvek, amelyek az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozatokban az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben szerepeltek, amennyiben az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai ezt lehetővé teszi.

A konkrét ügyet illetően az alapvető jogok biztosának jogszabály alap-törvény-ellenessége utólagos vizsgálatára irányuló indítványa tárgyában a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.) azon rendelkezéseit vizsgálta az Alkotmánybíróság, amelyek értelmében bizonyos összegű jövedelem elérése esetén az egyes ellátások kötelezően szüneteltetésre, illetve megszüntetésre kerülnek.

Az Alkotmánybíróságnak elsőként abban kellett állást foglalnia, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskör-korlátozás⁶⁹ ellenére

67 Itt a lakhatáshoz való jog konkrétan nevesítve is szerepel.

68 Bővebben lásd: BADÓ Katalin: A nyugdíjrendszer. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012, 5(1), 1.; BADÓ-TÉGLÁSI i. m. 20.

69 Alaptörvény 37. § (4) bekezdése: „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

vizsgálhatja-e a támadott rendelkezéseket. Korábbi gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, 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. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság hatáskörének megállapítását indokolta továbbá az a tény, hogy az indítványozó az Mmtv. vitatott szabályait az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében foglalt esélyegyenlőség követelményébe ütköznek tekintette, ez pedig végső soron méltóságsérelmet is okoz, így még a pénzügyi tárgyú törvények is felülvizsgálhatók diszkriminációs aspektusból. Azt is kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy „[n]emcsak a hátrányos megkülönböztetés, hanem az igazságtalanul társadalmi hátrányt szenvedők esélyki-egyenlítésének elmaradása is az egyenlő méltóság sérelmével jár, ezt az Alaptörvény explicitté teszi, amikor az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó követelményt az egyenlőségi klauzula részének tekinti.”

A jogbiztonság sérelmét állító indítványi elem tekintetében az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek 19. cikk (5) bekezdésére utalva – amely alapján 2012. december 31-éig alkalmazandó az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdése, miszerint „[a]z általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető” – arra a megállapításra jutott az Alkotmánybíróság, hogy az átmeneti rendelkezések hiánya nem állapítható meg, ahogyan a felkészülési idő elmaradása sem. Az Alkotmánybíróság nem látta indokoltnak az átmeneti szabályok hiánya miatti mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítását.

Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette korábbi – a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított – gyakorlatát. Rámutatott, hogy az „Alkotmány alapjogi katalógusából tehát e megélhetési minimumon túl nem következtek alanyi szociális jogok, azokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kellett meghatározni.” Kiemelte, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az ellenszolgáltatás fejében szerzett, járulékfizetési kötelezett-

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.”

ségen alapuló ellátás, mint például a saját jogú öregségi nyugdíj, az özvegyi nyugdíj és a saját jogú hozzátartozói nyugellátás a biztosítási elem miatt *tulajdonvédelemben részesül*.⁷⁰ A biztosítási elemet („vásárolt jogi jelleget”) nem tartalmazó szociális ellátások esetében viszont a jogállamiságból következő garanciákat (bizalomvédelem, kellő felkészülési idő) kell figyelembe venni alkotmányossági mérceként, ez azonban csak a már meglévő jogosultságokra vonatkoztatható. Meglévő jogosultság hiányában az Alkotmánybíróság csak a norma megismeréséhez szükséges időt kérheti számon a jogalkotáson.

A diszkrimináció, illetve az esélyegyenlőség témakörében az Alkotmánybíróság a korábban hatályban volt Alkotmány 70/A. § (3) bekezdéséhez nyúlt vissza, és úgy ítélte meg, hogy ahhoz viszonyítva az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése lényeges tartalmi eltérést nem hozott, csupán a megfogalmazás változott. Következésképpen továbbra is érvényes az az alkotmánybírósági 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”.⁷¹ Tovább utalva viszont azt is hozzátette az Alkotmánybíróság, hogy „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”.

A határozat sajátossága, hogy – bár a korábban több évtizeden át működő rokkantnyugdíj rendszerének átalakítását szolgáló új intézményt vezetett be a jogalkotó – az alkotmányossági vizsgálat gyakorlatilag a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot mintegy „bianco” módjára felhasználva igyekezett igazolni a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését úgy, hogy a rehabilitációs ellátás és a rokkant ellátás eltérő funkciójának feltárásával adós maradt. További érdekessége az ügynek, hogy a határozat önmagában az érintett szociális ellátások jogtechnikai, szociális ellátó rendszerbeli elhelyezését nem vezette le, így valójában úgy született döntés szociális ellátások anyagi jogi szabályainak alkotmányosságát illetően, hogy maga a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk) említésre sem került.

70 A tulajdonvédelem körében különösen lakonikusnak tűnő megállapítást a határozat a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatra, ABH 1995, 188.; az 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 85.; valamint a 37/2007. (VI. 12.) AB határozatra, ABH 2007, 652. alapozta.

71 855/B/2005. AB határozat, ABH 2010, 1503.

4.5. A 21/2018.(XI.14.) AB határozat

Sajátos módon szintén az Mmtv. alkotmányossági vizsgálata eredményeként született – a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított alkotmánybíróági gyakorlat szempontjából mindenképpen kakukktojásnak tekinthető – határozat, amely bírói kezdeményezés nyomán indult eljárásban nemzetközi szerződésből származó mulasztás megállapításáról és alkotmányos követelmény megállapításáról is szólt.⁷²

A határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az „Országgyűlés nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását valósította meg”.⁷³ Mivel nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek az Mmtv. sérelmezett előírásai alkalmazása során lehetővé tették volna az ellátás összegének meghatározásakor az ellátásra jogosultak élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota javulásának mértéke, vagy a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított ellátás összege figyelembevételét.

Alkotmányos követelményként azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből az következik, hogy az Mmtv. „állapotjavulás kivételével” kizárólag azok esetében alkalmazható, akiknek tényleges fizikai állapota is kedvezően változott. A nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására irányuló indítványt viszont elutasított az Alkotmánybíróság.

A határozat mindenekelőtt leszögezte, hogy az Alkotmánybíróságnak nem feladata a bírói kezdeményezés alapját képező ügy eldöntése, az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés nyomán csak abban a kérdésben foglalhat állást, hogy az alapügyben az eljáró bíró szerint alkalmazandó szabály ellentétes-e az Alaptörvény [illetőleg jelen esetben, az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti hatáskör keretei között az Egyezmény mint nemzetközi szerződés] valamely rendelkezésével. Ezért hangsúlyozta, hogy miközben az Alkotmánybíróság kötelessége annak biztosítása, hogy az állami működést megtestesítő jogalkalmazói döntések összhangban álljanak a vállalt nemzetközi (emberi jogi) kötelezettségekkel, az Alkotmánybíróság ezen kötelezettségének teljesítése során sem terjeszkedhet túl az Alaptörvényből fakadó hatáskörein.

72 A döntés többségi jellegét erősen megkérdőjelezi, hogy a 15 fős testületből 6 különvélemény született, míg a további 2 párhuzamos indoklás is vitatta az Alkotmánybíróság joghatóságát az Egyezménnyel való összhang vizsgálatát illetően.

73 Megjegyzendő, hogy jogalkotói feladat elmulasztása csak abban az esetben alkotmányossági kérdés, amennyiben ezen mulasztás révén alaptörvény-ellenes helyzet áll elő.

Ezt követően részletesen áttekintette a vonatkozó nemzetközi joganyagot. Rámutatott, hogy az EJEE⁷⁴ (Egyezmény) és kiegészítő jegyzőkönyvei nem tartalmaznak arra vonatkozó kötelezettséget, hogy az államok kiépítik-e a társadalombiztosítás rendszerét, viszont 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. Az Alkotmánybíróság mintegy kiegészítő jelleggel utalt arra, hogy az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke nem önmagában, hanem az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint alkalmazandó a Magyarország által vállalt további nemzetközi kötelezettségek elvi tartalmának meghatározása során. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemelte, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény⁷⁵) jelentőségét, melynek 28. cikke rögzíti a fogyatékossgal élő személyek jogát a megfelelő életszínvonalhoz, az életkörülményeik folyamatos javításához és a szociális védelemhez. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy ezen jogosultság tartalmilag azonos a Magyarország által ugyancsak megerősített Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya⁷⁶ 9. és 11. cikkeivel, sajátosága pedig abban áll, hogy azt kifejezetten a fogyatékossgal élők számára rögzíti. A megfelelő életszínvonalhoz való jogot a fentiekén túlmenően több további nemzetközi egyezmény is tartalmazza, majd konklúzióként ki mondta, hogy „[m]indez azt jelenti, hogy az Európai Unió tagállamaiban, így Magyarországon is, a szociális biztonság megvalósítását az állam mindenképp a megfelelő pénzbeli ellátás nyújtásával segíti elő.”⁷⁷ Továbbá úgy ítélte meg, hogy a jelen bírói kezdeményezés alapját képező ügy lényegi elemét is a nemzetközi jogilag vállalt kötelezettséggel is védett pénzbeli ellátások jelentős mértékű csökkentésének jogi megítélése képezte.

74 Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv, kihirdetve: 1993. évi XXXI. törvény által.

75 Magyarország a 2007. évi XCII. törvénnyel hirdettet ki.

76 Kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet.

77 Az Alkotmánybíróság a CRPD Egyezmény értelmezésével kapcsolatosan arra is utalt, hogy az Európai Unió saját jogán maga is részese a CRPD Egyezménynek.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a fogyatékossgal élő személyek már megítélt ellátásait az Mmtv. mennyiben alakította át, és ezen rendelkezések *mennyiben egyeztethetőek össze az Egyezményből* mint az indítványozó által megjelölt nemzetközi szerződésből fakadó követelményekkel. Ugyanis az Mmtv. 2012. január 1. napján hatályos rendelkezése még azt írta elő, hogy az első felülvizsgálatot követően a rokkantsági ellátás összege megegyezik a megállapítást megelőző hónapra járó ellátás összegével, függetlenül a felülvizsgálatra kötelezett személy állapotától, majd ezt követően jogszabáymódosítás révén lehetővé tette, hogy az ellátás összege kövesse az egészségi állapot változását (akár a korábbi ellátás összegének csökkenését is eredményezve).⁷⁸ Az alkotmányossági vizsgálatot tehát az Alkotmánybíróság abban a körben folytatta le, hogy összeegyeztethető-e az Egyezménnyel azon esetek köre, amikor az Mmtv. [jelen esetben a 33/A. § (1) bekezdésével] alkalmazni rendeli a 12. § (1) bekezdés a) pontját, és jutott arra a megállapításra, hogy a jogalkotó elmulasztotta jogalkotói kötelezettségét.

Az Alkotmánybíróság arra is kitért, hogy mivel az Mmtv. nem határozta meg az „állapotjavulás” fogalmát, ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálania, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja „állapotjavulás kivételével” fordulata milyen értelmezési tartományban „tekinthető olyanoknak, mint amely összhangban van az Egyezménnyel”. Erre tekintettel mondta ki alkotmányos követelményként, hogy az Egyezményből eredő kötelezettség – az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következő – biztosítása érdekében kizárólag azon ellátásra jogosultak esetén alkalmazható, akiknek az élethelyzete, tényleges fizikai állapota is kedvezően változott.

Azon indítványi elemet illetően, amely az Mmtv. rokkantsági *ellátás összegét* meghatározó rendelkezéseit sérelmezte, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önmagában nem lehet ellentétes az Egyezménnyel mint nemzetközi szerződéssel, ezért az indítványt elutasította.

A határozat több szempontból is sajátosnak tekinthető. Egyrészt, bár szociális ellátásról, annak anyagi jogi szabályairól hozott jogszabályi rendelkezést megsemmisítő döntést az Alkotmánybíróság, kísérletet sem tett annak Alaptörvényben való elhelyezésére, a XIX. cikkben foglalt szociális biztonságra tö-

78 A jogalkotó időközben megalkotta a 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendeletet a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról, amely a korábban alkalmazott irányelvhez képest több ponton is megváltoztatta a betegségek, állapotok által előidézett egészségkárosodásként megállapítható százalékos mértékeket, de ennek jelentősége nem kapott szerepet a döntés kialakítása során.

rekvéssel való alkotmányos összefüggéseinek feltárására. A hatályos magyar szabályozás, a szociális ellátó rendszer bemutatása nélkül alakította ki álláspontját, kizárólag a nemzetközi elvárásokhoz igazítva tette megállapításait – teljes mértékben figyelmen kívül hagyva a szociális biztonság témakör terén több évtized alatt kidolgozott alkotmánybíróági gyakorlatot.

További érdekessége az ügynek, hogy bár a 40/2012. (XII.20.) AB határozat szerint az Mmtv.-beli ellátások nem tartoznak az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó költségvetési vonzatú témakörökbe, a jogalkotó az Alkotmánybíróság által előírt jogalkotói kötelezettségének úgy tett eleget,⁷⁹ hogy az érintett személyek részére a Magyar Államkincstár által 500000 Ft összegű egyszeri juttatás kifizetését rendelte el.

5. Merre tovább a szociális jogok alkotmányosságának megítélése során?

Összegezve az Alkotmánybíróság szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos első két évtizedes gyakorlatát, az állapítható meg, hogy a korábbi Alkotmányon alapuló esetjog alapján az Alkotmányban deklarált szociális biztonsághoz való jog nem minősült alanyi jognak, nem biztosított konkrét jogosultságot az állampolgár számára. Az állam e kötelezettségének azzal tett, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezte és működtette a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatta meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait. Az Alkotmánybíróság egyéni jogként kizárólag a „*megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot*” fogalmazta meg. A testület az ellátási minimum megvalósulását az emberi méltósághoz való jog érvényre juttatásával kapcsolta össze. A szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazta. A megélhetési minimum garantálásából azonban – az Alkotmánybíróság szerint – konkrétan meghatározott részjogok (így a „lakhatáshoz való jog”) nem voltak levezethetők. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem volt megállapítható.⁸⁰ A szociális biztonsághoz való jog tehát a korábbi Alkotmány alapján *nem foglalta magába a lakhatáshoz való jogot (de pl. a megfelelő élelmezéshez való jogot sem)*⁸¹,

79 Megalkotta a 2021. évi XXXV. törvényt a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény módosításáról

80 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.

81 Vö. TÉGLÁSINÉ KOVÁCS JÚLIA: *Az élelemhez való jog* – társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi

hanem az végső soron az emberi méltósághoz való jog megvalósítását szolgálta. Ugyanakkor az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszély-helyzetben kiterjed a szállás biztosítására is, ám ez a kötelezettség nem azonos a „lakhatáshoz való jog” megteremtésével.

Napjainkban jelentősen átalakult a szociális jogok megítélésének kérdése. Bővült a paletta, a szociális biztonság mint államcél mellett egyre gyakrabban feltűnik az egyes konkrét szociális ellátási forma ’alapjogiasításának’ igénye, amely nem a szociális biztonsághoz való jog talaján, hanem önállóan valamely alapjog, vagy más alkotmányos jog alapján kívánja megítélni az adott szociális ellátás alkotmányosságát, kiszakítva ezzel a szociális ellátórendszerben betöltött szerepéből, és magában hordozva annak veszélyét, hogy az ily módon lefolytatott vizsgálat nem helytálló következtetéshez vezethet.

Doktori Iskola, Budapest, 2017.; T. Kovács Júlia: Megvéd-e a jog az éhenhalástól, a XXI. században – avagy létezik-e élelemhez való jog? *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 2011, 5(4), 381–423.; T. Kovács Júlia: *Az élelemhez való jog védelme és érvényesítésének eszközei*. In: *Acta Iuvenum Caroliensia I.* Budapest, Patrocinium Kiadó, 2011, 56–70.; T. Kovács Júlia: *Egészség és környezet az Alaptörvényben*. In: RIXER Ádám (szerk.): *Közösség és Társadalom*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2012, 246–262.; T. Kovács Júlia: *The general rules of the Hungarian food safety system*. In: *International Eco-Conference of Safe Food. Ecological Movement of Novi Sad. Novi Sad (Serbia)*, 2012, 337–343.; T. Kovács Júlia: *Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya – 12. számú Általános Kommentár. A megfelelő élelemhez való jog*. *Acta Humana: Emberi Jogi Közlemények*, 2014/4, 55–64.; T. Kovács Júlia: *Refugee Crisis in the aspect of the human right to food*. In: RIXER Ádám (szerk.): *Migrants and Refugees in Hungary: A Legal Perspective*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, 2016, 139–148.; TÉGLÁSINÉ KOVÁCS Júlia: *Az élelemhez való jog megjelenésének társadalmi igénye*. In: SZALMA József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2016*. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 255–268.