

JUHÁSZ GÁBOR

ÁLLAMCÉLOK, PARADIGMAVÁLTÁS ÉS AKTUÁLPOLITIKAI ALKOTMÁNYOZÁS. A SZOCIÁLIS JOGOK VÉDELME AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény jelentősen módosította az Alkotmány szociális töltetű rendelkezéseit. A tanulmányban arra teszek kísérletet, hogy három szociális alapjog (a szociális biztonság, az egészséghez, valamint a lakhatáshoz való jog) tekintetében vizsgáljam az alkotmányos védelem intenzitásának és jellegének változásait. 2012 előtt az alkotmányos védelem három szála volt elkülöníthető: (1) az, amelyik a szociális jogokat államcélokkal azonosította; (2) egy másik, ami kivételes esetekben hajlandó volt elismerni a szociális jogok alanyi jogi jellegét; illetve (3) egy harmadik, ami a szociális jogok szatellitjogok általi védelmét helyezte előtérbe. Az Alaptörvény elfogadása nemcsak újrendezte a három megközelítési mód közti egyensúlyt, hanem újabb alkotmányosági kérdéseket is felvetett. Miközben az Alaptörvény a szociális biztonság és a lakhatás tekintetében egyértelművé tette, hogy azok csupán ki nem kényszeríthető államcélok, addig az egészséghez való jog kapcsán a szöveg továbbra is bizonytalanságban tartja az olvasót afelől, hogy pusztán államcélokról vagy alanyi jogokról is keletkeztető rendelkezésről van-e szó. A szociális jogok szatellitjogok által biztosított védelme az alkotmánymódosítások és a törvényi szabályozás hatására erősen gyengül, miközben a szociális jogalkotás költségvetési szempontok alá rendelését és ezáltal az alkotmányellenesség vizsgálati lehetőségeinek szűkítését az Alkotmánybíróság a szociálpolitikai paradigmaváltás előmozdítójának tekinti. A tanulmány a szociális jogok védelmén túlmutató problémaként azonosítja az aktuálpolitikai jellegű alkotmányozást, ami a hajléktalanok közterületen való tartózkodását tiltó jogalkotás alaptörvényi felhatalmazásával már a jogállamiságot is fenyegeti.

Bevezetés

Az Alaptörvény 2011. április 18-i elfogadásával lezárult alkotmányozási folyamat nem hagyta érintetlenül a szociális jogok szabályozását sem: jelentősen megváltoztak a szociális biztonságra, valamint az egészséghez való jogra vonatkozó szabályok, és új cikk megjelenése pótolta a lakhatás korábban hiányzó alkotmányos védelmét. Az alkotmányos szabályok újrafogalmazását számos tényező indokolhatja: a védelem erősítése, gyengítése, vagy éppen új területekre való kiterjesztése, esetleg az értelmezési gyakorlat esszenciájának alkotmányba foglalása. Az Alkotmány szociális rendelkezéseinek újraszabályozásakor e tényezők közül több is szerepet játszott. Az Alkotmány „lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot” rögzítő 70/D. §-ának (1) bekezdése például bizonyosan újrafogalmazásra szorult, mivel az ENSZ tagállamai közötti különbségekre reflektáló szövegezés nemzetállami keretek közt kezdettől fogva csak igen nehezen volt értelmezhető. Jól azonosíthatók az újraszabályozás mögötti politikai szándékok is, mint például a szociális jogok államcélá minősítése, vagy a korábban domináns, szatellitjogok által biztosított védelem intenzitásának csökkentése. Az Alaptörvény egyúttal új területekre is kiterjesztette az alkotmányos védelmet (a lakhatáshoz való, a génmódosítástól mentes mezőgazdasághoz vagy az egészséges ivóvízhez való jog).

Az elemzés az Alaptörvény életbelépése előtt kialakult alkotmánybíróági gyakorlat ismertetéséből kiindulva mutatja be, hogy a szövegváltozások és a hatásukra újraformálódó alkotmánybíróági értelmezés miként alakítják át a szociális jogok alaptörvényi védelmét. A tanulmányban a szociális jogok szűkebb értelmezésen alapuló fogalmát használom, tehát csak azokat a rendelkezéseket tekintem szociális jellegűnek, amelyeknek közvetlen újraelosztási céljuk van. (A gazdaságinak nevezett jogok alkotmányos szabályozása tehát nem képezi vizsgálatom tárgyát.)

A szociális biztonság garantálása körüli kérdőjelek

A szociális jogok alkotmányos deklarálására Magyarországon első ízben a sztálinista alkotmány elfogadásával került sor. Az Alkotmány 1949–72 közötti hatályos szövege még együtt kezelte a szociális jogok két, azóta már különvált területét, az egészség és a megélhetés védelmét. Az államszocializmus alkotmányozási megoldásaihoz híven a gazdasági, szociális és kulturális jogok az állampolgári jogokat és kötelezettségeket meghatározó – akkori számozás szerint VIII. – fejezet élén szerepeltek, hangsúlyozva e jogok elsődleges fontosságát polgári és politikai társaikhoz képest. Kiemelt fontosságuk ellenére az alkotmányszöveg csak az állam ellátási kötelezettségét rögzítette, azt is csak a dolgozókkal szemben, és az ellátásokra egyáltalán nem biztosított alanyi jogot:

47. § (1) A Magyar Népköztársaság védi a dolgozók egészségét és segíti a dolgozókat munkaképtelenségük esetén.

(2) A Magyar Népköztársaság ezt a védelmet és segítséget széles körű társadalombiztosítással és az orvosi ellátás megszervezésével valósítja meg.

Paradox módon a „dolgozók” kifejezést „állampolgárokra”, esetleg „mindenkire” cserélve ez a legkeményebb kommunista diktatúrában keletkezett szöveg, az alanyi szociális alapjogok biztosításától idegenkedő, piacközpontú állam alkotmányának a szövegében is szerepelhetne. Az Alkotmány 1972-es reformjával (1972. évi I. törvény) különválasztották a szociális és az egészségügyi jogok védelmét.

58. § (1) A Magyar Népköztársaság állampolgárainak öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk.

(2) A Magyar Népköztársaság az anyagi ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás keretében és a szociális intézmények rendszerével biztosítja.

Az ekkor hatályos rendelkezések csak az anyagi (értsd: pénzbeli) ellátásokhoz való jogot rögzítették, ami csak a szocialista haza állampolgárait illette meg, és őket is csak meghatározott állapotokra (öregségükre, betegségükre, munkaképtelenségükre) tekintettel.¹ 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, közelebről meg nem határozott szociális intézmények működtetését tekintette, vagyis a korabeli Alkotmány az ellátáshoz való jog általános jellegű meghirdetése mellett csak az állam feladatellátási kötelezettségét rögzítette, megvalósításának mikéntjét és a vele szemben álló egyéni jogosultságokat nem határozta meg.

Miközben az Alkotmányon belüli elhelyezésükkel a rezsim a szociális jogoknak a hagyományos emberi jogokkal (polgári és politikai) szembeni elsődlegességét igyekezett hangsúlyozni, addig az alkotmányos szabályozás ténylegesen szabad kezett biztosított a kormányzatnak a szociális ellátórendszer alakításában (Kuront idézi Ferge 1994: 4). A másodlagos jelentőségűnek titulált, a „szocialista társadalom érdekeivel összhangban gyakorolni”² követelt szabadságjogok a valóságban nem léteztek. Hiányuk virtualizálta a kontójukra meghirdetett szociális

¹ 58. § (1) bek.

² A korabeli számozás szerinti az 54. § (2) bekezdése így szólt: „A Magyar Népköztársaságban az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni; a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári köteleességek teljesítésétől.” Hogy értsük, mit is jelentett ez, olvassuk tovább az Alkotmányt! A 64. § rendelkezése szerint „a Magyar Népköztársaság a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően biztosítja a szólásszabadságot, a sajtószabadságot és a gyülekezési szabadságot. Az egyesülési jog gyakorlásának ajánlott módjáról az Alkotmány így rendelkezett: „A szocializmus rendjének és vívmányainak védelmére, a szocialista építőmunkában és közéletben való fokozott részvételre, a kulturális nevelőmunka kiszélesítésére, a nép jogainak és kötelesegeinek megvalósítására, a nemzetközi szolidaritás ápolására a dolgozók tömegszervezeteket és tömegmozgalmakat hozhatnak létre” [65. § (2) bek.].

jogokat is, hiszen a szabadságjogok gyakorlása nélkül a szociális jogok még elméleti szinten is kikényszeríthetetlenek maradtak.

Az 1989. évi átfogó alkotmányreform öndefiníciója³ szerint is a demokratikus berendezkedés kiépítését és a piacgazdaságba való átmenetet szolgálta. Meglepő hát, hogy az új alkotmányszöveg az alanyi alapjogként való értelmezés lehetőségét is nyitva hagyva a nyugati demokráciák államcélokat deklaráló pragmatizmusával szemben a nemzetközi deklarációk általánosságával és emelkedettségével rendelkezett az immár szociális biztonságként aposztrofált jogról. A szövegezés szokatlansága hozzájárult a 70/E. § alkotmánybíróági értelmezése körüli kezdeti bizonytalansághoz, és az alkotmánybírák közt a szociális biztonsághoz való jog tekintetében mutatkozó nézetkülönbségekhez. Ahogyan ezt utólag az Alkotmánybíróság karizmatikus elnöke, Sólyom László megfogalmazta: „még abban sem volt egyetértés, hogy a szociális biztonsághoz való jog alanyi jog-e, vagy csupán államcél” (Sólyom 2001: 660).

Szociális biztonság az Alkotmányban és az Alaptörvényben

A demokratikus átmenet alkotmánya megváltoztatta az alapvető jogok sorrendjét. Míg a korábbi szabályozásban a gazdasági, szociális és kulturális jogokat meghirdető rendelkezések az állampolgárok alapvető jogaival foglalkozó fejezet elején szerepeltek, és a polgári és politikai jogok felsorolása csak utánuk következett, addig a demokratizálódás és a gazdasági átalakulás idejére szánt új szabályozás megfordította ezt a sorrendet, s így 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, és a rájuk vonatkozó – egyes esetekben igen elnagyolt – rendelkezések csak az utolsó pillanatban kerültek be a szövegbe. Mindkét megoldás arra utal, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok az alkotmányreform során csupán másodlagos jelentőséggel bírtak. A kapkodás jeleit mutatta, hogy az Alkotmány végül elfogadott szövegében a szociális ellátásokkal két, egymással konkuráló rendelkezés is foglalkozott. A 17. § az Általános rendelkezések közt az államnak a rászorulókat gondozására való kötelezettségét rögzítette, míg a 70/E. § a magyar állampolgárok szociális biztonsághoz való jogáról beszélt.

17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

³ Az Alkotmány preambuluma szerint az átmeneti időre elfogadott Alkotmány célja a többpártrendszer, a parlamenti demokrácia és a szociális piacgazdaság kiépítésének elősegítése volt.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

Előbbiből az ellátásokra való alanyi alapjog aligha tűnt levezethetőnek: az állam feladatául csak azt tűzte, hogy „kiterjedt szociális intézkedésekkel” gondoskodjon a rászorulókról. Ebből sem az intézkedések jellegére, sem azok tartalmára nem lehetett messzemenő következtetéseket levonni. A 70/E. § ugyanakkor – 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.

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. 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 valóknak.⁴

Az Alkotmány szövegének szüksévszerűsége miatt az Alkotmánybíróság feladata lett a szociális biztonsághoz való jog tartalmának meghatározása. Ezt ugyancsak megnehezítette, hogy a nemzetközi jog rendelkezései más dimenzióban, a gazdasági fejlettség igen eltérő fokán álló országok egymás közti relációjára vonatkoztatva használják a „szociális biztonság” fogalmát, a társtudományok pedig eddig nem alakítottak ki egyöntetű, a jogászok által elfogadott értelmezést. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) egyik, a témával foglalkozó jelentése szerint⁵ a szociális biztonság a legszélesebb értelemben vett biztonság iránti igényekre adott válasz. Adrian Sinfield a szociális biztonságot azzal az állapottal azonosítja, amikor az egyén teljes körű védelemben részesül a jólétét biztosító források elvesztésével szemben. Értelmezése szerint a szociális biztonság fogalma a szociális védelem hagyományos területein túl a vállalati (foglalkozási) és a pénzügyi (adóügyi) jóléti intézkedésekre is kiterjed (Sinfield 1989: 3). Pieters (1993) megközelítése szerint a szociális biztonság a politikai közösség által a tagjai részére a társadalmi szolidaritás folyamatai révén a gazdasági veszteségek és meghatározott költségek veszélyével szemben nyújtott védelem (Pieters 1993: 4–5). A hazai szociálpolitikai irodalom meghatározásai alapvetően az abszolút, illetve

⁴ Lásd „Kommentár a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényhez” *Complex DVD Jogtár* [2007. december 31-i állapot] 8. §. 1.4. alpont.

⁵ International Labor Organization (2010).

a relatív szociális biztonság közti különbséget hangsúlyozzák.⁶ Ez a fogalompár valószínűleg a szociális biztonság alkotmányos fogalmaként is használható lenne. A szociális biztonsághoz való jogot államcélként tekintve ez az abszolút biztonság esetében egy olyan minimumszint biztosítására való törekvés elvárását jelentené, ami alá egyetlen polgár életszínvonala sem zuhanhat, a relatív biztonság pedig a korábbi jövedelemmel arányos kompenzáció biztosítását szolgáló erőfeszítésre kötelezne a járulékfizetésen alapuló ellátások tekintetében. Alkotmányos jogosultságként való elfogadásuk esetében a két fogalom az ellátások elvárható mértéke tekintetében adhatna iránymutatást.

A szociális biztonságra való jog értelmezése – az alkotmányértelmezés korszakai

A szociális biztonság alanyi alapjoként való elismerésének elutasítása

Az 1990–94 közti időszakban az Alkotmánybíróság teljes ülésein elfogadott határozatok lényegében Sólyom László 1990 decemberében leírt – akkor még különvéleményként megjelenő – érvelését ismételték:

„A 70/E. §-nak az a rendelkezése, amely szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz, nem ad senkinek alanyi jogot a 'szociális biztonságra', minthogy jogi igények ilyen általánosságban nem is definiálhatók. A vonatkozó alanyi jogokat a törvényhozásnak és a bírói gyakorlatnak kell meghatároznia. Megállapítható, hogy a szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó.”⁷

Ezzel szemben az Alkotmánybíróság háromfős tanácsa úgy vélte, hogy:

„Azzal, hogy az Ör. [a vizsgálat tárgyát képező önkormányzati rendelet] vitatott rendelkezése önmaguk létfenntartásáról más módon gondoskodni nem tudó személyeket kizár az átmeneti segélyre jogosultak köréből, az Alkotmányban szabályozott alapvető jogot sért.”⁸

Abból, hogy az Alkotmány nem, vagy csak kivételesen biztosít alanyi jogot az ellátásokra, még egyáltalán nem következik az, hogy az államnak ne lenné-

⁶ Az abszolút szociális biztonság olyan életszínvonalat jelöl, ami alá a társadalom egyetlen tagja sem csúszhat, ez tehát az adott társadalomban minimális megélhetést biztosító ellátások köre. A relatív szociális biztonság „azt az igényt fejezi ki, hogy valamilyen társadalmi 'kockázat' bekövetkezésekor (...) az egyén/család életszínvonala ne süllyedjen túlságosan nagyot”, aminek a jövedelemarányos juttatásokat kínáló társadalombiztosítási ellátások tesznek eleget (Zombori 1995: 96–97).

⁷ Lásd: 31/1990. (XII. 18.) AB hat., 2093/B/1991. AB hat., ABH 1992, 546–547; 32/1991. (VI. 6.) AB hat., ABH 1991, 146, 143; 600/B/1993. AB hat., ABH 1993, 671–672 és 26/1993 (IV. 29.) AB, ABH 1993, 196.

⁸ 38/1994. (VI. 24.) AB hat., ABH 1994, 429, 432.

nek alkotmányosan ellátandó kötelezettségei ezen a területen. Az alanyi jogok kérdése körüli nézetkülönbségek miatt ezért az Alkotmánybíróság értelmezési tevékenységének fókuszába egyre inkább az állami kötelezettségek meghatározása került. Az államnak a szociális biztonsággal összefüggésben ellátandó feladatait a 70/E. § (2) bekezdése határozta meg. Az Alkotmánybíróság szerint az ebből származó kötelezettségeinek az állam akkor tesz eleget, „ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalmpolitikai céljait.”⁹ A megfogalmazásból kitetszik, hogy a jog biztosítása tekintetében az államot elsősorban intézményfenntartási kötelezettség terheli, amit az Alkotmány csak általánosságban rögzített. Erre alapozva az Alkotmánybíróság úgy látta, hogy a gazdasági környezet változására reagálva a szociális ellátórendszer egyes ellátásai átalakíthatók vagy akár meg is szüntethetők, az ilyen kormányzati intézkedések önmagukban nem minősülnek alkotmányellenesnek. A későbbiekben egy, a nyugdíjak indexálásával kapcsolatos beadványt vizsgálva az Alkotmánybíróság az állam kötelezettségeként azonosította egy olyan nyugdíjmelési mechanizmus működtetését, ami biztosítja, hogy a gazdaságban zajló folyamatok, valamint a megélhetési költségek jelentős változásai ne veszélyeztessék a társadalombiztosítási nyugdíjak biztosítási jellegét. A testület ugyanakkor nem tekintette alkotmányossági kérdésnek azt, hogy e követelménynek a jogalkotó miként (az inflációt, vagy a béremelkedést alapul vevő indexálással) tesz eleget.¹⁰

Az alkotmányos védelem szatellitjogokra épülő rendszere

A szociális jogok megítélése tekintetében egyre merevedő frontvonalak lebontását végül az 1995-ös Bokros-csomag szociális megszorító intézkedéseinek alkotmányossági vizsgálata kényszerítette ki, hiszen a hűsbavágó kérdésekben hozott alkotmánybírósági döntések legitimitását alapvetően kérdőjelezte volna meg, ha azok csupán minimális többséggel születnek. A bírák a szociális jogok alkotmányos védelmének új módszertana mentén úgy jutottak konszenzusra, hogy a 70/E. § rendelkezéseinek közvetlen értelmezése helyett a védelem hangsúlyát a szatellitjogok teljesülésének számonkérésére helyezték. Ennek eredményeként alapjogvédelmi analógiákat (a társadalombiztosítási ellátások tulajdonjogszerű védelme), illetve alkotmányos alapelveket (szerzett jogok védelme a jogbiztonság követelményének részeként) kezdtek alkalmazni a szociális biztonsággal kapcsolatos igények védelmére. Ezzel a megoldással úgy lehetett a szociális ellátórendszer hatékony alkotmányos védelmét biztosítani, hogy az Alkotmánybíróság félretehette azok alanyi jogi jellegének tisztázását (Balogh 2005: 365).

⁹ 43/1995. (VI. 30.) AB hat., ABH 1995, 188, 192.

¹⁰ 39/1999. (XII. 21.) AB hat., ABH 1999, 325, 342.

Bizonytalan elmozdulás a szociális biztonságra való alanyi jog elismerése felé

A '90-es évek végén újabb fordulat következett be a 70/E. § értelmezésében. A kormányzat tanult a korábbi leckéből, és kényszerűen ügyelt a követelmények betartására, így erre vonatkozó beadványok hiányában a jogbiztonság és a tulajdonvédelem szempontjai az 1990-es évek végén az ítélkezési gyakorlatban már nem jelentek meg hangsúlyosan.¹¹ A 32/1998. (VI. 25.) AB határozattal az értelmezés iránya a szociális biztonsághoz való jognak alanyi jogként való elismerése felé mozdult, bár, ahogyan Sonnevend megjegyzi, nem volt egyértelmű, hogy „egy alkotmányban garantált szociális jogból, vagy pedig ennek a szociális jognak és egy klasszikus alapjognak [az emberi méltósághoz való jognak] az együttes értelmezéséből fakad-e a levezetett szubjektív jog” (Sonnevend 2000: 360). A határozatban fontos új elemként megjelent az ellátási minimumok tartalmára utaló mondat is (Balogh 2005: 366). Az új értelmezés lényegét a testület egy mondatban foglalta össze: „a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi garantálását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához” (Sonnevend 2000: 362). Az Alkotmánybíróság ezzel új megközelítési lehetőségeket nyitott ön maga számára a szociális biztonságból fakadó részjogosultságok és a velük szemben álló állami kötelezettségek megítélése tekintetében. Sonnevend arra hívja fel a figyelmet, hogy ezzel két új megközelítés alkalmazása vált lehetségessé: egy olyan, amikor a létminimumhoz való jog elismerése mellett az Alkotmánybíróság annak konkretizálását – a fogyasztási szükségletek figyelembevételének kötelezettsége mellett – átengedi a kormánynak, és egy másik, amikor saját maga vállal szerepet annak eldöntésében, hogy mi képezi az emberhez méltó élet nélkülözhetetlen feltételeit (uo.). Utóbbi esetben az Alkotmánybíróság álláspontja válhatott volna a törvényi szabályozás alkotmányos mércéjévé. Az Alkotmány hatályban létének hátralévő ideje alatt ez a kérdés nem dőlt el végleg és egyértelműen. A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban a testület felfüggesztette eljárását, és a törvényalkotásban közreműködő szervektől várt vizsgálati eredmények alapján kívánta eldönteni, hogy a jogszabályi rendelkezések valóban biztosították-e megélhetési minimumot. Az ügyet lezáró alkotmánybírósági határozat végül csak majd egy évtizeddel később, 2007-ben született meg, amikor a Szociális törvénynek a panaszosok által kifogásolt rendelkezését többször módosította a jogalkotó. E jogszabályváltozásokra tekintettel az Alkotmánybíróság úgy szüntette meg az eljárást, hogy érdemben nem foglalt állást arról, teljesíti-e (teljesítette-e) az ellátórendszer a létminimum biztosításának követelményét.¹² Ezt nehéz másként értelmezni, mint úgy, hogy az Alkotmánybíróság elhárította magától annak felelősségét, hogy alkotmányos mér-

¹¹ Amint arra Balogh felhívja a figyelmet, „a társadalombiztosítás terén a tulajdonvédelmi szempontok utoljára 1999-ben kaptak hangsúlyt”, míg „az 1995-ös döntéssorozat másik fő eleme – a jogbiztonság útján érvényesített szerzett jogok védelmének elve – a későbbiekben hangsúlytalan maradt” (Balogh 2005: 366).

¹² 28/2007. (V. 17.) AB végzés

cékhez igazítottan megbecsülje az ellátórendszer teljesítményét. Ehelyett megelégedett annak konstataásával, hogy a rászorulóknak amellet, hogy a korábbinál némileg magasabb összegű alapellátást (rendszeres szociális segélyt) kaphattak, számos további „szociális ellátást és szolgáltatást vehetnek még igénybe (pl. lakásfenntartási támogatás, gáz- és távhőtámogatás, adósságkezelési szolgáltatás, közgyógyellátás, gyógyszer-támogatás, mozgáskorlátozottok kedvezményei, fogyatékosok támogatása, gyermekvédelmi támogatások stb.).”¹³ Ezzel az Alkotmánybíróság hallgatólagosan átengedte a kormánynak a megélhetési minimumot biztosító ellátások mércéjének meghatározását. Ugyanakkor a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatra tekintettel az Alkotmány hatályban léte alatt mindvégig fennállt annak legalább az elvi lehetősége, hogy az Alkotmánybíróság érdemi kontrollra szánja el magát. Ezt támasztja alá, hogy a szociális biztonsághoz való jogra hivatkozó beadványok megítélésekor a szociális jogok alanyi jogi jellegét tagadó és a szatellitjogokat segítségül hívó megállapítások mellett a bíróság folyamatosan hivatkozott a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban meghatározott követelményre is.

Az ítélkezési gyakorlatot összegezve az állapítható tehát meg, hogy miközben a testület a szociális biztonsághoz való jogra nem alapjogként, hanem pusztán állami kötelezettségként tekintett, és a szociális jogalkotás alkotmányos korlátait az Alkotmány más rendelkezéseiből vezette le, határozatainak egy része nyitva hagyta a szemléletváltás lehetőségét. Az ezzel kapcsolatos bizonytalanságot az Alaptörvény elfogadása szüntette meg a szociális biztonságra vonatkozó alkotmányos szabályok átírásával.

A szociális biztonság megteremtése mint államcél

A szociális jogok alkotmányos szabályozásának átalakítása már az alkotmányozás 2010-ben induló folyamatában, de még az Alaptörvény hatályba léptetése előtt megkezdődött az Alkotmány 70/E. §-ának új, (3) bekezdéssel történő kiegészítésével. Ez a módosítás már előrevetítette az Alaptörvénnyel bevezetett és annak módosításaival azóta megszokottan alkalmazott gyakorlatot, hogy az alkotmányos szabályozás egyre kevésbé biztosítékok létesítéséről, mint inkább éppen azok aktuálpolitikai szándékokat szolgáló kiiktatásáról szól. A 2011. június 15-től hatályba lépő változtatás egyik fő célja a korábban megszerzett korhatár előtti nyugdíjak csökkentésének és visszavételének (szociális ellátás alakításának) lehetővé tétele volt, ami az alkotmányértelmezési gyakorlat szerint az ellátások tulajdonszerű védelmének, illetve a szerzett jogok védelmének elvébe ütközhetett volna. Az új rendelkezés viszont azzal, hogy az Alkotmányban rögzítette e lépések megtételének lehetőségét, felfüggesztette a korábbi alkotmánybírói érvelés érvényességét.

¹³ ABH 2007, 1035. Hasonló döntés született a végzésben hivatkozott 577/B/1997 AB határozatban is (ABK 2006. július–augusztus, 569).

70/E. § (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 személynek 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 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény jelentősen átfogalmazta a szociális biztonság alkotmányos védelmére vonatkozó szabályokat. A XIX. cikk négy bekezdésnyi terjedelemben foglalkozik a szociális ellátórendszer alkotmányos szabályainak meghatározásával. A szociális ellátásokra vonatkozó rendelkezések megújításának legalább két célja azonosítható. Egyfelől jelzi a szociális biztonság lehetséges értelmezési mezőjének szűkítésére való törekvést, másfelől pedig azt, hogy az alkotmányozó az Alaptörvényt aktuálpolitikai céljai támogatására kívánja használni, az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdésének bevezetésével már tesztelt módon, vagyis úgy, hogy az Alaptörvény rendelkezéseivel zárja ki egyes kormányzati döntések alkotmányossági felülvizsgálatát (magánnyugdíj-pénztári rendszer felszámolása, az ellátások igénybevételének a közösség számára hasznos magatartáshoz kötése). Az Alkotmánybíróság érvelése szerint az újraszabályozás célja egyfajta szociálpolitikai paradigmaváltás elérése volt.¹⁴ Ezt a XIX., továbbá az O) és N) cikkek¹⁵ együttértelmezésével támasztotta alá a testület: „a gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az államadósság csökkentése, mint elsődleges rövid távú államcél megjelölése. Ennek számos – rendes körülmények között – méltányos és jogos igényt és törekvést alá kellett rendelni”.¹⁶

A paradigmaváltást szolgálja a szociális biztonság jogosultság alapú értelmezési lehetőségének bombabiztos kizárása is: „a fenntartható gazdasági fejlődés és a fokozatosan romló demográfiai helyzet a szociális biztonság felfogásának és alkotmányos szabályozásának új alaptörvényi megfogalmazásához vezetett. A korábbi Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése által kinyilvánított elbánást (amelyet számosan ’állampolgári jognak’ tekintettek, és amelyet az állam a valóságban csak egyre alacsonyabb szinten volt képes nyújtani, aminek még így is jelentős szerepe volt az ország eladósodásában) a 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény a valós lehetőségekhez igazította.”¹⁷ Az indokolás inkább a megújuló összetételű Alkotmánybíróság szociális jogokkal szembeni aggasztóan elutasító

¹⁴ 23/2013. (IX. 25.) AB hat. [45]–[59] bek.

¹⁵ Az Alaptörvény O) cikkének szövege: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”. Az N) cikk (1) bekezdése szerint: „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.”

¹⁶ Uo.: [47] bek.

¹⁷ Uo.: [45] bek.

attitűdjét, mintsem a korábbi alkotmányértelmezési, vagy szociális jogalkotási gyakorlat beható ismeretét tükrözi, hiszen állampolgári jogként védett ellátásokat a magyar ellátórendszer az Alkotmány hatálya alatt sem ismert.

A fentiekben körülírt változások közül a legszembeszökőbb az, hogy a XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonság megteremtésének igénye már nem jogként aposztrofálva, hanem csupán államcélként jelenik meg.

XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékos-ság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatás-
ra jogosult.

Az új szöveg ezzel a megfogalmazással kizárja a szociális biztonság alanyi jogként való értelmezésének 1998-ban megnyitott lehetőségét. A magyar állampolgároknak így többé az elvi lehetőségek szintjén sincs „joguk” a szociális biztonságra, be kell érniük azzal az ígérettel, hogy az állam törekszik majd arra, hogy megteremtse szociális biztonságukat. Az Alaptörvény szövege tartózkodik az olyan megfogalmazásoktól is, amiből az Alkotmánybíróság esetleg az állami kötelezettség konkrét tartalmára és mértékére következtethetne: az állam a korábbi szabályozással ellentétben nem „a megélhetésükhöz szükséges ellátás”, hanem „a törvényben meghatározott támogatás” biztosítására kötelezett. Ezt az értelmezést osztja az Alkotmánybíróság is:

„...az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz (...) [a XIX. cikk (1) bekezdésének első mondata] a 'törekszik' kifejezéssel egyértelműen deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Ez összhangban az Alaptörvény [kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodást előíró] N) cikkével... mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, hogy (...) az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne. A második mondat azon kitétele, miszerint az állampolgárok még egyes speciális esetekben (...) is csak 'törvényben meghatározott' mértékű támogatásra jogosultak, ezt erősíti meg; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg.”¹⁸

¹⁸ 3217/2014. (IX. 22.) AB hat. [24] bek. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C1F5BCCFECB1B23BC1257CB60058A7C1?OpenDocument>. (utolsó letöltés: 2014. 11. 12.)

Az ellátások biztosítását indokoló helyzetek felsorolása nagyban hasonlít az Alkotmányra, de egy apró, központosási jelbeli változtatás nyomán az államra háruló feladatok köre mégis jelentősen szűkül az új szabályozással. Míg ugyanis az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének két mondatrészét pontosvessző választotta el, addig az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése két mondatból áll. Noha az Alkotmánybíróság testületileg nem foglalkozott az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésében szereplő két mondatrész viszonyának vizsgálatával, aligha cáfolható Kilényi Gézának a 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében megfogalmazott érvelése, ami szerint a két mondatrészt elválasztó pontosvessző a szöveg nyelvtani értelmezése szempontjából csak azt jelentheti, hogy az állami kötelezettségek alapját képező kockázatok felsorolása példálózó jellegű.¹⁹ Az Alaptörvényben szereplő felsorolás ugyanakkor azzal, hogy önálló mondatként került megfogalmazásra, a korábbi példálózó jellegű felsorolást taxatívva alakítja át. Míg tehát a 70/E. § (1) bekezdésének második mondatrésze értelmezhető volt úgy, hogy a szociális biztonsághoz való jog a felsorolásban nem szereplő kockázatok bekövetkezése esetén is megilleti az állampolgárokat (pl. a felsorolásban nem szereplő anyaság, vagy éppen önhiba miatt bekövetkező munkanélküliség esetén), addig az új rendelkezés alapján alkotmányos védelemben csak a felsorolt kockázatokkal szembesülő állampolgárokat kell részesíteni. A felsorolásban szereplő kockázatok köre is változott: kikerült onnan az öregség, és szerepel benne az anyaság. (A nyugellátásokra vonatkozó rendelkezésekkel az öregség esetére járó ellátás továbbra is alkotmányos védelem tárgyát képezi.)

A fogalmak bizonytalansága miatt nehezen értelmezhető változtatás az, hogy a XIX. cikk (2) bekezdése a szociális biztonság megteremtésének eszközeként már nem nevesíti a társadalombiztosítást, helyette a „szociális intézmények és intézkedések rendszeréről beszél”.

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

Az Alkotmány 70/E. §-ának (2) bekezdése szerint az állam „az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével” próbálta megvalósítani. Az Alkotmánybíróság a 70/E. §-ának két bekezdését egymásra vonatkoztatva határozottan megkülönböztette egymástól egyfelől a társadalombiztosítás, másfelől a szociális intézmények rendszerét, utóbbit a társadalombiztosításon kívüli, alapvetően rászorultsági alapon, segélyként járó

¹⁹ ABH 1993, 196, 204.

ellátásokkal azonosítva.²⁰ Amennyiben az alkotmányozó nem mozgott kellő otthonossággal a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő fogalmak világában, és a szövegezéskor egyszerűen csak figyelmen kívül hagyta a fogalmak közt mutatkozó különbséget (a társadalombiztosítást a „szociális intézmények” egyikének tekintve), úgy a változtatás csupán a szöveg egyszerűsítését szolgálja. Ezt a megközelítést erősíti, hogy a XIX. cikk (2) bekezdése a szociális biztonságot az (1) bekezdésben megjelölt „más rászoruló” tekintetében kívánja megteremteni. A megfogalmazás ugyanakkor lehetővé teszi a rendelkezés olyan interpretációját is, amiből az következik, hogy még az (1) bekezdésben felsorolt csoportok tagjait is csak rászorultságukra tekintettel kell ellátásban részesíteni. A szociális biztonság fogalma így összemosódhat a rászorultságával, amiből az következhet, hogy a szociális ellátások alaptörvényi védelme csak egyfajta rászorultsági küszöbig terjed. Egy ilyen értelmezés elfogadása messzemenő hatással lehet a szociálpolitikára és a szociális jogalkotásra, mivel gyengítheti, rosszabb esetben megszüntetheti a jövedelemarányos ellátások alkotmányos védelmét, vagy más olvasatban mentesítheti az államot a társadalombiztosítási rendszer működtetésének alkotmányos kötelezettsége alól, lehetőséget teremtve a szociális ellátórendszer rászorultsági elvű átalakítására.

A XIX. cikk (3) bekezdésének rendelkezései kifejezetten aktuálpolitikai töltetűek, mivel alkotmányjogilag igyekeznek körülbástyázni a jogok és kötelezettségek viszonyának újradefiniálását a szociális jogalkotásban.

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

Az alaptörvényi szabályozás a segélyezési rendszer kötelezettségorientált átalakítása előtt nyitja meg az utat, hiszen kizárja, hogy alkotmányos aggályokat lehessen megfogalmazni a segélyek munkához vagy bármely más, hasznosnak ítélt tevékenységhez kötésével szemben. Ezt támasztja alá, hogy a jogalkotó az Alaptörvény kihirdetését követően nem sokkal már élt is a számára megnyíló lehetőséggel, ekkor a Szociális törvény módosításával felhatalmazta az önkormányzatokat arra, hogy az aktív korúak segélyezését helyi rendeletalkotással

²⁰ „A 70/E. § szövegének, (1) és (2) bekezdésének egymásra vonatkoztatott vizsgálata arra enged következtetni, hogy az (1) bekezdésben felsorolt esetek – figyelemmel a (2) bekezdésre – két csoportra oszthatók. Egyfelől minimális tartalmi követelményként előírja az Alkotmány, hogy az állam a szociális biztonsághoz való jog alapján megszervezze a társadalombiztosítást, másfelől pedig a szociális intézmények rendszerét. Az előbbi a társadalombiztosítás mai vegyes rendszerében értelemszerűen legalábbis részben járulékfizetésen alapul és biztosítási jellegűt is magán visel... A szociális intézmények, a szociális segélyezés rendszere másfelől – figyelemmel az Alkotmány 17. §-ára is – rászorultsági szempontot előtérbe helyező, alapvetően nem járulékfüggő, hanem hátrányos életkörülmények objektív beállítával mintegy automatikusan igénybe vehető, a szolidaritási elven nyugvó, az állami költségvetési szerepvállalást közzéppontba állító szolgáltatásokat nyújtó intézményrendszert jelent.” [56/1995. (IX. 15.) AB hat., ABH 1995, 276]

a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására irányuló kötelezettség teljesítésétől tegyék függővé.²¹

A XIX. cikk (4) bekezdésének első mondatrésze ugyancsak aktuálpolitikai ízü, mivel megakadályozza az Alaptörvény elfogadását alig fél évvel megelőzően felszámolt kötelező magánnyugdíj-pénztári rezsim visszaállítását.

XIX. cikk (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.

Aggályos továbbá, hogy a bekezdés rögzíti a „szolidaritáson alapuló egységes nyugdíjrendszer fenntartásának” követelményét. A megfogalmazás az Alkotmány rendelkezéseire képest szűkíti az állam mozgásterét, hiszen az csupán az állam intézményfenntartási kötelezettségét írta elő, de azt már nem, hogy a nyugdíjrendszernek milyennek (államinak vagy magánnak, esetleg a kettő ötvözetének) kell-e lennie. A rendelkezés értelmezhető a szolidaritási és biztosítási elv hagyományos dichotómiájának elvetéseként, vagyis úgy, hogy e rendelkezés lehetővé teszi a befizetett járulékok összegétől független, akár mindenki számára azonos összegű nyugellátást biztosító nyugdíjrendszer kialakítását. A bekezdés második mondata azokat a megoldásokat részesíti alkotmányos védelemben, amelyek alapján a nők életkori kedvezményeket kaphatnak a nyugdíjrendszerben. Ennek rögzítését talán azért érezte szükségesnek az alkotmányozó, hogy az efféle intézkedések ne legyenek támadhatók a törvény előtti egyenlőség követelményének megsértésére történő hivatkozással.

A 2010 utáni jogalkotás alkotmánymódosítás nélkül is csökkentette a szociális jogok szatellitjogok által biztosított, korábban igen nagy szerepet játszó védelmét. A társadalombiztosítási ellátások járulékfizetéstől való részleges elválasztásával (a járulékok egy részének adóvá alakításával) a kormányzat 2011-ben olyan útra lépett, ami megkérdőjelezheti a szociális ellátások tulajdonszerű védelmét. Míg ugyanis a járulékfizetés konkrét ellenszolgáltatásra tekintettel történik, addig az adóknál nincs ilyen összefüggés. Félő ezért, hogy a társadalombiztosítási járulékok szociális hozzájárulási adóvá alakítása elősegítheti azt, hogy az Alkotmánybíróság megvonja a tulajdonszerű védelmet az ily módon túlnyomórészt már adóból finanszírozott ellátásoktól. (2012 óta csak a munkavállaló fizet a bruttó bér 18,5 százalékát kitevő társadalombiztosítási járulékot. A munkáltatók a bruttó bér 27 százalékának megfelelő összeget már nem járulékként, hanem szociális hozzájárulási adó címén kell, hogy megfizessék.) A járulékok és az ellátások

²¹ Az Alaptörvényt 2011. április 15-én fogadta el az Országgyűlés. A Szociális törvény említett módosításáról a 2011. június 19-én kihirdetett 2011. évi CVI. törvény rendelkezett úgy, hogy a módosítások az Alaptörvénnyel egyszerre lépjenek hatályba.

közi kapcsolatot tovább gyengíti a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról és ezen ellátások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény módosítása is, aminek új, 2. § (6a) bekezdése szerint „a társadalmi szolidaritás elvének megfelelően – a szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, valamint az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása érdekében – törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését egészben vagy részben megillető olyan fizetési kötelezettséget is megállapíthat, amelyek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet.”

Az egészség védelméhez való jog

Az egészség védelméhez való jogot – a munkaképtelen dolgozók szociális ellátásokra való jogával együtt – az 1949. évi sztálinista alkotmány hirdette meg. Ahogy azt már jeleztem, a korabeli szöveg e jog alanyaiként kizárólag a dolgozókat jelölte meg, és a szöveg egyéni jogosultságok helyett csupán az állam kötelezettségvállalásáról rendelkezett. Az 1972. évi alkotmánymódosítás nyomán a szöveg az élet, a testi épség és az egészség védelmét már állampolgári jogként tételezte, és nevesítette a jog biztosításához szükséges állami intézkedéseket:

57. § (1) A Magyar Népköztársaságban az állampolgároknak joguk van az élet, a testi épség és az egészség védelméhez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Népköztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, az emberi környezet védelmével valósítja meg.

1989-ben az országgyűlés jelentős változtatással az alábbi rendelkezéseket illesztette az Alkotmány akkor megújított szövegébe:

70/D. § A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

A szövegezés az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 12. cikkének 1. bekezdését idézi, ami szerint „az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát arra, hogy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze”. Az Egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdése ugyanakkor egyértelművé teszi, hogy az Egyezségokmányban foglalt jogok alapvetően programnormák; teljes megvalósulásukat a csatlakozó országoknak csak fokozatosan kell biztosítaniuk. Ezzel szemben a magyar alkotmányozó csak a jogot hirdető bekezdést vette át anélkül, hogy hasonló értelmező rendelkezést fűzött volna a szöveghez. Ezáltal a két, egyébként igen hasonló szöveg jelentése nemzetközi, illetve nemzetállami kontextusban eltér egymástól. A „lehető legmagasabb testi és lelki egészség” nemzetközi viszonylatban a jog

biztosítása érdekében elvárt intézkedések viszonylagosságát emeli ki, vagyis azt, hogy az egyes országok a tőlük ténylegesen kitelő intézkedések megtételére kötelesek. Ezzel az ENSZ tulajdonképpen elismeri, hogy nincs helye egységes mérce alkalmazásának a különböző gazdasági fejlettségű országok tekintetében. Nemzetállami keretek között ugyanez a szövegezés eltérő jelentéssel bír, hiszen más országgal való összevetés hiányában azt sugallja, hogy a rendelkezés célja az ellátások alkotmányos mértékének meghatározása. Annak ismeretében, hogy ellátási mértékek meghatározásáig az államszocializmus alkotmánya sem merészkedett, a szövegezésnek az a módja meglehetősen idegenül hatott egy, a piacgazdaságra éppen áttérni készülő ország alkotmányában. A szabadon választott Országgyűlés megalakulása után nem sokkal kiegészítette a szöveget egy, az állam ellátási feladatait rögzítő bekezdéssel:

70/D. § (2)²² Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

Az AB értelmezése szerint a két bekezdés egymás közti viszonyában az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése az alkotmányos jog alanyi oldalát, a 70/D. § (2) bekezdése pedig annak objektív (intézményi) oldalát határozza meg. Az AB álláspontja szerint a két bekezdést együtt kell értelmezni, ebből következően az állam intézményvédelmi kötelességének alapját a 70/D. § (1) bekezdésének rendelkezései képezik.²³

A 70/D. § értelmezésének korszakai

Az alkotmányos rendelkezések alanyi jogi jellegének elutasítása és az állami kötelezettségek szintjének meghatározása

A szöveg ismeretében az alkotmányértelmezésnek először azt kellett tisztáznia, hogy lehetséges-e az Alkotmány rendelkezéseinek alanyi alapjogot keletkeztető értelmezése. Az Alkotmánybíróságnak a kérdésre adott válasza kezdettől fogva alapvetően nemleges volt: a bírák a 70/D. §-ának (1) bekezdését alanyi jogokat csak kivételesen keletkeztető, erősen relatív állami kötelezettségek forrásának tekintették, és a határozatok indokolásában visszatérően úgy érveltek, hogy „a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog (...) önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen.”²⁴ Ebből következően az Alkotmánybíróság nem tekintette alkotmányellenesnek azt, hogy a szabályozás nem biztosította az egészségügyi ellá-

²² Megállapította: 1990. évi XL. törvény 47. § (2). Hatályos: 1990. VI. 25-től.

²³ 36/2007. (VI. 6.) AB hat., ABK 2007. 6, 499, 508.

²⁴ 56/1995. (IX. 15.) AB hat., ABH 1995, 260, 270; 261/B/1997. AB hat., ABH 1998, 689, 692–693.

tások alanyi jogú igénybevételét, és a hozzáférést mindig további – biztosítási vagy szociális igazgatási – jogviszony léteéhez kötötte.

Az 70/D. § két bekezdésének viszonyára tekintettel ugyanakkor az alanyi jogi jelleg elutasító értelmezés nem mentesítette az államot a 70/D. § (2) bekezdésében foglalt, az egészségügyi ellátások biztosításával kapcsolatos alkotmányos kötelezettségeinek teljesítésétől, melyek mércéjéül a 70/D. § (1) bekezdése (a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészség elérése) szolgált. Az Alkotmánybíróság 1996-ban rögzítette azt, hogy értelmezése szerint e „lehető legmagasabb szint” nem az orvostudomány mindenkori fejlettségére, hanem a nemzetgazdaság teherbíró képességére utal. Az államilag biztosítandó egészségügyi ellátások „kritikus nagyságát”, vagyis az alkotmányellenességet okozó ellátási minimumot azonban a testület „csak egészen szélső esetekre korlátozottan” ismerte el, vagyis gyakorlatilag kiüresítette a tetszetősen hangzó jelzős szerkezetet. Alkotmányellenes helyzetnek így az Alkotmánybíróság csupán azt tekintette, ha „az ország egyes területein az egészségügyi ellátórendszer vagy az orvosi ellátás teljesen hiányozna”.²⁵ E megszorító értelmezés következményeként a kormányzat szinte teljesen szabad kezet kapott az egészségpolitika alakításában, amit tetézt, hogy az Alkotmánybíróság még az egészségügyi intézményrendszer létrehozásának, fenntartásának és működtetésének állami kötelezettségét sem látta az Alkotmányból levezethetőnek. A testület szerint ugyanis: „a szükséges ellátás megszervezésének módja, az intézményrendszer működtetése, tovább ezek finanszírozási technikái az Alkotmány rendelkezéseinek körén kívül esnek”.²⁶ E megkülönböztetés szerint az állam feladata csupán annyi, hogy megszervezze az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás rendszerét, illetve biztosítsa az ellátórendszer működtetéséhez nélkülözhetetlen jogi és gazdasági környezetet. Az alkotmányosság mércéje az ellátások mindenki számára való hozzáférhetősége lett, vagyis az, hogy „a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki se maradjon ellátatlanul”.²⁷ E kötelezettség az Alkotmánybíróság szerint a nemzetbiztonság teherbíró képességének, valamint az állam és a társadalom lehetőségeinek figyelembevételével terheli az államot, miközben magában foglalja azt, hogy az állam törvényalkotással a testi és lelki egészség egyes területein alanyi jogokat határozzon meg.²⁸

A szatellitjogok szerepének elismerése az egészséghez való jog védelmében

Mivel Magyarországon az egészségügyi ellátások hagyományosan a társadalombiztosítás részét képezik, a kilencvenes évek közepén az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok alkotmányos alapjául részben az Alkotmány 70/E. §-a, illetőleg az alkotmányos tulajdonvédelem követelménye szolgál. Ezzel a kormányzati intézkedéseknek megjelent egy tényleges és számon kérhető alkotmányos korlátja,

²⁵ 54/1996. (XI. 30.) AB hat., ABH 1996, 173, 186–187.

²⁶ 54/1996. (XI. 30.) AB hat., ABH 1996, 173, 189–190.

²⁷ 77/1995. (XII. 21.) AB hat., ABH 1995, 390, 396.

²⁸ 54/1996. (XI. 30.) AB hat., ABH 1996, 173, 198.

hiszen nyilvánvalóvá vált, hogy az egészségbiztosítási ellátások átalakítása vagy megszüntetése csak az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjainak tekintetbe vételével lehetséges.²⁹ A kormányzat döntési szabadságát a Bokros-csomag alkotmányossági vizsgálata során kidolgozott új módszertan másik eleme, a jogbiztonság követelményének teljesítése is korlátok közé szorította, amit jelzett, hogy a testület a gazdasági stabilizációról szóló 1995. évi XLVIII. törvény 81. §-át azért nyilvánította alkotmányellenesnek, mert az a táppénz-finanszírozás terheit kellő felkészülési idő biztosítása nélkül kívánta áthárítani a munkáltatókra.³⁰

Az egészséghez való alkotmányos jog alanyi oldalának korlátozott elismerése és az állami kötelezettségek tartalmának meghatározási kísérletei

Hasonlóan ahhoz, ahogyan az a szociális biztonsághoz való joggal történt, az Alkotmánybíróság 1998-ban a 70/D. § (1) bekezdésének rendelkezését is együtt értelmezte az emberi méltósághoz való joggal, és megállapította, hogy az egészséghez való jognak léteznek az intézményvédelmi aspektuson túlmutató alanyi oldala is. A 48/1998. (XI. 23.) AB határozat indokolásában megfogalmazott érvelés szerint az Alkotmány az intézményvédelmi kötelezettségek nevesítésével gyakran háttérbe szorította egyes alapjogok, így az egészséghez való jog alanyi jogi oldalát, ám „a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelezettségeket is”. Ebből nyilvánvalóan következett, „hogy az egészséghez való jognak van alanyi oldala is”, amit az Alkotmánybíróság azzal egészített ki, hogy „az életvédelmet szolgáló alanyi jogok, kötelezettségek, valamint államcéllok rendszerének közös gyökerét az élethez való jog képezi”.³¹ Ezt a későbbi határozatok közül legerőteljesebben a 39/2007. (VI. 20.) AB határozat indokolása fogalmazta meg, ahol a következő értelmezéssel találkozunk: „az egészséghez való jog (...) alanyi oldala a személyiség testi-lelki integritásához való jogként fogalmazható meg, amely az 54. § (1) bekezdéséből következik”.³² A művi meddővé tétel szabályozásának alkotmányossági vizsgálata során ugyanakkor felmerült, hogy a két, szoros kapcsolatban lévő jog (vagyis az emberi méltóság „anyajoga” és az egészséghez való jog belőle következő alanyi oldala) konkrét esetben egymásnak is feszülhet. A konfliktust az Alkotmánybíróság annak megállapításával oldotta fel, hogy kivételes esetekben „az államnak az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésén alapuló egészségvédelmi kötelezettsége elsőbbséget élvezhet a döntésképes egyén választásával szemben”, így a 70/D. § (1) bekezdésére alapozva megengedhetőnek találta az 54. § (1) bekezdéséből levezethető önrendelkezési jog korlátozását.³³

²⁹ 54/1996. (XI. 30.) AB hat., ABH 1996, 173, 189–190.

³⁰ 44/1995. (VI. 30.) AB hat., ABH 1995, 209.

³¹ 48/1998. (XI. 23.) AB hat., ABH 1998, 333, 341.

³² ABK 2007, 6, 514, 522.

³³ 43/2005. (XI. 14.) AB hat., ABH 2005, 536, 549.

Az egészséghez való jog alanyi oldalának elismerését a jog alkotmányos tartalmának meghatározási kísérlete követte, amit az Alkotmánybíróság végül a 70/D. § (2) bekezdésében szereplő tevékenységekre kiterjedő állami intézményvédelmi kötelezettséggel azonosított. Mivel e kötelezettség alapját a bírák szerint a 70/D. § (1) bekezdésének rendelkezése képezte, a testület kénytelen volt továbbmenni az intézményvédelmi kötelezettség tartalmának meghatározásai irányába. Ennek során a bírák az ENSZ Egészségügyi Világszervezete Alkotmányában szereplő definíciót vették alapul, ami a testi és lelki egészség fogalmát a társadalomban való minél hosszabb, testi-lelki gondoktól mentes életet lehetővé tevő állapotként határozza meg.³⁴ A testület ebből arra következtetett, hogy az állami kötelezettségek köre túlterjed a pusztán egészségügyi ellátások biztosításán, az magában foglalja az összes olyan intézkedés és körülmény alkotmányos védelmét, amelyek hozzájárulhatnak az egyének minél hosszabb testi és lelki gondoktól mentes életéhez. Az Alkotmánybíróság szerint ez magyarázta, hogy az államnak a 70/D. § (2) bekezdésében körülírt intézményvédelmi kötelezettsége az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás rendszerén túl kiterjedt a munkavédelem megszervezésére, a rendszeres testedzés biztosítására, valamint az épített és természetes környezet védelmére is. Azt azonban, hogy ebből milyen konkrét intézkedések következzenek, az Alkotmánybíróság csak igen elnagyoltan vázolta föl. A munkavédelem vonatkozásában például nem fejlesztette tovább az 1993-ban kidolgozott értelmezést, ami mindössze annyit állapított meg, hogy a munkavédelem megszervezése állami feladat.³⁵ A rendszeres testedzés biztosításával összefüggésben az Alkotmánybíróság csak az alkotmányos kötelezettség fennállását állapította meg, anélkül hogy annak tartalmával és a belőle fakadó állami intézkedések meghatározásával, valamint azok alkotmányos mércéjével foglalkozott volna.³⁶

Némileg más volt a helyzet az épített és természetes környezet védelmének kötelezettségével, mivel arról az Alkotmány 18. §-a is rendelkezett, önálló jogot hirdetve az egészséges környezetre. Az Alkotmánybíróság a 18. §-ban szabályozott jogot alapjogszerű védelemben részesítette, ezért e jog tekintetében a 70/D. § rendelkezései elhanyagolhatókká váltak.³⁷

Az egészség védelme az Alaptörvényben

Az Alaptörvény az Alkotmány szövegéhez képest realitásban fogalmaz: megelégszik a testi és lelki egészséghez való jog deklarálásával, nem követeli meg lehető legmagasabb szintjének biztosítását.

³⁴ 43/2005. (XI. 14.) AB hat., ABH 2005, 536, 549.

³⁵ 62/1993. (XI. 29.) AB hat., ABH 1993, 364, 367.

³⁶ Mindössze annyi derült ki, hogy az egészség biztosításához szükséges intézményi háttér létrehozása állami feladat, aminek részét képezi a rendszeres testedzés biztosítása is (95/B/2001. AB hat., ABH 2003, 1327, 1332).

³⁷ A 18. § az Alkotmány Általános rendelkezései közé tartozott, ennek ellenére nyilvánította a benne megfogalmazottakat az Alkotmánybíróság „alapjogszerű” rendelkezéseknek [28/1994. (I. 20.) AB hat., ABH 1994, 134, 138].

XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Noha az új szövegezés retorikailag visszalépést jelent a korábbi szabályozáshoz képest, ennek gyakorlati jelentősége aligha lehet, mivel, mint láthattuk, a „lehető legmagasabb szintű” jelzős szerkezetet az Alkotmánybíróság korábban sem volt hajlandó az ellátások ténylegesen számon kérhető alkotmányos mércéjeként figyelembe venni. Az újfajta szövegezés tehát paradigmaváltás helyett inkább értelmezhető az esetjogot alkotmányba foglaló pontosításként. Az Alaptörvény 2012. januári hatálybalépése óta az Alkotmánybíróság érdemben mindössze két határozatában foglalkozott a XX. cikk értelmezésével. Így rögzült gyakorlatról aligha beszélhetünk, de az új normaszöveg értelmezésének irányai már kibontakozni látszanak. Az Alkotmánybíróság a szövegezés megváltoztatása ellenére tartalmi egyezést állapított meg az Alkotmány 70/D. §-a és az Alaptörvény XX. cikke között, és ebből következően a bírák irányadónak tekintik az egészséghez való jogra irányuló korábbi alkotmányértelmezési gyakorlatot. A 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat indokolása külön kiemeli, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek a szerkezete is hasonló, ezért a testület abból indul ki, hogy a XX. cikk (1) bekezdése az egészséghez való jog alanyi jogi oldalát, (2) bekezdése pedig objektív, intézményvédelmi oldalát határozza meg.

A XX. cikk (1) bekezdése (az alanyi jogi oldal) tekintetében a formálódó esetjogi gyakorlat a korábbihoz hasonlóan ellentmondásoktól terheltnek tűnik. A 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat indoklásában a testület az egészséghez való jog alanyi oldalát ismét a személyiség testi-lelki integritásához való, az emberi méltósághoz való jogból következő jognak minősítette, és az egészség megőrzéséhez való joggal azonosította úgy, ahogyan az már a korábbi esetjogban is megjelent. A konkrét ügyben azonban új mozzanatot jelentett, hogy a testület érdemben vizsgálta, hogy a cukorbetegség esetében mit jelent az egészség megőrzése, milyen egészségügyi ellátásokkal lehet azt biztosítani, és a támadott szabályozás nem lehetetleníti-e el az egészség megőrzésére irányuló erőfeszítéseket. E megközelítés újfajta szemléletet tükröz, aminek alapján az Alkotmánybíróság a továbbiakban esetről esetre vizsgálhatja, hogy az egészségügyi ellátások szabályozása összhangban áll-e az Alaptörvényből levezethető célokkal.

Egy másik, ugyancsak 2013-ból származó határozat viszont tagadja az egészséghez való jog alanyi jogként való elismerésének lehetőségét. A 3174/2013. (IX. 17.) AB határozat [17] bekezdésében a testület „külön is felhívja a figyelmet arra, hogy a testi és lelki egészséghez való jogot az Alaptörvény XX. cikke nem alapjogként deklarálja, hanem az állam alkotmányos kötelezettségeit fogalmazza meg (...) így az arra való hivatkozás alapjogsérelem megállapítására nem alkalmas”.

Mivel az Alkotmánybíróság hitet tett a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat továbbbi alkalmazásának lehetősége mellett, továbbra is irányadó lehet a korábbi megállapítás, ami szerint az állam intézményfenntartási kötelezettségének kritikus nagyságát az Alkotmánybíróság csak szélső esetekre határozhatja meg, ezeken túl az egészséghez való jognak nincs alkotmányos mércéje. (Ezt ismétli a témában az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott utolsó alkotmánybírósági döntés is.³⁸) A kialakulóban lévő esetjog némiképp a szociális biztonsághoz való jog ezredforduló utáni értelmezésére emlékeztet, amikor a különböző időszakokban kidolgozott érvek egymás melletti alkalmazása igen különböző módszertan szerinti döntések meghozatalát tette lehetővé. A képet színezi, hogy a társadalombiztosítási ellátások járulékfizetéstől való részleges elszakítása az egészségügyi ellátások tulajdonszerű védelme kapcsán ugyanazokat az aggályokat veti fel, amelyeket a szociális biztonsághoz való jog esetében már jeleztem.

Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény a korábbiakhoz képest két új elemmel bővítette az egészséghez való jog tartalmát: egyfelől alkotmányos követelményként rögzítette a mezőgazdaság génmódosított élőlényektől mentesen tartását, másfelől kötelezte az államot az egészséges élelmiszerekhez és ivóvízhez való hozzáférés biztosítására.

A lakhatáshoz való jog

A 2011 végéig hatályban lévő magyar alkotmány nem tartalmazott kifejezett, a lakhatás jogára vonatkozó rendelkezést. A hajléktalanságot a 70/E. § (1) bekezdése sem sorolta azok közé a kockázatok közé, amelyek bekövetkeztekor az állampolgárok szociális biztonsághoz való joguk alapján a megélhetésüket biztosító ellátásokra váltak volna jogosulttá. Az Alkotmány hallgatásának következtében, és a kérdést feszegető alkotmányjogi panaszok hiányában, a '90-es években az Alkotmánybíróság nem foglalkozott azzal, hogy a lakhatásnak, illetve hiányának vannak-e alkotmányjogilag értelmezhető összefüggései. Ebben akkor következett be változás, amikor az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa közösen előterjesztett indítványukban az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezésére kérték az Alkotmánybíróságot azzal összefüggésben, hogy a 70/E. § (1) bekezdésével kinyilvánított szociális biztonsághoz való jognak részét képezi-e a lakhatáshoz való jog, illetve, hogy fennáll-e az állam alkotmányos felelőssége a lakhatáshoz való jog biztosításában. Az első kérdésre a bírák egyértelmű nemmel feleltek. Szerintük a 70/E. § (1) bekezdéséből a lakhatáshoz való jog alkotmányos biztosításának követelménye mint részjogosultság nem volt levezethető, sőt általánosságban is kijelentették, hogy a szociális biztonságra való jogból „konkrétan meghatározott részjogok –

³⁸ 841/B/2011. AB hat.

így a 'lakhatáshoz való jog' – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le."³⁹ A második kérdést illetően ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem volt ennyire elutasító. A testület megállapította, hogy a lakhatás általános biztosítása ugyan nem alkotmányos kötelessége az államnak, de az emberi élet és méltóság védelmének követelményéből következően „az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni”.⁴⁰ Ez az állami kötelezettség ugyanakkor nem járt együtt egyéni jogosultságok keletkezésével, vagyis teljesítése egyéni jogorvoslattal nem volt számon kérhető.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény szakított a szociális biztonsághoz való jog korábbi megfogalmazásával. Az új szöveg a „jog” kifejezés használatának kerülésével jelentősen szűkíti az értelmezési lehetőségek körét, és a korábbiaknál jóval egyértelműbbé teszi, hogy a szociális biztonság megteremtésének alkotmányos követelményéből nem származtathatók további részjogosultságok. Az Alaptörvény ugyanakkor az Alkotmánnyal ellentétben külön cikkben foglalkozik a lakhatás biztosításával. A XXII. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa”. A rendelkezés egyszerű nyelvtani értelmezéséből nyilvánvaló, hogy az alkotmányozó csupán államcél és nem alkotmányos alapjogot kívánt rögzíteni. Az állam intézkedési kötelezettsége általános, mindenkire kiterjedő érvényű. A (2) bekezdés azonban a hajléktalanokra vonatkozó speciális rendelkezéssel felülírja az általános szabályt, mivel az ő esetükben az állami és önkormányzati szervek feladatául csupán a szállás biztosítására való törekvést jelöli meg. Az (1) és a (2) bekezdés együttes értelmezése alapján az állapítható meg, hogy az (1) bekezdésben meghatározott államcél általános lakáspolitikát folytatására kötelezi az államot, eredmény elérésének kötelezettsége nélkül. A (2) bekezdés ehhez kapcsolódva ugyan, de az (1) bekezdésben rögzítetthez képest mégis alacsonyabb szintű ellátás biztosítását írja elő a hajléktalanok számára. A „törekvésnek” kifejezésből egyértelműen következik az is, hogy eredménykötelezettség e tekintetben sem terheli a kötelezetteket. A korábbi alkotmányos gyakorlathoz képest a lakhatásra vonatkozó rendelkezések alaptörvénybeli megjelenítése tehát annyiban jelent előrelépést, hogy azzal az állam az Alaptörvény rendelkezésénél fogva válik kötelessé átfogó lakáspolitikát és valamiféle, a szállás biztosítására törekvő hajléktalanpolitika kialakítására és művelésére.

A XXII. cikket az Alaptörvény negyedik módosítása egészítette ki egy újabb, (3) bekezdéssel. A módosítás még azt a csekély előrelépést is megkérdőjelezi, ami a lakhatás biztosítására való törekvés Alaptörvénybe emeléséhez köthető, és nehezen feloldható kettős feszültséget gerjeszt az Alaptörvényen belül. A XXII. cikket (3) bekezdéssel kiegészítő Alaptörvény-módosítás közvetlen kiváltó oka az volt,

³⁹ 42/2000. (XI. 8.) AB hat., ABH 2000, 329, 335.

⁴⁰ Uo.: 329.

hogy az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 15.) AB határozattal alkotmányellenessé nyilvánította a nem sokkal korábban elfogadott új szabálysértési törvénynek a közterület életvitelszerű használatát tiltó rendelkezését.⁴¹ A Szabálysértési törvény 186. §-ának alkotmányellenessé nyilvánítását az Alkotmánybíróság azzal indokolta, hogy mivel az új szabálysértési törvény a szabálysértéseket a korábbi vegyes rendszerből, ahol a közigazgatás-ellenes magatartások is szabálysértésnek minősültek, kizárólagosan a „bagatell” büntetőjog irányába toltá el, ezért rendelkezéseinek meg kell felelniük az alkotmányos büntetőjog követelményeinek. Ez a különböző magatartások büntetendővé nyilvánításával kapcsolatban kettős követelményt támaszt: egyfelől azt, hogy az egyes cselekmények büntetendővé nyilvánítása nem lehet önkényes (csak alkotmányos indok alapján történhet meg), másfelől pedig azt, hogy a „szankciót kilátásba helyező norma feleljen meg a normavilágosság követelményének”.⁴² A többségi álláspont szerint a közterület életvitelszerű lakhatásra való használata (a hajléktalanság), amit a Szociális törvény legitim, éppenséggel támogatásra való jogosultságot keletkeztető élethelyzetként határoz meg, nem olyan társadalomra veszélyes tevékenység, ami indokolná kriminális magatartássá nyilvánítását. Utóbbit a közrend védelme is indokolhatja, de önmagában az, hogy valaki az utcán él, „a közterület használatát, a közrendet nem veszélyezteti”.⁴³ A 186. § (2) bekezdésében írtakra figyelemmel, ami a szankció megállapítását csak akkor engedte meg, ha az önkormányzat teljesítette hajléktalanellátási feladatát, az Alkotmánybírák többsége arra következtetett, hogy a közrend védelme csak ürügy, hiszen amennyiben az utcán élés közrendet veszélyeztető magatartás, akkor ezt abban az esetben is annak kéne minősíteni, ha az önkormányzat például éjjeli menedékhely működtetésével teljesítette a feladatát. Az Alkotmánybíróság értékelése szerint a vitatott jogszabályhely nem felelt meg a normavilágosság követelményének sem, mivel ellentmondásba kerültek magának a Szabálysértési törvénynek az általános rendelkezéseivel, melyek szabálysértésként a szándékos vagy gondatlan magatartásokat tekintik szankcionálható magatartásoknak, az ilyen jellemzőkkel egyáltalán nem bíró élethelyzeteket viszont nem.⁴⁴ Az alkotmánybírói döntésre válaszul az Alaptörvény negyedik módosítása egyszerűen megszüntette az érvelés alapját:

XXII. cikk (3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerű megvalósuló közterületi tartózkodást.

⁴¹ Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 15.) AB határozattal megsemmisítette a Szabálysértési törvény (2012: II. tv.) 186. §-sal szabályozott 140. pontját, ami szabálysértéssé nyilvánította a közterület életvitelszerű használatát.

⁴² 38/2012. (XI. 14.) AB hat., ABH 2012, 202.

⁴³ Uo.: 203.

⁴⁴ Uo.: 205.

Az Alaptörvény rendelkezéseinek kiegészítésével kapcsolatosan gerjesztett feszültség egyik forrása a kiegészítés elfogadását követő törvényalkotási gyakorlat. Az új alaptörvényi felhatalmazás birtokában a Szabálysértési törvényt úgy módosította a jogalkotó, hogy „elfeledkezett” a korábbi szabályozásban még szereplő (és az Alkotmánybíróság által a jogalkotó valós szándékai elrejtéseként értelmezett) biztosítékról, ami eltiltotta az önkormányzatokat a szankciók alkalmazásától abban az esetben, ha nem teljesítették a hajléktalanokkal szemben fennálló ellátási kötelezettségüket. E garancia megvonásával ugyanakkor a szabálysértési törvény rendelkezései nyíltan aláássák az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésében foglalt, amúgy is bizonytalan mértékű állami/önkormányzati kötelezettség teljesítésének számon kérhetőségét. Az új szabályozás megbontja a korábban meglévő egyensúlyt, és a biztosítandó szociális szolgáltatások tényleges nyújtásától függetlenül lehetővé teszi az önkormányzatok által kijelölt területeken a zaklató jellegű hatósági fellépést. A települési önkormányzatok kellő kreativitással így két legyet is üthetnek egy csapásra: erőteljes rendészeti fellépéssel elüldözhetik területükről a hajléktalanokat, és ezzel megszabadulhatnak ellátási kötelezettségük jó részétől is. Reális tehát a veszélye annak, hogy a szabályozás éppen ellentétes hatást vált ki azzal, mint amit a büntető jellegű fellépésnek Szívós Mária a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményében tulajdonított, hogy ti. az „alkalmas lehet arra, hogy az embert az emberhez méltóbb életkörülményeket lehetővé tevő eszközök igénybevételére rávegye, hovatovább az egészséget, végső soron az életet veszélyeztető életmód felől a mind fizikálisan, mind mentális értelemben egészségesebb lét felé terelje”.

A feszültség másik oka az, hogy a XXII. cikk (3) bekezdése felvizezi az Alaptörvény I. cikkében rögzített garanciális szabályt. Az I. cikk (3) bekezdése ugyanis általános érvennyel rögzíti, hogy „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”. Amint azt az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban leszögezte, a közterület használatára vonatkozó szabályozásnak vannak alapjogi összefüggései:

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan legitim, alkotmányos indoknak, amely a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozná. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie. Az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. Sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát az is, ha

az állam a büntetés eszközeivel kényszerít a szociális szolgáltatások igénybe vételére.”⁴⁵

Annak felismerése, hogy a közterület életvitelszerű használatának vannak alapjogi összefüggései, természetesen még nem képezi alkotmányos akadályát annak, hogy a jogalkotó korlátozza a közterületek használatát. A hajléktalan személyek érintett alkotmányos jogára tekintettel ugyanakkor ezt csak az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésében foglaltakra tekintettel lehetne megtenni, vagyis a korlátozó intézkedések törvényi úton történő meghatározásával. Az Alaptörvény negyedik módosításával életbe léptetett szabályozás azonban felfüggeszti e garanciális szabály alkalmazását, mivel lehetővé teszi, hogy egy speciális helyzetre, a közterületen való életvitelszerű tartózkodásra tekintettel, az alapvető jogok gyakorlását törvényi szintűnél alacsonyabb, sőt egyenesen a legalacsonyabb szintű jogszabállyal, azaz önkormányzati rendelettel is korlátozni lehessen. Az alkotmányos garanciák konkrét helyzetre tekintettel történő kikapcsolása veszélyes precedens, hiszen ha az megtehető az Alaptörvény módosításával, mi akadályozza meg az alkotmánymódosításhoz elegendő parlamenti többséggel rendelkező jogalkotót abban, hogy ugyanezt újból, más szabályozási tárgyat érintően is megtegye.

Összegzés

Az alkotmányos szabályozás változását értékelve a fő kérdés nyilvánvalóan az, hogy az új rendelkezések orvosolják-e a korábbiak által gerjesztett értelmezési vagy az alkotmány koherenciáját érintő problémákat, erősítik vagy gyengítik a szociális jogok védelmét, illetve nem járulnak-e hozzá maguk is újabb, a korábbiakban nem létező alkotmányos problémák kialakulásához. A változásokat értékelve úgy tűnik, hogy az Alaptörvény, miközben orvosolta az Alkotmány rendelkezéseinek néhány hibáját, rendelkezéseivel saját maga vált értelmezési problémák forrásává. Az összképhez tartozik az is, hogy az új szabályozás több ponton is határozottan gyengíti a szociális jogok védelmét egyfelől azzal, hogy csak kivételesen (az egészséghez való jog esetében) hirdeti meg őket jogként, másfelől azzal, hogy aláássa a szatellitjogok általi védelmük korábban viszonylag jól működő rendszerét. Ugyancsak a negatívumok közé tartozik, hogy a szociális rendelkezések közt is terjedőben van az alkotmányosság szellemével ellentétes aktuálpolitikai töltetű alkotmányozás.

Az alkotmányértelmezés a szociális jogok saját értékükön való alkotmányos védelmét hagyományosan csak szűk körben, kivételesen biztosította. Az Alkotmánybíróság megelégedett az alkotmányos tartalom következmények nélküli, merőben elméleti meghatározásával. A szociális biztonsághoz való jogot az ellátások emberi méltósággal összeegyeztethető szintet elérő összességként,

⁴⁵ 38/2012. (XI. 14.) AB hat., ABH 2012, 204.

a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát pedig a társadalomban való minél hosszabb testi-lelki gondoktól mentes életet lehetővé tevő állapotként definiálta, ám e tetszetős megállapítások sohasem képezték alkotmányossági vizsgálat érdemi alapját. A bírák vizsgálatuk fókuszába ehelyett az alkotmányos rendelkezések objektív, intézményvédelmi oldalát állították, azt elemezve, hogy mi az állam intézményvédelmi kötelezettségének tartalma. Az alkotmányossági mércét e tekintetben igen tágra szabva csak a teljes ellátatlanságot előidéző helyzeteket minősítették olyannak, ami elvileg felvethette volna az alkotmányellenesség kérdését, ilyen szituációt azonban a gyakorlatban sohasem azonosítottak. Így az alkotmánybírói gyakorlat szinte teljesen szabad kezet adott a kormánynak a szociálpolitika alakítására.

A szociális jogalkotással szemben támasztott tényleges alkotmányos követelményeket a valóságban olyan szatellitjogok biztosították, mint a társadalombiztosítási juttatások tulajdonjogi védelme, a szerzett jogok védelme vagy a jogbiztonság követelménye. Az alkotmányos védelemnek ez a rendszere inkább formai, mintsem tartalmi követelmények támasztásával korlátozta a döntéshozókat, hiszen néhány egyszerű szabály betartásával már nem kellett attól tevékenységük alkotmányellenessé nyilvánításától tartaniuk. Ehhez csupán arra kellett ügyelniük, hogy a társadalombiztosítási ellátások átalakítását arányos kompenzáció biztosításával tegyék meg, a már folyósított ellátásokat ne szüntessék meg a belőlük részesedők és azok számára, akik hamarosan jogosultságot szereznének rájuk, és tartózkodjanak a szociális jogviszonyok felkészülési idő biztosítása nélküli átalakításától.

Az Alkotmány szociális töltetű rendelkezéseinek újraszabályozását számos tényező indokolta. Mivel az Alkotmánybírói Szék meglehetősen következetesen elutasította e jogok alanyi alapjogként való értelmezését, az alkotmányszöveg „joga van” kitételei félrevezetőnek bizonyultak. A „lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog” annak tényleges biztosításának hiányában különösen disszonánsan hatott. Az Alkotmánybírói Szék kizárta a 70/E. § olyan rendelkezését, ami lehetővé tette volna azt, hogy a szociális biztonsághoz való jogból konkrét részjogosultságokat lehessen levezetni, így az egyik legalapvetőbb emberi szükséglet, a lakhatás igénye semmilyen formában nem jelent meg az Alkotmányban. A megújított, az Alaptörvényben szereplő rendelkezések választ adnak ezekre a problémákra: a szociális biztonsághoz való jog államcélként való minősítése a szövegnek a kialakult gyakorlathoz való igazításaként, a lakhatáshoz való jog rögzítése pedig a korábbi adósság törlesztéseként értelmezhető. Az alkotmányos szabályozás megváltoztatásának hatásai azonban véleményem szerint további kérdéseket vetnek fel.

A szociális jogokat a korábbi gyakorlat ugyan nem ismerte el alanyi alapjogoknak, de nem is zárta ki teljesen egy ilyen irányú fordulat lehetőségét. Az Alaptörvény a szociális biztonság és a lakhatás biztosítása tekintetében is egyértelművé teszi, hogy azok esetében csak államcélokról és nem alanyi jogosultságokról van szó. Az egészségügyi ellátást illetően azonban az Alaptörvény a kérdésre nem ad

ennyire egyértelmű választ. A szövegezés az egészség biztosítását megillető jogként rögzíti, miközben a rendelkezések szerkesztésének módja a korábbi alanyi intézményi oldal szerinti felosztást idézi, amit az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában az alanyi jogi jelleg elismerésének megtagadására használt. Az ebben rejlő ellentmondás az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlatában is tükröződik az alapjogi jelleg elutasításának ismétlésével egyfelől, és az Alaptörvényben megfogalmazódó célok érvényesülésének vizsgálatával másfelől.

Az Alkotmányéhoz hasonlóan az Alaptörvény sem nélkülözi a jogértelmezés bizonytalanságát kifejező megfogalmazásokat, szövegen belüli ellentmondásokat. Bizonytalanságot okozhat például az, hogy az Alaptörvényben kizárólag a szolidaritás elve jelenik meg a nyugdíjrendszer jellemzőjeként, amiről nem lehet tudni, hogy csupán költői jelzőként vagy a jogalkotást meghatározó alapelvként szerepel-e az Alaptörvény szövegében. A lakhatás biztosításával kapcsolatos kötelezettséget előíró rendelkezések megvalósítását XXII. cikk (3) bekezdéssel való kiegészítése már az Alkotmány hatálybalépésétől számított két éven belül relativizálta. Nem egyértelmű az sem, hogy miként kell értelmezni azt, hogy a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezés intézményi oldalán – XIX. cikk (2) bekezdése – nem jelenik meg a társadalombiztosítás intézményrendszerére való utalás.

A változtatások kezdik aláásni azokat a szatellitjogokat, amelyek a szociális jogok védelmének hagyományos bástyái voltak. Egyértelműen gyengítette a társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű védelmét az Alkotmány 70/E. §-ának harmadik bekezdéssel történő, az Alaptörvény életbelépését követően 2012-ben mindvégig hatályban tartott módosítása, ami megengedte már megszerzett nyugdíjjogosultságok szociális ellátássá alakítását vagy megszüntetését. Az alacsonyabb szintű jogalkotás a szociális hozzájárulási adó bevezetésével gyengítette meg a járadékok és a járulékok közti, a tulajdonszerű védelem alapját képező kapcsolatot. Az Alaptörvény XXII. cikkének (3) bekezdéssel történő kiegészítése azt a korábbi jogbiztonsági garanciát iktatta ki, ami előírta, hogy az alapjogokat közvetlenül érintő rendelkezéseket törvényben kelljen rögzíteni.

Az újjáformálódó alkotmánybíróvási gyakorlat a szociális jogok egyre megszorítóbb értelmezését vetíti előre azzal, hogy követelményként rögzíti a szociális töltetű rendelkezések, valamint az N) és O) cikkek együttértelmezését. A testület e módszertani újítást valamiféle „szociálpolitikai paradigmaváltásként” értelmezi, s így a szociális jogalkotást a korábbinál is egyértelműbb módon rendeli a költségvetési szempontok alá.

Végül az alaptörvényi szabályozás új és aggasztó elemeként azonosítható a szociális jogalkotás rövid távú politikai célok alá rendelése az ezt szolgáló szabályok alkotmányos rögzítésével, ami megkérdőjelezi, hogy beszélhetünk-e még egyáltalán a szociális jogok alkotmányos garanciáiról.

Irodalom

- Balogh Zsolt (2005): Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén. *Jogtudományi Közlöny*, (60), 9, 363–371.
- Fabre, Cécile (2007): *Social Rights under the Constitution*. Government and the Decent Life. Oxford: Clarendon Press.
- Ferge Zsuzsa (1994): Szabadság és biztonság. *Esély*, (5). 5, 3–24. http://www.esely.org/kiadvanyok/1994_5/ferge.pdf (utolsó letöltés: 2015. 01. 20.)
- International Labor Organization (2010): *World Social Security Report 2010*. Geneva: International Labor Office, Social Security Department.
- Juhász Gábor (2009a): 17. § [A rászorulókról való gondoskodás]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég. 508–511.
- Juhász Gábor (2009b): 70/B. § [A munkához való jog]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég, 2548–2562.
- Juhász Gábor (2009c): 70/C. § [A kollektív munkajog intézményeinek alkotmányos védelme] In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég, 2563–2569.
- Juhász Gábor (2009d): 70/D. § [Az egészséghez való jog]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég, 2570–2578.
- Juhász Gábor (2009e): 70/E. § [A szociális biztonsághoz való jog]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég, 2579–2593.
- Juhász Gábor (2009f): Gazdasági globalizáció, a jóléti államok modernizációja és a szociális jogok alkotmányos védelme. *Állam- és Jogtudomány*, (50), 3, 307–327.
- Juhász Gábor (2012): A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum*, (16). 1, 35–49. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00047/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_01_035-049.pdf (utolsó letöltés: 2015. 01. 20.)
- Kuron, Jacek (1994): Válaszúton. *Esély*, (5), 3, 3–18. http://www.esely.org/kiadvanyok/1994_3/jacek.pdf (utolsó letöltés: 2015. 01. 20.)
- Pieters, Danny (1993): *Introduction to the Basic Principles of Social Security*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publisher.
- Sári János (2001): *Alapjogok*. Alkotmánytan II. Budapest: Osiris Kiadó.
- Sólyom László (2001): Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest: Osiris. http://mek.oszk.hu/12900/12937/pdf/12937_1.pdf (utolsó letöltés: 2015. 01. 20.)
- Sinfield, Adrian (1989): *Social security and its social division*. A challenge for sociological analysis. New Waverley Papers, Social Policy Series No. 2. Edinburgh: University of Edinburgh.
- Sonnevend, Pál (2000): Szociális jogok, bizalomvédelem, tulajdonvédelem. In Halmai Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*. Budapest: INDOK.

- Tóth Gábor Attila (2003): Az emberi méltósághoz és az élethez való jog. In Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Zombori Gyula (1995): *A szociálpolitika alapfogalmai*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet.

Kérjük kedves Olvasóinkat, hogy adójuk 1%-ával támogassák az Esély társadalom- és szociálpolitikai folyóirat kiadását!

Hilscher Rezső Alapítvány
Adószámunk: 19650988-2-43

Köszönjük!