

### 3. AZ ÁLLAM SZOCIÁLIS ELKÖTELEZETTSÉGE

BALOGH Zsolt – BALOGH BÉKESI Nóra

#### 1. Bevezető

A rászorulókról való gondoskodásban az állam nem maradhat 'semleges', noha az nem kizárólagosan állami feladat<sup>1</sup>. Az állam szociális elkötelezettségét azonban nem vizsgálhatjuk önmagában, az állami feladatok rendszerében sem. A szociális kérdés szoros összefüggésben áll a gazdasági jogokkal, – a szociális elkötelezettség kialakulását is figyelembe véve – alapvetően azzal, hogy az embernek munkája legyen, s a munkáját szabadon vállalja.<sup>2</sup> Az állam akkor lép be, amikor – mint ahogy azt számos állam alkotmánya, nemzetközi dokumentumok és az Alaptörvény is tartalmazza – „anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén”<sup>3</sup> az emberek önmagukról való gondoskodása veszélybe kerül. Tehát a folyamat kétirányú: egyrészt mindenki felelős önmagáért<sup>4</sup>, képességei kibontakoztatásban senki sem maradhat tétlen, azonban ha a lehetőségek szűkebbé válnak, a megélhetés veszélybe kerül, akkor elvárható az állami gondoskodás is. Szoros összefüggésben áll ez a szolidaritás elvvel, amely szerint: „az ember a közösség segítségével tud kibontakozni, azaz rászorul másokra; ugyanakkor ő maga is hozzá tud járulni a közösség épüléséhez, segíteni tud másokat.”<sup>5</sup> Az állam mint társas közösség intézményesen tudja biztosítani a segítséget, a gondoskodást.

#### 2. A szociális kérdések kezelésének vázlatos története

Az államról alkotott kép történetileg összekapcsolható a közösség szolgálatával. A közjó szolgálata, a közösség gondjának viselése PLATÓN „Állam”-ában épp úgy megjelenik, mint SZENT Ágoston, vagy AQUINÓI SZENT Tamás törvényről alkotott elképzeléseiben.

<sup>1</sup> Az Alaptörvény XVI. cikk (3) és (4) bekezdése szerint: „A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. A nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.”

<sup>2</sup> XXIII. JÁNOS pápa *PACEM IN TERRIS* kezdetű enciklikája (1963). In: TOMKA Miklós – GOJÁK János (szerk.): *Az Egyház társadalmi tanítása. Dokumentumok*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 166. [18]

<sup>3</sup> Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés.

<sup>4</sup> Az Alaptörvény O) cikke szerint: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”

<sup>5</sup> TOMKA Miklós: *Az egyház társadalmi tanítása*. In: TOMKA–GOJÁK (szerk.) i. m. 14.

Nem szociális elkötelezettségről van szó, azonban az állam létének igazolásakor a közösség szolgálata, mégpedig jó szolgálata elsődlegesnek tűnik. AQUINÓI SZENT Tamás szerint az állam legfőbb feladata a közjó biztosítása. Az állam gyakorolja az osztó igazságot (iustitia distributiva), beteljesíti azt a parancsot, hogy a közös dolgokat meg kell osztani az egyének között.<sup>6</sup> AQUINÓI Tamás szerint a törvény olyan „értelmes és kihirdetett rendelkezés, amely a közjót szolgálja, és attól ered, akinek feladata, hogy a közösség gondját viselje.” A jó és a jog fogalma etimológiailag is összekapcsolódik.<sup>7</sup>

A közös dolgok megosztásának gondolata, az erkölcsi erényekre épülő államhatalom, elvi előképe egy olyanfajta állami elkötelezettségnek, amely szerint az állam a rászorultakról valamilyen formában gondoskodást vállal, a szegényeket segíti, a munkavállalókat támogatja, a gyermekeknek egyenlő esélyt igyekszik biztosítani.

A polgári átalakulással az egymásért vállalt felelősség a teológia-filozófia világából kilépett és a szolidaritás gondolatában vert gyökeret. A francia forradalom 'szabadság, egyenlőség és testvériség' jelszavában mind az egyenlőség, mind pedig a testvériség közvetíthet elkötelezettséget, azonban ez – visszatekintve – 'beválthatatlan csekknek' bizonyult.<sup>8</sup>

Az állam (államok) szociális elköteleződésének történeti folyamatában befolyásoló szerepe volt III. LEÓ pápa Rerum Novarum kezdetű, 1891-ben megjelent enciklikájának. Ez az ún. szociális enciklika a mai napig érezteti hatását az egyes államok alkotmányában. Az előretérés abban ragadható meg, hogy immár nemcsak a szegénygondozással, hanem a munkavégzéssel kapcsolatos követelmények is szerepelnek elvárásként, úgymint a tisztességes munkabér, méltányos munkaidő, megfelelő pihenőidő, egészséges munkafeltételek. A pápai enciklikában megjelenik továbbá a család védelme (amely gondolat a későbbiekben emberi jogi dokumentumokban is megjelenik, úgymint a család gazdasági, szociális és a jogi védelme), illetve a betegség esetén szükséges segélyezés gondolata (amely az egészségbiztosítás alapjának tekinthető)<sup>9</sup>. A Rerum Novarum szerint „Igaz, a szociális jólétnek olyannak kell lennie, hogy a benne részesülők jobbakká váljanak, és ezért azt elsősorban erkölcsi mércével kell mérnünk. Csakhogy a jól szervezett államoknak semmivel sem kevésbé kötelességük anyagi, külső javakat biztosítani, amelyek használata az erkölcsi értékrend megvalósításához szükséges.”<sup>10</sup>

<sup>6</sup> *Summa Theologica* 2 II. 58.1.

<sup>7</sup> KIRÁLY Miklós hívja fel a figyelmet arra, hogy „a jó és a jog fogalmi a magyar nyelvben is összefüggenek. A jog nem más, mint az ősi finnugor szó, a jó egyik változata. A nyelvújítók vették fel újra a magyar nyelv szótárába ezt a kifejezést. A jus magyar megfelelője tehát a jog, és ez a jó fogalmához kapcsolódik, éppen úgy, ahogy a német és angol nyelvben is összekapcsolódnak a jó és a jog fogalmi. Az angol right és a német Recht szavak világosan utalnak erre.” KIRÁLY Miklós: Közjó és alkotmányozás. *Magyar Szemle*, XX. évf., 2011/3–4.

<sup>8</sup> JUHÁSZ Gábor szerint „[n]oha az állam szociális kötelezettségvállalásainak első alkotmányos deklarációjára már viszonylag korán, a francia forradalom időszakában (az 1793. évi alkotmányozással) sor került, a szociális jogok alkotmányba foglalását a legtöbb országban mégis megelőzte az ipari kapcsolatok rendszerét szabályozó, illetve egyes társadalmi csoportok elismert szükségleteinek kielégítését szolgáló közigazgatási normák kibocsátása” *Az Alkotmány Magyarzata II. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.*; 2580.

<sup>9</sup> A Rerum Novarumnak a munkával, a munkavégzéssel kapcsolatos megállapításaira építve, a kiadása óta eltelt 90 év tapasztalatait felhasználva adta ki 1981-ben II. JÁNOS PÁL pápa Laborem Exercens kezdetű enciklikáját.

<sup>10</sup> Rerum Novarum [27]. In: TOMKA–GOJÁK (szerk.) i. m. 43.

Azt mondhatjuk, hogy a szociális jogok kiindulópontja a szegényekről való gondoskodásban keresendő, a gazdasági jogok biztosításának forrása az emberhez méltó munkafeltételek követelésében található meg, míg a kulturális jogok kiindulópontja az elemi szintű oktatás minél több ember számára történő elérhetőségében gyökerezik. A keresztény társadalmi tanítás mind az eredetnél, mind pedig e jogok további értelmezésénél jelen van. A keresztény tanítás társadalometikai elveit és a belőlük fakadó társadalomszervezési követelményeket nem lehet figyelmen kívül hagyni, nem lehet azt mondani, hogy azok hatástalanok.<sup>11</sup> Ezekből a dokumentumokból kiderül, hogy koránt sem csak (illetve nem) segélyezésről van szó a szociális kérdések megoldásakor, hanem annak számos összetevője van az öngondoskodás feltételeinek megteremtéstől a világ globális problémáinak a megoldásáig. Mindezt az emberi személyiség méltóságának mindenek feletti védelme öleli át.

Az alkotmányozást tekintve Európában az első szociális Alkotmánynak az 1919-ben megjelent weimari alkotmány tekinthető. A weimari alkotmány a munkavégzésre vonatkozó szabályain túl – amelyben helyet kap a szociális jogok minimális mértékének garantálása – különös hangsúlyt helyez a család védelmére, kiegészítő támogatásról rendelkezik a sokgyermekes családok részére. Újdonság, hogy a közhivatalnokok és özvegyeik részére nyugellátást biztosít. A szövegben a *Rerum Novarum* hatása is kimutatható.<sup>12</sup> A szociális jogok Alkotmányban történő megjelenése ezt követően, a második világháború utáni időszakra tehető. 1946-ban Franciaországban, 1947-ben Olaszországban fogadtak el ún. szociális alkotmányt. Egyes európai alkotmányokban az állami identitás-meghatározás utal arra, hogy az állam szociális állam. Ilyen pl. az 1949-es német alkotmány, amelynek 20. cikk (1) bekezdése szerint a Német Szövetségi Köztársaság demokratikus és szociális szövetségi állam, vagy az 1958-as francia alkotmány rendelkezik úgy az 1. cikkében, hogy Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság. Az 1978-as spanyol alkotmány 1. cikke szerint pedig Spanyolország szociális és demokratikus jogállam. A közép-európai rendszerváltásokat követően a bolgár, szlovén, horvát, román alkotmány határozza meg identitásában az államot szociális állammak.

A tendencia az, hogy a modernkori alkotmányok rendelkeznek a szociális jogokról. A '70-es évek közepén született spanyol, portugál, görög, vagy a közép-európai rendszerváltás utáni cseh és lengyel alkotmányozás külön fejezetben foglalkozik a jogcsoporttal, illetve jellemző a régi alkotmányok kiegészítése, pl. az 1887-es holland alkotmány 1983-as módosítása, vagy az 1868-as luxemburgi alkotmány 1990-es kiegészítése. Az már különbözik, hogy jogként, vagy inkább állami kötelezettségként fogalmazzák meg. Visszafelé nincs példa, tehát, hogy az alkotmány tartalmazza, majd az alkotmánymódosítás, vagy az új alkotmány szövege elveszi.

<sup>11</sup> Kortárs dokumentumként hivatkozhatunk XVI. BENEDEK pápa 2009-ben kiadott *Veritas in caritate* kezdetű enciklikájára, amely a harmadik évezred kihívásait figyelembe véve gondolja újra egy igazságosabb, a szociális szempontok érvényesülésére is tekintettel lévő együttélési rendet. Benedek pápa ebben az enciklikában újradefiniálja a közjó fogalmát: „Az egyén java mellett létezik az a jó is, amely az emberek közösségi életéhez kapcsolódik: ez a közjó. A közjó az egyénekből, családokból, köztes csoportokból formált és társadalmi közösséggé egyesülő »mindannyiunk« java”.

<sup>12</sup> TAKÁCS Albert: A szociális jogok. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.) *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 798.

Látható tehát, hogy a különböző államfelfogások között is megjelenik a szociális elköteleződésű állam. Ugyanakkor szólni kell arról, hogy ezek az alkotmányi meghatározások a szociális jogoknak nem biztosítanak alanyi jogi jelleget. Többségükben államcélként kerültek megfogalmazásra, s még ott sem bír közvetlen kikényszeríthetőséggel, ahol az alkotmányi meghatározás formálisan jogként definiálta azt. A szociális jogok alkotmányi deklarálása tehát inkább állami feladatként, állami cselekvési programként értelmezhető az alkotmányok szabályai szerint. Így pl. a görög alkotmány II. rész 22. cikk (5) bekezdése a munkavállalók társadalombiztosításról való gondoskodását teszi az állam kötelességévé, vagy a spanyol alkotmány I. cím 3. és 4. fejezete<sup>13</sup>, amely kiterjedt gazdasági és szociális rendelkezéseket tartalmaz, amelyekre azonban bíróság előtt csak a végrehajtásukra szolgáló alacsonyabb szintű szabályokkal összhangban lehet hivatkozni.<sup>14</sup>

### 3. Szociális kérdések a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban

Ahogy a II. világháború után elkezdődött a klasszikus szabadságjogok nemzetközi egyezményekben foglalása, úgy az 1960-as évektől a második generációs jogok is megjelennek nemzetközi dokumentumokban. Három ilyen egyezményt emelünk ki: egyrészt az Európa Tanács keretében 1961. október 18-án Torinóban elfogadott Európai Szociális Chartát (a továbbiakban: Szociális Charta), másrészt az ENSZ keretében 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (a továbbiakban: Egyezségokmány), harmadrészt pedig az Európai Unió tagállami által elfogadott ún. Lisszaboni Szerződést, amely szerződési rangra emelte a szociális jogokat is tartalmazó Európai Unió Alapjogi Chartáját (a továbbiakban: Alapjogi Charta). A magyar jogrendszerbe a Szociális Chartát az 1999. évi C. törvény, az Egyezségokmányt az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet, az Alapjogi Chartát pedig a 2007. évi CLXVIII. törvény hirdette ki.

Az Európa Tanács keretében létrehozott Szociális Chartához való csatlakozás mechanizmusa jól szemlélteti, hogy a szociális jogok garantálásának terjedelme államonként más és más lehet. (Ilyen ingadozás az első generációs jogoknál megengedhetetlen.) Az adott állam gazdasági teljesítőképessége meghatározhatja a szociális jogok garantálásának mértékét, ugyanakkor a jogok által kifejezve létezik egy olyan ún. szociális minimum, amely feltétlen érvényesülést kíván.

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án két külön emberi jogi dokumentumot fogadtak el, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (mint a klasszikus szabadságjogok gyűjteményét), és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát. A két külön egyezmény jól mutatja, hogy eltérő természetű és érvényesíthetőségében is eltérő jogcsoportról van szó. Az ENSZ dokumentum – természetéből eredően, hiszen sok államnak kell konszenzusra jutnia – csak azokat a jogokat sorolja föl, amelyek biztosítása elengedhetet-

<sup>13</sup> TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 416., 928–930.

<sup>14</sup> Lásd további nemzetközi példákat: JUHÁSZ Gábor: A szociális biztonsághoz való jog. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány Magyarázata, II.* Budapest, Századvég, 2009. 2583.

len. Ezek: a munkához való jog, az igazságos és kedvező munkafeltételekhez való jog, a szakszervezeti szervezkedés szabadsága (beleérve a sztrájk lehetőségét is), a szociális biztonsághoz való jog és társadalombiztosítás működtetése, a családok védelme, az egészséghez való jog, művelődéshez, oktatáshoz való jog (beleérve az alapfokú oktatás ingyenességét, s azt a törekvést, hogy a közép és felsőfokú oktatás ingyenessé váljon).

Az Európai Unió Alapjogi Chartája az emberi méltóság, majd a szabadság, egyenlőség és testvériség (szolidaritás) címek alatt sorolja fel azokat a jogokat, amelyekről a szociális jogok körében beszélni szoktunk. Az Alapjogi Charta tehát nem különíti el élesen az első és második generációs jogokat, hanem mintegy a jogfejlődés adott állomásán összefoglalja az Európai Unió szempontjából fontos értékeket. A 'szabadságok' között találhatjuk a művészet és tudományos élet szabadságához való jogot, az oktatáshoz való jogot, a foglalkozás megválasztásához, a munkavállaláshoz való jogot. Az 'egyenlőség' cím alatt az Alapjogi Charta kitér a fogyatékkal élő személyek beilleszkedésére. Az Alapjogi Charta külön címet szán az ún. szolidaritási jogoknak. E körben főként a munkavállalással kapcsolatos jogok fogalmazódnak meg, úgymint: a munkavállalónak joga van a vállalatnál a tájékoztatáshoz és a konzultációhoz, joga van a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez, beleértve a sztrájkot is, joga van az ingyenes munkaközvetítői szolgáltatáshoz. Az Alapjogi Charta külön szól – mint szolidaritási jogról – az indokolatlan munkahelyi elbocsátással szembeni védelemről, a gyermekmunka tilalmáról és a fiatalok munkahelyi védelméről. A család jogi, szociális és gazdasági védelmét is rögzíti, valamint kimondja: „A család és a munka összeegyeztetése érdekében mindenkinek joga van a védelemre a gyermekvállalással összefüggő okból történő elbocsátás ellen, valamint joga van a fizetett szülési és szülői szabadságra, ha gyermeke születik, vagy gyermeket fogad örökbe.” Az Alapjogi Charta szól továbbá a szociális biztonságról és a szociális segítségről, az egészségvédelemről, a környezetvédelemről és a fogyasztóvédelemről egyaránt, mint a szolidaritás cím tartalmát adó jogokról, védendő értékekről. S itt érdemes egy kicsit megállni.

Az Alapjogi Charta a harmadik évezredben született, s a benne foglalt jogok – így a szolidaritási jogok – is a harmadik évezred kihívásainak szólnak. Míg a klasszikus szabadságjogok az állam hatalmával szemben fogalmazódtak meg, addig úgy tűnik, hogy a mai korban nemcsak az állam hatalma, hanem bizonyos értelemben a gazdaság hatalma is fenyegetést jelent a szabadságjogokra. A munkavállalással összefüggő, fentebb bemutatott jogcsoport épp e fenyegetést próbálja kivédeni: a globális gazdaság esetleges önkényes hatalmával szemben is vannak az egyének jogai.<sup>15</sup>

#### 4. A szociális kérdések kezelésének elméleti modelljei

A szociális jogok terjedelme – mint fentebb láttuk – összefüggésben áll a mindenkori államfelfogással, az állam szerepéről vallott nézetek változásával, de összefüggésben áll a politikai nézetekkel, és az emberi jogokról vallott alkotmányjogi felfogással is. Tehát akár elismerjük, akár tagadjuk a szociális jogok létét, a közgondolkodásban jelen

<sup>15</sup> BALOGH Zsolt: Szociális jogok. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt: *Alkotmányjog – alapjogok*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, Pázmány Press, 2014. 321.

van. Az alábbiakban vázlatosan bemutatjuk, hogy milyen állam-koncepciók, politikai nézetek és alkotmányfilozófiák mentén alakulhat a szociális kérdések kezelése.

#### 4.1. Állam-koncepciók

Az állam-koncepciókat tekintve elképzelhető, hogy magára az állami élet kereteit meghatározó alkotmányra jellemző a szociális jelleg (az ún. szociális alkotmányok), vagy az állami önmeghatározásban van jelen (szociális jogállam), bár vannak olyan államok, ahol a szociális védelem biztosítása alkotmányos szinten nem jelenik meg.<sup>16</sup>

A szociális állam jellemzői, hogy az állam nemcsak a megélhetési minimum biztosítására vállal egyfajta kötelezettséget, hanem ingyenes (vagy könnyen hozzáférhető) alapfokú oktatási rendszert és egészségügyi hálózatot is garantál. A szociális állam jellemzője továbbá, hogy az alkotmány vagy a jogok megjelenítésével, vagy pedig – mint láttuk, az állami önmeghatározás révén – szól a szociális biztonságról, a család védelméről, tartalmaz munkavégzéshez kapcsolódó jogokat, szól az oktatásról, egészségügyről, s mindazon intézményekről (pl. társadalombiztosítás), amelynek révén az alkotmányi szabályok érvényesülhetnek. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a szociális állam fogalmi keretei között sem minden alkotmányban foglalt jog alanyi jog, azaz nem minden jog kényszeríthető ki. A szociális jogok katalógusa önmagában nem elég a jogok érvényesülésére, a törvényhozásnak kell további szabályokat alkotni, s ebben – azaz a jogok terjedelmének meghatározásában – a törvényhozás szabadsága nagy: viszonylag szabadon eldöntheti, hogy milyen ellátást és milyen formában nyújt. Ott pedig, ahol az alkotmányban az állami önmeghatározásban jelenik meg a 'szociális' jelző (s nem pedig konkrét jogok felsorolásában), a szociális biztonság garantálása a társadalmi igazságosságra vezethető vissza.

Szólni kell az Európában megjelenő jóléti állam koncepciójáról is.<sup>17</sup> A szociális állam által nyújtottakon kívül a jóléti állam a vagyoni pozíciók védelméért vállal kötelezettséget (értéktartó fizetés és nyugdíjrendszer révén), adott esetben meghatározott életszínvonalat és jövedelmet garantál. Jellemző továbbá a jóléti államra a minden állampolgárra egyformán kiterjedő társadalombiztosítás. A jóléti államokban a juttatások és szolgáltatások a középosztály igényeit is kielégítő szintre emelkedhetnek. Ez igen drága és bürokratikus államot feltételez, de mindezt mérsékelheti az állam szerepét bizonyos mértékben kiváltó társadalmi szervezetek működése.

Az ezredfordulóra nyilvánvalóvá vált, hogy a jóléti modell nem tartható fenn. A gazdasági válság mellett a szociális jogok érvényesülése ellen hat magának a gazdaságnak a globalizációja, az állam szerepének változása, az együttélési formák sokszínűvé válása. Célul nem a segélyezést kell kitűzni, hanem az egyén helyzetbe hozását: olyan körülmények megteremtését, közösségek létrehozását (támogatását), amelyek segítségével az egyén le tudja küzdeni szociális nehézségeit is.

<sup>16</sup> JUHÁSZ i. m. 2582.

<sup>17</sup> Megjelenése az 1960-as évek elejére tehető, de a 1970-es években megjelent olajválság a lendületet megtörte, majd a 80-as években a jóléti állam 'tisztá koncepciójának' megvalósíthatósága egyre messzebbre került.

## 4.2. Politikai modellek

Az állam-konceptióktól nem elválasztva, de a szociális kérdésekhez való viszonyulás szempontjából megkülönböztethetünk politikai modelleket is.

A liberális modell elsősorban az angolszász országokban terjedt el, lényege, hogy a juttatások a vélt szükségletekhez kapcsolódnak, a cél végső soron, hogy a piacgazdaság ne gyengüljön. Jellemző rá az ellátás minimális szintje.

A konzervatív modell a német nyelvű jogterületen, illetve Olaszországban, és részben Franciaországban terjedt el. Jellemzője, hogy a szociális jogokat a munkateljesítményhez, a foglalkoztatottsághoz és ezáltal a befizetésekhez kötik. E rendszerben az állam részéről mint központi feladat a társadalombiztosítás működőképességének fenntartása áll, de helyet kapnak az egyházak is a szociális biztonság garantálásában csakúgy, mint a hagyományos család.

A szociáldemokrata modell a skandináv országokra jellemző. Ebben állampolgári jogon (vagy az országban való tartózkodás jogán) mindenkinek egyenlő mértékű juttatás jár, a hozzájárulás mértékétől vagy a teljesítménytől, jövedelemtől függetlenül. E modell a szociális juttatások dimenziójában kiszorítja a piacot, de nem a közösség megőrzése, hanem az egyéni függetlenség garantálása a cél.

## 4.3. Alkotmányfilozófiák

Az alkotmányfilozófiákat tekintve egy kicsit messziről kell indítani a gondolatot. A szociális jogok a klasszikus szabadságjogokhoz képest mindig mostohagyereknek voltak. Dogmaként hangzik, hogy a szociális jogok védelme (ha egyáltalán vannak ilyen jogok) nem azonos a szabadságjogok védelmével.<sup>18</sup> Ellentételezéseként a szakirodalomban – ha 'halkan is' – de más vélemények is megfogalmazódnak.<sup>19</sup> Az ellentétes vélemények alapja, hogy az egzisztenciális biztonság egy bizonyos szintje elengedhetetlen a szabadságjoggal való élés szempontjából. Így bár nem feltétlenül állami juttatások, segélyek útján, de valamifajta gondoskodás (feltételek megteremtése) révén az államnak is jelen kell lenni a szociális kérdések megoldásában. Ennek mentén két nézet alakult ki.

Az egyik szerint nem kellene az alkotmányba szociális jogok. Az érvek a következők: a szociális jogok biztosításának terjedelme külső feltételektől, az állam gazdasági teljesítő-képességétől függ. Ha romlik az állam teljesítőképessége, akkor devalválódik az alkotmány, mert nem lehet biztosítani e jogokat. A másik megoldás, hogy betartják az alkotmány rendelkezéseit, ez azonban államcsödhöz vezethet. További érv az alkotmányba foglalás ellen, hogy az alapjogokat főszabályként csak más alapjogok, alkotmányos elvek érdekében lehet korlátozni, így ha a szociális jogok az alkotmányokba kerülnek, akkor elképzelhető, hogy valamely klasszikus szabadságjogot szociális jog

<sup>18</sup> Lásd pl. SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, KJK – MTA Állam-és Jogtudományi Intézet, 1995. 341–347.

<sup>19</sup> Pl. KARDOS Gábor: A gazdasági, szociális és kulturális jogok néhány sajátossága – egy megközelítés. *Magyar Tudomány*, 2003/10. 1279.; vagy BALOGH Zsolt: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén. *Jogtudományi Közlöny*, 2005/9. 363.

érdekében korlátoznak, ezáltal csökken a szabadság – s ez megengedhetetlen. Következő érv, hogy a szociális jogok megvalósítása többféle intézményrendszer kiépítését feltételezi, ezáltal nő a bürokrácia, nő az állam; minél nagyobb az állam, annál kevesebb tere van a társadalomnak.

E felfogás szerint a szociális jogok biztosítása útján a polgárok függővé válnak az államtól, kiszolgáltatottjaivá válnak az állam jóléti juttatásainak.<sup>20</sup>

A másik megközelítés szerint kellenek az alkotmányba szociális jogok. Itt is felsorakoztathatók érvek. Ezek szerint: a klasszikus szabadságjogok, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok feltételezik egymást; az egyén életében a szociális biztonság épp olyan fontos, mint hogy véleményét mindenki szabadon kifejtse; e két jogcsoport együttes érvényesülése az emberi minőség része. Figyelembe kell venni továbbá, hogy ahogy a klasszikus szabadságjogok sem szétszórt garanciák összessége, úgy a társadalom sem individuumok halmaza, hanem közösség (morális közösség), s a szolidaritás valamely formájának szükségképpen jelen kell lenni; ezt fejezik ki a szociális jogok.<sup>21</sup> Végül érvként lehet felhozni ezen felfogás mellé, hogy az államnak – mint társas közösségnek – kötelezettsége hatékony szabályokat alkotni a szociális ellehetetlenülés ellen, illetve a kiszolgáltatott helyzetben lévőket támogatnia kell, s e rendszer alapjait az alkotmányba kell rögzíteni. A modern államnak feladata, hogy a globalizált gazdasággal szemben is megvédje az egyént.

Ha az 'európai alkotmányosságot' tekintjük, akkor azt mondhatjuk, hogy az a két szélső modell között helyezkedik el. Tényként kell figyelembe venni, hogy az állam gazdasági teljesítőképessége kihat a szociális jogok terjedelmére. E jogoknak nincs negatív oldaluk, azaz olyan oldaluk, amely az államtól tartózkodást követel; a szociális jogok érvényesülése mindig az állami cselekvésre épít: létre kell hozni intézményrendszert, amely útján a jogok érvényesülnek, és meg kell határozni az igénybevétellel kapcsolatos jogokat (ezek az ún. másodlagosan megadott alanyi jogok). Fontos, hogy az alanyi kör általában nem bárki, hanem az állampolgárok, illetve az EU tagállamként e kör már szélesebb lehet. Jellemzője e jogoknak, hogy a juttatások egy kielégítő szintje fölött a védelmi szintben megengedhető hullámváz.

Az európai alkotmányokban az adott szociális jog deklarálása mellett általában ott szerepel (a belgától a lengyelig), hogy törvény határozza meg formáját és terjedelmét, azaz, hogy a törvényhozó által megadott – 'másodlagosan megadott' – alanyi jogokról van szó. Vagy mint az ír alkotmány, amely alapelveket fogalmaz meg a szociálpolitikával szemben. Tehát az alkotmányi szabályok tartalmát a törvényhozó tölti meg tartalommal, az alkotmányban foglaltak betartásával. Az alkotmányi szabályok ezért meghatározóak az állam szociális kérdésekhez való viszonyulása szempontjából.

<sup>20</sup> Van olyan nézet, amely szerint a jóléti juttatások szélesítése kifejezetten csökkenti a piacgazdaság hatékonyságát. Ezzel szemben az a szemlélet, hogy „ha van munkád, van mindened, ha nincs munkád, nincs semmi” – ösztönzi a versenyt, növeli a gazdaság teljesítőképességét. Lásd erről részletesen Ralph DAHRENDORF: *A modern társadalmi konfliktus*. Budapest, Gondolat, 1994. 112.

<sup>21</sup> Mindennek a fontosságát jelzi, hogy pl. a lengyel alkotmány a preambulumban hívja fel arra a figyelmet, hogy a másokért vállalt szolidaritás a Lengyel Köztársaság megrendíthetetlen alapjai közé tartozik (az emberi méltósággal és a személyi szabadsághoz való joggal együtt).



## 5. Az állam szociális elkötelezettsége az Alaptörvényt megelőzően<sup>22</sup>

Magyarországon az 1989. október 23-án hatályba lépett Alkotmány 70/E. §-a rendelkezett a szociális biztonságról. A szociális biztonságot jogként definiálta, mindemellett garantálta a megélhetéshez szükséges ellátást (öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén). Mindezt – szövegszerűen – az állampolgároknak, azaz az alanyi kört szűkebben határozta meg, mint a klasszikus szabadságjogoknál („Mindenkinek joga van”). Az Alkotmány e szakasza rendelkezett a szociális biztonsághoz tartozó intézménygaranciákról: a társadalombiztosítás és a szociális intézmények rendszeréről (amellyel az állam az ellátáshoz való jogot megvalósítja). Természetesen a szociális kérdések alkotmányi rendezése nemcsak ezen az alkotmányi szabályon nyugodott, abba az alkotmány egész rendszere – a jogbiztonságtól a tulajdonvédelmen át a munkához vagy az egészséghez való jogig – bevonható.

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány hatálya alatti, a szociális jogok értelmezését érintő gyakorlatát három korszakra oszthatjuk. Bár nem merev ’korszakolásról’ van szó, de megkülönböztethetjük a kezdetektől a Bokros-csomaggal összefüggő döntésekig az első (1990- 1994), a Bokros-csomagtól az ún. minimum-határozatokig a második korszakot (1995-1997), míg a harmadik korszak a minimumhatározatoktól az Alaptörvény hatályba lépéséig tartott (1998-2012). E ’korszakolás’ inkább a vélt szemlélet vagy a vélt hozzáállás szempontjából fogalmazható meg, semmint markánsan megjelenő, kezdettel és véggel rendelkező szakaszokként. Az Alkotmány alatti alkotmányértelmezés során nem dőlt el, hogy az Alkotmány szociális jogokkal összefüggő szakaszaiból folyik-e és ha igen, milyen alanyi jogosultság, illetve (nem az alanyi jogot, hanem az állami kötelezettséget szemlélve) arra sem kaptunk egzakt választ, hogy kötelezhető-e az állam egy olyan minimum meghatározására, amely alá nem mehet semmilyen minimum-juttatás.

### 5.1. A kezdetektől a Bokros-csomagig

Az alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat kezdetén a szociális jogok érthető okokból nem kaptak különösebb hangsúlyt. A jogállam intézményeinek kiépítése és működési feltételeinek megteremtése, a gazdasági és tulajdoni rendszerváltás feladatai, a kárpótlási, elégtételi problémák s megannyi más, a jogállamra történő áttéréssel összefüggő változások, mind-mind olyan súlyos kérdéseket vetettek fel, amelyek egyidejű rendezésébe se alkotmányjogi, se gazdasági szempontból ’nem fért volna bele’ a szociális jogok alkotmányi érvényesítése. A demokratikus társadalom létrehozásának célja, a korábban eltiport szabadságjogok stabilitásának megteremtése igazolható módon szorította háttérbe azon törekvéseket, amelyek a szociális jogok alapjogi jellegének elismertetését célozták. A korai alkotmányértelmezés ezt követte. A társadalom az 1991-ben meghozott lakáscélú kölcsönök kamataival kapcsolatos alkotmánybírósági döntésben szembesült először azzal, hogy a szociális szempontok adott esetben

<sup>22</sup> E rész BALOGH Zsolt: *Paradigmaváltás a szociális jogok védelme terén*, már hivatkozott tanulmánya felhasználásával készült (*Jogtudományi Közöny*, 2005/9. 363–372).

kívül esnek az alkotmányvédelem körén, pontosabban fogalmazva az állam oldalán felmerülő körülmények lényeges megváltozása is szempont lehet egy-egy beavatkozás megítélésénél.<sup>23</sup> A nyugdíjmelés ügyében – szintén 1991-ben hozott – ún. ’négy különvéleményes’ végzés,<sup>24</sup> majd ennek folyományaként az 1993-ban született ’négy különvéleményes’ határozat<sup>25</sup> megosztottságot mutatott. A többség a nyugdíjrendszer átfogó átalakításáig nem kívánt a kérdéssel érdemben foglalkozni, illetve a társadalombiztosítás (örökölt) rendszeréből eredő sajátosságok alapján az alkotmánybírószági beavatkozást csak a szélső esetekre helyezte kilátásba. A többségi vélemény szerint a nyugdíjak értékállandóságát az állam nem köteles biztosítani, nem alkotmányéértő a nyugdíjak nominális maximálása sem, ha annak célja az alacsonyabb összegű nyugdíjak emelése fedezetének biztosítása. Szélső eset, ha pl. a nyugdíjat egyáltalán nem emelik. A kisebbségben maradt bírák ezt az álláspontot több szempontból nem osztották. Kifejtették: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz. A szociális biztonsághoz való Alkotmányban rögzített jog nem csupán program. Magyarországon egyenesen folyik a jogállamiság fogalmából, noha nem feltétlenül tartozik a jogállamiság elvont fogalmához.”<sup>26</sup> A ’különvéleményesek’ hangsúlyozták, hogy a megélhetéshez szükséges ellátás (a minimumok biztosításának kötelezettsége) nem azonos a szociális biztonság jogával. Ez utóbbi egyes vagyoni pozíciók (pl. a nyugdíj relatív értékállandósága) védelmét jelenti. Ez a megosztottság – azaz, hogy a szociális biztonság csupán program, vagy ettől több – lényegében az 1995-ös ún. Bokros-csomag kapcsán meghozott döntésekig fennmaradt.

## 5.2. A Bokros-csomagtól a ’minimum-határozatokig’

Az Alkotmánybírószág az 1995-ös évben 15 határozatot hozott a Bokros-csomag által bevezetett megszorító intézkedésekkel kapcsolatban. Az akkori kormányzat a gazdaságpolitikába való nyílt beavatkozásként értékelte a döntéssorozatot. Visszatekintve azt mondhatjuk, hogy a vészhelyzet jelzése (már ami az alkotmánybírószági döntések következményeit illeti) sokkal hangosabb volt, mint maga a (vészhelyzet). A vonatkozó alkotmánybírószági határozatok rendre tartalmazták, hogy „a jogalkotónak alkotmányos lehetősége van arra, hogy az állampolgári jogon járó ellátásokat rászorultsági alapúvá változtattassa”. A döntések nem vonták el a gazdaságpolitika szabadságát. A gazdaság a döntések ellenére talpra állt, az alkotmánybíráskodás pedig gazdagabb lett azzal a tapasztalattal, hogy a szociális biztonság alkotmányi tételéhez kapcsolódó alanyi jogok kibontása nélkül, miképpen lehet hatékony védelmet biztosítani. A jogállamiságon belül a jogbiztonság, s annak számos összetevője, pl. a szerzett jogok védelme, a bizalomvédelem, a juttatások megvonásához, átrendezéséhez kapcsolódó átmeneti idő követelményei, továbbá az ellenszolgáltatáson alapuló juttatásoknál (jellemzően ilyen az öregségi nyugdíj) a tulajdonvédelem bevonása az alkotmányvédelem körébe, helyettesítette a szociális (és/vagy munkavégzési) biztonság tágabb kibontását (s ezen túl, mintegy ho-

<sup>23</sup> 32/1991. (VI. 6.) AB határozat ABH 1991. 146.

<sup>24</sup> 24/1991. (V.18.) AB végzés ABH 1991. 363.

<sup>25</sup> 26/1993. (IV.29.) AB határozat ABH 1993. 196.

<sup>26</sup> 24/1991. (V.18.) AB végzés ABH 1991. 366.

zadékként az eddigi gyakorlatot is összerendezte). E határozat-sorozatból – a szociális jogokra való indirekt hatás szempontjából – két összetevőt érdemes kiemelni.

Egyrészt nyilvánvalóvá vált, hogy a jogbiztonság – ha nem is azonos fogalom – de magában foglal egyfajta szociális biztonsági kritériumot. Visszatekintve a korábbiakra azt mondhatjuk, hogy Bokros-csomag döntéseivel (döntéseitől kezdve) a többség lényegében elfogadta azt a 'különvéleményes' álláspontot, amely a jogállam-klauzulának is szerepet szánt a szociális biztonság érvényesülésében. Különösen egzakt ez a családi állapottal kapcsolatos juttatásoknál. Az alkotmánybírói határozatokból kiderül, hogy a már folyósított rövid távú (maximum három évre szóló) juttatásokat – a szerzett jogok védelme alapján – nem lehet elvonni (ez vonatkozik a már megfogant gyermekek után járó juttatásokra is). A hosszú távú juttatások csak megfelelő felkészülési idő után csökkenthetők, az azonnali elvonás alkotmányértő. Végül a család és gyermektámogatási rendszernek (egészét tekintve) hosszabb távra kell tervezhetőséget biztosítani, ami éveket jelent.

A Bokros-csomaghoz tartozó döntésekben megfogalmazott (megszilárdított) másik jelentős összetevő annak végérvényes tisztázása, hogy a tulajdonvédelem kiterjed egyes közjogi várományokra is. Ennek tisztázása azért is szükségessé vált, mert az alkotmánybírói gyakorlat korábban ellentétes tendenciát mutatott. Az a kérdés, hogy bizonyos társadalombiztosítási várományok (jellemzően a nyugdíj, táppénz) tulajdonvédelemben részesülnek-e, elsőként a már említett, ún. 'négy különvéleményes' végzésben jelent meg. Itt a kisebbségben maradt bírák fejtették ki, hogy a nyugdíjasok szociális biztonságához való joga „épp oly személyes jog, mint tulajdonhoz való jog”.<sup>27</sup> A két évvel későbbi 'négy különvéleményes' határozat többségi álláspontja kifejezetten tagadta, hogy összefüggés lenne a szociális biztonság körében értékelhető nyugdíj és a tulajdonhoz való jog között.<sup>28</sup> Mindezeket követően úgy tűnik, hogy a kisebbségi álláspont kerekedett felül, mivel az 1995-ös döntéssorozat – a tulajdon alkotmányjogi funkciójából kiindulva – mégiscsak kiterjesztette ezen alapjog védelmi körét bizonyos társadalombiztosítási várományokra.<sup>29</sup> A kiterjesztés elméleti alapja, hogy „az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben”.<sup>30</sup> Ez a tétel Bokros-csomag döntéseiben többször szerepel.<sup>31</sup>

De hogyan szemlélhetjük e határozatokat (tehát a jogbiztonságra és a tulajdonvédelemre épülő döntéseket) a szociális biztonság iránti igények szempontjából? A jogállamiság-jogbiztonság számos követelményt közvetít, egyet azonban nem: a jogbiztonság nem teremt alanyi jogosultságot. Így a jogbiztonság által védett szociális biztonság sem. Más a helyzet a tulajdonvédelemmel, hiszen itt már az Alkotmányra visszavezethető alanyi jogról van szó. „A tulajdonvédelem nem veszíti el kapcsolatát a saját vagyonnal vagy értékteremtő munkával” – mondta a testület.<sup>32</sup> A „saját vagyon vagy

<sup>27</sup> 24/1991. (V.18.) AB határozat, ABH 1991, 366.

<sup>28</sup> 26/1993. (IV.29.) AB határozat, ABH 1993, 203.

<sup>29</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 195.

<sup>30</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat ABH 1993. 373, 380., előzményként lásd: a 17/1992. (III. 30.) AB határozatot, ABH 1992, 104., 108.

<sup>31</sup> Lásd pl. 43/1995. (VI. 30.) AB határozatot ABH 1995. 188, 195-196; 45/1995. (VI. 30.) AB határozat ABH 1995. 210, 215.

<sup>32</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB hat. ABH 1995. 195.

értékteremtő munka” (aminek védelme egyébként a szociális biztonságból is folyik) bekapcsolása a védelmi rendszerbe új dimenziók megnyitása felé mutat. Mivel a társadalombiztosítás működtetésének állami kötelezettségét az Alkotmány a szociális biztonság jogával összefüggésben fogalmazza meg, a tulajdonvédelem bevonásával (kimondatlanul ugyan), de a szociális biztonság körében nyert elismerésre egy (vagy több), az ellátáshoz kapcsolódó jogosultság.<sup>33</sup>

A Bokros-csomaggal kapcsolatos döntés-sorozat szociális biztonsággal összefüggő hosszú távú hozadéka a módszerek kidolgozásában található. Abban, hogy a szociális biztonságot érintő állami beavatkozások alkotmányi elbírálásánál mely szempontoknak van prioritása, s milyen mércék hívhatók segítségül. Tudatosult az is, hogy végső soron az alkotmányvédő szerv dönti el, van-e az Alkotmánynak szociális karaktere. A döntés-sorozatban a családi állapottal kapcsolatos juttatásoknál ez kifejezetten kitapintható. Mindenesetre úgy tűnik, elkészült a szociális jogokhoz kapcsolódó jogosultságok érvényesíthetőségének egy szelete.

Végül e második korszak 'eredményének' tekinthetjük, hogy az alkotmánybíró-sági dogmatikában megjelent az Alkotmány 70/D. §-ába foglalt egészséghez való jog értelmezése is. Az Alkotmánybíró-ság bár hangsúlyozta, hogy az állam szabadsága viszonylag nagy az egészségügyi intézményrendszerek átalakítása terén,<sup>34</sup> de e szabadságának határt szab az Alkotmány 70/D. §-ából következő egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés joga,<sup>35</sup> amely nem tehető teljesen függővé a finanszírozásban érdekelt szervek gazdasági érdekeitől. Ez az értelmezés 2008-ban, az ún. kórházbezárásokkal összefüggő törvény alkotmányossági vizsgálata során – hivatkozva az említett 1995-ös határozatra – visszaköszön.<sup>36</sup>

### 5.3. A 'minimum-határozatoktól' az Alaptörvény hatálybalépéséig

Felosztásunk szerint a szociális jogok értelmezésében bekövetkezett változások harmadik korszaka az ún. minimumhatározattal (határozatokkal) kezdődik.<sup>37</sup> E 'korszakot' nézve alappal merül fel, hogy az értelmezés – a Bokros-csomag kapcsán tapasztalható fellendülést követően – visszatért a kiindulóponttra: a minimumok biztosításának kötelezettségére. A különbség, hogy itt immár annak tartalmi kibontásával együtt. Hozadéka ennek, hogy elvben elismeri: az emberi méltóság (ahogy a határozatok fogalmaznak) megvalósulásához az anyagi létfeltételek egy bizonyos szintje elengedhetetlen. Ami miatt szkeptikusak lehetünk: az alkotmányvédelem absztrakt szintjén nem lehet pontosan meghatározni, így számon kérni sem, hogy mi az a minimum, amely 'elengedhetetlen'. A minimumokkal kapcsolatosan rögzítést nyert: „Az

<sup>33</sup> Az más kérdés, hogy az alapjogok, s különösen a tulajdonjog korlátozható. A tulajdonjog messzemenő – így a közjogi várományokra is vonatkozó – korlátozhatósága a szociális biztonság szempontjából visszacsatolódik a rendszerbe. A tulajdonjog korlátozhatóságának alapja ugyanis a tulajdon 'szociális kötöttsége' is lehet, mint közérdek.

<sup>34</sup> 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 270.

<sup>35</sup> 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 397.

<sup>36</sup> 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, Indokolás IV. rész.

<sup>37</sup> A megélhetési minimummal a 32/1998. (VI.25.) AB határozat, míg az életet közvetlenül fenyegető hajléktalan helyzet kezelésével a 32/1998. (VI.25.) AB határozat foglalkozott.

Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.”<sup>38</sup> Ebben az értelmezésben tehát a szociális ellátások összességének kell a megélhetési minimumot biztosítani. A fenti döntés egy konkrét juttatás, a rendszeres szociális segély összegével kapcsolatos indítvány alapján született.<sup>39</sup> Az alkotmánybírói döntés logikájából így az következik, hogy nézzük meg a többi, lehetséges juttatást (minden bizonnyal pl. ide kell venni gyermek esetén a családi pótlékot is stb.), s ezek együttes hatásaként (összegeként) értékelhető a megélhetési minimum. Ebben az értelmezésben azonban az a veszély rejlik, hogy a szociális ellátórendszer egyik juttatása a másik juttatásra mutogat, azaz soha sem a ’célkeresztben’ lévő juttatás ítéltetik meg, hiszen ’alibit terem’ a további juttatáshoz való hozzáférés lehetősége. Másrészt pedig – s ez a jogérvényesítés alapja – az a kérdés továbbra is tisztázatlan, hogy a megélhetési minimumra az állampolgároknak az Alkotmány alapján alanyi joga van-e?

A másik ’minimumhatározat’ az ombudsmanok alkotmányértelmezési kérelme alapján született. A kérdés lényege, hogy a szociális biztonsághoz való jognak a hajlékhoz (lakáshoz) való jog részét képezi-e. A válasz: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a ’lakhatáshoz való jog’ –, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg. 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. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni.”<sup>40</sup>

Figyelmet érdemel, hogy e másik minimumhatározat alapját képező ombudsmani indítvány „a szociális biztonsághoz való alapjog alkotmányos tartalmának a lakhatással összefüggésben való értelmezését” kérte, eleve feltételezve, hogy a szociális biztonsághoz való jog alapjog. Az alkotmányértelmezés irányát pedig minden bizonnyal abban látták, hogy ha az Alkotmánybíróság alapjogokból az Alkotmány által kifejezetten nem nevesített további alapjogokat bont ki,<sup>41</sup> akkor ez minden bizonnyal működik a szociális biztonság terén is. Nem így lett. A szociális biztonsághoz való jog tartalmának bizonytalansága érződik magán az alkotmányértelmező határozat rendelkező részén is. A döntés egyrészt rögzíti, hogy a szociális biztonsághoz való jogból részjogok,

<sup>38</sup> 32/1998. (VI.25.) AB határozat ABH 1998. 251.

<sup>39</sup> A szabályozás az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékában határozta meg azt az összeget, amely alapján az állam elismeri: nem biztosított a megélhetése.

<sup>40</sup> 42/2000. (XI.8.) AB határozat ABH 2000. 329.

<sup>41</sup> Pl. emberi méltóság, önrendelkezési jog, házasságkötéshez való jog.

alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. Másrészt mégiscsak levezeti a meghatározott feltételek beállta esetén segítségül hívható 'szálláshoz' vagy 'fedélhez' való jogot. Azt mondhatjuk, hogy a szociális biztonság jogának helye és mibenléte a jogvédelem alkotmányos rendszerében továbbra is meghatározatlan maradt. Amit a határozat ad: rögzíti az emberi lét alapvető feltételiről való gondoskodás állami kötelezettségét, és ennek egy elemét: hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szükséges szálláshoz való jogot. A határozat – mint ahogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata is – inkább az állam és a törvényhozás felelősségi körébe (s egyben az alkotmányvédelemből kivont területre) igyekszik kitolni a szociális jogok problémáját. Az indokolás rögzíti: „Bár konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik, az államnak az általános ellátási kötelezettsége alapján törekednie kell a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására.”<sup>42</sup>

A megélhetési minimum biztosítását kimondó döntés (az első minimum-határozat) a rendszeres szociális segély összegének vizsgálata kapcsán született, s az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben – a várható újraszabályozásra tekintettel – az eljárását felfüggesztette. A felfüggesztett eljárást majdnem tíz évvel később szüntette meg,<sup>43</sup> lényegében két ok miatt. Egyrészt a szabályozás oly módon változott, hogy a korábbihoz képest emelkedett a szociális segély nominális értéke. Másrészt kimondta, hogy figyelembe kell venni az egyéb szociális ellátásokat is (a lakásfenntartási támogatástól a gyermekvédelmi támogatásokig), amelyekkel együtt az ellátásra összességében nem lehet azt mondani, hogy veszélyezteti a megélhetési minimumot.

Az Alkotmánybíróság már korábban is hangsúlyozta az állami kötelezettségek alkotmányos jelentőségét a szociális ellátó rendszer egészére nézve. Kimondta: „Az Alkotmány 70/E. §-a alapján 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 védelméhez szükséges megélhetési minimum állami biztosítását. Az állam a szociális ellátási rendszerek egésze útján köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni.”<sup>44</sup>

Ami pedig a Bokros-csomaggal kapcsolatos értelmezési irányok továbblését illeti, azt mondhatjuk, hogy a szociális biztonsághoz tartozó területeken kibontakozó lendület három-négy év multával alább hagyott. A társadalombiztosítás terén a tulajdonvédelmi szempontok – az Alkotmány hatálya alatt – utoljára 1999-ben kaptak hangsúlyt, immár az új törvényi alapokra helyezett nyugdíjrendszer tekintetében. A testület elvi élel mondta ki: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a nyugdíjemeléseknél az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdése alapján gyakorolt pozitív diszkrimináció alkalmazásának alkotmányos korlátját jelenti a társadalombiztosítási nyugdíj biztosítási jellegének érvényesítése. A jogalkotónak a nyugdíjemelés mértékének megállapítása során figyelemmel kell lennie az Alkotmány 70/E. §-ából folyó azon követelményre, hogy a

<sup>42</sup> 42/2000. (XI.8.) AB határozat, ABH 2000. 336.

<sup>43</sup> 28/2007. (V. 17.) AB végzés, ABH 2007. 1031.

<sup>44</sup> 59/2006. (X. 20.) AB határozat, ABH 2006. 661.

szociális szempontok érvényesülése érdekében a biztosítási elv ne sérüljön.<sup>45</sup> A határozatban rögzített követelmény a tulajdonvédelmi szempontok társadalombiztosítási (nyugdíj) rendszeren belüli rögzítését jelenti, immár az új szabályozás tekintetében. A döntés a korábbi különvéleményen lévők álláspontját is tükrözi, amennyiben kimondja, hogy a szociális funkciót betöltő szolidaritási elem nem mehet a biztosítási elv rovására.<sup>46</sup> Az állam a nyugdíjrendszerben lévő szolidaritási elemet a szociális biztonság alkotmányos tétele alapján, míg a biztosítási elemet, a vásárolt jog elve alapján köteles biztosítani.

Végül ki kell emelni az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló törvény vizsgálata kapcsán hozott döntést, amelyben az Alkotmánybíróság – hangsúlyozva továbbra is az egészségügyi ellátórendszer átalakítása terén az állam szabadságát – az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés jogát (az Alkotmány 70/D. §-ból következő jogot) olyan alkotmányos jognak minősítette, amelyre vonatkozóan az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint törvényi szabályozás szükséges.<sup>47</sup>

## 6. Az Alaptörvény és az állam szociális elkötelezettsége

Az Alaptörvény a 'szociális kérdést' eltérő alapra helyezte, sok esetben szakítva a korábbi alkotmányi szövegezéssel (pl., hogy jog-e a szociális biztonság), és alkotmánybírói gyakorlattal (pl. ami a társadalombiztosítási rendszert illeti). Ugyanakkor markáns álláspontot fogadott el (pl. a hajléktalanság kérdésében), vagy épp hiányt pótolta (pl. a lakhatáshoz vagy a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében).<sup>48</sup> Összességében azt mondhatnánk, hogy az Alaptörvény érték-alapúvá tette az állam hozzáállását a szociális kérdésekhez, bevonva a közösség szerepét (pl. a munkával kapcsolatos rendelkezések) s az egyén felelősségét önmagáért. Tehát a bevezetőben említett szolidaritás-elv az Alaptörvény szövegében visszatükröződik. Az érték-alapúságot csak alátámasztja a Nemzeti Hitvallás azon mondata, amely szerint „valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét”.<sup>49</sup>

Az Alaptörvény szociális biztonságra vonatkozó tételei alapján számos állami intézkedés született, a szociális támogatások rendszere átalakult. A teljesség igénye nélkül kiemelhetjük, hogy a rokkantsági ellátás, valamint a korengedményes nyugdíjak felülvizsgálatra kerültek. A szociális segélyezést maga az Alaptörvény kapcsolta a közfoglalkoztatás lehetőségéhez, továbbá bevezetésre került a közszférában a nyugdíj és munkabér együttfolyósításának tilalma, a munkanélküli ellátást az álláskeresői

<sup>45</sup> 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999. 325.

<sup>46</sup> Látható tehát, hogy a korábbi különvéleményes álláspont immár három eleme lett többségi: egyrészt a jogállamiság által közvetített szociális biztonság, másrészt a társadalombiztosításban felhívható tulajdonvédelmi szempontok, harmadrészt a szolidaritási és biztosítási elvek közötti átrendeződés alkotmányi korlátja.

<sup>47</sup> 109/2008. (IX. 26.) AB határozat.

<sup>48</sup> Lásd még: BADÓ Katalin – TÉGLÁSI András: *A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalma*. Budapest, Dialóg Campus – Wolters Kluwer, 2019.

<sup>49</sup> Az Alaptörvény által hozott változásokról lásd még: Tamás Vince Ádány – Nóra BALOGH-BÉKESI – Zsolt BALOGH – Barnabás HAJAS: Rights and Freedoms. In: András Zs. VARGA – András PATYI – Balázs SCHANDA (ed.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary*. Clarus Press, 2015. 112.

támogatás váltotta fel, ugyanakkor a törvény a nőknek lehetőséget biztosított negyven év szolgálati idő után a nyugdíjba-vonulásra stb. Mindezek az alaptörvényi rendelkezéseknek egy sajátos karaktert adnak. A szociálpolitikai változások számos alkotmányossági problémát is felvetettek.

## 6.1. Szociális biztonság az Alaptörvény szerint

### 6.1.1. Szociális intézkedések alkotmányjogi megítélése

Mint fentebb bemutatottuk, az Alkotmány szövegében jogként határozta meg a szociális biztonságot, azonban az alkotmánybírói gyakorlat azt az Alaptörvény hatálybalépéséig nem jogként (semmiképpen nem alapjogként) értelmezte.

Az Alaptörvény XIX. Cikk (1) bekezdése szerint Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, s nem a megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultságról szól (anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén), hanem arról, hogy ilyen helyzetben minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.<sup>50</sup> Azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény mintegy a korábbi alkotmánybírói gyakorlathoz igazította a szöveget, vállalva, hogy *a szociális biztonság támogatással megvalósuló formája pusztán államcél.* Ezt az Alkotmánybíróság 25/2016. (XII. 21.) AB határozata meg is erősítette, amikor kimondta, hogy „az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése a szociális biztonságot a korábbi Alkotmánytól eltérően szabályozza, mely változás mögött is alapvetően az a felismerés állt, hogy az állam teljesítőképessége korlátozott, a korábbi jóléti modell pedig immár nem tartható fenn. Ennek megfelelően a XIX. cikk (1) bekezdésének első mondata államcél fogalmaz meg akkor, amikor kimondja, Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.”<sup>51</sup> Ugyanakkor ezt az államcél nem önmagában kell szemlélni, hanem a szolidaritással kapcsolatos, az államilag szervezett közösség egészét érintő rendelkezésekkel együtt, s akkor világossá válik, hogy az Alaptörvény nem csúsztatta le a szociális biztonság védelmi szintjét.

<sup>50</sup> A XIX. cikk (1) bekezdés szó szerint a következőképpen rendelkezik: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékosság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

<sup>51</sup> Indokolás [21] „E határozathoz tartozó egyik különvélemény szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény XIX. cikkével összefüggésben esetenként változik annak megítélése, hogy a szociális biztonsághoz fűződő jogok alanyi jogosultságot jelentenek-e, és ha igen, azok alapjogi védelemben részesülhetnek-e. Az Alkotmánybíróság a 9/2016. (IV. 6.) AB határozatban azt állapította meg, hogy „az Alaptörvény XIX. cikke elsősorban államcél fogalmaz meg, ez azonban – különösen az (1) bekezdés második mondatában megjelölt személyi körök esetén – a jogalkalmazót annyiban köti, hogy a jogszabályokat kétség esetén úgy kell értelmezni, hogy annak eredménye az államcél megvalósulását és ne akadályozását szolgálja.” (Indokolás [37]) Ezzel részben egyezően az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában rámutatott, hogy „[a]z előző Alkotmányhoz képest lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik.” A XIX. cikk (1) bekezdése alapján ugyanis Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és „elősegíti” az időskori megélhetés biztosítását. „



Mindenekelőtt nyomatékosítani kell, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azt az álláspontot, ami az állam gazdaságpolitikai, szociálpolitikai szabadságát illeti. Kifejtésre került, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le az állam számára egy konkrét támogatási forma konkrét részletszabályának a megalkotására vonatkozó kötelezettség.<sup>52</sup> Más döntés hangsúlyozta, hogy a szociális ellátórendszer egyes ellátásait – változó gazdasági környezetben, az állam mindenkori gazdasági teljesítőképességére tekintettel – a törvényhozó átalakíthatja vagy akár meg is szüntetheti, az ilyen intézkedések önmagukban nem alaptörvény-ellenesek.<sup>53</sup>

Az Alaptörvény szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezése újítást hozott az intézménygaranciákkal összefüggésben is. A XIX. cikk (2) bekezdése a szociális intézményeket és intézkedéseket nevesíti e körben, míg a XIX. cikk (4) bekezdése az egységes állami nyugdíjrendszert. A társadalombiztosítás, mint kifejezés az Alaptörvényben nem szerepel.

Az Alaptörvény XIX. cikk (2) bekezdése akként szól, hogy Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Alkotmánybírósági értelmezés szerint az Alaptörvény tudatosan tesz különbséget a XIX. cikk (1) bekezdés szerinti rászorulók (azaz anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén) és más rászorulók között: „A XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata rögzíti, hogy minden magyar állampolgár – a tételesen felsorolt élethelyzetek esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult. A (2) bekezdés elválaszthatja a tételesen felsorolt élethelyzetek szerinti és a nem ilyen, hanem a más rászorulók szociális biztonságának a megvalósítását. Az élethelyzetek felsorolásának alkotmányjogi jelentőségét mutatja, hogy Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása a 21. cikk (1) bekezdés h) pontjával a XIX. cikk (1) bekezdésében a „rokkantság” szövegrész helyébe a „rokkantság, fogyatékoság” szöveget léptette.”<sup>54</sup>

Véleményünk szerint a fentiek gyakorlati konzekvenciája az lehet, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésben foglalt élethelyzetek nem tekinthetők zárt felsorolásnak (azon kívüli élethelyzetek is teremthetnek rászorultságot), de lehet az is, hogy a 'más rászorulók' és a nevesített élethelyzetek között valamiféle különbségtétel (a nevesítettek javára) alkotmányossági szempontból adott esetben elfogadható lehet. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az derül ki, hogy a szociális intézkedések között a biztosítási és az ex gratia alapú juttatás között lehet különbséget tenni,<sup>55</sup> de az nem fedi le az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése közötti különbséget. Mindenesetre a gyakorlat abban következtetéses, hogy a XIX. cikk (1) bekezdése és a (2) bekezdése szerinti párhuzamos ellátásra az Alaptörvény önmagában nem teremt jogosultságot, halmazott rászorultság esetén is megfelel az Alaptörvénynek, ha egyidejűleg csak egyféle, az érintett személy megélhetésére szolgáló pénzellátást folyósít az állam.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3].

<sup>53</sup> 14/2014. (V. 13.) AB határozat Indokolás [30].

<sup>54</sup> 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [31].

<sup>55</sup> 25/2016. (XII. 21.) AB határozat Indokolás [25].

<sup>56</sup> 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás (32).

Az Alaptörvény XIX. cikkét elsőként értelmezve a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat kimondta, hogy e rendelkezés két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, a másik eset pedig a XIX. cikk (1) bekezdése a támogatásra jogosultságról.<sup>57</sup> Ezt értelmezte tovább a 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, mely szerint az anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén ezen élethelyzetekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből az következik, hogy a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke „Alaptörvényben biztosított jogot” tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttérrel ad. „Habár a törvényi feltételek részletei vagy a [...] jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér azt jelenti, hogy az elvont jogosultság [...] az Alaptörvényből ered”.<sup>58</sup> A XIX. cikk értelmezésénél a 4/2016. (III. 1.) AB határozat figyelembe vette az Alaptörvény által biztosított védelem körében immár azt is, hogy a gyermekgondozási díj, mint a XIX. cikk (1) bekezdése szerinti anyaság esetén – az Alaptörvényből fakadóan – biztosítandó támogatás nem rászorultsági, hanem biztosítási alapú ellátás, ugyanis járulékfizetés kapcsolódik hozzá. Ezzel megerősítette a XIX. cikk (1) bekezdésből fakadó védelmet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal.<sup>59</sup>

A fentiek alapján fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság nem vetette el a különböző szociális intézkedések esetén annak vizsgálatát, hogy az adott támogatás biztosítás, vagy szolidaritási alapú, s az előbbi esetben érvényesíti, hogy az adott juttatás tulajdonvédelem alatt áll. Jó példája ennek a 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, amelyben megállapította, hogy az álláskereső járadék biztosítási alapú, ekként pedig a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog védelmét is bíró alanyi jogon járó juttatás.<sup>60</sup> A határozat a juttatási rendszeren belül nyomatékosította, hogy „e támogatások részben biztosítási alapúak, vagyis a korábban befizetett járulékkal vásárolt, alanyi jogon járó juttatások, részben pedig ex gratia jellegűek lehetnek. A két támogatástípus között az a legfontosabb különbség, hogy a járulékfizetési kötelezettséggel biztosított támogatások egyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog védelmét is bírják. Ezzel szemben az ex gratia juttatások jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat és senkinek sincs joga arra, hogy egy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a

<sup>57</sup> Indokolás [36]–[37].

<sup>58</sup> Indokolás [34].

<sup>59</sup> Indokolás [30]–[32].

<sup>60</sup> A határozat megállapította, hogy mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelése alatt az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére a támogatásra jogosultságot nem szabályozta.

jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatók meg önkényes módon {lásd pl. 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32]}.<sup>61</sup>

### 6.1.2. A szociális intézkedések feltételhez kötése

A XIX. cikk (3) bekezdése értelmében törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. Az Alaptörvény e rendelkezése a szociális segélyezés rendszerét átalakította, lehetővé tette, hogy a juttatás feltételül a közösség érdekében végzett tevékenységet írjon elő a jogalkotó. A rendelkezés célja nyilvánvalóan az, hogy meg kell próbálni az érintett munka világába való visszavezetését, segítséget kell nyújtani az újrakezdéshez, s szakítani kell az önmagáért való segélyezéssel. Mindközben az Alaptörvény az egyén és közösség között köteleket hoz létre.

Az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. Ez alapján az Alkotmánybíróságnak a korlátozás vizsgálata körében azt kell eldöntenie, hogy a szociális juttatások feltételeként meghatározott követelmények olyan korlátozásnak minősülnek-e, amelyek mögött ott áll az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése és az abban lehetővé tett „közösség számára hasznos tevékenység”. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – tartalmaz az egyén és a társadalom viszonyára vonatkozó megállapításokat is. A XIX. cikk (1) és (2) bekezdése ugyanis szoros kapcsolatban áll a Nemzeti Hitvallás azon elemével, amely szerint „valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét”. Az Alaptörvény tehát kifejezetten kifejezésre juttatja a közösségi szolidaritást. Emellett az Alaptörvény feltételek előírását lehetővé tevő XIX. cikk (3) bekezdése az Alaptörvény O cikkével értelmezhető szoros összefüggésben, amely egyrészt az individuumok öngondoskodását írja elő: „[m]indenki felelős önmagáért”; másrészt elvárásként fogalmazza meg azt, hogy „[mindenki] képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”.<sup>62</sup>

Az Alkotmánybíróság a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatában megadta az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése értelmezésének és alkalmazásának kereteit. Hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XIX. cikkének (3) bekezdése alapján sem írható elő akármilyen feltétel, hiszen a szociális intézkedések területén biztosított széles jogalkotói mozgástérnek is az Alaptörvény keretei között kell maradnia. E tekintetben minimum korlát az, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése alapján sem lehet előírni olyan feltételeket, amelyek vélt vagy valós közérdekre hivatkozással az egyén szabadságát vagy lehetetlen feltételek megkövetelésével az állam szociális biztonság nyújtására irányuló kötelezettségét kiüresítenék. Így különösen nem lehet alapjogokat alaptörvényellenesen korlátozó feltételeket előírni. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a lakókörnyezet rendezettsége biztosításaként a magán- és családi élet belső színterének, azaz az intim szféra vizsgálata az Alaptörvény XIX. cikk (3)

<sup>61</sup> Indokolás [24].

<sup>62</sup> 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [28].

bevezetésében lehetővé tett „közösség számára hasznos tevékenység” előírásaként nem értelmezhető. Ez ugyanis a magánszférához való jog olyan korlátozását jelenti, ami semmilyen alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben nem áll a szociális ellátással, és nem járul hozzá az Alaptörvény O cikkében deklarált „[m]indenki felelős önmagáért” elvárás megvalósulásához.<sup>63</sup>

Fel kell végül hívni a figyelmet arra, hogy az Alapörvény XIX. cikk (3) bekezdése – mint ahogy azt a fenti határozat a Nemzeti Hitvallással és az Alaptörvény O cikkével is együtt értelmezte – együtt értelmezendő a munkára, munkavégzésre vonatkozó alaptörvényi rendelkezésekkel is (lásd lentebb), amelyek szintén az egyén és a közösség kapcsolatát emelik ki, sajátos identitást adva – így együtt – magának az Alaptörvénynek is.

### 6.1.3. Nyugdíjrendszer és szociális biztonság

A nyugdíjrendszert illetően a következőket mondhatjuk. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdés első mondata értelmében Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Mindezt kiegészíti a 40. cikk, amely szerint a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.

A korábbi Alkotmány a szociális biztonság megvalósulásához kapcsolódva társadalombiztosításról és a szociális intézmények rendszeréről szólt, amelynek értelmezése kapcsán azon is vita volt, hogy létezik-e társadalombiztosításhoz való jog<sup>64</sup>, vagy ez jogként nem rögzíthető és nem kényszeríthető ki (csak intézménygaranciaként). Az Alaptörvényben – mint látjuk – az állami nyugdíjrendszer került rögzítésre, illetve az ’önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények’ rendszere. Az Alaptörvény ezzel eleve kizárja a három pilléres nyugdíjbiztosítási rendszert: csak az állami nyugdíjat és az önkéntes intézményeket (önkéntes nyugdíjbiztosítókat) nevesíti, azaz a szöveg alapján már nem lehet a későbbiekben sem visszahozni a kötelező magán-nyugdíjpénztárakat. Az Alaptörvény nyugdíjbiztosítással összefüggő szabályainak van egy másik, legalább ennyire jelentős vetülete, nevezetesen, hogy a XIX. cikk (4) bekezdés a „társadalmi szolidaritáson alapuló egységes nyugdíjrendszerről beszél”, azaz maga az Alaptörvény tartja fent a vegyes rendszert. Mindez azt jelenti, hogy az állami nyugdíjbiztosítás csak részben biztosítás, részben szociális funkciója is van, amely immár – az Alaptörvény által – legmagasabb szinten rögzült. Ezt a típusú nyugdíjbiztosítást az Alkotmánybíróság már 1993-ban kritizálta, s döntéseiben a nyugdíjbiztosítás várható átalakításáig a beavatkozást csak szélső esetben tette lehetővé.<sup>65</sup> A későbbiekben az Alkotmánybíróság – az Al-

<sup>63</sup> Indokolás [29].

<sup>64</sup> Megjegyzendő, hogy az 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Karta I. rész 12. pontja azt rögzíti, hogy: „Minden dolgozónak és családtagjának joga van a társadalombiztosításhoz.”

<sup>65</sup> Részlet a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatból: „A vegyes rendszerű magyar társadalombiztosítás korszerűtlen és az indítványokban kifejtettek szerint sok vonatkozásban igazságtalanul működő intézményhálózata a rendszerváltás előtti évtizedekben alakult ki. A rendszer korszerűsítése, a piaci viszonyokhoz való illesztése folyamatban van. A társadalombiztosítás teljes átalakításáig az

kormány hatálya alatt – annyit módosított álláspontján, hogy a szociális funkciót betöltő szolidaritási elem nem mehet a biztosítási elv rovására: az állam a nyugdíjbiztosításban lévő szolidaritási elemet a szociális biztonság alkotmányos tétele alapján, míg a biztosítási elemet a vásárolt jog alapján köteles biztosítani.<sup>66</sup> Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése alkotmányi szinten rögzítette a korábbi Alkotmánybíróság által kritizált vegyes rendszert; a szolidaritási elemeket magán viselő nyugdíjbiztosítással a régi-új rendszer mellett köteleződött el az alkotmányozó. Tehát egy olyan állami nyugdíjrendszer létrehozása, amely tisztán biztosítás alapú, és szolidaritási funkciója nincs, az Alaptörvény szerint nem lehetséges. Az állami nyugdíjrendszer így egyrésztől biztosítási rendszer, mert a befizetések és a szolgálati idő alapján történik a nyugdíj kiszámítása, de egyben szociális funkciója is van, mivel például a minimál-nyugdíj biztosítását vagy épp az aktuális nyugdíjemelést kompenzálni lehet az elvileg magasabb összegek terhére.

Mint fentebb láttuk [az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdéshez kapcsolódva], a szociális intézkedések kapcsán az Alkotmánybíróság különvágotta a biztosítás alapú és a méltányossági (szolidaritási) alapuló juttatásokat, kifejtette, hogy míg az előbbi – a korábbi befizetések okán – tulajdonvédelem alatt áll, addig a másikat ilyen védelem nem illeti meg.<sup>67</sup>

Kérdés azonban, hogy az egységes nyugdíjrendszeren belül ez a szétválogatás lehetséges-e. A nyugdíjbiztosítással foglalkozó 29/2017. (X. 31.) AB határozat szerint azt kell eldönteni, hogy egyes társadalombiztosítási szolgáltatások vagy a másik oldalról nézve a személyek közjogi követelése milyen mértékben esnek tulajdonvédelem alá, illetve egyáltalán oda tartoznak-e.<sup>68</sup> Az Alkotmánybíróság erre egzakt választ nem adott.

A tulajdonvédelem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből következik. Így a tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket az Alaptörvény XIII. cikke védi. Ezt erősítette meg a (már az Alaptörvény hatálya alatt elfogadott) 3048/2013. (II. 28.) AB határozat is, amikor rámutatott arra, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében továbbra is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem, amelynek korlátozása a közérdekségi teszt alapján állapítható meg. Az öregségi nyugdíj vonatkozásában azonban az alapjogi védelem vitatott.<sup>69</sup>

A 29/2017. (X. 31.) AB határozat azt emelte ki, hogy „[A] jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, a ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság vagyoni értékű jog, melyet az Alaptörvény XIII. cikke véd. E jogosultság feltételhez kötése – amit

---

Alkotmánybíróság csak az intézmény alkotmányos működtetését vizsgálhatja. Azt kell tehát értékelnie, hogy a támadott jogszabályok figyelemmel vannak-e az Alkotmány 70/E. §-a szerint a kialakult vegyes megoldással szembeni alkotmányos kívánalmakra, azaz a nyugdíjemeléssel kapcsolatos rendelkezések egyaránt eleget tesznek-e a rendszerbe épített biztosítási és szociális követelményeknek, és pedig úgy, hogy az az Alkotmány 70/E. §-ában előírt ellátáshoz való jogosultsággal szembeni állami kötelezettség teljesítéséhez alkotmányosan megfelelő legyen.” (ABH 1993, 200.)

<sup>66</sup> Lásd 39/1999. (XII.21.) AB határozat (ABH 1999. 325.).

<sup>67</sup> Lásd pl. a 4/2016. (III. 1.) AB határozatot az ellentételezésen alapuló gyeddal kapcsolatban.

<sup>68</sup> Indokolás [45].

<sup>69</sup> A 3112/2016. (VI. 3.) AB határozat egyenesen úgy fogalmazott, hogy „Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az öregségi nyugdíj egy jövedelemarányos keresetpótló ellátás, ami az időskori kockázat bekövetkezése miatt keletkező jövedelemvesztés részleges pótlását szolgálja az időskori megélhetés biztosítása érdekében.” Indokolás [28].

az ügyben a munkavégzés után kapott munkabérre tekintettel az öregségi nyugdíj folyósításának átmeneti szüneteltetése jelentett – az Alaptörvény XIII. cikke szerinti „tulajdon” korlátozását jelenti, amelyre csak törvényben, közérdekből és azzal arányosan van lehetőség. Az Alkotmánybíróság szerint ezért vizsgálni kell, hogy a szabályozás megfelelő egyensúlyt teremt-e a közösség általános érdekei és az érintett személy alapvető jogainak védelme követelményei között.”<sup>70</sup> E szerint az öregségi nyugdíj esetén a tulajdonkorlátozási teszt alkalmazható.

Ugyanakkor ez a határozat a következőkre is rámutatott: „Minden társadalom fenntartásához hozzátartozik a múlt, a jelen és a jövő generációjának egymás iránti szolidaritása, amely a számok nyelvére lefordítva részben a társadalombiztosítási jogban jelenik meg. A nyugdíjrendszert illetően a feltételek megváltoztathatatlansága ellentmondana a nyugdíjbiztosítási viszonyoknak, amely, szemben a magánbiztosítási jogviszonnyal, kezdettől fogva nem tisztán biztosítási elven alapul, hanem a szolidaritás és szociális kiegyenlítés gondolatán nyugszik; a törvényhozói beavatkozásnak azonban megfelelő indokokon kell nyugodnia. Alkotmányjogi szempontból azt sem nem lehet eleve kizárni, hogy a törvényhozó olyan szabályozást alkothasson, amely szükség esetén szolidaritás közösségbe vonja az öregségi nyugdíjra már jogot szerzett személyeket is, ha ennek megfelelő indoka van.”<sup>71</sup> Ez az idézet az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében szereplő „társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer” alkotmánybíróági értelmezésének is tekinthető.

A fenti döntés végül is azért utasította el a közfoglalkoztatottak nyugdíj szüneteltetését kifogásoló indítványt, mert az állami nyugdíj funkciója a megélhetés biztosítása, s a közfoglalkoztatott nyugdíjának folyósítása arra tekintettel szünetel, hogy számára az állami költségvetés terhére munkajövedelmet (munkabért, illetményt) folyósítanak.<sup>72</sup> Tehát nem ’tisztán’ a tulajdonkorlátozási tesztet alkalmazta. Véleményünk szerint a tulajdoni teszt nem áll messze az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésétől, mivel a tulajdonjog közérdekből korlátozható, és a társadalmi szolidaritás tekinthető olyan közérdeknek, amely a korlátozás oka lehet (lásd a tulajdon szociális kötöttségét). Óvatosan fogalmaz azonban e tekintetben az Alkotmánybíróság. Többször idézett határozat szerint: „a tulajdonhoz való jog sérelmére a társadalombiztosítási rendszerben ígért váromány korlátozása okán akkor lehet sikeresen hivatkozni, ha a szóban forgó ellátás biztosítási elemet is tartalmaz. A nyugdíjjáradék fizetésén alapuló öregségi nyugdíj kétség kívül ilyen, hiszen az állami nyugdíjrendszerben az ellátási jogosultság nyugdíjjáradék fizetésén alapul [...]. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra is rámutatott már, hogy a társadalombiztosításban keverednek a biztosítási és a szolidaritási elv szerint

<sup>70</sup> 29/2017. (X. 31.) AB határozat Indokolás [28].

<sup>71</sup> 29/2017. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [62].

<sup>72</sup> Ezt a kérdést az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) is megvizsgálta a javak békés élvezetéhez való jog (tulajdonhoz való jog) és a diszkrimináció tilalma szempontjából a 78117/13. számú, *Fábián kontra Magyarország* ügyben. Az EJEB Nagykamarája a kérelmet elutasította. Megállapította, hogy az állami nyugdíj felfüggesztése a közszolgálatban foglalkoztatott nyugdíjas számára nem sérti a javak békés élvezetéhez való jogot. Megállapította továbbá azt, hogy nem ütközik a megkülönböztetés tilalmába, hogy a magyar szabályozás különbséget tesz a köztisztviselők és a magánszektorban foglalkoztatott nyugdíjasok nyugdíjának a folyósítása között azon az alapon, hogy az államháztartásból kapják-e a munkabérüket vagy a magánszférából.

finanszírozott ellátások. Ez a megállapítás a felosztó-kirovó rendszerben működő állami nyugdíjbiztosításra kifejezetten helytálló. Emiatt a korlátozás alkotmányossága nem ítéltető meg önmagában a fizetett járulék és az ellenszolgáltatás közötti mennyiségi viszony alapján. A befizetések és az ellátások pontos egyezőségére nem terjed ki a védelem. A szolidaritási elem miatt a járulékfizetés és a társadalombiztosítási szolgáltatások pontos megfeleltetése az Alaptörvény alapján nem követelhető meg. Ez azt jelenti, hogy az állami nyugdíjalapba történő befizetések és az onnan kapott ellátások nem mérhetők közvetlenül össze egymással. A tulajdonhoz való jogot sértő csökkentés határa ott húzódik meg, ahol a járulékkal vásárolt ellátás elveszíti funkcióját.<sup>73</sup>

Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdés alapján az állami nyugdíjrendszerből folyósított juttatások egyes elemek azonban kitisztultak, így pl. az, hogy különbséget kell tenni az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás és az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek nyugellátása alkotmányjogi kezelését illetően,<sup>74</sup> mint ahogy jelentősége van annak is, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek megszerzése személyes hozzájáruláshoz van-e kötve. Egyértelmű az Alkotmánybíróság gyakorlata a tekintetben is – mint ahogy azt fentebb láttuk –, hogy nem alkotmányos sértő a közszférában az ún. 'dupla ellátás tilalma', azaz hogy nem lehetséges a nyugdíj és a munkabér együttes folyósítása.

#### *6.1.4. Nők fokozott szociális védelme*

Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése végül annak kimondásával zárul, hogy törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja. Ehhez kapcsolható a XV. cikk (5) bekezdése, amely alapján Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Tehát az Alaptörvényből a nők fokozott alkotmányos védelme levezethető, de az állami nyugdíjra való jogosultság szempontjából a pozitív diszkrimináció különösen is megjelenik. Mindez egy lehetőség, de nem kötelező. Az Alaptörvény rendelkezésén alapulva a társadalombiztosítási szabályok határozzák meg a nők életkor betöltésétől független, kedvezményes öregségi nyugdíjazásának feltételeit, legalább negyven év jogosultsági idő előírásával. A szabály célja a hosszú munkaviszonnyal rendelkező nők nyugdíjkedvezményének megteremtése. A vonatkozó alkotmányértelmezés szerint a kedvezmény célja a nők életkor betöltésétől független, kedvezményes öregségi teljes nyugdíjazása során a kettős, családi és munkahelyi szerepvállaláson belül az anyai szerepvállalás külön elismerése. Az anyai szerepvállalás, a gyermekvállalás biztosítja hosszú távon az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságát, működőképességét.<sup>75</sup> Ide vonható, hogy más döntés szerint „A gyednek a célja az is, hogy a törvényhozó előmozdítsa a foglalkoztatási jogviszonyban állók anyává válását és az anyák hosszabb ideig való otthonmaradását gyermekükkel.”<sup>76</sup>

<sup>73</sup> 3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [59]–[69].

<sup>74</sup> Pl. 3061/2015. (IV. 10.) AB határozat, vagy 3112/2016. (VI. 3.) AB határozat.

<sup>75</sup> 3127/2015. (VII. 9.) AB határozat Indokolás [43].

<sup>76</sup> 4/2016. (III. 1.) AB határozat Indokolás [36].

Az Alaptörvény XV. cikk (3) bekezdés alapján a nők és a férfiak egyenjogúak. Erre is tekintettel hitelesítette a Kúria azt a népszavazásra szánt kérdést,<sup>77</sup> hogy „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíj jogszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1.-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?”

A Kúria döntése ellen benyújtott alkotmányjogi panasz alapján eljáró Alkotmánybíróság szerint az állami nyugdíj vonatkozásában a nők fokozott védelmét előíró alaptörvényi szabályok nem teszik lehetővé a kérdésben való népszavazást. „Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének feltételes megfogalmazásából szövegszerűen az következtethető, hogy a nők előnyben részesítése egyes nyugdíjszabályok vonatkozásában a törvényalkotó számára biztosított lehetőség csupán. Azt azonban feltétlenül meg lehet állapítani, és a jelen ügyben vizsgált alkotmányjogi panaszok szempontjából annak van jelentősége, hogy az Alaptörvény valamennyi, a „Szabadság és felelősség” című részben szereplő szabálya, így XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata is, érvényesülhessen a törvényhozó belátása szerint. A nőknek ehhez Alaptörvényben biztosított joguk van. A hitelesített népszavazási kérdés – akár az NVB, akár a Kúria jogértelmezését kell figyelembe venni – a lényeges tartalma szerint arra irányul, hogy a nyugdíjba vonulás lehetőségét a férfiak számára is a nők számára biztosított kedvezményekkel, vagyis azonosan tegyék lehetővé. Ez azt jelenti, hogy mind a XV. cikk (5) bekezdése, mind a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata érvényesülése elé az eredményes népszavazás gátat emelne, azt lényegében kiüresítené.<sup>78</sup> Tehát a kötelező értelmezés szerint a nőkre vonatkozó kedvezményes szabályok alaptörvényi meghatározottsága kizárja azonos kedvezmény férfiak részére történő nyújtását.

A döntést érintő egyik kritika értelmében „a XIX. cikk (4) bekezdésének utolsó mondata azonban valójában nem tartalmaz a nők számára sem alapvető jogot, sem alapot arra, hogy különös alanyi jogra tarthassanak igényt. A szöveg nyelvtani értelmét keresve megállapítható, hogy a „-hat” képző (deverbális verbum) a magyar nyelvben képességre, lehetőségre, jogra, esetlegességre utal, esetleg szerény, udvarias kérésre, de semmiképp kötelezésre vagy parancsra. Ennek megfelelően a szabály jelentése a szavak általánosan elfogadott értelme szerint csak lehetőség: olyan felhatalmazás a törvényalkotó számára, hogy ha jónak látja, a nyugdíj jogosultság feltételeit a nőkre nézve a férfiakhoz képest kedvezőbben is megállapíthatja. De ha nem akarja, erre nem köteles. Jogosultságról esetleg akkor lehetne beszélni, ha az Alaptörvény kötelezővé tenné a törvényalkotó számára, hogy a nyugdíj jogosultság feltételeit a nőkre nézve a férfiakhoz képest kedvezőbben állapítsa meg. Ez a kötelezettség azonban még ebben az esetben is olyan tág kereteket engedne a jogalkotónak, amiből konkrét jogosultság a 'kedvezés' mibenlétére aligha lenne levezethető.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Lásd a Kúria Kvk. IV.37.467/2015/2. számú végzését.

<sup>78</sup> 28/2015. (IX. 24.) AB határozat Indokolás [34].

<sup>79</sup> A döntés feldolgozását lásd KOMÁROMI László: Az Alkotmánybíróság határozata a nőkre vonatkozó kedvezményes nyugdíjba vonulási feltételek férfiakra történő kiterjesztésére irányuló népszavazási kezdeményezésről. *Jogesetek Magyarázata*, 2016/1–2. 12.



## 6.2. Munkavégzés, mint a szociális biztonság alapja

A szociális intézkedések feltételhez kötése részről már kitértünk arra, hogy Magyarországon az alkotmányos szabályozás lehetőséget teremt, hogy a közösség számára hasznos tevékenység (munkavégzés) legyen a feltétele a szociális juttatás igénybevételének. Jelen részben a munkára vonatkozó alaptörvényi szabályok figyelembevételével azt mutatjuk be, hogy a magyar alkotmányosság a munkára, a munkavégzésre, mint az ember életének alapvető tényezője tekint, a munkavégző ember nem elszigetelt individuum, hanem a közösség része.

Az Alaptörvényben a munkával, a munkavégzéssel kapcsolatos rendelkezések kiterjedtebbek és következetesebbek lettek. A Nemzeti Hitvallás rögzíti, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye. A XII. cikk (1) bekezdése együtt említi a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot a vállalkozás jogával.<sup>80</sup> De mindehhez hozzáteszi, hogy képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarodásához. Látható tehát, hogy az egyén és a közösség viszonya mindkét alaptörvényi rendelkezés fontos eleme. A XII. cikk (2) bekezdése ehhez rendeli hozzá azt az állami elköteleződést, hogy Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson<sup>81</sup>. Immár az egyén, közösség és állam együtt van jelen.

Az Alaptörvényben szereplő munkával kapcsolatos rendelkezések szorosan kötődnek a szociális kérdésekhez. Annak érdekében, hogy ne legyen – vagy számottevően kevesebb legyen – a szociális probléma, előfeltétel hogy 'aki dolgozni akar, dolgozhasson', azaz az embereknek legyen munkája. Ehhez a gondolathoz tartozik az ún. közmunkára vonatkozó XIX. cikk (3) bekezdésben foglalt – fentebb részletesen elemzett – rendelkezés. Kicsit erős megfogalmazással azt is mondhatjuk, hogy az Alaptörvény nem ismeri el az önmagáért való segélyprogramokat, helyette az emberi személyiségre építve kínál megoldást.

A munkával kapcsolatos rendelkezéseket elemezve emlékeztetni kell II. JÁNOS PÁL pápa 1981-ben kiadott enciklikájára, amelyben többek között rögzítésre került: „az emberi munka az ember földi életének alapvető tényezője” [...] A munka az embernek azért java – mégpedig emberségének java –, mert általa az ember nem csupán a természetet változtatja meg úgy, hogy saját szükségleteihez alakítja, hanem önmagát is, mint embert tökéletesíti, sőt bizonyos értelemben 'emberibbé' válik.”<sup>82</sup>

A munka és a tulajdon összefügg. Nemcsak az az összefüggés, hogy tulajdont fősabályként munkával szerez az ember, hanem az is, hogy a közösség javát szolgálja mindkettő. Az Alaptörvény XIII. cikke rögzíti is, hogy a tulajdon kötelez, ami szellemében – a közösséghez tartozás szempontjából – kapcsolódik a Nemzeti Hitvallás azon tételé-

<sup>80</sup> Az Alkotmány a munka és foglalkozás szabad megválasztását az Alapvető jogok és kötelezettségek fejezetben rögzítette, míg a vállalkozás jogát nem az alapjogi fejezetben, hanem az általános rendelkezések között.

<sup>81</sup> VOLTAIRE szerint a munka távol tartja a bűnt, az unalmat és a szegénységet.

<sup>82</sup> II. JÁNOS PÁL pápa *Laborem Exercens kezdetű enciklikája* (1981). In: ТОМКА–ГОЖАК (szerk) i. m. 373. [12], 383. [39].

hez, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka. A munka kapcsolódhat a tulajdonhoz a munkahely védelmével összefüggésben is: mára a munka világa, a munkavégzés biztosítja az egyének megélhetését, tulajdonszerzést, autonómiájuk anyagi alapját, ezért joggal merül fel a tulajdonvédelem egy adott munkavégzési jogosultság védelmével összefüggésben is.

A munkához kapcsolódva végül ki kell emelni, hogy az Alaptörvény nem tartalmazza a munkásmozgalmi törekvések miatt az alkotmányokba került 'egyenlő munkáért egyenlő bér' elvét, de tartalmazza az Európai Unió Alapjogi Chartájának számos vonatkozó rendelkezését. Így az együttműködés elvét,<sup>83</sup> a kollektív alku jogát, a szakszervezeti szervezkedés szabadságát és a sztrájkjogot.<sup>84</sup> Kifejezetten az Alapjogi Charta szövege jelenik meg abban az előírásban, amely szerint minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez,<sup>85</sup> illetve a pihenéshez való jog is megjelenik.<sup>86</sup>

A munkavállalással kapcsolatos jogok, benne a család, a gyermeknevelés védelme olyan régi-új felfedezésnek tűnik, amely a szociális jogoknak a harmadik évezredhez is igazodó értelmet ad. Ha a szociális jogoknak mind az egyének közötti szolidaritást kifejező (láttuk ezt a szociális biztonságnál és a munkavégzéssel kapcsolatban is), mind pedig a család védelmére vonatkozó vetületét szemléljük, láthatjuk, hogy ez az a jogcsoport, amely az egyénre nemcsak mint individuumra, hanem mint közösség tagjára is tekint.

A megváltozott munkaképességű, fogyatékos emberekkel kapcsolatban pedig az Alaptörvény az előnybe részesítésüket, fokozott védelmüket külön is hangsúlyozza, így téve részesévé a közösségnek (adott esetben a közösség gondoskodásának). Alkotmánybírói határozat alapján a megváltozott munkaképességű személyek alkotmányjogi értelemben a fogyatékkal élők csoportjába sorolhatók, akik társadalmilag sérülékeny helyzetük miatt különös alkotmányos védelmet kapnak.<sup>87</sup> Ez az indokolási elem mindenképpen elköteleződés a társadalmilag sérülékeny helyzetű emberek védelmére.<sup>88</sup>

<sup>83</sup> A XVII. cikk (1) bekezdés szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással.

<sup>84</sup> A XVII. cikk (2) bekezdése alapján törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.

<sup>85</sup> XVII. cikk (3) bekezdés, az Alapjogi Charta 31. cikk (1) bekezdése így hangzik: „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”

<sup>86</sup> A XVII. cikk (4) bekezdése értelmében minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

<sup>87</sup> 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás V. 1.2.

<sup>88</sup> XV. cikk (4) „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” XV. cikk (5) „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” XIX. cikk (1) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. [...] fogyatékoság [...] esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

### 6.3. Öngondoskodás, lakhatás, hajlék nélküliek ellátása

Van-e, lehet egy alkotmánynak emberképe, azaz találhatunk-e a szabályok között akár explicit akár implicit módon erre vonatkozó rendelkezést. A modernkori felfogás az emberhez elválaszthatatlanul hozzákapcsolja az emberi méltóságot, a méltóság az 'emberi minőség' része.<sup>89</sup> Ezért is rögzítik az alapjogi katalógusok elsőként az emberi méltóság jog által érinthetetlen jellegét. Ezen túlmenően azonban az explicit emberkép általában hiányzik az alkotmányokból, alkotmányértelmezés jelenítheti meg annak egyes elemeit.

Magyarország Alaptörvénye azonban kifejezetten szól erről. Az Alapvetések között található O) cikk szerint „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” Az Alaptörvény O) cikke tehát általános érvénnyel rögzíti az egyén önmagáért viselt és a közösség iránti felelősségét. Az Alkotmánybíróság ebből a rendelkezésből az Alaptörvény emberképének egyik elemeként az egyén társadalomhoz kötöttségét olvasta ki: „az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé.”<sup>90</sup> Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt már a társas együttélésből fakadó kötelezettségek – Alaptörvény által kijelölt – végső határára, az emberi méltóság sérthetlenségére is: „[a]z Alaptörvény az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből.”<sup>91</sup>

Az egyén önmagáért való felelőssége, továbbá az a felfogás, hogy az egyének a személyisége kibontakoztatásán túl, a közösség javát is kell szolgálni, illetve a szolidaritás hangsúlyozása<sup>92</sup> a szociális biztonság megteremtése folyamatában, mind-mind olyan elemei az alkotmányosságnak, amelyek igazolják, hogy az Alaptörvény alapján az állam nem lehet értéksemleges.

Ilyen felfogásban és szabályozási környezetben különösen érdekes, ha megvizsgáljuk: miként tekint az alkotmányosság a társadalom peremére szorult, lakhatással nem rendelkező – s mondjuk ki – részben már öngondoskodásra sem képes, rehabilitálásra már nem alkalmas emberre. Mi a közösség feladata és felelőssége ebben a kérdésben?

A lakhatással, pontosabban a lakáshoz jutással összefüggésben – az Alkotmány hatálya alatti jogértelmezést áttekintve – már utaltunk arra, hogy az Alkotmánybíróság szerint lakhatáshoz való jog, mint alkotmányos alapjog az Alkotmányból nem vezethető le, azonban az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> „Ma egyre inkább él az a meggyőződés, hogy az ember még a legsúlyosabb bűntények elkövetése után sem veszti el méltóságát”; lásd *Katolikus Egyház Katekizmusa* halálbüntetésről szóló 2267. pontja.

<sup>90</sup> 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95].

<sup>91</sup> 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [88].

<sup>92</sup> Egy más aspektusát lásd: KUMINETZ Géza: *Egy tomista jog-és állambölcselet vázlatja II.* Budapest, PPKE Kánonjogi Posztgraduális Intézet – Szent István Társulat, 2018. 41–47.

<sup>93</sup> 42/2000. (XI.8.) AB határozat ABH 2000. 329.

Az Alaptörvény a lakhatást tekintve szövegében többet nyújt,<sup>94</sup> mint az Alkotmány, a lakhatás feltételeinek a megteremtését államcélként határozza meg (az ettől szinte elválaszthatatlan közszolgáltatásokhoz való hozzáféréssel együtt). Az Alaptörvény XXII. cikkének vonatkozó rendelkezése a következőképpen hangzik: „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.” Tehát az alaptörvényi szabály – akár a szociális biztonság minimumának meghatározásánál korábban az Alkotmánybíróság – az emberi méltósághoz köti a lakhatás minimum-feltételét.

Az Alaptörvény, a 2012. január 1-ei hatálybalépésekor a hajléktalanság problémájával nem foglalkozott. Az Alkotmánybíróság ugyan ezen év vége felé, a 38/2012. (XI.14.) AB határozatában megsemmisítette a szabálysértési törvénynek a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése tényállását, továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvénynek a tiltott, közösségellenes magatartás helyi szabályozására felhatalmazó rendelkezéseit és még más szabályokat. Az Alkotmánybíróság szerint a közrend védelme érdekében – ha ez a hajléktalansággal kapcsolatban felmerül – számos más tényállás áll a jogalkotó rendelkezésére, önmagában a közrend, mint elvont érték nem lehet az alapjog-korlátozás oka – utalt az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára. Az Alkotmánybíróság szerint „a hajléktalan személyek számára az, hogy a közterületen élnek egy rendkívül súlyos krízishelyzetet jelent, ami különböző kényszerek hatására jött létre, a legkritikább esetben tudatos, átgondolt, szabad választásuk következménye. A hajléktalanok elvesztették otthonukat és nincs lehetőségük arra, hogy lakhatásukat megoldják, ezért valódi alternatíva hiányában kénytelenek – miután az az egyetlen nyilvános, mindenki használatára nyitva álló terület – a közterületen élni.” Arra is utalt, hogy a hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie. Az alkotmánybírósági érvelés az emberi méltóság sérelmére is épített.

Ezt követően 2013. április 1-jén hatályba lépett az Alaptörvény negyedik módosítása, amely kiegészítette az Alaptörvény XXII. cikkét azzal, hogy rögzítette: az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélküli élő személy számára szállást biztosítani. Kimondta továbbá, hogy 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 életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

Az Alaptörvény ezen módosításával sajátos helyzet állt elő, hiszen maga az Alaptörvény adott felhatalmazást önkormányzati rendeleti szabályozásra, továbbá az alapjog-korlátozás egyébként szigorú tesztjét érintően az elvont közérdekűséget maga az Alaptörvény 'viszi be' a szabályozásba: a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében jogellenessé lehet minősíteni a közterületen való életvitelszerű tartózkodást.

<sup>94</sup> JAKAB András szerint „Államcél jellege miatt azonban érdemi jogkövetkezménye nincs, csupán jogértelmezési segédletként vagy az I. cikk szerinti tesztben legitím alapjog-korlátozási indokként használható.” Lásd: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-Orac, 2011. 223.

Az Alaptörvény negyedik módosítását követően a szabálysértési törvénybe új tényállás került, a törvény közérdekű munkával büntetendő szabálysértésként határozta meg az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértését. A szabálysértési törvény meghatározott földrajzi helyhez kötötten tilalmazta és meghatározott feltételek teljesülése esetén szankcionálta a közterületi életvitelszerű tartózkodást. Felhatalmazást adott továbbá a helyi önkormányzat képviselő-testületének (a fővárosban a Fővárosi Közgyűlésnek) rendeletalkotásra. E felhatalmazás arról szól, hogy az önkormányzat meghatározhatja az egyes közterületek azon részeit, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül.

Ezt követően alkotta meg Budapest Főváros Önkormányzata azon rendeletét, amely meghatározta közigazgatási területén a közterületek azon részét, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül.<sup>95</sup>

Az ombudsman indítványára a Kúria Önkormányzati Tanácsa vizsgálta a fővárosi önkormányzati rendelet törvényességét.<sup>96</sup> A Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a hajléktalan életvitel önmagában nem büntethető, ennek a társadalmi problémának a megoldása alapvetően szociális kérdés. A döntés szerint: „A lakhatási szegénység – és az azzal szoros összefüggésben álló guberálás<sup>97</sup> – létállapot, amely a közösség számára is szociális kötelezettségeket teremt. A hajléktalan életvitel társadalomra veszélyesség hiányában nem büntethető, a hajléktalanság általában nem teremt legitim okot arra, hogy valakit a szociális ellátás, a külterületi tartózkodás, avagy a büntetés/szankció vállalásának választási kényszere elé állítson a közhatalom. A jog eszközei önmagukban nem alkalmazhatóak hatékonyan arra, hogy a közösséget „védjék” a lakhatási szegénység és az azzal járó körülmények látványától.”<sup>98</sup>

A fővárosi aluljárókkal kapcsolatos tilalmat a Kúria nem tartotta törvénytörésként. Az aluljárók tömegek általi használata, a közbiztonsági követelmények garantálhatósága nem egyeztethető össze az életvitelszerű lakhatással és az azzal szükségképpen együtt járó körülményekkel. Ezzel szemben törvénytörést állapított meg a Kúria a tekintetben, hogy a rendelet a fővárosi parkolási rendeletnek a védett és kiemelten védett területekre való utalással tilalmazza az életvitelszerű tartózkodást. Arra a következtetésre jutott, hogy a nyugvó közlekedéssel összefüggő önkormányzati szabályozás nem hozható összefüggésbe a hajléktalanság társadalmi problémájával.

A döntést elemzők rámutattak, hogy a határozat kifejezetten hangsúlyozta: a hajléktalanság szociális kérdés, a jog eszközei önmagukban kevesek a lakhatási szegénység megoldására. A határozat arra is utal, hogy a közösségek szociális kötelezettségei – azaz az egymásért (is) viselt felelősség – alapján lehet a lakhatási szegénységet csillapítani, a jog csak segítőeszköz, de nem a megoldás kulcsa. A bíróság döntésének az az üzenete, hogy a hajléktalanság megoldása érdekében a jogszabályok (akár az Alaptörvény) módosítása mellett hatékony szociális ellátórendszer létrehozása és mű-

<sup>95</sup> Lásd a 77/2013. (XII. 3.) Főv. Kgy. rendeletet.

<sup>96</sup> Lásd a Köf.5.020/2014/6. számú határozatot.

<sup>97</sup> Ezzel összefüggésben lásd: TÉGLÁSI András: A guberálás szabálysértéssé nyilvánításának alkotmányossági megítélése az Alkotmánybíróság 176/2011. (XII.29.) AB határozata alapján. Új Magyar Közigazgatás, 2017/4. 15.

<sup>98</sup> Lásd Indokolás 19. pont.

ködtetése is szükséges. S ez nemcsak a már a lakhatási szegénység állapotába került emberekről való gondoskodást jelenti, de jelentheti a megelőzést is, olyan szociális háló létrehozását, amely nem engedi 'az utcára zuhanni' a rászorulttá, kiszolgáltatottá vált embertársainkat.<sup>99</sup>

A hajléktalan probléma – különösen a fővárosban – láthatóan nem oldódott meg. Az Alaptörvény hetedik módosítása 2018. október 15-től akként módosította az Alaptörvényt, hogy a XXII. cikk (3) bekezdésében egyértelműen kimondja: „Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.” Az ehhez tartozó indokolás lakonikusan csak annyit állapít meg, hogy az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás sérti a közterületek közcélú használatát, ami ellen indokolt fellépni. A hetedik módosítás a XXII. cikk (2) bekezdésben állami/ önkormányzati feladatot rendel a tilalomhoz: az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy töreksenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.<sup>100</sup>

## 7. A szociális biztonság alanyai

A szociális juttatások különböző modelljei különbözőképpen határozzák meg a jogosultakat. Míg a szociáldemokrata modellben általában nemcsak állampolgári jogon, hanem az országban tartózkodás jogán is fennállhat a jogosultság, addig más modellekben ezt szűkebb körben, az állampolgársághoz kötve is meghatározhatják.

Értelmezési kérdés és Európai Unió kötelezettségünket is érinti, hogy az Európai Unió tagállamának állampolgárát megilleti-e és milyen mértékben a szociális ellátórendszer egyes juttatásai.<sup>101</sup>

Korábban az Alaptörvény 70/E. §-a is állampolgári jogról beszélt a szociális biztonságához kapcsolódva, amely értelmezésre annyiban szorult, hogy minden állampolgárnak, vagy csak a 70/E. § (1) bekezdésben meghatározott élethelyzetbe (öregség, betegség stb.) jutott állampolgárnak jár-e a juttatás. Általános vélekedés szerint az Alkotmány e szabályába minden állampolgár beletartozik.<sup>102</sup> Az Alaptörvény szerint e vita tárgyalanná vált, mivel a XIX. cikk (1) bekezdésben szereplő élethelyzeteken túl a XIX. cikk (2) bekezdése „más rászorulókat”-at is foglalja.

Az Alaptörvény „Szabadság és Felelősség” fejezete kevés helyen határozza meg jogosultként csak az állampolgárokat.<sup>103</sup> A szociális biztonsággal összefüggő XIX. cikk

<sup>99</sup> BALOGH-BÉKESI Nóra: A Kúria döntése a fővárosi hajléktalanrendeletéről (Hajléktalan személyek közterületi tartózkodásának korlátai, avagy a jogi eszközök korlátai szociális probléma megoldásában). *Jogesetek Magyarázata*, 2015/1.

<sup>100</sup> Az Alaptörvény hetedik módosításából következő állami/önkormányzati feladat sürgősségéről lásd: SZÉKELY János: „A megroppant nádszálát nem töri össze...” *Új Ember*, 2018. 06. 24.

<sup>101</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 34. cikk (2) bekezdése szerint: „Az Unión belül jogszerűen lakóhellyel rendelkező és tartózkodási helyét jogszerűen megváltoztató minden személy jogosult – az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban – szociális biztonsági ellátásokra és szociális előnyökre.”

<sup>102</sup> JUHÁSZ i. m. 2584.

<sup>103</sup> A jogokat és az államcélokat tekintve a XI. cikk a művelődéshez való jognál, a XIX. cikk a szociális biztonságnál, a XXIII. cikk a választójognál, illetve a közhivatal viselésnél, XXIX. cikk a nemzetiséghez tartozó állampolgárok védelmének.

(1) bekezdése azonban egyértelműen arról szól, hogy a Magyarország törekvése arra irányul, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Ugyanakkor az állampolgársághoz kötött alanyi kört is feloldhatja a XIX. cikk (2) bekezdésében a „más rászorulókat” fordulat, hiszen az nemcsak az élethelyzetek szerinti más rászorulókat, hanem a nem magyar állampolgár rászorulókat is jelentheti. Erre vonatkozó alkotmánybírói álláspont még nincs.

Érdemes megfigyelni, hogy amíg a szociális biztonsághoz tartozó cikknél az Alaptörvény az állampolgár kifejezést használja, addig a lakhatáshoz való hozzáférés feltételeit 'mindenki számára' biztosítja, míg a hajléktalansággal összefüggő feladatok alanyai a 'hajlék nélkül élő személy'-ek.<sup>104</sup> A szövegszerű értelmezés alapján tehát valamennyi hajlékkal összefüggő rászorulóról gondoskodik az állam, annak nemcsak az állampolgárok az alanyai. A lakhatással és a hajléktalansággal kapcsolatos rendelkezéseknél az Alaptörvény az 'emberhez méltó' feltételeket említi, amiből levonhatjuk azt a következtetést, hogy e ponton az emberi méltósággal összefüggő minimum-feltételről van szó, s az Alaptörvény II. cikke alapján ez értelemszerűen nem szűkíthető le csak az állampolgárokra.

## 8. Záró gondolatok

A tanulmány elején utaltunk arra, hogy az állam szociális feladatai kapcsán koránt sem csak segélyezésről van szó, illetve alapvetően nem segélyezésről. A szociális kérdések megoldásakor elsődlegesen az öngondoskodás feltételeinek megteremtése (akár azzal, hogy 'aki dolgozni akar, dolgozhasson'), továbbá az államilag szervezett közösség szolidaritásának formális és informális kifejezése, de akár a család intézményének megerősítése is jelentősen hozzájárulhat az eredményhez. A fentiekben talán sikerült bizonyítani, hogy a magyar alkotmányos rendszerben, az Alaptörvény rendelkezései szerint az állam szociálisan elkötelezett, még ha ennek nemcsak a 'divatos' – az állami gyámkodásra építő – formáit jeleníti is meg.

Fentebb utaltunk arra is, hogy az állam szociális elkötelezettségét az emberi személyiség méltóságának mindenek feletti védelme öleli át. Idéztük, hogy a társas együttélésből fakadó kötelezettségek Alaptörvény által kijelölt végső határa az emberi méltóság sérthetlensége. Másrészt pedig fenn kell tartani azt az álláspontot, hogy az állami szociális intézkedések összességének olyan megélhetési minimum biztosítását kell garantálni, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.<sup>105</sup> Az emberi méltóság alkotmányoktól függetlenül ugyan az, védelme az Alaptörvény szerint is parancs.

<sup>104</sup> Alaptörvény XXII. cikk.

<sup>105</sup> 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.

