

## 1949. évi XX. törvény

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA

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

##### *Szociális gondoskodás*

Az Alkotmány 70/E. §-a a szociális biztonsághoz való jogot garantálja. Az Általános rendelkezésekben található, a szociális intézkedések biztosításának kötelezettségét megfogalmazó 17. § - mivel a 70/E. § a szociális gondoskodás tárgykörében konkrét alkotmányos követelményeket is rögzít - különösebb értelmezést nem kapott. Jellemzőnek mondható az a vélekedés, hogy az Alkotmány 17. §-a az állampolgárok védelmét és a róluk való gondoskodást kötelezővé teszi ugyan, azonban a védelem és gondoskodás jogintézményeit és mértékét részletesen nem tartalmazza. Az alkotmányi előírások megvalósítása - számos feltételtől függően - változó és folyamatos törvényhozási, jogalkalmazási, önkormányzati és társadalmi feladat. [Lásd: 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 510., 511.]

A szociális biztonság tárgykörét az Alkotmány 70/E. §-ához kapcsolódva mutatjuk be. Itt csupán annyit kívánunk megjegyezni, hogy az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta: a szociális biztonság alkotmányos tétele szerinti védelem alapvetően a megélhetési minimum garantálására terjed ki. [32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251.] A határozat az Alkotmány 17. §-át nem érintette, de azt mondhatjuk, hogy e döntés tükrében a 17. §-ban szereplő kiterjedt gondoskodás a megélhetési minimumhoz szükséges különböző intézkedéseket, nem pedig a minőségileg kiterjedt gondoskodást jelenti. Mindez csak az Alkotmányból kényszerítően folyó követelményeket érinti; a törvényhozás szabad abban - s ha így cselekszik, az összhangban van az Alkotmánnyal -, hogy megteremtse a megélhetési minimumon túlmutató szociális intézkedések minőségileg is kiterjedt rendszerét.

70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

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

*A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog*

1. Más alkotmányokban: egészségvédelemhez, vagy egészségügyi ellátáshoz való jogként szerepel. Az egészséghez való jog mai formájában való megfogalmazása történelmi előzményeként a felvilágosult abszolútizmus államát lehet említeni, ahol a pusztító járványok megelőzése jegyében a közegészségügy állami feladattá válásának folyamata elkezdődött. A rászorultság esetén történő gondoskodás a rendi társadalom viszonyai között részben a földesúrra hárult. Az ellátás másik forrása az egyházak karitatív tevékenysége volt. Az úrbéri viszonyok megszűntével a rászorultakról való gondoskodás a társadalom nyakába szakadt. A kapitalizálódó társadalomban, miközben a közegészségügy állami feladatai bővültek, a rohamosan szerveződő biztosító társaságok az érintettek hozzájárulása alapján (is) egyre szélesebb körű egészségügyi ellátás fedezetéről gondoskodtak.

Az alkotmányjog szempontjából jelentős kérdés az egészségügyi ellátás vonatkozásában az, hogy ennek biztosítása a társadalom erkölcsi kötelessége-e, vagy az államé? Ha az államé: az egészségügyi ellátásról szóló gondoskodás mennyire, milyen mértékben terjed túl a kötelezettség erkölcsi jellegén, illetve válik az jogi természetűvé? A másik oldalról az a kérdés merül fel, hogy az államnak a szóban forgó kötelezettsége megfogalmazható-e az állampolgárok alanyi jogaként?

Az alkotmányok többsége az említett kérdéseket annak alapján válaszolja meg, hogy az egészségügyi ellátásban a megelőzés, azaz a társadalom egészének védelme teljes egészében állami feladatnak számít, a gyógyítás fedezete ellenben - különböző arányokban és elvek mentén - meg van osztva az érintett, illetve az állam között. (Garancsy Mihályné-Lőrincz Lajos- Trócsányi László: Az egészségvédelemhez és anyagi ellátáshoz való jog. In: Az állampolgárok alapjogai és kötelességei. Budapest, 1965. 328. o.) Az egészségügyi ellátás költségeinek megosztásában döntő szerepet játszik a társadalombiztosítás, amelynek megszervezése állampolgári követeléssé válik.

A szocializmus viszonyai között az egészségügyi ellátás a társadalmi elosztás részeként működött.

Nemzetközi dokumentumok a mindenkire kiterjedő egészségügyi ellátás követelményéből indulnak ki, abból tehát, hogy mindenki a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze (GSZKE 12. cikk); vagy: a Szerződő Felek biztosítják, hogy mindenki, aki nem rendelkezik megfelelő erőforrásokkal és aki nem képes ezeket az erőforrásokat megteremteni ... megfelelő segítségnyújtásban legyen része és betegsége esetén az e helyzetnek megfelelő ellátást kapjon (EUSZCH 13. cikk).

2. Az egészségügyi ellátáshoz való jogról számos jogszabály rendelkezik, a legátfogóbban az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.). A törvény - az Alkotmánytól eltérően - az egészségügyi ellátásról szól. Az egészséghez való jog fogalmilag szélesebb, mint az egészségügyi ellátáshoz való jog. Más oldalról az egészségügyi ellátáshoz való jog az egészséghez való jognak csupán egyik részjogosítványa.

Az egészségügyi ellátáshoz való jog - a törvény szerint - lényegében négy elemet foglal magában, úgymint:

Minden betegnek joga van sürgős szükség esetén az életmentő, illetve a súlyos, vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint fájdalomnak csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez (Eütv. 6. §).

Minden betegnek joga van - jogszabályban meghatározott keretek között - az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és megkülönböztetés nélküli egészségügyi ellátáshoz ...

A betegnek joga van az állapota által szakmailag indokolt egészségügyi szolgáltató és - ha a jogszabály kivételt nem tesz - a választott orvos egyetértésével az ellátást végző orvos megválasztásához ... (Eütv. 8. §).

Amennyiben a beteg az adott egészségügyi szolgáltatónál nem részesíthető az egészségi állapota által indokolt szükséges ellátásban, joga van a legrövidebb időn belül a megfelelő intézetbe való átirányításra, illetve várólistára való helyezésre (Eütv. 9. §).

A betegek jogai és kötelességei, ezen belül az egészségügyi ellátáshoz való jog nem foglalja magában az orvoslás tárgyi feltételeivel kapcsolatban megfogalmazható jogokat. Enélkül (például az egy szobában elhelyezhető betegek számának meghatározása nélkül) az egyes betegek ellátásának színvonalában lényeges különbségek adódhatnak, továbbá a szorosan értelmezett betegjogok - például a kapcsolattartás joga - érvényesülése viszonylagossá válhat.

Az egészségügyi ellátáshoz való jog leglényegesebb kérdése - ahogyan ez az előzőekből is kitűnik - a szolgáltatás ingyenes vagy térítésköteles jellege. Más oldalról tehát, hogy az egészségügyi ellátáshoz való jog az Alkotmány alapján alanyi jogként illet-e meg minden magyar állampolgárt, vagy ehhez más, sajátos jogviszony létesítése is szükséges. S a kérdésre adható válasz: ma az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele térítésen alapul. A térítés vagy ellenszolgáltatás történhet - s ez a jellemző - a társadalombiztosítás keretében; itt a munkaadó, illetve a munkavállaló társadalombiztosítási járulék megfizetésére köteles. Munkaviszonyon kívül, rászorultság esetén az egészségügyi szolgáltatás társadalombiztosítási ellenértékét a helyi önkormányzat fizeti meg. Végül az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele szerződés is köthető, amelyben az anyagi terhek megfizetését a rászoruló vállalja.

3. Az egészségügyi ellátáshoz való jog a társadalombiztosítás ernyője alatt érvényesül. Megítélése ennek következtében a társadalombiztosítással összefüggő egyéb szociális jogok sorsát osztja. Az Alkotmány idézett szövegéhez a továbbiakban csak azokat a magyarázatokat fűzzük, amelyek speciálisan az egészségügyi ellátáshoz való joghoz köthetők. Más összefüggésekre az alkotmány 70/E. §-ának tárgyalása során hívjuk fel a figyelmet.

Az Alkotmánybíróság 54/1996. (XI. 30.) AB határozatában - egyébként a szociális jogok megítélésében kifejtett általános elveknek az egészségügyi ellátáshoz való jogra való kivetítéseként - mondja: az egészségügyi ellátási kötelezettségről és a területi finanszírozási normatívákról szóló 1996. évi LXIII. törvény alkotmányossága, illetőleg alkotmányellenessége egyedül az Alkotmány 70/D. §-ában foglaltak szerint nem bírálható el. Az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelyet az állam központi szervei és a helyi önkormányzati - továbbá egyéb - szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam - egyebek között - egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles.

A kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság viszont már valóságos alanyi jog, amelynek alkotmányos alapja azonban nem az Alkotmány 70/D. §-a, hanem az Alkotmány

70/E. §-ában foglalt rendelkezés, illetőleg az alkotmányos tulajdonvédelem. (ABH 1996, 173., 186-187.)

A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt a kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíróképességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. A legmagasabb szint viszonyítási alapja tehát a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képessége, s nem az orvostudomány mindenkori fejlettsége. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260.]

4. Az egészséghez való jog az egészségügyi ellátásnál szélesebb tartalmat hordoz. Az előbbibe az egészséges környezethez való jog (e kérdéssel más helyen foglalkozunk), s az egészséges életmód, a sport állami támogatása is beletartozik,

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

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

Szociális biztonság

I. A szociális jogokról általában

A szociális biztonsághoz való jog szociális jogok családjába tartozik, sőt annak egyik jellemző, ha nem a legjellemzőbb megnyilvánulási formája. Ezért - bár a kérdést már az egészségügyi ellátáshoz való jog tárgyalása során is érintettük - indokoltnak tűnik néhány megjegyzés erejéig kitérni a szociális jogok általános kérdéskörére.

A szociális jogok - közkeletű és a keletkezésükre utaló meghatározás szerint - második generációs jogoknak számítanak. Minőségileg különböznek az első generációs jogoktól: amíg ez utóbbiak alapvetően az államhatalom korlátozására irányulnak az állampolgári szabadság és autonómia biztosítása jegyében, addig az előbbieket - bár nem teljes egészében mentesek a korlátozási elemtől (például a művelődéshez való jog keretébe tartozó tanszabadság esetében), annak az aszimmetrikus viszonyának a kiküszöbölésére, vagy az ebből eredő hátrányok enyhítésére jöttek létre, amely a magántulajdonra épülő polgári társadalom kialakulása során keletkezett a gyengébb, a vagyonnal nem rendelkező fél oldalán, annak terhére. Megoldásnak alapvetően az állami beavatkozás kínálkozott. Az államtól tehát a klasszikus alapjogokkal szemben, ahol az államtól nem beavatkozást, passzivitást vártak el, itt éppen ellenkezőleg cselekvést, aktív magatartást követeltek meg. Az állami aktivitás alapvetően két iránya alakult ki: beavatkozás azokba a viszonyokba a gyengébb fél érdekében, amelyek egyébként, a beavatkozás nélkül a felek egyenjogúságára épülő magánjogi viszonyoknak számítottak. (Az ilyen típusú beavatkozás mentén jött létre a munkajog egész intézményi rendszere.) Az állami beavatkozás másik iránya bizonyos anyagi eszközöknek a biztosításából állt, amelyekhez az állam a magántulajdon (további) korlátozásával jutott. Az ilyen anyagi eszközök juttatásának jogcíme lehet a munkaviszony (például a társadalombiztosítás útján), de lehet pusztán a szociális rászorultság is. A szociális jogokkal kapcsolatos fejlemények része az alkotmányba foglalásuk. Így jöttek létre történetileg a szociálisként vagy jólétként meghatározott államok.

A szociális jogok keletkezésüktől kezdve megannyi elméleti vita középpontban állnak: például felmerül a kérdés, hogy - hagyományos értelemben - jogoknak tekinthetők-e a szociális jogok. Ezzel kapcsolatban csak utalunk arra, hogy a szociális jogokat nemzetközileg általában soft law-ként határozzák meg. Az is vitakérdés, hogy milyen elemek tartoznak a szociális jogok fogalma alá. Nemzetközi dokumentumok lényegében a mi fogalmaink szerinti munkajog alapintézményeinek egészét ide sorolják stb. Az említett és más elméleti kérdés elemzésére ezen a helyen természetesen nem vállalkozhatunk. Az idézett alkotmányi rendelkezéseket - a fentebb tárgyalt utalások szem előtt tartásával - a tételesjog, illetve az alkotmánybírói határozatok alapján tárgyaljuk.

II. A szociális biztonsághoz, illetve a társadalombiztosításhoz való jog; a társadalombiztosítás vegyes rendszere

1. Az alkotmányozás történelmi logikája: a munkából származó jövedelmek nem biztosították az egészség megőrzésének, a gyógyításnak, az orvoslásnak a költségeit; a munkából származó jövedelmek akkumulálása nem biztosította az egyéni katasztrófák anyagi következményeinek az

elhárítását, de nem fedezték a munkaképesség normális, öregkori elvesztésével járó egzisztenciális nehézségek elhárítását sem. A magánbiztosítás, ha volt egyáltalán, túl drágának bizonyult. A szakszervezeti szférában szerveződő biztosítási formák - betegségi, baleseti, nyugdíj stb. - a szociális katasztrófák következmények elhárítását szolgálták, de esetlegesen voltak és szegényesek. Ilyen körülmények között a társadalombiztosítás, illetve annak társadalmi méretű kiterjesztése, általánossá tétele - az állam valamilyen mértékű szerepvállalását feltételezve - állampolgári követeléssé, illetve vívmánnyá -joggá - vált. A szocializmus viszonyai között a folyamatot az tette befejezetté, hogy számottevő magántulajdon híján a személyekről való gondoskodásnak - munkaképtelenség, betegség stb. esetén - ez volt szinte az egyetlen formája. Az Alkotmány egyrészt a munka világában váratlanul, vagy az idő múlásával természetes módon bekövetkező, vagy bekövetkezhető egyéni katasztrófák - öregség, betegség, rokkantság stb. - esetére teremt szociális biztonságot a megélhetéshez szükséges ellátásra. Az idézett § (2) bekezdésében ki is mondja: a Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján valósítja meg. Amiből is az következik, hogy a társadalombiztosítás megszervezését, fenntartását állami feladatnak tekinti. Ha úgy tetszik - bár ezt nem mondja ki, de az EUSZCH-val összhangban - az Alkotmány a társadalombiztosításhoz való jogot alkotmányos jognak tekinti. A szociális biztonságnak az említett eseteit tehát az Alkotmány alapvetően a társadalombiztosítás rendszerével hozza összefüggésbe. Ezzel kapcsolatban azonban két korrekciót kell tennünk: szemben a magánbiztosítással - a társadalombiztosítás természetéből következik az elégséges szint biztosítása abban az esetben is, ha erre a befizetések nem nyújtanak fedezetet; másfelől alkotmányos kérdéssé vált a társadalombiztosításból kimaradottak megsegítése, támogatása. Erre az összefüggésre, vagy inkább erre a logikára utal az ESZCH már idézett 13. cikke, amely szerint a szerződő felek biztosítják, hogy mindenki, aki nem rendelkezik megfelelő erőforrásokkal és aki nem képes ezeket megteremteni [...] a társadalombiztosítás segítségével sem ... megfelelő segítségnyújtásban legyen része és betegség esetén az e helyzetnek megfelelő ellátást kapjon. Az új Alkotmány normaszövege is kapcsolatot teremt az ellátás és a társadalombiztosítás megszervezése között, azonban a társadalombiztosítást nem jogként, hanem az érintettek hozzájárulás fizetésére vonatkozó kötelezettségeként kezeli.

2. A szociális jogok, illetve a szociális biztonság forrásai között kiemelt szerepet játszanak a nemzetközi dokumentumok. A Gazdasági, Szociális Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának az elfogadására 1966-ban még a két - kapitalista és szocialista - rendszer szembenállásának közegében került sor. Ebben az egyezményben az államok arra vállalkoznak, hogy a benne szereplő jogokat vagy azonnal, vagy folyamatosan valósítják meg. Az ugyancsak átfogó szabályokat tartalmazó 1991-ben elfogadott regionális jellegű, az 1999. évi C. törvénnyel becikkelyezett Európai Szociális Chartának más a filozófiája: I. része 19 pontban határozza meg, hogy az egyezményben részes államoknak milyen szociális jogokat kell megvalósítaniuk. Ezek olyan elvek, amelyekkel ellentétes intézkedéseket nem hozhatnak. A II. rész ellenben 19 olyan cikket tartalmaz, amely meghatározza a részes államok feladatait a szerződés által biztosított jogok megvalósítása érdekében. A 20. cikk értelmében a részes államok a II. rész 7 cikke közül legalább 5-öt kötelezőnek tekintenek magukra nézve. Magyarország több mint 5, de nem az összes II. részben foglalt jog kötelező alkalmazását írja elő.

A II. rész kötelező alkalmazása az alábbi cikkekre terjed ki: a munkához való jog, a kollektív alkuhoz való jog, a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog, a szervezetalakítási jog, a kollektív alkuhoz való jog, a dolgozó nők védelemhez való joga, a pályaválasztáshoz szükséges tájékozódáshoz való jog, az egészség védelméhez való jog, a szociális és egészségügyi segítségre való jog, a szociális jóléti szolgáltatásból való részesülés joga, a család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemre.

Ami a felsorolásban nem szerepel: a tisztességes díjazáshoz való jog, a gyermekek és fiatalok védelemhez való joga, a szakmai képzéshez való jog, a társadalombiztosításhoz való jog, a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek joga a szakmai képzésre, a társadalmi rehabilitációra, az anyák és gyermekek joga a szociális védelemre és segítségre.

3. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a szociális jogokkal, közöttük a szociális biztonság kérdéseivel. Elvi jellegénél, általános érvényűségénél fogva közülük is kiemelkedik a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény alkotmányosságának felülvizsgálata nyomán hozott 43/1995 (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995, 210.).

Az Alkotmány az állam (ön)meghatározásában a szociális jelzőt - sok más alkotmánytól eltérően - nem alkalmazza, csupán preambulumban szól a parlamenti demokráciába és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítéséről. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság működésének meglehetősen korai szakaszában arra a kérdésre kereste a választ, hogy: az állam szociális meghatározottságának direkt kimondása híján a szociális jogok csupán a jogállamiság általános fogalmán belül értelmezhetőek-e, vagy pedig önálló hivatkozási alapként: szociális jogállam vagy jogállam és szociális jogok. (Balogh Zsolt: Az alkotmánybíróság jogállam-értelmezése. In: Alkotmánybíráskodás 115. o.)

Az Alkotmány preambulumban megfogalmazott szociális piacgazdaságba való [...] átmenet nem jelenti a szociális jogállam elvének kimondását (772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519.) A szociális biztonsághoz való jog nem jelent sem biztos jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer már megszerzett jövedelme ne csökkenhetne.

Az Alkotmánybíróság elvi jelentőségű döntése, hogy a szociális biztonság követelményét a társadalombiztosítás elvével köti össze. Az Alkotmány 70/E. §-a az államnak a szociális biztonság tekintetében fennálló kötelezettségeit általános jelleggel nevesíti. Ennek tartalmi eleme a működőképes társadalombiztosítási rendszer létrehozása [32/1991. (VI. 6.). AB határozat, ABH 1991, 146.]. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság többször megerősítette: az állam az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezek konkrét meghatározása azonban nem alkotmányossági kérdés, kivéve azt az esetet, ha a rendszer nem alkalmas feladatainak teljesítésére.

A szociális jogok biztosításának egyik leglényegesebb eleme, hogy az állam meghatározott szolgáltatást nyújt polgárai számára. Az állam erre részben úgy válik képessé, hogy - a másik oldalon - anyagi javakat von el polgáraitól, azaz: a tulajdonhoz való jogot korlátozza. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában mondta ki, hogy a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. (ABH 1993, 373., 380.)

A szociális jogok körébe tartozó szolgáltatásokban a társadalmi szolidaritás elvét kifejező tulajdonképpen szociális elemek, valamint az érintettek anyagi hozzájárulására épülő biztosítási elemek együtt és egyszerre vannak jelen. Ez teszi a társadalombiztosítást vegyes rendszerűvé.

III. Egyes szociális jogok megítélése a vásárolt jog, illetve a társadalmi szolidaritás elve alapján

1. A gyógyellátások, baleseti nyugellátások, továbbá egyes egyéb ellátások emeléséről szóló jogszabályok 1992-ben a vonatkozó ellátások emelésének mértékét százalékosan is maximálták. Az e jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványok arra hivatkoztak, hogy a szóban forgó jogszabályok az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértik, továbbá, hogy a nyugdíj munkával és a munkával töltött évek során kötelezően fizetett ellenszolgáltatásért szerzett jog, amely alapvető állampolgári jognak minősül. Másfelől az indítvány szerint a támadott rendelkezések a nyugdíjasok csoportját a társadalom más rétegeivel szemben hátrányosan különböztetik meg. Eszerint alkotmányosan megengedhetetlen diszkriminációt valósít meg az a tény, hogy a jogszabályok által érintett különböző ellátások emelésének százalékos mértékét a sérelmezett rendelkezések a társadalom aktív dolgozóinak várható, illetőleg a ténylegesen elért jövedelemnövekedéshez képest alacsonyabb százalékban határozták meg. A támadott jogszabályok nivelláló megoldása tehát sérelmes a nyugdíjak közötti arány fenntartására vonatkozó alkotmányos jogosultságra nézve, azaz a nyugdíjasok egymás közötti viszonylatában megengedhetetlen megkülönböztetést eredményez - szölt az érvelés.

Az Alkotmánybíróság határozata [26/1993. (IV. 29.) AB határozat (ABH 1993, 196.)] leszögezte, hogy az Alkotmány fentebb idézett rendelkezései szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz, öregség, betegség stb. esetén ellátásra jogosultak; az ellátáshoz való jogot az állam a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével biztosítja. A társadalombiztosítás azonban - jelentette ki az Alkotmánybíróság - csak részben működik a vásárolt jog elve alapján, részben azonban szociális szempontok működtetik. A társadalombiztosítás és ezen belül a nyugdíjbiztosítás olyan vegyes rendszerű biztosítás, (szokás ezt a rendszert osztó, kiróvónak minősíteni (S. J.), amelynek tartalma nem kizárólag az ellenszolgáltatásért szerzett jogosultság, amely tehát nem kizárólag piaci mechanizmusok alapján működő újraelosztást valósít meg, hanem amelyen belül különféle szociális szempontok is érvényesülnek. Másrészt a szociális biztonsághoz való jog tartalmi elemének számító ellátáshoz

való jogot az államnak működtetnie kell ott is, ahol a vásárolt jog elve, a biztosítási elem egyáltalán nem, vagy csak alig játszik szerepet (özvegyiség, árvaság stb.), a társadalombiztosítás továbbá ott sem válik kizárólag tisztán biztosítássá, ahol meghatározóbb annak a kötelezően fizetett ellenszolgáltatáson alapuló követelés jellege.

2. A szociális biztonság keretei között külön kell szólnunk a munkanélküli segélyről, az Alkotmány megfogalmazása szerint az önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyek ellátáshoz való jogáról. Vannak olyan alkotmányos rendszerek, amelyekben a munkanélküli segély a munkához való jog fogalmának része. Eszerint a munkához való jog alanyi jog abban az értelemben (is), hogy az legalább munkanélküli segély formájában kikényszeríthető. A magyar Alkotmány nem ezt az utat követi: az érintettek a nem önhibájára visszavezethető munkanélküliség esetére szóló ellátásról, illetve az erre az esetre szóló ellátáshoz való jogról nem a munkához való jog, hanem a szűkebb értelemben vett szociális jogok keretében rendelkezik. Ezt az értelmezést erősíti meg az Alkotmánybíróság: az Alkotmány rendelkezéseiből nem következik, hogy minden önhibáján kívül munkanélkülinek e ténynél fogva alanyi joga lenne a munkanélküli járadékhoz, ez csupán a szociális intézményrendszer keretében biztosított egyik ellátási forma, amely nem azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő önhibán kívül bekövetkező munkanélküliség esetére szóló, a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal. A munkanélküli járadékhoz való jog nem minősül alapjognak, s mint ilyen nem tartozik az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének hatálya alá. Miután a munkanélküli járadékhoz való jog nem minősül alapjognak, így annak összegét, valamint folyósításának időtartamát meghatározó jogalkotói döntés nem valósítja meg alapvető jog korlátozását. (45/B/1997. AB határozat, ABH 2001, 896., 900.)

Az elmondottakhoz szorosan kapcsolódik egy korábbi határozat, amelyben az Alkotmánybíróság - más indítvány vizsgálata során - kifejtette, hogy a szociális kihatású normák megalkotásakor a jogalkotó igen nagy szabadsággal bír, s széles körben gyakorolhatja mérlegelési jogát a tekintetben, hogy a számos tényező közül melyeket milyen súllyal vesz figyelembe. Döntéseinek alapja, s egyben korlátja is az ország mindenkori teherbíró képessége. (698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716-717.)

IV. Szociális jogok túl a társadalombiztosítás, illetve a vásárolt jog határán: a rászorulókról való gondoskodás

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jog érvényesülését - ahogyan ezt említettük - alapvetően a társadalombiztosítással hozza összefüggésbe. A társadalombiztosítás azonban nem teljes mértékben működik a vásárolt jog elve alapján: a társadalmi szolidaritás is szerepet játszik benne. Talán ezért van az, hogy nemzetközi dokumentumok, továbbá az egyes államok alkotmányai oly nagy szerepet szánnak a társadalombiztosításnak a szociális jogok érvényesítésében. Azt is lehetne mondani, hogy az államok a szociális jogokból származó terheket a társadalombiztosításra tolják át, természetesen megfelelő állami hozzájárulással vagy legalábbis állami garanciavállalással. A Tbtv. (3. §) ma hatályos szabálya szerint mintegy végső garanciaként kimondja: az állam a társadalombiztosítási ellátások fedezetét akkor is biztosítja, ha a társadalombiztosítás kiadásai a bevételeket meghaladják.

Vannak azonban olyan juttatások, amelyek csak távoli összefüggésben vannak a társadalombiztosítással, s végül vannak olyanok, amelyek egyáltalán nincsenek kapcsolatban azzal. Ez utóbbit sorolhatjuk talán - az Alkotmány 17. §-a alapján - a rászorulókról való gondoskodásnak.

Az Alkotmány - bár nem pontosan, de különbséget tesz a társadalombiztosításhoz kapcsolódó - öregség, betegség stb. alapján járó szociális biztonsághoz, illetve az ilyen esetekre szóló, a megélhetéshez szükséges ellátás, illetve a rászorulókról való gondoskodás között [Alkotmány 17. §]. Az öregség, betegség stb. esetére szóló ellátásbiztonságot ugyanis [Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés] az állam nemcsak a társadalombiztosítással, hanem a szociális intézmények rendszerével is biztosítja. A társadalombiztosítás és a szociális intézmények rendszerének egymás melletti említése ugyanis alkalmat adhat - esetleg - a két rendszer elkülönült értelmezéséhez. Az Alkotmánybíróság azonban szinte egyáltalán nem tesz különbséget a két kategóriába tartozó ellátási forma között: a testület az Alkotmány 17. §-áról szinte meg sem emlékezik olyan ellátási formák alkotmányosságának vizsgálatakor sem, amelyek a társadalombiztosítással nincsenek kapcsolatban.

V. Jogbiztonság és szociális biztonság

1. Az állam széleskörű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátáson belüli változtatásokra és átcsoportosításra. A változtatás joga azonban nem minden korlátozás nélkül illeti meg az államot. Az elvonás folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. Az egyes változások alkotmányossága pedig attól függ, hogy nem ütköznek-e más alkotmányos elvekbe és jogokba, így nem ellentétesek-e a jogbiztonság elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, illetve - ha biztosítási elemet is tartalmazó szolgáltatásról van szó - a tulajdon védelmével.

2. Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében [45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 210.], ahol a biztosítás szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem szabályai szerint bírálendő el, hiszen az Alkotmánybíróság a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti előnyben.

3. A társadalombiztosítás működőképességének fenntartása tehát indokolhat olyan megoldásokat, amelyeknek a keretében a biztosítás fokozott terheit a törvényhozó a biztosított, a járulékfizetésre kötelezett munkáltató, és a társadalombiztosítás között bizonyos körben megosztja. A járulékfizetés és a társadalombiztosítás szolgáltatásainak pontos megfelelése - a társadalombiztosítás vegyes rendszere folytán - ugyanis nem alkotmányos követelmény. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260.]

## **Alkotmánybíróságnál kezdeményezhető:**

### **Utólagos normakontroll**

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörében eljárva elsősorban a hatályos jogszabályok (törvény, kormány- és miniszteri rendelet, önkormányzati rendelet, MNB elnökének rendelete) és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek (határozat, utasítás, statisztikai közlemény, jogi iránymutatás) (a továbbiakban együttesen: jogszabályok) alkotmányosságát vizsgálja. Az alkotmányellenesnek talált jogszabályt az Alkotmánybíróság megsemmisíti. Az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége arra, hogy a hatályos jogszabályba „beleírjon”, azaz azokat módosítsa vagy kiegészítse.

A megsemmisítésre irányuló határozott kérelem mellett az indítványban pontosan meg kell jelölni a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány konkrét §-ának felhívásával utalni kell arra, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés milyen alkotmányos jogot sért. Az indítványozónak végezetül meg kell indokolnia, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés miért és mennyiben sérti az Alkotmány hivatkozott §-át.

### **Hogyan lehet indítványt benyújtani?**

Indítványt elsősorban postai úton lehet benyújtani a következő címen:

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága  
1535 Budapest, Pf. 773

Az indítványt az Alkotmánybíróságnak (és nem annak elnökének) kell címezni. Az indítványban minden esetben fel kell tüntetni az indítványozó nevét és lakcímét (székhelyét).

### **Mi történik a beadvánnyal az Alkotmánybíróságon?**

Az Alkotmánybíróság munkáját az Alkotmánybíróság Hivatala segíti. A Hivatalon belül működő főtitkárság látja el az indítványok feldolgozásával kapcsolatos feladatokat. A beadványokat a kezelőiroda fogadja és lajstromozza. Minden új ügy külön ügyszámot kap. A kezelőiroda minden új ügyet bemutat a főtitkárnak, aki azokat kiadja az indítványelemzési és kutatási egységnek. Az indítványelemzők megvizsgálják, hogy a beadvány megfelel-e az indítvánnyal szemben támasztott feltételeknek. Amennyiben szükséges, a főtitkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, illetve tájékoztatja arról, hogy az alkotmánybírósági eljárás lefolytatására nincs lehetőség. A követelményeknek megfelelő indítványokat a főtitkár szignálásra bemutatja az Alkotmánybíróság elnökének. A nyilvánvalóan alaptalan indítványokat az elnök végzéssel elutasítja, a többi ügy esetében pedig kijelöli az ügy előadó alkotmánybíróját. A kiszignált és még folyamatban lévő ügyek az Alkotmánybíróság honlapján kereshetők. Az előadó alkotmánybíró kijelöléséről és az érdemi eljárás megkezdéséről a főtitkár levélben tájékoztatja az indítványozót.

Az előadó alkotmánybíró döntése alapján sor kerülhet az ügyek elkülönítésére vagy egyesítésére. Az előadó alkotmánybíró beszerezheti a jogalkotásban érintett szerv (pl. minisztérium) írásos véleményét. A határozattervezetet az előadó alkotmánybíró készíti el tanácsadói segítségével. A tervezet a teljes ülés

vagy valamelyik háromtagú tanács elé kerül. A tanácskozások nem nyilvánosak. Gyakran előfordul, hogy egy ügy többször is tárgyalásra kerül, mert a többi alkotmánybíró észrevételei alapján az előadó alkotmánybíró új tervezetet készített. A teljes ülés napirendje az Alkotmánybíróság honlapján megismerhető. Az ügyet befejező határozat (végzés) minden esetben alkotmánybírók által meghozott testületi döntés. A döntés szótöbbséggel születik. A határozatot közzéteszik az intézmény honlapján és az Alkotmánybíróság Határozatai című kiadványban, valamint közvetlenül megküldik az indítványozónak is.

### **Mikor várható döntés?**

Az Alkotmánybíróság az ügyeket olyan sorrendben tárgyalja, ahogy azok a döntés-előkészítő tevékenység eredményeként érdemi elbírálásra alkalmassá válnak.

Az előzetes normakontrollra irányuló indítványok [Alkotmány 26. § (5) bekezdés], az OVB határozataival szembeni kifogások [a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. § (3) bekezdés] és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezések [az Alkotmánybíróság teljes ülésének 3/1997. (XII. 2.) számú állásfoglalása] elbírálása soron kívüli eljárásban történik.