

# A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalma

Az Alkotmánybíróság szociális tárgyú döntéseinek tükrében (1990–2016)



BADÓ KATALIN  
TÉGLÁSI ANDRÁS

 Dialóg Campus

 Wolters Kluwer

# A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOG ALKOTMÁNYOS TARTALMA

Az Alkotmánybíróság szociális tárgyú döntéseinek tükrében  
(1990–2016)

Vákát oldal

Badó Katalin – Téglási András

A SZOCIÁLIS  
BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOG  
ALKOTMÁNYOS TARTALMA

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZOCIÁLIS  
TÁRGYÚ DÖNTÉSEINEK TÜKRÉBEN  
(1990–2016)

 Dialóg Campus |  Wolters Kluwer

BUDAPEST, 2019

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

A kézirat lezárásának időpontja: 2016. december 31.

Szakmai lektor  
Juhász Imre

© Badó Katalin, 2019  
© Téglási András, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

<b>Bevezetés</b>	15
<b>A kezdetek</b>	23
Szociális piacgazdaság	23
<b>1990</b>	25
Személyijövedelemadó-alap	25
Özvegyi nyugdíj	26
Művészeti dolgozók öregségi nyugdíja	26
Lakáscélú kölcsönök	27
Társadalombiztosítás alapjául szolgáló jogviszonyok	27
Táppénz	28
Kisiparosok munkaképtelenség esetén járó ellátása	29
Kötelező társadalombiztosítás	29
Nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díja	30
<b>1991</b>	31
Lakbér	31
Folyamatban lévő jogalkotás	31
Társadalombiztosítási ellátáshoz való jog	32
Táppénz egy részének munkáltatóra hárítása	33
<b>1992</b>	35
Szolgálati beosztás átminősítése	35
Gyermekek után járó adókedvezmény	36
Adókedvezmények	37
Magánszemélyek jövedelemadója	38
Adómentesség	39
Nyugdíjemelés	39
Munkanélküliek ellátása	40
Bölcsődei gondozási díj	41
Táppénz, betegszabadság	42
Végkielégítés	43
Lakáscélú támogatások	46
Baleseti ellátások megtérítése	47
Mentességek és kedvezmények	49

<b>1993</b>	51
Nyugdíjemelés	52
Munkanélküli-járadék	54
Adókedvezmények	55
Munkanélküliek ellátása	56
Öregségi nyugdíj összege	56
Tulajdon	58
<b>1994</b>	61
Társadalombiztosítási jogviszony	61
Társadalombiztosítási ellátásokra irányuló megállapodás	62
Termőföld	62
Átmeneti segély	64
Munkanélküliség esetére szóló ellátások	65
Tulajdon	66
Özvegyi nyugdíj	67
<b>1995</b>	69
Térítési díj	69
Személyi jövedelemadó	70
Lakásfenntartási támogatás	70
Családi pótlék	71
Lakáscélú támogatások	72
Táppénz	73
A Gst.-ügycsoport	74
Családtámogatási rendszer	74
Társadalombiztosítási járulék	77
Baleseti járulék	78
Táppénz, betegszabadság	79
<b>1996</b>	81
Munkanélküli-segély	81
Korengedményes nyugdíj	82
Nemzeti helytállásért pótlék	82
Nyugdíj alapját képező jövedelem	83
Özvegyi nyugdíj	84
Alapjogok ütközése	85
Jövedelempótló támogatás	86
Utazási kedvezmények	86
Nyugdíjak értékállósága	87
Táppénz	88

---

Lakás	88
Megváltozott munkaképességű dolgozók	90
Nyugdíj-kiegészítés emelése	91
Társadalombiztosítási jogviszony	91
Egészségügyi ellátórendszer	92
<b>1997</b>	95
Nyugdíjemelés	95
Nyugdíjkorhatár felemelése	95
Bölcsődei ellátások térítési díja	96
Munkaadói járulék	97
Előrehozott öregségi nyugdíj	97
Társadalombiztosítási jogviszonyok tartalma	98
Személyi jövedelemadó	99
Társadalombiztosítási járulékalap	100
Szolgálati idő	101
Egészségügyi hozzájárulás	102
Mozgáskorlátozott személyek közlekedési támogatása	103
Természetbeni egészségügyi szolgáltatás	105
Társadalombiztosítási hátralék (tartozás)	105
<b>1998</b>	107
Lakásbérlet	108
Hadigondozás	110
Adókedvezmény	111
Családi pótlék	111
Nyugdíj	112
Adókedvezmény	113
Hozzá tartozói nyugellátás	113
Lakásfenntartási támogatás	115
Családtámogatás	117
Egészségbiztosítási járulék-fizetési kötelezettség	119
Szociális segély	121
Lakás (volt házastárs lakhatása)	122
Lakás	123
Szemétszállítási díj	123
Társadalombiztosítási önkormányzatok	124
Ápolási díj	125
<b>1999</b>	127
Kommunális adó	127
Munkanélküli-járadék	127



Művészek nyugdíj jellegű ellátása	128
Gyermekvédelmi támogatás	129
Egészségügyi hozzájárulás	130
Rendszeres szociális segély	132
Lakásfenntartási támogatás I.	133
Lakásfenntartási támogatás II.	135
Nyugdíjemelés	135
Nyugdíj nélküli időskorúak ellátása	137
<b>2000</b>	139
Házastársi pótlék	139
Megváltozott munkaképességűek ellátása	140
Előnyugdíj	141
Árvaellátás	142
Lakhatáshoz való jog	143
Kárpótlás	146
<b>2001</b>	147
Munkanélküli-járadék	147
Ápolási díj	148
Öregségi nyugdíj	148
Utazási kedvezmény	150
Hadirokkant-járadék	151
Nyugdíj előtti munkanélküli-segély	152
Özvegyi nyugdíj	153
Társadalombiztosítási ellátás	154
Személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások	156
Kedvezmények (ex gratia juttatások)	157
Családtámogatás	158
Személyes kárpótlás	159
Gyógyszerár-támogatás	159
<b>2002</b>	161
Lakbér	161
Ápolási díj	161
Ápolási díj I.	162
Ápolási díj II.	163
Ápolási díj III.	163
Ápolási díj IV.	164
Nappali ellátások	165
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	166
Tulajdonvédelem	167

---

Öregségi nyugdíj	168
Lakás	169
Fogyatékosági támogatás	170
<b>2003</b>	171
Végkielégítés	171
Természetvédelem	172
Adókedvezmény	172
Nyugdíjrendszer	173
Foglalkoztató általi táppénz-hozzájárulás	174
Hadigondozotti ellátás	175
Egészségügyi ellátórendszer	177
Munkanélküli-járadék	179
Nyugdíjrendszer	179
Átmeneti járadék	180
Nyugdíjrendszer	181
Özvegyi nyugdíj	182
Szolgálati idő	182
Magánnyugdíjpénztári tagság	183
Árvaellátás	184
Megváltozott munkaképességű dolgozók	185
Társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerek	186
<b>2004</b>	189
Családtámogatás	189
Ápolási díj	190
Térítési díj	192
Béremelés (illetményalap-emelés)	194
Öregségi nyugdíj	194
Munkavállalási jog	195
Szociális ellátást nyújtó egyházi intézmények finanszírozása	196
Megfelelő életszínvonal meghatározása	197
Családi pótlék	198
Jövedelem fogalma	199
Lakáscélú bankkölcsön kamata	200
Munkához való jog	201
Lakásfenntartási támogatás	202
Kábítószer-fogyasztás	203
<b>2005</b>	205
Öregségi résznyugdíj	205
Rászoruló fogalmának meghatározása	205

Özvegyi nyugdíj	207
Tandíj	208
Lakás	209
Lakáscélú támogatások	210
Lakásbérleti jogviszony I.	212
Lakásbérleti jogviszony II.	212
Környezetbez való jog	213
Munkabér-, illetve társadalombiztosítási követelések védelme	214
Adókedvezmények	215
Szociális ellátás	215
Kezelői jog átalakítása	216
Családtámogatás	217
Kötelező egészségbiztosítás	218
<b>2006</b>	221
Családi pótlék	221
Önkormányzati lakás bérleti feltételei	222
Személyes gondoskodás	223
Földtulajdon szociális szerepe	223
Lakáscélú hitelek adókedvezménye	224
Kötelező egészségbiztosítás	225
Özvegyi nyugdíj	226
<b>2007</b>	227
Kamatadó	227
Közlekedési támogatás	228
Kommunális adó	229
Önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak	230
Tartásdíj	230
Tizenharmadik havi nyugdíj	231
A szociális ellátások együtt folyósítása	232
Rendszeres szociális segély	233
Öregségi nyugdíj összege	233
A táppénzellátás	235
Egészségbiztosítási ellátás	236
Előrehozott öregségi nyugdíj	237
Egészségügyi hozzájárulás	237
Szociális ellátások	238
Intézményi térítési díj	239
Művészek szociális jogai	241
Szolgálati nyugdíj	242

---

Rendszeres szociális segély	243
Átmeneti segély	244
Munkavállalói anyagi felelősség	245
Egészségügyi szabadság	246
A súlyos fogyatékoság meghatározása	247
<b>2008</b>	249
Tartásdíj	249
Lakáscélú állami támogatások	250
A nemzeti helytállásért pótlék	250
Nyugellátások együtt folyósítása	251
Gyermekgondozási díj	252
Egészségügyi ellátórendszer finanszírozása	253
Egészségügyi állami kártalanítás	254
Szociális járadékra való jogosultság	255
Rendszeres szociális segély	256
Egyedülálló nyugdíjasok	258
Utazási kedvezmények	258
Szolgálati idő számítása	259
<b>2009</b>	261
Terhességi-gyermekágyi segély	261
Szolgálati idő számítása	262
Álláskeresési járadék	264
Közgyógyellátás	265
Családi pótlék	267
Baleseti járulék	268
Objektív felelősség	270
Munkaerő-kölcsönzés	270
Egészségügyi szolgáltatási járulék	271
Járuléktartozás	272
Nyelvvizsga	273
Gyermekintézményi térítési díj	274
Nyugdíjemelés	276
Családi pótlék adózása	277
<b>2010</b>	281
Lakóingatlanok adóvonzata	281
Egészségügyi szolgáltatási járulék	282
Vizitdíj	283
Gépjárműadó-kedvezmény	284
Előrehozott öregségi nyugdíj	284

Szociális ellátások együtt folyósítása	286
Özvegyi nyugdíj	287
Magánnyugdíj	289
Ápolási díj	291
Szolgálati lakás	293
Árvaellátás	293
Munkanélküli-ellátás	295
Egészségügyi ellátások finanszírozási rendszere	296
<b>2011</b>	299
Munkanélküli-ellátás	299
Bírság szociális vonzata	300
Betegszabadság	301
Családtámogatás	302
Különadó	303
Terhességi-gyermekágyi segély	304
Szociális alapellátás	305
Biztosítási befektetések	307
Rokkantsági nyugdíj	308
Korlátozott hatáskör	310
Illetmény visszatartása	311
Guberálás	313
<b>2012</b>	315
Lakossági távhőszolgáltatás	315
Nyugdíjrendszer reformja	316
Szociális intézményt fenntartó önkormányzat rendeletalkotási joga	317
Ellátások együtt folyósítása	318
Korhatár előtti nyugdíj	318
Megváltozott munkaképességű személyek ellátása	319
Hajléktalanság	320
Megváltozott munkaképességű személyek ellátásai	322
Jogi segítségnyújtás	326
<b>2013</b>	329
Megváltozott munkaképességű személyek ellátásai	329
Szociális ellátórendszerek finanszírozása	331
Végtörlesztés	332
Gyógyszerár-támogatás	333
Korhatár előtti nyugdíj átalakítása	334
Szerencsejáték	337
Személyi térítési díj	338

---

Aktív korúak ellátása	340
<b>2014</b>	343
Aktív korúak ellátása	343
Kedvezményes öregségi nyugdíj	343
Devizahitel-szerződések	344
Családi pótlék	345
Nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíja	347
Felmondás	348
Személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények finanszírozása	349
Szociális segély	350
Fogyasztói hitelszerződések	351
<b>2015</b>	353
Korhatár előtti öregségi nyugdíj	353
Nyugdíj-kiegészítés	355
Termőföld	357
Állami földvagyon	357
Nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíja I.	358
Nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíja II.	359
Özvegyi nyugdíj	362
Előrehozott öregségi nyugdíj	363
<b>2016</b>	365
Hajléktalanság	365
Gyermekgondozási díj	367
Terhességi-gyermekágyi segély I.	369
Terhességi-gyermekágyi segély II.	370
Szolgálati járandóság	372
Öregségi nyugdíj	375
Álláskeresői járadék	376
<b>Irodalomjegyzék</b>	381
<b>Jogszabálymutató</b>	383
<b>Tárgymutató</b>	388

Vákát oldal

## Bevezetés

A szociális jogok (szociális biztonsághoz való jog) a magyar alkotmányjog egyik – méltatlanul – elhanyagolt területe. A szakirodalomban nem véletlenül tekintik egyesek az „*alkotmányeszmé mostohagyermekének*”,<sup>1</sup> holott rendkívül szerteágazó és összetett jellege révén szinte valamennyi alkotmányi előírással összefüggésbe hozható, és sajátos aspektusú megítélést igényel.

Ahogy az Alkotmánybíróság is kifejtette, a szociális jogok dogmatikailag az úgynevezett második generációs emberi jogok körébe tartoznak. Érvényesülésük – a gazdasági és kulturális jogokhoz hasonlóan – az állam kifejezett cselekvését feltételezi.<sup>2</sup> Történetiségét tekintve a szociális jogok alkotmányi szintű deklarálására Magyarországon először az 1949. évi Alkotmány elfogadásával került sor,<sup>3</sup> amely az állampolgárok jogaival és kötelezettségeivel foglalkozó VIII. fejezetében a második generációs jogokat a polgári és politikai jogok elé sorolta. Az 1949. évi XX. törvény eredetileg azt tartalmazta, hogy „(1) A Magyar Népköztársaság védi a dolgozók egészségét és segíti a dolgozókat munkaképtelenségük esetén. (2) A Magyar Népköztársaság ezt a védelmet és segítséget széles körű társadalombiztosítással és az orvosi ellátás megszervezésével valósítja meg.”<sup>4</sup> 1972-től tartalmazta az 1949. évi XX. törvény az ellátáshoz való jogot: „58. § (1) A Magyar Népköztársaság állampolgárainak öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk. (2) A Magyar Népköztársaság az anyagi ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás keretében és a szociális intézmények rendszerével biztosítja.”<sup>5</sup> Az Alkotmány alanyi jogként hirdette meg a munkához való jogot, amelynek teljesítési alapját (a piacgazdaság felszámolásával) a tervutasításon alapuló gazdaságpolitika s az ennek részét képező, népgazdasági terven alapuló munkaerő-gazdálkodás képezte.<sup>6</sup> Az Alkotmány a munkaképes állampolgárok munkavégzési kötelezettségét is rögzítette.<sup>7</sup> 1949 és 1989 között az Alkotmány munkával kapcsolatos rendelkezései érdemben nem, csak a számozás tekintetében változtak. Alkotmányos előírások vonatkoztak a munka díjazására, a pihenéshez való jog biztosítására, ami magában foglalta a törvényes munkaidő megállapításának, a fizetett szabadság biztosításának és az üdülés megszervezésének köteleességét. Külön rendelkezés foglalkozott a nők foglalkoztatási egyenjogúságával, ideértve a munkalehetőségek és munkafeltételek megfelelő alakítását, az anyaság védelmét, a fizetett szabadság biztosítását a terhesség

<sup>1</sup> Lásd: JUHÁSZ 1996, 29–47.

<sup>2</sup> 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.

<sup>3</sup> JUHÁSZ 2009b, 2580.

<sup>4</sup> 1949. évi XX. törvény 47. §.

<sup>5</sup> KLICSU 2012, 112.

<sup>6</sup> JUHÁSZ 2009a, 2549.

<sup>7</sup> Uo.



és a szülés időtartamára, valamint az államnak az anyavédelmi intézményrendszer fenntartására irányuló kötelezettsége megállapítását.<sup>8</sup>

Az Alkotmány az 1989. évi átfogó reformját követően már az alapjogi fejezet végén szabályozta a második generációs jogokat. A számozásból (70/B–E. §) arra következtethetünk, hogy a kerekasztal-tárgyalásokon a szociális jogok háttérbe szorultak, és valószínűleg csak az utolsó pillanatban kerültek be a szövegbe.<sup>9</sup>

Az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított preambuluma kimondta, hogy a többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében született meg a módosított alkotmány.<sup>10</sup> A magyar alkotmányozók látszólag – vagyis a szöveg szintjén – bőkezűen osztogatták a szociális alapjogokat.<sup>11</sup> Az Alkotmány 16. §-a szerint a Magyar Köztársaság különös gondot fordított az ifjúság létbiztonságára és nevelésére, védelmezte az ifjúság érdekeit. A 17. § szerint pedig a Magyar Köztársaság kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodott a rászorulókról. A korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése elismerte a szociális biztonsághoz való jogot és a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot. A 70/E. § (2) bekezdése szerint az állam az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósította meg. A szociális biztonsághoz való jogot az Alkotmány 8. § (4) bekezdése alapján azok közé az alkotmányos jogok közé sorolta, amelyek gyakorlása rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet esetén sem volt felfüggeszhető vagy korlátozható. A 70/D. § (1) bekezdése a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogról rendelkezett. A 70/B. § garantálta a munkához való jogot, a végzett munkának megfelelő bérhez való jogot és az azonos munkát végzőkkel egyenlő bérhez való jogot, valamint a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való jogot.

Az Alkotmány szövegének szüksévszerűsége miatt az Alkotmánybíróságra maradt a szociális jogok tartalmának meghatározása, kibontása, amit jelentősen megnehezített, hogy sem a nemzetközi jog dokumentumai, sem a társtudományok nem szolgálták a „szociális biztonság” fogalmának egyértelmű meghatározásával.<sup>12</sup>

A jogirodalomban a korábbi Alkotmány hatálya alatt az Alkotmánybíróság szociális jogokkal kapcsolatos ítélezési gyakorlatának három „korszakát” különböztették meg: az első korszak a kezdetektől a Bokros-csomaggal összefüggő döntésekig, a második a Bokros-csomagtól a minimumhatározatokig tartott, a harmadik korszak pedig a minimumhatározatokkal kezdődött. E „korszakolás” ugyanakkor inkább a vélt szemlélet vagy a vélt hozzáállás szempontjából fogalmazható meg, semmint markánsan megjelenő, kezdettel és véggel rendelkező szakaszonként.<sup>13</sup>

Egyáltalán nem kifogásolva ezt a fajta „korszakolást”, könyvünkben az évekre való lebontás mellett mi is alapvetően három mérföldkövet jelöltünk meg, amely a szociális jogok terén meghatározó: 1993, 1998 és 2012. Ezeket az évszámokat azonban nem

<sup>8</sup> JUHÁSZ 2009a, 2550.

<sup>9</sup> JUHÁSZ 2015, 6.

<sup>10</sup> TAKÁCS 2003, 801.

<sup>11</sup> TAKÁCS 2003, 791.

<sup>12</sup> JUHÁSZ 2009b, 2584.

<sup>13</sup> BALOGH 2005, 367.

az alkotmánybíróági jogértelmezés „vélt szemléletének” vagy „vélt hozzáállásának” változásai alapján jelöltük ki, hanem a jogszabályi környezet jelentős átalakulására tekintettel. Úgy gondoljuk ugyanis, hogy az Alkotmánybíróságnak az alapjogok értelmezése során tekintettel kell lennie az adott alapjogok tartalmát meghatározó jogszabályi – elsősorban törvényi – környezetre. Kétségtelen tény, hogy az alkotmánybíráskodást ellátó testületek – így a magyar Alkotmánybíróság – egy-egy alapjoghoz való szemléletét jelentős mértékben meghatározzák a tagok hozzáállása, értékelkötelezettsége. Ugyanakkor álláspontunk szerint ennél sokkal fontosabb (lenne – lett volna), hogy az egyes alkotmányos jogok – így a szociális jogok – értelmezése terén az Alkotmánybíróság tekintettel legyen az ezek jogi garanciáit képező jogszabályi környezetre, illetve annak megváltozására. Az általunk kiválasztott cezúrákat, korszakhatárokat alapvetően a következő jogszabályi változások indokolták:

**1993-ban** lépett hatályba a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény. A jogalkotást az tette szükségessé, hogy súlyos ellentmondás alakult ki a szociális jogok alkotmányos, valamint nemzetközi egyezményekben meghatározott köre és annak hazai biztosítása között. Bár számos jogszabályi rendelkezés élt a szociális jogokat illetően, nem juttatták érvényre mindazon kötelezettségeket, amelyeket Magyarország a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya, továbbá az Európai Szociális Karta aláírásával vállalt. A nemzetközi jogi és belső alkotmányos kötelezettségek mellett azonban a társadalmi változások, a piacgazdaságra való átállás, a nagyarányú társadalmi jövedelmek ellenére növekvő méretű elszegényedés is sürgetően igényelte az új elosztási és önálló, a korábinál korszerűbb szociális ellátórendszer kialakítását.

A második korszakhatár **1998**. Ebben az évben jelentősen átalakult a szociális biztonság kérdéskörét érintő jogszabályi háttér. Bár a korábbi alkotmánybíróági határozatok a vegyes rendszer teljes felszámolását szorgalmazták, ennek véghezvitele nagyobb feladatnak bizonyult, így a jogalkotó a részletmegoldások eszköztárához nyúlt. Így született meg az a négy jelentősebb törvényből álló joganyag, amely a szociális hálózatot volt hivatott biztosítani. Ennek egyik elemeként már megjelent a nyugdíjrendszer vegyes finanszírozású, úgynevezett felosztó-kirovó rendszerű társadalombiztosítási nyugdíj eleme mellett a tisztán tőkefedezeti, úgynevezett magánnyugdíj elem is. A társadalombiztosítás rendszere ugyanakkor továbbra is magában foglalta az egészségbiztosítást és a nyugdíjbiztosítást is. A magánnyugdíj viszont a társadalombiztosításon kívül került, bár kétségtelenül a nyugdíjrendszer részét képező vonása révén mégiscsak kapcsolódott a társadalombiztosításhoz. A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvényt az előbbiekkal összefüggésben tehát 1998. január 1-jétől négy új törvény váltotta fel.<sup>14</sup>

Magyarország **2012-ben** hatályba lépett Alaptörvényében – az Alkotmányhoz képest – megváltoztak a szociális jogokra vonatkozó szabályok, ami újabb kihívás elé állította-állítja az Alkotmánybíróságot, kiváltképp a korábbi esetjogából való átvételt illetően.

Új rendelkezésként jelent meg az Alaptörvény O) és N) cikke. Az Alaptörvény O) cikke első fordulata szerint „[m]indenki felelős önmagáért”. Az N) cikk (1) bekezdése

<sup>14</sup> 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint a szolgáltatások fedezetéről; 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról; 1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról (amely a másik három törvénytől korábban, már 1997. szeptember 1-jén hatályba lépett); 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól.

szerint: „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.”

A XIX. cikk immáron a következőképpen határozza meg a szociális biztonság tartalmát:

„(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

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

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

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

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében pedig mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az Alaptörvény – az Alkotmány szövegéhez képest – tehát már nem követeli meg a testi és lelki egészség lehető legmagasabb szintjének biztosítását. A (2) bekezdés szerint e jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

A 2012. január 1-jéig hatályban volt Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése mindenki számára biztosította a munka és foglalkozás szabad megválasztásának jogát, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése ezzel egyezően rendelkezik: mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. Ugyanakkor míg az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése úgy fogalmazott, hogy „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához”, addig az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése már nem tartalmazza a munkához való jogot, csak a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának a jogát, a (2) bekezdés pedig az állam kötelezettségévé teszi, hogy törekedjen megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.

Új rendelkezés az Alaptörvény XVI. cikk (4) bekezdése, amely alapvető (alaptörvényi) kötelességként deklarálja, hogy a nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni. A Nemzeti hitvallás – ugyancsak új elemként – kimondja: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét”, továbbá „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet [...] kiteljesítése”. Ez utóbbi két fordulatra azért (is) van jelentősége, mert az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint az Alaptörvény rendelkezéseit nem önmagukban, hanem – egyebek mellett – a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni.

Ugyancsak nívum az Alaptörvényben, hogy a XXII. cikk szerint: „(1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

(3) Törvény vagy helyi önkormányzati rendelet 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 hatálybalépésével kapcsolatban felmerült az az alapkérdés, hogy vajon hogyan viszonyuljon az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány alapján született határozataiban kifejtett jogértelmezéséhez. Alkotmánybírósági tanácsadóként izgatottan vártuk a 2012. január 1-jét követő időszakot,<sup>15</sup> ám hamar csalódottá váltunk, hiszen érdemben elsőként csak egy májusban kihirdetett határozatában foglalkozott a testület ezzel a kérdéssel.<sup>16</sup> Ebben talán az is közrejátszott, hogy a 2012. év első hónapjaiban született érdemi AB határozatok lényegében népszavazási kezdeményezések elbírálásáról szóltak, amelyek kevesebb teret engedtek az Alkotmány és az Alaptörvény viszonyában rejlő mélyebb, elvi jellegű kérdések kifejtésére.<sup>17</sup> Az is tény, hogy az Alaptörvény nem, csak a negyedik módosítása helyezte kifejezetten hatályon kívül a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági határozatokat. Pedig ez történelmi lehetőség volt (lett volna) nemcsak magyar, hanem nemzetközi szinten is, hiszen ez idáig nem igazán volt példa arra, hogy egy már létező Alkotmánybíróság működése során – és az általa kidolgozott több évtizedes joggyakorlatot követően – teljesen új, ráadásul filozófiájában is más Alaptörvény lépjen hatályba.

Az első két év (2012, 2013) tapasztalatait figyelembe véve általánosságban – tehát nem kifejezetten a szociális jogok vonatkozásában – azt figyelhettük meg, hogy az Alkotmánybíróság a legtöbb alapjognál lényegében a korábbi Alkotmányon alapuló gyakorlata során lefektetett elvi tételeket vette át, illetve erősítette meg. Az esetek közül a korábbi gyakorlat lényegi változtatás nélküli átvétele – az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövegszerű egyezése alapján – csak a jogállamisággal<sup>18</sup> kapcsolatban igazolható. A többi AB határozat esetében a határozat alapjául szolgáló alaptörvényi rendelkezés az Alkotmány rendelkezésével szövegszerűen nem volt azonos. Az Alkotmánybíróság azonban ezekben az esetekben a szövegeltérést alapvetően figyelmen kívül hagyva emelte át a korábbi alkotmánybírósági jogértelmezést.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság gyakorlata – a korábbi alkotmánybírósági alapjog-értelmezési elmélet, dogmatika, és ebből következően egyes

<sup>15</sup> Lásd például: BADÓ 2012.

<sup>16</sup> Lásd: 22/2012. (V. 11.) AB határozat.

<sup>17</sup> Lásd: 17/2012. (III. 30.) AB határozat, 15/2012. (III. 14.) AB határozat, 10/2012. (III. 9.) AB határozat, 14/2012. (III. 9.) AB végzés, 12/2012. (III. 9.) AB határozat, 11/2012. (III. 9.) AB határozat, 13/2012. (III. 9.) AB határozat, 9/2012. (III. 9.) AB határozat, 8/2012. (III. 1.) AB határozat, 6/2012. (II. 22.) AB határozat, 3/2012. (II. 22.) AB határozat, 2/2012. (II. 10.) AB határozat, 1/2012. (II. 10.) AB határozat.

<sup>18</sup> 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [70].

konkrét alapjogra vonatkozó megállapítások használhatóságát illetően – a következők szerint kategorizálható:

1. A korábbi Alkotmányon alapuló gyakorlat átvételével történő Alaptörvény-értelmezés. Ez az átvétel lehet:

- a) automatikus átvétel, amely mindenféle további vizsgálat nélküli átvételt jelent,<sup>19</sup>
- b) a 22/2012. (V. 11.) AB határozat kritériumai szerinti átvétel,
- c) a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat kritériumai szerinti átvétel.

A b) és c) pont szerinti átvétel tovább bontható a kritériumok formális vagy tényleges tartalmi vizsgálatát követő átvételi módozatokra. Az előbbi esetben az AB csak *pro forma* hivatkozik a 22/2012. (V. 11.) AB határozatra<sup>20</sup> vagy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra,<sup>21</sup> utóbbi esetben pedig ténylegesen el is végzi a megadott kritériumok szerinti vizsgálatot.<sup>22</sup>

Az Alkotmányon alapuló gyakorlat átvételével való Alaptörvény-értelmezési módok egy másik szempont alapján még tovább oszthatók a következők szerint:

- arra a módozatra, amikor az AB közvetlenül egy 2012. január 1. előtt született döntésének érveire hivatkozik,<sup>23</sup> illetve
- arra, amikor az AB áttételesen, egy 2012-es – illetve a negyedik alaptörvény-módosítás előtt született 2013-as – döntésén keresztül hivatkozik egy 2012. január 1. előtt született határozatának érveire.<sup>24</sup>

2. A másik értelmezési technika, amikor az AB nem egy korábbi, az Alaptörvény hatálybalépését megelőző határozatára hivatkozva, hanem közvetlenül az Alaptörvény egyes rendelkezései alapján értelmezi az alapjogokat.<sup>25</sup> Ezen belül is megkülönböztethetünk:

- olyan értelmezést, amikor a testület ténylegesen az Alkotmányon alapuló érvelését veszi át, ám azt a korábbi döntést, ahonnan a konkrét érvet átvette, nem tünteti fel,<sup>26</sup> illetve
- amikor az AB olyan, új értelmezését adja az Alaptörvényben biztosított jognak, amely értelmezés az Alkotmányon alapuló döntéseiben egyáltalán nem jelent meg.<sup>27</sup>

<sup>19</sup> Lásd például a jogalkotó szervek általános egyeztetési kötelezettségével kapcsolatban kialakult korábbi gyakorlat átvételét: 44/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [13]–[15].

<sup>20</sup> Lásd például: 3380/2012. (XII. 30.) AB határozat, Indokolás [12]–[13].

<sup>21</sup> Lásd például: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [24].

<sup>22</sup> Lásd például: a gyülekezési jog tekintetében a 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [38].

<sup>23</sup> Lásd például: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [31], [38], [39], [41].

<sup>24</sup> Így például az Alkotmány 70/A. § és az Alaptörvény XV. cikke tekintetében a negyedik alaptörvény-módosítást követően született döntések is a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban elvégzett vizsgálatra utalnak vissza. Lásd például: 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87], 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [182], 3214/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [34].

<sup>25</sup> Az Alkotmány értelmezéséhez átfogóan lásd: SZENTE 2013.

<sup>26</sup> Lásd például az egyesülési jognál: 3114/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [21].

<sup>27</sup> Lásd: a gyülekezési jognál a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban megállapított alkotmányos követelmény. Vö. TÓTH J. 2014. Az Alkotmánybíróság alapjogokkal kapcsolatos határozatainak felhasználhatóságáról az Alaptörvény után lásd: TÉGLÁSI 2014.

A fentiekre tekintettel könyvünkben egyrészt azt kívánjuk bemutatni, hogy az Alkotmány 1989-es reformját követően az Alkotmánybíróság milyen értelmezést tulajdonított a szociális jogokról szóló alkotmányi rendelkezéseknek, és hogyan értelmezte az Alaptörvény szociális töltetű rendelkezéseit 2012-től, illetve hogyan kezelte az Alaptörvény megváltozott szociális rendelkezéseit. Az Alaptörvény hatálybalépése óta eltelt több mint öt év már elegendő idő ahhoz, hogy az Alkotmánybíróságnak a szociális jogokhoz kötődő gyakorlatát elemezni lehessen.

Úgy véljük, hogy a szociális jogok alkotmányos védelmének mai értelmezéséhez elengedhetetlen megismerni a történeti körülményeket, azt, hogy egy-egy korábbi alkotmánybíróági határozat hogyan, milyen körülmények között, milyen jogszabályi környezetben született meg, mert ezek segítségével könnyebben fel tudjuk tárni a konkrét alkotmánybeli szabályok értelmezésének tartalmát, és könnyebben eldönthető, hogy egy-egy korábbi axióma mennyiben alkalmazható, illetve használható fel az azóta megváltozott körülmények között. Az egyes határozatok időbeli elhelyezése és az alkotmánybíróági gyakorlat fejlődési ívének bemutatása miatt az egyes alkotmánybíróági döntéseket kronológiai sorrendben, évekre lebontva ismertetjük 1990 elejétől kezdve egészen 2016 végéig. Az egyes éveken belül azonban az egyes határozatokat nem a számuk, hanem a tárgyköreik alapján jelöltük. Ezáltal – megítélésünk szerint – könnyebben átláthatók az egyes döntések, azonosíthatók meghozataluk időpontjai és tárgyköreik, így utólag egyszerűbben rekonstruálhatók az egyes határozatok mögött meghúzódó – történelmi, politikai, jogalkotói stb. – események is. Az egyes határozatok ismertetését mindig azok – általunk vélt – legfontosabb, lényegi mondanivalójával (úgy is megfogalmazhatnánk, hogy a *ratio decidendivel*) kezdjük, amelyet önálló bekezdésben, dőlt betűkkel emeltünk ki a határozatok ismertetésének további részeiből.

Az alkotmánybíróági esetjogot – az indítványozók érveléseinek bemutatását követően – az Alkotmánybíróság többségi határozatainak keresztül kívánjuk bemutatni, időnként feltüntetve egy-egy, általunk lényegesebbnek vélt párhuzamos indokolást, illetve különvéleményt is. A témában született terjedelmes alkotmánybíróági joggyakorlatnak a feldolgozása mellett azonban a jogirodalomban megjelenő tudományos nézetek<sup>28</sup> ismertetésére már nem térünk ki. Ugyanakkor ott, ahol indokoltnak véltük, saját álláspontunkat, megjegyzéseinket is megosztjuk az olvasóval.

Könyvünk tehát három aspektusból is egyedi jellegű: egyrészt az alkotmánybíróági esetjog sajátos rendszerezésére, másrészt annak teljeskörűségére, végül pedig az egyes döntésekkel kapcsolatos saját álláspontunkra tekintettel.

Munkánkat ugyanakkor egyaránt szánjuk a tudományos kutatók és a gyakorlati szakemberek számára, akik eligazodást keresnek a szociális jogok eddigi, immáron több mint két és fél évtizedes alkotmánybíróági esetjogának – meglehetősen zezugos – útvesztőiben.

Kutatásunk szervesen illeszkedik a KÖFOP 2.1.2. *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* című projekt által elérni kívánt eredményekhez, amelynek tevékenysége a jó kormányzás – jó közigazgatás – jó állam hármasságából indul ki.

<sup>28</sup> Lásd ebben a témában különösen: BALOGH 2005; CHRONOWSKI 2014, 94.; DRINÓCZI 2007, 125–129.; HAJDÚ 2004; HAJDÚ 2016; JUHÁSZ 1995; JUHÁSZ 1996; JUHÁSZ 1997; JUHÁSZ 2015; KARDOS 2003; KISS 2010; PATYI 2011; RAB 2012; RIXER 2011, 3.; SAJÓ 1995; SAJÓ 1997; SZAMEL 1993; SZIGETI 2001; TAKÁCS 2003; TÉGLÁSI 2016; VÖRÖS 2001.

A jó kormányzás egyik legfontosabb feladata a biztonság megteremtése és a biztonság (köz)érzete. A biztonság és a társadalmi bizalom hatáskörébe sorolható kormányzati képességek és tevékenységek folyamatainak, eredményeinek hatása több dimenzióban is mérhető, ezek közé sorolható a létbiztonság, illetve a szociális biztonság is.<sup>29</sup> Kutatásunk szervesen illeszkedik a Nemzeti Közszerológati Egyetem kutatási, fejlesztési és innovációs stratégiájába is, ugyanis a Gazdaságtudományi Kollégium ajánlott kutatási prioritásai között szerepelnek a szociális ellátásokkal kapcsolatos kutatások is. A stratégia szerint ugyanis az állam tevékenysége nem egyszerűen szervezési-technikai jellegű feladatmegoldás, hanem egyúttal a közjé szerológálata érdekében tett erőfeszítés, ami nyilvánvalóan a minimális funkciókon túlmutatató módon a közbülső funkciókra, így a szociális ellátásokra is vonatkozik.<sup>30</sup>

Budapest, 2017. február 28.

*A szerzők*

---

<sup>29</sup> KAISER 2016, 10.

<sup>30</sup> *Kutatási, fejlesztési és innovációs stratégia 2016–2020*, 30. Elérhető: [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/kfis-1-sz-melleklete-modosito-inditvanyal-teljes.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/kfis-1-sz-melleklete-modosito-inditvanyal-teljes.original.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 31.)

## A kezdetek

### Szociális piacgazdaság

*Az Alkotmány preambulumban megfogalmazott, a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítésének szándéka nem jelentette azt, hogy az Alkotmány a szociális jogállam elvét deklarálta volna.*

A szociális tárgyú alkotmányossági kérdések kiindulópontjaként megkerülhetetlen az Alkotmány preambulumban szereplő **szociális piacgazdaság** kitétel szerepének értékelése. E téren az Alkotmánybíróság már igen korán – a 496/B/1990. AB határozatban – elhatárolódott attól, hogy ezt a szociális jóléti állam deklarációjaként értelmezze, sőt hangsúlyozta, hogy éppen a piacgazdaság megteremtése a végső cél. Az alapvetően gazdasági szempontokat kiemelő indítványok alapján eljárva a testület kimondta, hogy az érintett szabályokat érdemben vizsgálva azok egyike sem volt az Alkotmány preambulumban írt szociális piacgazdaság elvével, illetőleg a jogállamiságba való békés politikai átmenet elősegítésének követelményével ellentétesnek tekinthető. A gazdálkodó szervezetek felszámolására vonatkozó előírások szigorítása éppen a piaci viszonyok erősítését kívánta szolgálni. Elismerte ugyanakkor, hogy a jogalkotó által választott megoldás járhat bizonyos negatív következményekkel, azonban az indítványokban leírt negatív következmények esetleges megvalósulása, valamint az értelmezhetőség, illetőleg a végrehajthatatlanság problémáját adott esetben nem alkotmányossági kérdésként értékelte, hanem úgy vélte, a jogszabály célszerűségére és alkalmazására vonatkozó mérlegelés tárgya lehet. A jogszabályok célszerűsége vizsgálatát illetően pedig úgy ítélte meg, hogy az nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.<sup>31</sup>

A 772/B/1990. AB határozatban, szintén gazdasági szempontú megközelítés eredményeként, bár más irányú ügyben, a testület úgy foglalt állást, hogy az Alkotmány 9. §-ának (2) bekezdésében írt, a vállalkozás jogát garantáló alkotmányos rendelkezésből nem következett, hogy csak az önkéntes társadalombiztosítás felelt meg a jogállamiság követelményének. Az Alkotmány preambulumban megfogalmazott, a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítésének szándéka nem jelentette azt, hogy az Alkotmány a szociális jogállam elvét deklarálta volna. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, azonban ez a deklaráció nem hivatkozott a szociális jogokra. Az Alkotmánybíróság ez alapján nem tekintette a formális jogállamiság feltételének a szociális biztonságot.<sup>32</sup>

A 33/1993. (V. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az indítvány általános megállapításaival, illetőleg érveivel kapcsolatban a következőkre mutatott rá. Az Alkotmány

<sup>31</sup> 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 493.

<sup>32</sup> 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.



preambuluma szerint a Magyar Köztársaság Alkotmányát az Országgyűlés – egyebek között – a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében alkotta meg. Eszerint a preambulum szociális piacgazdasága a Magyar Köztársaságban csak államcél. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül, nem a szociális piacgazdaság konkretizálása volt, hanem a piacgazdaság legfőbb biztosítéka.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247.

1990

## Személyijövedelemadó-alap

*Az igénybe vehető adóalap-csökkentés összege eltérő lehet a gyermekek számától, illetve attól függően, hogy a szülő egyedül neveli-e a gyermeket.*

A szociális biztonság témakörében született korai határozatok számos esetben csupán érintették magát a szociális biztonság alkotmányos elvét, és jellemzően a jogosultság terén alkalmazott megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálata felé tolódott el a hangsúly. Az első ilyen döntés, a 9/1990. (IV. 25.) AB határozat a gyermekekre tekintettel igénybe vehető **személyijövedelemadóalap-csökkentési** lehetőséget illetően született, amelyben nem találta alkotmányellenesnek azt az – akkor még ötfős – Alkotmánybíróság, hogy az igénybe vehető adóalap-csökkentés összege eltérő lehet a gyermekek számától, illetve attól függően, hogy a szülő egyedül neveli-e a gyermeket. Érdekessége a döntésnek, hogy indokolását nem az Alkotmány 70/E. §-ából vezette le, hanem a 16. §-ára és 17. §-ára építette, és azt állapította meg, hogy „a sérelmezett rendelkezések a gyermekek megfelelő gondozása, szociális biztonsága érdekében alkotott – esélyeik egyenlőtlenségének kiküszöbölésére irányuló – előírások”.<sup>34</sup> A későbbiekben visszautalva e határozatára, a nevelőszülőknél elhelyezett, illetve a vér szerinti gyermekek ellátása közötti különbség alkotmányossági vizsgálata nyomán meghozott 657/B/1990. AB határozatban az Alkotmánybíróság elvi élel rögzítette a pozitív diszkrimináció alapfogalmát. Eszerint: „az állampolgári jogegyenlőség követelményéből, az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jogi megoldás is, amely pozitív diszkriminációt valósít meg. Nem tekinthető ugyanis alkotmányellenesnek az olyan megkülönböztetés, amely valamely alkotmányos jog (nevezetesen a gyermekek családi, illetve állami védelemre, gondoskodásra való joga, valamint a szociális biztonsághoz való jog) gyakorlását az alkotmányos rendelkezések sérelme nélkül kívánja elősegíteni.”<sup>35</sup>

<sup>34</sup> 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990. 46. Az Alkotmánybíróság történetéhez hozzátartozik, hogy az 1989 novemberében megválasztott első öt alkotmánybíró közül még nem választottak elnököt, a testületet Sólyom László helyettes elnökként vezette. Mellette tagok voltak Ádám Antal (aki a jelen ügy előadó alkotmánybírója volt), Kilényi Géza, Solt Pál és Zlinszky János alkotmánybírók. Számos olyan határozat köthető a nevükhöz, amelyekre elvi jelentőségű döntésként hivatkoztak a későbbiekben.

<sup>35</sup> 657/B/1990. AB határozat, ABH 1990. 333.

## Özvegyi nyugdíj

*A joganyag – számos, önmagában nem alkotmányellenes rendelkezése is – olyan előírást tartalmazott, amely révén a házastársak közötti önkényes megkülönböztetést megvalósítva csak a feleségek (volt feleségek) jutottak volna ezen ellátáshoz.*

Nem sokkal ezt követően született a 10/1990. (IV. 27.) AB határozat, amely alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette az **özvegyi nyugdíjra** vonatkozó szabályozást. Azonban – bár kétségtelenül szociális ellátásról lévén szó – nem az Alkotmány szociális biztonságra vonatkozó rendelkezései, hanem a diszkriminációtilalom okán, ugyanis a joganyag – számos, önmagában nem alkotmányellenes rendelkezése is – olyan előírást tartalmazott, amelynek révén a házastársak közötti önkényes megkülönböztetést megvalósítva csak a feleségek (volt feleségek) jutottak volna ezen ellátáshoz.<sup>36</sup>

## Művészeti dolgozók öregségi nyugdíja

*Pozitív diszkriminációként értékelte, és nem tekintette alkotmányellenesnek azt a támadott rendelkezést a testület, amely különleges védelmet kívánt nyújtani a művészeti dolgozóknak.*

Szintén a diszkriminációtilalom alapján folytatta le alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróság a **művészeti dolgozók öregségi nyugdíjazásához** szükséges foglalkoztatotti viszony rendezését illetően. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés értelmében a művészeti dolgozónak, akinek a nyugdíjkorhatár eléréséhez maximum 10 éve hiányzott, és művészeti munkakörben eltöltött minimum 10 éves munkaviszonyt tudott igazolni, az igazgatónak kötelessége volt a foglalkoztatási jogviszonyt mindaddig – határozott időre – megújítani, amíg az öregségi teljes vagy résznyugdíjra jogosulttá nem vált, vagy egyéb nyugellátásban nem részesült.<sup>37</sup> Az Alkotmánybíróság a 751/B/1990. AB határozatában elismerte, hogy ez a rendelkezés akkor már korszerűtlennek tűnt, ám nem tekintette ellentétesnek az Alkotmány diszkriminációtilalmát kimondó 70/A. § (1) bekezdésével, sőt a jogszabályi környezetet is vizsgálva a munka törvénykönyvében<sup>38</sup> foglaltakkal sem. Utalt arra, hogy az Alkotmány 70/A. §-a a hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazta, ugyanakkor a testület álláspontja szerint ez az alkotmányos rendelkezés nem zárta ki annak lehetőségét, hogy jogszabály egyes munkavégzők számára – éppen szociális biztonságuk érdekében – különleges védelmet nyújtson. A testület tehát pozitív diszkriminációként értékelte, és nem tekintette alkotmányellenesnek a támadott rendelkezést<sup>39</sup>, mivel az – magasabb szintű jogszabály által adott felhatalmazás alapján – ilyen különleges védelmet kívánt nyújtani azoknak a művészeti dolgozóknak, akiknek a nyugdíjkorhatár eléréséhez legfeljebb 10 évük hiányzott.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> 10/1990. (IV. 27.) AB határozat, ABH 1990. 50.

<sup>37</sup> 5/1965. (VII. 16.) MM rendelet támadott 8. §-a.

<sup>38</sup> A Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény.

<sup>39</sup> 5/1965. (VII. 16.) MM rendelet, valamint a felhatalmazás tekintetében az 1964. évi 29. tvr. 9. § (3) bekezdése.

<sup>40</sup> 751/B/1990. AB határozat, ABH 1990. 346.

## Lakáscélú kölcsönök

A kedvezményes kamatozása, hosszú lejáratú **lakáscélú kölcsönök** kamatainak tervezett felemelése előtt alkotmányértelmezést kért a pénzügyminiszter az Alkotmánybíróságtól. Ugyan az indítvány az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságra fókuszált, emellett gyakorlatilag a teljes XII. fejezetet is megjelölte az értelmezendő alkotmányszakaszokat illetően. A testület indítványt elutasító döntése ellenére (mely az indítvány érdemi vizsgálatra alkalmatlanságára épült) úgy vélem, kiemelt jelentőséget kell tulajdonítanunk a 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményeknek (mai szóhasználat: párhuzamos indokolás). Ezek ugyanis a kérdéssel kapcsolatban hangsúlyozták a szociális biztonsághoz való jog relevanciáját, s rámutattak az Alkotmány 17. §-a és 70/E. §-a viszonyára is. Az indítvány elutasítását a felhívott alkotmányi rendelkezésekkel való érdemi összefüggés hiányára alapozva tartották volna elfogadhatónak, ezen túlmenően a kedvezményes lakásépítési és -vásárlási kölcsön kérdése adott esetben az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben lett volna vizsgálható, azonban elismerték, hogy az adott ügy keretei között e szakasz alkotmányértelmezése nem volt elvégezhető. Rámutattak viszont arra, hogy: „A 70/E. §-t a 17. §-sal együtt vizsgálva, amely kimondja, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik, megállapítható, hogy a szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó. A szociális gondoskodásnak semmilyen mértékét és semmilyen ismervét az Alkotmány nem állapítja meg, mindezek megállapítása és megvalósítása a törvényhozás és a kormány felelőssége és kötelessége. (Az Alkotmány nem garantálja a létminimumot sem, az egyetlen nevesített állami feladat az öregek, munkanélküliek és más megnevezett rétegek megélhetéséhez szükséges ellátás biztosítása.) A 70/E. §-ról tehát az Alkotmánybíróság ennél továbbmenő értelmezést nem adhat, mert annak megállapítása, hogy a szociális biztonságot szolgáló állami intézkedések mennyiben alkotmányosak, nem a 70/E. § kérdése.”<sup>41</sup>

## Társadalombiztosítás alapjául szolgáló jogviszonyok

*Az eltérő szabályozást az Alkotmánybíróság nem tekintette olyan megkülönböztetésnek, amely az állampolgári jogokat érintette volna, így megállapította, hogy nem ütköztek a megkülönböztetésnek az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott tilalmába, és nem sértették a szociális biztonsághoz fűződő állampolgári jogokat sem.*

A diszkrimináció vizsgálata meghatározó eleme volt annak az ügynek is, amelyben az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás terén tapasztalható eltérő szabályozást, illetve eltérő alanyi kört tekintette át. Az ennek nyomán született 33/1990. (XII. 26.) AB határozatban a testület konstataulta, hogy a társadalombiztosításról szóló törvény<sup>42</sup> – a biztosítás alapjául szolgáló jogviszonyok és munkavégzési viszonyok eltérő jellegére tekintettel – alapvetően elkülönítette a biztosítottakat és a társadalombiztosítás egyes ellátásaira jogosultakat,

<sup>41</sup> 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136., lásd: Sólyom László, illetve Zlinszky János alkotmánybírák párhuzamos véleményei.

<sup>42</sup> Lásd: a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény.

ez utóbbiak csoportján belül is eltérően szabályozva a **táppéNZ megállapításának alapjául szolgáló jövedelmet**, valamennyi esetben eltérve a biztosítottaknál meghatározott általános szabályoktól. (Ekkor eltérő szabályozás vonatkozott az egyéni vállalkozókra, az ipari szakcsoportokra, a gazdasági társaságokra, a gépjárművezető-képző munkaközösség tagjaira, a munkaviszonyban nem álló előadóművészekre, a mezőgazdasági szakcsoport tagjaira.) Ezen eltérő szabályozást az Alkotmánybíróság nem tekintette olyan megkülönböztetésnek, amely az állampolgári jogokat érintette volna, így megállapította, hogy nem ütköztek az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott megkülönböztetés tilalmába, és nem sértették a szociális biztonsághoz fűződő állampolgári jogokat sem.<sup>43</sup> Ez a határozat is jól érzékelteti, hogy a magyar alkotmánybíráskodás kezdetén mennyire heterogén szabályozás élt a szociális ellátórendszeret érintően. Nyilvánvalóan nem róható fel ma már, hogy a csoport-homogenitás meghatározásakor a testület igen elnézően állt hozzá az eltérő szabályozás, illetve a jogosultságok terén fennálló eltérő feltételrendszer alkotmányossági megítéléséhez.

## TáppéNZ

*A szociális tárgyú jogszabályalkotás terén is meghatározó elv, hogy a végrehajtás során hozott szabályok a fogalmat kitölthetik, az időtartamot meghatározhatják, de a törvény által megfogalmazott rendelkezéseket nem szűkíthetik.*

A 17/1990. (VII. 31.) AB határozatban megsemmisítette viszont az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási törvény végrehajtásáról rendelkező minisztertanácsi rendelet azon rendelkezését, amely a törvénytől eltérően szabályozta a keresőképtelenség esetére járó **táppéNZ alapjaként figyelembe veendő kereset** meghatározását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendelet a törvény előírásaival<sup>44</sup> ellentétes rendelkezéseket tartalmazott. Egyértelműen figyelmen kívül hagyta a keresőképtelenséget megelőzően elért tényleges keresetet, és helyette egy korábban megállapított, egyébként önmagában is alkotmányellenes mértéket rendelt alkalmazni. Azáltal, hogy a törvényben meghatározott kereset helyett a végrehajtás során kiadott rendelkezések eltérő szabályokat tartalmaztak, nem a ténylegesen elért kereset alapján kellett kiszámítani a táppéNZ alapjául szolgáló kereset napi átlagát, nyilvánvalóan sérelmet szenvedett a törvényben meghatározott táppéNZ-minimum-számítási szabály is.

Ugyanakkor vizsgálta az Alkotmánybíróság a jogalkotói felhatalmazás terjedelmét, és a szociális tárgyú jogszabályalkotás terén is meghatározó elvként rögzítette, hogy „a végrehajtás során hozott szabályok a fogalmat kitölthetik, az időtartamot meghatározhatják, de a törvény által megfogalmazott rendelkezéseket nem szűkíthetik. Erre végrehajtás

<sup>43</sup> 33/1990. (XII. 26.) AB határozat, ABH 1990. 191.

<sup>44</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény 22. §-ának akkor hatályos szövege értelmében a **táppéNZ** összegét a keresőképtelenséget megelőzően elért kereset napi átlaga alapján kellett megállapítani. Ugyanakkor a táppéNZ mértékét a minisztertanács állapította meg, az összege a napi átlagkereset hatvanöt, hosszabb folyamatos biztosítási idő esetén hetvenöt százalékánál kevesebb nem lehetett. A szakasz (3) bekezdése azonban további lehetőséget adott a minisztertanács számára azzal, hogy meghatározhatta a táppéNZ megállapításánál figyelembe vehető napi átlagkereset legnagyobb összegét, és a biztosítottak egyes csoportjaira a táppéNZt meghatározott összegben is megállapítható volt.

során csak az eltérést megengedő felhatalmazás esetén van mód.” A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy ilyen felhatalmazással a minisztertanácsi rendelet nem bírt. A sérelmezett rendelkezést így az Alkotmánybíróság a jogalkotási törvényről szóló 1987. évi XI. alkotmányerejű törvény 41. § (2) bekezdésébe,<sup>45</sup> valamint az Alkotmány 7. § (2) bekezdésébe ütközése révén tartotta alkotmányellenesnek és semmisítette meg.<sup>46</sup>

## Kisiparosok munkaképtelenség esetén járó ellátása

*Egy-egy szociális jellegű ellátási forma alkotmányosságának vizsgálata komplex körülmények tekintetét igényel.*

Az 551/B/1990. AB határozat a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalmának kibontásához jelentős mértékben járult hozzá. A **kisiparosok munkaképtelenségének**, illetve az erre az esetre járó szociális ellátások megítélésével foglalkozva ekkor mondta ki ugyanis az Alkotmánybíróság, hogy „a szociális biztonsághoz való jogot több jogszabály együttesen garantálja”.<sup>47</sup> Azaz egy-egy szociális jellegű ellátási forma alkotmányosságának vizsgálata komplex körülmények tekintetét igényel. Annak alkotmányossága nem bírálható el csupán a konkrét megjelölt joganyagra korlátozva, hanem a jogszabályi környezetre és nem utolsósorban az egyéb jogszabályokban megjelenő hasonló jellegű és funkciójú ellátási formákra is figyelemmel kell lenni.

## Kötelező társadalombiztosítás

*Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) és (2) bekezdése állami kötelezettségvállalásokat fogalmaz meg, amelyek alapján az állam állampolgári jogon ellátást nyújt, amelynek ellentételezését jogosult megteremteni.*

A **társadalombiztosítás kötelező jellegét** kifogásoló indítvány alapján eljárva a 772/B/1990. AB határozatban az Alkotmánybíróság ismét az Alkotmány 70/E. §-ának (1) és (2) bekezdéséből kiindulva vezette le, hogy ez az alkotmányszakasz állami kötelezettségvállalásokat fogalmaz meg, amelyek alapján az állam állampolgári jogon ellátást nyújt, amelynek ellentételezését jogosult megteremteni. Amennyiben pedig ezt nem alkotmányellenes módon teszi (például nem diszkriminál), akkor az ellentételezés módja nem alkotmányos kérdés. A megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultság alkotmányos rendelkezéseiből azonban

<sup>45</sup> Az akkor hatályos szabályozás, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 41. § (2) bekezdése értelmében: „A Kormány az általa kezdeményezett törvény- és törvényerejű rendelet tervezetének előkészítése során a szabályozás fő kérdéseiben előzetesen állást foglal.” További érdekesség, hogy a határozatban a Jat.-ot mint alkotmányerejű törvényt nevezték meg. Ennek háttere, hogy a Jat.-ot az Alkotmány 2. §-ában rögzített jogbiztonsági kritériumokat illetően úgy tekintette az akkori testület, mint az alkotmányos keret-szabályokat kitöltő előírásokat.

<sup>46</sup> 17/1990. (VII. 31.) AB határozat, ABH 1990. 173.

<sup>47</sup> 551/B/1990. AB határozat, ABH 1990. 320.

sem a társadalombiztosítás önkéntes, sem kötelező volta nem vezethető le. Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdéséből írt rendelkezésből éppen az következik, hogy az állam bármelyiket jogosult alkalmazni.<sup>48</sup>

## Nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díja

*Az Alkotmány előírja a rászorulókról való, kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodást (17. §), valamint azt, hogy az állam polgárainak joguk van a szociális biztonsághoz (70/E. §), az intézkedések ellátási feltételeit és mértékét azonban nem az Alkotmány, hanem külön törvények határozzák meg.*

Az Alkotmánybíróság a szociális tárgyú jogalkotás terén hangsúlyozandó jogalkotói felelősséget kiemelve foglalt állást annak az indítványnak a tárgyában, amely szerint az állami tulajdonban álló, **nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díjának** egyoldalú 100%-os felemelése különösen a nyugdíjas bérlőknek a szociális biztonsághoz és a megélhetésükhöz szükséges ellátásra való jogosultságukat csorbítja, monopolhelyzetet adva a bérlemények kezelőinek. A nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díjának esetleges bírósági döntéssel is megerősített felemelésének lehetőségét nyújtó 15/1990. (I. 31.) MT rendelet alkotmányosságát vizsgálva, a 698/B/1990. AB határozatban ugyan az alkotmányellenességet nem állapította meg, a jogalkotó felelősségére külön kitérve hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy bár az Alkotmány előírja a rászorulókról való, kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodást (17. §), valamint azt, hogy az állam polgárainak joguk van a szociális biztonsághoz (70/E. §), az intézkedések ellátási feltételeit és mértékét nem az Alkotmány, hanem külön – a nyugellátásról, családi pótlékról stb. szóló – törvények határozzák meg. A konkrét ügy kapcsán az Alkotmánybíróság nem talált összefüggést e külön törvények rendelkezései és a sérelmezett minisztertanácsi rendelet között, így azt nem minősítette alkotmányellenesnek. Ugyanakkor kiemelte, hogy „Az Országgyűlés és a kormányzat – számos, köztük az indítványozó által is felvetett tényezők vizsgálatának – mérlegelésen alapuló alkotmányos felelőssége, hogy az ország teherbíró képességének változó függvényében szociális kihatású normákat hozzon”.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> 772/B/1990. AB határozatot, ABH 1991. 519., valamint vö. 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 493.

<sup>49</sup> 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 716.

## Lakbér

*Hátrányos megkülönböztetés valósult meg, mivel alkotmányos indokok nélkül különbséget tettek a szociális ellátáshoz való jog tekintetében.*

Szintén bérleti díjakról szólt az 5/1991. (II. 16.) AB határozat, amelyben a **lakbérekről, továbbá az albérleti és ágybérleti díjakról** szóló minisztertanácsi rendelet sérelmezett szakasza alkotmányellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott: „[A]lkotmányos alapjog az, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz.” Azonban úgy vélte, hogy a vizsgált jogszabálynak a piacgazdasági értékviszonyokhoz közelítő rendelkezése a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogtól független.<sup>50</sup> A szociális biztonság egyéb eszközökkel érhető el, a Magyar Köztársaság a társadalombiztosítás és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg. Ugyanakkor megállapította a testület, hogy a vizsgált rendelkezések révén hátrányos megkülönböztetés valósult meg, mert alkotmányos indokok nélkül különbséget tettek a szociális ellátáshoz való jog tekintetében [Alkotmány 70/E. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis az a tény, hogy a bérlemény állami vagy személyi tulajdonban volt, nem szolgálhatott alkotmányos indokként az egyébként – szociális szempontból – ellátásra szoruló személyek közötti megkülönböztetésre.<sup>51</sup>

## Folyamatban lévő jogalkotás

*A vonatkozó jogszabályok átfogó újraszabályozására, kodifikációjára tekintettel a jogszabályok alkotmányosságának utólagos vizsgálatára indult eljárásokat az Alkotmánybíróság felfüggesztette, kiemelve, hogy az érdemi vizsgálatot az új szabályozás függvényében kívánta lefolytatni.*

<sup>50</sup> Érdekesége a határozatnak, hogy az Alkotmánybíróság bár kategorikusan kijelentette: *alkotmányos alapjog* a szociális biztonsághoz való jog, arról, hogy a szociális biztonságot milyen alkotmányos tartalommal kívánta e körbe vonni, illetve magának a szociális biztonsághoz való jognak a jogi tartalmát illetően semmilyen támpontot nem adott. A fenti kijelentése a szóban forgó alkotmányos kérdéstől teljesen függetlenül került bele a szövegbe, hiszen az ügy tárgyául szolgáló alkotmányossági problémát tekintve úgy foglalt állást a testület, hogy nincs összefüggésben a szociális biztonsághoz való joggal. Csak jóval később kapott jelentőséget annak érdemi vizsgálata, hogy a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos alapjognak tekintendő-e, vagy sem. Ebben a határozatban még látható módon maga a testület sem tudott egyértelműen állást foglalni az – akkoriban még csak nem is körvonalazódott – alkotmányossági kérdésben.

<sup>51</sup> 5/1991. (II. 16.) AB határozat, ABH 1991. 381.



Az Alkotmánybíróság működésének történeti áttekintése terén is érdekességnek számítanak azok a végzések [például 24/1991. (V. 18.) AB végzés, 1568/B/1990. AB végzés, 2054/B/1991. AB végzés], amelyekkel a **folyamatban lévő jogalkotási tevékenység**, a társadalombiztosításra, a nyugdíjrendszerre, ezen belül a nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások reálérték-megóvó rendszerére vonatkozó jogszabályok átfogó újraszabályozására, kodifikációjára tekintettel az egyes nyugellátások és nyugdíjszerű szociális ellátások 1990. évi egyszeri kiegészítéséről szóló jogszabályok alkotmányosságának utólagos vizsgálatára indult eljárásokat az Alkotmánybíróság felfüggesztette. Kiemelte a testület, hogy a felfüggesztést azért tartotta szükségesnek, mert az érdemi vizsgálatot az új szabályozás függvényében kívánta lefolytatni.<sup>52</sup>

## Társadalombiztosítási ellátáshoz való jog

*Alapvetően a munkavégzéshez és a járulékfizetéshez kapcsolódó jogosítvány volt a társadalombiztosítási ellátáshoz való jog, azonban a biztosítási jogviszony mellett szociális segélyezési és egyéb elemeket is tartalmazott.*

Bár a testület a szociális biztonsághoz való jogot, illetve az Alkotmány 70/E. §-át nem említi, mégis fontos kiemelni a 11/1991. (III. 29.) AB határozatban is megjelenő leírást, amely kiindulópontnak tekintette, hogy a **társadalombiztosítási ellátáshoz való jog** az akkor hatályos szabályozásból<sup>53</sup> következően alapvetően a munkavégzéshez és a járulékfizetéshez kapcsolódó jogosítvány volt, azonban „a biztosítási jogviszony mellett szociális segélyezési és egyéb (altruista, politikai stb.) elemeket is” tartalmazott. Az ügy érdekessége, hogy az 1929. január 1-je előtti szolgálati időt az akkor hatályos társadalombiztosítási szabályozás nem tekintette a nyugdíjjogosultság szempontjából beszámítandónak, függetlenül attól, hogy a korábbi szabályozás szerint a szakmai (ágazati) nyugdíjrendszerek szerint (például közszolgálati nyugdíj, bányanyugbér-biztosítás, vállalati nyugdíjbiztosítás) nyugdíjjogosultságot érintő szolgálati időnek számított. A testület az indítvány elbírálásakor végül is a biztosítási elem döntő szerepét tekintette mérvadónak, és azzal semmisítette meg a sérelmezett rendelkezést, hogy sérti azt az alapvető elvet, amely szerint a biztosítónak a járulékkal fedezett időszakra a megfelelő társadalombiztosítási ellátást szolgáltatnia kell.<sup>54</sup> Azonban kiemelt jelentőséggel bírt az alkotmánybírósági gyakorlatra nézve, a szociális ellátások alkotmányossági megítélése terén annak elismerése, hogy az akkori szabályozás a biztosítási elv mellett egyéb (akár politikai szempontú) ellátásra jogosító szempontokat is beépített a joganyagba. Nem mellékesen az akkori szabályozás alapját egy nagyobb terjedelmű törvény, a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény adta. Jellemzően

<sup>52</sup> 24/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991. 363., 1568/B/1990. AB végzés, ABH 1991. 926., 2054/B/1991. AB végzés, ABH 1992. 785. A felfüggesztés 1992. június 30-áig szólt, azonban az egyes ügyek tekintetében ez korántsem jelentette az eljárások automatikus lefolytatását. Ezek az eljárást felfüggesztő végzések is mutatják azt az Alkotmánybíróság működésének kezdeti időszakára jellemző, a jogalkotással való együttműködést, amelynek még a látszatát is igyekezett elkerülni a későbbiekben.

<sup>53</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény és végrehajtási rendelete.

<sup>54</sup> 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991. 34.

a részletszabályozás, illetve a főszabálytól való eltérés alacsonyabb rendű jogszabályokban volt megtalálható, így a végrehajtási rendelet minisztertanácsi rendelet volt, míg számos például ágazati jellegű nyugdíjszabály miniszteri rendeletben kapott helyet. Azonban ennek a szabályozásnak a rendszerét kifogásoló indítvány alapján az Alkotmánybíróság rögzítette: a jogalkotás rendjének szempontjain alapuló vizsgálódás tekintetében választóvonalat jelent, hogy a társadalombiztosítási járulék és a nyugdíjjárulék alapját, mértékét, illetőleg összegét korábban kormányrendelet, 1992. január 1-jétől pedig törvény állapította meg.

## Táppénz egy részének munkáltatóra hárítása

*Bár rendszertanilag az Alkotmány az alapvető jogok között elhelyezett 70/E. §-ában rendelkezett a szociális biztonsághoz való jogról, ennek egyik tartalmi elemeként az államnak működőképes társadalombiztosítási rendszert kellett létrehoznia és fenntartania.*

A keresőképtelenség esetére járó **táppénz egy részének munkáltatóra hárítását** sérelmező indítvány nyomán a 45/1991. (IX. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a szociális biztonsághoz való jog körében az Alkotmány az államnak az állampolgárok tekintetében fennálló kötelezettségét fogalmazta meg. Bár rendszertanilag az Alkotmány az alapvető jogok között elhelyezett 70/E. §-ában rendelkezett a szociális biztonsághoz való jogról, ennek egyik tartalmi elemeként az államnak működőképes társadalombiztosítási rendszert kellett létrehoznia és fenntartania. A társadalombiztosítási rendszer működtetésének technikai és biztosítástechnikai kérdéseiben, mint amilyen például az önrészesedéshez hasonló vagy a megelőzést szolgáló megoldások, azonban alkotmányos szintű előírások addig nem voltak. Így tehát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szociális biztonság alkotmányos tételei körébe a társadalombiztosítási törvényben megfogalmazott, a társadalombiztosítás működtetésére, fejlesztésére és a társadalombiztosítási ellátások biztonságát jelentő pénzügyi garanciavállalásra vonatkozó állami kötelezettségek tartoztak. A társadalombiztosítási kiadások fedezetének egyéb kérdései pedig már kívül estek az alkotmányosság kérdéskörén. Így tehát önmagában azt a tényt, hogy a társadalombiztosítási kiadások fedezetéhez a munkáltatók részben társadalombiztosítási járulék fizetésével, részben a táppénz első három napjának kifizetésével kötelesek voltak hozzájárulni, nem tekintette alkotmányellenesnek a testület.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991. 206. A határozat érdekessége tehát, hogy elismeri, az alapvető jogok között helyezkedik el a szociális biztonságot rögzítő alkotmányi rendelkezés, azonban azt mint intézményfenntartási kötelezettséget értelmezte az Alkotmánybíróság.

Vákát oldal

## Szolgálati beosztás átminősítése

*A sérelmezett jogszabály választási jogot biztosított arra az esetre, ha a hivatásos állomány tagjának szolgálati beosztását átminősítik.*

Az 1166/B/1991. AB határozatban a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló törvényerejű rendeletet vizsgálta az Alkotmánybíróság. A sérelmezett jogszabály a **szolgálati beosztás átminősítésére** adott jogkört a belügyminiszternek, a Belügyminisztériumnál és intézményeinél egyes szolgálati beosztások polgári munkakörre átminősítésére vonatkozóan. E rendelkezés ellen utólagos normakontroll keretében érkezett beadványban az indítványozó a szabályozást a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogot sértő, továbbá a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos elveibe ütköző, egyben diszkriminatív rendelkezéseknek vélte, amelyek révén sérült az esélyegyenlőség és jogegyenlőség elve. [Ezen túlmenően hivatkozott még az Alkotmány 8. § (1) bekezdésére, az 57. § (5) bekezdésére és a 70/K. §-ra is.]

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alaptalannak minősítette és elutasította az indítványt. A 70/E. § tekintetében azzal érvelt a testület, hogy a sérelmezett jogszabály választási jogot biztosított arra az esetre, ha a hivatásos állomány tagjának szolgálati beosztását átminősítik. Az átminősítés során biztosította a hivatásos állomány tagjának azt, hogy az addig betöltött beosztását, a szolgálati viszony érintetlenül hagyásával, polgári munkakörben foglalkoztatottként lássa el, tehát ebben az esetben egzisztenciavesztésről nincs szó. A beosztás átminősítése az érintett személy szolgálati viszonyának csupán bizonyos, a munkakör jellegével összeegyeztethetetlen elemeit korlátozta. Miután az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttség elve alapján csak a kérelemben foglaltakat vizsgálta, fel sem merült annak kérdése, hogy a későbbiekre nézve eleshetnek-e az érintettek valamilyen kedvezménytől, szociális juttatástól.<sup>56</sup> A konkrét ügyben azonban úgy látta az Alkotmánybíróság, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés révén történő foglalkoztatási átminősítés az Alkotmányban meghatározott alapjogokat, köztük a szociális biztonsághoz való jogot nem érinti.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Jellemzően a kedvezményes nyugdíjazás kérdése kapcsolódott volna ehhez a kérdéskörhöz, de számos más, csak a hivatásos állomány tagjait megillető szociális jellegű juttatás, kedvezmény elvesztése is jelentőséggel bírt volna egy átfogóbb alkotmányossági vizsgálat során. Azonban a komplex vizsgálódást ez esetben nem tartotta szükségesnek a testület.

<sup>57</sup> 1166/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 484.

## Gyermekek után járó adókedvezmény

*Az adókedvezmény a pozitív diszkrimináció alkalmazásával segítette elő a hátrányosabb helyzetben megjelenő esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését, a mechanikusan értelmezett állampolgári egyenlőség következetes érvényre juttatása pedig a nagyobb terhet viselők tényleges társadalmi hátrányát konzerválta volna.*

A 422/B/1991. AB határozatban sajátos módon az Alkotmány 16. és 17. §-át<sup>58</sup> együttesen vizsgálva fejtette ki álláspontját az Alkotmánybíróság a **gyermekek után járó adókedvezmény** megváltoztatásának alkotmányossága terén. Az Alkotmánybíróság indításként beidézte az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit, utalt azonban arra, hogy az Alkotmány nem határozta meg a védelem és a gondoskodás jogintézményeit és mértékeit. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerinti, az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések terén sem tartalmazta konkrét intézkedések meghatározását. „A védelem, gondoskodás, intézkedés részletezett kifejtését nem is lehet az alaptörvénytől<sup>59</sup> elvárni” – fejtette ki az Alkotmánybíróság. Hangsúlyozta továbbá, hogy az alkotmányi előírások megvalósítása – számos feltételtől függően – változó és folyamatos törvényhozási, kormányzati, önkormányzati és társadalmi feladat. E széles fogalmi körbe tartozónak tekintette a személyi jövedelemadóra vonatkozó jogszabályi előírásokat is. Megállapította a testület, hogy az Országgyűlés – alkotmányos hatáskörében eljárva – a körülményeket úgy mérlegelte, hogy a gyermekek után járó, korábban meghatározott adókedvezményt a továbbiakban nem tudja biztosítani. Bár a módosítás előtti szabályozás ettől eltérő volt, az ugyanúgy nem volt alkotmány sértő, mint ahogyan az indítványozó által indokoltnak vélt – azaz nem az adóalapból, hanem az adóból levonható fix összegre javasolt – kedvezményt nyújtó rendelkezés meghozatalát sem tartotta volna alkotmányellenesnek. Végül a jogalkotó egy harmadik megoldást választott, és az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az sem ütközik az Alkotmány rendelkezéseibe, azaz nem volt alkotmány sértő. Ugyanakkor fontosnak tartotta megjegyezni a testület, hogy a korábbi határozatában<sup>60</sup> kifejtett alkotmányos elveket nem vetette el. Kiemelte: a korábbi határozatban arra mutatott rá, hogy három vagy több gyermek nevelése több terhet jelent az adóalany számára, mint ha csak két vagy egy gyermekről kellene gondoskodnia. Az adókedvezmény tehát a pozitív diszkrimináció alkalmazásával segítette elő a hátrányosabb helyzetben megjelenő esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését, a mechanikusan értelmezett állampolgári egyenlőség következetes érvényre juttatása pedig a nagyobb terhet viselők tényleges társadalmi hátrányát konzerválta volna. Az utóbbi határozatnak viszont az volt a központi gondolata, hogy az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása

<sup>58</sup> Az Alkotmány 16. §-a kimondta: „A Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit.” 17. §-a értelmében „[a] Magyar Köztársaság a rá szorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik”.

<sup>59</sup> Mint láthatjuk, már ekkor is megvolt a szándék a magyar jogrend alapját képező joganyag elnevezésének változtatására, azonban itt még az 1949. évi XX. törvényt kell érteni az alaptörvény megnevezés alatt.

<sup>60</sup> Lásd: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990. 46.

szerint választhat. Az Alkotmány előírásainak többféle adókedvezményi megoldás is megfelelhetett, ezek egyike volt az, amelyet az 1992. január 1-jéig hatályos jog tartalmazott.<sup>61</sup>

## Adókedvezmények

*Nem követett el alkotmányértést az önkormányzati testület, amikor az állandó bejelentett lakással rendelkezők részére bizonyos határig adómentességet biztosított, hogy ez által is hozzájáruljon az érintettek szociális biztonságához.*

Az **adókedvezmények** szociális jellegének megítélése terén meg kell említeni a 2002/B/1991. AB határozatot, amelyben egy önkormányzati rendelet<sup>62</sup> alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt utasított el a testület, alapvetően a diszkrimináció vizsgálatának eredményeként. Az Alkotmánybíróság rámutatott: az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése biztosítja a Magyar Köztársaság állampolgárainak jogát a szociális biztonsághoz. A szociális biztonság fogalma számos elemből áll, s nem rekeszhető ki ezek közül a lakás fenntartására való képesség megőrzése sem, hiszen a lakás az állampolgárok egyik alapvető szükségletét elégíti ki.<sup>63</sup> Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy az energiaárak, a csatorna- és vízdíjak számottevő emelése, illetőleg a helyi adók bevezetése miatt jelentősen növekedtek a lakás fenntartásával kapcsolatos kiadások, olyannyira, hogy már jelentős lakossági réteg anyagi teherbíró képességét is meghaladták. Tehát a gazdasági körülményekre tekintettel valójában a szociális szempontok érvényre juttatása révén jutott arra az álláspontra a testület, hogy nem követett el alkotmányértést az önkormányzati testület, amikor az állandó bejelentett lakással rendelkezők részére bizonyos határig adómentességet biztosított, hogy ez által is hozzájáruljon az érintettek szociális biztonságához. A sérelmezett rendelkezést a háromtagú tanács nem az adott településen állandó bejelentett lakással nem rendelkezőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetésként, hanem az állandó lakosok részére alkotmányos célból nyújtott kedvezményként értékelte. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság igyekezett elkerülni annak még a látszatát is, hogy állandó általánosítást adjon, és ezzel mintegy kiterjesztő értelmezés lehetőségét biztosítsa a meghatározott cél nélküli adótárgyú megkülönböztetéseknek. Hangsúlyozta ugyanis a testület, hogy az alkotmányellenesség hiányának megállapítása csak az alkotmányjogi vizsgálatnak alávetett konkrét rendelkezésre vonatkozik, tehát az Alkotmánybíróság határozatából nem lehet olyan következtetést levonni, hogy az adott településen állandó bejelentett lakással rendelkezők és nem rendelkezők közötti mindenfajta adóügyi megkülönböztetés, az adó tárgyára való tekintet nélkül, összeegyeztethető az Alkotmány rendelkezéseivel.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> 422/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 471.

<sup>62</sup> Balatonföldvár Nagyközség Önkormányzatának a helyi adókról szóló 2/1991. (IV. 25.) számú rendelete.

<sup>63</sup> Később a testület előtt önállóan is szerepelt a lakhatáshoz való jog kérdése. Lásd: 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329. Ügyszám: 5/G/1998.

<sup>64</sup> 2002/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 702. Az Alkotmánybíróság akkori formájában döntéseit teljes ülésen vagy háromtagú tanácsban hozta. Az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálata a háromtagú tanácsok elé tartozott.

## Magánszemélyek jövedelemadója

*A leszerelési segély sem szóhasználatában, sem pedig jogi tartalmában nem tekinthető szociális segélynek vagy szociális juttatásnak.*

Szintén az adószabályok terén lefolytatott alkotmányossági vizsgálat eredményeként született 2037/B/1991. AB határozatában az Alkotmánybíróság a **magánszemélyek jövedelemadójáról** szóló törvény alkotmányellenességének megállapítására és visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványt utasította el. Az indítvány alapvetően arra irányult, hogy a fegyveres erők és testületek hivatásos állományának szolgálati viszonya megszűnésének meghatározott esetében a jogszabály úgynevezett **leszerelési segély** juttatását írta elő. Az indítványozó a leszerelési segélyt a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló törvény (Szja. tv.) azon szakasza alá tartozó szociális segélynek tartotta, amely révén az – szerinte – adómentesnek minősült.

A testület az indítványt megalapozatlannak találta. Érvelését arra alapozta, hogy a leszerelési segély sem szóhasználatában, sem pedig jogi tartalmában nem volt szociális segélynek vagy szociális juttatásnak tekinthető. A leszerelési segélyt kötelező munkajogi természetű járandóságnak tekintette, amely megilletett minden, a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományába tartozó személyt, akinek szolgálati viszonya megszűnt, és szolgálati viszonyának megszűnésekor nem volt jogosult nyugdíjra. Ugyanakkor elismerte az Alkotmánybíróság, hogy a járandóság felvetett bizonyos szociális elemet is, de az csak az összecszerűség megállapítására volt kihatással. (A belügyminiszter olyan szempontokat adott az adható összeg meghatározására, mint – többek között – az eltartott gyermekek száma, a családtagok jövedelmi és a család vagyoni helyzete, az elbocsátott egészségi állapota.) Az Alkotmánybíróság szerint az, hogy a szolgálati viszony megszűnésekor az érintett személy szociális helyzetére is tekintettel hány havi illetményt kapott leszerelési segélyként, a jogintézmény munkajogi járandósági jellegét nem változtatta meg. A testület álláspontja szerint ezen az a tény sem változtatott, hogy az Szja. tv. 1989. évi szövege a szociális segély és a szociális juttatás fogalmát rövidebben, az 1990. évi módosítást követően pedig bővebben írta körül, és nevesítéseket is tartalmazott. Ezt csupán „hasznos”-nak tekintette abból a szempontból, hogy a jogalkotó ennek révén korábbi jogalkalmazási tévedéseket küszöböljön ki.<sup>65</sup> A testület szerint azonban a pontosításból nem lehet olyan következtetésre jutni, hogy a jövedelem gyűjtőfogalmába értelemszerűen beletartozó, de az 1991 előtt az adómentes bevételek között külön fel nem tüntetett, leszerelési segélyként meghatározott kötelező járandóság a szociális segély fogalomkörébe tartozna.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Meg kell jegyezni, hogy a későbbiekben az Alkotmánybíróságnak nem vált következetes gyakorlatává, sőt igyekezett magától távol tartani a jogalkotási eljárás ilyen jellegű alkotmányossági minősítését.

<sup>66</sup> 2037/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 539.

## Adómentesség

*A jövedelemadó-mentesség valamennyi törvényileg megállapított esete jellemzően szociálpolitikai jellegű. Ugyanis vagy társadalombiztosítási ellátások, vagy ellenőrizhető forrású szociális segélyek, támogatások, illetve kedvezmények formájában jelenik meg.*

Az **adómentesség** alkotmányossági vetületének újabb elemét dolgozta ki az Alkotmánybíróság, amikor a 281/B/1992. AB határozatában – mintegy általános érvénnyel – kimondta, hogy a jövedelemadó-mentesség valamennyi törvényileg megállapított esete jellemzően szociálpolitikai jellegű. Ugyanis vagy társadalombiztosítási ellátások, vagy ellenőrizhető forrású szociális segélyek, támogatások, illetve kedvezmények formájában jelenik meg. Közöttük az összes lehetséges munkáltatói és érdekképviseleti szociális célú támogatások ugyanúgy nem szerepelnek, mint például más társadalmi szervek, egyházak, nemzetközi intézmények, magánszemélyek hasonló indokú juttatásai. A személyijövedelemadó-törvényben felsorolt mentességi kör 1992. január 1-jével kezdődően azt a keretet adta, amelyet az Országgyűlés – mérlegelés alapján – a törvény megalkotásakor elfogadhatónak tartott. Kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó szabadsága és felelőssége az adómentességi terjedelem meghatározása, ugyanakkor elvi élel hangsúlyozta, hogy „sem természetes, sem jogi személynek nincs alanyi joga a kedvezményben való részesülésre”. A testület ezért úgy ítélte meg, hogy döntésével a törvényhozó nem sértette meg az Alkotmány 70/A. §-ában garantált, az emberek közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mert az azonos szociális rászorultságban levő személyek vagy embercsoportok között a törvényhely nem diszkriminált, sőt a szociális biztonsághoz való – az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált – jog érvényesülését, egyéb intézkedések mellett éppen az Szja. tv.-ben nyújtott adómentességekkel segítette elő.<sup>67</sup>

## Nyugdíjmelés

*A sérelmezett jogszabály az akkori inflációs körülmények között rövid távú, átmeneti intézkedésnek volt tekinthető.*

A 2054/B/1991. AB végzéssel részben lezárt, részben felfüggesztett ügyben az indítványozó alapvetően a diszkriminációra telepítette indítványát, amelyben a **nyugellátások és nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások emeléséről** és a gyermekgondozási segély kiegészítéséről szóló kormányrendeleti szintű szabályok alkotmányossága volt az eljárás tárgya. Az indítványozó szerint ugyanis a szabályok kizárták az emelésből azokat, akik 1991. január 1-jét követően váltak jogosulttá, az évközi emelésekről szóló szabályokat pedig azért tartotta alkotmányellenesnek, mert változatlanul nem orvosolta megközelítőleg sem az elszenvedett hátrányos megkülönböztetést. Az érdemi vizsgálatot végül az Alkotmánybíróság nem végezte el, hanem visszautalva korábbi határozatára<sup>68</sup> megismételte, hogy ez a sérelmezett jogszabály az akkori inflációs körülmények között rövid távú, átmeneti intézkedésnek

<sup>67</sup> 281/B/1992. AB határozat, ABH 1992. 600.

<sup>68</sup> 375/B/1991. AB határozat, ABH 1991. 807.



volt tekinthető. Elismerte ugyanakkor a testület, hogy ennek közzététele a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben foglaltaknak nem felelt meg, ezt azonban csupán olyan alaki alkotmányellenességnek tekintette, amely érdemi alkotmányellenességnek nem volt minősíthető. Ezt az érvelését az Alkotmánybíróság azzal támasztotta alá, hogy az 1991. január 1. után nyugdíj-megállapítást kérőkre nem vonatkozott, az 1991. január 1. előtti nyugdíjasok számára pedig nem kötelezettséget, hanem többlétszolgáltatást juttatott, rövid távú átmeneti jelleggel. A korábbi állásfoglalására tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány által támadott jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában az eljárást megszüntette.<sup>69</sup> Az indítványnak az évközi emelésről szóló kormányrendeletre vonatkozó része tekintetében viszont úgy látta az Alkotmánybíróság, hogy a szociális biztonság fogalmi körébe tartozó kérdéseket vetett fel, tekintettel azonban arra, hogy akkor volt folyamatban a nyugdíjrendszer átfogó újrakodifikálása, a kodifikáció várható befejezésig az Alkotmánybíróság az ügyben az érdemi döntés elhalasztását látta indokoltnak, ezért az eljárást itt is (1992. június 30-áig) felfüggesztette.<sup>70</sup>

## Munkanélküliek ellátása

*Pozitív diszkriminációnak tekintette az Alkotmánybíróság, hogy járadékszerű segélyben részesülhetett a munkanélküliek körében az is, akinél előzetes járulékteljesítés nem történt.*

A 2093/B/1991. AB határozatban, a **munkanélküliek ellátását** érintően benyújtott indítvány tárgyában lefolytatott alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság azt az indítványozói állítást vizsgálta, miszerint a támadott rendelkezés azért volt alkotmányellenes, mert három hónapig kizárta a segélyezés köréből a pályakezdő munkanélküliek azon körét, akik még nem léptek első munkaviszonyba, és azokat, akiknél a munkanélküli-segélyre való jogosultság feltételei ugyan fennálltak, de már létesítettek munkaviszonyt, azonban egy éven belül munkanélkülivé váltak. Az indítvány, tartalmát értelmezve, alkotmány sértő hátrányos megkülönböztetésre is utalt, az Alkotmánybíróság ezért a törvény kifogásolt rendelkezéseit az Alkotmány 70/A. § szempontjából is megvizsgálta.

Indokolását az Alkotmány 70/E. §-ból levezetve, ismét hangsúlyozta, hogy e rendelkezésben foglaltak általános jelleggel nevesítik az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit, de nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez vagy életszínvonal fenntartásához. A szociális biztonságot veszélyeztető munkanélküliség ellensúlyozására az Alkotmányból folyó állami feladatnak tekintette az Alkotmánybíróság az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére szóló ellátásról való gondoskodást. A testület a sérelmezett jogszabály<sup>71</sup> bevezető szövegéből kiindulva megállapította, hogy a törvény célja szerint a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alkotmányos jog gyakorlásának elősegítésére, a foglalkoztatási feszültségek feloldására, valamint a munkanélküliek ellátásának biztosítására irányul.

<sup>69</sup> Valójában tehát *res iudicata* esete állt fenn, azonban a testület a korábbi határozatában foglaltak megismétlésével az érdemi vizsgálat lefolytatásának hatását keltette.

<sup>70</sup> 2054/B/1991. AB végzés, ABH 1992. 785. Lásd még: 24/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991. 363.

<sup>71</sup> A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.).

A munkanélküliek ellátására – az akkori hatályos jogi szabályozás rendszerében – a munkanélküli-járadék, az előnyugdíj, a pályakezdők munkanélküli-segélye, valamint a költségterítés szolgált. A munkanélküli-járadék – egyéb feltételek mellett – azt a munkanélkülit illette meg, aki járulékfizetési kötelezettségének meghatározott időtartamig eleget tett. Pályakezdők esetében azonban a járadékszerű ellátás legfőbb előfeltétele, az előzetes járulékfizetési kötelezettség teljesítése értelemszerűen nem állhatott fenn. Ehhez képest kivételes, pozitív diszkriminációnak tekintette az Alkotmánybíróság, hogy járadékszerű segélyben részesülhetett a munkanélküliek körében az is, akinél előzetes járulékteljesítés nem történt. Hangsúlyozta azonban, hogy a pozitív megkülönböztetést tartalmazó szabályozás különféle jog- és foglalkoztatáspolitikai, illetőleg gazdasági indítékú korlátokat tartalmazott, úgy vélte, amennyiben ezek a korlátozások a szakmai jellegben belül maradnak, és nem tartalmaznak az érintett körhöz tartozó személyek tekintetében hátrányos megkülönböztetést, alkotmányértő diszkrimináció nem állapítható meg. Nem tekintette ezért alkotmányértőnek azt a korlátozó feltételt, amely szerint a pályakezdőnek minősülő személyt a munkaügyi központnál való jelentkezését követő három hónapig járadékszerű segély nem illette meg. Az Alkotmánybíróság ezért e vonatkozásokban az indítványt elutasította.<sup>72</sup>

## Bölcsokei gondozási díj

*A bölcsokééről való gondoskodás az Ötv. akkori előírása szerint nem a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok körébe tartozott.*

A **bölcsokei gondozási díj** bevezetéséről szóló önkormányzati rendelet<sup>73</sup> alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és a megsemmisítésére irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság, a 2156/H/1991. AB határozatában, az önkormányzatoknak törvényben biztosított jogköre értelmezésének felhasználásával vizsgálta. Megállapította a testület, hogy az idézett rendelkezésekből kitűnik, hogy bár a bölcsokééről való gondoskodás nem volt kötelezően ellátandó önkormányzati feladatnak tekinthető, az önkormányzat önként vállalt helyi közszolgáltatásként biztosíthatott bölcsokei ellátást. Ennek lehetőségeit tanúsították a Htv.<sup>74</sup> következő rendelkezései is. A helyi önkormányzat képviselő-testülete szociális és egészségügyi feladatának és hatáskörének keretében többek között jogosult volt évente megállapítani a tulajdonában lévő gyermek- és ifjúsági intézményekben fizetendő ételmezési térítési díjak csökkentését, illetve elengedését lehetővé tevő előirányzatot. A települési képviselő-testület pedig a szociális, egészségügyi, valamint gyermek- és ifjúságvédelmi feladatai körében jogosult volt dönteni az önkormányzati bölcsokébe való felvételtől; a köztársasági megbízott kezdeményezésére kijelölhetett a területén lévő bölcsoké

<sup>72</sup> 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 546.

<sup>73</sup> Budapest Főváros XXII. Kerület Önkormányzata Képviselő-testületének a bölcsokei gondozási díj bevezetéséről szóló 6/1991. (VI. 5.) számú önkormányzati rendelete (a határozatban a továbbiakban: Ör.).

<sup>74</sup> Az érdemi vizsgálat alapjául a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a határozatban a továbbiakban: Ötv.), valamint a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a határozatban a továbbiakban: Htv.) szolgált.

közül továbbképzési és meghatározott módszertani feladatok ellátására egy arra alkalmas bölcsődét. A sérelmezett önkormányzati rendelet előírásai nem az Ör. és a Htv. által szabályozott tárgykörre vonatkoztak, hanem a bölcsőde mint intézmény fenntartását kívánták biztosítani. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány azért nem volt megalapozott, mert a bölcsődéről való gondoskodás az Ötv. akkori előírása szerint nem a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok körébe tartozott, a fenntartást az önkormányzat mint helyi közszolgáltatást biztosíthatta. Ebben a tárgykörben a képviselő-testület – az Alkotmány, valamint az Ötv. rendelkezései figyelembevételével – alkothatott önkormányzati rendeletet, az Ör.-ben megállapított gondozási díjra vonatkozó rendelkezések törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezésére, önként vállalt önkormányzati feladattal összefüggő helyi közügyre vonatkozóan. Az Ör. előírásai ezekre tekintettel nem veszélyeztették a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, és magasabb szintű jogszabályt sem sértettek. Az Alkotmánybíróság kiemelte, a sérelmezett jogszabályi rendelkezés kizárólag a bölcsődékben elhelyezett gyermekek ételmezési ellátásáért fizetendő térítési díjról rendelkezett. A rendelet nem értelmezhető akként, hogy azok a szülők, akik gyermeküket bölcsődében helyezték el, a bölcsőde által nyújtott szolgáltatásokért kizárólag az önkormányzati rendeletben megállapított térítési díjat voltak kötelesek fizetni, s a bölcsőde fenntartója az ételmezési ellátás körén túlmenő szolgáltatásért ne lett volna jogosult külön térítési díjat megállapítani. Mivel az akkori szabályozás értelmében a helyi önkormányzat nem volt köteles bölcsődét fenntartani, a fenntartáshoz nélkülözhetetlen anyagi eszközök hiányában akár a működő bölcsőde megszüntetésére is jogosult lett volna. A testület hipotetikus megközelítésben még azt is hozzátette, hogy az önkormányzat akkor sem követett volna el alkotmányos sértést, ha nem az intézmény megszüntetését határozza el, hanem – a fenntartása érdekében – díjfizetési kötelezettséget állapít meg abban a körben, amely nem tartozott az önkormányzati rendelet szabályozási körébe.<sup>75</sup>

## Táppénz, betegszabadság

*A jogszabály nem sértett alkotmányos jogot azzal, hogy egyesek, hosszabb betegség után, 3 napos betegszabadságot már nem tudtak igénybe venni.*

A **táppénzre** vonatkozó szabályozás, illetve a **betegszabadság** intézményének jogalkotó általi alakítása szintén azon körbe tartozik, amely mindig is érzékenyen érintette a jogalanyokat. Az akkor hatályos szabályozás értelmében a 3 napos betegszabadság igénybevétele bizonyos körben való korlátozásának alkotmányossági vizsgálata során, a 416/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság ismét együttesen értelmezte az Alkotmány diszkrimináció tilalmára vonatkozó szakaszát a szociális biztonsághoz való jogot rögzítő alkotmányszakasszal. A testület kimondta, hogy a 70/A. § szerinti diszkriminációról a konkrét esetben nem lehet szó. A jogszabály nem sértett alkotmányos jogot azzal, hogy egyesek, hosszabb betegség után, 3 napos betegszabadságot már nem tudtak igénybe venni. E tekintetben az Alkotmánybíróság nem látott semmilyen személyt vagy csoportot érintő

<sup>75</sup> 2156/H/1991. AB határozat, ABH 1992. 712.

megkülönböztetést, álláspontja szerint a panaszos érvelése az Alkotmány félreértésén alapult. Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdését illetően kimondta, hogy e rendelkezésből egyértelműen kitűnik, hogy a szociális biztonsághoz és az (1) bekezdésben felsorolt ellátásokhoz való jog megvalósítója nem kizárólag a társadalombiztosítás, hanem az „egyéb szociális intézmények rendszere” is. Ezen intézményrendszer részének tekintette a munka törvénykönyve<sup>76</sup> által szabályozott betegszabadság intézményét is, amely az évi rendes szabadságon felül ad juttatást a munkavállaló részére. A betegszabadságot nem a táppénzt helyettesítő intézményként értékelte, hanem egy speciális szabadságnak tekintette, a kapott ellátást pedig a szabadság idejéhez hasonlóan a kereset részeként. Ily módon tehát a testület a betegszabadságot a szociális intézményrendszer részének, és mint ilyet az Alkotmány 70/E. §-ával ellentétben nem állónak minősítette. Ugyanakkor mintegy továbbgondolva a felvetett problémát, utalt arra az Alkotmánybíróság, hogy az indítványok által támadott jogintézmény alkotmányossági vizsgálata a fenti megállapítással lezárható volt. Az a kérdés ugyanis, hogy a betegszabadság idejére járó munkabér számításának és a táppénz kiszámításának szabályai hogyan vannak egymással összhangban, nem képezhetette alkotmánybírói eljárás tárgyát. Nem foglalkozott az Alkotmánybíróság annak vizsgálatával sem, hogy a különböző számítási módok mennyire előnyösek vagy hátrányosak a munkáltatókra vagy a munkavállalókra. Az Alkotmánybíróság ugyanis már több korábbi határozatában rámutatott arra, hogy valamely törvény vagy jogszabály különböző rendelkezései, illetőleg különböző, azonos szintű jogszabályok közötti valódi vagy vélt ellentét önmagában nem jelent alkotmányellenességet, ezért az ilyen probléma feloldása nem az Alkotmánybíróságra, hanem a jogalkotó, illetőleg a jogalkalmazó szervekre tartozik.<sup>77</sup>

## Végkielégítés

*A végkielégítés nem tartozik az emberi, illetve állampolgári jogok körébe.*

A **végkielégítés** alkotmányossági aspektusát érintő alkotmányossági vizsgálat érdekes módon viszonylag rövid időn belül több ügyben is szerepet kapott. Az Alkotmánybíróság ezek körében kimondta, hogy nem tartozik az emberi, illetve állampolgári jogok körébe a végkielégítéshez való jog. A jogalkotó a végkielégítésre vonatkozó szabályokban egyéb helyzet szerinti megkülönböztetést alkalmazhat, ha ez nem sérti az emberi méltóságot. A végkielégítésre jogosultnak végső soron ahhoz van joga, hogy a vele azonos jogállásúak között ne érje tilos megkülönböztetés.

A 2264/B/1991. AB határozatban a bírák foglalkoztatási jogviszonya tekintetében vizsgálta az Alkotmánybíróság a végkielégítés jogintézményét, illetve annak szabályait. Az elbírált esetben a testület úgy látta, a megkülönböztetés alapja nem a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési helyzet. A megkülönböztetés alapja az, hogy az egyéb helyzetben – másfajta

<sup>76</sup> A Munka Törvénykönyvéről szóló 1975. évi II. törvény.

<sup>77</sup> 416/B/1992. AB határozat, ABH 1992. 603. Érdekesnek tűnik a szociális jogok körében a kollízió problémájának alkotmányossági vetülete, azonban meg kell jegyezni, nem vált következetes gyakorlattá, és nem feltétlenül tartotta magát az Alkotmánybíróság a későbbiekben az itt megfogalmazottakhoz.

foglalkoztatási, munkaviszonyban – lévő munkavállalóhoz képest, akikre a végkielégítés más előfeltételei vonatkoznak, a bírák esetében nem a teljes, hanem csak a bírói munkaviszonyban töltött idő vehető számításba. A bírói végkielégítés különleges feltételrendszerének kialakítása az alkotmányosság szempontjából közömbös szakmai megfontoláson alapszik, az eltérésben jelentkező megkülönböztetés nem érinti az emberi méltóságot. Visszaulva egy korábbi határozatára<sup>78</sup> az Alkotmánybíróság megerősítette, az Alkotmány az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket a 70/A. § (3) bekezdésében állami feladatként határozta meg. Ilyen intézkedések valamely meghatározott formájára – vagy hiányára – alanyi jogként hivatkozni nem lehet, alkotmányos követelés vagy igény nem alapítható rá. Ezért a sérelmezett jogszabályi rendelkezést nem találta érdemben összefüggésben állónak az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésével, ahogyan a szociális biztonsághoz való jog alkotmánybeli rendelkezéseivel sem. Az Alkotmány szövegéből következően a bírói végkielégítés vizsgált feltételrendszerének alkalmazása a szociális biztonsághoz való jogot nem érinti – állapította meg a testület –, következésképpen a sérelmezett jogszabályi rendelkezés alkotmányos alapjogot nem sértett.<sup>79</sup>

A szintén a végkielégítéshez való jog alkotmányossági megítélése terén született 2180/B/1991. AB határozat ugyancsak abból indult ki, hogy a végkielégítés nem tartozik az emberi, illetve állampolgári jogok körébe. A jogalkotó a végkielégítésre vonatkozó elosztási szabályokban a munkavállaló alkalmazási körülményei szerinti megkülönböztetést tehet, ha ez egyébként nem sérti az emberi méltóságot. A végkielégítésre jogosultnak ahhoz van alkotmányosan védett joga, hogy a vele azonos jogállásúak között ne érje tiltott megkülönböztetés. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés a munkaviszonyt szabályozó munka törvénykönyve<sup>80</sup> akkori szabályai értelmében a munkavállalót – bizonyos, a törvényben meghatározott kivételekkel – végkielégítésre jogosította abban az esetben, ha munkaviszonya akár a munkáltató rendes felmondása, akár a munkáltatónak jogutód nélküli megszűnése következtében szűnt meg. Az ugyanazon meghatározott módon megszűnt munkaviszonyú munkavállalók között a végkielégítés további feltételei tetek különbséget. Az egyik ismérv az volt, hogy a munkavállaló munkaviszonya milyen időtartamban állt fenn, a másik pedig az, hogy csak azt az időtartamot kellett figyelembe venni, amelyet a munkavállaló az adott munkáltatónál töltött el. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az adott helyzetbeli megkülönböztetés az emberi méltóságot nem érinti, tiltott megkülönböztetést nem valósít meg, mert éppen a végkielégítés intézményének lényegéből fakad. A testület akkori álláspontja szerint a végkielégítés ugyanis egyrészt támogatás azoknak a munkavállalóknak, akiknek munkaviszonya önhibán kívüli okból szűnt meg, másrészt annak az értéknek az elismerése, amelyet a munkáltatónál fennállt munkaviszonyuk keretében létrehoztak. Ebben a döntésében is utalt az Alkotmánybíróság a korábbi határozatában<sup>81</sup> már kimondottakra, azaz az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket a 70/A. § (3) bekezdésében állami feladatként határozza meg, miként állami feladat az Alkotmány 16. §-a

<sup>78</sup> 650/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 660.

<sup>79</sup> 2264/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 567.

<sup>80</sup> A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, amely 1992. július 1-jével lépett hatályba, jelentős elemeként a foglalkoztatási jogviszonyokra vonatkozó szabályozás korábbi homogenitását átstrukturáló jogalkotási folyamatnak.

<sup>81</sup> 650/B/1991. ABH 1992. 660.

értelmében az ifjúságról való különleges gondoskodás is. Ebből az következik – a testület álláspontja szerint –, hogy e körben az ilyen intézkedések valamely meghatározott formájára (vagy hiányára) alanyi jogként hivatkozni nem lehet, alkotmányos követelés vagy igény nem alapítható rá. Az Alkotmánybíróság ezért kimondta, hogy a végkielégítés feltételrendszerével kapcsolatban ezeknek az alkotmányos jogoknak a sérelme nem állapítható meg. Ezen túlmenően – ahogyan a bírák végkielégítését vizsgáló esetben is – megállapította, hogy a sérelmezett jogi szabályozás nincs közvetlen kapcsolatban, így ellentétben sem a szociális biztonsághoz való joggal, ezért nem sértette az Alkotmány 70/E. §-át sem.<sup>82</sup>

Ez ügyek kapcsán mindenképpen utalni kell az akkor lezajlott nagyarányú és nagy horderejű jogalkotási folyamatra, amely a korábban – törvényi szinten legalábbis – egységes munkaviszonyra vonatkozó szabályokat alapvetően három nagy joganyagra tagolta. Ekkor született meg ugyanis a közszféra foglalkoztatottainak sajátosságaira is figyelemmel lévő differenciált törvényi szabályozás.<sup>83</sup>

Bár a fenti két határozatban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a végkielégítés feltételrendszere nincs közvetlen kapcsolatban az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakkal, néhány hónappal e határozatokat követően – a 138/B/1992. AB határozatban – egy olyan ügyben kellett az alkotmányossági vizsgálatot lefolytatnia a testületnek, amelyben az indítványozó azt sérelmezte, hogy az a munkavállaló, aki a munkaviszonya megszűnésekor végkielégítésben részesült, nem vagy csak kisebb mértékben vált jogosulttá munkanélküli-ellátásra. Az akkor hatályos jogszabályi szöveg szerint ugyanis amennyiben a munkanélküli utolsó munkaviszonyának megszűnésekor a munkaadótól végkielégítésben részesült, és a munkáltató felmondása vagy jogutód nélküli megszűnése 1992. január 10-e után történt, munkanélküli-járadék részére a munkaviszony megszűnését követő annyi hónap elteltével volt folyósítható, ahány havi átlagkeresetének megfelelő végkielégítésben részesült.

Az Alkotmánybíróság elsőként a diszkrimináció kérdéskörében folytatta le a vizsgálatot, amelynek eredményeként az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltakra és a jogegyenlőséget is kifejező rendelkezésre figyelemmel, visszautalva több korábbi határozatában<sup>84</sup> foglaltakra, megállapította, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében tiltja a különbségtételt, az egyéb jogokra vonatkozó szabályok sem tehetnek olyan megkülönböztetést, amely az emberi méltóság alapját csorbítja. Ugyanakkor kiemelte, hogy az állampolgárok a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak az önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén, azonban a munkanélküli-járadék az ellátáshoz való jog megvalósításának csak az egyik, nem kizárólagos eszköze. A kifogásolt rendelkezésben foglalt különbségtétel alapja az volt a testület álláspontja szerint, hogy a munkanélküli személy a munkaadótól végkielégítésben részesült-e. Ettől függően a végkielégítésben részesült munkanélküliek részére a jogalkotó a munkanélküli-járadék folyósításának csak a kezdő időpontját határozta meg azokétól eltérően, akik nem részesültek

<sup>82</sup> 2180/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 559.

<sup>83</sup> Lásd: az Mt. mellett a Kjt.-t, a Ktv.-t, azonban ezeken túlmenően továbbra is maradtak olyan alsóbb szintű jogszabályok, amelyek a mai elnevezéssel atipikus foglalkoztatási viszonyok szabályozására szolgáltak. Ilyen volt például a bedolgozókra vonatkozó szabályozás.

<sup>84</sup> Elsősorban a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatra, a 21/1990. (X. 4.) AB határozatra, az 1590/B/1990. AB határozatra, valamint a 61/1992. (XI.20.) AB határozatra történt utalás.

végkielégítésben. Az ilyen különbségtétel az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltak szerinti diszkriminációt nem valósította meg az Alkotmánybíróság szerint, és az emberi méltóság alapjogát sem sértette, mivel a szabályozás a kétféle csoport tagjai között sem a munkanélküli személyt egyébként megillető jogosultságok, sem a munkanélküli-járadék folyósításának időtartama tekintetében nem tett különbséget. Az indítványozók egy része ezen túlmenően azt is állította, hogy a támadott szabály a végkielégítésben részesültek között tett különbséget aszerint, hogy akik a munkaviszony megszűnését követően hosszabb idő eltelte után találtak új munkahelyet, azok a kapott végkielégítés összegét nem tarthatták meg, mivel a munkanélküli-járadék folyósításának hiányában a megélhetésükre kellett fordítaniuk. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a végkielégítésben részesültek elhelyezkedési esélyét a támadott szabály nem érintette. Azzal pedig nem sértett alkotmányos jogot a jogalkotó, hogy a végkielégítésben részesült személyt nem tekintette ellátatlannak, és – ezzel arányos mértékben – a munkanélküli-járadék folyósítását késleltette, nem sérült tehát az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jog.<sup>85</sup>

## Lakáscélú támogatások

*A szabályozás valójában indirekt adókedvezményt jelentett a gazdálkodó szervezet számára, amennyiben a támogatás az állami lakáspolitikában, főként szociális okokból, előnyben részesített célokat szolgálta.*

A 975/B/1991. AB határozatban elbírált, a **lakáscélú támogatásokról** szóló minisztertanácsi rendelet<sup>86</sup> alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványban sajátosan nem a szociális biztonsághoz való jog, de még csak nem is a szociális jelleg szerepelt a kérelem indokaként, hanem az indítványozó azzal érvelt, hogy a szabály sérti az Alkotmány 11. §-át, amely a gazdálkodó szervezetek önállóságát garantálja. Az Alkotmánybíróság az ügyben megkereste a pénzügyminisztert, aki kifejtette, hogy a kifogásolt rendelkezésnek adópolitikai indoka volt. A munkáltató által támogatásban részesíthető célok körének jogi szabályozására a pénzügyminiszter szerint azért volt szükség, mert az ilyen támogatásokat nyújtó munkáltatót az állam adókedvezményben részesítette. A munkáltatói támogatás ezáltal az állam szociális szempontokat figyelembe vevő lakáspolitikájának részét képezte. Az Alkotmánybíróság a sérelmezett rendelkezések vizsgálata során azt állapította meg, hogy nem tiltották a gazdálkodó szervezet számára, hogy dolgozójának meghatározott célra kölcsönt nyújtson, a döntési szabadság korlátjaként azonban az erre felhasználható források körének meghatározása szerepelt. A testület szerint a szabályozás valójában indirekt adókedvezményt jelentett a gazdálkodó szervezet számára, amennyiben a támogatás az állami lakáspolitikában, főként szociális okokból, előnyben részesített célokat szolgálta. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta a jogszabály érvényesülése ellenőrzésének fontosságát; ezáltal azt, hogy a jogalkotó – jogalkalmazási,

<sup>85</sup> 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992. 579.

<sup>86</sup> A lakáscélú támogatásokról szóló 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet 9. § (2) bekezdésének utolsó mondata, amely így szól: „A jogszabályban meghatározottól eltérő célra vagy módon nyújtott támogatást a pénzügyintézet nem folyósíthat.”

racionalitási szempontokra tekintettel – ezt a pénzügyre bízta, a testület nem tekintette alkotmányossági szempontból kifogásolhatónak. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a támadott rendelkezés nem sérti az Alkotmány 11. §-át, mert az adókedvezmény célhoz kötése nem sérti a vállalatok és gazdálkodó szervezetek önálló gazdálkodásának érvényesülését.<sup>87</sup>

## Baleseti ellátások megtérítése

*A társadalombiztosítást az azonnali helytállás kötelezettsége terhelte a biztosítottal szemben, függetlenül attól, hogy a baleset vagy foglalkozási betegség bekövetkezéséért más személy felelőssé tehető volt-e.*

A szociális ellátások és a munka világának újabb kapcsolódási pontjaként értékelhető az a 2183/B/1991. AB határozatban elbírált beadvány, amelyben az indítványozó a társadalombiztosítás által nyújtott **baleseti ellátások** megtérítéséért – a munkáltató felelőssége alapján – fennálló munkáltatói kötelezettség alkotmányellenességét állítva kérte annak megsemmisítését. Álláspontja szerint azzal, hogy a baleseti nyugellátásban részesülő biztosított más típusú – a társadalombiztosítás terhére folyósított – nyugellátásban nem részesülhetett, sérült az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése. Az indítványozó úgy vélte: a baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülő személy az öregségi nyugdíjkorhatár elérését követően is baleseti rokkantsági nyugdíjas marad, és ebbéli ellátását a volt munkáltatójával térítetik meg. Ezzel együtt a baleseti rokkantsági nyugdíjon kívül öregségi nyugdíjra nem válik jogosulttá. Az indítványozó szerint ez azt eredményezte, hogy kiüresedett a társadalombiztosítás helytállási kötelezettsége, és az állam nem tett eleget annak az alkotmányos rendelkezésnek, amely szerint öregség, rokkantság esetére az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján kell megvalósítani. Az akkor hatályos szabályozás értelmében a rokkantsági és a baleseti rokkantsági nyugdíjas öregségi nyugdíjra nem volt jogosult. A társadalombiztosítási törvény úgy rendelkezett, hogy a munkáltató köteles megtéríteni a baleseti ellátást, ha a baleset annak volt a következménye, hogy ő vagy megbízottja a rá nézve kötelező balesetelhárító és egészségvédő óvrendszabálynak vagy óvintézkedésnek nem tett eleget. Ugyanilyen megtérítési kötelezettség terhelte a munkáltatót akkor is, ha ő vagy alkalmazottja a balesetet szándékosan idézte elő.

Az Alkotmánybíróság az érdemi alkotmányossági vizsgálatot lefolytatva megállapította, hogy tévedett<sup>88</sup> az indítványozó, amikor a sérelmezett rendelkezésből arra következtetett, hogy a társadalombiztosításban a munkáltatóval szembeni megtérítés jogának, az úgynevezett regressz jognak a terjedelme megegyezik a társadalombiztosítás biztosított részére – a társadalombiztosítási jogviszony alapján – fennálló helytállási kötelezettségével. Azonban a testület – áttekintve az akkor hatályos szabályozást – kifejtette, hogy a társadalombiztosítás a biztosítottnak (halála esetén hozzátartozójának) az üzemi baleset, illetve foglalkozási betegség következtében beálló időleges vagy végleges

<sup>87</sup> 975/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 668.

<sup>88</sup> Az Alkotmánybíróság ez idő tájt bátran bocsátkozott jogszabály-értelmezésbe, illetve a jogalkalmazásra is tekintettel, mondhatni a gyakorlati jog figyelembevételével alakította ki álláspontját.



munkaképesség-csökkenés, illetve munkaképtelenség esetére nyújtott ellátást. A baleseti ellátások körébe akkor a baleseti táppénz, a temetési segély, a saját jogú és a hozzátartozói baleseti nyugellátás tartozott. Az ellátások megállapításának feltétele a baleset üzemi jellege, illetve az volt, hogy a betegség foglalkozási jellege, továbbá a munkaképesség csökkenése, a munkaképtelenség, a halál az üzemi balesettel vagy a foglalkozási betegséggel okozati összefüggésben álljon. A baleseti ellátás megállapításának tehát nem az volt a feltétele, hogy a balesetért, a foglalkozási betegségért esetleg fennálló felelősség megállapítást nyert-e. A társadalombiztosítást az azonnali helytállás kötelezettsége terhelte a biztosítottal szemben, függetlenül attól, hogy a baleset vagy a foglalkozási betegség bekövetkezéséért más személy felelőssé tehető volt-e. A társadalombiztosítás a biztosított részére a baleseti ellátást a társadalombiztosítási jogviszony alapján mindaddig folyósítani volt köteles, míg annak jogszabályban meghatározott feltételei fennálltak. E helytállási kötelezettséget nem érintette, hogy a balesetért, foglalkozási betegségért felelőssé tehető személlyel szembeni kártérítési jogát sikerrel érvényesítették-e, vagy sem. A társadalombiztosítás akkor sem mentesült a baleseti ellátás folyósításának kötelezettségétől, ha a munkáltatóval szembeni kártérítést nem tudták behajtani. Az Alkotmánybíróság e döntése során is jelezte, hogy bár már több határozatában is utalt rá, jelen ügyben is helytállónak tartotta kiemelni, hogy az akkori társadalombiztosítás vegyes rendszerű volt, amelyben a biztosítási jogviszony mellett szociális segélyezési és egyéb elemek is fellelhetők voltak. A testület a vegyes rendszert nem tekintette ellentétesnek az Alkotmánnyal, de csak annyiban, amennyiben a rendszeralkotó elvek (vásárolt jog, szociális gondoskodás) – ha eltérő mértékben is, de – érvényesültek. A konkrét esetben a testület úgy foglalt állást, hogy a munkabaleset elkerülése olyan cél, amely indokoltá tette a biztosítási elem háttérbe szorítását.

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság a tekintetben is tévesnek minősítette az indítványozó érvelését, amely szerint az indítványozó a sérelmezett jogszabályi rendelkezésnek olyan értelmet tulajdonított, hogy az a több jogcímen történő nyugdíj-megállapítást és -folyósítást kizárta, és ez egyúttal azt eredményezte volna, hogy elveszett a baleset bekövetkezése előtt szerzett, a biztosított addigi öregségi nyugdíjra vonatkozó jövőbeni jogosultsága. A testület ismét átfogóan értelmezve a vonatkozó joganyagot, kifejtette, hogy a baleseti rokkantsági nyugdíjnak nem feltétele a szolgálati idő, de ha a balesetet szenvedő biztosított szolgálati idővel rendelkezett, úgy arra figyelemmel magasabb összegben állapították meg a baleseti rokkantsági nyugdíját. Tehát figyelembe vették a biztosítottnak a baleset megelőző időben egy jövőbeni öregségi nyugdíj szempontjából releváns biztosításban töltött idejét, vagyis a szolgálati időt.<sup>89</sup> Ez esetben tehát nem volt kétséges az Alkotmány 70/E. §-ával való érdemi összefüggés, azonban a jogszabály téves beadványozói értelmezése az indítvány elutasításához vezetett.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a szociális ellátórendszeren belüli rokkantellátásra, illetve későbbi elnevezéssel a megváltozott munkaképességű személyek ellátására, valamint az ehhez kapcsolódó további segélyezési jellegű ellátásokra vonatkozó szabályokat a jogalkotó igen gyakran módosította.

<sup>90</sup> 2183/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 564.

## Mentességek és kedvezmények

*Sem a jogegyenlőségből, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmából nem következik, hogy – vagyoni helyzetére való tekintet nélkül mindenki azonos mértékben lenne köteles hozzájárulni a közterhekhez, illetőleg – az állam bizonyos, kifejezetten a hátrányos szociális helyzet ellensúlyozását szolgáló jogok (például a szociális bérlakás kiutalására való jogosultság), segélyek vagy kedvezmények szabályozásánál ne vehetné figyelembe az érintett személyek vagyoni helyzetét.*

A 61/1992. (XI. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság általános érvényű összegzésként fogalmazta meg a **mentességeket és kedvezményeket** illetően elfoglalt alkotmányossági szempontjait. A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra – például az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra –, de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. Ekként tehát, noha a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után. Sem a jogegyenlőségből, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmából nem következik ugyanis, hogy – vagyoni helyzetére való tekintet nélkül mindenki azonos mértékben lenne köteles hozzájárulni a közterhekhez, illetőleg – az állam bizonyos, kifejezetten a hátrányos szociális helyzet ellensúlyozását szolgáló jogok (például a szociális bérlakás kiutalására való jogosultság), segélyek vagy kedvezmények szabályozásánál ne vehetné figyelembe az érintett személyek vagyoni helyzetét.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280.

Vákát oldal

## 1993

Az Alkotmánybíróság szociális tárgyú döntéseit illetően az 1993-as év egyfajta választóvonalnak tekinthető, hiszen a jogalkotó ekkor léptette életbe a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt.<sup>92</sup> Az tette szükségessé a jogalkotást, hogy súlyos ellentmondás alakult ki a szociális jogok alkotmányos, valamint nemzetközi egyezményekben meghatározott köre és annak hazai biztosítása között. Bár számos jogszabályi rendelkezés élt a szociális jogokat illetően, nem juttatták kellően érvényre mindazon kötelezettségeket, amelyeket Magyarország a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya, továbbá az Európai Szociális Karta aláírásával vállalt. A nemzetközi jogi és belső alkotmányos kötelezettségek mellett azonban a társadalmi változások, a piacgazdaságra való átállás, a nagyarányú társadalmi jövedelmek ellenére növekvő méretű elszegényedés is sürgetően igényelte az új elosztási és önálló, a korábbiánál korszerűbb szociális ellátórendszer kialakítását.

A törvény indokolása kitért arra is, hogy a szociális jogok gyakorlását és az ellátás igénybevételét számos esetben nem az anyagi források hiánya akadályozta, hanem az eljáró szervek és a szociális intézmények áttekinthetetlen szövevénye, valamint az ellátást igénylők kiszolgáltatottsága. A törvény erre reagálva a szociális ellátásra való jog hatékonyabb érvényesítése érdekében úgy határozta meg a szociális igazgatás feladatait ellátó szervezetet, hogy azok egyszerű hozzáférhetősége biztosítva legyen. A helyi önkormányzat képviselő-testülete, valamint a települési önkormányzat jegyzője nem csupán e szempontból jelentett biztosítékot, hanem a rászorultság megállapításához nélkülözhetetlen ismeretek, valamint a jóhiszemű eljárás követelményének érvényesítése miatt is.

Ekkor a lakosság szociális biztonságának főbb elemeit a foglalkoztatási lehetőségek, illetve a munkanélküliek ellátása, a társadalombiztosítás, valamint az önállóuló szociálpolitika alkották. Stabil társadalmi-gazdasági struktúrák, magas gazdasági teljesítmények mellett az önállósult szociálpolitika mozgás-, illetve feladatköre viszonylag szűk, Magyarországon azonban akkor elmondható volt (és azóta is), hogy e feltételek várhatóan csak hosszabb időszak alatt teremthetők meg. A társadalmi-gazdasági felkészültség, a munkaerőpiaci helyzet, a profiltisztítást igénylő társadalombiztosítás a szociálpolitika feladatkörének bővítéséhez kell, hogy vezessen, ugyanakkor új szociális igények keletkezésével is számolni kell. E feladatok ellátásának szabályozását kívánta hozzáigazítani a jogalkotó az akkor már meglévő törvényekhez, illetve az elavult szabályokat igyekezett újakkal felváltani. Mindezekből, valamint a hatékonyabb szociális ellátórendszer megteremtésének szükségességéből adódott e terület átfogó – törvényi szintű – szabályozásának

<sup>92</sup> Közzététel: 1993. január 27., hatálybalépés: 1993. február 26., azonban számos rendelkezését szakaszosan léptette hatályba a jogalkotó, a 134. §-a értelmében a törvényben meghatározott személyes gondoskodás keretébe tartozó kötelező ellátási formák feltételeinek megteremtéséről pedig 1997. december 31-éig kellett gondoskodni.

igénye, amelyet az is alátámasztott, hogy a szociálpolitika kisebbségi csoportok, rétegek társadalmilag elismert érdekeit is hivatott védeni, garantálni. Már akkor sem volt figyelmen kívül hagyható az európai fejlődés iránya, amely egyértelművé tette annak szükségességét, hogy a különböző helyzetű, szociális támogatást igénylő rétegek számára kiépüljenek olyan törvényi garanciák, amelyek az egyén, a család biztonságát szolgálják arra az esetre, ha szociális helyzetükben minőségi romlás következne be.

A törvény, felépítését illetően, elsősorban a rászorultsági alapon nyújtható, célzott támogatások rendszerét építette ki; ezzel egyidejűleg bővítette az önkormányzatok lehetőségeit, felelősségét a települési szociálpolitika megvalósításában. Kiemelt fontosságúnak tekintette a családok támogatását, de az egyének, a családok és a helyi közösségek felelősségét is; szélesítette – elsősorban a személyes gondoskodás körében – a nem állami szerződéseknak (egyházak, vállalkozók stb.) a szociális ellátórendszerekhez való kapcsolódási lehetőségeit.

Ugyancsak fontos elv volt a szelektív normativitás, az egyes lakossági csoportok meghatározott jellemzőinek figyelembevétele. Emellett tág teret kaptak az önkormányzatok; meghatározott ellátási szinteket saját erőforrásaik terhére kiegészíthettek, illetve rendeleteikben további ellátásokat, szolgáltatásokat vezethettek be.<sup>93</sup>

A gyakorlat számára (más megközelítésben: az „élő jog” vizsgálata során) az életbe léptetett joganyag legfőbb ismérve azonban az volt, hogy olyan, az Alkotmánybíróság által is évek óta szorgalmazott szociális ellátó intézményi rendszert kezdett kiépíteni a jogalkotó – az úgynevezett vegyes rendszert felváltandó –, amely révén a biztosítási jellegű ellátások külön szabályozási körbe kerültek a rászorultsági, illetve alanyi jogon járó ellátásoktól. Természetesen ez a szétválasztás nem ment egyik pillanatról a másikra, ahogyan a jogszabályi környezetnek e jelentős változása sem jelentkezett azonnal az alkotmánybírósági döntésekben.

## Nyugdíjmelés

*Az Alkotmány szerint a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania.*

1993-ban az első szociális tárgykörben született határozat a **nyugdíjmelés** kérdésével foglalkozott. A 26/1993. (IV. 28.) AB határozatban a nyugellátások és egyéb ellátások évi – meghatározott százalékos – emelését előíró jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság ismét visszautalt egy korábbi határozatára,<sup>94</sup> amelyben rámutatott arra, hogy a társadalombiztosítás rendszere csak részben működik a vásárolt jog elve alapján, másrészt szociális szempontok működtetik. „A társadalombiztosítás és ezen belül az ún. nyugdíjbiztosítás is tehát olyan vegyes rendszerű biztosítás, amelynek tartalma nem kizárólag az ellenszolgáltatásért szerzett jogosultság, amely tehát nem kizárólag piaci mechanizmusok alapján működő újraelosztást valósít meg, hanem

<sup>93</sup> Az 1993. évi III. törvény általános részi indokolása.

<sup>94</sup> 772/B/1990. AB határozat, ABH 1992. 519.

amelyen belül különféle szociális szempontok is érvényesülnek.”<sup>95</sup> Az Alkotmány 70/E. §-a szerinti ellátáshoz való jogot az állam a társadalombiztosítás és a szociális intézményrendszerek útján valósítja meg. Az akkor még egységes – és állami – társadalombiztosítást tehát az államnak működtetnie kellett ott is, ahol a vásárolt jog elve, a biztosítási elem egyáltalában nem vagy csak alig játszott szerepet, másrészt a társadalombiztosítás ott sem minősült tisztán biztosításnak, ahol meghatározóbb a kötelezően fizetett ellenszolgáltatáson alapuló követelésjellege. Nemcsak azért, mert a rendszer egységén belül az egyes szolgáltatási ágak elkülönítése nem történt még meg, hanem mert az ellenszolgáltatás (járulék) meghatározása nélkülözötte mindazokat a (statisztikai, valószínűségi, matematikai stb.) szempontokat, amelyek nélkül valószínűségi biztosításról sem közgazdasági, sem jogi, sem technikai értelemben nem lehet szó. Az Alkotmánybíróság tehát a folyamatban lévő jogalkotásra utalva hangsúlyozta, hogy amíg az egész társadalombiztosítási rendszernek a piacgazdaság alkotmányos követelményeihez igazodó, korszerű átalakítása, ágazati kiépítése (nyugdíjbiztosítás, betegségbiztosítás stb.), a magán- és állami szféra megfelelő arányainak a kialakítása nem történik meg, a társadalombiztosításnak meg kell felelnie az abban egyidejűleg jelen lévő biztosítási, valamint szociális szempontoknak, és az állam ezek arányait sem változtathatja meg önkényesen. Az Alkotmány szerint a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania.

Az Alkotmánybíróság, útmutatást adva a jogalkotó számára, úgy foglalta össze a várható jogalkotási folyamat alkotmányos kritériumait, hogy azzal mintegy kijelölte a még alkotmányosnak tekinthető jogszabályi változások mértékét és körét. Eszerint: „Ameddig tehát az állam a kötelező társadalombiztosítást úgy működteti, illetőleg működési feltételeit úgy garantálja, hogy az ezeknek az elveknek, tehát nemcsak az ún. vegyes – biztosítási és szociális elemeket egyaránt szem előtt tartó – rendszernek, de annak az alkotmányos követelménynek is megfelel, hogy **a megélhetéshez szükséges ellátási jogosultságot, mint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog nevesített tartalmi elemét**, a nemzetgazdaság lehetőségei, az érdekegyeztetések eredményei és egyéb szempontok alapján biztosítja, addig az Alkotmány 70/E. §-ában írt alkotmányos kötelezettségének eleget tesz.”<sup>96</sup> A nyugdíjat a testület az Alkotmány rendelkezéséből levezetve szerzett, pontosítva „vásárolt” jognak tekintette annyiban, hogy nominális mértéke alkotmányosan nem csökkenthető. Amennyiben a reálértéke – a nagy arányú infláció, a költségvetési ártámogatások megszüntetése vagy egyéb okok miatt – csökkenne, akkor az állam az Alkotmány 70/E. §-a alapján úgy köteles a társadalombiztosítást ehhez a változáshoz igazítani, hogy az a nyugdíjasok és más jogosultak ellátáshoz való jogát megfelelően teljesítse. A testület ezért a tényleges veszteséget el nem érő, de az ellátáshoz való alkotmányos jogot biztosító változtatást nem tekintette önkényesnek, s így nem is tartotta alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésének rendelkezéséből csak az következik, hogy az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogaik realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Azonban az Alkotmány e rendszerek működésére vonatkozó alapvető elveket és szempontokat nem határozott meg, így abból nem következik, hogy

<sup>95</sup> 26/1993. (IV. 28.) AB határozat, ABH 196. 198.

<sup>96</sup> 26/1993. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1993. 196., 199.

az államnak a nyugdíjasok ellátását kizárólag a társadalombiztosítás útján és biztosítási rendszerben kell megvalósítania, mint ahogy az sem, hogy más rászorultak, például árvák, özvegyek stb. ellátását egyedül a szociális intézményi hálózat keretében kell teljesítenie. Alapvetően technikai – és nem alkotmányos – kérdésnek tekintette, hogy a jogalkotó az ellátáshoz való jog biztosítását a nyugdíjak százalékos, meghatározott (fix) összegű emelésével vagy egyéb módon valósítja meg. Ennek során azonban a társadalombiztosításban meglévő – vásárolt jogon alapuló – biztosítási elemet és a társadalombiztosítás szociális funkcióit egyaránt köteles mérlegelni és figyelembe venni, azok arányaitól önkényesen nem térhet el. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Alkotmány szerint az egyedüli követelmény a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer által a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultság megvalósítása. A vegyes rendszerű társadalombiztosítást tehát önmagában nem tekintette alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, azonban csak addig, ameddig az állam a jogi szabályozással úgy működteti, hogy a biztosítás útján szerzett jogokat, továbbá a szociális biztonsághoz való jog tartalmi elemét adó ellátáshoz való jogot nem sérti. Az arányok önkényes megváltoztatása (például a magasabb nyugdíjak nominális csökkentése az alacsonyabb összegű nyugdíjak szociális szempontú emelése érdekében) azonban már alkotmányellenes volna.<sup>97</sup>

Az Alkotmánybíróság mindezek után – szubjektív véleményét is belefoglalva a határozatba – korszerűtlennek és igazságtalannak minősítette a rendszerváltás előtti évtizedekben kialakult vegyes rendszerű magyar társadalombiztosítás intézményhálózatát. Ugyanakkor kitért a folyamatban lévő jogalkotásra. Elismerte, hogy a rendszer korszerűsítése, a piaci viszonyokhoz való illesztése folyamatban van, erre tekintettel – saját maga elé is korlátokat állítva – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a társadalombiztosítás teljes átalakításáig 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 elvárásokra, azaz a nyugdíjmeléssel kapcsolatos rendelkezések egyaránt eleget tesznek-e a rendszerbe épített biztosítási és szociális követelményeknek, és mindezt az Alkotmány 70/E. §-ában előírtaknak megfelelően teszik-e.<sup>98</sup>

## Munkánélküli-járadék

*Az ellátáshoz való jog megvalósításának csak az egyik, és nem kizárólagos eszköze a munkánélküli-járadék.*

Több érdekességet is felmutató ügyként tarthatjuk számon azt a – 31/1993. (V. 21.) AB határozatban elbírált – bírói kezdeményezést, amely folyamatban lévő bírósági eljárás keretében a **munkánélküli-járadékra** való jogosultság egy sajátos, nemzetközi elemet is felmutató tényezőjének vizsgálatára irányult. Ennek során az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az ellátáshoz való jog megvalósításának csak az egyik, és nem kizárólagos eszköze

<sup>97</sup> A későbbiekben számos indítvány érkezett az eltérő mértékű nyugdíjmelések alkotmányosságának vizsgálata tárgy körében, amelyek során korántsem volt következetesnek mondható az Alkotmánybíróság álláspontja a kérdést illetően.

<sup>98</sup> 26/1993. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1993. 196.

a munkanélküli-járadék. Nem alkotmányellenes ezért, hogy az Flt.<sup>99</sup> a munkanélküli-járadékhoz való jogot előfeltételekhez, egyebek mellett járulékfizetés teljesítéséhez, az átmeneti időszakban pedig meghatározott idejű és a magyar jog hatálya alá tartozó munkaviszony fennállásához kötötte. Az alapügyön túlmutat azonban az a határozathoz fűzött párhuzamos indokolás, amely szerint, ha a munka nélkül maradt magyar állampolgár munkanélküli-járadékért folyamodik, és az ellátó szerv – esetleg a bíróság – úgy ítéli meg, hogy a munkanélküli-járadékra jogosító feltételeknek nem felel meg, az eljáró szervnek (a bíróság) tájékoztatnia kell az állampolgárt arról is, hogy milyen szociális ellátás keretében oldható meg az ellátása, és az iránt hova fordulhat. Ez a meglátás, ahogyan ezen ügy kapcsán, úgy a későbbiekben sem nyert többségi támogatottságot, azonban időről időre felbukkanó eleme az alkotmánybíráskodásnak. További érdekesség, hogy bár az akkor hatályos Abtv. nem tette lehetővé, az Alkotmánybíróság gyakorlatilag kötelezően követendő előírást kívánt alkalmazni az eljáró bíróság felé.<sup>100</sup>

## Adókedvezmények

*Az, hogy az önkormányzati rendelet nem általában a nyugdíjasok számára állapított meg adókedvezményt, hanem más szociális szempontokat figyelembe véve állapította meg az adókedvezmények feltételeit, nem volt alkotmányellenesnek tekinthető.*

A 49/1993. (VII. 6.) AB határozatban az **adókedvezmények** terén elfoglalt korábbi álláspontját részben mellőzte<sup>101</sup> az Alkotmánybíróság, amikor egy helyi önkormányzati rendeletben<sup>102</sup> szabályozott építményadó kapcsán biztosított adókedvezmény alkotmányellenességére és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában lefolytatott alkotmányossági vizsgálat eredményeként arra a megállapításra jutott, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés hátrányos megkülönböztetést tartalmazott a nem állandó bejelentett lakás céljára használt külterületi építmények tulajdonosaival szemben. Az Alkotmánybíróság szerint ez a megkülönböztetés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott jogegyenlőség elvét sértette, ezért az önkormányzati rendelet e rendelkezéseit megsemmisítette. Nem találta ugyanakkor megalapozottnak a testület azt az indítványokban megfogalmazott álláspontot, amely szerint az építményadóra vonatkozó rendelkezések – mivel nem biztosítottak adókedvezményt, illetőleg mentességet a nyugdíjasok számára – nem voltak tekintettel az adóalanyok teherviselő képességére, ezért sértették volna az Alkotmány 70/I. §-ában, valamint a Htv. 6. § c) pontjában foglaltakat. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett önkormányzati rendeletnek az építményadó alanyaira nézve is irányadó, adókedvezményekre vonatkozó szabályai nem ellentétesek az Alkotmány rendelkezéseivel. Az, hogy nem általában a nyugdíjasok számára állapított

<sup>99</sup> A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény.

<sup>100</sup> 31/1993. (V. 21.) AB határozat, ABH 1993. 242.

<sup>101</sup> Vö. 2002/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 702.

<sup>102</sup> Nagykovácsi Község Önkormányzatának Képviselő-testülete által a helyi adókról alkotott 1992. évi 1. számú rendelete.



meg adókedvezményt, hanem más szociális szempontokat figyelembe véve állapította meg az adókedvezmények feltételeit, nem volt alkotmányellenesnek tekinthető.<sup>103</sup>

## Munkanélküliek ellátása

*Az Alkotmányból nem következik, hogy minden (önhibáján kívül) munkanélküli állampolgárnak pusztán e ténynél fogva alanyi joga lenne a munkanélküli-járadékhoz.*

A 600/B/1993. AB határozatban a **munkanélküliség esetére járó ellátások** alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság az Alkotmány 17. §-át és 70/E. §-át együtt értelmezve, korábbi határozataiban elfoglalt álláspontjára is figyelemmel, összefoglaló jelleggel rögzítette: az Alkotmánynak ezen szabályai általános jelleggel nevesítik az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit, de nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez vagy életszínter fenntartásához. Az egyes ellátások feltételeit és mértékét nem az Alkotmány, hanem külön törvények határozzák meg. Az Alkotmány rendelkezéseiből nem következik az, hogy minden (önhibáján kívül) munkanélküli állampolgárnak pusztán e ténynél fogva alanyi joga lenne a munkanélküli-járadékhoz. A munkanélküli-járadék az ellátáshoz való jog megvalósításának ugyanis csak az egyik, és nem kizárólagos eszköze.<sup>104</sup> Az ellátáshoz való jog más szociális intézkedéssel, más jogintézmény útján is megvalósulhat, ezen egyéb eszközöket azonban az Alkotmánybíróság az adott eljárás keretein belül nem vizsgálta. A testület az alkotmányosság keretein belülnek tekintette, hogy a jogalkotó a munkanélküli-járadékhoz való jogot előfeltételekhez kötötte, és sem ez az előfeltétel, sem a megfelelő munkahely Ft.-beli meghatározása a 70/E. § tükrében nem volt alkotmányellenesnek tekinthető. Ugyanakkor kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotás a más alkotmányi rendelkezések (például a diszkriminációt tiltó 70/A. §) keretei között maradva szabadon határozhatja meg a jogosultság feltételeit. Az Alkotmányból nem következett ugyanis olyan szabályozás szükségessége, amely az érintetteknek ezen ellátásával kapcsolatban a jogosultság elbírálásánál lehetőséget nyújtana a hatóságok számára egyéb (például családi) körülmények figyelembevételére, ahogyan méltányosság gyakorlására sem. Ez utóbbiak kizárása miatt ezért alkotmányellenesség nem volt megállapítható.<sup>105</sup>

## Öregségi nyugdíj összege

*A törvény által hátrányosan érintettekkel szemben az állam nem hivatkozhat arra, hogy átlagban a rendelkezés hatása a nyugdíjak megállapításánál kedvező eredményt hozott.*

<sup>103</sup> 49/1993. (VII. 6.) AB határozat, ABH 1993. 493. Vö. 2002/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 702.

<sup>104</sup> Lásd: 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 546., 698/B/1990., ABH 1991. 716., 31/1993. (V. 21.) AB határozat, ABH 1993. 196.

<sup>105</sup> 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.

**Az öregségi nyugdíj összegének** 1988. január 1. utáni keresetek alapján való megállapítása volt a tárgya a 63/1993. (XII. 2.) AB határozattal lezárt azon alkotmánybíróági eljárásnak, amely során az 1993. március 1-jétől hatályos szabályozást nem minősítette alkotmányellenesnek a testület. Érvelését alapvetően a gazdasági viszonyok változására építette az Alkotmánybíróság. Az áraknak és a béreknek – a pénz értékének – a változása folytán úgy vélte a testület, hogy az 1988. január 1. előtti keresetek alapulvétele általában hátrányosabb nyugdíjak megállapításához vezetett volna. Ez pedig ellentétben állt azzal az alkotmányos elvvel, amely szerint jogszabály utólagosan a kihirdetését megelőző időre kötelezettséget nem állapíthat meg, szerzett jogot nem vonhat el. Erősen hipotetikus érvelése révén az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy ha az 1993. március 1-je előtt hatályos számítási módhoz viszonyítva az ellátás igénylője kedvezőtlenebb helyzetbe kerülne, s annak kiküszöbölésére a törvény hatálybaléptekor lehetőség nincs biztosítva, az alkotmányellenességet a testület megállapíthatónak tartotta volna. Ebből következően viszont egyértelműen alkotmányellenesnek tekintette az Alkotmánybíróság azt a rendelkezést, amely arra az esetre, ha az igénylőnek 1988. január 1. óta nem volt 900 napi keresete, a 900 nap alatti időt a minimálbér figyelembevételével rendelte kiegészíteni a korábbi kereset helyett. Ez a számítási mód ugyanis az 1988. január 1. utáni, vagy ha az nem volt, az azt megelőző átlagkereset alkalmazását hátrányos mértékben kizárta, és ez sértette azt az elvet, amely szerint a társadalombiztosítási ellátáshoz való jog a munkavégzéshez és a járulékfizetéshez kapcsolódó jogosítvány. Az Alkotmánybíróság, visszautalva egy korábbi határozatára,<sup>106</sup> az indítvány alkotmányossági vizsgálatánál azt vette elsődlegesen alapul, hogy a társadalombiztosítás – minden sajátossága mellett – alapvetően biztosítás, amelynek lényege, hogy meghatározott díj (járulék) ellenében a biztosítót helytállási kötelezettség terheli. Az Alkotmánybíróság tehát rögzítette, hogy nem szakítható el és nem függetleníthető az egykor elért kereseti, valamint az ehhez kapcsolódó járulékszinttől az az igénylő, akinek 1988. január 1. előtt is volt munkaviszonya, még akkor sem, ha 1988. január 1-jét követően nem volt 900 napi keresete. A nyugdíj alapjául szolgáló átlagkeresetet ilyen esetben alkotmányellenes a minimálbér szintjével azonosnak tekinteni, vagy annak szintjére csökkenteni, mert meg lehet találni azt a matematikai módszert is, amely a korábbi kereseti (és járulék-) szinthez igazodó napi átlag kiszámítását lehetővé teszi, amennyiben az a biztosítottra kedvezőbb. A testület azt is kimondta, hogy a törvény által hátrányosan érintettekkel szemben az állam nem hivatkozhat arra, hogy átlagban a rendelkezés hatása a nyugdíjak megállapításánál kedvező eredményt hozott. A biztosítottnak a biztosítási jogviszonyból származó joga, hogy a biztosítótól a járulékkal fedezett időszakra a megfelelő társadalombiztosítási ellátást követelje. A jelen esetben a sérelmezett rendelkezéssel kapcsolatban az volt megállapítható, hogy az állam az 1993. március 1-jei módosításnál a jogi szabályozást úgy változtatta meg, hogy a biztosítás útján szerzett jogokat, továbbá a szociális biztonsághoz való jogot sértette.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991. 34.

<sup>107</sup> 63/1993. (XII. 2.) AB határozat, ABH 1993. 369.

## Tulajdon

*Amikor az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre).*

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban<sup>108</sup> az Alkotmánybíróság alapvetően nem a szociális jogok körében vizsgálódott. A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálata és annak eredményeként alkotmányellenesnek minősítése, valamint a sérelmezett rendelkezések megsemmisítése a tulajdonhoz való jog alapján történt. Ennek keretében az Alkotmánybíróság olyan elvi megállapításokat tett, amelyek a későbbiekben is meghatározták az alkotmánybírósági vizsgálódás sarokköveit, és a tulajdonhoz való jog kérdését mintegy közelítette a szociális ellátások alkotmányossági megítéléséhez. Ebben a határozatban mondta ki a testület, hogy a tulajdonhoz való jog alapvető jog, viszont az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog Alkotmányban biztosított védelmet élvező lényeges tartalmával. Kitért arra, hogy a tulajdonelvonás az Alkotmánybíróság értelmezésében nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztését jelenti, kijelentette ugyanakkor, hogy az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem körét tehát a testület nem azonosította az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, és nem is szándékozott követni a polgári jogi felosztást sem. (Azaz a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai ugyanúgy nem szerepeltek az Alkotmánybíróság értelmezésében, ahogyan a negatív és abszolút jogként való meghatározás sem.) Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy: „[a]z alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre).”<sup>109</sup>

Ez az elvi alap tette lehetővé, hogy az egyes járulékfizetés ellenében járó szociális ellátások, főként társadalombiztosítási ellátások alkotmányossági vizsgálatakor az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog mint alapjog sérelmével is számolhatott,

<sup>108</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 370.

<sup>109</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373., 380.

szemben az addig elfoglalt álláspontjával,<sup>110</sup> miszerint a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, és így alapjogi sérelemként csak a diszkrimináció vizsgálata állt rendelkezésre.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Elég csak a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatra visszautalni, amelyben az Alkotmánybíróság még nem ismerte el a társadalombiztosítási alapon járó szolgáltatások és az Alkotmány 13. §-a közötti tartalmi összefüggést. Viszont megállapította, hogy a nyugdíjak értékállóságával kapcsolatos állami kötelezettség nemcsak az összefüggés hiánya miatt nem vezethető le az Alkotmány 13. §-ából, de azért sem, mert a 13. § a tulajdon értékállóságát sem garantálja alkotmányosan. A tulajdon értékcsökkenése gazdasági, konjunkturális, inflációs vagy egyéb okok miatt nem azonos a tulajdon elvonásával.

<sup>111</sup> Sajnos azonban a későbbiekben a szövegkörnyezetből kiragadott – jelen esetben csak példaként felhozott – társadalombiztosítás tulajdonjogi aspektusa mintegy „önjáróvá” vált, és több határozatban is az általános tulajdonjogi alkotmányossági tartalommal felruházva szerepeltette az Alkotmánybíróság.

Vákát oldal

## Társadalombiztosítási jogviszony

*A családjogi kapcsolat, a vagyonközösségi kapcsolat és a munkajogi kapcsolat külön-külön rendezhető, egymástól elkülöníthető. Így az egyes jogviszonyok következményei is megfelelő önállósággal szabályozhatók.*

A házastársak társadalombiztosítási ellátásait megalapozó biztosított jogviszony létesítésére vonatkozó szabályozás vizsgálata során – a 266/B/1993. AB határozatban – az Alkotmánybíróság szintén az Alkotmány 70/A. és 70/E. §-ára alapozta érvelését. A társadalombiztosításról szóló törvény értelmében a biztosítás nem terjedt ki a munkáltató házastársára (élettársára), kivéve, ha segítő családtagként folytatta tevékenységét. Az indítvány szerint ez a rendelkezés hátrányos megkülönböztetést jelentett, és az Alkotmány 70/A. §-ába, valamint 70/E. §-ába ütközött, ezért ennek megállapítása mellett a megsemmisítését is kérte az indítványozó. Az Alkotmánybíróság megkereste az Országos Nyugdíjfolyósító Főigazgatóságot, amelynek főigazgatója kifejtette, a társadalombiztosítási jogrendszer keretében két biztosítási forma működik. Egyik a kötelező biztosítás, a másik a megállapodásos szerződés alapján létrejövő biztosítás. Ez utóbbi csak olyan személyekre vonatkozik, akikre a kötelező biztosítás nem terjed ki. A munkáltató házastársának foglalkoztatásával kapcsolatos kérdés elsősorban munkajogi probléma; a munkajogi szabályozás rendszere pedig arra épül, hogy a munkáltató és a munkavállaló személye elválik egymástól. Házastársak esetében, a közöttük levő vagyonközösségi és családjogi kapcsolat miatt ez az alapvető feltétel nem teljesül. Ezért a házastárs munkavállaló teljes kereset alapján való biztosításához szükséges az ennek részletes feltételeit tartalmazó kormányrendelet megalkotása. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben úgy foglalt állást, hogy a családjogi kapcsolat, a vagyonközösségi kapcsolat és a munkajogi kapcsolat külön-külön rendezhető, egymástól elkülöníthető. Így az egyes jogviszonyok következményei is megfelelő önállósággal szabályozhatók. A társadalombiztosítási törvény szabályozása szerint a házastárs vállalkozásában a másik házastárs két formában fejthet ki kötelező biztosítás alá eső tevékenységet. Lehet segítő családtag, ez esetben *ex lege* biztosítottként minősül, és lehet munkaviszonyban, amikor viszont a törvény kizárja a hozzátartozói biztosított körből, viszont lehetőséget biztosít arra, hogy biztosítási megállapodást kössön. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróságnak azt az alkotmányossági kérdést kellett megvizsgálnia, hogy a házastárs társadalombiztosítási jogviszonyának szabályozási módja hátrányos megkülönböztetésnek minősül-e. Amennyiben a törvényhozó a ház- vagy élettársak közötti különleges jogviszonyra figyelemmel – a házastárs (élettárs) által betöltött teljes munkaviszony esetében – külön megállapodás kötését írja elő a biztosítás előfeltételeként, ez a megkülönböztetés önmagában nem jelent aránytalan és szükségtelen hátrányt az érintetteknek nézve. A társadalombiztosítási törvény akkor hatályos szövege a kötelező biztosítás

helyett a biztosított választásától függően azonos értékben lehetővé tette a szerződéses biztosítást a munkaadó házastársa (élettársa) részére, azaz a kötelező biztosításból kizárt személyek társadalombiztosítási ellátására és járulék fizetésére a társadalombiztosítási igazgatási szervvel megállapodást köthettek. A lehetőség megadása csak a biztosítandó részére adott választási lehetőséget, a társadalombiztosítási szerv a szerződést köteles volt megkötni. A társadalombiztosítási törvény a megköthető megállapodás lényeges feltételeit szabályozta, ezért az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálta, hogy a kilátásba helyezett kormányrendelettel történő további részletes szabályozás meg nem történte a szerződéses biztosítás megkötésének akadályát képezte-e, és ezzel a házastárs (élettárs) munkavállaló szociális biztonságát veszélyeztető alkotmányellenes helyzet állt-e elő. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a kormányrendelet kibocsátása nem volt előfeltétele, elmaradása nem volt akadály a szerződés megköthetőségének. A házastárs (élettárs) tehát munkaviszony keretében való foglalkoztatása esetén, az akkor hatályos jogi szabályozás alapján, alkotmányellenesnek minősülő hátrányos megkülönböztetés nélkül megfelelő társadalombiztosítási ellátásban részesülhetett.<sup>112</sup>

## Társadalombiztosítási ellátásokra irányuló megállapodás

*Önmagában nem tekinthető alkotmányellenesnek, ha a szociális biztonságot nem a társadalombiztosítás, hanem a szociális ellátórendszeren belül más ellátás formájában biztosítja a jogalkotó.*

Szintén a **társadalombiztosítási ellátásokra irányuló megállapodás**, illetve annak alkotmányossági aspektusa körében lefolytatott alkotmányossági vizsgálat eredményeként született az 1194/B/1993. AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság tévesnek találta azt az indítványozói állítást, miszerint a minimális bérnél kevesebb jövedelemmel rendelkező nem tudja vállalni a megállapodás alapján járó járulék fizetését, így az ő esetében nincs biztosítva az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jog teljesülése. Az Alkotmánybíróság ez esetben is utalt a korábban elfoglalt álláspontjára, miszerint az Alkotmány vonatkozó rendelkezései körében meghatározott kockázatok bekövetkezése esetén az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével kell megvalósítani. Önmagában tehát az nem tekinthető alkotmányellenesnek, ha a szociális biztonságot nem a társadalombiztosítás, hanem a szociális ellátórendszeren belül más ellátás formájában biztosítja a jogalkotó.<sup>113</sup>

## Termőföld

*A földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői: nevezetesen a föld véges jóság volta (a föld ugyanis mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre, és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető), nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges*

<sup>112</sup> 266/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 594.

<sup>113</sup> 1194/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 657.

*kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg.*

A 35/1994. (VI. 24.) AB határozat<sup>114</sup> meghozatalára a **termőföldről** szóló 1994. évi LV. törvény (Ftv.) elfogadása után, de még a kihirdetése előtt, a köztársasági elnök előzetes normakontroll-indítványára került sor. A köztársasági elnök azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság nyilvánítson véleményt arról, hogy a tulajdonszerzés Ftv. szerinti korlátozása a külföldiek és a jogi személyek vonatkozásában, valamint a birtokmaximum sérti-e a piacgazdaságot, a tulajdonhoz való jogot, illetve a diszkrimináció tilalmát. Hozzátette, hogy álláspontja szerint az Ftv. a piaci törvények érvényesülésének, a földárak közigazdasági törvények szerinti alakulásának akadályozását is eredményezi, sérti a magántulajdon kezelésének tárgykörében kialakított nemzeti konszenzust, rontja az ország nemzetközi versenyképességét, a gazdaságos üzemi méretek kialakítását és a nemzetközi integrációba való bekapcsolódást.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a földbirtok-politika meghatározása – éppen úgy, mint a lakáspolitikáé vagy általában a gazdaságpolitikáé – az Országgyűlésre és a kormányra tartozik. Az alapjogsértés esetén kívül az Alkotmánybíróság e tekintetben csak akkor léphet közbe, ha ez a földbirtok-politika „fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét”,<sup>115</sup> vagy ha tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indok nélkül korlátoz egyéb jogot.<sup>116</sup> A birtokmaximum törvény általi meghatározása<sup>117</sup> a földtulajdonosok rendelkezési jogát olyan kis mértékben korlátozta csak, amely az alkotmányos célhoz képest nem volt aránytalanul tekinthető. Az Alkotmánybíróság szerint a tulajdont szerezni kívánók tulajdonhoz való alapjogát a termőföld birtokmaximálása nem érintette, mert a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre, a tulajdonszerzés joga tehát

<sup>114</sup> ABH 1994. 200.

<sup>115</sup> Lásd: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117.

<sup>116</sup> Érdekes, hogy ez a 35/1994. AB határozat később nem a termőfölddel, hanem a diszkrimináció tilalmával összefüggésben kimondott tétele miatt vált gyakrabban idézetté, miszerint „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.” Ezzel a testület a diszkrimináció tilalmának – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt szövegéhez képest – kiterjesztettebb értelmezést adott, tudniillik a 70/A. § (1) bekezdése csak az állampolgári és emberi jogok vonatkozásában tiltott bármely – nevesítve faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti – különbségtételt. Ennek kritikája a mai napig jelen van a testületben, különösen Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményeiben és párhuzamos indokolásaiban. Lásd például Pokol Béla párhuzamos indokolását a 821/B/2009. AB határozathoz, a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozathoz vagy legutóbb a 23/2016. (XII. 12.) AB határozathoz, illetőleg a 3142/2015. (VII. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményét.

<sup>117</sup> Ftv. 5 § (1) „Belföldi magánszemély termőföld tulajdonjogát csak olyan mértékben szerezheti meg, hogy a tulajdonában legfeljebb 300 hektár nagyságú vagy 6000 aranykorona (a továbbiakban: AK) értékű termőföld legyen. (2) Az (1) bekezdés szerinti mérték megállapításánál a termőfölddel együtt önálló ingatlant (földrészletet) képező művelés alól kivett föld területét is figyelembe kell venni. (3) A belföldi magánszemély által megszerezhető termőföld mértékének megállapításánál figyelmen kívül kell hagyni a legfeljebb 6000 m<sup>2</sup> területtel önálló ingatlantként (földrészletként) kialakított tanya területén levő termőföldet. (4) A magánszemély az e törvény hatálybalépésekor meglévő termőföldtulajdonát legfeljebb annak terület-nagyságát és AK-értékét meg nem haladó területnagyságú és AK-értékű termőföldre cserélheti.”



nem alapjog. Az Alkotmánybíróság szerint a tulajdonszerzés képessége és a szerződési szabadság nem minősül alapjognak. A testület kimondta, hogy az Ftv. a földszerzésre jogosult magánszemélyek között semmilyen különbséget nem tett, ezért az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme nem volt megállapítható. Nem korlátozta aránytalanul a birtokmaximálás a piacgazdaság és a szabad verseny tartalmi összetevőihöz tartozó vállalkozáshoz való alapjogot sem. A törvény senkit sem zárt el attól, hogy mezőgazdasági vállalkozó legyen. Ehhez ugyanis a földtulajdon jogának megszerzése nem feltétlenül szükséges. A földtörvényben meghatározott birtokmaximálás indoka az „egészséges birtokszerkezet” kialakítása, illetve a termőföld reális árának kialakulásáig a földbirtok koncentrációjának megakadályozása volt. A birtokkorlátozás ebben a vonatkozásban része volt a piacgazdaság megteremtésére vonatkozó alkotmányi feladat végrehajtásának. Arra a kérdésre, hogy megtámadható lesz-e a törvény, ha az indokoltnál hosszabb ideig marad hatályban a korlátozás, az Alkotmánybíróság igenlő választ adott. Az Alkotmánybíróság 1994-ben egyértelműen rögzítette, hogy mihelyest a korlátozást alátámasztó észszerű indokok már nem állnak fenn, az Ftv. korlátozó rendelkezései megtámadhatóvá válnak.

Az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy a haszonbérlet köreinek és a haszonbérlet időtartamának meghatározása során a különböző gazdálkodó alanyok közötti különbségtétel nem sértette-e az Alkotmányt. A testület megállapította, hogy az a tény, hogy az Ftv. a magyar állam és az önkormányzat termőföldre vonatkozó haszonbérlete leghosszabb időtartamát nem határozta meg, nem ellentétes az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében és 70/A. §-ában foglalt jogegyenlőségi elvvel, mert e jogalanyok sokrétű közhatalmi funkciói – ideértve a szociális, kulturális és oktatási funkciókat is – az előnyös megkülönböztetést megalapozták. E megállapítás ugyancsak nem zárta ki, hogy alkotmányos érték, cél, illetve alapjog szolgáltatásban a törvényalkotó más jogalanyt is mentesítésben részesítsen.

## Átmeneti segély

*Az átmeneti segély a szociális alapellátási rendszer azon végső eszköze, amely a létfenntartásukat veszélyeztető élethelyzetbe került vagy létfenntartási gondokkal küzdő személyek számára a létfenntartásukhoz szükséges ellátást hivatott biztosítani.*

Az Alkotmánybíróság a 38/1994. (VI. 24.) AB határozatában az **átmeneti segély** intézményi rendszerét és annak a szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos alkotmányossági vetületét vizsgálta. Ennek során – tekintettel a sérelmezett jogszabályi rendelkezés önkormányzati rendeleti formájára – az Ötv.<sup>118</sup> rendelkezéseiből kiindulva a háromtagú tanácsban eljáró testület eltért az Alkotmánybíróság addig kialakított gyakorlatától. Megállapította ugyan, hogy a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében az egészségügyi és a szociális ellátásról való gondoskodás, e jogszabályi rendelkezés pedig a települési önkormányzat kötelező feladataként jelölte meg az egészségügyi és a szociális alapellátás

<sup>118</sup> Az akkor hatályos joganyag a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény volt.

biztosítását, azzal azonban, hogy az önkormányzati rendelet<sup>119</sup> vitatott rendelkezése önmaguk létfenntartásáról más módon gondoskodni nem tudó személyeket kizárt az átmeneti segélyre jogosultak köréből, az Alkotmányban szabályozott alapvető jogot sértett. A testület bár az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben látta az alapvető jog sérelmét, visszautalt arra, hogy az Alkotmánybíróság korábban már kifejtette,<sup>120</sup> az Alkotmány e rendelkezéséből az következik, hogy az állam olyan társadalombiztosítási és szociális intézményrendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni, amely biztosítja a polgárok számára a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogaik érvényesülését. Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szabályozott alapvető jog érvényesítését szolgáló szociális intézmények egyikeként értékelte<sup>121</sup> az Alkotmánybíróság az átmeneti segélyt, a szociális alapellátási rendszer azon végső eszközének tekintette, amely a létfenntartásukat veszélyeztető élethelyzetbe került vagy létfenntartási gondokkal küzdő személyek számára a létfenntartásukhoz szükséges ellátást (volt) hivatott biztosítani.<sup>122</sup>

## Munkanélküliség esetére szóló ellátások

*A munkanélküli-járadék az ellátáshoz való jog megvalósításának csupán az egyik, és nem kizárólagos eszköze. Az ellátáshoz való jog más szociális intézkedéssel, más jogintézmény útján is megvalósítható.*

A 348/B/1993. AB határozatban, a **munkanélküliség esetére szóló ellátások** alkotmányossági vizsgálata körében az Alkotmánybíróság ismét abból indult ki, hogy az Alkotmány általános jelleggel nevesíti az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit. A szociális biztonságot veszélyeztető munkanélküliség ellensúlyozására az Alkotmányból folyó állami feladat az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére szóló ellátásról való gondoskodás.<sup>123</sup> Az Alkotmány rendelkezéseiből azonban

<sup>119</sup> A Szarvasgede Község Képviselő-testülete által a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben szabályozott pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátások helyi szabályairól alkotott 5/1993. (VI. 15.) Ök. számú rendelet 7. § (11) bekezdésének második mondata.

<sup>120</sup> Lásd: 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.

<sup>121</sup> A határozat tehát – ahogyan az 5/1991. (II. 16.) AB határozatban is (ABH 1991. 381.) – kategorikusan kijelentette, hogy alapvető jog a szociális biztonsághoz való jog, azonban az 1991-es döntéstől eltérően beemelte a már kidolgozott intézményvédelmi kötelezettségi „panelt”. Azaz hogy az Alkotmány 70/E. §-ából eredően az állam a szociális ellátórendszer működtetéséről köteles gondoskodni. Ezzel valójában felülírta az alapvető jogi jelleget, és éppen az intézményfenntartási kötelezettséget hangsúlyozta. Igaz ugyan, hogy elmaradt a „panel” azon további eleme, amely a mindenkori gazdasági teherbíró képesség, illetve az egész ellátórendszer komplex vizsgálatát tekintette alkotmányossági szempontból értékelhető álláspont kialakításához szükséges tényezőnek, sőt a szociális rendszer egészének vizsgálata helyett a sérelmezett ellátási formát mintegy az Alkotmányból közvetlenül levezethető konkrét alkotmányos jogként tüntette fel. A (három alkotmánybíró által jegyzett) határozat a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított korábbi alkotmánybírói gyakorlattól eltérő álláspontot képviselt, azonban tette mindezt úgy, hogy bár a szociális biztonság alkotmányos tartalmára vonatkozóan nem adott támpontot, meg sem kísérelte annak megindokolását, hogy miért nem tartotta elfogadhatónak a korábbi alkotmánybírói álláspontot, és miért érezte szükségesnek az azzal összhangban nem álló döntés kialakítását.

<sup>122</sup> 38/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 429.

<sup>123</sup> Lásd: 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 546., 547.

nem következik sem az, hogy minden (önhibáján kívül) munkanélküli állampolgárnak pusztán e tényről fogva alanyi joga van a munkanélküliek jövedelempótló támogatására,<sup>124</sup> sem az, hogy a munkanélkülivé vált személyeket a társadalombiztosítási jogszabályok tekintetében automatikusan, minden további feltétel nélkül biztosítottak kell tekinteni. A munkanélküli-járadék az ellátáshoz való jog megvalósításának csupán az egyik, és nem kizárólagos eszköze. Az ellátáshoz való jog más szociális intézkedéssel, más jogintézmény útján is megvalósítható.<sup>125</sup>

## Tulajdon

*A lakásgazdálkodás szociális aspektusa, többek között a tulajdon, a bérlet, a lakásfenntartás és lakbér, a szociális járadékok és a lakás mint létszükséglet összefonódott viszonya komplex értelmezést igényel.*

Az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatban, a **lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre** vonatkozó törvényi szabályozás<sup>126</sup> alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság döntését számos, a jogszabályi környezetben fellelhető, a tárggyal szoros összefüggést mutató joganyagra tekintettel hozta meg.<sup>127</sup> Az érdemi álláspontját a testület alapvetően a tulajdon alkotmányossági aspektusából vezette le, éppen ezért fontos megemlíteni azt a különvéleményt,<sup>128</sup> amely a lakásgazdálkodásnak a – testület által mellőzött – szociális vonatkozására mutatott rá. A különvélemény leszögezte, hogy a lakásügyi jogszabályok területén az alkotmányosság érvényesítése nehéz, bonyolult és hosszan tartó folyamat. A jogállam kinyilatkoztatása óta többször merült fel az igény, hogy a tulajdon, a bérlet, a lakásfenntartás és lakbér, a szociális járadékok értéke és a lakás mint létszükséglet összefonódott viszonyait szét kellene választani, többek között a szociális biztonságnak, a tulajdon védelmének és a piacgazdaságnak megfelelő jogviszonyokat kellene létrehozni. Ugyanakkor elismerte a különvélemény, hogy ezek az alkotmányos szempontok keresztezik egymást, és tiszta, együttes érvényesítésük jogalkotási igényeit és gazdasági követelményeit nem lehetett egy csapásra megoldani. Felidézte, hogy az Alkotmánybíróságnak már működése első évében az volt az álláspontja, hogy e téren az alkotmányos kívánalmak

<sup>124</sup> Lásd: 1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994. 561.

<sup>125</sup> 348/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 597.

<sup>126</sup> A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény.

<sup>127</sup> Az Alkotmányon túl az indítványokban is hivatkozott törvényi rendelkezések, az önkormányzatok tulajdon-szerzését szabályozó előírások, valamint a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat és az abban a határozatban is többször idézett 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.

<sup>128</sup> Zlinszky János alkotmánybíró különvéleménye az 57/1994. (XI. 17.) AB határozathoz (ABH 1994. 332.). A különvélemény jól érzékelteti, hogy nem pusztán a lakásállomány tulajdonosi alapú értékesítése jelentette az alkotmányossági problémát, hanem az akkori gazdasági helyzet, azon belül is a tulajdonosi struktúra, amely e tekintetben is a társadalmi felépítmény alapját jelentette. Korábban a lakásállomány túlnyomó része, főként a nagyobb városokban, állami tulajdonban lévő (úgynevezett tanácsi) bérlakás volt, és nem volt különbség az állam által építtetett, illetve az államosítás révén elvont egykori magántulajdon tekintetében a tanács által gyakorolt bérlőkijelölési jogot illetően.

felé előrelépést jelentő jogi megoldások is elfogadhatók.<sup>129</sup> A kérdésben sok félmegoldás és szükségszerűnek tűnő, de utóbb elhamarkodottnak bizonyult intézkedés született, s alkotmányossági követelményeket velük szemben érvényesíteni utóbb egyre nehezebb. A különvéleményben megjelenő álláspont szerint nem lehet közteherként a lakosságra terhelni olyan intézkedések terheit, amelyek egyébként alkotmányos szempontból bizonyos rétegeket vagy egyedeket kedvezményeznek, hanem az intézkedések terhét a közteherviselés és az egyenlő elbírálás alkotmányos szempontjai szerint mindenkor a kedvezményezettel kell, legalábbis a juttatás értékéig, viseltetni. A vizsgált jogszabályi megoldás azért is volt aggályosnak tekinthető, mert a kerületi önkormányzatoknak juttatott lakásvagyon minősége és értéke különböző volt, tehát tulajdonkénti kezelése a hátrányosabb lakástömeghez juttatott kerületek lakosságának anyagi többletterhet jelentett, míg a lakásvételi joggal kedvezményezett lakók, amennyiben nekik megérte a lakásukat kedvezményesen megvásárolni, a többi közteherviselő költségére indokolatlan közajándékban részesültek. A terhet jelentő lakások fenntartása pedig úgy maradt közteher, hogy azt a nagyobb értéket jelentő ingatlanokból nyerhető haszon többé nem ellentételezte. A tulajdoni aspektus mellett azonban jelen volt egy abszolút szociális jellegű szempont is, mégpedig a kényszerbérlet által lakott lakások tulajdonosainak helyzetére irányuló szabályozás, amely nem tett különbséget aszerint, hogy volt-e szociális szempont a lakásbérlet létesítésekor (esetleg később), vagy tisztán piaci szempontok játszhattak szerepet.<sup>130</sup> Azonban a jogalkotó nem volt figyelemmel éppen azokra a szempontokra, amelyek a szociális rászorultság révén kellő alapot adtak volna az elkülönített jogszabályi rendezésre. Önmagában az alkotmányos cél viszont nem helyettesíthette és nem pótolhatta volna a helyesen megválasztott csoportalkotó szempontot a kedvezmény megadásakor.<sup>131</sup>

## Özvegyi nyugdíj

*A többgyermekes anya előnyben részesítését az Alkotmánybíróság az alkotmányos rendelkezésekkel összhangban állónak találta, mert az állandó özvegyi nyugdíjra való jogosultság gyermekek számától függővé tételét úgy tekintette, mint amely a szociális szempontok és az ifjúság létbiztonságára, nevelésére és érdekeinek védelmére szolgáló intézkedés.*

Az 1588/B/1991. AB határozatban elbírált indítvány benyújtása szerint a kezdeti évekhez sorolható, bár a döntés csak 1994-ben született meg. Indokolásában az Alkotmánybíróság ismét az Alkotmány 16. §-ában és 17. §-ában foglaltakból indult ki. Ezeket együttesen értelmezve foglalt állást az **özvegyi nyugdíj** és a gyermekszám összefüggésének alkotmányossági vetületét illetően. A többgyermekes anya előnyben részesítését az Alkotmánybíróság

<sup>129</sup> Itt utalt az Alkotmánybíróság a korábbi határozatok közül a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatra (ABH 1990. 136.), a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatra (ABH 1991. 146., 168.), a 436/B/1990. AB határozatra (ABH 1991. 708.), valamint a 432/B/1992. AB határozatra (ABH 1992. 608.) is.

<sup>130</sup> A jogszabály úgy rendelkezett, hogy egységesen megszüntette az ilyen bérleti jogviszonyokat, amennyiben a jogviszony 1953. április 1. előtt keletkezett.

<sup>131</sup> Lásd: Zlinszky János alkotmánybíró különvéleménye az 57/1994. (XI. 17.) AB határozathoz, ABH 1994. 332.

ezen alkotmányos rendelkezésekkel összhangban állónak találta, mert az állandó özvegyi nyugdíjra való jogosultság gyermekek számától függővé tételét úgy tekintette, amely a szociális szempontok és az ifjúság létbiztonságára, nevelésére és érdekeinek védelmére szolgáló intézkedés. Úgy vélte, hogy az ilyen természetű szabályozásra az államnak – az alkotmányos kereteken és a gazdasági lehetőségeken belül – széles körű jogosítványa van. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerint a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések is segítették, ez pedig alkotmányossá tette a hasonló jellegű előnyös megkülönböztetéseket. A társadalombiztosítási törvény akkor hatályos szabályai az állandó özvegyi nyugdíjra való jogosultságot vagylagosan az életkortól, az egészségi állapottól és a házastárs jogán árvaellátásra jogosult, eltartott gyermekek számától tette függővé. A testület álláspontja szerint tehát e feltételrendszerből kikövetkeztethetően a törvényhozó a társadalom teherbíró képessége mellett elsősorban a szociális helyzetet tekintette irányadónak akkor, amikor a gyermekek számától függő pozitív diszkriminációt alkalmazott. A törvényi szabályozást tehát egyik alkotmányi rendelkezéssel sem tekintette ellentétben állónak az Alkotmánybíróság. A mechanikusan értelmezett állampolgári egyenlőség következetes érvényre juttatása ugyanis a nagyobb terhet viselők tényleges társadalmi hátrányát tartósítaná. Ezzel egyidejűleg azt is hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány előírásainak más szabályozási mód is megfeleltethető volna. A szociális esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedéseknek sok változata lehet, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhat.<sup>132</sup>

<sup>132</sup> 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510.

## Térítési díj

*Nem állampolgárok közötti, vagyoni alapon való különbségtételről, hanem szociális ellátásért történő térítési díj rászorultsági alapon való megállapításáról volt szó.*

A diszkrimináció, illetve vizsgálata a kezdetektől jelentőséggel bírt a szociális jogok alkotmányossági vizsgálata során. Nem meglepő tehát, hogy az 1291/B/1992. AB határozattal elbírált ügyben a vagyoni helyzet mint különbségtétel alapjául szolgáló tényező is szerephez jutott az Alkotmánybíróság előtt szereplő ügyben. A testület az általános diszkriminációtilalom elvi alapján elindulva a vagyoni helyzet szerinti különbségtételt tiltó szabályt is csak ekként értelmezhetőnek mondta ki. „Sem a jogegyenlőségből, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmából nem következik ugyanis, hogy az állam bizonyos szociális helyzet ellensúlyozását szolgáló jogok, segélyek vagy kedvezmények szabályozásánál ne vehetné figyelembe az érintett személyek vagyoni helyzetét.”<sup>133</sup> Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az indítvány tárgyává tett rendelkezésekben nem az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző, állampolgárok közötti, vagyoni alapon való különbségtételről, hanem szociális ellátásért **térítési díj** rászorultsági alapon való megállapításáról volt szó. A vonatkozó jogszabályokban az a jogalkotói szándék nyilvánult meg, hogy az ellátottak szociális rászorultsága érvényesüljön. A testület kifejtette, hogy a szociális rászorultság többféle esetet feltételez, így öregség esetén bekövetkezhet a megélhetéshez szükséges anyagiak hiánya, vagy ellátásra, gondozásra szorulóknak esetében a személyi ellátás megoldatlansága is. Előfordul, hogy az idősek (betegek, rokkantak) rendelkeznek a számukra szükséges anyagi javakkal, de nem tudják gondozásukat megszervezni, számukra tehát éppen a személyi ellátás, a személyes gondoskodás megszervezése, illetve az ahhoz nyújtott intézményi hálózat működtetése szükséges a megélhetésükhöz, biztonságukhoz. Indokolatlan lenne a csak gondozásra szorulóknak anyagi támogatást is nyújtani, de az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakkal ellentétben állónak tekintette a testület a gondozásra szoruló, egyébként tehetősek kizárását a gondozás lehetőségéből. Az akkor hatályos szabályok értelmében a szociális otthoni ellátás igénybevétele kérelemre történt, a rászorult maga dönthetett arról, hogy az ellátást igénybe kívánja-e venni.<sup>134</sup> Az igénybe vett ellátásért azonban az egyéni jövedelmi, vagyoni helyzet szerint mindenkinek térítési díjat kellett fizetnie. Nem tekintette ezért alkotmányellenesnek a testület, hogy ennek rendjét a jogalkotó részletesen szabályozta, és ebből kifolyólag azt sem

<sup>133</sup> 1291/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 645.

<sup>134</sup> Ez nagyrészt ma is így működik, bár értelemszerűen vannak olyan esetek, amikor nem az ellátásra szoruló mondja ki a végső szót, mivel nincs abban a helyzetben (cselekvőképességének korlátozottsága vagy teljes hiánya révén), hogy maga döntsön.

tartotta az Alkotmány előírásaiba ütközőnek, hogy az állam, illetve az önkormányzat a térítési díjat csak abban az esetben vállalta át, ha az ellátott anyagi helyzete indokolttá tette.<sup>135</sup>

## Személyi jövedelemadó

*A kedvezményekhez senkinek sincs az Alkotmányból folyó alanyi joga.*

Az adómentességek alkotmányossági kérdése időről időre szerepet kapott az alkotmánybíróági eljárásokban. Ekkoriban az Alkotmánybíróság következetesnek mondható gyakorlata általában egy korai határozatra<sup>136</sup> visszautalva formálódott. A **személyi jövedelemadó** egyes kedvezményeket, illetve mentességeket szabályozó rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság a 26/1995. (V. 15.) AB határozatában megerősítette, hogy a kedvezményekhez senkinek sincs az Alkotmányból folyó alanyi joga. A jogalkotó szabad mérlegelése alapján döntheti el, hogy az ország gazdasági, pénzügyi, szociális feladatait ellátandó, milyen körben és milyen mértékben nyújt adókedvezményeket, egyáltalán adómentességi szabályokkal kívánja-e az egyes államcélok megvalósítását elősegíteni, befolyásolni. A testület hatásköri korlátait belátva kimondta, hogy e mérlegelésen alapuló döntéseket az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül, annak vizsgálata tartozik csupán az Alkotmánybíróság hatáskörébe, hogy a kedvezmények nem ütköznek-e alkotmányos elvekbe, alapvető jogokba (jellemzően nem valósítanak-e meg hátrányos megkülönböztetést).<sup>137</sup> Bár a konkrét ügy nem tekinthető a szociális biztonsághoz közvetlenül kötődő alkotmányossági problémát felvető kérdésnek, azzal, hogy a testület az ingatlanértékesítésre vonatkozóan fennálló korábbi adókedvezményt megszüntető jogszabályi rendelkezést is a mérlegelésen alapuló – és ily módon az Alkotmánybíróság által alkotmányossági szempontból nem vizsgálható – döntések köré vonta, megerősítette azt az álláspontját, hogy az ország mindenkori gazdasági állapota (teherbíró képessége) relevanciával bír a jogalkotói tevékenység alkotmányosságának vizsgálatakor. Ez a szempont pedig különösen szerephez jut a szociális ellátások alkotmányossági aspektusainak megítélése terén.

## Lakásfenntartási támogatás

*A lakásfenntartási támogatás az önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozó ellátási forma, amelynek feltételeit a törvényi felhatalmazás alapján az önkormányzat rendeletben határozhatta meg. Ez a felhatalmazás azt is magában foglalta, hogy az önkormányzat e támogatás megállapítása tekintetében akár kizáró feltételeket is megállapíthatott.*

<sup>135</sup> Lásd: a korábban már idézett 1291/B/1992. AB határozat (ABH 1995. 645.).

<sup>136</sup> 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280. E határozatában a személyi jövedelemadóra vonatkozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata során elvi értelel, a rendelkező részben mondta ki a testület, hogy „az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre”.

<sup>137</sup> 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995. 123.

Az Alkotmánybíróság által a 349/B/1994. AB határozatban elbírált indítvány az 1993 elején hatályba lépett úgynevezett **szociális törvény (Sztv.)** egészének alkotmányossági vizsgálatára irányult.<sup>138</sup> Az érdemi vizsgálat során ezért a testület a törvényt a maga egészében áttekintette. Ennek során vizsgálta a törvény preambulumát, és megállapította, hogy az Országgyűlés e törvényt a szociális ellátás biztosítása, különösen az Alkotmányban meghatározott szociális jogok érvényre juttatása érdekében alkotta meg. Rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy az Sztv. egyrészt a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében határozta meg az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit. Másrészt viszont, mintegy megkettőzve az ellátásokra vonatkozó szabályozási szintet, a helyi önkormányzatok jogosítványaira is kitért, azaz az Sztv.-ben szabályozott ellátásokon túl az önkormányzatok saját költségvetésük terhére további ellátásokat is megállapíthattak. Az Alkotmánybíróságnak az előtte fekvő ügyben ekkor a **lakásfenntartási támogatás** önkormányzati rendeleti szintű<sup>139</sup> szabályozását kellett alkotmányossági vizsgálat alá vonnia. A testület elsőként rögzítette az ellátás jellegét, és megállapította, hogy az indítvánnyal érintett lakásfenntartási támogatás az Sztv. alapján az úgynevezett szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások körébe tartozik. Ezzel összefüggésben az Sztv. akkor hatályos szabályai azt írták elő, hogy amennyiben e törvény másként nem rendelkezik, az önkormányzat rendeletében szabályozhatja az önkormányzati pénzbeli ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait. Az alapul szolgáló törvényi rendelkezésekre is figyelemmel az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy a lakásfenntartási támogatás az önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozó ellátási forma, amelynek feltételeit a törvényi felhatalmazás alapján az önkormányzat rendeletben határozhatja meg. Ez a felhatalmazás – a testület álláspontja szerint – azt is magában foglalta, hogy az önkormányzat e támogatás megállapítása tekintetében akár kizáró feltételeket is megállapíthatott.<sup>140</sup>

## Családi pótlék

*A családi pótlék csak az egyik megoldás a munkaképességüket meghatározott százalékban elvesztő nagykorú személyek jövedelmének kiegészítésére.*

Az 551/B/1993. AB határozatban, a **magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről** és fogyatékoságokról szóló szabályozás alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jogalkotó maga határozhatja meg, milyen jogtechnikai eszközökkel éri el jogpolitikai céljait, amely egyik esetben lehet a gyermekeket nevelő családok, másik esetben pedig az egészségi állapotuknál fogva nehezebb életkörülmények

<sup>138</sup> A korábban már részletesen taglalt, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, amelyet gyakran Sztv.-ként rövidítettek, és sokáig így szerepelt az alkotmánybírósági határozatokban is.

<sup>139</sup> Pilismarót Község Önkormányzatának a pénzben és természetben nyújtott szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 5/1993. (VII. 21.) rendelete.

<sup>140</sup> 349/B/1994. AB határozat, ABH 1995. 866.



között élők fokozottabb támogatása. Az életkor, valamint a tanulmányok folytatása a magasabb összegű (egészségi állapottól függő) családi pótlék magállapításánál is szerepet játszott, más módon azonban, mint a csupán az életkortól függő családi pótlék esetében. A vizsgálat alá vont szabályozás értelmében a nagykorúság elérése (tizennyolc év) volt az a határ, ameddig a gyermek automatikusan megkapta az emelt összegű családi pótlékot. Ez volt az az életkor, amelynek elérése után a nagykorú személy bizonyos feltételek fennállása esetén szintén jogosultságot szerezhetett családi pótlékre. Ez a feltétel a meghatározott arányú munkaképesség-csökkenés volt, amelynek megállapításához orvosszakértői vizsgálatra volt szükség. A tizennyolcadik életévet betöltő vagy betöltött személyek esetében tehát automatikusan szükség volt orvosszakértői vizsgálatra ahhoz, hogy jogosultságot szerezzenek a családi pótlékre (vagy megtartsák). A jogalkotó azonban a továbbtanulók számára azt a lehetőséget is meg kívánta adni, hogy amennyiben huszadik életévük betöltése előtt veszítették el munkaképességük meghatározott százalékát, jogot szerezzenek a továbbiakban a szociális ellátásnak eme formájára. Az Alkotmánybíróság ezért úgy vélte, az indítványozó téves jogszabály-értelmezésétől eltérően nem arról volt szó, hogy a jogalkotó a továbbtanuló jogosultságát huszadik életévének betöltése előtt egy további feltételhez (a munkaképesség-csökkenés igazolásához) akarta volna kötni, hanem éppen ellenkezőleg: azoknak a továbbtanuló nagykorú személyeknek kívánta megadni ezt a lehetőséget, akik tizennyolcadik és huszadik életévük között veszítették el munkaképességük meghatározott százalékát. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy a családi pótlék csak az egyik megoldás a munkaképességüket meghatározott százalékban elveszítő nagykorú személyek jövedelmének kiegészítésére. Ugyanakkor arra is rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy az arra jogosult választhatta akár a rokkantsági nyugdíjat is, amely mellett – az akkor hatályos szabályozás értelmében – lehetőség volt munkavégzésre is. Az Alkotmánybíróság ezért arra a megállapításra jutott, hogy a vizsgálat alá vont szociális ellátási rendszer a megváltozott munkaképességűek vonatkozásában alkotmányossági szempontból nemhogy nem volt aggályosnak tekinthető, hanem „kiterjedtnek és kellően változatosnak” volt mondható.<sup>141</sup>

## Lakáscélú támogatások

*Valamely szociális juttatás nyújtásának feltételeit a jogalkotó többféle módon szabályozhatja. Meghatározhatja a rászorultság feltételeit olyan módon, hogy a feltételek fennállása esetén a jogosult alanyi jogon tarthat igényt a támogatásra, és szabályozhatja úgy is, hogy a jogalkalmazó mérlegelésére bizza azt, hogy a jogszabályi előírások keretei között az igénylő egyéni körülményeinek figyelembevételével állapítsa meg a támogatásra való jogosultságot.*

Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsa a 803/H/1994. AB határozatban egy helyi önkormányzati rendelet<sup>142</sup> alkotmányosságának vizsgálata során a **lakáscélú támogatások**

<sup>141</sup> 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995. 840.

<sup>142</sup> Telekgerendás Község Önkormányzata Képviselő-testületének a lakáscélú községi támogatásról szóló 20/1993. (XII. 10.) számú rendelete.

szabályozásának módszere tekintetében foglalt állást. Az érdemi vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság úgy vélte, téves az az indítványozói állítás, miszerint a képviselőtestület csak akkor tett volna eleget jogalkotói feladatának, ha olyan rászorultsági feltételeket állapított volna meg a rendeletében, amelyek fennállása esetén az igénylő alanyi jogon tarthat igényt a támogatásra. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy valamely szociális juttatás nyújtásának feltételeit a jogalkotó többféle módon szabályozhatja. Meghatározhatja a rászorultság feltételeit olyan módon, hogy a feltételek fennállása esetén a jogosult alanyi jogon tarthat igényt a támogatásra, és szabályozhatja úgy is, hogy a jogalkalmazó mérlegelésére bízta azt, hogy a jogszabályi előírások keretei között az igénylő egyéni körülményeinek figyelembevételével állapítsa meg a támogatásra való jogosultságot.<sup>143</sup>

## Táppénz

*Mivel a társadalombiztosítási törvény a munkavállaló nyugdíjas személyeket – a többi munkavállalótól eltérően – nem kötelezte egészségbiztosítási járulék fizetésére, erre tekintettel táppénzre nem váltak jogosulttá.*

A 432/B/1995. AB határozatban az Alkotmánybíróság azon korábban kifejtett gyakorlatából indult ki, miszerint a társadalombiztosítás – minden sajátossága mellett – alapvetően biztosítás, amelynek lényege, hogy meghatározott díj (járulék) ellenében a biztosítót helytállási kötelezettség terheli.<sup>144</sup> A nyugdíjas személyek – a törvény szabályai szerint – meghatározott társadalombiztosítási ellátásokra: nyugellátásra és egészségügyi szolgáltatásra voltak jogosultak. A sérelmezett jogszabályi rendelkezések a társadalombiztosítási ellátások közül a betegségi ellátások egyikét – a **táppénzt** – valamennyi biztosított személy tekintetében közvetlenül az egészségbiztosítási járulék fizetéséhez kötötték. Mivel a társadalombiztosítási törvény a munkavállaló nyugdíjas személyeket – a többi munkavállalótól eltérően – nem kötelezte egészségbiztosítási járulék fizetésére, erre tekintettel táppénzre nem váltak jogosulttá.<sup>145</sup> A munkavállalásukhoz kapcsolódó más társadalombiztosítási ellátásokra viszont (például egyes anyasági ellátások, baleseti ellátások) a munkát vállaló – és ezzel biztosítottá váló – nyugdíjas személyek is jogosultak voltak. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást e kérdésben, hogy az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik, hogy a nyugdíjas személyeket, ha munkát vállalnak és keresőképtelenné válnak, a megélhetésükhöz szükséges ellátásként nyugellátás mellett táppénzellátásban is részesíteni kellene.<sup>146</sup>

<sup>143</sup> 803/H/1994. AB határozat, ABH 1995. 895.

<sup>144</sup> E határozatban konkrétan a 11/1991. (III. 29.) AB határozatra (ABH 1991. 34.) hivatkozott a testület.

<sup>145</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (Tb. tv.) – akkor hatályos – 10. §-a a biztosítottak körét úgy határozta meg, hogy a felsorolás a nyugdíjas személyeket nem tartalmazta.

<sup>146</sup> 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995. 789.

## A Gst.-ügycsoport

A szociális tárgykörben született alkotmánybírószági határozatok terén az 1995-ös esztendő második fele számos meghatározó, a későbbiekben is iránymutatásul szolgáló határozatot hozott. Ebben az évben az Alkotmánybírószágot igen nagy és összetett feladat elé állította a jogalkotás. A gazdasági rendszert terhelő szociális ellátórendszer egészének átalakítását célul kitűző joganyag megalkotását is már hatalmas társadalmi érdeklődés kísérte, és a törvény kihirdetését követően számos indítvány érkezett az Alkotmánybírószághoz, amelyek absztrakt utólagos normakontroll-eljárás keretében a sérelmezett jogszabály (lényegében teljes egésze) alkotmányellenességének kimondására irányultak. Maga a sérelmezett joganyag, a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (az Alkotmánybírószágot által használt rövidítés szerint: Gst.) számos jogszabály módosítását tartalmazta, az Alkotmánybírószágot ezért – a nagy terjedelemben és a különböző alkotmányossági problémákra is tekintettel – az indítványi kérelmeket tárgyak szerint csoportosítva, elkülönítve tárgyalta.<sup>147</sup>

## Családtámogatási rendszer

*A jogbiztonság mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme, valamint a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű.*

A Gst. alkotmányossági vizsgálata körében született első határozat a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat volt,<sup>148</sup> amely a **családtámogatási rendszer** témakörét érintő rendelkezésekre vonatkozó megállapításokat tartalmazott. E határozat rendelkező részében mondta ki az Alkotmánybírószágot, hogy a jogbiztonság mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme, valamint a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. Szintén a rendelkező részben rögzítette az Alkotmánybírószágot, hogy a jogbiztonság a szerzett jogok védelme érdekében megköveteli, hogy az anyasági és a gyermektámogatási rendszer keretei között a viszonylag rövid és meghatározott idejű támogatásokat<sup>149</sup> a már megszületett és a már megfogant (azaz a vélelmezett fogantatási időt számítva 1995. június 15. napjától számított 300 napon belül megszületendő) gyermek tekintetében nem lehet kedvezőtlenebb feltételekkel szabályozni. Kimondta ugyanakkor,

<sup>147</sup> Összesen 16 határozat született a – Bokros-csomag néven elhíresült – Gst. rendelkezéseinek (illetve a Gst. által módosított jogszabályi rendelkezéseknek) alkotmányossági vizsgálata során. Ezek szinte mindegyike több indítvány egyesítése révén indult ügyben született, de ezen belül jellemző volt az is, hogy egyes indítványi kérelmeket elkülönítve, más ügyszámban egyesítették.

<sup>148</sup> Valójában egy napon – 1995. június 30-án – hozta meg a testület a Gst.-t érintő döntések jelentős részét. Később, az ősz folyamán született döntések már jórészt e határozatra épültek (részben ezeket ismételték), a jellemzően nem közvetlenül a Gst., hanem a benne foglalt rendelkezések által módosított jogszabályi előírások ellen érkezett, szintén utólagos normakontrollra irányuló indítványok vizsgálata során. Ilyen volt például a 73/1995. (XII. 15.) AB határozat (ABH 1995. 358.), a 77/1995. (XII. 21.) AB határozat (ABH 1995. 390.) és a 79/1995. (XII. 21.) AB határozat (ABH 1995. 399.) is.

<sup>149</sup> Ezek jellemzően a várandóssági pótlék, a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási segély, a gyermekgondozási díj és a gyermeknevelési támogatás voltak.

hogy az anyasági és gyermektámogatási rendszerbe tartozó, hosszú időtartamra szóló támogatási forma esetében – különösen, ha nincs benne biztosítási elem – a jogalkotó a támogatás egész jogi szabályozását megváltoztathatja, akár oly módon is, hogy (a jogosultság jogalapjára és előfeltételeire is kiható módon) a változtatás azokra is kihatson, akik a támogatásra már jogot szereztek. Ebben az esetben viszont az új rendszerre való áttérésnek a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos követelménye, hogy az érintettek számára megfelelő felkészülési időt biztosítson, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz.

A határozat alapvetően az Alkotmány 70/E. §-ából kiindulva vizsgálta a sérelmezett módosító rendelkezéseket. Hangsúlyozta az állam intézményműködtetési kötelezettségét, azonban önmagában az anyasági ellátásoknak az átalakítását nem tartotta alkotmányellenesnek.<sup>150</sup> A sérelmezett módosító rendelkezéseket ugyan megsemmisítette az Alkotmánybíróság, de nem a tartalmi alkotmányellenességükre alapozva, hanem azért, mert a jogalkotó az ellátásokra vonatkozó szabályozást oly módon akarta megváltoztatni, hogy az érintettek számára nem biztosított kellő felkészülési időt.<sup>151</sup> A határozat ennek ellenére (vagy épp ezzel együtt) jelentős előrelépést jelentett a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos megítélése terén, mivel e határozatban alkalmazta első ízben az Alkotmánybíróság a **váromány** kifejezést, mégpedig az általános értelmezéstől árnyaltabb, alkotmányos tartalommal felruházva. A társadalombiztosítás alkotmányos tulajdonvédelmi aspektusának felvetésével egyidejűleg szükségesnek tartott ugyanis egy olyan alkotmányos tartalommal felruházott kifejezést beiktatni, amely képes volt elhatárolni a szociális ellátások, ezen belül

<sup>150</sup> Azzal, hogy az Alkotmánybíróság az anyasági (és családtámogatási) ellátások rendszerének tervezett átalakítását – és ez esetben konkrétan a rászorultsági elv beépítését – kifejezetten nem tartotta alkotmányellenesnek, gyakorlatilag azt sugallta, hogy önmagában az anyasági (és családtámogatási) ellátások feltételrendszere nem alkotmányossági kérdés, hiszen az Alkotmány 70/E. §-ából nem vezethető le a konkrét jogosultsági, illetve folyósítási feltételrendszere. A sors fintora, hogy bár e határozat rendelkező része értelmében az 1995. június 15-éig megszületett gyermekeket illetően nem lehetett volna kedvezőtlenebb helyzetbe hozni az anyasági, illetve családtámogatási ellátásra jogosultakat, a jogalkotó a rendkívül összetett szabályozást úgy módosította, hogy a gyed összegének meghatározásánál alapul szolgáló jövedelemhatárt maximálva a már megállapított, folyósítandó gyed összegét esetenként akár több mint a felével csökkentette. (Volt olyan eset, ahol az 1994 decemberében született gyermek után az addig folyósított 17 000 forint helyett 6500 forint gyedet folyósítottak.) Lásd például a 792/B/2007. AB határozat, ABH 2008. 2763.

<sup>151</sup> Ez adta indokát annak is, hogy az Alkotmánybíróság miért a módosító rendelkezéseket vizsgálta, holott az általánosan követett gyakorlata értelmében a módosító szabályok helyett – tekintve, hogy azok beépülnek a módosítandó joganyagba – magát az alapjoganyagot szokás az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tenni. Jelen esetben azonban a módosító szabályok hatályba léptető rendelkezései bizonyultak alkotmányellenesnek.

is a kötelező járulékfizetéshez kapcsolódó jövőbeni igények alkotmányossági megítélését az általános tulajdonjogi igényektől.<sup>152</sup>

A **családtámogatási ellátásokat** módosító Gst.-beli szabályok tartalmi vizsgálatára 1995 őszén került sor, így az 52/1995. (IX. 15.) AB határozatban, szintén a rendelkező részben mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a családtámogatási ellátások igénybevétele-nél ne legyen kizáró tényező az (akár objektív okokból, akár a család életében betöltött szerepéből eredően) értékesíthetetlen vagyontárgy. Azaz a rászorultság vizsgálatakor ezek figyelmen kívül hagyhatók legyenek, illetve szintén a tényleges rászorultságot alátámasztandó ne a hat hónappal az igénylést megelőző állapot legyen a jogosultság alapja.<sup>153</sup>

Szorosan e tárgyhoz kapcsolódóan a 20 és 25 év közötti, középiskolai tanulmányokat folytató, valamint a fogyatékos gyermeket nevelő családok számára nyújtandó **családtámogatási rendszert** megváltoztató Gst.-rendeletek érdemi alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróság a 60/1995. (IX. 15.) AB határozatban összegezte. Alapvetően a diszkrimináció dominált az indítványozók érvei között, és mivel a jogalkotó jelentősen leszűkítette a jogosulti kört, a jogbiztonság, azaz a szerzett jogok sérelme is szerepet kapott.

Az Alkotmánybíróság visszautalva korábbi határozataira<sup>154</sup> ismét összefoglalta az Alkotmány 70/E. §-át illetően kialakított álláspontját, miszerint az állam széles körű jog-sítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra, átcsoportosításokra a gazdasági viszonyok függvényében. Az egyes változtatások alkotmányossága azonban attól is függ, hogy nem ütköznek-e más alkotmányos elvekbe és jogokba, ezek közül ki-emelve nevesítette a jogbiztonság elvét, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a jelen ügyben tárgyalt indítványok alapján a Gst.-ben foglalt, változtatásokat tartalmazó jogszabályi rendelkezéseket abból a szempontból vizsgálta, hogy nem sértenek-e valamely alkotmányos elvet vagy rendelkezést, ezek között is különösen a – korábbi határozatokban már kifejtett – jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményeit, konkrétan azt, hogy a korábban nyújtott szolgáltatásokra megszerzett jogok megváltoztatásánál fennállnak-e a kivételes beavatkozás feltételei.

<sup>152</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188. A váromány kifejezés beiktatásával nyílt lehetőség a társadalombiztosítás – ezen belül is főként a kötelező befizetések után járó – ellátásainak az alkotmányos tulajdoni szempontú megközelítésére. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az alkotmányos tulajdonhoz való jog tartalma nem esik egybe az általános (civilisztikai) értelemben vett tulajdonjoggal. A társadalombiztosítás esetében pedig még inkább szükség volt egy sajátosan alkotmányossági tartalommal felruházott jogintézmény beemelésére. Olyan elemek tették ezt szükségessé, mint például a társadalombiztosítás ve-gyes rendszere (biztosítási és szolidaritási összetevők), az ellátások értékállósága (szemben az általános tulajdonvédelemmel, amely ezt nem garantálja), az ellátások és a befizetések közötti összefüggés (azaz nem a tőkésített befizetésekre válnak jogosulttá az egyéb feltételek beteljesülése esetén a jogosultak, hanem az függ a társadalom gazdasági teherbíró képességének mindenkor aktuális állapotától is). Sajnálatos módon az Alkotmánybíróság gyakorlata nem tekinthető következetesnek a váromány kifejezés használatát illetően. Időről időre születnek olyan döntések, amelyek a szociális aspektustól elszakítva, az általános jogi értelemben használják a kifejezést [lásd például a 864/B/2004. AB határozat, ABH 2008. 2170., a 15/2014. (V. 13.) AB határozat], mindezek ellenére elmondható, hogy alapvetően a társadalombiztosítás alkotmányos tulajdoni szemléletét a váromány (sajátos szociális megközelítésben) tette lehetővé.

<sup>153</sup> 52/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 230. Az Alkotmánybíróság e határozatával egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy adott esetben akár a rászorultsági alapon járó családi pótlék sem tekintendő alkotmányellenesnek.

<sup>154</sup> Ezek körében kiemelendő a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

Míndezek vizsgálata alapján nem találta megalapozottnak azokat az indítványokat, amelyek azt kifogásolták, hogy a Gst.-nek a családi pótlékra, illetve az egyéb családtámogatási formákra vonatkozó szabályai is amiatt lettek volna alkotmányellenesek, mert a tartósan beteg, testileg, szellemileg fogyatékos gyermekeket nevelő családok számára a súlyos többletterhek viselését kiszámíthatóan segítő, alanyi jogon járó juttatásokat elvonták, és az elvonást nem kompenzálták megfelelő módon. Az Alkotmánybíróság szerint az sem minősült alkotmányellenesnek, hogy a Gst. révén módosított családtámogatási szabályozás szerint amennyiben a tartósan beteg, testi vagy szellemi fogyatékkal élő gyermeket intézetben helyezték el, utána a családi pótlék az intézet vezetőjét továbbra is alanyi jogon illette meg, míg ha az ilyen gyermeket a családon belül gondozták, a családi pótlékot a szülő csak jövedelmi, illetve vagyoni rászorultsági alapon igényelhetette. Az Alkotmánybíróság ismét megerősítette azon érvelését, miszerint a családi pótlék rendszerének átalakítása, az alanyi jogú rendszerek rászorultsági alapúvá tétele önmagában nem alkotmányellenes, ha a változtatás bevezetésére megfelelő idő áll rendelkezésre, és az egyes rendelkezések Alkotmányba foglalt szabályt vagy alapjogot nem sértenek. Elismerte ugyanakkor, hogy a tartósan beteg, testi vagy szellemileg fogyatékkal élő gyermeket nevelő családok teherterele nagyobb, mint másoké, ezért az Alkotmánybíróság ezen túlmenően vizsgálta azt is, hogy a korábbi alanyi jogú ellátás helyébe lépő rendelkezések megalkotásakor a jogalkotó figyelemmel volt-e a fogyatékos gyermeket nevelő családok helyzetére a feltételek megállapításánál. Megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a Gst. több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek e gyermekek társadalmi esélyegyenlőtlenségét kívánták kiegyenlíteni, és mivel a jogalkotó a jogszabályi rendelkezések kidolgozásánál figyelemmel volt<sup>155</sup> az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglaltakra, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet e vonatkozásban nem állapított meg.<sup>156</sup>

## Társadalombiztosítási járulék

*Ahogy a társadalombiztosítási és nyugdíj- (egészségbiztosítási) járulék mértéke önmagában nem alkotmányossági kérdés, úgy önmagában a baleseti járulék mértéke sem képez alkotmányossági problémát.*

Szintén a **Gst.** szabályainak vizsgálata során született a 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás rendszerét érintő változtatásokat tekintette át. Az elkülönítések révén a jelen ügyben vizsgált indítványok a **társadalombiztosítási járulék** mértékének és a befizetések után járó ellátásoknak az összefüggéseire irányultak, részben a kötelezően fizetendő járulék mértékének felemelését sérelmezték, részben azt kifogásolták, hogy az általános mértékű járulék fejében egyes csoportok nem, vagy csak

<sup>155</sup> Az Alkotmánybíróság e dilemmát úgy oldotta fel, hogy különválasztotta az intézményi, illetve a családon belüli ellátás természetét, és így az intézmény részére alanyi jogon az intézmény vezetőjének adott családi pótlékot az intézeti finanszírozás egyik módjának tekintette, és bár a családon belüli ellátás elismerten ennél kedvezőlenebb volt, úgy érvelt a testület, hogy mivel az eltérő szabályozás minden intézeti gyermek esetére egyaránt vonatkozik, nem tekinthető diszkriminatívnak, nem vet fel alkotmányossági problémát.

<sup>156</sup> 60/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995. 304.

csökkentett mértékű ellátásra váltak jogosulttá. Az Alkotmánybíróság rámutatott, ahogyan a társadalombiztosítási és nyugdíj- (egészségbiztosítási) járulék mértéke önmagában nem alkotmányossági kérdés, úgy a baleseti járulék mértéke sem képez alkotmányossági problémát. Azonban az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben úgy látta, nem volt tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű oka annak a különbségtételnek, amely révén azonos mérvű járulékfizetés után az érintett személyi kör az ellátásoknak csupán szűkebb körére, baleseti ellátásra és baleseti egészségügyi szolgáltatásra vált jogosulttá. Az Alkotmánybíróság bár a szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó gyakorlatát áttekintve hozta meg a sérelmezett jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességét megállapító döntését – a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatban foglaltakkal összhangban –, itt már hangsúlyosan szerepet kapott az alkotmányos tulajdonvédelmi megközelítés is.<sup>157</sup>

## Baleseti járulék

*Azzal, hogy a jogalkotó mind a jövedelemszerzés, mind pedig a biztosítási jogviszony szempontjából a teljesen különböző csoportba tartozó személyeket a szabályozás tekintetében azonos csoportba tartozóknak minősítette, alkotmányellenes helyzetet teremtett.*

A **Gst.** módosító rendelkezésének további alkotmányossági vizsgálatát az 54/1995. (IX. 15.) AB határozatban folytatta az Alkotmánybíróság. Ebben az ügyben azon indítványi kérelmeket összesítette, amelyek azt sérelmezték, hogy a módosítás a **baleseti járulék** mértékét felemelve a minimális alapját havonta legalább a tárgyév január 1-jén érvényes minimális bér összegében határozta meg, és ez egyaránt vonatkozott a kiegészítő tevékenységet folytató vállalkozókra is.<sup>158</sup> Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció elemét tekintette kiindulópontnak, és a kiegészítő tevékenységet végző vállalkozók sajátos helyzetének értékelésével arra az álláspontra jutott, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezés éppen azáltal valósított meg tiltott diszkriminációt, hogy nem differenciált a különböző helyzetben lévő jogalanyokat illetően. A teljes megélhetési forrást jelentő jövedelemmel rendelkező munkavállalók (ideértve a vállalkozókat is), illetve a kiegészítő jövedelemmel rendelkező vállalkozók között nem tett különbséget, holott az utóbbiak kizárólag megélhetési forrásaik bővítésére, pótlására végzik kiegészítő jövedelemszerzéssel járó tevékenységüket. Azzal tehát, hogy a jogalkotó mind a jövedelemszerzés, mind pedig a biztosítási jogviszony szempontjából a teljesen különböző csoportba tartozó személyeket a szabályozás tekintetében azonos csoportba tartozóknak minősítette, alkotmányellenes helyzetet teremtett.<sup>159</sup>

<sup>157</sup> 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 210.

<sup>158</sup> A baleseti járulék mértéke 10% volt, amelyet a Gst. 1995. július 1-jei hatállyal 44%-ra kívánt felemelni. Azonban az Alkotmánybíróság 45/1995. (VI. 30.) AB határozata révén az alkotmányellenesnek minősített módosító rendelkezés július 1-jével nem lépett hatályba, tehát maradt a 10%-os mérték.

<sup>159</sup> 54/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 245.

## Táppénz, betegszabadság

*A tervezett változtatásnak az érintett törvényi rendelkezésekkel szabályozott módja és mértéke sértette az Alkotmány 13. §-ában deklarált tulajdonvédelmet mint alkotmányos alapjogvédelmet.*

A **Gst. táppénzzel**, illetőleg **betegszabadsággal** kapcsolatos módosító rendelkezései tekintetében az Alkotmánybíróság az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatban megalapozottnak találta azokat az indítványokat, amelyek az ellátások szűkítésére irányuló rendelkezéseket sérelmezték.<sup>160</sup> Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy történetileg a társadalombiztosítási rendszerek elsősorban a keresőképtelenné vált beteg munkavállalók ellátásához kapcsolódtak. E megoldások bizonyos korlátozása, a keresőképtelenség első napjainak idejére eső táppénzfizetési kötelezettségnek a munkáltatókra való áthárítása ismert és alkalmazott technika az európai országok társadalombiztosítási rendszerében, azonban a betegbiztosítás fő funkcióját ez nem érinti, a „táppénzjog” lényegileg és alapvetően mindenütt a társadalombiztosítás keretében lelhető fel, és annak anyagi finanszírozásával nyer fedezetet. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy ezekkel a megoldásokkal szemben a kifogásolt törvényi rendelkezésekben alkalmazott változtatás – nagyságrendjénél fogva – a biztosítottak tekintetében már olyan jogelvonásnak minősül, amely a betegbiztosítás lényegi elemét alkotó táppénzjogot korlátozza oly módon, hogy alkotmányosan garantált társadalombiztosítási – tulajdonosi – pozíciójukat megengedhetetlenül gyengíti. A táppénz összegének 75%-os mértékűre csökkentését mint a társadalombiztosítás ilyen arányú szolgáltatás-csökkentését alkotmányosan aránytalan tulajdonkorlátozásnak minősítette az Alkotmánybíróság. Bár elismerte a testület, hogy a társadalombiztosítási rendszer működőképessége és az állam mögöttes helyállásának fokozott megnehezülése a tulajdon alkotmányos korlátozását megalapozó közérdeknek tekintendő, megállapította, hogy a tervezett változtatásnak az érintett törvényi rendelkezésekkel szabályozott módja és mértéke sérti az Alkotmány 13. §-ában deklarált tulajdonvédelmet mint alkotmányos alapjogvédelmet, ezért a sérelmezett rendelkezéseket alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.<sup>161</sup>

<sup>160</sup> A korábbi szabályozás értelmében a munkavállalót naptári évenként tíz munkanap betegszabadság illette meg. A módosítás értelmében a betegszabadság naptári évenként huszonöt munkanap lett volna úgy, hogy az első öt napjára díjazás nem járt volna, de a munkavállaló a rendes szabadság terhére kérhette volna, hogy a munkáltató e napokra adjon szabadságot. A táppénz összegét a távolléti díj 75%-ára csökkentették.

<sup>161</sup> 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 260. A határozat érdekessége, hogy a szociális biztonsághoz való jogot szinte nem is érintve, közvetlenül a tulajdon alkotmányos védelméből vezette le az alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság.



Vákát oldal

## Munkanélküli-segély

*A szabályozás nem sértette az Alkotmány 70/E. §-ában biztosított szociális biztonsághoz és létminimumhoz való alkotmányos jogokat, mivel nem általában zárta ki az ellátásból a panaszolt kört, csak bizonyos meghatározott juttatás feltételeit nevesítette, amikor az előnyudíjra való jogosultság feltételeit szabályozta.*

Az Alkotmánybíróság a 659/B/1995. AB határozatban a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosítására irányuló jogszabályi rendelkezéseket sérelmező indítvány alapján járt el. Azonban mintegy felvezetésként rögzítette, hogy az **előnyudíj** helyett a **nyugdíj előtti munkanélküli-segély** intézményének bevezetésére vonatkozó szabályozást külön törvény által megállapított hatállyal egy későbbi időpontban kívánta a jogalkotó életbe léptetni. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor még hatályban lévő jogszabályi rendelkezéseket vonta alkotmányossági vizsgálat alá. Ennek alapvető két pillére a diszkriminációtilalom, illetve a szociális biztonsághoz való jogból eredő intézményvédelmi és működtetési kötelezettség volt. Az érdemi vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az akkor hatályos törvényi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány nem megalapozott. Hangsúlyozta a testület, hogy a szociális biztonságot veszélyeztető munkanélküliség ellensúlyozására az Alkotmányból folyó állami feladat az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére szóló ellátásról való gondoskodás. Ezt több, a törvényben szabályozott ellátási forma is szolgálta, amelyeknek megvoltak a jogosultsági feltételeik. Ezeknek részletes szabályozása a jogalkotó feladata volt, mégpedig oly módon, hogy az ellátás igénybevételi feltételeinek meghatározásánál széles körben mérlegelési jogkör illette meg a társadalom gazdasági és szociális helyzetére tekintettel. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált szabályozás nem tartalmazott olyan különbségtételt, amely az Alkotmány 70/A. §-ába ütközött volna, így alkotmányellenes diszkriminációt nem eredményezett. Ugyancsak nem sértette az Alkotmány 70/E. §-ában biztosított szociális biztonsághoz és létminimumhoz<sup>162</sup> való alkotmányos jogokat, mivel nem általában zárta ki az ellátásból a panaszolt kört, csak bizonyos meghatározott juttatás feltételeit nevesítette, amikor az előnyudíjra való jogosultság feltételeit szabályozta.<sup>163</sup>

<sup>162</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatában időről időre felbukkant a szociális jogok körét illetően a létminimum alkotmányos szintű meghatározására törekvés. E határozatban is erre látunk kísérletet, bár ennek érdemi kifejtése, konkrét meghatározása értelemszerűen meghaladta volna a jelen határozat kereteit.

<sup>163</sup> 659/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 537.

## Korengedményes nyugdíj

*Alkotmányellenes volt az a szabályozás, amely a korengedményes nyugdíjazáshoz a szakszervezet egyetértését írta elő.*

Bár nem a szociális jogok alkotmányossági tartalmának kibontását tartalmazó döntése az Alkotmánybíróságnak a 11/1996. (III. 13.) AB határozat, mint kortörténeti érdekesség mindenképpen megemlítendő. E határozatában ugyanis az Alkotmánybíróság a **korengedményes nyugdíjazás** feltételrendszerét vizsgálva alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette azt az előírást, amelynek értelmében ahhoz, hogy a munkavállaló korengedményes nyugdíjba vonulhasson, a szakszervezet egyetértése szükséges.<sup>164</sup> Az indítványozó álláspontja szerint ez a szabályozás, amely a megállapodás feltételül a munkavállalók helyi érdekképviselői szervének egyetértését írta elő, az Alkotmány 4. §-ába ütközött azzal, hogy a jog gyakorlása nem a munkavállaló érdekét segítette elő, és az Alkotmány 35. § (2) bekezdésével is ellentétes volt. Az Alkotmánybíróság – visszautalva egyik korai határozatára<sup>165</sup> – leszögezte, hogy a szakszervezetek kitüntetett szerepet játszottak a gazdasági érdekek védelme, valamint a sztrájkjog gyakorlása terén, és e funkciójuk közvetlenül kapcsolódott az Alkotmány preambulumban szereplő szociális piacgazdaság megvalósulásához, ennyiben a szakszervezetek léte és működése a tagok magánérdekein túlmutató közérdeket is szolgált. Azonban az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsa úgy vélte, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének sérelme következett be azáltal, hogy nem volt kizárható a szakszervezet egyetértési jogának a dolgozó kifejezett akarata ellenére való gyakorlása. A testület kiemelte, hogy az egyéni rendelkezési jog megsértésének lehetőségét önmagában az sem küszöbölte ki, hogy az egyetértési jog gyakorlásának (elvileg) a dolgozó érdekében kellett történnie, hiszen a szakszervezet csak vélelmezhetette az egyes dolgozók érdekeit.<sup>166</sup>

## Nemzeti helytállásért pótlék

*Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan volt, mivel a sérelmezett jogszabályi rendelkezés a „szociális ellátás” kifejezést gyűjtőfogalomként használta, e minősítésnek más jogszabályra, így a járadék emelésére kihatása nem volt.*

A 234/I/1996. AB elnöki végzés szintén mint érdekesség érdemel említést. Az utólagos normakontrollra irányuló indítvány azt sérelmezte, hogy a **nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék** bevezetéséről szóló jogszabály<sup>167</sup> mellékletében a hadigondozotti pénzellátásokat

<sup>164</sup> A korengedményes nyugdíjazásról szóló 5/1990. (I. 18.) MT rendelet 1. § (1) bekezdésének „– a munkavállalók helyi érdekképviselői szervének az egyetértésével –” mondatrészét semmisítette meg a testület – alkotmányellenesség címén – a határozat közzétételének napjára visszamenőleges hatállyal.

<sup>165</sup> 24/1990. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1990. 118.

<sup>166</sup> 11/1996. (III. 13.) AB határozat, ABH 1996. 238. Az egyes konkrét szociális ellátások alkotmányosságának vizsgálata terén kissé szokatlannak tűnik az alkotmányellenességnek közvetlenül az emberi méltóság sérelméből való levezetése – és a testület a későbbi határozatokban sem alkalmazta ezt széles körben.

<sup>167</sup> Lásd: a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló 173/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet és annak 2. számú melléklete.

rendszeres szociális ellátásnak minősítette, ellentétben a hadigondozásról szóló törvényi szabályozással,<sup>168</sup> és ez sértette az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, amely szerint a kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az indítványozó érvelése szerint a rendelkezés azáltal vált alkotmányellenessé, hogy a jogalkotó felhatalmazta a kormányt, hogy a nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások emelését rendeletben szabályozza, holott a törvényi szabályozás értelmében a hadirokkantat megillető havi rendszeres járadék (pénzellátás) legkisebb összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százalékban kifejezett mértéke volt. Az Alkotmánybíróság elnöke szerint az indítvány nyilvánvalóan alaptalan volt, mivel a sérelmezett jogszabályi rendelkezés a „szociális ellátás” kifejezést gyűjtőfogalomként használta, e minősítésnek más jogszabályra, így a járadék emelésére kihatása nem volt, ezért az indítványt mint nyilvánvalóan alaptalant utasította el.<sup>169</sup>

## Nyugdíj alapját képező jövedelem

*A depresszió a vegyes rendszerű társadalombiztosításon belül alapvetően a szociális vonatkozás kifejeződése volt, de tükrözte azt is, hogy a mindenkori hatályos rendszer-finanszírozási lehetősége erősen korlátozott.*

Noha az ügyszám szerint a korai határozatok között lenne a helye, az Alkotmánybíróság csak 1996-ban hozta meg a 990/B/1991. AB határozatot, amelyben elutasította azokat az indítványokat, amelyek a **társadalombiztosítási** joganyag azon szabályait sérelmezték, amelyek lehetővé tették meghatározott összeghatár felett a nyugdíj alapját képező átlagkereset korlátozott mértékű beszámítását. Az indítványozók szerint e rendelkezés sértette az állampolgárok szociális biztonsághoz való jogát, diszkriminációt valósított meg, illetve a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemre való jog elvébe ütközött. Egyes indítványozók a támadott rendelkezést a jogállamiság elvébe ütközőnek is tartották, mert az a közterhek és a juttatások között aránytalanságot teremtett.

Az Alkotmánybíróság kiindulópontként rögzítette, hogy a támadott rendelkezés nem piaci típusú újraelosztást valósított meg a biztosítottak között. Az a jövedelemrész, amely után járulékot kellett fizetni, de a nyugdíj alapját képező keresetbe nem számított bele, a biztosítási közösségbe tartozó biztosítottaknak vagy azok hozzátartozóinak olyan ellátások finanszírozására szolgált, amelyeket teljes terjedelmükben nem támasztottak és nem támaszthatnak alá járulékok. Az Alkotmánybíróság kitért arra, hogy a törvény alapelvei szerint a társadalombiztosítás által nyújtott anyagi ellátások a végzett munkához, illetőleg a szociális biztonság követelményeihez igazodnak. Ennek megfelelően az ellátások megállapításakor a járulékarányosság és a rászorultság elvének is érvényesülnie kellett. A sérelmezett számítási módot illetően pedig az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a depresszió

<sup>168</sup> Lásd: a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény.

<sup>169</sup> 234/I/1996. AB elnöki végzés, ABH 1996. 948. A döntés azért bír jelentőséggel, mert jól látható, hogy a szociális ellátások körét illetően milyen széles körben vetődhetnek fel – a szociális biztonság alkotmányos megítéléséhez közvetlenül nem kapcsolható – alkotmányossági kérdések, amelyek ugyanakkor végső soron az egyes szociális ellátásokat illetően az állammal szemben megfogalmazott intézményfenntartási kötelezettségre kihatással bírnak.

a vegyes rendszerű társadalombiztosításon belül alapvetően a szociális vonatkozás kifejeződése, de tükrözi azt is, hogy a mindenkori hatályos rendszer finanszírozási lehetősége erősen korlátozott. A degresszió alkalmazása során a jogalkotónak körültekintően kell eljárnia annak érdekében, hogy a szociális biztonsághoz való jog érvényre juttatásával ne korlátozza aránytalanul és önkényesen a biztosítás útján szerzett jogok érvényesülését. Megerősítette a testület, hogy a két elosztási elv egyidejű érvényesítését nem tekintette alkotmányossági kérdésnek, mivel a szabályozási megoldások kifejezésre juttatták a társadalombiztosítás biztosítási jellegét, azaz garantálták a nyugellátások járulékarányosságát. Ugyanakkor rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy a nyugellátások járulékarányosságát a társadalombiztosítási rendszeren belül több jogintézmény is korlátozta, és ezek egyike volt csak a degresszió,<sup>170</sup> viszont – mivel egy jogi megoldás alkotmányosságának vizsgálatáról volt szó – nem volt figyelmen kívül hagyható a rendszer többi eleme sem.

A határozat tehát egyértelműen kimondta, hogy önmagában a degresszió nem volt alkotmányellenes. A diszkriminációt állító indítványrészek tekintetében pedig az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szabályozási koncepción belül nem volt eltérő rendelkezés az összehatárnál kevesebb, illetve több átlagkeresettel rendelkező személyek között, tehát diszkrimináció nem valósult meg.

Ugyanakkor az összefüggés hiányát állapította meg a testület a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való alkotmányos jog és a nyugdíj alapjául szolgáló átlagkereset kiszámításának szabályai között, mivel a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog alkotmányos követelménye nem sérült azáltal, hogy a megállapított nyugdíjösszeg – figyelemmel a szociális biztonsághoz való jogra is – nem teljes mértékben tükrözte a kereseti arányokat. A szociális biztonsághoz való jog tekintetében pedig azt az álláspontot foglalta el a testület, hogy abból nem eredeztethető olyan állami kötelezettség, amely szerint csupán a befizetésarányos juttatásokat nyújtó társadalombiztosítási rendszer tekinthető alkotmányosnak mindaddig, amíg az ellátások nem válnak szociálissegély-típusúakká, illetve nem veszélyeztetik a nyugellátásra jogosultak szociális biztonságát.<sup>171</sup>

## Özvegyi nyugdíj

*Az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével kell megvalósítani. Nem alkotmányos követelmény tehát, hogy a szociális biztonságot kizárólag a társadalombiztosítási intézményrendszer biztosítsa.*

Az özvegyi nyugdíj feltételrendszerét sérelmező indítványokat egyesített eljárásban elbírálvá hozta meg az Alkotmánybíróság a 874/B/1994. AB határozatát, amelyben áttekintve az **özvegyi nyugdíj** típusait megállapította, hogy annak mindkét formájában fellelhetők a társadalombiztosítási szolgáltatáshoz kapcsolódó biztosítási és szolidaritási elemek. Minthogy az özvegyi nyugdíjat az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jog

<sup>170</sup> Itt főként a nyugdíjminimum intézményére, a biztosítási összeg maximálására, valamint az alacsonyabb összegű nyugellátások kedvezőbb mértékű reálérték-megővásának (emelésének) jogi normáira utalt a testület.

<sup>171</sup> 990/B/1991. AB határozat, ABH 1996. 375.

egyik összetevőjének tekintette, a jogosultság feltételeinek alkotmányosságát illetően azt vizsgálta, hogy a hasonló jellemzőkkel elhatárolható jogosulti körön belül a feltételek eltérő meghatározása nem önkényesen történt-e. A diszkriminációt azonban nem látta megvalósulni az Alkotmánybíróság, mivel bár az özevgyi nyugdíj egyes típusait eltérő feltételekkel<sup>172</sup> szabályozták, az azonos csoportok tekintetében a szabályozás egységesnek volt tekinthető. Kitért az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jog kérdésére is, megerősítve, hogy az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével kell megvalósítani. Nem alkotmányos követelmény tehát, hogy a szociális biztonságot kizárólag a társadalombiztosítási intézményrendszer biztosítsa.<sup>173</sup> Összességében tehát a diszkrimináció és a szociális ellátások komplex rendszerének mivoltára építette a testület az alkotmányossági vizsgálatot.<sup>174</sup>

## Alapjogok ütközése

*A klasszikus szabadságjogok nem élveznek eleve elsőbbséget a szociális jogokkal vagy az államnak más, nem klasszikus jogokból folyó kötelezettségeivel szemben, ütközésük esetén mindenképpen figyelemmel kell lenni azok sajátosságaira.*

Kiemelt figyelmet érdemel a Legfelsőbb Bíróság elnökének alkotmányértelmezésre irányuló kezdeményezése<sup>175</sup> alapján született 21/1996. (V. 17.) AB határozat. Bár nem a szociális biztonsághoz való jog tartalmát érintő kérdéstről volt szó, elvi jelentőségű megállapítást tett a testület az alapjogok ütközése esetén az alkotmányossági probléma elbírálását illetően figyelembe veendő szempontokról. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy **két alapjog ütközését** eleve nem lehet általánosságban elbírálni, ugyanakkor felvetődhet az a kérdés, hogy van-e köztük olyan hierarchikus viszony vagy a természetükben rejlő különbség, amely az elbíráláshoz általános keretet ad. A konkrét ügyet illetően az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadsága tekintetében fogalmazta meg, hogy **a klasszikus szabadságjogok nem élveznek eleve elsőbbséget a szociális jogokkal vagy az államnak más, nem**

<sup>172</sup> Az ideiglenes özevgyi nyugdíj esetén inkább az elhunyt társadalombiztosítási jogviszonya (azaz a biztosítási elem) dominált, az állandó özevgyi nyugdíj esetében pedig a jogosult személyes körülményei voltak túlsúlyban, azaz a szolidaritási elem kapott nagyobb hangsúlyt, és ez ma sincs másképp.

<sup>173</sup> Ez nem teljesen áll összhangban azokkal a korábbi határozatokkal, amelyekben az Alkotmánybíróság az egyes konkrét ellátások esetében mondta ki, hogy a társadalombiztosítási rendszer egészét kell vizsgálni, tehát azon belül esetleg más ellátási forma is adhatja a szociális biztonság megvalósításához szükséges ellátást. Itt a társadalombiztosításon kívüli ellátásokat, sőt egyéb jogi megoldásokat is e körbe sorolt a testület. Olyannyira komplexen kezelve a kérdést, hogy még azt is megjegyezte: az indítványozó nem hozott fel olyan érvet, amely azt valószínűsítette volna, hogy az ideiglenes özevgyi nyugdíjban részesülő személy az egyéb szociális ellátásokból nem részesülhetett.

<sup>174</sup> 874/B/1994. AB határozat, ABH 1996. 490.

<sup>175</sup> Ezen ügy alapjául szolgáló konkrét probléma a gyermekek alapjogai korlátozhatóságának kérdése volt, mégpedig arra irányulóan, hogy adott esetben tagjai lehetnek-e olyan egyesületnek, amely károsan befolyásolhatja fejlődésüket.

**klasszikus jogokból folyó kötelezettségeivel szemben, ütközésük esetén mindenképpen figyelemmel kell lenni azok sajátosságaira.**<sup>176</sup>

## Jövedelempótló támogatás

*A szociális biztonsághoz való jog nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig garanciát az életszínvonal csökkenése ellen.*

Az 1419/B/1995. AB határozatban a Gst. által módosított **jövedelempótló támogatás** feltételrendszerét sérelmezte az indítványozó, mivel álláspontja szerint a felsőfokú és középfokú végzettséggel rendelkező munkanélküliek foglalkoztatása nem volt intézményesen biztosítva. Az alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy sem az Alkotmány 70/A., sem 70/E. §-ába nem ütközött a szabályozás. A szociális biztonság kérdését illetően a korábbi gyakorlat által kidolgozott elemeket alkalmazta, így az intézményműködtetési kötelezettséget, a jogalkotó szabadságát az egyes ellátási formák feltételrendszerének meghatározását illetően, valamint azt, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig garanciát az életszínvonal csökkenése ellen.<sup>177</sup>

## Utazási kedvezmények

*A mentességek és kedvezmények meghatározása terén a jogalkotót megillető széles mérlegelési jogkör lehetőséget ad arra, hogy figyelemmel legyen bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogra, érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, gazdaságpolitikai, szociálpolitikai vagy egyéb célkitűzéseket.*

A közforgalmú személyszállítási **utazási kedvezményekről** szóló szabályozás ellen érkezett indítványt az 1419/B/1995. AB határozatban elutasította a testület. Álláspontja kialakításakor a jogforrási szinthez igazodóan abból indult ki, hogy a kormánynak az Alkotmányban rögzített feladatkörébe tartozik a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerének meghatározása, illetve az ellátás anyagi fedezetéről való gondoskodás. Tehát önálló feladatkörében határozta meg a sérelmezett szabályozást, amelyet így a továbbiakban az Alkotmánybíróság a diszkrimináció aspektusában vizsgált, és ennek eredményeként megállapította, hogy a vizsgált esetben ilyen különbségtétel nem volt felismerhető. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a mentességek és kedvezmények meghatározása terén a jogalkotót megillető széles mérlegelési jogkör lehetőséget ad arra, hogy figyelemmel legyen bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogra (például az egészséges környezethez

<sup>176</sup> 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996. 74. E határozat azért is kiemelt jelentőséggel bír, mert bár nem kategorikus állásfoglalás keretében, de jelezte, hogy a szociális biztonsághoz való jog ugyan nem alapvető jog, más alapjoggal (vagy alapvető joggal) való ütközése esetén önálló szereppel bír, kvázi alapjogi rangban kezelendő.

<sup>177</sup> 1419/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 592.

vagy a szociális biztonsághoz való jogra), érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, gazdaságpolitikai, szociálpolitikai vagy egyéb célkitűzéseket.<sup>178</sup>

## Nyugdíjak értékállósága

*Az Alkotmányból nem volt levezethető az emelés mértékére vonatkozó kötelezető előírás, ahogyan az sem, hogy az államnak a nyugdíjakat arányosan kellett volna emelnie.*

Az 1067/B/1993. AB határozatban a mulasztás megállapítására irányuló indítványt, amely a **nyugdíjak értékállóságának** hiányát sérelmezte, az Alkotmánybíróság elutasította. A testület visszautalva korábbi határozataira<sup>179</sup> úgy érvelt, hogy az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik, hogy az állampolgároknak alkotmányos joguk volna az életszínvonal megőrzésére, illetőleg a nyugdíjak közötti arányok fenntartására. A nyugdíjak és egyéb juttatások, járadékok emelésének mértéke alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének, a társadalombiztosítás állapotának, az érdekérvényesítést szolgáló intézményeknek és számos egyéb tényezőnek a függvénye. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmányból nem volt levezethető az emelés mértékére vonatkozó kötelezető előírás, ahogyan az sem, hogy az államnak a nyugdíjakat arányosan kellett volna emelnie. Ugyanakkor kitért a testület a nyugdíjemelések terén jelen lévő pozitív diszkriminációra mint amely kifejezetten összhangban állt az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében, illetve a 70/E. §-ban foglaltakkal. Ez utóbbi tekintetében külön is kiemelte a testület, hogy a szociális biztonsághoz való jog a megélhetéshez szükséges ellátási jogosultságot nevesítette, amely nem azonosítható az életszínvonal megőrzésével, hanem – összefüggésben az Alkotmány 17. §-ával – a szociális ellátásra vonatkozó állami kötelezettséget emelte alkotmányos tétellé. Sőt abban az esetben, ha a nyugdíjak reálértéke a nagyarányú infláció miatt vagy bármilyen más okból csökkenne, az állam köteles lenne a társadalombiztosítást a változáshoz igazítani, hogy a nyugdíjasok ellátáshoz való jogát megfelelően teljesítse, azonban a negatív gazdasági tényezők kötelező kompenzálása a nyugellátások emelése során az Alkotmányból nem vezethető le. Végeredményben az Alkotmánybíróság arra jutott, hogy alkotmányellenes mulasztás nem volt megállapítható amiatt, hogy a törvényhozó a sérelmezett szabályozással összefüggésben a régebben megállapított nyugdíjak esetében külön kedvezményekről nem rendelkezett.<sup>180</sup>

<sup>178</sup> 1482/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 602. Az alapul szolgáló ügyben a kedvezményre jogosultak körének meghatározása volt az indítvány alapja.

<sup>179</sup> Lásd: 26/1993. (IV. 29.) AB határozatban (ABH 1993. 196.) foglaltakat.

<sup>180</sup> 1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996. 446. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a régebben megállapított nyugdíjak esetében az időközben a gazdasági életben jelentős tényezővé vált inflációt nem értékelték releváns szempontként.



## Táppénz

*A jogintézmény már korábban is szerepelt a joganyagban, a munkáltatói táppénz-hozzájárulást illetően pedig annak arányait úgy tekintette, hogy nem volt megterhelőnek tekinthető.*

Az Alkotmánybíróság a **táppénz** szabályainak módosítását sérelmező indítványokat – egyesített eljárásban – a 38/1996. (IX. 25.) AB határozatban elutasította. Az alkotmányossági probléma nem volt előzmény nélküli, hiszen a Gst. által tervezett betegszabadság-növelés és a táppénzfedezethez való munkáltatói hozzájárulás mértékének növelése 1995-ben már szerepelt az Alkotmánybíróság előtt.<sup>181</sup> Az indítványozók hivatkoztak a Gst. tárgyában született határozatokra, amelyeket az Alkotmánybíróság is felidézett, azonban – bár arra hivatkozott, hogy a korábbi logika mentén haladva alakította ki a jelen ügyben is az álláspontját – a módosító rendelkezéseket nem találta alkotmányellenesnek. A betegszabadság növelése tekintetében úgy érvelt a testület, hogy a jogintézmény már korábban is szerepelt a joganyagban, a munkáltatói táppénz-hozzájárulást illetően pedig annak arányait úgy tekintette, hogy nem volt megterhelőnek tekinthető, és a jogalkotó a járulékok mértékének csökkentésével ellentételezte. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint végeredményben az ellátásra jogosultak szociális biztonságát a törvénymódosítások lényegesen nem veszélyeztették, szerzett jogaikban és társadalombiztosítási-tulajdonosi pozíciójukban nem történt érdemi változás. Tévesnek minősítette ezért az indítványozóknak azt az álláspontját, miszerint a sérelmezett szabályok sértették a tulajdonhoz, a szociális biztonsághoz való alkotmányos jogot, a módosított rendelkezések ugyanis alkotmányos jogsérelmet nem jelentettek. Az Alkotmánybíróság további érvelése szerint, mivel a törvénymódosítások nem valósítottak meg jogelvonást, a tulajdonvédelem és az ellátáshoz való alkotmányos jog sérelme sem következett be, így tehát a szerzett és alkotmányosan már védett jogok elvonására sem került sor.<sup>182</sup>

## Lakás

*A lakástulajdon és a lakásbérlet feltételeinek szabályozása alapvetően szociális jellegű kérdéseket is felvetet.*

1996-ban négy alkalommal is szerepelt az Alkotmánybíróság előtt a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó törvényi szabályozás.<sup>183</sup>

<sup>181</sup> Lásd: 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 260.

<sup>182</sup> 38/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996. 126. A társadalom körében nagy csalódást váltott ki a határozat, mivel sokan úgy vélték, hogy a jogalkotó figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtetteket. A döntés eklatáns példája annak, hogy az alig egy évvel korábban született határozat alapjául szolgáló tényállás és a jelen ügybeni tényállás azonossága csak látszólag állt fenn, és ez az ügy lehet egyik bizonyítéka annak, hogy az Alkotmánybíróság nem tekinthető precedensbíróságnak.

<sup>183</sup> Lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 383., valamint 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994. 316. Ezzel a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 50. §-át vizsgálta az Alkotmánybíróság.

Az 1138/B/1995. AB határozattal elutasított indítványok mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányultak, mivel az indítványozók úgy vélték, hogy azzal, hogy a törvényhozó az önkormányzatok tulajdonában álló **bérlakások elajándékozása** esetére nem kötötte ki a bérlők hozzájáruló nyilatkozatát, nem biztosította a bérlői jogoknak mint a tulajdonjoghoz hasonló vagyoni értékű jogoknak az alkotmányos védelmét. A határozat indokolása nem a szociális biztonsághoz való jog, hanem az alkotmányos tulajdonvédelem talajáról kiindulva vizsgálta a kérdést. Azonban mindenképpen kiemelendő, hogy a lakástulajdon és a lakásbérlet feltételeinek szabályozását alapvetően szociális kérdésként könyvelte el.<sup>184</sup> A konkrét ügyet végül úgy ítélte meg a testület, hogy nem valósult meg alkotmányellenesség, sőt úgy vélte, hogy ez a – törvényben eredetileg sem szereplő – kitétel indokolatlanul épített volna be további korlátozást az önkormányzati tulajdont illetően.<sup>185</sup>

Szintén a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó törvényi szabályozás volt a tárgya az 1232/B/1995. AB határozattal elbírált ügynek, amelyben már konkrétan a **lakásbérlet** szociális jellege is szerepet kapott annyiban, hogy az önkormányzati tulajdonú lakásokra vonatkozó bérleti jogviszonyokat szabályozó önkormányzati rendeletek alkotmányosságának megítélésekor az Alkotmánybíróság álláspontja értelmében nem csupán piaci szempontokat kell szem előtt tartani, hanem a szociális és helyi szempontokat is. Ez esetben tehát a szociális biztonsághoz való jog az önkormányzathoz való jog által közvetítve, a tisztán piacgazdasági elveket árnyaló tényezőként jelent meg. Erre tekintettel utasította el az indítványt az Alkotmánybíróság, érvelése szerint ugyanis az önkormányzatok tulajdonosi joggyakorlásának részét képező lakásbérleti jogviszonyok szabályozása az önkormányzatok feladatköréből eredően helyi önkormányzati feladat volt, és a helyi szociális szempontok érvényesítése is e körbe tartozott.<sup>186</sup>

A 20/1996. (V. 10.) AB határozatban egy önkormányzati rendelet<sup>187</sup> kapcsán ismét a **lakások bérleti díjának** szabályozását vonta alkotmányossági vizsgálat alá a testület. A kétségtelenül szociális vonzatú kérdés vizsgálatakor – tekintettel a jogforrási szintre – a háromtagú tanácsban eljáró Alkotmánybíróság elsősorban azt vizsgálta, hogy az önkormányzati rendelet nem ütközött-e magasabb szintű joganyagba. Éppen ezért az az indítványi elem, amely annak alkotmányossági vizsgálatára irányult, hogy a lakbérek csökkentése bizonyos esetekben a bérlők szociális helyzetére tekintettel is történhet, nem kapott különösebb szerepet, hanem arra tekintettel nyilvánította alkotmányellenesnek a sérelmezett jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság, hogy bár a lakástörvény lehetőséget adott a mérlegetésre, a sérelmezett önkormányzati rendeletben nem szabályozták kellőképpen a mérlegetési jogkör gyakorlásának feltételrendszerét.<sup>188</sup>

A 47/1996. (X. 22.) AB határozatban ugyancsak a **lakások** – ezen belül is az önkormányzati tulajdonú lakások – bérleti jogviszonyának feltételeit, illetve az ezt szabályozó

<sup>184</sup> A lakás mint a szociális biztonsághoz való jognak egyik jelentős eleme időről időre feltűnt az Alkotmánybíróság előtt, önállóan a lakhatáshoz való jog a – már említett – 42/2000. (XI. 8.) AB határozattal elbírált (ABH 2000. 329.) 5/G/1998. számú ügyben szerepelt.

<sup>185</sup> 1138/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 554.

<sup>186</sup> 1232/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 565.

<sup>187</sup> Eger Megyei Jogú Város Önkormányzatának az önkormányzati és egyéb tulajdonban lévő lakások bérleti díjáról és a külön szolgáltatások díjáról, továbbá a lakbértámogatás rendjéről szóló 32/1994. (XI. 1.) rendelete 5. § (1) bekezdésének d) pontját találta alkotmányellenesnek és semmisítette meg az Alkotmánybíróság.

<sup>188</sup> 20/1996. (V. 10.) AB határozat, ABH 1996. 259.

önkormányzati rendeletet<sup>189</sup> vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az alkotmányossági problémát az Alkotmánybírósághoz forduló közigazgatási hivatal vezetője abban látta, hogy a kifogásolt önkormányzati rendelet felhatalmazás hiányában, tehát törvénytörő módon írta elő az önkormányzati tulajdonban lévő lakások bérbeadása feltételeként igénylési letét megfizetését, valamint hogy a szociális bérlakást igénylők közül csak az adott városban 10 éves munkaviszonnyal vagy legalább 10 éves (állandó vagy ideiglenes) bejelentett és tényleges ottlakással rendelkezőket lehetett felvenni a bérbeadási névjegyzékbe. Az Alkotmánybíróság az önkormányzati törvény, valamint a lakástörvény tükrében vizsgálta az önkormányzati rendelet által megállapított feltételrendszert, azonban a szociális szempontok is szerepet kaptak döntése kialakításakor. Megállapította a háromtagú tanács, hogy a kifogásolt rendelkezések olyan körülményeket is megjelöltek a szociális helyzet alapján való bérbeadás feltételeként, amelyek nem szolgálhattak a leendő bérlő szociális bérlakásra való rászorultságának alátámasztására, illetve nem tekinthetők a szociális helyzet összetevőinek. Ugyanakkor a bérbeadást 10 éves munkaviszonyhoz kötő előírás kizárta a – szociális helyzetük alapján – figyelembe vehető személyek köréből a munkanélkülieket, a megbízások jogviszonyban állókat, valamint az egyéni vállalkozókat. A diszkrimináció kimondására végül nem került sor, mivel a testület a sérelmezett rendelkezéseket a törvényen való túlterjeszkedésre tekintettel semmisítette meg.<sup>190</sup>

## Megváltozott munkaképességű dolgozók

*A sérelmezett szabályozásban foglalt keresetkiegészítés és az átmeneti keresetkiegészítés nem tartozott a társadalombiztosítási ellátások körébe. Bár az ellátás megállapítását és folyósítását a társadalombiztosítás igazgatási szervei végezték, az ellátás nem minősült sem betegségi (illetve anyasági) ellátásnak, sem nyugellátásnak, sem baleseti ellátásnak.*

Az Alkotmánybíróság működésének történeti áttekintését illetően több szempontból is kuriózumnak tekinthető az 1866/B/1991. AB határozat, amely az ügy érkezését tekintve a korai esetek között kellene, hogy szerepeljen, a döntés azonban csak 1996-ban született meg. Az ügy tárgya alapvetően a szociális ellátást érintette, hiszen a **megváltozott munkaképességű dolgozók** részére járó ellátások szabályainak<sup>191</sup> a társadalombiztosítási törvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányult. A háromtagú tanács az indítványt azzal az érveléssel utasította el, hogy a sérelmezett szabályozásban foglalt keresetkiegészítés és az átmeneti keresetkiegészítés nem tartozott a társadalombiztosítási ellátások körébe. Bár az ellátás megállapítását és folyósítását a társadalombiztosítás igazgatási szervei végezték, az ellátás nem minősült sem betegségi (illetve anyasági) ellátásnak, sem nyugellátásnak, sem baleseti ellátásnak. Abból, hogy az ellátások megállapítására, folyósítására és adott esetben a felelősségi szabályokra a társadalombiztosítás szabályait kellett megfelelően alkalmazni, az Alkotmánybíróság megállapítása szerint még nem következett, hogy ezek az ellátások

<sup>189</sup> Békés Város Önkormányzatának az önkormányzati lakások bérletéről szóló 3/1994. (II. 11.) rendelete.

<sup>190</sup> 47/1996. (X. 22.) AB határozat, ABH 1996. 328.

<sup>191</sup> Lásd: a megváltozott munkaképességű dolgozók részére járó keresetkiegészítés, átmeneti járadék, rendszeres szociális járadék megállapításáról és folyósításáról szóló 3/1983. (XI. 15.) SZOT számú szabályzat.

társadalombiztosítási ellátások lettek volna. A háromtagú tanács kifejtette, hogy a törvény által meghatározott megtérítési szabályokkal való ellentétes rendeleti szabályozás csak akkor vezetett volna alkotmányellenességhez, ha a szabályozás társadalombiztosítási ellátásra vonatkozott volna, így azonban a törvénytől eltérő rendeleti szabályozás nem jelentette a jogszabályi hierarchia alkotmányos rendjének sérelmét.<sup>192</sup>

## Nyugdíj-kiegészítés emelése

*Az egyes személyes szabadságot korlátozó intézkedésekkel, valamint a semmissé nyilvánított elítéléssel összefüggésben járó emelés (úgynevezett politikai rehabilitációs emelés) nem tartozott a társadalombiztosítási alapok által finanszírozott kiadások körébe, tehát diszkrimináció nem valósult meg.*

A 778/B/1996. AB határozattal az Alkotmánybíróság egy a **nyugdíj-kiegészítés emelésének** szabályozását<sup>193</sup> sérelmező indítványt utasított el. Az indítványozó – aki kárpótlásként nyugdíj-kiegészítést kapott, mert több mint egy évig munkaszolgálatos volt – hátrányos megkülönböztetésnek tartotta, hogy a kárpótlásként kapott pótlékot a rendes nyugdíjtól elkülönítve kezelték. Az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötve a diszkrimináció kérdéskörében folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot, és egy korábbi,<sup>194</sup> hasonló tárgykörben született határozatában kialakított álláspontjához hűen itt is arra jutott, hogy mivel az egyes személyes szabadságot korlátozó intézkedésekkel, valamint a semmissé nyilvánított elítéléssel összefüggésben járó emelés (ún. politikai rehabilitációs emelés) nem tartozott a társadalombiztosítási alapok által finanszírozott kiadások körébe, diszkrimináció nem valósult meg.<sup>195</sup>

## Társadalombiztosítási jogviszony

*Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéséből nem következett jogalkotói kötelezettség arra vonatkozóan, hogy az előzetes letartóztatásban lévők és a szabadságvesztés büntetésüket töltők szociális biztonságát a társadalombiztosítás rendszerén belül kellett volna rendezni.*

<sup>192</sup> 1866/B/1991. AB határozat, ABH 1996. 661. A testület úgy foglalt állást a szociális jellegű ellátásokat illetően, hogy a szociális biztonsághoz való jog még érintőlegesen sem szerepelt az indokolásban. További érdekessége az ügynek, hogy 1984. július 1-jéig a Szakszervezetek Országos Tanácsának (SZOT) jogalkotási joga volt a társadalombiztosítással kapcsolatosan. Ezt a társadalombiztosítás szervezetéről és irányításáról szóló 1984. évi 5. tvr. 8. §-a úgy szüntette meg, hogy az eddig az időpontig kiadott SZOT-szabályzatok hatályának és érvényességének érintése nélkül az e tárgyú jogalkotás jogával a minisztertanács illetékes tagját ruházta fel. Az ekkor még hatályban volt SZOT-szabályzatok tehát a jogforrási hierarchiában a kormány tagjainak rendeleteivel álltak egy sorban.

<sup>193</sup> Lásd: a nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások emeléséről szóló 91/1995. (VIII. 4.) Korm. rendelet 2. §-a.

<sup>194</sup> Lásd: 1866/B/1991. AB határozat, ABH 1996. 661.

<sup>195</sup> 778/B/1996. AB határozat, ABH 1996. 781.

Az Alkotmánybíróság a **társadalombiztosítási jogviszony**, ezen belül a **szolgálati idő** szerzésének szabályait vizsgálta a 253/B/1992. AB határozatban, sajátos megközelítésben. Az indítványozó szerint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdését sértette az a szabályozás, amely kizárta a szolgálati idő számításánál az előzetes letartóztatás, a szabadságvesztés és a szigorított őrizet időtartamának figyelembevételét.

Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy volt-e a jogalkotónak olyan kötelezettsége, amely révén a társadalombiztosítás rendszerén belül kellett volna az előzetes letartóztatásban lévők és a szabadságvesztés büntetésüket töltők szociális biztonságát garantálni. Az Alkotmánybíróság a jogalkotót megillető széles döntési szabadság körén belül értékelte, hogy a jogalkotó megválaszthatta a kockázatkezelés formáját, döntése kialakításakor azonban számos szempontot figyelembe kellett vennie (például az életviszonyok sajátosságai, az ellátó rendszerek működése, a gazdaság teherbíró képessége). Ugyanakkor hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó választásának célszerűségi szempontjai nem alkotmányossági kérdések. Tehát amíg más alkotmányos rendelkezések sérelme nem merül fel, nem lehet alkotmánybírósági vizsgálat tárgya az, hogy egyes személyi kört illetően a szociális biztonságot milyen ellátórendszeren keresztül valósítja meg a törvényhozó. A testület álláspontja szerint az Alkotmány hivatkozott rendelkezéséből nem következett jogalkotói kötelezettség arra vonatkozóan, hogy az előzetes letartóztatásban lévők és a szabadságvesztés büntetésüket töltők szociális biztonságát a társadalombiztosítás rendszerén belül kellett volna rendezni. Utalt rá az Alkotmánybíróság, hogy ezt a feladatot az állam más eszközzel (például segélyezés útján) is megvalósíthatja. Összegezve álláspontját az Alkotmánybíróság kimondta: abból, hogy az előzetes letartóztatásban lévők és a szabadságvesztés büntetésüket töltők az előzetes letartóztatás, illetve a szabadságvesztés ideje alatt nem szereztek szolgálati időt, nem lehet következtetni arra, hogy e rendelkezés ellentétben állna az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésével.<sup>196</sup>

## Egészségügyi ellátórendszer

*Az Alkotmány 70/E. §-án alapuló alkotmányos követelményből eredően a társadalombiztosítási törvény szerint megállapított szolgáltatások teljesítését a rendszeren belül az államnak abban az esetben is biztosítania kell, ha az egészségügyi ellátási szükséglet a finanszírozott szolgáltatások mértékét meghaladná.*

Az 54/1996. (XI. 30.) AB határozat jelentős állomásaként említendő az Alkotmánybíróság szociális tárgyú gyakorlatának. A gyakorlatilag a teljes **egészségügyi ellátórendszer** átalakítását célzó jogi szabályozás alkotmányossági vizsgálata iránt számos indítvány érkezett, amelyeket tartalmi összefüggésükre tekintettel egy eljárásban bírált el az Alkotmánybíróság.

Bár alkotmányellenesség megállapítására nem került sor, az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében szükségesnek tartotta kimondani, hogy az Alkotmány 70/E. §-án alapuló alkotmányos követelményből eredően a társadalombiztosítási törvény<sup>197</sup> szerint megállapított szolgáltatások teljesítését a rendszeren belül az államnak abban az esetben

<sup>196</sup> 253/B/1992. AB határozat, ABH 1996. 664.

<sup>197</sup> Az akkor hatályban volt, a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvényről volt szó.

is biztosítania kell, ha az egészségügyi ellátási szükséglet a finanszírozott szolgáltatások mértékét meghaladná.

Indokolásában a testület korábbi határozataira is visszautalva<sup>198</sup> kifejtette, a rendszer-váltás előtt az állami intézmények útján megvalósított egészségügyi ellátás úgynevezett állampolgári jogon, ingyenesen járt. A szolgáltatások biztosítási alapúvá alakítása a rendszerváltást megelőzően elkezdődött, de ezt követően még széles körben biztosítva volt az állampolgári jogon, ingyenesen járó betegellátás.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az egészségügyi ellátás átalakítása számottevően két irányban volt megfigyelhető. Egyrészt megkezdődött az egészségügyi ellátórendszer szervezeti felépítésének átalakítása (szűkült az állami egészségügyi ellátó intézmények köre, és megjelentek az egészségügyi szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások). Ennek folytán az ellátás jelentős része átkerült a különböző autonómiával rendelkező tulajdonosok, így a helyi önkormányzatok, egyházak, alapítványok és nem utolsósorban egészségügyi vállalkozások, magánorvosok által fenntartott intézmények kompetenciájába. Ezzel egy időben változott az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásának rendszere is, mivel az ingyenes egészségügyi ellátáshoz való jogosultságot egyre erőteljesebben biztosítási alapra helyezték.

Az akkor újonnan bevezetendő rendszer lényegét úgy fogta meg az Alkotmánybíróság, hogy a társadalombiztosítás a biztosítottaknak az egészségbiztosítás keretében járó természetbeni egészségügyi szolgáltatásairól oly módon kívánt gondoskodni, hogy a különböző tulajdonban álló egészségügyi intézményektől lényegében szolgáltatásokat vásárol (azaz a szolgáltatásokat finanszírozza). Értelemszerűen ez azzal is járt, hogy a döntően már nem állami tulajdonban levő és az államigazgatási szervek irányítása alatt álló egészségügyi intézmények feladatkörébe átkerült egészségügyi ellátás tekintetében a korábbi ellátási rendszerben alkalmazott államigazgatási irányítási eszközök is elavulttá váltak, többé nem voltak alkalmasak az alkotmányos állami kötelezettségvállalás teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy ehhez az átalakításhoz az államnak olyan – főként jogi és gazdasági – eszközökkel kellett biztosítania az ellátáshoz való alkotmányos jog érvényesülését, amelyek tiszteletben tartották a különböző tulajdonosok autonómiáját, figyelembe vették a társadalombiztosítás lehetőségeit is, egyben tekintettel voltak a kialakítandó rendszer sajátosságaira, mindezt pedig úgy, hogy az egészségügyi ellátásra jogosultak közül senki se maradjon ellátás nélkül.

Az Alkotmánybíróság ezen átalakítási folyamat részeként bizonyos körben elfogadhatónak tartotta, hogy akár alkotmányosan indokolt lehet olyan megoldás, amely révén az ellátásra jogosultak terheit bizonyos mértékben növelik, és ennek következtében a biztosítottak javára kialakított korábbi „védelmi szint” csökkenhet. Hangsúlyozta ugyanis a testület, hogy az Alkotmányban biztosított szociális jogokat alapvetően az állami kötelezettségek oldaláról lehet megközelíteni, és szükségképpen a gazdasági lehetőségekkel, az ellátási rendszerek teherbíró képességével összhangban kell vizsgálni. Mindezek mellett az állam azonban az átalakítás során köteles megteremteni a már kialakított intézményrendszerek működési garanciáit, amelyek biztosítják, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.

<sup>198</sup> Lásd: 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995. 391.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 198.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 205.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 267.

Az egész egészségügyi ellátórendszer (intézményi és finanszírozási elemeinek) át-  
alakítására irányuló szabályozást illetően a testület jelezte, hogy a rendszer helyességének,  
hatékonyságának, eredményességének megítélése nem volt alkotmányossági kérdésnek  
tekinthető, sőt az Alkotmány alapján az sem volt vizsgálható, hogy az átalakításnak  
ez a konstrukciója szakmailag megalapozott volt-e.

Az Alkotmánybíróság azt is szükségesnek tartotta kiemelni, hogy a sérelmezett sza-  
bályozás alkotmányossága egyedül az Alkotmány 70/D. §-ában foglaltak szerint nem volt  
elbíráható, mivel az szorosan kapcsolódott az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális  
biztonsághoz való jog kérdéséhez is. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez  
való jog biztosítását a testület ugyanis olyan alkotmányos állami feladatnak tekintette,  
amelyet az állam a (központi szervei és a helyi önkormányzati, illetve egyéb) rendszerei  
révén valósít meg. Ennek keretében az állam többek között egészségügyi intézményháló-  
zatot köteles működtetni, amelynek az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel  
csak kirívóan szélsőséges esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség  
mértékét. A kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultságot viszont már  
valóságos alanyi jognak minősítette a testület, amelynek alkotmányos alapjaként azonban  
nem az Alkotmány 70/D. §-át, hanem az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt rendelkezést hívta  
fel, és tulajdoni szempontú megközelítést is helyénvalónak látott.<sup>199</sup>

További érdekességként kiemelendő a határozathoz fűzött egyik párhuzamos indokolás,  
amely a két alkotmányi rendelkezés egymáshoz való viszonyát tekintette át. A 70/D. §-ban  
megállapított alapjogot tartotta az átfogóbb és meghatározó kategóriának, a 70/E. § össze-  
tevőit pedig az előbbi szolgálatában álló részjogosítványoknak. Ugyanakkor rávilágított arra,  
hogy nem teljesen fedi egymást a két alkotmányi rendelkezés tárgyi köre, hiszen az egész-  
séges élethez való jog nem csak a betegellátásban követhető nyomon, és az egészségügyi el-  
látás sem tisztán biztosítási alapú, hiszen vannak szociális (rászorultsági alapú) elemei is.<sup>200</sup>

<sup>199</sup> 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996. 173. Valójában tehát arra világított rá a testület, hogy a kérdés mennyire komplexen kezelendő. Adott esetben ugyanis egy tisztán költségvetési tárgyú joganyag is felvethet olyan kérdéseket, amelyek ugyan a joganyag hatályát (tárgyi vagy akár személyi) illetően nem irányulnak a szociális biztonság kérdésére, mégis átnyúlhatnak olyan területekre.

<sup>200</sup> Ádám Antal alkotmánybíró párhuzamos indokolása az 54/1996. (XI. 30.) AB határozathoz, ABH 1996. 173.

1997

## Nyugdíjemelés

*Mivel a sérelmezett szabályok csak a hozzátartozói nyugdíjakra (nyugdíjszerű ellátásokra) vonatkoztak, hátrányos megkülönböztetés nem valósult meg.*

A 922/B/1994. AB határozatban az Alkotmánybíróság ismét a nyugellátások és a baleseti nyugellátások, valamint a nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások emelését vitató indítványokat bírálta el. Az indítványozók azt sérelmezték, hogy a jogalkotó csak az 1994 előtt megállapított **nyugdíjak, illetve nyugdíjszerű ellátások emelésének** összegű kifizetéséről döntött. Az 1994. évben végrehajtott többlépcsős nyugdíjemeléssel kapcsolatosan érkezett indítványokat az Alkotmánybíróság egyesített eljárásban bírálva el, végül is nem a szociális biztonsághoz való jog, hanem a diszkrimináció tárgykörében maradvá vizsgálta, és azt állapította meg, hogy mivel a sérelmezett szabályok csak a hozzátartozói nyugdíjakra (nyugdíjszerű ellátásokra) vonatkoztak, hátrányos megkülönböztetés nem valósult meg. A háromtagú tanács érvelése szerint ugyanis az emelés szempontjából nem voltak azonos csoportba tartozónak tekinthetők azon személyek, akik saját jogú nyugdíjjal rendelkeztek, azokkal, akik hozzátartozói nyugellátásban részesültek.<sup>201</sup>

## Nyugdíjkorhatár felemelése

*Az Alkotmányon alapuló feladat volt az öregségi nyugdíj korhatárának megállapítása. Azonban sem a korhatár megállapításának, sem felemelésének nem voltak külön alkotmányos előírásai.*

Újabb fordulatot jelentett a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos értelmezése terén az 1113/B/1996. AB határozat. A **nyugdíjkorhatár felemelését** az Alkotmány 8. §-ára és 70/E. §-ára tekintettel sérelmező indítványt az Alkotmánybíróság elutasította. Az érvelés körében azonban ismét felmerült a régi dilemma. A szociális biztonsághoz való jogot ugyanis mint alapvető jogot szerepeltette a határozat, sőt rögzítette, hogy a szociális biztonságnak, mint bármely más alapvető jognak a tartalmát az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint törvény állapítja meg, és e törvények egyikének tekintette a társadalombiztosítási törvényt. A testület megállapította, hogy az Alkotmányon alapuló feladat volt az öregségi nyugdíj korhatárának megállapítása. Azonban sem a korhatár megállapításának, sem felemelésének nem voltak külön alkotmányos előírásai, csupán azoknak az arányossági

<sup>201</sup> 922/B/1994. AB határozat, ABH 1997. 799.



alkotmányossági követelményeknek kellett megfelelniük, amelyeket a társadalombiztosítás átalakításával kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábban már kidolgozott, és több határozatában is részletesen kifejtett.<sup>202</sup>

## Bölcsődei ellátások térítési díja

*Az alapfeladathoz tartozó intézményi szolgáltatásért a törvény alapján kiszámítandó térítési díjon felül egyéb fizetési kötelezettség – így gondozási díj – nem állapítható meg.*

A 15/1997. (II. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egy önkormányzati rendelet<sup>203</sup> ellen a közigazgatási hivatal vezetője által benyújtott indítvány nyomán azt vizsgálta, hogy bevezethető-e a **bölcsődei ellátások térítési díja** keretében gondozási díj elnevezéssel további fizetési tétel.

Elsőként azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy milyen feladatkörbe tartozik a bölcsődék fenntartása. A háromtagú tanács álláspontja szerint a törvényi szabályozásból<sup>204</sup> egyértelműen megállapítható volt, hogy a bölcsődéről való gondoskodás kötelezően ellátandó települési önkormányzati feladatnak minősült. A testület megállapította, hogy a jogszabályi rendelkezések értelmezéséből egyértelműen kikövetkeztethető, hogy az alapfeladathoz tartozó intézményi szolgáltatásért a törvény alapján kiszámítandó térítési díjon felül egyéb fizetési kötelezettség – így gondozási díj – nem állapítható meg.<sup>205</sup>

A szociális biztonsághoz való jog annyiban kapott szerepet, hogy a vonatkozó törvényi szabályozás és az alsóbb szintű, helyi önkormányzati rendeleti előírás ütközése révén került sor az alkotmányellenesség kimondására. Tehát nem az Alkotmány 70/E. §-a alapján, hanem a jogbiztonság elemeként, a jogforrási hierarchia sérelmére tekintettel semmisítette meg a testület a bölcsődei ellátások térítési díja keretében külön összetevőként megállapított gondozási díjra vonatkozó előírást.<sup>206</sup>

Ki kell emelnünk, hogy a döntés meghozatalakor az Alkotmánybíróság nyíltan felváltva egy korábbi határozatával ellentétes álláspontra helyezkedett, ennek részletes indokát is megadta a határozat indokolásában, és okaként a jogi környezet változását jelölte meg.<sup>207</sup>

<sup>202</sup> 1113/B/1996. AB határozat, ABH 1997. 684.

<sup>203</sup> Csepreg Város Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és egyes szociális ellátásokról szóló 6/1994. (III. 30.) számú önkormányzati rendeletének 56. §-a.

<sup>204</sup> A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.).

<sup>205</sup> A kógens szabálytól való eltérés ugyanis csak akkor volt megengedett, ha a törvényi szinten szabályozott egyéb méltányossági szempontok is szerepet kaptak [lásd: Szt. 115/A. § (4) bekezdése].

<sup>206</sup> 15/1997. (II. 28.) AB határozat, ABH 1997. 460.

<sup>207</sup> A 2156/H/1991. AB határozat (ABH 1992. 712.) óta ugyanis – többek között – megszületett a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, és így már volt olyan törvényi szabályozás, amely mérvadó volt az önkormányzati jogalkotást illetően a szociális ellátások terén.

## Munkaadói járulék

*Nem tekintette alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, hogy a foglalkoztatáspolitikai terheit a szociális szempont érvényesülése érdekében a gazdasági élet szereplői között osztotta el a jogalkotó.*

A 20/B/1997. AB határozatban a **munkaadói járulék** intézményét vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az utólagos normakontrollra irányuló indítványt a testület azzal utasította el, hogy az Alkotmány 70/I. §-a minden állampolgár kötelezettségévé tette a jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelő közteherviselést. A munkaadói és munkavállalói járulék fizetésének kötelezettségét illetően az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy olyan közteherről volt szó, amely a foglalkoztatáspolitikai célok fedezetét volt hivatott biztosítani, amely célok egyidejűleg voltak a szociális ellátórendszer, illetve az állami gazdaságpolitika elemei. Nem tekintette tehát alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, hogy a foglalkoztatáspolitikai terheit a szociális szempont érvényesülése érdekében a gazdasági élet szereplői között osztotta el a jogalkotó.<sup>208</sup>

## Előrehozott öregségi nyugdíj

*A gyermekek számához igazodó kedvezmény a gyermek felnevelését önállóan is a kedvezmény alapjának tekinti, így az eltérő szabályozás már olyan, a férfiakra hátrányos megkülönböztetés, amely az Alkotmánybíróság megítélése szerint alkotmányellenes.*

Az **előrehozott öregségi nyugdíj** szabályainak alkotmányossági vizsgálata során a teljes ülés sajátos diszkriminációalapú döntést hozott. A 32/1997. (V. 16.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy kimondta, „[A] szült, illetve felnevelt gyermekek számához igazodó kedvezmény a gyermek felnevelését önállóan is a kedvezmény alapjának tekinti, így az eltérő szabályozás már olyan, a férfiakra hátrányos megkülönböztetés, amely az Alkotmánybíróság megítélése szerint alkotmányellenes”.<sup>209</sup> Igaz, a határozat utal a nemek közötti egyenlőség megteremtéséhez adott esetben szükséges pozitív diszkrimináció megengedtségére, de a konkrét ügyet illetően úgy vélte, hogy az valójában az addig (a testület álláspontja szerint indokolatlanul) kedvezőbb helyzetben lévő nők előnyének megszüntetésével megvalósuló egyenlőségre irányult.<sup>210</sup>

<sup>208</sup> 20/B/1997. AB határozat, ABH 1997. 705.

<sup>209</sup> 32/1997. (V. 16.) AB határozat, ABH 1997. 161., 164.

<sup>210</sup> Megjegyzendő, hogy a határozatot a működési minimum határán lévő, azaz nyolcfős testület hozta meg, ekkoriban (és ezt megelőzően) a testület megválasztott tagjai között egyetlen nő sem volt.

## Társadalombiztosítási jogviszonyok tartalma

*A törvényhozó szabadságában állt a járulékfizetési kötelezettség kiterjesztése minden munkával szerzett, de különböző forrásból származó jövedelemre, azaz arra is, amelyet a biztosítottak másod- vagy harmadfoglalkoztatási jogviszonyukban értek el.*

Az Alkotmánybíróság a 34/1997. (VI. 11.) AB határozatban – visszautalva több, korai határozatára<sup>211</sup> – ismét a társadalombiztosítás vegyes rendszerére mutatott rá, amikor az úgynevezett többszörös **társadalombiztosítási jogviszonyok tartalmát** szabályozó rendelkezéseket vizsgálta. A számos indítványozó többek között azt sérelmezte, hogy a másod-harmad jogviszonyoknak csak kötelezettségoldaluk volt, amelyek ellátási igényt nem keletkeztettek.

A testület a határozat indokolásában rögzítette, hogy évtizedek óta úgynevezett vegyes rendszerben működött a társadalombiztosítás, amelyben a biztosítási elemek mellett – különböző arányban – a szolidaritás elve alapján szociális elemekkel is számolni kellett. A rendszerben tehát a biztosítási jogviszony mellett szociális segélyezési és egyéb tényezők is fellelhetők voltak, és ez önmagában nem volt alkotmányellenesnek minősíthető. Felidézte a testület, hogy a társadalombiztosítás vegyes rendszerén belül a nyugdíjbiztosításnál és az úgynevezett táppénzjognál a biztosítási elem elsőbbségét vallotta, figyelemmel arra, hogy a járulékkal fedezett időszakra a nyugdíjat feltétlenül szolgáltatni kell, különben szerzett jogtól fosztanak meg a jogosultat. Arra is kitért a jelen ügy kapcsán, hogy a nyugdíj esetében, csakúgy mint a táppénznél, a biztosítási elem túlsúlya volt felismerhető. Ezzel szemben a betegbiztosítás egyes – nem táppénzfizetési – formáinál (orvosi, kórházi ellátás stb.) a szolidaritási elemének erőteljesebb érvényesülése volt megfigyelhető, mivel a biztosítottak a járulékfizetés nagyságától függetlenül e körben azonos jogosultságokat élveztek. Ezt az Alkotmánybíróság úgy értékelte, hogy a rendszeren belül a magasabb biztosítási járulékfizetésére kötelezettek, vagyis részben a magasabb jövedelműek teremtették meg az alacsonyabb jövedelműek betegellátásának anyagi bázisát. Mint alkotmányosan elfogadható szolidaritási elvből következőnek tartotta ezért a testület, hogy a törvényhozó szabadságában állt a járulékfizetési kötelezettség kiterjesztése minden munkával szerzett, de különböző forrásból származó jövedelemre, azaz arra is, amelyet a biztosítottak másod- vagy harmadfoglalkoztatási (ideértve az alkalmazásban állókat, vállalkozóként dolgozókat) jogviszonyukban értek el. Úgy vélte, ha nem éppen ezzel volt megvalósítható az az elv, hogy az alacsonyabb jövedelműek – az egészségügyi ellátás keretében – ugyanolyan társadalombiztosítási szolgáltatásokra váltak jogosulttá, mint a magasabb járulékfizetést teljesítő biztosítottak. Ezt az indítványi elemet tekintve tehát az Alkotmánybíróság úgy összegezte álláspontját, hogy amennyiben a járulékfizetési kötelezettségnek a további munka- és vállalkozói jogviszonyok keretében szerzett jövedelmekre való kiterjesztéséhez – legalább részben – biztosítási elem is társult, a szolidaritási elv nagyobb arányú figyelembevételére önmagában nem valósított meg alkotmányelleneséget.<sup>212</sup>

<sup>211</sup> Lásd: 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991. 34.; 2183/B/1991. AB határozat, ABH 1991. 564.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 200.

<sup>212</sup> 34/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997. 174.

## Személyi jövedelemadó

*A biztosítási elem hiányában pusztán szolidaritási alapú befizetéssé vált a kötelezően előírt járulék, amely így az Alkotmánybíróság álláspontja szerint már adónak minősült.*

A 35/1997. (VI. 11.) AB határozat az adópolitika és a szociális biztonsághoz való jog szoros összefüggéseire mutatott rá. Az indítványok alapvetően a **személyi jövedelemadó** szabályainak<sup>213</sup> alkotmányossági vizsgálatára irányultak, azonban az adózás keretszabályai továbbutaltak a társadalombiztosítási szabályokra, és erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók elsősorban a társadalombiztosítási jogviszony belső tartalmának változtatását, konkrétan a **járulékalapok** kiszélesítését (további jövedelem-típusok járulék alá vonását) és a járulékok túlzott mértékét tartották alkotmány sértőnek.

Az Alkotmánybíróság – visszautalva egy korábbi határozatára<sup>214</sup> – részletesen elemezte azt a különbséget, amely a társadalombiztosítási jogviszony alapján nyújtott szolgáltatások és a segélyezési típusú, a szociális támogatási rendszer részét képező ellátások között fennállt, és ehhez kapcsolta a társadalombiztosítási járulékkoltatásnak a közterhektől való elhatárolását. Hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/E. §-a alapján a hatályos társadalombiztosítási ellátási rendszert továbbra is vegyes rendszerűnek tekinti, méghozzá kettős értelemben is. Egyrészt ugyanis az állam az Alkotmányban előírt ellátási kötelezettségének részben a kötelező társadalombiztosítás, részben pedig a szociális ellátások rendszereinek működtetésével tett eleget (a biztosítás és a szolidaritás egyidejű jelenlétével). Másrészt magának a kötelező társadalombiztosítási jogviszonynak is kettős arculatot tulajdonított, mivel a biztosítási és szolidaritási elemek egyaránt szerepet kaptak benne. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlataként felidézte, hogy a járulékfizetési kötelezettség a társadalombiztosítási jogviszonyon belül a biztosítási elem jelenlétét tette kötelezővé. Ebben – és csakis ebben az összefüggésben – az alkotmányosság kérdésének megítélése a tulajdonvédelem oldaláról is vizsgálendő.<sup>215</sup> Amennyiben viszont a szolgáltatás szociális, túlsúlyban segélyezési jellegű, a tulajdonvédelmet nem tekintette releváns szempontnak a testület, hanem ez esetben a jogbiztonsági teszt követelményeit tartotta alkalmazandónak a szabályozás alkotmányosságának megítélésekor. Az Alkotmánybíróság szerint mindezekből az is levezethető volt, hogy magán a kötelező társadalombiztosítási jogviszonyon belül is megfelelő arányban kellett állnia a biztosítási és a szolidaritási elemnek. Az alkotmányosság kérdését abban látta így a testület, hogy ez a belső arány megváltoztatása nem vezetett-e önkényes arányeltolódáshoz, és a biztosítási elem hiánya nem eredményezett-e olyan torzulást ebben az arányban, amely alkotmányossági aggályt vetne fel.

Az Alkotmánybíróság áttekintette az e tárgyban született 1996–97. évi jogszabály-módosításokat, és megállapította, hogy lényeges változásokat eredményeztek a társadalombiztosítási

<sup>213</sup> Lásd: a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja. tv.).

<sup>214</sup> Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

<sup>215</sup> A szociális biztonsághoz való jog és a tulajdonvédelem alkotmányos összefüggéseinek egyszerűsített alkotmányossági kezelését szolgálta a már említett „váromány” kifejezés bevezetése a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatban (ABH 1995. 188.), sajátosan az előzetes járulékbefizetés fejében járó ellátások alkotmányos megítélésére. Bár a kifejezés nem szerepelt minden ilyen tárgyú határozatban, az alkotmányos tulajdonvédelem csak e levezetéssel együtt értelmezhető.

jogviszony lényegi, belső tartalmát illetően. Kiemelten jelentős változtatás volt az indítványokkal is érintett azon szabályozás, amely a társadalombiztosítási járulékalap meghatározása körében tartalmazott módosítást. Új alapelvként rögzítették ugyanis, hogy minden egyes biztosítási jogviszonyt külön-külön kell figyelembe venni. Ez egyrészt azt jelentette, hogy jogviszonyonként esetleg más-más ellenszolgáltatás vált igényelhetővé, másrészt pedig azt, hogy mind a társadalombiztosítási járulékalapokat, mind az ezek alapján fizetendő járulékokat jogviszonyonként kellett megállapítani és járulék alá vonni.<sup>216</sup>

A konkrét esetben azonban az Alkotmánybíróság a járulékalap meghatározásakor annak jogi jellegét is vizsgálat alá vonta, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy a társadalombiztosítási jogviszonnyal összefüggésben az osztalék egésze csupán tőkehozádekként volt értékelhető, és nem volt alkalmas arra, hogy járulék alapjaként is figyelembe vegye a jogalkotó. Ahhoz ugyanis, hogy az adóterhet viselő osztalékrészt járulék alapjává tegye a jogalkotó, nem volt elégségesnek tekinthető pusztán az az állítás, hogy ennek a kifizetése esetlegesen nemcsak tőkehozádekkal járt, hanem igazolni kellett volna, hogy a kifizetés, juttatás tényleges munkavégzésen alapult, azzal állt kapcsolatban. Ezt tekintette volna a járulék megállapítására alkotmányosan lehetőséget biztosító módszernek a testület.

A biztosítási elem hiányában azonban pusztán szolidaritási alapú befizetéssé vált a kötelezően előírt járulék, amely így az Alkotmánybíróság álláspontja szerint már adónak minősült, amelyet a munkáltató, illetve a kifizető volt köteles megfizetni. A testület szerint ilyen formán ez a rendelkezés már sértette az Alkotmány 13. §-át, mivel indokolatlanul korlátozta a tulajdonhoz való jogot.

A szociális jogok aspektusához visszakanyarodva ugyanakkor azt is kimondta az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem ugyanúgy megilleti a munkáltatót, mint a biztosítottat.<sup>217</sup>

## Társadalombiztosítási járulékalap

*A sérelmezett jogszabályi rendelkezés úgy határozta meg a járulékfizetési kötelezettség eseteit, hogy azzal a jogi személyek körében indokolatlan és önkényes megkülönböztetést alkalmazott.*

A 36/1997. (VI. 11.) AB határozatban jogszabály utólagos normakontrolljára irányuló indítványok nyomán, egyesített eljárásban hozta meg döntését az Alkotmánybíróság, amelyben szintén a **társadalombiztosítási járulékalap** volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya. Az indítványozók szerint a sérelmezett rendelkezések ellentétesek voltak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, sértették a tulajdonhoz való jogot (Alkotmány 13. §-a), valamint ellentétben álltak az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében rögzített piacgazdaság elvével, illetve a 70/A. §-ában megfogalmazott diszkriminációtalalommal. A számos e tárgyban érkezett indítvány közül azokat találta megalapozottnak az Alkotmánybíróság, amelyek a szerzői

<sup>216</sup> Ez a szabályozás időről időre visszatért, és a jogalkotó szándékától függően kapott teret. Alkotmányossági vizsgálata jórészt a jogalkotási kritériumoknak való megfelelésre korlátozódott. Kivételként az összeszámítási korlát szokott megjelenni e szabályozási koncepció kiegészítő elemeként.

<sup>217</sup> 35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997. 200.

jogi védelem alá tartozó előadói, illetve alkotói tevékenység szolgálati időként való figyelembevételének feltételeit szabályozták.<sup>218</sup>

Az indítványok nagy részét érintően a testület azt állapította meg, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből nem volt levezethető, hogy a társadalombiztosítás mint másodlagos jogviszony alapjául milyen jogviszonyok szolgálhattak. Ennek meghatározása az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó kompetenciájába tartozott. Ahogyan az sem volt levezethető az Alkotmánynak az indítványokban hivatkozott szabályaiból, hogy bizonyos foglalkoztatók általi alkalmazásban állókat a kötelező társadalombiztosításban való részvétel alól mentesíteni kellett volna. Összegezve álláspontját az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben úgy vélte, hogy a kötelező biztosítás hatálya alá vonás önmagában nem volt alkotmányellenesnek tekinthető. Alkotmányossági szempontból pedig közömbösnek minősült az is, hogy a keresőtevékenységnek, illetve az ezért kapott díjazásnak milyen elnevezést adtak.

Azon indítványok esetében azonban, amelyeket megalapozottnak talált az Alkotmánybíróság, és a sérelmezett rendelkezések alkotmányellenességének kimondása mellett meg is semmisítette őket, a diszkrimináció alapján folytatta le a vizsgálatot. Ugyanis a sérelmezett jogszabályi rendelkezés úgy határozta meg a járulékfizetési kötelezettség eseteit, hogy azzal – a testület szerint – a jogi személyek<sup>219</sup> körében indokolatlan és önkényes megkülönböztetést alkalmazott.

Mindezek mellett abban a tekintetben is alkotmányellenesnek tartotta a testület a sérelmezett szabályozást, hogy az nem tett eleget maradéktalanul a jogbiztonság elvéből eredő követelményeknek, azaz a kivételt rögzítő szabályok révén nem volt egyértelmű a jogi személyek számára, hogy járulékfizetési kötelezettségük fennáll-e, ez pedig jogbizonytalanságot eredményezett.<sup>220</sup>

## Szolgálati idő

*Kellő indoknak volt tekinthető, hogy a támadott törvényi szabályozás – amely az indítvány szerint a társas vállalkozás tagja és más, ahhoz hasonló, de jogilag eltérő helyzetben lévők között tett megkülönböztetést – alanyi és tárgyi összefüggéseiben nem jelentett olyan személyek közötti megkülönböztetést, amely alkotmányosan megengedhetetlen lett volna.*

A 42/1997. (VII. 1.) AB határozatban szintén a **szolgálati idő**, azaz a **járulékalapként** figyelembe vehető jogviszony kérdése került az Alkotmánybíróság elé. A testület alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette azt a szabályozást, amely értelmében csak

<sup>218</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény 54. § (7) bekezdését nyilvánította alkotmányellenesnek és semmisítette meg az Alkotmánybíróság, amely szerint csak a felsorolt kivételek mellett számított szolgálati időnek a szerzőijog-védelem alá tartozó személyes alkotói tevékenység, illetve az előadóművészi tevékenység ideje.

<sup>219</sup> Az Alkotmánybíróság itt azt emelte ki különösen, hogy a felsorolás tárgyilagos mérlegelés és észszerű indok nélkül, önkényesen tett különbséget például az alapítványok és közalapítványok között, illetve a közérdekű cél azonossága mellett az alapító személyétől tette függővé a társadalombiztosítási jogállást, ami álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetést eredményezett.

<sup>220</sup> 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997. 222.

akkor volt szolgálati időként figyelembe vehető a társas vállalkozás tagjaként eltöltött idő, ha a nyugdíjjogosultság megállapításakor a vállalkozásnak nem volt közteher tartozása.

Az indítványozó szerint a sérelmezett szabályozás sértette a jogbiztonságot, mert visszaható hatályú volt, egyben diszkriminatív is, és a szociális biztonsághoz való jogba is ütközött, mivel a vállalkozás utóbb keletkezett járuléktartozása miatt szerzett jogot vonhattak el.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság kérdését vizsgálva elsőként arra mutatott rá, hogy alkotmányellenesnek nyilvánítható az a szabály, amely értelmezési akadályai révén jogbizonytalanságot teremt, mivel hatását tekintve nem kiszámítható, és címzettjei számára a következményei előre nem láthatók. A testület úgy vélte, hogy a sérelmezett szabályozás éppen ilyen bizonytalanságot tartalmazott, és így a nem világos jogszabályértelem miatt a támadott rendelkezés alkotmányellenességét állapította meg, és megsemmisítette.

Tévesnek találta viszont a testület azt az indítványozói állítást, miszerint visszamenőleges hatályú jogalkotás történt volna. A diszkriminációra vonatkozóan pedig úgy foglalt állást az ügyben, hogy – visszautalva egy korai határozatára<sup>221</sup> – kimondta: a megkülönböztetés alkotmányos voltának vizsgálata csak a mindenkorai szabályozás alanyi és tárgyi összefüggéseire kiterjedően történhet meg. Kellő súlyú alkotmányos indok hiányában az adott szabályozási koncepción belül valamely csoportra vonatkozó eltérő szabályozás alkalmazása a megkülönböztetés tilalmába ütközött volna. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban kellő indoknak volt tekinthető, hogy a támadott törvényi szabályozás – amely az indítvány szerint a társas vállalkozás tagja és más, ahhoz hasonló, de jogilag eltérő helyzetben lévők között tett megkülönböztetést – alanyi és tárgyi összefüggéseiben nem jelentett olyan, személyek közötti megkülönböztetést, amely alkotmányosan megengedhetetlen lett volna.<sup>222</sup>

## Egészségügyi hozzájárulás

*Az egészségügyi hozzájárulás a társadalombiztosítási jogviszonyon kívül eső, adójellegű fizetési kötelezettség volt, amely nem érintette az egészségügyi szolgáltatások igénybevételeire irányuló jogosultságot.*

A 37/1997. (VI. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az **egészségügyi hozzájárulás** bevezetéséről szóló jogszabályi rendelkezéseket vonta alkotmányossági vizsgálat alá. A számos indítványozó többek között az Alkotmány 70/E. §-ával ellentétesnek tartotta az 1996-ban bevezetett egészségügyi hozzájárulást, amellyel az addigi befizetések alapján jogot szerzett személyeket is fizetésre kötelezték, így például a munkát vállaló nyugdíjasokat. Az indítványozók egy része szerint ez kifejezetten az alacsony nyugdíjjal rendelkező, munkát vállaló nyugdíjasok szociális biztonsághoz való jogát sértette.

Az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében rögzítette az egészségügyi hozzájárulás jogi státuszát. Kimondta, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyon kívül eső, adójellegű fizetési kötelezettségnek tekinti, amely viszont nem érinti az egészségügyi szolgáltatások igénybevételeire irányuló jogosultságot. A határozat indokolásában kitért arra is,

<sup>221</sup> Lásd: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. 73.

<sup>222</sup> 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997. 299.

hogy az egészségügyi szolgáltatások fedezetének kiegészítése az állami felelősségvállalás körébe tartozó egyfajta mögöttes felelősségnek tekinthető. Ugyanakkor arra is rávilágított a testület, hogy a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos alaptétele szerint állami kötelezettség a szociális biztonságot szolgáló ellátásnak a társadalombiztosítás és a szociális ellátórendszer keretében való biztosítása, még akkor is, ha az intézményrendszer működőképessége veszélyeztetve van. Ebből azonban nem volt levezethető, hogy az ellátások megteremtésének forrását minden esetben csak és kizárólag a társadalombiztosítási járuléknak kellett volna jelentenie.<sup>223</sup>

## Mozgáskorlátozott személyek közlekedési támogatása

*A mozgáskorlátozott személyek a teljesen mozgásképes embertársaikhoz képest a helyváltoztatás szempontjából kétségtelenül kedvezőtlenebb helyzetben vannak, ez azonban nem valamilyen alkotmányellenes megkülönböztetésből, hanem sajnálatos objektív okokból fakad.*

Az 553/B/1994. AB határozatában az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok alapján vizsgálta a **mozgáskorlátozott személyek közlekedési támogatásával** kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket.

Többen is sérelmezték, hogy a gyakran változó szabályok a mozgáskorlátozottak helyzetét hátrányosan érintették, fokozatosan csökkentették a kedvezmények körét és mértékét. Az indítványozók szerzett jogaik visszaállítását kérték az Alkotmánybíróságtól, mivel szerintük korábban már volt egy jogszabály, amely a mozgáskorlátozottaknak kedvezményt adott, és azt a későbbi jogszabály nem korlátozhatta volna. Az egyik indítványozó a szabályozást diszkriminatívnak tartotta, és az Alkotmány 17. §-ára, valamint 70/E. § (1) bekezdésére hivatkozva a szociális biztonsághoz való jog valóságos érvényre juttatását kérte az Alkotmánybíróságtól.

A háromtagú tanács rámutatott, hogy a szociális intézkedésekre vonatkozó előírások az Alkotmányban különböző helyeken szerepelnek, azonban az Alkotmánybíróság értelmezése szerint szorosan összetartoznak. Ilyenként tekintett a testület az Alkotmány 17. §-ában foglalt szociális biztonságra vonatkozó tételre, a diszkrimináció tilalmát kimondó és az esélyegyenlőségre vonatkozó rendelkezésekre, valamint – ahogyan a határozatban megfogalmazták – a szociális jogok problémájára általában irányadó 70/E. §-ra. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatára utalva megerősítette, hogy a hivatkozott alkotmányos rendelkezések az állampolgárok védelmét és a róluk való gondoskodást kötelezővé tették, az Alkotmány azonban a védelem és a gondoskodás jogintézményeit, valamint mértékét részletesen nem írta elő. Az alkotmányi előírások megvalósítását törvényhozási, jogalkalmazási, önkormányzati és társadalmi feladatnak tekintette.<sup>224</sup> Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alkotmányból eredő feladatok, valamint a szociális jogok megvalósításának eszközei, mértéke tekintetében a jogalkotót viszonylag nagy szabadság illette meg. Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdéséből ugyanis csak az következett, hogy az állam

<sup>223</sup> 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997. 234.

<sup>224</sup> Lásd: 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 511.



köteles társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert létrehozni, fenntartani és működtetni, amely révén a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jog megvalósítható. Megerősítette a testület azt is, hogy a 70/E. §-ban foglaltak általános jelleggel nevesítették az államnak a szociális biztonság tekintetében fennálló köteleseit, de nem jelentettek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez vagy életszínvonal fenntartásához. Ezt a megállapítást az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben kivetítette a szociális juttatások, kedvezmények körére is.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági probléma felmerülését abban az esetben tartotta lehetségesnek, ha az állam az Alkotmányban előírt feladat teljesítését vagy valamely védett intézmény, illetőleg jog megvalósulását nyilvánvalóan ellehetlenítette volna. Amíg azonban ez a minimális követelmény fennáll, a testület úgy tekintette, hogy nincs alkotmányi ismérv az állammal vagy szociális jogot szolgáló jogszabályi rendelkezések alkotmányossági szempontú minősítésére.<sup>225</sup> Az Alkotmánybíróság itt kiemelte még a pozitív diszkrimináció alkalmazásával előálló sajátos alkotmányossági helyzetet, a megkülönböztetés tilalmát ugyanis arra vonatkoztatta, hogy a jognak mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, ugyanakkor az esélyegyenlőség biztosítása is fennálló kötelezettség. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményeiről szóló jogszabályok megalkotásával az állam éppen az érintettek esélyegyenlőségét kívánta elősegíteni, a kedvezmények az objektíve meglévő hátrányok mérséklését szolgálták. A testület szerint tehát a jogalkotó pozitív diszkriminációt alkalmazott, és valójában ennek a mértéke képezte az indítványozók sérelmének tárgyát. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően rávilágított arra, hogy a mozgáskorlátozott személyek a teljesen mozgásképes embertársaikhoz képest a helyváltoztatás szempontjából kétségtelenül kedvezőtlenebb helyzetben vannak, ez azonban nem valamilyen alkotmányellenes megkülönböztetésből, hanem sajnálatos objektív okokból fakad.

A testület ismét megerősítette, hogy a kedvezmények mértékének megállapítása nem alkotmányossági kérdés, ezért arra vonatkozóan az Alkotmánybíróságnak is el kellett fogadnia az alapvetően a nemzetgazdasági lehetőségekre tekintettel lévő, mérlegelésen alapuló jogalkotói döntést. A mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményeit csökkentő jogszabályokat illetően nem tartotta megalapozottnak a testület a szerzett jogok megvonására való hivatkozást sem, mivel a sérelmezett jogszabályi rendelkezésben szabályozott kedvezmények a szociális támogatások körébe tartoztak, azaz nem állt velük szemben a jogosult részéről anyagi ellenszolgáltatás (biztosítási járulék fizetése). Összegezve álláspontját, az Alkotmánybíróság felidézte egy korábbi határozatát,<sup>226</sup> és úgy vélte, a kedvezmények mérséklése ellenére a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkent az Alkotmány 70/E. §-a szerint megkövetelhető minimális szint alá.<sup>227</sup>

<sup>225</sup> A határozat itt alapvetően a 28/1994. (V. 20.) AB határozatra (ABH 1994. 138.) utalva fejtette ki álláspontját a lehetséges alkotmányossági problémát illetően.

<sup>226</sup> Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 192.

<sup>227</sup> 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997. 773.

## Természetbeni egészségügyi szolgáltatás

*A sérelmezett jogszabályi rendelkezés nem tartalmazott olyan jogbizonytalansági tényezőket, amelyek alapot adtak volna az alkotmányellenesség megállapítására.*

A 99/B/1997. AB határozattal zárult ügyben az Alkotmánybíróság a **természetbeni egészségügyi szolgáltatásról** szóló szabályozás utólagos normakontrolljára irányuló indítvány alapján hozta meg döntését. Az indítványozó azon társadalombiztosítási szabályok<sup>228</sup> alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, amelyek a természetbeni egészségügyi szolgáltatás költségeinek megtérítésére vonatkozó – álláspontja szerint – hiányos előírásait tartalmazta. Az indítványozó szerint a jogbiztonságot sértette ugyanis, hogy nem volt kellő részletességgel megállapítva több olyan kérdés sem, amelyek lényegesek lettek volna a fizetési kötelezettség keletkezése, mértéke, illetve az az alóli mentesülés tekintetében.

A szociális biztonsághoz való jog érvényesülésének tisztán költségvonzatú (anyagi oldalú) megközelítése révén az Alkotmány 70/E. §-a nem játszott szerepet a döntés meghozatalakor. Az Alkotmánybíróság ugyanis a jogbiztonság kérdéskörében maradva arra fókuszált, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés eleget tesz-e a jogalkotót terhelő azon kötelezettségeknek, hogy a jogbiztonság feltételei ne sérüljenek. A döntés értelmében a sérelmezett jogszabályi rendelkezés nem tartalmazott olyan jogbizonytalansági tényezőket, amelyek alapot adtak volna az alkotmányellenesség megállapítására, így az indítványt elutasították.<sup>229</sup>

## Társadalombiztosítási hátralék (tartozás)

*Egy törvényesen fennálló fizetési kötelezettség elmulasztása miatt felmerült eljárási költségről lévén szó, ennek kiszámítási szabályai nem voltak összefüggésbe hozhatók az Alkotmány szociális biztonságra és a közteherviselés elvére vonatkozó rendelkezéseivel.*

A 24/B/1997. AB határozatban a **társadalombiztosítási hátralék (tartozás)** rendezésére befizetett összeg elszámolásának szabályait, ezen belül is a sorrendjét sérelmező indítványokról döntött az Alkotmánybíróság.<sup>230</sup> Az indítványozók szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések sértették az Alkotmánynak a jogállamiságra, a szociális biztonsághoz való jogra, valamint a jövedelem- és vagyonarányos közteherviselés elvére vonatkozó szabályait.

<sup>228</sup> Az akkor hatályban volt, a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény 107. § (2) bekezdését vizsgálta az Alkotmánybíróság.

<sup>229</sup> 99/B/1997. AB határozat, ABH 1997. 720.

<sup>230</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény 105/C. § (1) bekezdése, 112. §-a és a törvény végrehajtásáról rendelkező 89/1990. (V. 1.) MT rendelet 325/A. §-a szerepelt az alkotmánybírósági vizsgálatban.

Az Alkotmánybíróság indoklásában elsőként a felvetődő *res iudicata* kérdéskörében megállapította, hogy nem áll fenn ítélt dolog,<sup>231</sup> ezért lefolytatta az érdemi vizsgálatot, amelynek eredményeként nem látta megalapozottnak azokat az indítványozói érveket, miszerint a támadott rendelkezés sértené a jogbiztonságot, és ezen keresztül lehetőséget biztosítana a szubjektív jogalkalmazói döntésre. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy nem áll fenn a szociális biztonsághoz való jog, valamint a jövedelem- és vagyonarányos közteherviselés sérelme sem a hivatkozott rendelkezés tekintetében. Kifejtette a testület, hogy egy törvényesen fennálló fizetési kötelezettség elmulasztása miatt felmerült eljárási költségről lévén szó, ennek kiszámítási szabályai nem voltak összefüggésbe hozhatók az Alkotmány szociális biztonságra és a közteherviselés elvére vonatkozó rendelkezéseivel.<sup>232</sup>

<sup>231</sup> Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási tartozásokra befizetett összeg elszámolásának sorrendjét illetően a 397/B/1995. AB határozatban (ABH 1995. 786.) a korábban hatályos normaszöveget már vizsgálta, az alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt akkor elutasította, jelen ügyben azonban úgy ítélte meg, hogy a korábban vizsgált szabályozás kiegészült. A határozat további kiemelendő érdekessége, hogy a társadalombiztosításijáradék-tartozást elhatárolva a közigazgatás költségeinek kérdésétől (amelyet tisztán köztehernek tekintett) olyan költségnek állította be, amely egyéni érdekkörben vagy egyéni mulasztás következtében merült fel. Ez viszont ráterhelhető az érdekeltekre vagy a mulasztóra, és ennek szabályozását elsősorban jogalkotási, és nem alkotmányossági problémaként kezelte az Alkotmánybíróság.

<sup>232</sup> 24/B/1997. AB határozat, ABH 1997. 709.

## 1998

1998. január 1-jével jelentősen átalakult a szociális biztonság kérdéskörét érintő jogszabályi háttér. Bár a korábbi alkotmánybíróvási határozatok a vegyes rendszer teljes felszámolását szorgalmazták, ennek véghezvitele nagyobb feladatnak bizonyult, így a jogalkotó a részletmegoldások eszköztárához nyúlt. Így született meg az a négy jelentősebb törvényből álló joganyag, amely a szociális hálózatot volt hivatott biztosítani. Ennek egyik elemeként már megjelent a nyugdíjrendszer vegyes finanszírozású, úgynevezett felosztó-kirovó rendszerű társadalombiztosítási nyugdíj eleme mellett a tisztán tőkefedezeti úgynevezett magánnyugdíj elem is. A társadalombiztosítás rendszere ugyanakkor továbbra is magában foglalta az egészségbiztosítást és a nyugdíjbiztosítást is. A magánnyugdíj viszont a társadalombiztosításon kívül került, bár kétségtelenül a nyugdíjrendszer részét képező vonása révén mégiscsak kapcsolódott a társadalombiztosításhoz.<sup>233</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvényt az előbbiekkal összefüggésben tehát 1998. január 1-jével négy új törvény váltotta fel:

- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.);
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.);
- a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (Mny.tv.); illetve
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.).

A Tbj. egységes elvek alapján kívánta szabályozni a társadalombiztosítás, illetőleg a magánnyugdíj ellátásaira, továbbá az egészségbiztosítás ellátásaira és szolgáltatásaira jogosult biztosítottak, illetve hozzátartozóik körét, az egyes ellátások igénybevételét megalapozó járulék- (hozzájárulás) fizetési kötelezettség alapját, mértékét, nyilvántartásának, beszédésének (behajtásának) és ellenőrzésének közös szabályait. A törvény meghatározta a kötelező járulékfizetésen alapuló egyes társadalombiztosítási és magánnyugdíj-ellátások fajtáit, típusait is, ugyanakkor igénybevételük, megállapításuk és folyósításuk részletes előírásait külön törvényekben szabályozták.

Felhatalmazást kapott a kormány, hogy rendeletben határozza meg a törvényben előírt feladatokat ellátó igazgatási szerveket, s ennek keretében feladatokat állapíthasson meg a társadalombiztosítási igazgatási szervek közötti együttműködésre, illetve összehangolhassa a nyilvántartási rendszerek működését.

A jogalkotó e szabályozás révén abban bízott, hogy már rövid távon megvalósulhat az új nyugdíjrendszer működéséhez is elengedhetetlen egyéni nyilvántartási rendszer, amely egyben a munkáltatók járulékbefizetési moráljának javítására is hivatott volt,

<sup>233</sup> Ez volt az a pont, ami miatt sokan megkérdőjelezték a vegyes rendszer felszámolhatóságát, illetve azt, hogy valaha is lehetséges lesz tisztán biztosítási alapú nyugdíjrendszert létrehozni.

hiszen – az eredeti elképzelés szerint – havi kötelezettséggé vált a foglalkoztatottak számára elszámolást adni a kifizetett jövedelmek utáni járulékokról.

A törvény bevezette a biztosítottak által fizetendő járulékot, a foglalkoztatók oldalán pedig a társadalombiztosítási hozzájárulás-fizetési kötelezettséget szabályozták, mintegy továbbra is biztosítva a társadalmi szolidaritás kívánalmait. A törvényi szabályozás kiemelendő szemléletbeli változtatása volt, hogy a fizetési kötelezettségre, az ellenőrzésre, a jogsértések jogkövetkezményeire, a végrehajtásra az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseinek alkalmazását írta elő, megszüntetve ezzel a korábbi párhuzamosságokat.<sup>234</sup>

## Lakásbérlet

*A lakberek piaci értékének kialakulása, az infláció és a bérbeadót terhelő költségek növekedése a körülmények olyan változását eredményezték, amelyek ha nem jártak volna együtt a lakberek változásával, az a bérbeadó önkormányzatok lényeges és jogos érdekeinek sérelmét jelentette volna.*

A jelentős jogszabályi változás hatása értelemszerűen nem rögtön jelentkezett az Alkotmánybíróság döntéshozatala terén. Az 1998-as év első szociális tárgyú határozata egy korábban már többször taglalt témához, a **lakásbérlethez** nyúlt vissza, annak többszintű szabályozását is vizsgálat alá vonva. Az 1/1998. (II. 4.) AB határozatban<sup>235</sup> a sérelmezett rendelkezéseket illetően mind a törvényi szabályozás,<sup>236</sup> mind pedig egy önkormányzati rendelet<sup>237</sup> előírásai górcső alá kerültek. Az indítványozók azt sérelmezték, hogy a vonatkozó törvényi szabályozás hatálybalépését követően az érintett önkormányzat többszörösére emelte a tulajdonában álló lakások bérleti díját. Álláspontjuk szerint ez a törvényi szabályozás hibájából következhetett be, mivel az mindenfajta, a bérlőket védő garancia nélkül hatalmazta fel a helyi önkormányzatokat a bérleti díjak megállapítására. Az Alkotmánybíróság határozatában áttekintette a lakástörvény által új alapokra helyezett – az önkormányzati lakások bérleti díjának megállapítására vonatkozó – szabályozást, és rámutatott, hogy korábban

<sup>234</sup> Lásd: a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) indokolása.

<sup>235</sup> 1996-ban négy alkalommal is vizsgálta az Alkotmánybíróság az önkormányzati tulajdonban álló bérlakásokra vonatkozó szabályozást, lásd: 1138/B/1995. AB határozat (ABH 1996. 554.); 1232/B/1995. AB határozat (ABH 1996. 565.); 20/1996. (V. 10.) AB határozat (ABH 1996. 259.); 47/1996. (X. 22.) AB határozat (ABH 1996. 328.).

<sup>236</sup> A lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.)

<sup>237</sup> Hajdúhadház Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által az önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásáról és elidegenítéséről alkotott 16/1993. (XII. 17.) HÖ számú rendelet.

gyakorlatilag a központi szervek által jogszabályban rögzített<sup>238</sup> kötött bérek voltak, amiktől a bérbeadók csak minimális mértékben térhettek el. Ezeket a lakbértételeket lényegében – a lakás szociális funkciójára tekintettel – mesterségesen alakították ki, és alacsonyan tartott értékek voltak, nem fejezték ki a lakás tényleges használati értékét, ahogyan a lakásfenntartási költségeknek is csak töredékét fedezték. A piacgazdaságnak megfelelő lakásviszonyok és ezzel együtt a piaci viszonyokhoz igazodó lakbérek kialakulásának jogi feltételeit az Ltv. teremtette meg, ugyanakkor a bérlők vagyoni, jövedelmi, szociális viszonyainak relevanciája kikerült ebből a körből, és nem a lakbérek, hanem a lakbértámogatás megállapítása során jutottak szerephez.

A testület a gazdasági rendszerváltás részeként értékelte, hogy az Ltv.-nek az önkormányzati lakások elidegenítésére vonatkozó szabályai fokozatosan megteremtették a lehetőséget a piaci alapú lakásbérleti viszonyok kialakulásához. Ugyanakkor a lakásprivatizáció jelentősen átalakította az önkormányzati lakás lakásellátásban betöltött szerepét, az önkormányzati lakás a helyi lakásviszonyok, a kialakuló bérlakáspiac egyik releváns tényezőjévé vált. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezzel teljesen összhangban álltak a piacgazdaságnak megfelelő értékviszonyokhoz igazodó lakbérek kialakítását célzó, az önkormányzati lakások bérleti díjának megállapítására vonatkozó, sérelmezett törvényi rendelkezések is. Hiszen egyidejűleg a jogalkotó megalkotta a szociális támogatási formák intézményes kereteit is, amelyek révén lehetőség nyílt az önkormányzati lakások szociális funkciójának érvényre juttatására. A helyi önkormányzatok lakásgazdálkodásának piaci viszonyok felé való elmozdulását az Alkotmánybíróság úgy értékelte, hogy a lakbérek piaci értékének kialakulása, az infláció és a bérbeadókat terhelő költségek növekedése a körülmények olyan változását eredményezték, amelyek ha nem jártak volna együtt a lakbérek változásával, az a bérbeadó önkormányzatok lényeges és jogos érdekeinek sérelmét jelentette volna.

Mindezekhez képest a helyi önkormányzati rendeletet illetően az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az önkormányzatok nem a lakástulajdonosok egyikeként, hanem mint a helyi közügyek megoldására – ezen belül a lakásgazdálkodási feladatok ellátására – is hivatott szereplők voltak jelen az ügyben. Ebből eredően a lakásvagyonnal való gazdálkodásban a piaci, a jövedelmezőségi és a szociális szempontokat együtt kellett érvényre juttatniuk. Azonban a szociális szempontok érvényesítésének kötelezettségét nem a lakbértétek megállapítása tekintetében írta elő a törvényi szabályozás, hanem a szociális támogatási rendszer részeként, lakásfenntartási támogatás címen tette lehetővé.<sup>239</sup>

Az Alkotmánybíróság visszautalva korábbi határozataira<sup>240</sup> rámutatott arra is, hogy a helyi önkormányzatoknak kötelességük volt a lakbértámogatás önkormányzati rendeletben

<sup>238</sup> Lásd: az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (Ártv.). Azonban attól, hogy az Ártv. a lakbérek megállapításával kapcsolatos árhatósági jogkör gyakorlását – a legmagasabb hatósági ár rendeletben való megállapításának jogát – a helyi önkormányzatok hatáskörébe adta az önkormányzati bérlakások tekintetében (egészen az Ltv. hatálybalépéséig), a lakbérek központi kötöttsége nem változott. Ugyanis az Ltv. 76. § (2) bekezdése 1994. június 30-áig lakbéremelési moratóriumot írt elő az önkormányzati tulajdonban álló lakásokat illetően. A helyi önkormányzatok számára csak ezt követően nyílt meg a lehetőség arra, hogy a törvényi előírásoknak (Ltv. és Ártv.) megfelelő, ugyanakkor a település lakásellátottságához, az önkormányzati lakásoknak a lakásellátásban betöltött szerepéhez, a lakáshasználat és a bérbeadó által nyújtott szolgáltatás értékéhez igazodó lakásbérleti díjakat állapítson meg.

<sup>239</sup> Lásd: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény.

<sup>240</sup> Lásd: 78/1995. (XII. 21.) AB határozat (ABH 1995. 508.); 20/1996. (V. 10.) AB határozat (ABH 1996. 262.).

való szabályozása, tehát az e tárgyú jogalkotást nem mellőzhette, ugyanakkor nem is üre-síthette ki a lakbértámogatás intézményét.<sup>241</sup>

## Hadigondozás

*Nem következett az Alkotmányból az, hogy a hadi eredetű fogyatékoságot szenvedett sze-mélyen túl az államnak más személyek veszteségeit is a hadigondozás keretén belül kellett volna megoldania.*

A 2/1998. (II. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **hadigondozásról** szóló sza-bályozás tekintetében folytatta le alkotmányossági vizsgálatát. Több indítvány is érke-zett e tárgykörben, amelyek részben utólagos normakontrollra, részben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányultak. Az egyik indítványozó véleménye szerint a vonatkozó törvényi szabályozás<sup>242</sup> azáltal, hogy leszűkítette a joga-sulti kört azokra, akik 1949. január 1-je előtt kérték hadigondozásba vételüket – többek kö-zött – az Alkotmánynak a szociális biztonsághoz való jogot biztosító 70/E. §-ába is ütközött.

Az Alkotmánybíróság ugyan alkotmányellenességet nem állapított meg, úgy vélte, mu-lasztást valósított meg a jogalkotó azzal, hogy nem rendezte a volt hadigyámoltaktól és a volt hadigondozott családtagoktól politikai okból elvont pénzellátás egyösszegű ellentételezését. A határozat indokolásában a testület kitért arra, hogy nem következett az Alkotmányból az, hogy a hadi eredetű fogyatékoságot szenvedett személyen túl az államnak más személyek veszteségeit is a hadigondozás keretén belül kellett volna megoldania. A szociális bizton-sághoz való jog körében korábban már többször kifejtett jogalkotói szabadságot itt is me-gerősítve hangsúlyozta a testület, hogy a jogalkotó szabadon dönthetett arról – a diszkrimi-náció tilalmának korlátai között –, hogy milyen feltételekkel tekint valakit hadigyámoltnak, hadiözvegynek, illetve hadiárvának. Ezen túlmenően még azt is a jogalkotó döntési körébe tartozó kérdésnek tekintette, hogy a hozzátartozóknak járó hadigondozás folyósítását mely feltételek bekövetkezésekor rendelte megszüntetni (például hadiözvegy újraházasodása). Az Alkotmánybíróság szerint önmagában az, hogy a honvédelmi kötelezettség teljesítése következtében elhunyt vagy megsérült személy hozzátartozóiról volt szó, még nem alapozta meg az állami kötelezettséget a hadigondozás keretében való ellátásukra. A testület ugyanis rámutatott, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések megalkotásakor a jogalkotót számos alkotmányi rendelkezés kötötte, így az esélyegyenlőtlenségek kiküszöböléséről rendelkező 70/A. § (3) bekezdése, a szociális biztonságot garantáló 70/E. §-a, a gyerme-keknek a védelemre és gondoskodásra való jogáról szóló 67. § (1) bekezdése és az anyák támogatásáról és védelméről szóló 66. § (2) bekezdése is. Azonban ezeknek az alkotmányos elvárásoknak több, különböző támogatási módon tehetett eleget, aminek csupán egyik, de alkotmányosan nem egyetlen módja volt, hogy a honvédelmi kötelezettség teljesítése követ-keztében elhunyt személy vagy hadirokkant hozzátartozójának minőségére tekintettel biz-tosított gondoskodást. Ebből következően az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a jogalkotó alkotmányosan megengedett módon köthette a hozzátartozói minőségben hadigondozásra

<sup>241</sup> 1/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998. 31.

<sup>242</sup> A hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény.

vonatkozó jogosultságot ahhoz a szemponthoz is, hogy a veszteséget elszenvedő hadirokkant ilyen minőségét a hatóságok már az illető életében megállapították.<sup>243</sup>

## Adókedvezmény

*Amíg az Alkotmány 70/I. §-ából eredően a közteherviselés állampolgári kötelezettség, addig adókedvezményre, adómentességre senkinek sincs alkotmányon alapuló joga.*

Az Alkotmánybíróság a következetes álláspontját hangsúlyozta a 636/B/1997. AB határozatban, amikor is az **adókedvezmények igénybevételekor** az összevont adóalap szerinti számítási módot sérelmezte az indítványozó. Bár az alapügy nem a szociális biztonsághoz való jog talaján állt, az indítványozó állítása szerint a sérelmezett rendelkezés különösen hátrányosan érintette a nyugdíjasokat.

A testület az indítványt nem találta megalapozottnak, így elutasította. Indokolásában kifejtette, hogy az adókedvezmények, illetve adómentességek megállapítására a jogalkotónak széles körű jogosítványa volt, amely döntéseket különféle gazdasági, szociális és egyéb célok indokolták. Ezek a döntések a testület minősítése szerint politikai felelősséggel járó mérlegelések voltak, így célszerűségük vizsgálata és méltányossági szempontú felülbírálata nem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság nyomatékkal hangsúlyozta, hogy amíg az Alkotmány 70/I. §-ából eredően a közteherviselés állampolgári kötelezettség, addig adókedvezményre, adómentességre senkinek sincs alkotmányon alapuló joga. Ezt követően a testület az indítvánnyal érintett kedvezményt illetően is – ahogyan azt a kedvezményekkel kapcsolatban általában tette – azt vizsgálta, hogy a jogalkotó széles körű mérlegelési jogosítványa alapján meghozott törvény rendelkezései nem ütköztek-e valamely alkotmányos elvbe vagy rendelkezésbe, és a vizsgálatot lefolytatva megállapította, hogy diszkrimináció a sérelmezett rendelkezések kapcsán nem volt tetten érhető, így e téren alkotmányellenesség sem valósult meg.<sup>244</sup>

## Családi pótlék

*Jelentőséget kapott az állam intézményes kötelessége a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása terén annak megítélésekor, hogy a jogalkotó a családi pótlék folyósítását az ország területére korlátozta.*

A 780/B/1992. AB határozatban az Alkotmánybíróság a **családi pótlék** folyósításának területi kötöttségét vizsgálta. A testület indokolásában rámutatott arra, hogy amikor a jogalkotó a családi pótlékra való jogosultságot szabályozta, a jogosultságot (egyéb szempontok mellett) ténylegesen arra az esetre korlátozta, ha a magyar állampolgár a Magyar Köztársaság területén tartózkodott. Az Alkotmánybíróság – itt is utalva korábbi

<sup>243</sup> 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998. 41.

<sup>244</sup> 636/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 738. A határozat kelte: 1998. 02. 02.



határozataira<sup>245</sup> – hangsúlyozta, hogy önmagában nem elégséges a beavatkozás gazdasági indokaira hivatkozás. Ebben az ügyben jelentőséget kapott az állam intézményes kötelessége a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása terén annak megítélésakor, hogy a jogalkotó a családi pótlék folyósítását az ország területére korlátozta, azáltal azonban, hogy nem zárta ki a külföldre folyósítás lehetséges eseteit – főként nemzetközi szerződés alapján –, az Alkotmánybíróság nem tekintette alkotmányellenesnek a sérelmezett jogszabályi rendelkezést.<sup>246</sup>

## Nyugdíj

*A társadalombiztosítás rendszere úgynevezett vegyes alapú volt, tehát csak részben működött a vásárolt jog elve alapján, emellett a szociális szempontok is szerepet játszottak. Ezt a vegyes rendszert a testület nem tartotta alkotmányellenesnek, bízva abban, hogy a jogalkotó az átalakítást belátható időn belül véghezviszi.*

Az Alkotmánybíróság által az 1303/B/1995. AB határozatban elbírált indítvány szerint a szociális biztonsághoz való jogot sértette a minden átmenet nélkül bevezetett új **nyugdíjszámítási mód**.<sup>247</sup> Az indítványozó szerint nemcsak az Alkotmány 70/E. §-ába ütközött, hanem sértette a jogalkotói törvényt is,<sup>248</sup> mivel visszamenőlegesen állapított meg kötelezettséget, illetve hátrányt. Az Alkotmánybíróság jelezte, hogy a nyugdíjszabályokat illetően korábban már foglalkozott hasonló témával,<sup>249</sup> és felidézte, hogy a kérdés alkotmányossági vizsgálata során mind az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése, mind pedig a 70/E. § (1) bekezdése relevanciával bírt. Ahogyan korábban már e két alkotmányi rendelkezés összevetését és értelmezését illetően állást foglalt,<sup>250</sup> jelen ügyben is kifejtette, hogy a társadalombiztosítás rendszere úgynevezett vegyes alapú volt, tehát csak részben működött a vásárolt jog elve alapján, emellett a szociális szempontok is szerepet játszottak. Ezt a vegyes rendszert a testület nem tartotta alkotmányellenesnek, bízva abban, hogy a jogalkotó az átalakítást belátható időn belül véghezviszi. Addig azonban – a testület úgy vélte – csak az volt alkotmányossági szempontból vizsgálható, hogy az állam a jogi szabályozások megalkotása révén úgy működtette, hogy a biztosítás útján szerzett jogok, továbbá a szociális biztonsághoz való jog tartalmi elemét adó ellátáshoz való jog nem sérült. Az Alkotmánybíróság összegezve

<sup>245</sup> Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995. 188.); 64/1991. (XII. 17.) AB határozat (ABH 1991. 297).

<sup>246</sup> 780/B/1992. AB határozat, ABH 1998. 551. A határozat kelte: 1998. 02. 02.

<sup>247</sup> A Tny. tv. 44. §-a az öregségi nyugdíj összegét 1988. január 1-je utáni keresetek alapján rendelte megállapítani.

<sup>248</sup> Lásd: a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2)–(3) bekezdése.

<sup>249</sup> Lásd: 63/1993. (XI. 2.) AB határozat (ABH 1993. 369.), amelyben a minimálbérre visszautaló szabályozást az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.

<sup>250</sup> Lásd: 772/B/1990. számú határozat (ABH 1991. 519.), valamint 26/1993. (IV. 29.) AB határozat (ABH 1993. 196.).

érveit úgy foglalt állást, hogy nem volt alkotmányellenesség megállapítható a sérelmezett társadalombiztosítási szabályozást illetően.<sup>251</sup>

## Adókedvezmény

*Önmagában az nem volt alkotmányellenesnek tekinthető, hogy a jogalkotó gazdasági, szociális, illetve egyéb pénzügyi megfontolásokból úgy döntött, a jövedelmek közül a bérjévedelmek után fizetendő adóból adókedvezményt nyújt, más jövedelmek esetében viszont nem ad ilyen lehetőséget.*

A 85/B/1996. AB határozatban az **adókedvezmény** szabályait vizsgálva az Alkotmánybíróság irányadónak tekintette azon korábbiakban kifejtett álláspontját,<sup>252</sup> miszerint a mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illette meg. Ennek gyakorlása során pedig tekintettel lehetett olyan, az Alkotmányban is megjelenített jogokra, mint például az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jog, de ezen túlmenően érvényre juttathatott az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket is. Erre tekintettel, bár a jogalkotót a mentességek, kedvezmények megállapításánál is kötötték az alkotmányos jogi korlátok, a jogalkotó mérlegelésénél nem jogi, hanem egyéb – az Alkotmánybíróság által alkotmányossági szempontból nem vizsgálható – szempontok játszottak meghatározó szerepet, amelyekért a jogalkotót elsősorban politikai felelősség terhelte. Ily módon az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy csak azt vizsgálhatta az indítványokkal érintett rendelkezések vonatkozásában, hogy a jogalkotó politikai mérlegelése során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat lefolytatásának eredményeként megállapította, hogy önmagában az nem volt alkotmányellenesnek tekinthető, hogy a jogalkotó gazdasági, szociális, illetve egyéb pénzügyi megfontolásokból úgy döntött, hogy a jövedelmek közül a bérjévedelmek után fizetendő adóból adókedvezményt nyújt, más jövedelmek esetében viszont nem ad ilyen lehetőséget.<sup>253</sup>

## Hozzá tartozói nyugellátás

*A tulajdon védelmével összefüggésben az is alkotmányos követelmény, hogy amennyiben a biztosítási alapú szolgáltatást szükségessé válik segélyezési jellegűvé kiegészíteni, ez alkotmányosan indokolt kell, hogy legyen.*

<sup>251</sup> 1303/B/1995. AB határozat, ABH 1998. 613. Az ügy érdekessége, hogy az 1995-ben érkezett indítványhoz képest jelentősen megváltozott a jogszabályi környezet, s a határozat kelte (1998. 02. 23.) szerinti állapotban már a korábbi Tbtv.-t (1975. évi II. törvény) felváltó új szabályok voltak hatályban, ám a döntésben ez nem kapott szerepet.

<sup>252</sup> Lásd: 61/1992. (XI. 20.) AB határozat (ABH 1992. 280.).

<sup>253</sup> 85/B/1996. AB határozat, ABH 1998. 620.

A **hozzátartozói nyugellátás** (özvegyi nyugdíj, szülői nyugdíj) módosult szabályozása volt a tárgya az 5/1998. (III. 1.) AB határozatnak. Több indítvány is érkezett, amelyekben az indítványozók azon az alapon kifogásolták az 1998. január 1-jével hatályba lépett új törvényi szabályozást,<sup>254</sup> hogy ellentétben áll az Alkotmánynak a szerzett jogok védelmére, a diszkrimináció tilalmára és a szociális biztonságra vonatkozó szabályaival.

Az indítványok érdemi elbírálása nyomán a testület a határozat rendelkező részében mondta ki, hogy a hozzátartozói nyugellátás az olyan biztosított, vagy már saját jogon nyugellátást szerzett személy özvegye tekintetében, aki saját jogú nyugellátásra jogot nem szerzett, és életkorára tekintettel ez tőle már nem várható el, valamint a biztosított szülői nyugdíjra jogosult szülője tekintetében<sup>255</sup> alkotmányellenes, viszont egyebekben az indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság az érdemi eljárása során azt vizsgálta, hogy az özvegyi, valamint a szülői nyugdíj mértékszabályának megváltoztatása megfelelt-e az Alkotmány szociális biztonságra, és ebből eredően a szerzett jogok védelmére, valamint a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályainak.

A testület felidézte, hogy az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezése során több ízben kifejtette,<sup>256</sup> hogy az állam e téren rögzített kötelezettségének eleget tesz azzal, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítást és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül viszont a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalmpolitikai céljait. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a szociális biztonság nem jelentett sem biztosított jövedelmet, sem pedig az állampolgárok által egyszer elért életszínvonal garantálását, azaz a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében azok esetleges csökkenése is beleértendő. Az Alkotmánybíróság mindebből arra következtetett, hogy az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezett a szociális ellátások rendszerén belüli változtatásokat illetően, az egyes ellátásokat átalakíthatta vagy átcsoportosíthatta a gazdasági viszonyok függvényében. Ezen változtatások joga azonban nem minden korlátozás nélkül illette meg a jogalkotót.<sup>257</sup> Az Alkotmánybíróság itt is hangsúlyozta, hogy a szociális ellátások törvényi megváltoztatásának alkotmányossági ismérvei részben függetlenek attól, hogy az Alkotmány 70/E. §-a alapján milyen lehetséges szolgáltatások illethnek meg a jogosultakat. Annak a kérdésnek alkotmányossági elbírálásakor viszont, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban mindenképpen szerepet játszanak, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta a testület, hogy az egyes változtatások alkotmányossága függ attól is, hogy nem sértettek-e más alkotmányos elveket, illetve jogokat, így például nem álltak-e ellentétben a jogbiztonság

<sup>254</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.), amely jelentősen megváltoztatta a társadalombiztosítási nyugellátásokra való jogosultság feltételeit, illetve a nyugellátás mértékét.

<sup>255</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 50. § (1) bekezdésének b) pontját minősítette alkotmányellenesnek és semmisítette meg az Alkotmánybíróság a hatálybalépésre (1998. január 1-jére) visszamenőleges hatállyal. Az ügy érdekessége, hogy a megsemmisítést az Alkotmánybíróság oly módon rendelte el, hogy a visszamenőleges hatályvesztés azon a napon következzen be, amikor az Alkotmánybíróság határozatával összhangban álló új törvényi rendelkezéseket hatályba léptették.

<sup>256</sup> Lásd például a határozat által idézett 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.

<sup>257</sup> Lásd: 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.

elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, illetve – amennyiben biztosítási elem is szerepelt a szolgáltatást illetően – a tulajdonhoz való joggal. Visszaulva egy korábbi határozatára<sup>258</sup> az Alkotmánybíróság e feltételeket úgy összegezte, hogy az államot, a jogalkotót megillető szabályozási (módosítási) jogosítványok csak a jogállamiság igen szoros korlátai között gyakorolhatók alkotmányosan.

A konkrét ügyet illetően a testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy önmagában az, hogy az új megállapítású özvegyi nyugdíjakat a korábbi megállapítású özvegyi nyugdíjakhoz mérten jóval alacsonyabban állapították meg, nem eredményezte a szociális biztonság alkotmánybeli szabályának sérülését.<sup>259</sup> Arra ugyanis úgy tekintett a testület, hogy az özvegy megélhetésének forrása csak részben a társadalombiztosítás által folyósított özvegyi nyugdíj. Amennyiben ennek összege nem érte el az aktuális öregségi nyugdíj legkisebb összegének 95%-át, akkor egy további pénzellátás formájában nyílt lehetőség kiegészíteni. Az özvegyi nyugdíj mértékének alkotmányossága vizsgálatok tehát az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára és a biztosítási elemre tekintettel a tulajdon védelmére folytatta le a vizsgálatot, amelynek eredményeként úgy foglalt állást, hogy a tulajdon védelmével összefüggésben az is alkotmányos követelmény, hogy amennyiben a biztosítási alapú szolgáltatást szükségessé válik segélyezési jellegűvé kiegészíteni, ez alkotmányosan indokolt kell, hogy legyen.<sup>260</sup>

A határozathoz fűzött párhuzamos indokolás az egész nyugdíjrendszer alapjainak átstrukturálását vonta volna maga után, amelyre nem került sor, de mindenképpen figyelemre méltó a házassági vagyonszövetség és az özvegyi nyugdíj alkotmányossági összefüggéseire rámutató vélemény.<sup>261</sup>

## Lakásfenntartási támogatás

*A helyi képviselő-testület nem rendelkezett felhatalmazással arra, hogy az ellátásokat a rá-szorultságon kívül más, nem szociális természetű feltételtől tegye függővé.*

<sup>258</sup> Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

<sup>259</sup> Ezt a megállapítását arra tekintettel tette az Alkotmánybíróság, hogy egy új szociális ellátási forma, az időskorúak járadéka lépett be a szociális ellátások körébe, és ez volt hivatva a létminimum szintjén a szociális biztonságot szolgálni.

<sup>260</sup> 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82.

<sup>261</sup> Zlinszky János alkotmánybíró a 5/1998. (III. 1.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy az Alkotmány családvédelmi és tulajdonvédelmi tételeivel a nyugdíjrendszer továbbra sem állt összhangban. A házastársak keresete ugyanis főszabályként közszerzemény, bármelyik fél munkaviszonya (vállalkozása) révén keletkezett is. Ebben az összefüggésben a házastársak társadalombiztosítása is közszerzeménynek tekintendő, függetlenül attól, hogy kinek a javára nevesítették. Szerinte a nyugdíjrendszer nem térhetett volna el ettől a vagyoni jogi alapelvtől. (A párhuzamos indokolás egyébként visszautalt a 874/B/1994. AB határozathoz csatolt – Kilényi Géza alkotmánybíróval közösen jegyzett – különvéleményre.)

Az Alkotmánybíróság a 9/1998. (III. 27.) AB határozatban a **lakásfenntartási támogatás** újabb alkotmányossági aspektusait vizsgálta.<sup>262</sup> A testület kiindulópontnak tekintette a korábbi e tárgyban hozott határozatában<sup>263</sup> kifejtett szabályozási kötelezettséget, amely a helyi önkormányzatok irányában fennállt, és a jelen ügyben is mérvadónak tartotta a lakásfenntartási támogatásnak a szociális ellátások és a települési önkormányzat feladatainak rendszerében elfoglalt helyét illetően is. Miután a lakásfenntartási támogatást olyan szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátási formának tekintette, amely a szociális alapellátás körébe tartozott,<sup>264</sup> annak biztosítása a települési önkormányzat kötelezően ellátandó feladata volt. Az egyes szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit a szociális törvény, illetve annak felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet állapította meg. Erre tekintettel mondta azt az Alkotmánybíróság, hogy a szociális törvény rendelkezései a támogatás feltételei tekintetében csupán keretjellegűnek tekinthetők, a jogalkotó a jogosultság feltételeinek szabályozását végső soron rábízta a települési önkormányzatra. Ez a törvényi keret adta meg a képviselő-testület számára azt a széles körű, de nem minden korláttól mentes döntési szabadságot, amely alapján a helyi körülményeket, a lakosság szociális és lakáshelyzetét mérlegelve, más ellátási formák helyi szabályozását is figyelembe véve határozhatta meg a lakásfenntartási támogatás feltételeit és mértékét. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a támogatás feltételeit a törvényi szabályozásra figyelemmel<sup>265</sup> úgy kellett kialakítani, hogy az arra rászorulóknak semmiképpen ne maradjanak szociális alapellátás nélkül. A testület azt is egyértelművé tette, hogy az önkormányzat az általa alkotott rendeletben a lakásfenntartási támogatás nyújtását nem köthette olyan feltételekhez, amelyek nem összeegyeztethetők a lakásfenntartási támogatás törvényi rendeltetésével. Utalva arra, hogy az ellátási forma alapjait törvényi szinten szabályozták, a jogalkotó a helyi önkormányzatokat illetően a szabályozásra vonatkozó felhatalmazást a különböző ellátások rászorultsági feltételeinek, a szociális ellátásra való jogosultság anyagi jogi feltételeinek meghatározására korlátozta. Kimondta az Alkotmánybíróság, hogy a helyi képviselő-testület nem rendelkezett felhatalmazással arra, hogy az ellátásokat a rászorultságon kívül más, nem szociális természetű feltételtől tegye függővé. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a szociális igazgatási eljárásokban az ügyfél rosszhiszemű eljárása nem maradhat következmény nélkül, ennek szabályait pedig törvények<sup>266</sup> rögzítették.<sup>267</sup>

<sup>262</sup> A Budapest Főváros XIII. Kerület Önkormányzatának Képviselő-testülete által a pénzbeli és természetben nyújtható szociális ellátásokról alkotott 20/1993. (VII. 7.) ÖK számú rendeletet vizsgálta az Alkotmánybíróság, és minősítette alkotmányellenesnek azon részében, amely kizárta a lakásfenntartási támogatásra jogosultak köréből azokat a személyeket, akiknek lakáshasznosításból származó jövedelmük volt vagy lehetett volna (mert hasznosítható ingatlannal rendelkeztek).

<sup>263</sup> Lásd: 32/1994. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1994. 172.

<sup>264</sup> Az Sztv. 25. § (3) bekezdésére figyelemmel, az Ötv. 8. § (4) bekezdése alapján jutott erre a megállapításra az Alkotmánybíróság.

<sup>265</sup> Ez a szociális tárgykört illetően egyrészt az Sztv. rendelkezéseit jelentette, másrészt viszont az Ötv. szabályait is szem előtt kellett tartani.

<sup>266</sup> A testület itt elsősorban az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) és az Sztv. rendelkezéseire gondolt.

<sup>267</sup> 9/1998. (III. 27.) AB határozat, ABH 1998. 421.

Szintén a **lakásfenntartási támogatás** feltételrendszerének önkormányzati rendeletben<sup>268</sup> történő szabályozását vizsgálta az Alkotmánybíróság a 845/B/1997. AB határozattal elbírált ügyben. Alapvetően a 9/1998. (III. 27.) AB határozat mentén foglalt állást a testület ebben az ügyben is, bár míg ott a köztársasági megbízott indítványa alapján indult az alkotmánybírósági eljárás, a jelen ügyben konkrét normakontroll keretében, azaz folyamatban lévő bírósági eljárásban benyújtott bírói kezdeményezés volt az alkotmányossági vizsgálat alapja. Az eljárási keretek eltérő volta azonban nem vezetett eltérő eredményre az alkotmányossági megítélést illetően. Szinte szó szerint a korábbi döntéssel megegyező indokolást alkalmazva a testület a végkövetkeztetést illetően is következetes volt, azaz nem közvetlenül az Alkotmány 70/A. §-ából vezette le az alkotmányellenességet, hanem a szabályozási szintre tekintettel azt a törvényi előírásokkal nem tartotta összhangban állónak, és végeredményben a szóhasználatot illetően nem alkotmányellenességet, hanem törvényellenességet kimondva semmisítette meg a sérelmezett önkormányzati rendelkezést.<sup>269</sup>

## Családtámogatás

*A családi pótlékra jogosultaknak a részükre járó szolgáltatás évenkénti emelésével összefüggésben a társadalombiztosítási nyugellátásban részesülőkől eltérő kezelése nem valósított meg összehasonlítható helyzetben lévő jogosultak közötti hátrányos megkülönböztetést.*

A 652/G/1994. AB határozatban a népjóléti miniszternek az Alkotmány értelmezésére, valamint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványa alapján járt el a testület. A beadvány az Alkotmány 16. és 17. §-ának értelmezésére, valamint a **családtámogatási** rendszerre vonatkozó törvényi szabályozás<sup>270</sup> alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. A testület az indítványt elutasította, azonban részletes áttekintését adta az Alkotmánynak a szociális ellátások (és ezen belül különösen a családokat érintő támogatások) szempontjából relevánsnak tekintett rendelkezései és ezek egymáshoz való viszonyát illetően.

Az indítvány keretei között maradv a Alkotmánybíróság alapvetően az Alkotmány 16. és 17. §-ának értelmezésére korlátozta önnön mozgásterét, és e tárgyban is tartotta magát a korábbiakban elfoglalt álláspontjához,<sup>271</sup> miszerint a törvényalkotó különböző szociális intézkedésekkel és jogintézményekkel is eleget tehet ezen alkotmányi rendelkezésekben foglalt kötelezettségének. Ebből pedig arra következtetett a testület, hogy az Alkotmány 16. és 17. §-a nem alapoz meg alanyi alapjogokat. Miután a jogalkotó számára konkrét támogatási formák, jogintézmények létrehozásának vagy meghatározott tartalommal való

<sup>268</sup> A Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése által a szociális igazgatásról és az egyes szociális ellátási formák szabályairól alkotott 13/1993. (IV. 29.) számú önkormányzati rendeletet vizsgálta az Alkotmánybíróság.

<sup>269</sup> 845/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 1016.

<sup>270</sup> A családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény 6. §-a volt érintett az ügyben, amely a következőket tartalmazta: „A családi pótlék emeléséről, az emelés differenciált mértékéről és ütemezéséről az Országgyűlés az állami költségvetésről szóló törvény elfogadásával egyidejűleg dönt.”

<sup>271</sup> A határozat itt példaként a 600/B/1993. AB határozatra (ABH 1993. 671.), valamint az 1449/B/1992. AB határozatra (ABH 1994. 561.) utalt.

kialakításának kötelezettsége ebből nem vezethető le, lényegében olyan rendelkezéseknek tekintette az Alkotmánybíróság az indítványban értelmezésre megjelölt alkotmányszakaszokat, amelyek a jogalkotó számára meghatározott célok elérését kötelező jelleggel írták elő, de a cél elérésének konkrét módját, részletszabályait, valamint eszköztárát nem határozták meg.

Az indítvány szűken vett keretei mögé tekintve az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy nem csak a megjelölt alkotmányszakaszok lehetnek relevánsak a kérdés elbírálásakor, így az Alkotmány a 70/B.–70/F. §-a<sup>272</sup> a 16. és a 17. §-ban foglalt államcélok elérésének irányát bizonyos mértékben konkretizálta.

Az Alkotmánybíróság szerint azonban az Alkotmány 16. és 17. §-a egymástól különböző államcélokat határozott meg. A 17. § a rászorulókról való gondoskodást tűzte ki kötelezően követendő célként, a 16. § pedig önálló kötelezettséget fogalmazott meg az ifjúság létbiztonságának, oktatásának és nevelésének előmozdítására, valamint érdekeinek védelmére vonatkozóan. Az ifjúság támogatásának igénye tehát önmagában létezett, nem csupán az érintettek rászorultsága függvényében vált kötelezettségévé a jogalkotónak. A testület ezt igazolandó beemelte az indokolásba az Alkotmány 16. §-ának azon fordulatát, amely szerint „a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára”. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a rászorultak és az ifjúság támogatása egymástól független, különböző államcélként jelent meg, azonban azt is hangsúlyozta a testület, hogy ez nem jelentette rangbeli különbségüket.<sup>273</sup> Hozzátette ugyanakkor – visszautalva egy korábbi határozatára is<sup>274</sup> –, hogy ez nem zárta ki, hogy a jogalkotó az Alkotmány rendelkezéseit egyidejűleg szem előtt tartva az egyes támogatásokra vonatkozó jogosultság feltételrendszerét a rendelkezésre álló anyagi eszközök korlátozottságára tekintettel az érintettek rászorultságától tegye függővé.

A konkrét ügyet illetően az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a családi pótlékra jogosultak az általuk élvezett szolgáltatás emelésével összefüggésben hátrányosabb helyzetbe kerültek azoknál, akik nyugellátásra, illetve baleseti nyugellátásra szereztek jogosultságot, azonban – és itt a szociális ellátórendszer komplex mivolta mellett állt ki a testület – részint a családok támogatásáról szóló törvényi szabályozás, részint az indítvány benyújtásakor hatályban volt nyugdíjtörvény, illetve az időközben hatályba lépett, a társadalombiztosítási nyugdíjra vonatkozó törvényi előírások alanyi körét tekintve nem összehasonlítható helyzetű jogosultakra vonatkoztak a különböző szabályok. Az Alkotmánybíróság a családi pótlék intézményét olyan támogatási formának tekintette, amely nem feltételezte a jogosultak előzetes anyagi hozzájárulását, és amelynek finanszírozása a központi költségvetésből történt. Szemben a társadalombiztosítási nyugellátással, amelyet a testület a társadalombiztosításban biztosítottaknak vagy hozzátartozóiknak járó olyan szolgáltatásként jellemezett,

<sup>272</sup> Az Alkotmány e szakaszai a munkához való jogot, az érdekvédelmi szervezetek létrehozásához való jogot, a lehető legmagasabb szintű egészséghez való jogot, a szociális biztonsághoz való jogot és végül a művelődéshez való jogot rögzítették.

<sup>273</sup> Az Alkotmánybíróság igyekezett nem rangsorolni az Alkotmányban rögzített alapjogokat és célokat. Alapvetően „egyenjogságot” hirdetett, és mindig a konkrét ügyre koncentrálna vizsgálta az esetleges alapjogi (vagy alapjog és államcél közötti) ütközést. Ettől némi eltérést az alapvető jog és alapjog fogalmak felvetése hozott, ami egyfajta rangbeli különbséget eredményezett volna, azonban ez a megkülönböztetést nem nyert abszolút elfogadottságot, és idővel eltűnt az Alkotmánybíróság által használt fogalomtárból.

<sup>274</sup> Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

amely a biztosítottak részéről előzetes anyagi hozzájárulást feltételezett. Kiemelte még az Alkotmánybíróság, hogy az is relevanciával bírt a kérdés elbírálásakor, hogy a társadalombiztosítási nyugellátás mértéke függött a járulékfizetés nagyságától is. Az alkotmányos megítélés szempontjából tehát a társadalombiztosítási nyugellátás – még ha tartalmazott is szociális elemet – alapvetően biztosítási jellegű szolgáltatásnak volt tekintendő, a családi pótlékot pedig a központi költségvetésből finanszírozott, elsősorban az Alkotmány 16. §-ában meghatározott államcélú szolgáló támogatási formaként határozta meg a testület. Erre tekintettel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a családi pótlékra jogosultaknak a részükre járó szolgáltatás évenkénti emelésével összefüggésben a társadalombiztosítási nyugellátásban részesülőkötől eltérő kezelése nem valósított meg összehasonlítható helyzetben lévő jogosultak közötti hátrányos megkülönböztetést, azaz az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme nem volt megállapítható.<sup>275</sup>

## Egészségbiztosítási járulék-fizetési kötelezettség

*Az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság keretében mindenki ugyanazt a minőségű szolgáltatást veheti igénybe, függetlenül attól, hogy milyen törvényi okból vált jogosulttá, és a testület úgy tekintette, hogy valójában a kötelező biztosítás egyfajta minimáldíjának meghatározásáról volt szó.*

Az 1371/B/1997. AB határozatban az Alkotmánybíróság azon indítványi kérelem tekintetében foglalt állást, amely szerint az a törvényi rendelkezés, amely **egészségbiztosítási járulék-fizetési kötelezettséget** írt elő – egyéb feltételek teljesülése hiányában – annak, aki személyi igazolvánnyal rendelkezett, ellentétes az arányos közteherviselés alkotmányos elvével, ugyanis az indítványozók szerint az állam „fiktív jövedelmet adóztatott”.<sup>276</sup>

Az Alkotmánybíróság visszautalt több korábbi határozatára<sup>277</sup> amelyekben a járulék-alap meghatározása, illetve a járulék mértéke tekintetében folytatott alkotmányossági vizsgálat eredményeként hozott döntést. Ezek között több határozat érintette a fiktív jövedelem járulékalappá tételével kapcsolatos – különböző – törvényi rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság e döntéseiben a fiktív járulékalap meghatározását a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos követelménye alapján bírálta el. Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy az egészségbiztosítási járulék minimálbérhez kötése – az így meghatározott „fiktív járulék” – sérti-e a jogbiztonságot. A korábbi döntéseket összegezve a testület kiemelte, hogy azokban az esetekben minősítette alkotmányellenesnek a sérelmezett szabályozási módot, amikor a jogalkotó egy teljes foglalkoztatotti jogviszony mellett

<sup>275</sup> 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998. 574. Az indítvány benyújtását követően bekövetkezett jogszabály-módosítások, illetve a jogszabályi környezet jelentős változása miatt ki kell emelni, hogy a határozat kelte 1998. 06. 08.

<sup>276</sup> Maguk az indítványozók is hivatkoztak a jelen ügynek mindenképp előzményeként megemlítendő 37/1997. (VI. 11.) AB határozatra (ABH 1997. 234.), amelyben az Alkotmánybíróság megsemmisítette az egészségügyi hozzájárulásról szóló törvény azon szabályát, amely – hasonlóan a jelen ügyben vizsgálni kért rendelkezéshez – fizetési kötelezettséget írt elő pusztán a személyi igazolványra tekintettel.

<sup>277</sup> Lásd különösen: 54/1995. (IX. 15.) AB határozat (ABH 1995. 245.), 73/1995. (XII. 15.) AB határozat (ABH 1995. 358.), 34/1997. (VI. 11.) AB határozat (ABH 1997. 174.).



az egyéb (kiegészítő) jövedelemszerző tevékenység után írt elő járulékfizetési kötelezettséget. Azokban az esetekben ugyanis, amikor a vállalkozói tevékenység, továbbá a társas vállalkozói tagsági viszony egy már fennálló teljes foglalkoztatásnak minősülő viszony mellett létesített úgynevezett további jogviszonyt, azaz kiegészítésként jelentkezett,<sup>278</sup> alkotmányosan a biztosítási járulék alapja csak a ténylegesen elért jövedelem lehetett. A testület szerint ugyanis a fiktív járulékalap ebben a körben kifejezetten ellentétes volt a kötelező biztosításban meglévő szolidaritási elvvel.

Ezzel szemben viszont a konkrét ügyet tekintve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az egészségbiztosítási járulék összegének meghatározása alapvetően különbözött a korábbi határozataiban elbírált alkotmányossági problémáktól. Ebben az esetben az érintettnek az egészségügyi szolgáltatásra jogosultságot létrehozó semmilyen biztosítási jogviszonya nem volt. Éppen a személyi igazolvány alapján való járulékfizetési kötelezettség hozta létre a biztosítási jogviszonyt, és ennek révén az előírt járulék megfizetésével az érintett az egészségügyi szolgáltatásra közvetlenül jogosulttá vált.

A testület rámutatott, hogy az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság keretében mindenki ugyanazt a minőségű szolgáltatást veheti igénybe, függetlenül attól, hogy milyen törvényi okból vált rá jogosulttá, és úgy tekintette, hogy valójában a kötelező biztosítás egyfajta minimáldíjának meghatározásáról volt szó. Ugyanakkor azt is kiemelte a határozat, hogy az egészségbiztosító a biztosítási díj<sup>279</sup> ellenében kockázatot vállalt, azaz köteles volt az egészségügyi szolgáltatás költségét fedezni mindenki számára, aki jogosult volt. Függetlenül attól, hogy a jogosultságot milyen jogcímen szerezte meg, mennyi járulékot fizetett be addig, valamint attól, hogy milyen költségösszegben vett addig igénybe egészségügyi szolgáltatást.<sup>280</sup> A diszkriminációt illetően pedig azzal érvelt az Alkotmánybíróság, hogy a személyi igazolvány alapján való járulékfizetési kötelezettség azért nem volt diszkriminatívnak tekinthető, mert az ellátás valamennyi lehetséges igénylőjét kívánta a jogalkotó ezzel a szabályozási móddal egybegyűjteni. Az ebbe a kategóriába tartozók pedig nyilván nem voltak azonosnak minősíthetők a szociálisan vagy más hasonló okból rászorulókkal, hiszen ők más jogcímen<sup>281</sup> szereztek jogosultságot. Ráadásul amennyiben a személyi igazolvány alapján járulékfizetésre kötelezett szociálisan rászorulttá vált, akkor megszűnt ezen az alapon a járulékfizetési kötelezettsége. Végezetül az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a kötelező jelleget is értékelve a teljes körű biztosítottakon kívüli szolgáltatásra jogosultakat felölelő csoportok meghatározása, és ehhez kapcsolódóan a fizetési kötelezettség meghatározása nem volt önkényesnek minősíthető, mivel észszerű indokon alapult.<sup>282</sup>

<sup>278</sup> Az Alkotmánybíróság ezeket az eseteket – és idesorolta a tanuló jogviszonyt is – jövedelempótló tevékenységként kezelte, és annak abszolút elsőbbséget biztosítva csak a ténylegesen megszerzett jövedelmet tekintette alkotmányosan a fizetendő járulékalapba vonhatóknak.

<sup>279</sup> Itt ténylegesen nem a jövedelemhez igazodó, hanem a törvény által meghatározott összegű egészségbiztosítási járulékról volt szó.

<sup>280</sup> Ez a megoldás tehát kizárta annak az amerikai filmekben számtalanszor szereplő epizódnak a lehetőségét, amikor a beteg (vagy hozzátartozói) azzal szembesülnek, hogy a biztosítás nem fedezi a szükséges ellátás költségeit.

<sup>281</sup> Az alaphelyzetben lévők jellemzően a Tbj. 16. § (1) bekezdés a)–o) pontjai alapján szereztek jogosultságot. (Ez a szakasz a biztosítás alapjául szolgáló jogviszonyokat sorolta fel taxatívén.)

<sup>282</sup> 1371/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 831.

## Szociális segély

*Az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítása, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.*

A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a konkrét, alapul szolgáló ügyön messze túlmutató megállapítást tett. Az indítványozó ugyan a **szociális segélyre** vonatkozó törvényi szabályozást sérelmezte,<sup>283</sup> mivel álláspontja szerint ellentétes volt az Alkotmány 70/E. §-ának rendelkezéseivel, valamint a munkához való jogot is sértette. Azonban az Alkotmánybíróság az indítvány keretein túl a szociális biztonsághoz való jog összetett jellegének hangsúlyozásával egyfajta alkotmányos összegzést adta a korábbi határozataiban<sup>284</sup> kimunkált jellemzőknek és követelményeknek. E körben felidézte, hogy az állam az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott kötelezettségének azzal eleget tett, hogy megszervezte és működtette a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül azonban a jogalkotó határozhatta meg a társadalompolitikai célok eléréséhez szükséges eszközöket, mivel az Alkotmány a szociális biztonság tekintetében fennálló kötelezettségeket csak általánosságban tüntette fel. A szociális jogok érvényesítésének eszközeit és azok mértékét illetően a jogalkotót nagy szabadság illette meg, azonban a mindenkori gazdasági helyzet függvényében volt alakítható, végső soron az Alkotmány egyéb rendelkezései által meghatározott korlátok között. A ténylegesen élvezett szolgáltatások megvonása (csökkentése) esetén pedig az alkotmányos megítélés során a szociális jogok annyiban játszottak szerepet, hogy az elvonás folytán a szociális ellátás mértéke nem csökkenhetett a 70/E. § alapján megkövetelhető minimális szint alá. Ezt a megállapítást emelte az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményi rangra azzal, hogy a határozat rendelkező részében az emberi méltósághoz kötötte azt a minimális szintet, amelyet biztosítani kell a szociális ellátások összessége által ahhoz, hogy a szociális biztonsághoz való jog ne sérüljön. A testület ezzel elvi síkon meghatározott egy olyan „létminimumot”, amely az emberhez méltó lét fenntartásához szükséges.

Azt azonban, hogy ez a minimum milyen összegben határozható meg, az Alkotmánybíróság nem kívánta rögzíteni. Az indítványnak ezt a részét illetően, amely azt sérelmezte, hogy az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyre való jogosultsága milyen jövedelemhatár alatt nyílik meg, az Alkotmánybíróság az eljárását felfüggesztette. A törvényalkotás előkészítése során közreműködő szervektől kapott vizsgálati eredményektől várta ugyanis, hogy – az egyéb ellátások figyelembevételével – biztosítva van-e az emberi méltósághoz szükséges minimum.<sup>285</sup>

<sup>283</sup> Az indítvány az Sztv. 37/A. § (2) bekezdésének a) pontja, valamint 37/C. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányult.

<sup>284</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 163.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 192.

<sup>285</sup> 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251. Az 1998. november 1-jéig szóló felfüggesztés a 28/2007. (V. 17.) AB végzéssel ért véget, amelyben az Alkotmánybíróság az időközben bekövetkezett jelentős jogszabályi változásokra tekintettel az eljárást megszüntette.

## Lakás (volt házastárs lakhatása)

*A tulajdoni korlátozás közérdekűsége nem volt megállapítható, amennyiben azt nem támasztotta alá a szociális rászorultság.*

Az Alkotmánybíróság a 37/1998. (IX. 23.) AB határozatban a korábban számos aspektusban vizsgált **lakástörvényt**<sup>286</sup> vonta ismét górcső alá, azonban most egy sajátosan járulékos megközelítésben. Az alapvető kérdés az ügyben az volt, hogy önkormányzati bérlakásban élő házastársak válása esetén az elvált egykori bérlőtárs jogosult-e elhelyezésre.

Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a vizsgált rendelkezés megalkotását az indokolhatta, hogy a házasság felbontását követően az önkormányzati lakásban korábban bérlőtársként élő, a bíróság által a lakás elhagyására kötelezett házastárs a szociális körülményei miatt ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy lakhatása ne legyen megoldva, vagyis a szociális biztonsága ne kerüljön veszélybe.

A támadott rendelkezésében megállapított korlátozás közérdekűségét tehát csakis az érintett bérlőtárs hátrányos szociális helyzete, szociális biztonságának veszélyeztetettsége alapozhatta meg. A testület azonban rávilágított arra, hogy ez a rendelkezés nem állapított meg a bíróság részére kötelezettséget e tárgyban, és az érintett önkormányzat megkeresését sem írta elő, így a saját elhelyezési kötelezettség kimondása vagy mellőzése nem a szociális biztonság veszélyeztetése alapulvételével történt, hanem a bíróság teljesen szabad mérlegelésén múlt. Ugyanakkor a törvény az önkormányzatokra bízta – rendeleti szinten – annak szabályozását, hogy az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján való bérbeadásának milyen feltételek között kell működnie. Az Alkotmánybíróság szerint ennek keretében kellett biztosítani a szociális helyzet alapján rászorult bérlőtárs elhelyezését. Viszont – mutatott rá a testület – a vizsgált rendelkezés előírta a bírói ítélet alapján a bérlőtárs szociális helyzetére tekintet nélküli, kivételes elhelyezését, és ezáltal gyakorlatilag az adott településen a szociális helyzet alapján rászoruló, önkormányzati bérlakást igénylők „rangsorát” károsan befolyásolta.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a sérelmezett törvényi szabályozással összefüggésben a tulajdoni korlátozás közérdekűsége nem volt megállapítható, amennyiben azt nem támasztotta alá a szociális rászorultság. Ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a törvény vizsgált előírása a bírósági ítélet alapján az önkormányzat elhelyezési kötelezettségét állapította meg úgy, hogy a végrehajtást illetően nem tartalmazott rendelkezést. Az önkormányzatok lakástulajdona a korábbi lakásügyi jogszabályok, különösen pedig a lakástörvény által bevezetett vételi jog alapján jelentősen csökkent. Ezért fennállt annak a veszélye, hogy egyes településeken az önkormányzatok az elhelyezési kötelezettségüknek nem tudnak eleget tenni. Ezen túlmenően aggályosnak ítélte az Alkotmánybíróság, hogy a kifogásolt rendelkezés nem biztosított az érintett önkormányzat tulajdonkorlátozásával szemben megfelelő ellenszolgáltatást, ami az önkormányzati tulajdon alkotmányellenes korlátozását tette volna lehetővé.<sup>287</sup>

<sup>286</sup> Az Alkotmánybíróság a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésekre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 31. § (3) bekezdését találta alkotmányellenesnek, ezért 1999. szeptember 30. napjával megsemmisítette.

<sup>287</sup> 37/1998. (IX. 23.) AB határozat, ABH 1998. 296.

## Lakás

*A piacgazdaságnak megfelelő értékviszonyokhoz igazodó lakbérek alkalmazása vált szükségessé, amely viszont kizorította a szociális rászorultság elemét az önkormányzati bérlakások bérleti díjának megállapításakor. A jogalkotó ennek a kérdésnek a kezelését a szociális támogatási formák intézményesítésével kívánta biztosítani.*

A 34/B/1998. AB határozatban ismét a **lakástörvény** kapcsán vizsgálta az Alkotmánybíróság egy önkormányzati rendelet<sup>288</sup> alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság áttekinthette, hogy a lakástörvényt megelőzően a központi szervek által alkotott jogszabályok kötött béreket állapítottak meg a lakásokra, amelyektől a bérbeadók minimális mértékben térhettek csak el. A jogszabályban megállapított lakbérmértékek lényegében – a lakás szociális funkciójára tekintettel – mesterségesen kialakított és alacsonyan tartott értékek voltak, amelyek nem fejezték ki a lakás tényleges használati értékét, és a lakásfenntartási költségeknek is csak egy részét fedezték. A lakástörvény eredményeként a piacgazdaságnak megfelelő lakásviszonyok és ezzel együtt a piaci viszonyokhoz igazodó lakbérek kialakulása jogi feltételeinek biztosítása a jogalkotó részéről megtörtént. A törvényi szabályozásnak az önkormányzati lakások elidegenítésére vonatkozó szabályai alapján fokozatosan létrejöttek a piaci alapú lakásbérleti viszonyok. A lakásprivatizáció eredményeként ezzel egyidejűleg átalakult az önkormányzati lakásnak a lakásellátásban betöltött funkciója. Ezzel összhangban a piacgazdaságnak megfelelő értékviszonyokhoz igazodó lakbérek alkalmazása vált szükségessé, amely viszont kizorította a szociális rászorultság elemét az önkormányzati bérlakások bérleti díjának megállapításakor. A jogalkotó ennek a kérdésnek a kezelését – ahogyan arra az Alkotmánybíróság rámutatott – a szociális támogatási formák intézményesítésével kívánta biztosítani. Végül soron ebben a formában nyújtottak lehetőséget az önkormányzati lakások szociális funkciójának megőrzésére, amelyet ebben a formájában nem talált alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, így az indítványt elutasította.<sup>289</sup>

## Szemétszállítási díj

*A háztartási hulladék gyűjtésével, szállításával kapcsolatos közszolgáltatási díj meghatározását nem tekintette a testület olyan jogalkotásnak, amely a szociális jogok vonatkozásában fennálló alkotmányos állami feladatok körébe tartozott volna.*

<sup>288</sup> A Nyékládháza Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete által az önkormányzat tulajdonában lévő lakások bérleti díjairól alkotott 10/1995. (VII. 11.) számú rendeletnek a 8/1996. (VII. 16.) számú önkormányzati rendelettel megállapított 2. §-át vizsgálat az Alkotmánybíróság.

<sup>289</sup> 34/B/1998. AB határozat, ABH 1998. 1080.

A 432/B/1996. AB határozat tárgya a **szemétszállítási díj** önkormányzati szabályozása<sup>290</sup> volt. Az Alkotmánybíróság a jogforrási szintre tekintettel háromtagú tanácsban eljárva elutasította azt az indítványt, amely a szemétszállítási díj bevezetését a szociális biztonsághoz való jogba ütközőnek tartotta. A testület döntésében igen sajátos módon a lakáscélú kölcsönök kamataival<sup>291</sup> kapcsolatos analógiát felhozva kifejtette, hogy a támadott törvényi rendelkezések és az Alkotmány 70/E. §-a között nincs tartalmi összefüggés. Ahogyan a lakáscélú kamatokra vonatkozó jogalkotás sem tartozott a szociális jogok vonatkozásában fennálló alkotmányos állami feladatkörbe, mégis vizsgálendő volt, hogy a támadott jogalkotás indirekt módon nem ütközött-e a szociális jogokkal kapcsolatos állami kötelezettségekkel, úgy a háztartási hulladék gyűjtésével, szállításával kapcsolatos közszolgáltatási díj meghatározását sem tekintette a testület olyan jogalkotásnak, amely a szociális jogok vonatkozásában fennálló alkotmányos állami feladatok körébe tartozott volna. Az önkormányzati rendeletben történt díjmeghatározást nem tartotta az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott, szociális biztonsághoz való joggal összefüggésbe hozhatónak az Alkotmánybíróság. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a szociális ellátórendszeren belül, önálló szociális ellátási formaként a lakásfenntartási támogatás rendelkezésre állt adott esetben a szociális szempontok érvényre juttatására a szemétszállítási díjat illetően is.<sup>292</sup>

## Társadalombiztosítási önkormányzatok

*A társadalombiztosítási önkormányzatok léte nem volt alkotmányos követelmény.*

A szociális jogok intézményrendszerével foglalkozó határozatok sorában érdekes aspektust mutat fel az 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, amelyben a **társadalombiztosítási önkormányzatok** és a szociális biztonsághoz való jog tartalmi elemeinek esetleges kapcsolódási pontjait vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az indítványozók az Alkotmány több rendelkezésének sérelmét látták a társadalombiztosítási önkormányzatok megszüntetésében. Szerintük ugyanis ezzel megszűnt az állampolgároknak és a járulékfizetőknek a társadalombiztosítás működésére vonatkozó törvényen alapuló ellenőrzési joga, az önkormányzatok azonnali megszüntetése pedig a szociális jogok gyakorlását veszélyeztette. Egy korábbi határozatára<sup>293</sup> utalva kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány nem rendelkezett a társadalombiztosítási önkormányzatokról, tehát nem volt az Alkotmányból levezethető állami kötelezettség a társadalombiztosítási önkormányzatok létrehozása. Az Alkotmányból folyó jogalkotási kötelezettség a társadalombiztosítási rendszer szabályozására és működtetésére vonatkozóan állt fenn,

<sup>290</sup> Budapest Főváros Közgyűlésének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatással és a köztisztasággal kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 39/1998. (VII. 16.) Főv. Kgy. rendeletének 10–12. §-a szerepelt az Alkotmánybíróság előtt.

<sup>291</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 163.

<sup>292</sup> 432/B/1996. AB határozat, ABH 1998. 928.

<sup>293</sup> Az Alkotmánybíróság a 16/1998. (V. 8.) AB határozatában (ABH 1998. 140.) foglalkozott a társadalombiztosítási önkormányzatokkal, a szervezeti kereteket, illetve a közhatalmi jelleget vizsgálva.

de a szervezeti formát illetően, az önkormányzatiságra nem határozott meg követelményeket az Alkotmány. Ebből arra következtetett a testület, hogy az Országgyűlés szabadon mérlegelhetett – természetesen a társadalmi, gazdasági, szervezeti és egyéb célszerűségekre figyelemmel – a társadalombiztosítás irányítási, igazgatási rendszerének meghatározásakor. Kimondta a testület, hogy a társadalombiztosítási önkormányzatok léte nem alkotmányos követelmény, amennyiben viszont az állam az önkormányzatiság konstrukcióját választotta, biztosítani kellett az Alkotmány 2. §-ából eredően, hogy az ahhoz szükséges demokratikus legitimitációval rendelkezzen.<sup>294</sup>

## Ápolási díj

*Az Sztv. konkrétan meghatározta azokat az ellátási formákat, amelyek a szociális alapellátás körébe tartoztak, értelemszerűen az ezek körén kívül esők az önkormányzatok döntésétől függően jöttek létre. Az önkormányzat szabad döntése volt, hogy biztosítja-e egyáltalán az ápolási díjat mint ellátási formát, az erre vonatkozó szabályozás nem állt tartalmi összefüggésben a szociális biztonsághoz való jog érvényesülésével.*

Az Alkotmánybíróság a 377/B/1998. AB határozatban azt vizsgálta, hogy a támadott önkormányzati rendelet<sup>295</sup> **ápolási díjra** vonatkozó rendelkezései nem sértik-e az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott szociális biztonsághoz való jogot. Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatára<sup>296</sup> is utalva megerősítette, hogy az állampolgárok szociális biztonsághoz való jogát az Alkotmány e szakasza állami kötelezettségvállalásként fogalmazta meg, amiből az állam azon kötelezettsége vezethető le, hogy a társadalombiztosítást és a szociális intézményeket megszervezze, valamint működtesse. A szociális ellátások mértékét illetően pedig a testület felidézte azt az általános alkotmányi követelményt, miszerint a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum biztosítása, ami elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

A konkrét ügyben azonban a jogforrási szintre tekintettel az is vizsgálandó volt, hogy született-e törvényi szintű szabályozás az ápolási díjra vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy miután az Sztv. hatálya alá tartozó szociális alapellátási intézményeket a törvényhozó önkormányzati feladatkörbe utalta, garanciálisan ez azt jelentette, hogy az önkormányzati törvény<sup>297</sup> a szociális alapellátás biztosítását a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatává tette. Viszont azáltal, hogy az Sztv. konkrétan meghatározta azokat az ellátási formákat, amelyek a szociális alapellátás körébe tartoztak, értelemszerűen az ezek körén kívül esők az önkormányzatok döntésétől függően jöttek létre. Az ápolási díj sajátosan két formában is jelen volt az Sztv.-ben.

<sup>294</sup> 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998. 387.

<sup>295</sup> Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a szociális ellátásokról és a lakbértámogatás helyi szabályairól szóló 15/1996. (IV. 1.) számú rendeletének 23. §-a volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya.

<sup>296</sup> Itt főként az 56/1995. (IX. 15.) AB határozat (ABH 1995. 260.) és a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995. 188.) szerepelt.

<sup>297</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése.

Az Sztv. 41. § (1) bekezdésében a kötelezően ellátandó feladatkörbe tartozó ápolási díjat szabályozták, a 41. § (2) bekezdés szerinti formáját a helyi önkormányzatok fakultatív feladataként határozta meg a jogalkotó, ezt az ellátási formát tehát nem sorolta a szociális alapellátás intézményei körébe, így erre nem terjedt ki az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jog megvalósulásának garanciális szabálya. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben összegezve álláspontját rögzítette, hogy miután az önkormányzat szabad döntése volt, hogy biztosítja-e egyáltalán az ápolási díjat mint ellátási formát, az erre vonatkozó szabályozás nem állt tartalmi összefüggésben a szociális biztonsághoz való jog érvényesülésével, ezért az önkormányzati rendelet sérelmezett előírásai nem ütköztek az Alkotmány 70/E. §-ába.<sup>298</sup>

---

<sup>298</sup> 377/B/1998. AB határozat, ABH 1998. 1094.

## 1999

### Kommunális adó

*A helyi önkormányzat az adómegállapítási joga körében – értelemszerűen a törvényi keretek között – igen nagy döntési szabadsággal rendelkezett a helyi adópolitika kialakításakor.*

A 670/B/1997. AB határozatban egy önkormányzati rendelet<sup>299</sup> tárgyában lefolytatott vizsgálat során a **kommunális adó** alkotmányossági aspektusait vonta górcső alá a testület. Ennek körében többek között a szociális jogok irányában fennálló kapcsolat is felvetődött, bár a határozat alapvetően az adójelleget domborította ki. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a helyi önkormányzat az adómegállapítási joga körében – értelemszerűen a törvényi keretek között – igen nagy döntési szabadsággal rendelkezett a helyi adópolitika kialakításakor. Ezen belül a helyi adók körében az adómentesség és adókedvezmény megállapításának jogát az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati adómegállapítási jog egyik részjogosítványának tekintette. Az adómentességek, -kedvezmények meghatározása során az önkormányzat a gazdaságpolitikai, adópolitikai szempontokat, a helyi sajátosságokat, így a lakosság szociális körülményeit is mérlegelve szabadon dönthetett arról, hogy az adóalanyok mely csoportját vonta az általánostól eltérő, kedvezőbb megítélés alá, azaz kik számára nyújtott adómentességet, adókedvezményeket. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe e rendelkezésekkel kapcsolatosan csak annak ellenőrzése tartozott, hogy a jogalkotó e mérlegelése során nem került-e ellentétbe az Alkotmány egyéb rendelkezéseivel.<sup>300</sup>

### Munkánélküli-járadék

*Az Alkotmányon belül az általános rendelkezések körében található tétel vizsgálata az alapvető jogok és kötelezettségek körében fellelhető alkotmányos rendelkezések tükrében – éppen azokkal mutatott szoros összefüggésére tekintettel – volt elvégzendő. Így a 17. §-ban foglalt szociális intézkedések a 70/E. § előírásaival egyetemben voltak vizsgálandók.*

A 3/D/1998. AB határozat kifejezetten a szociális tartalmú alkotmányi rendelkezések áttekintésével foglalkozott, és sajátos módon úgy jutott az ítélt dolog megállapítására, hogy más-más alkotmányszakaszok tekintetében benyújtott indítványokat vont egy tekintet alá. Jelen ügy indítványozója ugyanis alkotmányjogi panaszában az Alkotmány 17. §-ában foglalt szociális intézkedésekre hivatkozott, amikor a **munkánélküli-járadékra** irányuló

<sup>299</sup> Az Érd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által a magánszemélyek kommunális adójáról alkotott 17/1991. (XII. 20.) ÖK számú rendelet 4. § (1) bekezdésére irányuló indítvány alapján járt el a testület.

<sup>300</sup> 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999. 600.



igényét elutasító bírósági döntés ellen alkotmányjogi panasszal élt. Az Alkotmánybíróság pedig úgy foglalt állást, hogy az Alkotmányon belül az általános rendelkezések körében található tétel vizsgálata az alapvető jogok és kötelezettségek körében fellelhető alkotmányos rendelkezések tükrében – éppen azokkal mutatott szoros összefüggésére tekintettel – volt elvgezendő. Így a 17. §-ban foglalt szociális intézkedések a 70/E. § előírásaival egyetemben voltak vizsgálандók. Miután pedig az alkotmányjogi panasz tárgyát képező munkanélküli-járadék érdemi vizsgálatát az Alkotmánybíróság a 70/E. §-ra nézve korábban már lefolytatta, és az indítványt elutasító határozatot hozott,<sup>301</sup> a jelen ügyben az ismételt érdemi vizsgálat lefolytatására irányuló kérelmet *res iudicata* címén visszautasította.<sup>302</sup>

## Művészek nyugdíj jellegű ellátása

*A jogalanyokra nézve hátrányos jogszabály-módosítás csak a jog által már védett jogviszonyok vonatkozásában mutat összefüggést a szerzett jogok alkotmányos védelmével.*

Az Alkotmánybíróság a 155/B/1998. AB határozatban a **művészek nyugdíj jellegű ellátásával** foglalkozott. Az indítvány a művészek érdekképviselőt és szociális ellátórendszerét megvalósító Művészeti Alap<sup>303</sup> átalakításáról szóló jogszabály egészét sérelmezte. Az Alkotmánybíróság igen részletesen áttekintette a sérelmezett rendelet révén megváltozott jogszabályi környezetet, azonban sajnálatos módon nem tért ki arra, hogy mi tette szükségessé e speciális alanyi kört illetően az általános ellátások rendszerétől eltérő intézmény kialakítását.<sup>304</sup>

Az Alkotmánybíróság előtt nem volt kétséges, hogy szerzett jogokról van szó; a szerzett jogok tartalmát illetően pedig, fenntartva az e téren kialakított gyakorlatát,<sup>305</sup> a véglegesen lezárt, illetőleg teljesezésbe ment jogviszonyok védelmét értette. Utalt a testület a jogállam alapvető elemeként a jogbiztonság azon követelményére, amely a megszerzett jogok védelmét, a teljesezésbe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos garanciáit foglalta magába.

<sup>301</sup> Lásd: 31/1993. (V. 21.) AB határozat, ABH 1993. 242.

<sup>302</sup> 3/D/1998. AB határozat, ABH 1999. 642.

<sup>303</sup> A kormány a 117/1992. (VII. 29.) Korm. rendelettel 1992. október 1. napjával megszüntette a Művészeti Alapot, és jogutódként megalapította az Magyar Alkotóművészeti Alapítványt (MAA), amely közalapítványként végezte tevékenységét, és feladatainak ellátásához megkapta jogutódként a Művészeti Alap kezelésében lévő állami vagyont.

<sup>304</sup> A rendszerváltást megelőzően úgynevezett teljes foglalkoztatás volt. Ez egyben azt is jelentette, hogy a munkanélküliséget szankcionálni rendelte a társadalom (lásd például a közveszélyes munkakerülés törvényi tényállását az 1978. évi IV. törvényben [régii Btk.]). Ugyanakkor a művészek nem a tipikus munka világába tartoztak, bár előfordult, hogy éppen a szankcionálást elkerülendő, papíron volt valamilyen állásuk. Ez azonban nem nyújtott megoldást a szociális ellátásukra és főként a nyugdíjukra vonatkozóan. A társadalombiztosítás pedig éppen azért nem akarta őket befogadni a biztosított körbe, mert az ellátásokhoz szükséges feltételek (szolgálati idő, rendszeres járulékfizetés, illetve annak alapjául figyelembe vehető jövedelem) esetükben nem volt az általános szabályok által mérhető.

<sup>305</sup> Lásd: 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995. 805.

A testület hangsúlyozta, hogy szerzett jogok védelmének elvi alapjaként számontartott jogbiztonság követelménye a szociális ellátási rendszerek stabilitása szempontjából igen jelentős. A szerzett jogokkal azonban a pusztán elvont jogi lehetőségek, amelyek még fennálló konkrét jogviszonyokkal összefüggésben nem állnak, csak távoli, közvetett kapcsolatban vannak. Az alkotmányos védelmet élvező „szerzett jogok” a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi „ígérvények” és várományok, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsolott össze. Következésképpen a jogalanyokra nézve hátrányos jogszabály-módosítás csak a jog által már védett jogviszonyok vonatkozásában mutat összefüggést a szerzett jogok alkotmányos védelmével.

A szerzett jogok sérelmét állító indítványi rész tekintetében az Alkotmánybíróság nem találta úgy, hogy a sérelmezett jogszabály-módosítás alkotmányossági aggályokat vetne fel, mivel az új szabályozás sem vont el korábban már élvezett jogokat az érintettektől.<sup>306</sup> Végső soron a konkrét ügyet illetően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogszabály-módosítás révén létrehozott egyesület, majd közalapítvány az alkotóművészek szociális ellátási igényét, valamint a nyugdíjszerű ellátásukat továbbra is biztosította, ezért alkotmányellenesség megállapítására nem látott okot, és az indítványt elutasította.<sup>307</sup>

## Gyermekvédelmi támogatás

*A közüzemi díjak természetbeni ellátásként való kifizetése nem volt beilleszthető a törvényi szabályozás keretein belül nyújtható támogatások körébe.*

A **gyermekvédelmi támogatás** tárgyi körét illetően a 8/1999. (IV. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a közüzemi díjak természetbeni ellátásként beilleszthetők-e az önkormányzat által e címen nyújtott támogatás keretébe. A konkrét vizsgálat alapját képező önkormányzati rendelet<sup>308</sup> ugyanis a természetbeni ellátások körében rögzítette a gyermek lakhatását biztosító közüzemi díjakat is. Az illetékes megyei közigazgatási hivatal vezetője – mivel a törvényességi ellenőrzés körében kiadott felhívásával az érintett önkormányzat részben nem értett egyet – az Alkotmánybírósághoz fordult. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanis a támadott rendelkezés ellentétes volt a magasabb szintű törvényi szabályozással,<sup>309</sup> ezért sértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot lefolytatva arra az álláspontra jutott, hogy a közüzemi díjak természetbeni ellátásként való kifizetése nem volt beilleszthető a törvényi szabályozás keretein belül nyújtható támogatások körébe. A közüzemi díjak önkormányzat általi támogatására ugyanis a szociális ellátás keretében (az Sztv.-beli) lakásfenntartási

<sup>306</sup> E megállapítását a háromtagú tanács a 731/B/1995. AB határozat (ABH 1995. 805.) beidézésével tette meg.  
<sup>307</sup> 155/B/1998. AB határozat, ABH 1999. 765.

<sup>308</sup> Hajdúnánás Város Önkormányzata Képviselő-testületének 14/1998. (VII. 1.) számú önkormányzati rendelettel módosított 3/1998. (II. 1.) számú önkormányzati rendelete 4. § (2) bekezdésének második francia bekezdését nyilvánította alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, és ezért a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

<sup>309</sup> Ez esetben a gyermekek védelméről és a gyámsági igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gytv.) 5. § j) pontja és 28. § (2) bekezdése szerepelt magasabb szintű szabályozásként.

támogatás szolgált. A törvényi szabályozás alapján a lakásfenntartási támogatás adott esetben akár természetben is nyújtható volt. A gyermekvédelmi támogatás célját és alanyát tekintve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a természetbeni ellátásként nyújtható gyermekvédelmi támogatásnak az alanya a közvetlenül és anyagilag, szociálisan veszélyeztetett helyzetben lévő gyermek, ezért a támogatásnak a gyermeket közvetlenül érintő költségek enyhítésére kell irányulnia. A család egészét – és ezáltal a gyermeket csak közvetve – érintő költségek enyhítésére nem a gyermekvédelmi, hanem a szociálpolitika egyéb, már meglévő – Sztv.-ben szabályozott – rendszere szolgált, ennek a lakásfenntartási támogatást szolgáló elemei a törvényi szabályozás helyi végrehajtására megalkotott önkormányzati rendelet gyermekvédelmi támogatási rendszerébe nem lettek volna átemelhetők, ezt az Alkotmánybíróság a gyermekvédelmi törvény céljával és rendelkezéseivel ellentétesnek minősítette.<sup>310</sup>

## Egészségügyi hozzájárulás

*Az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésébe foglalt testi és lelki egészséghez való jog, illetve az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog egymáshoz való viszonyát illetően ezek olyan alkotmányos jognak tekintendők, amelyekre a törvényhozónak – érvényülésük biztosítása végett – alanyi jogi jogosultságokat kellett biztosítani.*

A 194/B/1998. AB határozatban ismét az **egészségügyi hozzájárulás** kérdése került az Alkotmánybíróság elé. Ez esetben az indítványozó azt sérelmezte, hogy a betegszabadság idejére, illetve a 30 napot meg nem haladó fizetés nélküli szabadság időtartamára is fennállt a fizetési kötelezettség, amikor a biztosított jövedelemre nem tett szert. A testület döntése kialakításakor a korábban e tárgyban hozott határozatát<sup>311</sup> tekintette kiindulópontnak, és a jelen ügyre is irányadóan egyértelműen úgy tekintett az egészségügyi hozzájárulás intézményére, amely a közterhek rendszerében az adótípusú fizetési kötelezettségekhez áll közel. Ez pedig azt is jelentette az Alkotmánybíróság megítélése szerint, hogy az egészségügyi hozzájárulás az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére irányuló jogosultságra (azok terjedelmére, mértékére) nem hatott ki.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésébe foglalt testi és lelki egészséghez való jog, illetve az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog egymáshoz való viszonyát illetően rámutatott, hogy ezek olyan alkotmányos jognak tekintendők, amelyekre a törvényhozónak – érvényülésük biztosítása végett – alanyi jogi jogosultságokat kell biztosítani. Ezek a testület által a konkrét ügyre fókuszálva az egészségügyi szolgáltatások igénybevételéhez kapcsolódó jogosultságok voltak. Mivel az egészségügyi hozzájárulás (beleértve a betegszabadság, illetve a 30 napot meg nem haladó fizetés nélküli szabadság időtartama alatt fennálló fizetési kötelezettséget is) az egészségügyi szolgáltatások igénybevételével kapcsolatos alanyi jogi jogosultságokat nem érintették, ezért az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által vizsgálni kért rendelkezés és az alanyi jogosultságokat (a szolgáltatásokhoz való hozzáférést) megalapozó Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése, valamint 70/E. § (1) bekezdése között nem

<sup>310</sup> 8/1999. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1999. 383.

<sup>311</sup> Lásd: 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997. 234.

volt alkotmányossági szempontból értékelhető összefüggés. Ugyanis az alanyi jogi jogosultságokat biztosító intézményrendszer működtetésének garanciális előírásait az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdése és 70/E. § (2) bekezdése tartalmazta, és a testület szerint az ügyben csak és kizárólag ezeknek volt relevanciájuk.

Ezen intézményrendszer-működtetési kötelezettséget illetően az Alkotmánybíróság ismét megerősítette, hogy állami feladat. Ezt két irányra bontva, ám a két alkotmányi rendelkezést együtt kezelve rögzítette a testület, hogy az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdése főként az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésére vonatkozóan, a 70/E. § (2) bekezdése pedig a társadalombiztosítási rendszert és a szociális intézményi ellátórendszert illetően fogalmazott meg kötelezettséget.

Az Alkotmánybíróság jelezte, hogy korábban számos különböző jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatosan vizsgálta annak alkotmányossági vonzatait, hogy a jogalkotó időről időre átalakította a társadalombiztosítással összefüggő terheknek a munkáltatókra, illetve a biztosítottakra háruló arányát.<sup>312</sup> Általában nem tekintette alkotmányellenesnek a pénzügyi fedezetet érintő jogszabály-módosításokat, így önmagában azt a tényt sem, hogy a társadalombiztosítási kiadások fedezetéhez a munkáltatók részben társadalombiztosítási járulék fizetésével, részben a táppénz bizonyos részének kifizetésével kötelesek voltak hozzájárulni. Szintén nem tartotta alkotmányellenesnek a betegszabadság intézményével összefüggésben a táppénzjogosultság halasztott (csak a betegszabadság lejártát követő napon kezdődő) szabályozását. Megerősítette ugyanakkor a testület, hogy az ilyen átrendezéseknél alkotmányos követelmény a kockázathárítás terheinek időben való megismertetése az érintettekkel, hogy a jövőbeni kockázatokkal számolhassanak, valamint a jogalkotónak figyelemmel kell lennie az arányosság követelményének betartására is.<sup>313</sup>

Ismét hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy az egészségügyi hozzájárulás bevezetésével az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásának új formáját hozta létre a jogalkotó, amely a társadalombiztosítási jogviszonyon belüli járulékfizetési kötelezettséggel párhuzamosan létezett, azonban azt a jogviszonyt nem érintette. Erre utalt az adójellegű fizetési kötelezettségként való meghatározással a testület, tehát maga az egészségügyi hozzájárulás intézménye nem volt alkotmányellenes, a fizetési kötelezettség meghatározásának módját pedig az adókkal szembeni alkotmányos elvárások szerint ítélte meg. Ez érvelés mentén állapította meg az Alkotmánybíróság a konkrét ügyet illetően, hogy alaptalan volt az indítványozónak az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdése, valamint a 70/E. § (2) bekezdése sérelmét állító indítványa, mivel az egészségügyi hozzájárulás – a betegszabadság idejére, illetve a 30 napot meg nem haladó fizetés nélküli szabadság időtartamára is fennálló – fizetési kötelezettsége az egészségügyi szolgáltatásokat nyújtó intézményrendszer fenntartását szolgálta, a források kiegészítését jelentette.<sup>314</sup>

<sup>312</sup> Lásd például: 45/1991. (IX. 10.) AB határozat (ABH 1991. 206.), 416/B/1992. AB határozat (ABH 1992. 603.), 44/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995. 203.).

<sup>313</sup> Lásd: 56/1995. (IX. 15.) AB határozat (ABH 1995. 260.), amelyben az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg a 25 napra felemelt betegszabadságról rendelkező előírást (amelynek első 5 napjára a munkavállalónak díjazás nem járt), mert aránytalannak tartotta.

<sup>314</sup> 194/B/1998. AB határozat, ABH 1999. 659.

## Rendszeres szociális segély

*A helyi önkormányzat jogalkotó hatásköre a rendszeres szociális segélyek megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályozására nem volt korlátlanak tekinthető, csak a törvényben foglalt felhatalmazás alapján és annak keretei között rendelkezett a segélyre vonatkozó szabályozási jogkörrel.*

A 280/B/1998. AB határozattal zárult ügyben a **rendszeres szociális segély** intézményével foglalkozott az Alkotmánybíróság. A bírói kezdeményezés alapján indult alkotmányossági vizsgálat során a háromtagú tanács a szociális ellátások komplex rendszerét áttekintve alakította ki álláspontját. A sérelmezett önkormányzati rendeletet<sup>315</sup> a jogforrasi szintre tekintettel összevetette a magasabb szintű, e tárgykörben relevanciával bírói törvényi szabályozással. Ezek jellemzően a szociális törvény, valamint az önkormányzati törvény<sup>316</sup> voltak.

Az intézmény jellegét meghatározva a testület rögzítette, hogy a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások egyikéről volt szó. Jogosultjait illetően azok a felnőtt korú rokkantak, vakok személyi járadékában részesülők, valamint aktív korú nem foglalkoztattak tartoztak ebbe a körbe, akiknek – a törvényben meghatározott feltételek fennállta esetén – a megélhetésük más módon nem volt biztosítva.

A helyi önkormányzatok jogalkotási hatáskörének terjedelmét a testület az Alkotmány 44/A. §-ából eredeztetve, az önkormányzati törvényre tekintettel határozta meg. Ez alapján a képviselő-testület hatásköréért volt rögzítve az önkormányzati ügyekben igazgatás és szabályozás, azonban a képviselő-testület feladatkörében alkotott rendelet nem lehetett ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

A testület rámutatott, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothatott önkormányzati rendeletet. A rendszeres szociális segélyre vonatkozó szabályozás alapjait a törvény rögzítette.<sup>317</sup> Annak alapján az önkormányzati rendelet a rendszeres szociális segély folyósításának feltételeként előírhatta az aktív korú nem foglalkoztatott személy esetében a családsegítő szolgálattal vagy a kijelölt szociális intézménnyel való együttműködési kötelezettséget. Ezen túlmenően azonban nem hatalmazta fel az önkormányzatot arra, hogy a szociális segély folyósításának módjára további szabályokat állapítson meg. Hangsúlyozta továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a helyi önkormányzat jogalkotó hatásköre a rendszeres szociális segélyek megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének a szabályozására nem volt korlátlanak tekinthető, csak a törvényben foglalt felhatalmazás alapján és annak keretei között rendelkezett a segélyre vonatkozó szabályozási jogkörrel.

<sup>315</sup> Hajdúszoboszló Város Önkormányzatának a szociális igazgatás és szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló, 1998. április 17-éig hatályban volt 7/1997. (III. 27.) számú önkormányzati rendeletének 5. § (5)–(6) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

<sup>316</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.).

<sup>317</sup> Az Sztv. 37/A. §-a rendelkezett arról, hogy a települési önkormányzat kiknek állapíthatott meg rendszeres szociális segélyt, a 37/B. §-a a rendszeres szociális segélyre való jogosultság tekintetében fogalmazott meg kizáró okokat, a 37/C. § (1) bekezdése pedig arra adott lehetőséget, hogy az önkormányzat a szociális segély folyósításához további feltételeket szabjon.

A jogszabályi környezetet tovább vizsgálva az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a törvény<sup>318</sup> főszabályként az önkormányzatra bízta az önkormányzati pénzbeli ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályaira vonatkozó szabályok kialakítását. Azonban a segély folyósítását illetően csupán arra adott lehetőséget, hogy az önkormányzat rendeletében a családsegítő szolgálattal, illetve a kijelölt szociális intézménnyel való együttműködési kötelezettséget írjon elő, a segély folyósításához szükséges egyéb feltételt a települési önkormányzat nem állapíthatott volna meg.

Az Alkotmánybíróság erre tekintettel azt állapította meg, hogy a sérelmezett önkormányzati rendelet törvényi felhatalmazás nélkül írta elő, hogy a rendszeres szociális segély bizonyos feltételek fennállása esetén a jogosult helyett más személy, illetve a családsegítő szolgálat részére volt folyósítható, ez pedig ellentétben állt a vonatkozó törvényi előírásokkal.

Ezen túlmenően helytállónak találta a testület a kezdeményező bíró azon érvelését is, hogy a szociális segély természetbeni juttatása szintén törvénysértő, mivel ugyan az egyes pénzbeli ellátások egészben vagy részben természetbeni szociális ellátás formájában is nyújthatók voltak, csak a lakásfenntartási támogatás, az átmeneti segély és a temetési segély tartozott ebbe a körbe. Ezen túlmenően a törvény nem tette lehetővé az eredetileg pénzbeli ellátások természetbeni szociális ellátássá való átalakítását.<sup>319</sup>

## Lakásfenntartási támogatás I.

*A sérelmezett önkormányzati rendelet azáltal, hogy a lakásfenntartási támogatást kizárólag a fűtési támogatásra korlátozta, törvénysértő volt, mivel rászorultságra tekintet nélkül zárt ki egyébként jogosultakat a szociális alapellátás egyik formájából.*

A 37/1999. (XII. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **lakásfenntartási támogatás** helyi szabályait vizsgálta.<sup>320</sup> Az illetékes megyei közigazgatási hivatal vezetője fordult az Alkotmánybírósághoz, mivel az önkormányzat a lakásfenntartási támogatás körében fennálló jogszabályalkotási kötelezettségének csak részben tett eleget, amikor a fűtési támogatásra vonatkozó szabályokat megalkotta.

Az Alkotmánybíróság visszanyúlt azon korábbi határozataihoz, amelyekben az önkormányzatoknak a szociális ellátásokkal kapcsolatos jogalkotási kötelezettségével, ezen belül is a lakásfenntartási támogatás szabályozásával foglalkozott,<sup>321</sup> és a korábban e tárgyban tett megállapításait a jelen ügyre vonatkozóan is megerősítette. Felidézte, hogy a lakásfenntartási támogatást olyan pénzbeli szociális ellátásnak tekintette, amelyről a települési önkormányzat rászorultság esetén köteles volt gondoskodni. A rászorultság feltételeinek

<sup>318</sup> Az Sztv. 32. § (3) bekezdésének és a 37/C. § (1) bekezdésének összevetése vezetett a határozatban elfoglalt alkotmánybírói álláspont kialakulásához.

<sup>319</sup> 280/B/1998. AB határozat, ABH 1999. 771.

<sup>320</sup> Bácsalmás Város Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátásról alkotott 1/1998. (II. 11.) Önk. számú rendeletének 6. §-a volt a vizsgálat tárgya.

<sup>321</sup> Lásd: 32/1994. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1994. 173.; 9/1998. (III. 27.) AB határozat, ABH 1998. 424.; 803/H/1994. AB határozat, ABH 1995. 897.

megállapítását a törvényhozó rábízta az önkormányzatra, azonban külön meghatározta a rászorultságnak azon eseteit, amikor különösen indokoltnak tartja a lakásfenntartási támogatásra jogosultság megítélését.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a törvénynek a lakásfenntartási támogatásra vonatkozó szabályai önmagukban, önkormányzati rendeleti szabályozás nélkül nem lettek volna alkalmazhatók. Azt is elismerte, hogy a törvény nagy szabadságot biztosított az önkormányzatok számára ahhoz, hogy a helyi körülményeket, a település lakosságának szociális és lakáshelyzetét mérlegelve, más ellátási formák helyi szabályozását is figyelembe véve állapítsák meg a lakásfenntartási támogatás feltételeit. Azonban a testület rámutatott arra, hogy az önkormányzati szabályozás autonómiája nem tette lehetővé a lakásfenntartási támogatás szabályozásának mellőzését. A szabályozás hiánya ugyanis oda vezetett volna, hogy a rászorulóknak, akik olyan élethelyzetbe kerültek, hogy lakhatásuk feltételeinek megőrzése veszélybe került, szociális alapellátás nélkül maradtak volna. Azaz az önkormányzati rendeleti szabályozás nélkül az önkormányzat az Ötv.-ben szabályozott kötelező feladatát nem tudta volna ellátni.

Az Alkotmánybíróság azt is megerősítette, hogy az önkormányzatnak a támogatás feltételeit – a vonatkozó törvényekben<sup>322</sup> foglalt rendelkezésekre figyelemmel – úgy kellett szabályoznia, hogy az arra rászorulóknak ne maradjanak szociális alapellátás nélkül, azonban önmagában a szabályozás módja nem alapozta meg a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyet illetően megállapította, hogy az önkormányzat a jogalkotói feladatának azzal eleget tett, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásról alkotott rendeletében szabályozta a lakásfenntartási támogatás feltételeit. Ezért alkotmányellenes mulasztás nem volt megállapítható.

Azonban, tekintettel az indítvány tartalmára, az Alkotmánybíróság lefolytatta az utólagos normakontroll-eljárást is, amely során azt vizsgálta, hogy a képviselő-testület a lakásfenntartási támogatás feltételeinek szabályozása során, eltérve a felhatalmazást adó jogszabály előírásaitól, nem került-e ellentétbe magasabb szintű jogszabály előírásaival. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a sérelmezett önkormányzati rendelet azáltal, hogy a lakásfenntartási támogatást kizárólag a fűtési támogatásra korlátozta, törvénysértő volt, mivel ily módon rászorultságra tekintet nélkül zárt ki egyébként jogosultakat a szociális alapellátás egyik formájából.

Az Alkotmánybíróság annak ellenére minősítette törvénysértőnek a sérelmezett rendelkezést, hogy elismerte, az önkormányzat az említett, a lakásfenntartás költségei szempontjából rászorulóknak ellátását egy másik, ugyancsak rászorultságtól függő pénzügyi szociális ellátás formájában, az átmeneti segélyezés keretében kívánta biztosítani. Az Alkotmánybíróság a törvénysértés fennálltát azzal gondolta alátámasztani, hogy a vonatkozó törvények értelmében az önkormányzatok minden, a szociális alapellátás körébe tartozó ellátásról kötelesek voltak gondoskodni, rendeletalkotási felhatalmazásuk csupán arra terjedt ki, hogy a helyi körülményeket mérlegelve, más ellátási formák helyi szabályozására is figyelemmel határozzák meg az egyes támogatások feltételeit és mértékét.<sup>323</sup>

<sup>322</sup> Az Sztv. és az Ötv. együttes figyelembevételét és alkalmazását kívánta meg a kérdés rendezése.

<sup>323</sup> 37/1999. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1999. 431.

## Lakásfenntartási támogatás II.

*A sérelmezett önkormányzati rendeleti előírás, amely öt éves állandó lakcím meglétéhez kötötte a lakásfenntartási támogatásra jogosultság megítélését, a rászorultságra tekintet nélkül tett különbséget az ellátásra szorulóknak között.*

A 38/1999. (XII. 7.) AB határozatban szintén a **lakásfenntartási támogatás** helyi szintű szabályozása<sup>324</sup> volt a tárgya az alkotmánybírószági eljárásnak. Az illetékes megyei közigazgatási hivatal vezetője fordult az Alkotmánybírósághoz, mivel a sérelmezett rendelkezést törvénytörésnek tartotta. Indítványa szerint a rászorultságtól függő lakásfenntartási támogatás megállapításához az önkormányzat egy további, a szociális helyzettől független feltételt, nevezetesen a rendelet hatálybalépését megelőző ötévi helybeli állandó lakcím meglétét írta elő.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett önkormányzati rendeleti előírás, amely öt éves állandó lakcím meglétéhez kötötte a lakásfenntartási támogatásra jogosultság megítélését, a rászorultságra tekintet nélkül tett különbséget az ellátásra szorulóknak között, ezáltal törvénytörés volt.<sup>325</sup>

## Nyugdíjmelés

*A törvény nyugdíjmelési szabályai a nyugdíjmelés mértékének megállapítására szolgáló módszert határozták meg, és nem keletkeztetett alanyi jogi igényt az érintettek számára a nyugdíjak meghatározott összegű emelésére.*

A 39/1999. (XII. 21.) AB határozatban az örökzöldnek számító **nyugdíjmelés** kérdésével foglalkozott az Alkotmánybíróság. Jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítványok alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező részben alkotmányos követelményként rögzítette, hogy „a nyugdíjmeléseknél 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 nyugdíjmelés mértékének megállapítása során figyelemmel kell lennie az Alkotmány

<sup>324</sup> Maklár Község Önkormányzatának az önkormányzat által pénzben és természetben nyújtott szociális ellátásokról alkotott 4/1997. (II. 18.) számú rendeletének 7. §-a volt a vizsgálat tárgya.

<sup>325</sup> 38/1999. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1999. 435. Az alkotmányosság megítélése szempontjából viszonylag egyszerűnek tűnő ügyben a háromtagú tanács nem követte az önkormányzati rendeletek esetében bevett vizsgálati lépéseket. Azaz önmagában a magasabb rendű jogszabályba (törvénybe) ütközés megalapozta az alkotmányellenességet. Bár e téren sem volt következetesnek mondható az Alkotmánybíróság gyakorlata, mivel volt, hogy elegendőnek bizonyult a törvénytörés kimondása a megsemmisítéshez, és volt, hogy a törvénytörés révén állapította meg az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet, és csak így mondta ki a megsemmisítést. Én ez utóbbit tartottam az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó szabályozással inkább összhangban állónak. Jelen ügyben viszont a háromtagú tanács a megsemmisítést egy harmadik – a határozatban nem is vizsgált – okra nézve mondta ki, ez pedig a diszkrimináció, azaz a jogosultak közötti megkülönböztetés volt. Holott az érvelés azt elemzte, hogy a törvényekkel összhangban nem áll további feltétel beiktatásával valósult meg a törvénytörés.



70/E. §-ából folyó azon követelményre, hogy a szociális szempontok érvényesülése érdekében a biztosítási elv ne sérüljön.”<sup>326</sup>

Az indítványozók álláspontja szerint a sérelmezett rendelkezés alkotmányellenességének alapja az volt, hogy a költségvetési törvényben szereplő módosítás révén a nyugellátásban, baleseti nyugellátásban részesülők túlnyomó többsége számára a korábbiánál kedvezőtlenebb nyugdíjmelési rendelkezések születtek.<sup>327</sup> Az indítványok sérelmezték a nyugdíjmelésre vonatkozó szabály megváltoztatását, kifogásolták a módosítás időpontjának és alkalmazott megoldásainak jogbiztonságot veszélyeztető módját, továbbá azt, hogy az új szabály egyes nyugdíjrátegek között hátrányos megkülönböztetést tett, és sértette a szociális biztonsághoz és a tulajdonhoz való jogot, valamint az arányos közteherviselés alkotmányos követelményét is. Az indítványozók szerint továbbá a vitatott módosító rendelkezés azért is sértette a jogállamiság elvét, mert szerzett jogot korlátozott.

Az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt az indítványozói állítást vizsgálta, amely szerint a 70/E. § (1) bekezdéséből okszerűen következett, hogy az alkotmányosan megengedett nyugdíjmelési szabály nem hagyhatta volna figyelmen kívül a keresetnövekedés mértékét, mivel – véleményük szerint – az állampolgároknak alkotmányos igényük volt az életszínvonal megőrzésére és a nyugdíjak közötti arányok fenntartására.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy lényegesen megváltoztak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer alapvető elemei, és a biztosítási rendszerben jogosultságokat nem szerző állampolgárok számára a szociális ellátások keretei között a nyugdíjrendszeren kívüli ellátási formák születtek. Azonban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a nyugdíjrendszerben bekövetkezett változások ellenére nem látott indokot arra, hogy jelen ügyben eltérjen kialakult gyakorlatától, és az adott ügyet illetően az új törvények alapján – a korábitól eltérő – alkotmányos alapokon ítélje meg a társadalombiztosítási nyugdíj biztosítási és szociális elemeinek viszonyát.

A konkrét sérelmezett szabályozást illetően a testület rámutatott arra, hogy a törvény nyugdíjmelési szabályai a nyugdíjmelés mértékének megállapítására szolgáló módszert határozták meg, és nem keletkeztetett alanyi jogi igényt az érintettek számára a nyugdíjak meghatározott összegű emelésére. Az Alkotmánybíróság felhívta több korábban e tárgyban hozott határozatát,<sup>328</sup> és ezekre támaszkodva arra az álláspontra jutott, hogy a társadalombiztosítás rendjét jelentős mértékben megváltoztató törvények hatálybalépésének évében a társadalombiztosítási rendszer átalakításával együtt járó kedvezőtlen gazdasági

<sup>326</sup> 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999. 325.

<sup>327</sup> Az indítványozók úgy összegezték a problémát, hogy a Tny. eredeti 62. § (2) bekezdésében foglalt, az 1998. évre vonatkozó nettó keresetnövekedés mértékéhez igazodó nyugdíjmelési rendelkezés összességében nagyobb összegű nyugdíjmelést irányzott elő, mint a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény (Kvtv.) 109. § (1) bekezdésének az 1999. évre tervezett fogyasztóiár-növekedéshez kötött emelési szabálya.

<sup>328</sup> Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188., 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 203.

folyamatok<sup>329</sup> megfelelő indokul szolgáltak az 1999. évi nyugdíjmelés megállapítására vonatkozó rendelkezés módosításához.<sup>330</sup>

## Nyugdíj nélküli időskorúak ellátása

*A jogalkotó időközben megalkotta az időskorúak járadékának intézményét.*

A 477/E/1995. AB végzésben az Alkotmánybíróság megszüntette azt az eljárást, amely **a nyugdíj nélküli időskorúak ellátásával** kapcsolatos jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alapján indult. Az indítványozó beadványában azt kifogásolta, hogy a nyugdíj nélküli időskorú magyar állampolgároknak az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében biztosított jogai megvalósítása elmaradt, a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeket figyelmen kívül hagyva a jogalkotó nem alkotta meg a rendszeres, állam által biztosított ellátásához szükséges jogszabályokat.

A testület észlelte, hogy az indítvány beterjesztését követően a jogalkotó létrehozott<sup>331</sup> egy – a jövedelemmel nem rendelkező időskorú személyek részére nyújtandó – támogatást: az **időskorúak járadékának** intézményét. A testület tekintettel arra, hogy a jogalkotó megalkotta a fenti jogintézményt, úgy ítélte meg, hogy így már nem állt fenn az indítványozó által kifogásolt jogalkotói mulasztás, ezért megszüntette az eljárást.<sup>332</sup>

<sup>329</sup> Az Alkotmánybíróság ilyen alkotmányos indokként elfogadható gazdasági körülményként értékelte a Nyugdíjbiztosítási Alap helyzetének megnehezülését, részint a járulékok egy részének a magánnyugdíjpénztárakba átáramlása, részint a járulékbeszedési rendszer átszervezése miatt.

<sup>330</sup> 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999. 325.

<sup>331</sup> A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról szóló 1997. évi LXXXIV. törvény 6. §-a hozta létre az időskorúak járadékának intézményét.

<sup>332</sup> 477/E/1995. AB végzés, ABH 1999. 852. A határozat kelte: 1999. 12. 21. Az ügyet illetően figyelmet érdemel, hogy az indítványt 1995-ben nyújtották be. Időközben jelentős jogszabályi környezetváltozás ment végbe, hiszen 1998-ban lépett hatályba az a – szinte a szociális jellemzővel bíró jogintézmények minden elemét érintő – szabályrendszer, amely alapjaiban írta át a társadalombiztosítás és a szociális ellátások rendszerét. A háromtagú tanács azonban nem tartotta szükségesnek a szociális jogokat jellemző komplex látásmód alapján végzendő vizsgálódást, ahogyan annak vizsgálata is elmaradt, hogy a jogalkotó által létrehozott új ellátási forma valóban megfelelt-e az indítványozó által hiányolt elvárásoknak.

Vákát oldal

## Házastársi pótlék

*A sérelmezett jogszabályi rendelkezések nem sértették az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakat, mivel az egyéb szociális ellátások közé tartozó segély jellegű ellátásról volt szó, amely ellátások módosítására, átalakítására a jogalkotó széles körű jogosítványokkal rendelkezett.*

A 7/2000. (III. 23.) AB határozattal elbírált ügyben az indítványozók a **házastársi pótlék** intézményének megváltozott szabályaival kapcsolatban az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének, valamint 70/E. §-ában foglaltaknak a sérelmét állították. Álláspontjuk szerint a jogalkotó alapvető jogot változtatott meg és vont el számtalan jogosulttól azáltal, hogy a korábbiaktól eltérően annak a személynek kell a házastársi pótlékot folyósítani, akire nézve megállapították.

Határozatában az Alkotmánybíróság áttekintette a megváltozott jogszabályi környezetet, és rámutatott arra, hogy az 1997. december 31-éig hatályban volt egységes törvényi szabályozás<sup>333</sup> az időskorú személyek ellátására szolgáló több, egymástól lényegesen eltérő karakterű ellátást szabályozott egy kódexben. Egy joganyagban voltak szabályozva az előzetes feltételek teljesítésétől (szolgálati idő, járulékfizetési kötelezettség) függő saját jogú nyugdíjak, valamint az ezek kiegészítésére szolgáló ellátások némelyike (például a konkrét ügyben érintett házastársi pótlék).

A korábbi szabályozás szerinti házastársi pótlékot az Alkotmánybíróság a feltételrendszerre tekintettel – azaz hogy az ellátást azok kaphatták, akiknek nem volt rendszeres jövedelmük (vagy csak nagyon csekély), és az egyéb feltételeknek is megfeleltek – rászorultságon alapuló szociális ellátásnak minősítette.<sup>334</sup> Szemben az indítványozók azon érvelésével, amely szerint abból a tényből, hogy a jogalkotó a házastársi pótlék intézményéről a Tb. tv.-ben rendelkezett, arra lehetett következtetni, hogy az a nyugellátással megegyező karakterű ellátás volt.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az 1993-ban elfogadott Sztv. megalkotásával a jogalkotó a szociális biztonsághoz való jog biztosításának a korábbiaktól eltérő, tagolt strukturális intézményi alapjait teremtette meg, amihez folyamatos jogszabályi módosítás kapcsolódott, szétválasztandó az egyes – különböző karakterű – elemeket. Az 1998. január 1-jével hatályba lépett törvényi szabályozás megalkotásával a jogalkotó az időskorúak ellátása terén is elválasztotta egymástól a nyugdíjak és a szociális ellátások intézményét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a sérelmezett szabályozás kétségtől mentesen módosította a házastársi pótlék intézményének kereteit, de nem változtatta meg lényegesen annak jogi természetét. A házastársi pótlék jellegét

<sup>333</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (Tbtv.).

<sup>334</sup> Így például a házastársi pótlékre az az öregségi, illetve rokkantsági nyugdíjas személy volt jogosult, akinek a saját jogú nyugdíja a külön jogszabály által meghatározott havi összeget nem érte el, és az után a vele együtt élő házastársa után illette meg, aki az állandó özvegyi nyugdíjra jogosító életkort betöltötte, vagy rokkant volt, és akinek saját nyugdíja, illetve jövedelme a minimális özvegyi nyugdíj összegét nem haladta meg.

tekintve eredetileg a saját jogú nyugdíj kiegészítésére szolgáló olyan rendszeres pénzbeli ellátás volt, amely nem kötődött szolgálati időhöz és előzetes járulékfizetési kötelezettséghez. A sérelmezett szabályozás kiemelte a házastársi pótlék intézményét a korábbi társadalombiztosítási struktúrából, méghozzá oly módon, hogy 1997. december 31-ét követően új jogosultság nem volt megállapítható, de a korábban megállapított házastársi pótléket továbbra is folyósították.

Az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatából idézve<sup>335</sup> úgy ítélte meg, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések nem sértették az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakat, mivel az egyéb szociális ellátások közé tartozó segély jellegű ellátásról volt szó, amely ellátások módosítására, átalakítására a jogalkotó széles körű jogosítványokkal rendelkezett. Megerősítette, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását jelentette, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Azt is felidézte az Alkotmánybíróság, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonal ne csökkenhetne. Mindebből az Alkotmánybíróság azt vezette le, hogy az egyéb szociális ellátások körébe tartozó ellátások esetében az arra rászorultaknak csak arra van alapvető joguk, hogy az ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok alapján, tárgyilagosan, hátrányos megkülönböztetés nélkül, az elbírálásra vonatkozó eljárási szabályok betartásával történjen, meghatározott mértékű rendszeres jövedelemre nincs joguk.<sup>336</sup>

## Megváltozott munkaképességűek ellátása

*A jogalkotó pozitív diszkriminációt valósított meg a sérelmezett jogszabályi rendelkezések révén. Ugyanis ha az érintett nem felelt meg a bányász dolgozók egészségkárosodási járadékához előírt pluszfeltételeknek, akkor az általános szabályok szerint részesülhetett a megváltozott munkaképességű dolgozók szociális ellátásaiból.*

A 302/B/1998. AB határozatban a **megváltozott munkaképességű** dolgozók szociális ellátási rendszerét<sup>337</sup> vonta alkotmányossági vizsgálat alá az Alkotmánybíróság. Az indítványozó konkrét problémája a bányászokat érintő szabályozás terén tapasztalt eltérő előírások és azok jogi következményei voltak. Az indítványozó ugyanis úgy vélte, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések olyan megszorító előírásokat tartalmaznak, amelyek révén az üzemi balesetet szenvedett bányász dolgozó nem részesülhet automatikusan egészségkárosodási járadékban. Az indítványozó szerint ez kifejezetten egyenlőtlen és hátrányos jogkövetkezéssel járt, mivel az érintett személyek egy része szociális ellátás nélkül maradt, ez pedig sértette többek között az Alkotmánynak a szociális biztonságot garantáló 70/E. § (1) bekezdését, a 17. §-át és az esélyegyenlőségek kiküszöböléséről szóló 70/A. § (3) bekezdését is.

<sup>335</sup> Lásd: 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196., 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188., 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82.

<sup>336</sup> 7/2000. (III. 23.) AB határozat, ABH 2000. 49.

<sup>337</sup> A megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet 24/A. § (2) bekezdése volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya.

Az Alkotmánybíróság az ügy elbírálásakor áttekintette a szociális biztonság tárgykörében hozott korábbi határozatait,<sup>338</sup> és főként azok érvrendszerét követve járt el. A testület álláspontja szerint kétségkívül megállapítható volt, hogy a sérelmezett szabályozás a hosszabb időn keresztül föld alatti bányamunkát végző dolgozókat vonta csak egy speciális szociális ellátási rendszerbe, ugyanis csak e személyek szerezhettek jogosultságot a bányász dolgozók egészségkárosodási járadékára, szigorú feltételrendszer mellett.

A szociális jogokat illetően<sup>339</sup> megerősítette a jogalkotói szabadság viszonylag széles körének fennálltát a megvalósítás eszközei és mértéke tekintetében. A testület megítélése szerint ugyanakkor vizsgálendő volt az is, hogy az indítvánnyal érintett jogszabály alkalmazása – a komplex szociális-biztosítási rendszerre is tekintettel – nem lehetetlenítette-e el a szociális biztonsághoz való jogot. Azaz az állam eleget tett-e annak a minimális követelménynek, hogy a rászorultság függvényében ugyan, de mindenki jogosult legyen valamilyen szociális ellátásra. Azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a rászorultság fokához mérten az ellátás vagy teljes körűnek minősült az érintett megélhetésének biztosítását illetően, vagy legalább jövedelemkiegészítő támogatásként kellett funkcionálnia.

A konkrét ügyet illetően az Alkotmánybíróság a diszkrimináció kérdésére kifuttatva a problémát, arra az álláspontra jutott, hogy a jogalkotó éppen pozitív diszkriminációt valósított meg a sérelmezett jogszabályi rendelkezések révén. Ugyanis ha az érintett nem felelt meg a bányász dolgozók egészségkárosodási járadékához előírt pluszfeltételeknek, akkor az általános szabályok szerint részesülhetett a megváltozott munkaképességű dolgozók szociális ellátásaiból.<sup>340</sup>

## Előnyugdíj

*A külön jogszabályok a jövedelem pótló támogatásra való jogosultság feltételeit is szabadon határozhatták meg, más alkotmányi előírások tiszteletben tartásával.*

A 793/B/1998. AB határozattal elbírált ügyben az indítványozó az **előnyugdíj** intézményének megszüntetését<sup>341</sup> sérelmezte, mivel szerinte ennek révén szerzett jogát vonták el, így többek között sérült az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság a szociális jogok tárgykörében elsőként megállapította, hogy szerzett jogokról csak az előírt valamennyi feltétel teljesedésekor lehet szó. Az indítványozó azonban – beadványában ezt el is ismerve – nem töltötte be az előnyugdíjra jogosultsághoz szükséges korhatárt.

Ezután az Alkotmánybíróság áttért az Alkotmány 70/E. §-ának sérelmét állító indítványi rész vizsgálatára. Rámutatott, hogy az indítványozó által megjelölt 70/E. § (2) bekezdése a szociális ellátáshoz való jog szervezeti, intézményi keretére vonatkozóan tartalmazott alapvető

<sup>338</sup> Lásd például: 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997. 773., 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 510., 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 138.

<sup>339</sup> Az Alkotmánybíróság nem érezte szükségét, hogy az Alkotmány 17. §-ában foglaltak szerepét kibontsa a konkrét ügyben.

<sup>340</sup> 302/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 879.

<sup>341</sup> Erről a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról szóló 1995. évi LII. törvény 10. §-a rendelkezett.

rendeleteket, ez ugyan az indítvánnyal nem volt értékelhető kapcsolatba hozható, azonban az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben az indítványt kiterjesztően értelmezte, és az alkotmányossági vizsgálatot a szociális biztonsághoz való jog [Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése] tükrében is lefolytatta.

A testület ezen a ponton visszanyúlt korábbi határozataihoz,<sup>342</sup> amelyekben az Alkotmány 70/E. §-át vizsgálta. Ezúttal is megerősítette, hogy ezek a rendelkezések általános jelleggel nevesítették az állami kötelezettséget, de nem jelentettek alanyi jogot például meghatározott jövedelemre vagy az elért életszínvonal megőrzésére. Utalt a jogalkotót megillető viszonylag nagy szabadságra az eszközök, illetve mértékek meghatározásakor, valamint arra is, hogy az egyes ellátások feltételrendszerét és mértékét külön törvények határozták meg, nem az Alkotmány rögzítette őket. A külön jogszabályok a jövedelempótló támogatásra való jogosultság feltételeit is szabadon határozhatták meg, más alkotmányi előírások tiszteletben tartásával, ezért a korábbi határozatokból is merített érvek alapján az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmány-sértést.<sup>343</sup>

## Árvaellátás

*Az Alkotmány rendelkezéseiből nem következett, hogy pusztán az árvaság tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga keletkezett volna a társadalombiztosítás keretében az árvaellátásra.*

A 17/2000. (V. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság többek között azt az indítványozói álláspontot vizsgálta, amely szerint az **árvaellátás** indítványban kifogásolt szabályai sértették az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság itt is a korábbi határozatok<sup>344</sup> áttekintésével indította indokolását. A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalmaként az ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimumot tekintette, amelynek biztosítása állami kötelesség, és amely alkalmas az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Megerősítette, hogy az állam a társadalombiztosítás és szociális támogatási rendszer megszervezésével és működtetésével eleget tesz e kötelezettségének, ennek keretein belül viszont a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalmpolitikai céljait, ugyanis az államnak e téren fennálló kötelezettségeit az Alkotmány csak általánosságban rögzítette. Az egyes ellátásokra való jogosultság feltételeit és azok mértékét pedig külön törvények határozták meg. A testület álláspontja szerint az Alkotmány rendelkezéseiből nem következett, hogy pusztán az árvaság tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga keletkezett volna a társadalombiztosítás keretében az árvaellátásra. Az árvaellátást ugyanis olyan – a társadalombiztosításon

<sup>342</sup> Lásd például: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146., 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 546., 659/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 537., 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134., 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 716., 1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994. 561., 563.

<sup>343</sup> 793/B/1998. AB határozat ABH 2000. 777.

<sup>344</sup> Lásd például: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251., 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 716., 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671., a diszkriminációt illetően pedig 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990. 46., 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280., 191/B/1992. AB határozat, ABH 1992. 592., 1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 479.

belüli – hozzátartozói nyugellátásnak tekintette, amely nem volt azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében rögzített árvaság esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, annak csupán egyik elemét képezte. A szociális biztonsághoz való jog azonban további más – nem a társadalombiztosítás, hanem például a szociális intézmények keretébe tartozó – ellátásként is megvalósítható volt. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy adott rendszeren belül a különböző ellátási formák kialakításakor elengedhetetlen az a jogalkotóval szemben támasztott követelmény, hogy a jogosultsági feltételek az azonos jogállásúak között egységesek legyenek, és ne adjanak lehetőséget az indokolatlan hátrányos megkülönböztetésre.

Ezzel összefüggésben a testület megvizsgálta azt az indítványozói álláspontot is, amely a hátrányos megkülönböztetés megvalósulását látta abban, hogy az árvaellátás feltételrendszere különbséget tett az árva gyerekek között aszerint, hogy az elhunyt szülő rendelkezett-e a szükséges szolgálati idővel, vagy sem. A konkrét ügyet illetően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a szabályozás szempontjából nem volt azonos csoportba tartozónak tekinthető az a gyermek, akinek a szülője – elhunytakor – már rendelkezett a nyugdíjhoz (rokkantsági nyugdíjhoz) szükséges szolgálati idővel és az, akinek szülője úgy hunyt el, hogy nem volt meg a nyugdíjazáshoz szükséges szolgálati idő. A testület az árvaellátás jogi státuszát úgy határozta meg, hogy az elhunyt jogszerző már megszerzett jogosultságán alapuló másodlagos jogviszony, azaz egy hozzátartozói nyugellátás, amely tehát a hozzátartozó, a konkrét ügyben az elhunyt szülő nyugdíjjogosultságához előírt feltételek fennálltától függött. Amennyiben az elhunyt szülő nyugdíjjogosultsága nem állt fenn, úgy a gyermeke sem volt jogosult a társadalombiztosítás keretein belüli árvaellátásra. Ez azonban nem zárta ki, hogy a szociális igazgatás keretén belül valamilyen támogatást, illetve ellátást kapjon. Az utóbbi esetben azonban a társadalombiztosítás feltételrendszere helyett a szociális igazgatás szabályai érvényesültek, amelyek nem az elhunyt szülő mint jogszerző vonatkozásában támasztott követelményeket, hanem az adott személy (árva) körülményeit, jövedelmi és vagyoni viszonyait vizsgálta, és ezek alapján a rászorultság mértékéhez igazította az ellátást. A két különböző rendszerre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotó által alkalmazott megkülönböztetés nem azonos személyi körre vonatkozott, ezért nem ütközött az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmába sem.<sup>345</sup>

## Lakhatáshoz való jog

*Az államnak kötelessége az emberi lét feltételeiről gondoskodni, hajléktalanság esetén az állam ellátási kötelezettsége az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzet esetén a szállás biztosítására is kiterjed. Ez nem jelenti azonban azt, hogy a szállás biztosításának kötelezettsége azonos lenne a lakhatáshoz való jog megeremtésével.*

A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat egyike azon döntéseknek, amelyek mind tárgyukat, mind az indítványozók körét, mind pedig az Alkotmánybíróság által elfoglalt álláspontot illetően kiemelkedő jelentőségűek a szociális biztonsághoz való joghoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat terén. Önmagában már az jelentőséggel bír, hogy alkotmányértelmezésre irányuló

<sup>345</sup> 17/2000. (V. 26.) AB határozat, ABH 2000. 112.



indítvány alapján járt el a testület. Az indítványozók – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – közösen nyújtották be indítványukat. További érdekesség, hogy nem az Alkotmány egyik rendelkezésének értelmezésére irányult az indítványuk, hanem mintegy átfogó jelleggel az Alkotmány 15., 16., 17., valamint 70/E. §-ának együttes értelmezése révén azt kívánták elérni, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mivel a jogalkotó nem tett eleget a szociális biztonsághoz való jog nélkülözhetetlen elemeként a hajlékhoz (**lakhatáshoz**) való jog biztosítása terén fennálló jogalkotási kötelezettségének.

Az indítványozók szerint a probléma megoldásához elengedhetetlenül szükséges volt a lakhatással összefüggésben a szociális biztonsághoz való alapjog alkotmányos tartalmának értelmezése, valamint a szociális biztonsághoz való alapjoggal és a lakásgazdálkodással kapcsolatos állami felelősség alkotmányos alapjainak és terjedelmének meghatározása. Ezért elsődlegesen az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezésére irányult az indítvány, azt a kérdést feltéve, hogy a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog részét képezi-e a lakhatáshoz való jog, és amennyiben igen, az milyen terjedelmű; valamint megállapítható-e az állam felelőssége a lakhatáshoz való jog érvényesülésének biztosításában. Másodlagosan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték, mivel az állam elmulasztotta a szociális biztonsághoz való alapjogból származó „lakhatáshoz való jog” biztosítására vonatkozó szabályozás és intézményrendszer megalkotását.<sup>346</sup>

Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette az utólagos normakontroll hatáskörében eljárva hozott azon döntéseit, amelyekben az Alkotmány 70/E. §-ával foglalkozott.<sup>347</sup> Ezt követően ismertette azt az alkotmányjogi dogmatikát, amely szerint úgynevezett első és másodgenerációs emberi és állampolgári jogok különböztethetők meg. Míg az első generációs jogok körébe a klasszikus szabadságjogok sorolhatók, amelyek jellemzően az állam tartózkodását kívánják meg, azaz a közhatalmat gyakorló szervek elé állítanak korlátokat, addig a másodgenerációs jogok körét a gazdasági és szociális jogok alkotják. Ez utóbbiak érvényesülése viszont kifejezetten cselekvést igényel az állam részéről.

Az Alkotmány 70/E. §-át illetően megerősítette, hogy az az ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimumra vonatkoztatható, konkrétan meghatározott részjogok mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le belőle. Rávilágított ugyanis az Alkotmánybíróság, hogy ha az Alkotmány 70/E. §-ából eredő általános ellátási kötelezettségen belül egyes

<sup>346</sup> Az indítvány érdekessége, hogy következetesen alkotmányos alapjogként említette a szociális biztonsághoz való jogot. Az ügyet eredetileg az 5/G/1998. számon iktatták. Az összetett beadványt először elkülönítette az Alkotmánybíróság azzal, hogy a másodikként feltett kérdés megválaszolásához előzetesen a felhívott alkotmányi rendelkezések értelmezése szükséges, csak azt követően lehet a mulasztás tárgyában állást foglalni, ha az alkotmányos tartalmat megállapították. A teljes ülés előtt többször is szerepelt az ügy, majd átszignálás révén előadóalkotmánybíró-váltás következett be. Az új előadó alkotmánybíró az elkülönítést megszüntetve újra egyesítette az ügyeket, és – bár utalt arra, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet csak az Alkotmány értelmezésének függvényében bírálhatta el – végül együtt vizsgálta az indítványi elemeket. Sajnálatos módon így gyakorlatilag egy lépcsőben csupán a mulasztás tekintetében folytatta le az érdemi vizsgálatot az Alkotmánybíróság, és azt is csak a 70/E. § tekintetében.

<sup>347</sup> Itt a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatot, ABH 1991. 146., a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatot, ABH 1993. 196., a 38/1994. (VI. 24.) AB határozatot, ABH 1994. 429., a 28/1994. (V. 20.) AB határozatot, ABH 1994. 134., a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatot, ABH 1995. 188., a 731/B/1995. AB határozatot, ABH 1995. 801., a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatot, ABH 1998. 251., a 23/1990. (X. 31.) AB határozatot, ABH 1990. 88., valamint a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatot, ABH 1998. 333., idézte fel a testület.

részjogosítványokat (például a lakhatáshoz való jog, megfelelő élelmezéshez, tisztálkodáshoz, ruházódáshoz való jog) nevesítene, azzal a szociális ellátás újabb és újabb elemeinek alkotmányos alapjokként való elismerését váltaná ki. Ezzel viszont figyelmen kívül hagyná az alkotmányozó hatalomnak az alkotmányos alapjog meghatározását illetően fennálló jogát. Az Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy a lakhatáshoz való jog, mivel részjogként nem volt nevesítve, az államnak e téren kötelezettséget, és ebből eredően felelősséget nem keletkeztetett.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság kitért az indítvány mögött álló konkrét társadalmi problémára, a hajléktalanságra.<sup>348</sup> Ezzel összefüggésben a megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott emberi élet védelme, illetve az emberi méltóság védelme terén fennálló állami kötelezettségből annyit mindenképpen kiolvasott, hogy az államnak kötelessége az emberi lét feltételeiről gondoskodni, hajléktalanság esetén az állam ellátási kötelezettsége az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzet esetén a szállás biztosítására is kiterjed. A testület azonban hangsúlyozta hogy ez nem jelenti azt, hogy a szállás biztosításának kötelezettsége azonos lenne a lakhatáshoz való jog megteremtésével, nem is állt fenn jogalkotási kötelezettség ezen a téren, így nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet.

Azonban megjegyezte, hogy bár konkrét ellátásra vonatkozóan alkotmányos alapjog nem vezethető le az Alkotmány 70/E. §-ából, az államnak törekednie kell a szociális biztonsághoz való jog lehető legteljesebb megvalósítására. Éppen ezt szolgáló alkotmányos követelményt állapított meg a határozat rendelkező részében. Egyrészt rögzítette, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazta. Azonban a megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem voltak levezethetők, ezért e tekintetben az állam kötelezettsége, illetve felelőssége sem volt megállapítható. Másrészt a 70/E. § (2) bekezdését illetően a társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszer állam általi létrehozásának és működtetésének kötelezettségét hangsúlyozta, azzal, hogy a megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányból eredő követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ezen állami köteletség kiterjed az emberi lét alapvető feltételeinek – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szükséges szállás – biztosítására.

Az Alkotmánybíróság úgy hozta meg e tárgyban a döntését, hogy az Alkotmány 15., 16., 17. §-ának a vizsgálatát mellőzte. Azzal érvelt a testület, hogy mivel a kérelem a 70/E. §-ra vonatkozott, és a tárgyi összefüggés is hiányzott, nem volt szükséges a további alkotmányszakaszok tekintetében is lefolytatni a vizsgálatot. Majd hozzátette, hogy a 17. §-ban foglaltakat illetően az Alkotmánybíróság azt úgyis együtt értelmezendőnek tartotta a 70/E. §-ban foglaltakkal.<sup>349</sup>

Mindenképpen megemlítendő a döntéshez csatolt párhuzamos indokolás, amely az Alkotmány 70/E. §-a és az 54. § (1) bekezdésének összevetését tartotta olyan meghatározó

<sup>348</sup> Érdekes módon a 652/G/1994. AB határozatban (ABH 1998. 574.), ahol szintén jogosulttól származó kérelem érkezett az Alkotmány 16. és 17. §-a értelmezésére, azzal összefüggésben, hogy eredeztethető-e belőlük jogalkotói kötelezettség a családi pótlék emelésének a nyugdíjakhoz hasonló szabályozására, az Alkotmánybíróság nem találta elég elvontnak a kérdést, és ezáltal absztrakt alkotmányértelmezésre alkalmasnak, így csak utólagos normakontroll keretében folyatta le a családtámogatási szabályok alkotmányossági vizsgálatát.

<sup>349</sup> Lásd: 3/D/1998. AB határozat, ABH 1999. 642. Lásd még: 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.

elemnek, amely szintén a meghozott döntést támasztotta alá.<sup>350</sup> Ugyanakkor két különvéleményt is csatoltak a határozathoz, amelyek egybehangzón azt kifogásolták, hogy a hajléktalanság esetére szóló konkrét ellátási kötelezettség kimondásával az Alkotmánybíróság meghaladta az absztrakt alkotmányértelmezés körét, és a konkrét feladat meghatározása valójában normaként volt értelmezhető.<sup>351</sup>

## Kárpótlás

*A sérelmezett rendelkezés nem volt alkotmányossági szempontból értékelhető kapcsolatba hozható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésével, mivel az állam nem szociális okokból nyújtotta sem a tulajdoni, sem pedig a személyi sérelemokozások utáni kárpótlást.*

A 46/2000. (XII. 14.) AB határozat az úgynevezett **kárpótlási** törvényekkel foglalkozott, és bár nem közvetlenül irányult a szociális biztonsághoz való jogra, felvetődött e szempont is, és igen sajátos szerepet kapott. Az indítványozó ugyanis az Alkotmány 70/E. §-a szerinti szociális biztonsághoz való jog sérelmét látta abban, hogy egyrészt a kárpótlást igénylőknél költségek merültek fel, amelyeknek mértéke meghaladta a követelést, másrészt az Alkotmány 70/E. §-a árvaság esetén is garantálta a megélhetéshez szükséges ellátást, az igénylők egy része pedig a sérelmet elszenvedők gyermekei voltak. Erre vonatkozóan az indítványozó kérte az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésébe foglalt árvaság fogalmának definiálását, azonban ezt a kérelmet az Alkotmánybíróság mint alkotmányértelmezésre irányuló indítványt értékelte, és mivel az nem az arra jogosulttól származott, nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat keretében utalt a tulajdonvédelem sajátos aspektusára, azaz a társadalombiztosításon belül is csak azokat a várományokat tekintette a tulajdonvédelem körébe tartozónak, amelyek mögött ellenszolgáltatás állt.<sup>352</sup> Nem terjesztette ki a tulajdonvédelmet a szociális igazgatás körében nyújtott egyes ellátásokra.

Ugyanakkor megállapította a testület, hogy a sérelmezett rendelkezés nem volt alkotmányossági szempontból értékelhető kapcsolatba hozható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésével, mivel az állam nem szociális okokból nyújtotta sem a tulajdoni, sem pedig a személyi sérelemokozások utáni kárpótlást. A kárpótlásra való jogosultságra a szociális helyzet nem hatott ki, az igény az egykori vagyoni és nem vagyoni károk, sérelmek alapján állt fenn. Elismerte az Alkotmánybíróság, hogy – amint az indítványozó is állította – az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése az árvaság esetét is felsorolta, azonban a kárpótlási folyamatnak, így a személyi sérelemokozások miatti kárpótlásnak nem az volt a célja, hogy a megélhetéshez szükséges ellátást biztosítsa. Erre vonatkozóan, azaz a szociális biztonság megvalósulására az államot terheli a szociális intézményrendszer működtetési kötelezettsége, ehhez a szociális ellátórendszerhez pedig maga a kárpótlás sem jogilag, sem pedig más módon nem kapcsolódott.<sup>353</sup>

<sup>350</sup> Lásd: Czucz Ottó alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 42/2000. (XI. 8.) AB határozathoz (ABH 2000. 329.), amelyhez csatlakozott Kiss László alkotmánybíró és Bagi István alkotmánybíró.

<sup>351</sup> Lásd: Holló András alkotmánybíró különvéleménye a 42/2000. (XI. 8.) AB határozathoz.

<sup>352</sup> Lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1995. 276.

<sup>353</sup> 46/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000. 353.

## Munkanélküli-járadék

*A tényleges veszteséget el nem érő, de az ellátáshoz való alkotmányos jogot biztosító változtatások nem voltak önkényesek, ezért nem sértették az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakat.*

A 45/B/1997. AB határozatban az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozó azon állítását vizsgálta, amely szerint a **munkanélküli-járadék** összege, valamint a folyósítás időtartama sérti az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jogot. Az Alkotmánybíróság itt is utalt arra, hogy már több határozatában vizsgálta a szociális biztonsághoz való jog tartalmát.<sup>354</sup> Ezekre tekintettel most is fenntartotta, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának kötelezettségét tartalmazta. Méghozzá olyan mértékben, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Az államnak ugyanakkor ebből eredő kötelezettsége csupán arra terjed ki, hogy a szociális ellátás biztosítására szolgáló rendszert megszervezi és működteti. Jellemzően a társadalombiztosítás intézményi rendszere és a szociális támogatások voltak ideértendők. Ezen belül viszont a jogalkotót nagy szabadság illette meg a társadalompolitikai célok megvalósításához szükséges eszközök megválasztását illetően, hiszen az ez irányú állami kötelezettséget az Alkotmány csak általános jelleggel rögzítette. Az egyes ellátások feltételeinek és mértékének szabályait nem az Alkotmány, hanem külön törvények határozták meg. Ugyanakkor rávilágított az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből nem következik, hogy minden (önhibáján kívül) munkanélkülinek önmagában e ténynél fogva alanyi joga lenne a munkanélküli-járadékra. Az ugyanis csupán a szociális intézményrendszer keretében biztosított egyik ellátási forma volt, amely nem volt azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő önhibán kívüli okra visszavezethető munkanélküliség esetével.

A járadék összecszerúságát illetően a testület a nyugdíjak reálértékével vont analógiát,<sup>355</sup> és úgy foglalt állást, hogy amennyiben az ellátások reálértéke az infláció, a költségvetési ártámogatások megszüntetése vagy egyéb okok miatt csökkent volna, az állam az Alkotmány 70/E. §-a alapján köteles lett volna a társadalombiztosítást ehhez a változáshoz igazítani, méghozzá olyan mértékben, hogy az a jogosultak ellátáshoz való jogát megfelelően teljesítse. Éppen ezért a tényleges veszteséget el nem érő, de az ellátáshoz való alkotmányos jogot biztosító változtatásokat nem tekintette önkényesnek a testület. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítványozó

<sup>354</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.

<sup>355</sup> Lásd: 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.

által kifogásolt jogszabályi rendelkezések nem sértették az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakat.<sup>356</sup>

## Ápolási díj

*Miután az önkormányzat szabadon dönthetett arról, hogy biztosítja-e egyáltalán ezt az ellátási formát, az erre vonatkozó szabályozás nem volt tartalmi összefüggésbe hozható a szociális biztonsághoz való joggal.*

Az Alkotmánybíróság a 921/B/1998. AB határozatban egy önkormányzati rendelet<sup>357</sup> **ápolási díjra** vonatkozó rendelkezései tekintetében foglalt állást, gyakorlatilag egy korábbi határozatának<sup>358</sup> indokait megismételve. Ahogyan azt a testület már korábban is kifejtette, a konkrét ügyre vonatkozóan is szükséges volt az ápolási díjnak az Sztv. 41. § (1) bekezdésébe foglalt, kötelezően meghatározandó és a 41. § (2) bekezdése szerinti esetének elhatárolása. Ugyanis míg az első eset úgynevezett kötelezően ellátandó feladatot jelölt meg, addig a második eset az önkormányzat mérlegelésére bízta az úgynevezett fakultatív forma alkalmazását. Tehát az önkormányzat a törvényi feltételeknek megfelelő személyek vonatkozásában az Sztv. 41. § (1) bekezdése értelmében köteles volt az ápolási díjról rendelkezni. Az Sztv. 41. § (2) bekezdése tekintetében viszont az önkormányzatot viszonylag nagy szabályozási önállóság illette meg: szabadon dönthetett az ápolási díj e formájának bevezetéséről, illetve a törvény keretei között a feltételek meghatározása tekintetében is széles körű volt a rendelkezési szabadsága. A testület úgy vélte – korábban elfoglalt álláspontjához hűen –, hogy miután az önkormányzat szabadon dönthetett arról, hogy biztosítja-e egyáltalán ezt az ellátási formát, az erre vonatkozó szabályozás nem volt tartalmi összefüggésbe hozható a szociális biztonsághoz való joggal.<sup>359</sup>

## Öregségi nyugdíj

*Miután a nyugdíjjárulék fizetésének kötelezettsége (főszabályként) a mindenkori bérhez igazodott, az adott esetben a minimálbérhez is tartozott egy meghatározott mértékű járulékfizetési kötelezettség.*

A 137/B/1999. AB határozattal elbírált ügyben az Alkotmánybíróság azt az indítványozói állítást vizsgálta, amely szerint az **öregségi nyugdíj** összegének megállapításakor jövedelemként, illetve keresetként volt figyelembe veendő az a meghatározott összeg, amely után a biztosítási jogviszony keretében nyugdíjjárulékot kellett fizetni. Az indítványozó

<sup>356</sup> 45/B/1997. AB határozat, ABH 2001. 896.

<sup>357</sup> A Kadarkút Nagyközség Önkormányzata által alkotott, a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásokról, valamint a személyes gondoskodásról szóló 15/1997. (XII. 29.) számú rendelet képezte az alkotmányossági vizsgálat tárgyát.

<sup>358</sup> Lásd: 377/B/1998. AB határozat, ABH 1998. 1094.

<sup>359</sup> 921/B/1998. AB határozat, ABH 2001. 1285.

szerint ezzel a jogalkotó olyan általánosító megfogalmazást adott, amely lehetővé tette, hogy azokat is minimálbérben részesültnek tekintsék, akik csak azért fizették a minimális nyugdíjbiztosítási járulékot, hogy egészségbiztosításuk legyen.<sup>360</sup>

Az indítványozó által felvetett probléma alapját képező kérdéssel az Alkotmánybíróság korábban már foglalkozott.<sup>361</sup> A társadalombiztosítási járulék-fizetési kötelezettség minimumának bevezetésekor számos indítványozó fordult az Alkotmánybírósághoz e szabályozási technika alkotmányellenességét állítva. Akkor az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a főfoglalkozású vállalkozók esetében alkotmányossági szempontból nem kifogásolható a járulékfizetési kötelezettség alsó határának alapjaként a tárgyévi minimálbér megjelölése. A testület a jelen ügyre is kihatónak ítélte a korábbi érvelést, és annak azon részeit emelte be határozatába, miszerint a jogszabályi rendelkezések a munkaviszonyhoz vagy azzal egy tekintet alá eső más jogviszonyhoz kapcsolódó, a munkáltatót (foglalkoztatót) és a biztosítottat terhelő járulékfizetési kötelezettség alapját nem a minimális bér összegéhez, hanem a tényleges bérkifizetésekhez kötötte. E rendelkezéseknél azonban figyelembe kellett venni azt, hogy az akkor hatályos rendelkezések értelmében a munkáltatók a munkaviszony keretében legalább a tárgyév január 1-jén érvényes minimálbért kötelesek voltak a munkavállalóknak fizetni. Az Alkotmánybíróság ezt úgy tekintette, hogy a jogalkotó ezzel valójában megszabta azt a minimális összeget, amelyben a munkavállalót a munkaviszony keretében részesíteni kellett, tehát egyfajta garanciát alkotott arra, hogy legalább a jogszabályban rögzített összeget mint munkabért a munkavállalók megkapják. Ahhoz azonban, hogy a munkaviszony egyben biztosítási jogviszonyt is jelentsen, és majdani jogosultságok alapjául szolgáljon, szükséges volt ennek járulékfizetési vonzatát is megjelölni. Miután a nyugdíjjárulék fizetésének kötelezettsége (főszabályként) a mindenkori bérhez igazodott, az adott esetben a minimálbérhez is tartozott egy meghatározott mértékű járulékfizetési kötelezettség. Ezt azonban a testület nem egy, a jogalkotó önkényes döntése alapján megállapított összegnek tekintette, hanem a kötelező minimálbérhez igazodó járulékfizetési kötelezettségnek. Arra is rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy természetesen amennyiben a minimálbért meghaladó díjazásra került sor, a befizetendő nyugdíjjárulék összege is ehhez igazodott, s ez a magasabb bér a nyugdíj megállapításakor figyelembe veendő kereset összegében is tükröződött.

A konkrét ügyben az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés sértette a szociális biztonsághoz való jogot. E téren a testület szintén a korábbi határozatokra hagyatkozott,<sup>362</sup> és mintegy összefoglalóan tömörítette az Alkotmánybíróságnak a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított gyakorlatát. Eszerint tehát az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó, az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához szükséges mértékű megélhetési minimum állami biztosításának kötelezettségét jelenti, nem alanyi jogról, hanem állami feladatról szól. Az államnak az Alkotmányból levezethető kötelezettsége az intézményi

<sup>360</sup> Jellemzően ez az eredménytelen vállalkozások fenntartására irányult.

<sup>361</sup> Lásd: 54/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 245. Az úgynevezett Bokros-csomag alkotmányossági vizsgálata körében hozott döntés.

<sup>362</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.; 39/1999. AB (XII. 21.) ABH 1999. 325.

háttér biztosítása, a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerének megszervezése és működtetése. Az államnak e téren fennálló kötelezettségei az Alkotmányban általános jelleggel szerepeltek. Megerősítette az Alkotmánybíróság, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem jelentett alanyi jogot egy bizonyos, meghatározott jövedelemre vagy ellátásra. A jogalkotót pedig nagy szabadság illette a szociális tárgyú szabályok alkotása terén, amelyet azonban a társadalom mindenkori helyzete, s végső soron az Alkotmány rendelkezései határoltak be. A testület tehát ismét kiemelte, hogy a jogalkotó a gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbírására tekintettel alakíthatta a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely az Alkotmányban rögzített elv (például diszkrimináció) nem sérült. Arra is kitért a testület, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer alapvető elemei jelentős változáson mentek át.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a kifogásolt jogszabály nem sértette az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jogot, ezért az indítványt elutasította.<sup>363</sup>

## Utazási kedvezmény

*A sérelmezett szabályozás a szerzett jogokkal kapcsolatosan nem vetett fel alkotmányosági aggályokat, mert a korábban biztosított kedvezménynek a jövőre vonatkozó érvényű módosítását, megszüntetését nem tekintette alkotmányellenesnek.*

A 339/B/1999. AB határozatban az Alkotmánybíróság azon indítványozó állítást illetően foglalt állást, miszerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések,<sup>364</sup> amelyek a 65 év feletti nyugdíjasok számára nem biztosítottak **kedvezményes utazási lehetőséget**, alkotmányellenesek voltak. Az indítvány alapvetően az Alkotmány 2. §-ába ütközőnek vélte a rendelkezést, ezért az Alkotmánybíróság elsőként a jogforrási szintet vizsgálta. Visszautalva egy korábbi döntésére<sup>365</sup> a testület megállapította, hogy a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezmények többsége – közöttük a jelen eljárásban vizsgáltak is – a szociális ellátások körébe tartoznak. Ebből eredően a kormánynak önálló, külön törvényi felhatalmazástól független rendeletalkotási joga és kötelessége volt e tárgykört illetően, ezen belül pedig a kedvezmények terjedelmének megállapítása a kormány mérlegelésén alapult. Hangsúlyozta a testület, hogy a meghatározott feltételek mellett járó utazási kedvezmény nem tartozik az alapvető jogok közé, és azt is megállapította, hogy nincs olyan hatályos jogszabály, amely szerint az utazásról szóló kedvezményeket törvényben kellett volna, vagy csak törvényi felhatalmazás alapján lehetett volna szabályozni.

Ezt követően tért rá az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jog, valamint a szociális rendszerek biztonsága szempontjából a szerzett jogok védelmének vizsgálatára. Megerősítette, hogy – amint azt egy korábbi döntésében már megfogal-

<sup>363</sup> 137/B/1999. AB határozat, ABH 2001. 1054.

<sup>364</sup> A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 124/1998. (VI. 17.) Korm. rendelettel módosított 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya.

<sup>365</sup> Lásd: 1482/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 602.

mazta<sup>366</sup> – a szerzett jogok védelme nem tekinthető megváltoztathatatlanak, abszolút érvényűnek. A szerzett jogok védelme szempontjából jelentőséggel bír a szerzett jogok tárgyát képező jogalkotói ígéret érvényesülésének időtartama, így a rövid időre szóló ígérek fokozott védelmet élveznek. A hosszú távú ígérek esetében azonban a gazdasági helyzet változása alkotmányos indokként alapul szolgálhatott – a szerzett jogokat érintő – jogszabályi változásoknak. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta a testület, hogy a kedvezményeknek az azokat már igénybe vevőkre kiható megváltoztatása<sup>367</sup> az érintetteknek kedvezőtlen módosításként nem lehetett visszamenőleges hatályú.

Konklúzióként arra jutott az Alkotmánybíróság, hogy a sérelmezett szabályozás a szerzett jogokkal kapcsolatosan nem vetett fel alkotmányossági aggályokat, mert a korábban biztosított kedvezménynek a jövőre vonatkozó érvényű módosítását, megszüntetését nem tekintette alkotmányellenesnek,<sup>368</sup> a már igénybe vett utazási kedvezmények visszamenőleges hatályú megvonásáról pedig nem volt szó.<sup>369</sup>

## Hadirokkant-járadék

*Az államot terhelő kötelezettségek megvalósítása a hatáskörrel és meghatározott illetékes-séggel rendelkező szervezetrendszerre épült. Az egyes ellátások terén azonban az állam csak úgy volt képes teljesíteni a kötelezettségét, ha az adott ellátórendszer és a jogosult személy kapcsolata biztonságosan fenntartható volt.*

A 179/D/1999. AB határozat a hadirokkant-ellátás szabályainak alkotmányosságát vizsgálta. Az indítványozó **hadirokkant-járadék** iránti igényének elutasítását kifogásolva előadta, hogy ellátás iránti beadványát az illetékes magyar hatóságok arra hivatkozással utasították el, hogy a kérelmező életvitelszerűen külföldön élt.

Az Alkotmánybíróság a hadirokkant-járadékot, jogi jellegét tekintve, a szociális ellátások körébe sorolta, és a konkrét ügyet a házastársi pótlék intézményével tekintette analógnak. Az Alkotmánybíróság a külföldön élők házastársi pótlékának megszüntetése kapcsán kimondta,<sup>370</sup> hogy az államot terhelő kötelezettségek megvalósítása a hatáskörrel és meghatározott illetékességgel rendelkező szervezetrendszerre épül. Az egyes ellátások terén azonban az állam – az intézmény sajátosságaira tekintettel – csak úgy volt képes teljesíteni a kötelezettségét, ha az adott ellátórendszer és a jogosult személy kapcsolata biztonságosan fenntartható volt. Tekintettel arra, hogy a testület álláspontja szerint a hadigondozási ellátások jelentős része a házastársi pótlékhoz hasonló jellegűnek volt tekinthető, mivel a megállapításánál a hazai intézményrendszer fontos szerepet töltött be, a külföldön élő személyek kizárása ezen ellátásból nem minősült olyan szabályozási technikának, amely sértette volna az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakat.<sup>371</sup>

<sup>366</sup> Lásd: 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996. 61.

<sup>367</sup> Lásd: 9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994. 74.

<sup>368</sup> Itt utalt a testület a 386/B/1997. AB határozatra, ABH 1998. 803.

<sup>369</sup> 339/B/1999. AB határozat, ABH 2001. 1317.

<sup>370</sup> Lásd: 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.

<sup>371</sup> 179/D/1999. AB határozat, ABH 2001. 1058.



## Nyugdíj előtti munkanélküli-segély

*Mivel a sérelmezett rendelkezés is egy adott juttatásra való jogosultság feltételét nevesítette, az minden érintettre nézve egységesen érvényesült. Tehát nem volt olyan megkülönböztetés, amely az emberi és állampolgári jogokat érintette volna, így nem ütközött az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott megkülönböztetés tilalmába, és nem sértette a szociális biztonsághoz fűződő állampolgári jogokat sem.*

A 179/B/2000. AB határozatban az Alkotmánybíróság a **nyugdíj előtti munkanélküli-segély** intézményével foglalkozott.<sup>372</sup> Kiindulási alapként az Alkotmánybíróság általánosítva azon jogszabályok vizsgálatára épített, amelyek meghatározott ellátásra (például rendszeres szociális segélyre, munkanélküli-járadékra) való jogosultsághoz feltételeket írtak elő. Rámutatott, hogy ezekben az ügyekben az indítványozók általában a feltételek meghatározását az Alkotmány 70/A. §-ába és 70/E. §-ába ütközőnek vélték. Az Alkotmánybíróság azonban az ilyen indítványokat elutasította, és ezzel egyidejűleg nem minősítette alkotmányellenesnek azokat a jogszabályokat, amelyek nem önmagában egy meghatározott ténynél fogva (például munkanélküliség) teremtettek jogosultságot egy adott ellátásra. Konkrét korábbi ügyekre utalva megerősítette az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó a szociális jogok érvényesítésének eszközei és mértéke tekintetében viszonylag nagy szabadságot élvezett, az alkotmányi rendelkezések keretei között.<sup>373</sup> Elismerte a testület, hogy időközben az előnyugdíj intézményét az indítványban említett nyugdíj előtti munkanélküli-segély váltotta fel, azonban úgy ítélte meg, hogy mivel az ellátásra való jogosultsághoz előírt életkort illetően tartalmilag azonos alkotmányossági kérdésben korábban már állást foglalt,<sup>374</sup> azt a jelen ügyben is irányadónak tekintette. A korábban kialakított érvek mentén megállapította, hogy mivel a sérelmezett rendelkezés is egy adott juttatásra való jogosultság feltételét nevesítette, az minden érintettre nézve egységesen érvényesült. Tehát nem volt olyan megkülönböztetés, amely az emberi és állampolgári jogokat érintette volna, így nem ütközött az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott megkülönböztetés tilalmába, és nem sértette a szociális biztonsághoz fűződő állampolgári jogokat sem (70/E. §), ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.<sup>375</sup>

<sup>372</sup> Az indítványozó a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) 30. § (1) bekezdésének c) pontját kifogásolja, amely – több feltétel egyikeként – azt írta elő, hogy a munkanélküli részére akkor kell a nyugdíj előtti munkanélküli-segélyt megállapítani, ha a munkanélküli-járadék folyósításának kimerítését követő három éven belül betöltötte az Ft. 30. § (1) bekezdésének a) pontjában előírt életkort.

<sup>373</sup> Lásd: 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.

<sup>374</sup> Ez esetben a 659/B/1995. AB határozatot (ABH 1996. 537.) tekintette az alkotmányossági kérdés tekintetében elvi alapnak a testület. Bár abban az ügyben is az előnyugdíj helyett a nyugdíj előtti munkanélküli-segély intézményének bevezetését sérelmezték, tekintettel arra, hogy a hatályba léptetését a jogalkotó egy később meghatározott időponthoz kötötte, az Alkotmánybíróság az akkor hatályos jogszabályi rendelkezéseket (tehát nem a jelen ügy tárgyát képező ellátás feltételrendszerét) vizsgálta.

<sup>375</sup> 179/B/2000. AB határozat, ABH 2001. 1112.

## Özvegyi nyugdíj

*Az özvegyi nyugdíj a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátás, amely nem volt azonos az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegyiség esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, hanem annak csupán egyik lehetséges elemét képezte.*

Az özvegyi nyugdíj szerepelt az Alkotmánybíróság előtt a 966/B/1997. AB határozattal lezárt ügyben.<sup>376</sup> Az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett, amelyekben az **özvegyi nyugdíj** feleledésére nyitva álló idő korlátozását kifogásolták az indítványozók. Álláspontjuk szerint a jogalkotó azáltal, hogy 10, illetve 15 évben határozta meg azt az időtartamot, amelyen belül a házastárs elhunytát követően az özvegyi nyugdíj feleled, megsértette az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt diszkriminációtilalom elvét, valamint a 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság ismét a már kidolgozott panelt alkalmazva tekintette át a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos jellemzőit.<sup>377</sup> Azaz az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához szükséges mértékű, a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum biztosításának állami kötelezettségeként írta le, amely az intézmény fenntartási és működtetési kötelezettségében lényegült meg, ugyanakkor a jogalkotó maga határozhatta meg, hogy milyen eszközöket alkalmazott a társadalmpolitikai célok elérése érdekében.

A konkrét ügyet illetően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy mivel az államnak a szociális biztonság tekintetében fennálló kötelezettségeit az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése általános jelleggel rögzítette, az egyes ellátások feltételeit és mértékét pedig nem az Alkotmány, hanem külön törvények határozták meg, az Alkotmány rendelkezéseiből nem következett az, hogy az özvegyiség tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga lett volna az özvegyi nyugdíjra. Kiemelte a testület, hogy az özvegyi nyugdíj a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátás, amely nem azonos az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegyiség esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, hanem annak csupán egyik lehetséges elemét képezi. Ezen túlmenően ugyanis a szociális biztonsághoz való jog más – a szociális intézmények keretébe tartozó – jogintézmény útján is megvalósulhatott. Ugyanakkor az adott rendszeren belüli különböző ellátások kialakításakor elengedhetetlen követelményként hangsúlyozta a testület, hogy a feltételrendszernek az azonos jogállásúak között egységesnek kell lennie, és nem adhat lehetőséget a hátrányos megkülönböztetésre.

Az Alkotmánybíróság végezetül azt az indítványozói állítást vizsgálta, amely szerint a jogállamiság elve sérült azáltal, hogy a jogalkotó a szerzett jogok védelmét megkérdőjelezve csak meghatározott időtartamon belül ismerte el az özvegyinyugdíj-jogosultság feleledését. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdését illetően az Alkotmánybíróság felidézve egyik

<sup>376</sup> Korábban már foglalkozott az Alkotmánybíróság az özvegyi nyugdíj intézményével például a 10/1990. (IV. 27.) AB határozatban (ABH 1990. 50.), a 874/B/1994. AB határozatban (ABH 1996. 490.), de ezek nem kaptak szerepet a jelen ügy elbírálásakor.

<sup>377</sup> A panel meghatározó döntései közül itt a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat (ABH 1998. 251.), a 600/B/1993. AB határozat (ABH 1993. 671.) valamint a 698/B/1990. AB határozat (ABH 1991. 716.) szerepelt.

korai határozatát<sup>378</sup> hangsúlyozta, hogy a független, demokratikus jogállam deklarációja nem hivatkozott a szociális jogokra. A jogbiztonság azonban a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja, a szociális ellátási rendszerek stabilitása szempontjából pedig különös jelentőséggel bír. Ahogyan szintén egy korábbi határozatában<sup>379</sup> már kifejtette a testület, a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehetett sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. A várományok pedig annál nagyobb védelmet élveztek, minél közelebb álltak a szolgáltatásra irányuló jog megnyíltához. Éppen ezért a testület úgy vélte, hogy a sérelmezett szabályozás, ellentétben az indítványozói állításokkal, pont az özvegyi nyugdíj feléledésének lehetőségét szolgálta. Miután a szolgáltatásra irányuló jog feltételhez volt kötve, és a jogalkotó azáltal, hogy a házastárs (élettárs) elhunytát, illetve az özvegyi nyugdíj megszűnését követő tíz éven belül elismerte a jog feléledését, egyfajta haladékat adott az özvegynek, és ezzel biztosította a váromány védelmét.<sup>380</sup>

## Társadalombiztosítási ellátás

*A reprodukciós eljárások, mint például a meddőség kezelésére szolgáló orvosi beavatkozások nem voltak összefüggésben a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal.*

Az Alkotmánybíróság a 18/2001. (VI. 1.) AB határozatban igen érdekes, az orvostudomány terén is viszonylag újszerű helyzet alkotmányossági aspektusait vizsgálta. Az indítványozó az **emberi reprodukcióra** irányuló különleges eljárásoknak<sup>381</sup> a társadalombiztosítás keretein belüli biztosításának szabályait kifogásolta. Álláspontja szerint a támadott szabályozás sértette az Alkotmánynak a társadalombiztosítási ellátáshoz való jogot deklaráló 70/E. § (2) bekezdését, és a diszkrimináció tilalmába ütközött, mivel kizárta a 60. életévüket betöltött férfiakat abból a körből, akik a kötelező egészségbiztosítás terhére vehettek igénybe egyes, az emberi reprodukcióra irányuló beavatkozásokat. Az indítványozó úgy vélte, hogy a szabályozás nem csupán a férfi biológiai alkalmasságától tette függővé az egészségügyi szolgáltatás lehetőségének biztosítását, hanem életkorától is, ezzel pedig éppen azokat zárta ki a beavatkozásra jogosultak közül, akik befizetéseik révén hosszabb ideje részesei voltak a társadalombiztosításnak, azaz jelentős befizetéseik voltak. Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy életkora miatt a támadott szabály rá is vonatkozott, holott ő nemzőképes volt, az orvosi beavatkozás tehát nem őmiatta, hanem a reprodukciós korban lévő leendő anya egészségi állapota miatt lett volna szükséges. A fentiek következtében a hátrányos megkülönböztetés a leendő anyát is sújtotta.

<sup>378</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.

<sup>379</sup> Lásd: 5/1998. (III. 1.) AB határozat (ABH 1998, 82.), amely általánosságban a hozzátartozói nyugellátások egészségét vizsgálva az özvegyi nyugdíj feltételrendszerére is kiterjedt.

<sup>380</sup> 966/B/1997. AB határozat, ABH 2001. 959.

<sup>381</sup> Az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról szóló 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet 8. § (2) bekezdésének c) pontja volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya.

Az Alkotmánybíróság az indítvány lényegét úgy foglalta össze, hogy az indítványozó által kifogásolt rendelkezés azt zárta ki, hogy térítésmentesen, a kötelező egészségbiztosítás keretében vegyenek igénybe meghatározott reprodukciós eljárásokat abban az esetben, ha a kérelmező férfi a 60. életévét betöltötte. Ezáltal sérült a 60. életévüket betöltött férfiak társadalombiztosítási ellátáshoz való joga. A testület az indokolását is ezen összefoglalás mentén alakította ki. Elsőként áttekintette az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdését illetően kialakított gyakorlatát,<sup>382</sup> és úgy összegezte, hogy a kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság mint szociális jog a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot jelentette. Ez pedig a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását követelte meg az emberi méltósághoz való jog megvalósulása érdekében. Kiemelte, hogy a jogalkotó az emberi méltósághoz való jog által megkövetelt minimális ellátás feltételeinek meghatározása során viszonylag nagy szabadsággal rendelkezett. Ezen érvekre alapozva az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a reprodukciós eljárások, mint például a meddség kezelésére szolgáló orvosi beavatkozások, nem voltak összefüggésben a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal.

Az Alkotmánybíróság emellett a tulajdonvédelem szempontjából is vizsgálta a kérdést. Korábbi határozataiban<sup>383</sup> elfoglalt álláspontját követte a testület, miszerint azon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem kimutatható volt, az alkotmányossági vizsgálat a tulajdonvédelem ismérvei szerint volt elbírálandó. A testület rámutatott, hogy mivel a tulajdoni védelem alá eső úgynevezett vásárolt jog is szerepet játszott a szolidaritási elv mellett, azzal együtt érvényesült, a társadalombiztosítás alkotmányossága nem volt önmagában a fizetett járulék és az ellenszolgáltatás közötti mennyiségi viszony alapján megítélhető. Továbbá kitért arra is, hogy a tulajdon alkotmányos védelme nem követelte meg az egyes egészségügyi ellátások társadalombiztosítás keretén belüli, térítésmentes hozzáférhetőségét. Ugyanakkor hangsúlyozta a testület, hogy az egészségbiztosítási rendszert nem tekintette érinthetetlennek, és elismerte, hogy bizonyos esetekben akár a biztosítottakra nézve hátrányos változtatás is alkotmányosan indokolt lehet.<sup>384</sup> Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően a jelen ügyben úgy ítélte meg, hogy nem volt ellentétes a társadalombiztosítási ellátás tulajdoni védelmével az egyes térítésmentesen igénybe vehető meddségkezelési eljárások alanyi körének meghatározása, az Alkotmány ugyanis nem biztosított alanyi jogot minden egészségügyi ellátás térítésmentes igénybevételére.<sup>385</sup>

<sup>382</sup> Ez esetben a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatot, ABH 1991. 146., a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatot, ABH 1995. 188., a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatot, ABH 1998. 251., valamint a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatot, ABH 2000. 329., emelte ki a testület.

<sup>383</sup> A tulajdon alkotmányos védelme és a társadalombiztosítás közötti alkotmányos szempontból értékelhető kapcsolat első állomásaként a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatot, ABH 1993. 373., idézte be; a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188., a váromány (mint specifikusan alkotmányos tartalommal felruházott) fogalom beiktatása tette egylépcsősé ezt az alkotmányossági kapcsolatot, amelyet megerősített a 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 210., majd tovább árnyalt az 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 269. E határozatok elvi megállapításai adták a jelen határozat alapját.

<sup>384</sup> Ezen érvelését az Alkotmánybíróság az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatban, ABH 1995. 269., foglaltakból vezette le.

<sup>385</sup> 18/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001. 600.

## Személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások

*Az önkormányzati rendelet egyrészt az idősek klubjára, másrészt az időskorúak gondozóházára vonatkozó szabályozást tartalmazott. Ez a két, különböző szociális gondoskodást nyújtó ellátási forma alapvetően eltérő gondoskodást jelentett, az ellátottak tehát nem voltak azonos helyzetben lévő emberek csoportjának tekinthetők, hiszen mind egészségügyi állapotuk, mind szociális helyzetük különböző, eltérő gondozási formát igényelt.*

A 638/B/1998. AB határozatban a szociális ellátások egy sajátos körét érintő alkotmányosági kérdést bírált el az Alkotmánybíróság. Az indítványozó által sérelmezett önkormányzati rendelet<sup>386</sup> a **személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokra** vonatkozó helyi szabályozást tartalmazta, amely álláspontja szerint azáltal, hogy nem a magasabb szintű szabályozással<sup>387</sup> összhangban rendezte az ellátások mértékét, egyrészt diszkriminációt valósított meg, másrészt a szociális biztonsághoz való jogot sértette.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot lefolytatva arra a megállapításra jutott, hogy a sérelmezett önkormányzati rendelet által meghatározott személyi térítési díj mértékét és szabályozását tekintve összhangban áll a vonatkozó törvényi rendelkezésekkel,<sup>388</sup> és az önkormányzat nem lépte túl jogalkotási felhatalmazását. Ezért az Alkotmánybíróság a továbbiakban nem vizsgálta a jogszabályok célszerűségét, hatékonyságát, illetőleg igazságosságát,<sup>389</sup> mivel – mutatott rá a testület – mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót megillető széles körű mérlegelési jog a kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányosági vizsgálatakor csupán annak aggályát vethette fel, hogy a jogalkotó a mérlegelési joga gyakorlása terén nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével. Ennek körében vizsgálta az Alkotmánybíróság az indítványozónak a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó állítását, amely szerint a sérelmezett rendelkezés különbséget tett az ellátottak között ellátásuk mértékét, illetve a jövedelmük arányában fizetendő térítési díjat illetően. Az Alkotmánybíróság azonban rámutatott, hogy az önkormányzati rendelet egyrészt az idősek klubjára, másrészt az időskorúak gondozóházára vonatkozó szabályozást tartalmazott. Ez a két, különböző szociális gondoskodást nyújtó ellátási forma pedig a testület megítélése szerint alapvetően eltérő gondoskodást jelentett, az ellátottak tehát nem voltak azonos helyzetben lévő emberek csoportjának tekinthetők, hiszen mind egészségügyi állapotuk, mind szociális helyzetük különböző, eltérő gondozási formát igényelt. Ezért az Alkotmánybíróság nem állapította meg, hogy a diszkrimináció tilalmát sértő szabályozás született volna.<sup>390</sup>

<sup>386</sup> Nagykálló Város Önkormányzata Képviselő-testületének a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokról szóló 9/1997. (IV. 26.) Kt. számú rendeletének 4. és 7. §-a szerepelt az Alkotmánybíróság előtti eljárásban.

<sup>387</sup> A testület a személyes gondoskodást nyújtó intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 2/1994. (I. 30.) NM rendelettel, valamint az Sztv.-vel vetette össze a sérelmezett önkormányzati rendeletet.

<sup>388</sup> Lásd: az Sztv. 117. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak.

<sup>389</sup> Lásd: 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.; 1162/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 559 [ez utóbbi határozatban beidézve a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 281.].

<sup>390</sup> 638/B/1998. AB határozat, ABH 2001. 1248.

## Kedvezmények (ex gratia juttatások)

*Az Alkotmány sem a diszkrimináció tilalmára tekintettel, sem a szociális biztonsághoz való jog körében nem tartalmazott olyan követelményt, amelynek értelmében az eltérő jövedelmi helyzetű személyeknek ugyanolyan mértékű ellátásban kellett volna részesülniük.*

A **kedvezmények (ex gratia juttatások)** alkotmányos megítélését illetően foglalt állást az Alkotmánybíróság a 815/E/1997. AB határozatban is. Az Alkotmánybírósághoz több olyan indítvány érkezett, amelyek a rendkívül szerteágazó szabályozást érintve<sup>391</sup> lényegében azt kifogásolták, hogy a Tiszti Nyilatkozat aláírásának megtagadót nem részesítették kárpótlásban, valamint hogy a megtagadást nem értékelték olyan cselekedetként, amely megalapozta volna a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékra való jogosultságot. Az Alkotmánybíróság – a tartalmi és tárgyi összefüggésekre tekintettel – az indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az Alkotmánybíróság a nyilvánvalóan a szociális biztonsághoz való jogot is érintő kérdést a kárpótlás körébe tartozóként értékelte, és indokolását gyakorlatilag az úgynevezett első személyi kárpótlással kapcsolatos határozatára<sup>392</sup> építette. A korábbi érveket a jelen ügyre is érvényesnek tekintve megállapította, hogy a szociális jellegű *ex gratia* ellátások jogosultsági feltételeinek meghatározása nem ütközött a diszkrimináció tilalmába, mivel a jogalkotó az ellátásra való jogosultság feltételét rögzítette. A testület hangsúlyozta, hogy az Alkotmány sem a diszkrimináció tilalmára tekintettel, sem a szociális biztonsághoz való jog körében nem tartalmaz olyan követelményt, amelynek értelmében az eltérő jövedelmi helyzetű személyeknek ugyanolyan mértékű ellátásban kellene részesülniük. Mindezekre tekintettel nem minősítette diszkriminatívnak azt a szabályozást, amely nyomán a kitüntetések valamelyikében részesült személyeket a rászorultságuktól függően más-más összegű pótlék illette meg.

Összegezve álláspontját az Alkotmánybíróság általános érvénnyel kimondta, hogy nem volt alkotmányellenesnek tekinthető az a szabályozási technika, amely révén a jogalkotó a különböző jogcímenek kapott nyugellátásokat és szociális ellátásokat összevonni rendelte, és ezek együttes összegét tekintette mérvadónak egy évente változó, meghatározott összegre való kiegészítés szempontjából. E logika mentén azt is kimondta az Alkotmánybíróság, hogy mivel a szabályozás technikája önmagában nem volt alkotmányellenes, így a részletszabályai sem minősültek alkotmányellenesnek.<sup>393</sup>

<sup>391</sup> Az indítványok elsősorban a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló 173/1995. (XII. 27.) Korm. rendeletet támadták, azonban érintették a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvényt és az annak módosításáról szóló 1997. évi XIX. törvényt, a Nemzeti Ellenállásért Emléklap adományozásáról szóló 39/1995. (IV. 7.) Korm. rendeletet, a nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások emeléséről szóló 182/1996. (XII. 6.) Korm. rendeletet, valamint a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény végrehajtásáról szóló 113/1994. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 58/1997. (IV. 10.) Korm. rendeletet is. Az egyesített eljárásban vizsgált indítványok végül egy öszvér döntést eredményeztek, amely a történelmi eseményhez kötöttség szerepét eltűzve a lényegi elemet jelentő szociális ellátási jelleg alkotmányos relevanciájával gyakorlatilag egyáltalán nem foglalkozott. Az ekkorra már – esetről esetre – kidolgozott, a szociális biztonsághoz való jog alkotmánybírói gyakorlatát összegző panelt még csak nem is említi a határozat.

<sup>392</sup> Lásd: 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995. 31.

<sup>393</sup> 815/E/1997. AB határozat, ABH 2001. 920.

## Családtámogatás

*A jogalkotó a családtámogatási rendszeren keresztül a gyermekvédelmet helyezte előtérbe, és az ellátásokat úgy szabályozta, hogy azokat a gyermekek érdekében használják fel.*

Az 56/2001. (XI. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **családok támogatásának** törvényi szabályozását<sup>394</sup> bírói kezdeményezés alapján vizsgálta. Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság elsőként azzal az állítással foglalkozott, miszerint a perbeli időszakot illetően az iskoláztatási támogatásra vonatkozó jogszabályi rendelkezés sértette az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakat. Határozatában az Alkotmánybíróság elsőként a korábbi határozatai<sup>395</sup> révén lépésről lépésre kibontott alkotmányos tartalmat idézte fel a szociális biztonsághoz való jog terén, ezzel adva meg az elvi alapot döntéséhez. A konkrét ügyet illetően azonban a tényleges alkotmányossági vizsgálat a diszkrimináció körében zajlott le. Az indítványozó szerint ugyanis a jogosultak köréből kizárták azokat a fiatalokat, akiknek gyámságba vételére éppen azért került sor, mert esetükben a szülői felügyeleti jog megszűnt vagy szünetelt. Az alapul szolgáló közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben az egyik szülő meghalt, az életben lévő szülő pedig elhagyta a gyermekeit, nem gondoskodott róluk.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ilyen fiataloknak a támogatásra jogosultak köréből való kizárásának nem volt észszerű indoka. Kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó a családtámogatási rendszeren keresztül a gyermekvédelmet helyezte előtérbe, és az ellátásokat úgy szabályozta, hogy azokat a gyermekek érdekében használják fel. A testület úgy ítélte meg, hogy ezzel a törvényi alapelvvel nem állt összhangban a sérelmezett szabályozás. Úgy érvelt, hogy ha a konkrét esetben a gyermeket az életben lévő szülője nem hagyta volna el, jogosult lett volna az iskoláztatási támogatásra, így viszont a jogalkotó hátrányos megkülönböztetést alkalmazott, ezért a perbeli időszakban irányadó szabályozást alkotmányellenesnek minősítette.<sup>396</sup>

<sup>394</sup> A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 9. § (2) bekezdése b) pontjának az „akinek a vele egy háztartásban élő hajadon, nőtlen, elvált, házastársától külön élő szülője elhunyt,” – 1999. január 1. és 2000. december 31. között hatályban volt – szövegrésze volt a vizsgálat tárgya, és semmisítette meg a testület.

<sup>395</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251., 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146., 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671., 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874., 179/D/1999. AB határozat, ABH 2001. 1058.

<sup>396</sup> 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001. 478. A határozat külön hangsúlyozta, hogy időközben a jogalkotó jelentősen megváltoztatta a sérelmezett rendelkezést, azonban a perben alkalmazandó – az elbíráláskor már nem hatályos – jogszabályi rendelkezés alapján kellett az eljáró bírónak a támadott közigazgatási határozatot elbírálni. Erre is tekintettel emelte ki a rendelkező részben a testület, hogy az akkor hatályos szöveggörnyezetben volt alkotmányellenes a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, és mondta ki az alkalmazási tilalmát.

## Személyes kárpótlás

*A szociális biztonsághoz való jognak nem volt olyan aspektusa, amely alapján alkotmányossági szempontból releváns összefüggésbe lett volna hozható a konkrét ügy alapjául szolgáló kárpótlás intézménye.*

Ismét a **személyes kárpótlás** és a szociális biztonsághoz való jog viszonya szerepelt az Alkotmánybíróság előtt a 1063/B/1997. AB határozattal lezárt ügyben. Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság elsőként azzal az indítványozói állítással foglalkozott, amely szerint a túlélői kárpótlás sérelmezett jogszabályi rendelkezése<sup>397</sup> az Alkotmány 70/E. §-ába ütközött. Itt is korábbi határozatok lényegi összefoglalásával adta meg az elvi alapot a szociális biztonsághoz való jog tartalmát illetően.<sup>398</sup> Ezekből arra következtetett a testület, hogy a szociális biztonsághoz való jognak nincs olyan aspektusa, amely alapján alkotmányossági szempontból releváns összefüggésbe lenne hozható a konkrét ügy alapjául szolgáló kárpótlás intézménye. Ezen túlmenően fontosnak tartotta megjegyezni, hogy a túlélői kárpótlás keretében biztosított lehetőség a kárpótlási jegyek életjáradékká történt átváltására csupán egyik eleme a túlélőkről való gondoskodásnak. Ugyanis aki nem töltötte be a jogszabály által előírt életkort, az is részesülhetett szociális ellátásban, amennyiben a személyes szükségletei, körülményei, helyzete indokoltá tette.

Végül egyértelművé tette az Alkotmánybíróság a kárpótlás és a szociális ellátások közötti kapcsolatot azáltal, hogy az átváltás intézményét olyan lehetőségnek tekintette, amely a kárpótlási jegyek ellenében az idős, rászoruló túlélők számára – ha kérelmezték – havonta folyósított életjáradék formájában jelent meg, amelyet a nyugdíjfolyósító szerv a nyugdíjjal együtt kézbesített számukra.<sup>399</sup>

## Gyógyszerár-támogatás

*A jogalkotó nem alkalmazott az emberi méltóságot sértő megkülönböztetést az indítványozó által kifogásolt jogszabályi rendelkezés megalkotásakor.*

A 390/B/1998. AB határozatban a Lyme-kórban szenvedők **gyógyszerár-támogatása** ügyében az Alkotmánybíróság a 70/D. §, valamint a 70/A. § mellett az Alkotmány 70/E. §-ának sérelme tekintetében lefolytatott alkotmányossági vizsgálat szerepelt. Az indítványozó szerint ugyanis az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakat is sértette a kifogásolt jogszabályi rendelkezés.<sup>400</sup> Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a klinikai tünetek alapján

<sup>397</sup> A Párizsi Békeszerződésről szóló 1947. évi XVIII. törvény 27. Cikke 2. pontjában foglaltak végrehajtásáról szóló 1997. évi X. törvény 2. § (2) bekezdése volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya.

<sup>398</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.

<sup>399</sup> 1063/B/1997. AB határozat, ABH 2001. 964.

<sup>400</sup> A társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 109/2001. (VI. 21.) Korm. rendelet 3. számú melléklete az elbíráláskor a következőket tartalmazta. „A támogatás alapjául elfogadott ár 90%-os vagy meghatározott összegű támogatásával rendel: [...] 30. Szerológialag és Western blot technikával is igazolt Lyme-kór II-III. stádiumában az infektológus szakorvos vagy javaslata alapján a kezelőorvos az alábbi gyógyszereket...”



bizonyított és szerológiailag alátámasztott Lyme-kórban szenvedők számára csak akkor tették lehetővé bizonyos gyógyszerek 90%-os társadalombiztosítási támogatását, ha azt az infektológus szakorvos vagy annak javaslata alapján a kezelőorvos írta fel.

A 70/D. §-t illetően az Alkotmánybíróság a korábbi határozatait<sup>401</sup> alapul véve arra az álláspontra jutott, hogy annak minősítését, hogy a jogalkotó miért csak az infektológus szakorvost tekintette olyan személynek, aki által alkalmazott gyógyszerrendelést 90%-os támogatásban részesítette, olyan szakmai, illetve tudományos kérdésként kezelte, amelynek eldöntése nem volt alkotmányossági problémának tekinthető, és így nem tartozott az Alkotmánybíróság kompetenciájába.

A szociális biztonsághoz való jog terén szintén visszanyúlt korábbi határozataihoz,<sup>402</sup> és végső soron a jogalkotó felé fennálló diszkriminációtilalom vonalán folytatta le az érdemi vizsgálatot. Ennek eredményeként arra jutott, hogy a jogalkotó nem alkalmazott az emberi méltóságot sértő megkülönböztetést az indítványozó által kifogásolt jogszabályi rendelkezés megalkotásakor, így alkotmány sértés e téren sem valósult meg.<sup>403</sup>

<sup>401</sup> Lásd: 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 260.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996. 173.; 1316/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 735.; 261/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 689.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000. 293.; 38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000. 293.

<sup>402</sup> Különösen a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatot (ABH 1998. 251.), a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatot (ABH 1990. 136.), a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatot (ABH 1991. 146.), a 600/B/1993. AB határozatot (ABH 1993. 671.), valamint a 292/B/1998. AB határozatot (ABH 2000. 874.) idézte a testület.

<sup>403</sup> 390/B/1998. AB határozat, ABH 2001. 1234.

## Lakbér

*A bérlők vagyoni, jövedelmi, szociális viszonyainak figyelembevétele nem a lakberek mértékének megállapításakor kapott szerepet, hanem a rászorulók támogatása terén.*

A 1145/B/1998. AB határozatban az Alkotmánybíróság a **lakbér** meghatározásának helyi szabályozását vizsgálta.<sup>404</sup> Az indítvány szerint egyrészt sérült az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése, mivel a rendelet kizárólag a társasháztulajdonná alakult panelépületekben megmaradt önkormányzati bérlakások bérlőit érintően határozta meg a tulajdonost terhelő üzemeltetési költségek áthárítását. Másrészt az indítvány szerint a támadott rendelkezés sértette az Alkotmány 70/E. §-át is, a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog sérelme révén.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábban már foglalkozott a lakberek és a rászorultság alkotmányossági összefüggéseivel,<sup>405</sup> és a jelen ügyre is irányadónak tekintette az ott elfoglalt álláspontját. Eszerint a bérlők vagyoni, jövedelmi, szociális viszonyainak figyelembevétele nem a lakberek mértékének megállapítása terén kapott szerepet, hanem a rászorulók támogatása terén. A szociálisan rászoruló lakásfenntartási költségeihez (ennek meghatározó elemeként a lakbérhez) való hozzájárulást az Sztv. szabályrendszere biztosította.<sup>406</sup> Megmaradt ugyanakkor az önkormányzati lakások rendeltetésére, szociális funkciójára tekintettel – a települési önkormányzat kötelezettségévé tett – rendeleti szabályozás a bérlők vagyoni, jövedelmi, szociális viszonyainak figyelembevételét illetően, ennek alapját viszont a lakástörvény szabályozta. A testület rámutatott arra, hogy a konkrét ügyben sérelmezett önkormányzati rendelet kifejezetten a lakbérekről rendelkezett, a szociális helyzet figyelembevétele, a rászorulók támogatása az önkormányzat más rendeletének képezte a tárgyát.<sup>407</sup>

## Ápolási díj

2002-ben többször is szerepelt az Alkotmánybíróság előtt az **ápolási díj** intézménye, és annak különböző elemei kerültek alkotmányossági vizsgálat alá.

<sup>404</sup> A Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése által alkotott, a lakbérekről szóló, többször módosított 7/1997. (III. 7.) KGY számú rendelete 4. § (5) bekezdésének – az indítvány benyújtásakor hatályos – szövege a következő volt: „Azon társasházak esetében, ahol az önkormányzat tulajdoni hányada 50%-nál alacsonyabb, a társasházközösség által elfogadott, a bérbeadó által jóváhagyott, külön szolgáltatások körébe tartozó üzemeltetési költségeket a bérlő köteles megtéríteni.”

<sup>405</sup> Lásd: 1/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998. 38.

<sup>406</sup> Az ekkor hatályos Sztv. 38–39. §-a rendelkezett a lakásfenntartási támogatásról.

<sup>407</sup> 1145/B/1998. AB határozat, ABH 2002. 1427.

## *Ápolási díj I.*

*Az ápolási díj nem a gondozottnak nyújtott szociális támogatás, hanem az ápolást ellátó hozzátartozó számára a tartósan beteg ápolása miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló pénzbeli ellátás.*

A 6/2002. (II. 28.) AB határozatban azon önkormányzati rendeleti szabályozást<sup>408</sup> vizsgálta az Alkotmánybíróság, amely az **ápolási díjra** való jogosultság feltételei között a jövedelmi viszonyok szerepét rögzítette. A bírói kezdeményezés szerint a folyamatban lévő perben alkalmazandó rendelkezés azért volt alkotmányellenes, mert az ápolási díj megállapításakor nem az ápolást végző személy, hanem a gondozott jövedelmi viszonyait vette alapul.

Az Alkotmánybíróság első lépésben rögzítette, hogy az ápolási díj az Sztv.-ben szabályozott szociális ellátórendszer egyik eleme, és a rászorultságtól függő pénzbeli ellátások között szabályozta. Ezt követően az Alkotmány 70/E. §-át érintő indítványi részt vizsgálta, és az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatát figyelembe véve<sup>409</sup> megállapította a testület, hogy a 70/E. § alapján a szociális ellátás egyes eszközeire vonatkozó szabályozás alkotmányellenessége nem volt megállapítható.

Azonban a továbbiakban az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a vitatott önkormányzati szabályozás összhangban állt-e az Sztv.-nek az ápolási díjra vonatkozó rendelkezéseivel.<sup>410</sup> A testület ez esetben úgy ítélte meg, hogy az önkormányzati rendelet az ápolási díjnak a szociális törvény 41. § (4) bekezdése alapján alkotott szabálya, amely a képviselő-testület hatáskörébe tartozóként kezelte az ápolási díj feltételeinek és mértékének megállapítását. Miután az önkormányzat az ápolási díj mértékét a törvényben meghatározottak szerint állapította meg, az alkotmányossági aggályt abban látta, hogy a jogosultság feltételeként egy további elemet is beiktatott. Ez pedig az volt, hogy a gondozott családjában az egy főre eső jövedelem ne haladja meg a nyugdíjminimum 80%-át. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a további jogosultsági feltétel ellentétes volt a törvény rendelkezéseivel. Az ápolási díj célja ugyanis a testület szerint az volt, hogy anyagi biztonságot nyújtson a tartósan otthoni gondozásra szoruló beteget ellátó és emiatt munkát vállalni nem tudó, azaz jövedelemtől eleső hozzátartozó számára. Nem utolsósorban ezzel azt a társadalmilag kívánatos

<sup>408</sup> A Mihály Község Önkormányzatának Képviselő-testülete által a szociális természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó ellátások helyi szabályairól alkotott 7/2000. (V. 5.) számú önkormányzati rendelete 8. § (1) bekezdés második mondatának „a megállapítás feltétele, hogy a gondozott családjában az egy főre eső havi nettó jövedelem nem éri el a mindenkori öregségi nyugdíjminimum 80%-át” szövegrésze volt a vizsgálat tárgya.

<sup>409</sup> Figyelmet keltő, hogy nem az általánosságban alkalmazott korábbi határozatokat hívta fel a testület, hanem jellemzően olyan döntéseket, amelyek magukban is már összegzésként tartalmazták a szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot. Lásd: 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 329., 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188., 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510., 1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994. 561.

<sup>410</sup> Érdekességként megemlítendő, hogy az Alkotmánybíróság e határozatában minden különösebb indokolás nélkül eltért a 377/B/1998. AB határozatban (ABH 1998. 1094.) vázolt rendszertani alapoktól, miszerint az Sztv. kettős formában, két külön bekezdésben rögzítette az ápolási díjat. Egyrészt kötelezően szabályozandó önkormányzati feladatként (értelemszerűen a törvényi feltételekkel), másrészt fakultatív önkormányzati hatáskörként. (Ezen túlmenően a szociális törvény rövidítésekor itt került be a korábban egységes Sztv. helyett az Szt. megjelölés, később ez számos bonyodalmat okozott.)

helyzetet segítette elő, hogy a tartósan beteg személyek otthoni ápolását elsősorban közvetlen hozzátartozójuk lássa el. Éppen ezért az ápolási díjat a testület nem a gondozottnak nyújtott szociális támogatásnak tekintette, hanem az ápolást ellátó hozzátartozó számára a tartósan beteg ápolása miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló pénzbeli ellátásnak. Így az ápolási díj törvényi rendeltetésével ellentétes volt az a szabályozás, amely az ápolási díjra való jogosultságot a gondozott jövedelmi viszonyaitól tette függővé.<sup>411</sup>

### *Ápolási díj II.*

*Az ápolási díj ellenében végzett gondozásra mint szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásra senkinek sem volt alapvető joga. Ahogyan arra vonatkozóan sem volt alapvető joga senkinek, hogy akár hozzátartozóját, akár annak nem minősülő rokonát, ismerősét államilag térített díj ellenében ápolhassa.*

Szintén az **ápolási díj** volt a tárgya a 28/D/2000. AB határozatnak, amely sajátosan más megvilágításba helyezte a kérdés alkotmányosságának megítélését. A témában több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyek alapvetően az ápolási díjra vonatkozó törvényi szabályozást sérelmezték. Az indítványozók egyike például az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése sérelmének tekintette, hogy az Sztv. 40. §-a nem alapjogként szabályozta az ápolási díjra való jogosultságot. A törvény az ápolási díjról a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások körében rendelkezett, és olyan ellátásnak tekintette, amely a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolásának anyagi feltételeihez biztosított hozzájárulást.

Az Alkotmánybíróság indokolását ezúttal is az Alkotmány 70/E. §-át érintő döntéseinek áttekintésével kezdte,<sup>412</sup> és arra a következtetésre jutott, hogy az ápolási díj ellenében végzett gondozásra mint szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásra senkinek sem volt alapvető joga. Ahogyan arra vonatkozóan sem volt alapvető joga senkinek, hogy akár hozzátartozóját, akár annak nem minősülő rokonát, ismerősét államilag térített díj ellenében ápolhassa.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésébe való ütközést nem állapította meg, ezért az erre irányuló indítványokat elutasította.<sup>413</sup>

### *Ápolási díj III.*

*A sérelmezett önkormányzati rendelet törvényi szabályozással ellentétes rendelkezést tartalmazott, mivel a gondozásra szoruló személy lakhelyétől tette függővé az ápolási díj igénybevételének jogosultságát, amire viszont az Sztv. szabályozása nem utalt.*

<sup>411</sup> 6/2002. (II. 28.) AB határozat, ABH 2002. 457.

<sup>412</sup> Ezúttal a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251., a 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329., a 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134., valamint az 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510., szolgált a kialakult gyakorlat bemutatására.

<sup>413</sup> 28/D/2000. AB határozat, ABH 2002. 1088.

Az Alkotmánybíróság a 18/2002. (IV. 25.) AB határozatban alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette azt az önkormányzati szabályozást,<sup>414</sup> amely az **ápolási díj** feltételül előírta, hogy a tartósan beteg személynek helyben kellett lakóhellyel rendelkeznie. Az Alkotmánybíróság a korábban szintén az ápolási díj feltételrendszere tárgyában született határozatát<sup>415</sup> hívta fel, és gyakorlatilag párhuzamot vont a két ügy között. Miután a korábbi határozatban megállapítást nyert, hogy az ápolási díjra való jogosultságnak a gondozott jövedelmi viszonyaitól való függővé tétele ellentétes a törvény rendeltetésével, így a lakóhely mint feltétel sem volt a gondozott személyéhez köthető. A testület az ápolást végző személy lakóhelye szerinti települési önkormányzat jogalkotói hatáskörébe tartozó kérdésnek tekintette az ápolási díjról való döntést. Erre tekintettel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a sérelmezett önkormányzati rendelet törvényi szabályozással ellentétes rendelkezést tartalmazott, mivel a gondozásra szoruló személy lakhelyétől tette függővé az ápolási díj igénybevételének jogosultságát, amire viszont az Sztv. szabályozása nem utalt.<sup>416</sup> Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a sérelmezett rendelkezést végső soron az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére tekintettel alkotmányellenesnek minősítette, és megsemmisítette.<sup>417</sup>

### *Ápolási díj IV.*

*A hozzátartozók fogalmának meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illette meg, és az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében meghatározott szociális jogok megvalósítását illetően fennállt jogalkotói feladatokból nem volt kikövetkeztethető a hozzátartozók fogalmának szélesebb körű meghatározásának kötelezettsége.*

A 370/B/2002. AB határozatban szintén az ápolási díjra vonatkozó szabályozás szerepelt, és az Alkotmánybíróság annak sajátos jogi struktúrájára rávilágítva hozta meg a döntését. Az indítványozó ugyanis az Sztv.-beli ápolási díjjal kapcsolatos indítványában azt sérelmezte, hogy **ápolási díj** megállapítását kérte a helyi önkormányzat képviselő-testületétől, mivel ő gondozta édesanyja testvérét, kérelmét azonban elutasították arra hivatkozással, hogy az ellátásra való jogosultság szempontjából nem minősült hozzátartozónak.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az indítvány valójában nem az Sztv.-beli szabályozás alkotmányellenességének megállapítására irányult, mivel a hozzátartozók körének meghatározását illetően a törvény továbbutalt a Ptk. 685. § b) pontjára, és az itt szabályozott hozzátartozó fogalmát rendelte használni az ápolási díjra jogosultság megállapításakor. A testület viszont ennek nyomán azt is kiemelte, hogy a hozzátartozók fogalmának meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illette meg, és az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében meghatározott szociális jogok megvalósítását illetően fennállt jogalkotói

<sup>414</sup> Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzatának a szociális rászorultságtól függő egyes pénzbeli és természetbeni ellátásokról szóló 14/1997. (V. 23.) rendelete 15. § (1) bekezdésének a „feltéve, ha a tartósan beteg személy a Terézvárosban lakóhellyel rendelkezik” szövegrésze volt a vizsgálat tárgya.

<sup>415</sup> Lásd: 6/2002. (II. 28.) AB határozat, ABH 2002. 457.

<sup>416</sup> Emellett a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. § (1) bekezdése is szerepet játszott az alkotmányosság megítélésékor, ugyanis a szociális ellátásról való gondoskodás olyan helyi közszolgáltatásnak minősült, amelyről a helyi önkormányzat törvény keretei között hozhatott döntést.

<sup>417</sup> 18/2002. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2002. 496.

feladatokból nem volt kikövetkeztethető a hozzátartozók fogalmának szélesebb körű meghatározásának kötelezettsége. Ezért az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a hozzátartozók fogalmának törvényi meghatározása, illetve bizonyos rokoni kapcsolatok figyelmen kívül hagyása és a szociális biztonsághoz való jog között nem volt megállapítható alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.<sup>418</sup>

## Nappali ellátások

*Az Alkotmányból nem volt levezethető olyan előírás, amely az étkeztetés és a nappali ellátás törvénybeni szabályozásán túl további jogalkotást igényelt volna.*

A 799/E/1999. AB határozatban az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsa ismét felélesztette azt a kezdeti polémiát, amely a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos természetét illetően időről időre felmerült. Azaz: alkotmányos alapjogról vagy állami kötelezettségről rendelkezett-e az Alkotmány 70/E. §-a.

Az ügy tárgyát illetően az indítványozó a **nappali ellátások** körének törvényi szabályozását sérelmezte.<sup>419</sup> Álláspontja szerint ugyanis a nappali ellátás fogalmának törvényi meghatározása hiányos volt, és emiatt úgy vélte, hogy az egész törvénnyel kapcsolatban jogalkotói mulasztás valósult meg. Ugyanis az étkeztetés és a nappali ellátás fogalmának, pontos tartalmának tisztázatlansága, a törvényi meghatározás hiánya következtében előfordulhatott, hogy egyik helyen napi egyszeri étkeztetést, másik helyen többszöri étkeztetést értettek ez alatt. Úgy érvelt, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint az állampolgári jogokat (melyek közé a 70/E. § alapján a szociális ellátáshoz való jog is tartozott) mindenféle megkülönböztetés nélkül kellett volna biztosítani.

A mulasztást illetően az Alkotmánybíróság a korábbi határozatait<sup>420</sup> felhasználva azt állapította meg, hogy az Országgyűlés a törvény megalkotásával a szociális biztonsághoz való jog érvényesülésének feltételeit teremtette meg. Azonban minden külön, ezirányú érvelés nélkül, eltérve a következetesnek tekinthető alkotmánybírói gyakorlattól, a szociális biztonsághoz való jogot mint *alkotmányos alapjogot* jelölte meg.<sup>421</sup>

<sup>418</sup> 370/B/2002. AB határozat, ABH 2002. 1380.

<sup>419</sup> Az Sztv. 116. § (2) bekezdése és 117. § (2) bekezdésének a) pontja tekintetében alkotmányellenes mulasztás megállapítására, valamint a 115. § (2) bekezdése tekintetében az alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésre irányult az indítvány.

<sup>420</sup> A jogalkotói mulasztást illetően a 22/1990. (X. 16.) AB határozatot, ABH 1990. 83., a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatot, ABH 1992. 204., a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatot, ABH 1992. 227., a 22/1995. (III. 31.) AB határozatot, ABH 1995. 108., a 14/1996. (IV. 24.) AB határozatot, ABH 1996. 56., a 29/1997. (IV. 29.) AB határozatot, ABH 1997. 122., az 1395/E/1996. AB határozatot, ABH 1998. 667., a 15/1998. (V. 8.) AB határozatot, ABH 1998. 132. és a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatot, ABH 1998. 182., nevesítette a határozat.

<sup>421</sup> Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát illetően meg kell jegyezni, hogy számos esetben a három alkotmánybíróból álló tanács eltérő álláspontot fogalmazott meg a teljes ülés által hasonló tárgyban meghozott döntéseitől, gyakran e formában érhető tetten a következetes gyakorlat áttörése (például az alkotmányjogi panaszok benyújtására nyitva álló anyagi jogi határidő is egy háromtagú tanács által meghozott döntésben, mintegy mellékesen lett eljárásjogivá átminősítve). Ennek egyik oka az lehetett, hogy a könnyebben volt elérhető az egyhangúság, mivel egyszerűbb volt a döntéshozatali eljárás.

Ugyanakkor hangsúlyozta a testület, hogy az Alkotmányból nem volt levezethető olyan előírás, amely az étkeztetés és a nappali ellátás törvénybeni szabályozásán túl további jogalkotást igényelt volna. Ezen túlmenően az utólagos kontrollt is elvégezve megállapította, hogy sem az Alkotmány 70/E. §-a, sem 70/A. §-a nem sérült, ezért alkotmányellenesség nem volt megállapítható.<sup>422</sup>

## Munkanélküliek jövedelempótló támogatása

*A jogalkotó speciális csoportként kezelte a mezőgazdasági őstermelői tevékenységet végző személyeket, és éppen a tevékenység sajátosságaira tekintettel az egyéni vállalkozókra vonatkozó előírásokon túlmenően, ám rájuk nézve egységesen alkalmazandó szabályozást alkotott.*

A 682/B/1999. AB határozattal befejezett ügyben a **munkanélküliek jövedelempótló támogatásának** szabályait vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az indítványozó a keresőtevékenységnek az Sztv.-beli definiálását kifogásolta, mivel abba az őstermelői igazolvánnyal rendelkező személyek tevékenysége is beletartozott. Ennek következtében az őstermelői igazolvánnyal rendelkező személyeket ki kellett zárni a munkanélküliek jövedelempótló támogatásából, illetve szüneteltetni kellett a folyósítását, amíg az illető személy őstermelői igazolvánnyal rendelkezett. Az indítványozó az Alkotmány 17. §-át, 70/A. § (1) bekezdését, valamint 70/E. § (1) bekezdését jelölte meg az alkotmányellenességet illetően.

Az Alkotmánybíróság elsőként az Alkotmány 17. §-ában foglaltak sérelmét állító indítványi elemmel foglalkozott. Visszautalva egy korábbi határozatára<sup>423</sup> rámutatott arra, hogy az általános rendelkezések körében található tétel vizsgálata az alapvető jogok és kötelezettségek körében fellelhető alkotmányos rendelkezésekkel mutatott szoros összefüggés miatt csak együttesen, egymásra tekintettel értékelhető. Ezért a 17. §-ban rögzített szociális intézkedéseket a 70/E. § előírásaival egyetemben kellett vizsgálnia. A szociális biztonságot konkrétan rögzítő alkotmányi szakasz tekintetében a testület végigfuttatta az e tárgyban született jelentősebb határozatokat,<sup>424</sup> és az ott megfogalmazottakat a jelen ügy érvelésének alapjaként használta fel.

Miután a szociális biztonsághoz való jog terén alkotmányellenességet nem állapított meg, a továbbiakban azt az indítványozói állítást vizsgálta az Alkotmánybíróság, miszerint hátrányos megkülönböztetés valósult meg az őstermelői igazolvánnyal rendelkező személyek tekintetében azáltal, hogy az őstermelői tevékenységet keresőtevékenységnek minősítette a jogalkotó. Az őstermelő gazdasági értelemben vett fogalmának történeti kialakulását áttekintve az Alkotmánybíróság a diszkrimináció terén úgy foglalt állást, hogy a jogalkotó egy speciális csoportként kezelte a mezőgazdasági őstermelői tevékenységet végző személyeket, és éppen a tevékenység sajátosságaira tekintettel az egyéni vállalkozókra

<sup>422</sup> 799/E/1999. AB határozat, ABH 2002. 1068.

<sup>423</sup> Lásd: 3/D/1998. AB határozat, ABH 1998. 642.

<sup>424</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban, ABH 1998. 251.; 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.

vonatkozó előírásokon túlmenően, ám rájuk nézve egységesen alkalmazandó szabályozást alkotott, így diszkrimináció nem volt megállapítható.<sup>425</sup>

## Tulajdonvédelem

*A közérdek fogalmának meghatározásakor a demokratikus társadalomban természetesnek tekintette az Alkotmánybíróság, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben igen eltérő lehetett ennek megítélése.*

A 33/2002. (VII. 4.) AB határozatban a szociális jogokkal csak nagyon elvont és távoli kapcsolatban álló megállapítást tett az Alkotmánybíróság, azonban ez a döntés jól érzékelteti, hogy az Alkotmány 70/E. §-ától távol esőnek tűnő kérdések is kihatással lehetnek a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos megítélésére. Az ügy tárgyát tekintve a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szólt. Az Alkotmánybíróság jelentős hangsúllyal elemezte a **tulajdonvédelem** alkotmányos megítélésének elemeit. Utalt a korai határozatokban<sup>426</sup> elfoglalt azon álláspontjára, miszerint a tulajdonjogot az Alkotmánybíróság a kezdetektől fogva alapjogként ismerte el, függetlenül attól, hogy az Alkotmány nem az alapjogi fejezetben deklarálta.<sup>427</sup> A szociális biztonsághoz való jog alkotmányossági aspektusa tekintetében mindenképpen relevanciával bír, hogy a tulajdonvédelem során a közérdek fogalmának meghatározásakor a demokratikus társadalomban természetesnek tekintette az Alkotmánybíróság, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben igen eltérő lehetett ennek megítélése.<sup>428</sup> Éppen ezért adott esetben a törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálata nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányult, hanem végső esetben a diszkrimináció tilalmának tiszteletben tartását feltételezte.<sup>429</sup>

<sup>425</sup> 682/B/1999. AB határozat, ABH 2002. 1044.

<sup>426</sup> Lásd: 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991. 22.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373.

<sup>427</sup> A történeti hűség kedvéért meg kell említeni, hogy e döntésének indokolásakor az Alkotmánybíróság fontosnak tartotta szó szerint idézni a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában foglaltakat, miszerint „Az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van *Az emberi jogok európai egyezményével* és az Emberi Jogi Bíróság ítélezésével. Az egyezmény eredetileg nem vette fel a jogok és szabadságok közé a tulajdont. (Nem vették át *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* 17. cikkében szereplő tulajdonhoz való jogot az immár jogilag is kötelező egyezségokmányok sem.) *Az emberi jogok európai egyezményéhez* csak később, az első jegyzőkönyv fűzte hozzá a »javak békés élvezetéhez« való jogot. Ez a megfogalmazás szélesebb védelmet nyújt a technikai értelemben vett, polgári jog szerinti tulajdonénál. Másrészt viszont az európai egyezmény széles lehetőséget hagyott az aláíró államoknak mind a »javak« közérdekből való elvonására, mind a tulajdon használata felett szükségesnek mutató állami ellenőrzésre.” (ABH 1993. 373., 380–381.)

<sup>428</sup> Ezzel gyakorlatilag azt erősítette meg az Alkotmánybíróság, hogy a szociális jogok terén igen nagy szabadság illette meg a jogalkotót, és annak korlátját az egyenlő bánásmód jelenthette.

<sup>429</sup> 33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002. 173.



## Öregségi nyugdíj

*A nyugdíj-megállapítás során figyelembe vehető átlagkereset úgynevezett degresszív számítási módja az akkor hatályos jogszabályi környezetben nem eredményezte az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jog sérelmét.*

A 953/B/1998. AB határozatban az **öregségi nyugdíj** szabályozása tekintetében döntött az Alkotmánybíróság. Az indítványozó az öregségi nyugdíj megállapításakor figyelembe vehető átlagkereset megállapításának úgynevezett degresszív módját kifogásolta,<sup>430</sup> szerinte ugyanis a járulékfizetési kötelezettséggel terhelt keresetnek csak egy részét ismerték el juttatási alapként, ezáltal méltánytalan aránytalanság állt elő a járulékfizetéssel megváltott és a juttatási alapba ténylegesen beszámított átlagkereset között, ezért sérült a szociális biztonsághoz való jog.

Az Alkotmánybíróság ezúttal is az Alkotmány 70/E. §-a tekintetében született korábbi határozatai<sup>431</sup> áttekintésével kezdte indokolását, majd kitért a korábban hatályban volt törvényi szabályozás<sup>432</sup> vizsgálatára kapcsán mondottakra. Ez utóbbi keretében felidézte a rendszerváltást követően végbement – a szociális biztonsághoz való jog alkotmányossági megítélésére jelentősen kiható – jogszabály-változásokat, és megerősítette, hogy ennek az átmeneti időszaknak volt az egyik sajátossága az úgynevezett degresszív számítási mód.<sup>433</sup>

Hangsúlyozta a testület, hogy az áttekintést is szem előtt tartva a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer a jelen határozat kialakításakor hatályos szabályozása terén az alkotmányossági vizsgálat csupán arra szorítkozhatott, hogy a jogalkotó eleget tett-e az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített állami kötelezettségének, azaz gondoskodott-e a társadalombiztosítás rendszerének működtetéséről. Ezen túlmenően annak megítélése viszont, hogy a nyugdíjrendszer átalakítása során alkalmazott degresszív számítási mód célszerű és hatékony eszköznek minősült-e, nem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe egészen addig, amíg az Alkotmány előírásai, végső soron az emberi méltósághoz való jog nem sérült. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság arra az álláspontra jutott, hogy a nyugdíj-megállapítás során figyelembe vehető átlagkereset úgynevezett degresszív számítási módja az akkor hatályos

<sup>430</sup> A sérelmezett szabályozást a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 16–17. §-a tartalmazta.

<sup>431</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 716.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996. 173.

<sup>432</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény.

<sup>433</sup> A jövőt illetően a határozat utalt arra, hogy várhatóan „2009. január 1-jétől a nyugellátás megállapításának alapját – a nyugdíj alapjául szolgáló havi átlagkeresetet – bruttó kereseti adatokból, míg az azt megelőző időponttól megállapításra kerülő ellátásokat a nettó kereseti adatok figyelembevételével kell megállapítani. Ekkorra, vagyis az öregségi nyugdíjkorhatár fokozatos emelésének átmeneti időszakát követően – az egyéb feltételek fennállta esetén – a járulékalap minden forintja teljes egészében nyugdíjalapot képez, nem szerepel majd a degresszív számítási mód, amelynek fokozatos megszüntetése már 1998-tól nyomon követhető.” (ABH 2002. 867., 871–872.) Az utókor nem egészen felelt meg ezen elvárásoknak, és időről időre felmerült a nyugdíjalap számításának bizonyos összeghatár szerinti maximálása.

jogszabályi környezetben nem eredményezte az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jog sérelmét, így az indítványt elutasította.<sup>434</sup>

## Lakás

*Az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésének elrendelésére irányuló eljárás nem sértette a szociális biztonsághoz való jogot.*

A 71/2002. (XII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azon indítványok tárgyában foglalt állást, miszerint a tömeges kilakoltatás<sup>435</sup> megalapozta a **lakáshoz** való jog sérelmét, amely jog – az indítványozók állítása szerint – az Alkotmány 70/E. §-ában biztosított szociális biztonsághoz való jog egyik legfontosabb összetevője. Az indítványozók szerint az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésére irányuló eljárás, valamint az önkényes lakásfoglalás szabálysértéssé minősítése a szociális biztonsághoz való jogba ütközött, és ezen belül különösen a lakáshoz való jogot sértette.

Az Alkotmánybíróság az igen összetett indítványi kérelmek alapján több irányban is kibontott érdemi érvelése részeként a szociális biztonsághoz való jog értelmezése kapcsán az úgynevezett „lakhatási jog” ügyében elfoglalt álláspontját<sup>436</sup> tekintette irányadónak. Azaz a megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – tehát például a lakhatáshoz való jog – alkotmányos alapjogként nem vezethetők le. A kilakoltatott önkényes lakásfoglalók szállásának biztosítására akkor köteles az állam, ha az életüket közvetlen vészhelyzet fenyegeti. Annak eldöntését, hogy a szállást hogyan biztosítja, az állam mérlegelési szabadságának körébe tartozó kérdésként kezelte a testület. Ennek azonban határait jelenthette az Alkotmány más előírása, így a szállás biztosításával kapcsolatos kötelezettségét az állam nem gyakorolhatta oly módon, hogy azzal mások tulajdonjogát korlátozva az önkényes lakásfoglalók kilakoltatásához ne biztosított volna hatékony eljárási formát.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésének elrendelésére irányuló eljárás nem sértette a szociális biztonsághoz való jogot, ezért az erre irányuló indítványokat elutasította.<sup>437</sup>

<sup>434</sup> 953/B/1998. AB határozat, ABH 2002. 867. A határozat kelte: 2002. 11. 05.

<sup>435</sup> Az indítványok a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 90/A. §-a, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 19. §-a, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (mely igen megtévesztő módon Sztv. rövidítéssel szerepelt a határozatban) 139/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak. Ezen túlmenően az indítványozók felvetették az önkényes lakásfoglalók családjaira tekintettel az Alkotmány 66. § (2) bekezdésének, a 67. § (1) és (2) bekezdésének, a 15–16. §-a, valamint a 7. §-a sérelmét (azáltal, hogy az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a gyermekek jogairól szóló egyezménybe ütközött), végezetül pedig a támadott rendelkezéseknek az Alkotmány 70/E. §-ában garantált szociális biztonsághoz való jogba ütközését.

<sup>436</sup> Lásd: 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329., amely a hajléktalanság jelenségével összefüggésben kért alkotmányértelmezés nyomán született.

<sup>437</sup> 71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002. 417.

## Fogyatékosági támogatás

*A jogalkotó a támadott rendelkezésekkel úgynevezett pozitív diszkriminációt alkalmazott, és így próbálta a súlyosan fogyatékos személyek esélyegyenlőségét megteremteni.*

A 462/B/2002. AB határozatban a **fogyatékosági támogatással**<sup>438</sup> foglalkozott az Alkotmánybíróság. Bár az indítványozó a hátrányos megkülönböztetést látta megvalósulni abban, hogy a sérelmezett rendelkezések a mozgáskorlátozottaknak azt a csoportját, amelybe azok tartoznak, akiknek a helyváltoztatáshoz nem szükséges semmiféle segédeszközt használni, kirekesztette a fogyatékosági támogatásból, az Alkotmánybíróság evidenciaként kezelte, hogy a szociális biztonsághoz való jog esetköréről van szó, ezért először az erre vonatkozó döntéseit<sup>439</sup> tekintette át. Ezt követően vizsgálta a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó indítványi állítást, és megerősítette, hogy a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, vagyis az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba. Jelen esetben a testület álláspontja szerint a jogalkotó célja az volt, hogy a fogyatékosági támogatás révén, a fogyatékos személyeket érő hátrányok kompenzálásával az esélyeket kiegyenlítse. Ezért az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a jogalkotó a támadott rendelkezésekkel úgynevezett pozitív diszkriminációt alkalmazott, és így próbálta a súlyosan fogyatékos személyek esélyegyenlőségét megteremteni, tehát alkotmányellenesség nem következett be.<sup>440</sup>

<sup>438</sup> Az indítvány által támadott jogszabályok a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 23. § (1) bekezdésének d) pontja, valamint a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, továbbá a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdése voltak.

<sup>439</sup> A korábban már-már következetesen beidézett döntések helyett itt az 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997. 773., és az 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510., szerepelt, illetve példaként feltüntette a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatot, ABH 1991. 146., és a 28/1994. (V. 20.) AB határozatot, ABH 1994. 134., is.

<sup>440</sup> 462/B/2002. AB határozat, ABH 2002. 1384.

## Végkielégítés

*A sérelmezett rendelkezést pénzügyi, jogi és gazdaságpolitikai döntés alapozta meg, amely döntés a jogalkotó mérlegelési körébe tartozott.*

A szociális biztonsághoz való jog terén kialakított alkotmánybírószági gyakorlatot illetően mint a szorosan vett tárgyunkat nem is érintő döntést kell megemlíteni az 1106/B/1997. AB határozatot, amelyben a **végkielégítés** intézményéhez kapcsolódó illetékszabályok tárgyában foglalt állást az Alkotmánybírószág. Az indítványozó szerint a törvényi szabályozás<sup>441</sup> hátrányos megkülönböztetést tartalmazott, mivel a végkielégítés iránti perekkel kapcsolatos perköltségeket, amennyiben a törvény alapján járó összegben felüli rész a minimálbér hússzorosát meghaladta, kivette a tárgyi költségmentes perek köréből, és csupán illetékfeljegyzési jogot biztosított.<sup>442</sup>

Az ügyet illetően az Alkotmánybírószág nem vonta be a szociális biztonsághoz való jog alkotmányossági vizsgálatának elemét, hanem a kérdést mint pusztán mentességet, illetve kedvezményt kezelte, és e tekintetben a korábban e tárgyban hozott határozataiban kialakított álláspontját tartotta fenn.<sup>443</sup> A konkrét ügyet illetően az Alkotmánybírószág a vonatkozó joganyag rendelkezéseinek összevetéséből arra a következtetésre jutott, hogy csak akkor kellett – peresztesség esetén – az illetéket megfizetni, ha annak a törvény alapján járó összegben felüli része a minimálbér hússzorosát meghaladta. A testület – nem vizsgálva tehát a kérdés esetleges szociális vonzatát – úgy ítélte meg, hogy a sérelmezett rendelkezést pénzügyi, jogi és gazdaságpolitikai döntés alapozta meg, amely döntést a jogalkotó mérlegelése körébe tartozónak tekintette. Ennek következtében – ahogyan általában a kedvezményekre vonatkozó szabályozást illetően – az alkotmányossági vizsgálatot kizárólag abban a körben folytathatta le, hogy a jogalkotó a mérlegelési joga gyakorlása során nem sértette-e meg az Alkotmány valamely rendelkezését, és hangsúlyozta, hogy a jogalkotói mérlegelés célszerűségi vizsgálatára nem volt jogosult.<sup>444</sup>

<sup>441</sup> Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 62. § (1) bekezdésének a) pontja volt a vizsgálat tárgya.

<sup>442</sup> Igaz ugyan, hogy a 2264/B/1991. AB határozatban (ABH 1992. 567.), valamint a 2180/B/1991. AB határozatban (ABH 1992. 559.) az Alkotmánybírószág a végkielégítés intézményét nem találta a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben állónak, azonban a 138/B/1992. AB határozatban (ABH 1992. 579.) – amelyben a végkielégítésben részesült személy munkanélküli-ellátásra való jogosultsága volt a vizsgálat tárgya – az Alkotmánybírószág megítélése szerint az Alkotmány 70/E. §-a nyilvánvaló relevanciával bírt.

<sup>443</sup> Lásd: 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280.

<sup>444</sup> 1106/B/1997. AB határozat, ABH 2003. 1018.

## Természetvédelem

*A környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem engedhető meg olyan, a gazdasági és társadalmi körülményektől függő minőségi és mennyiségi hullámzás, mint a szociális és kulturális jogok esetében.*

Szintén nem közvetlenül a szociális biztonsághoz való alkotmányossági gyakorlathoz tartozik a 182/B/2002. AB határozat, azonban mindenképpen megemlítendő az alkotmányos rendelkezések körében elfoglalt helyének meghatározását illetően. Az alapul szolgáló indítvány a **természetvédelem**, ezen belül is a fák védelmével kapcsolatos szabályozás<sup>445</sup> alkotmányossági vizsgálatára irányult.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó azon állítását vizsgálta, miszerint a jogalkotó leszűkítette a fák védelmét garantáló szabályozás hatálya alá tartozó fák körét, ezzel csökkentve a fák védelmének korábban biztosított jogszabályi szintjét. Bár az indítványozó az Alkotmány 18. §-ában garantált egészséges környezethez való jog, illetve a 70/D. § (1) bekezdésében rögzített lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmét állította, és nem is hivatkozott a 70/E. § sérelmére, az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta megerősíteni,<sup>446</sup> hogy a természetvédelem jogszabályok által biztosított szintje főszabályként nem csökkenthető, ez alól csak az lehet kivétel, ha más alkotmányos jog vagy érték érvényesítése ezt elkerülhetetlenül szükségessé teszi. Ugyanakkor – mintegy összehasonlításképpen – azt is kifejtette a háromtagú tanácsban eljáró Alkotmánybíróság, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem engedhető meg olyan, a gazdasági és társadalmi körülményektől függő minőségi és mennyiségi hullámzás, mint a szociális és kulturális jogok esetében, mivel ott a körülmények megkívánta megszorítások – a testület álláspontja szerint – később orvosolhatók.<sup>447</sup>

## Adókedvezmény

*Az állam a megélhetési minimumot a szociális ellátások összessége által köteles biztosítani, azonban a szociális biztonsághoz való jog nem mentesít a közteherviselés állampolgári kötelezettsége alól.*

A 133/E/2000. AB határozatban a kommunális adóra vonatkozó helyi szabályozás<sup>448</sup> tárgyában döntött az Alkotmánybíróság. Az indítványozó szerint az az előírás, amely csak meghatározott átlagjövedelem esetén adott **adókedvezményt**, sértette az élethez

<sup>445</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által benyújtott indítvány a fák védelméről szóló 21/1970. (VI. 21.) Korm. rendelet módosításáról szóló 128/1999. (VIII. 13.) Korm. rendelet egészének alkotmányellenességét állította.

<sup>446</sup> Lásd: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134.

<sup>447</sup> 182/B/2002. AB határozat, ABH 2003. 1700.

<sup>448</sup> Kiskunhalas Város Képviselő-testületének a magánszemélyek kommunális adójáról szóló 33/1998. (XII. 15.) rendelete 3. § (3) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

és az emberi méltósághoz való jogot, valamint a szociális biztonsághoz való jogot, és egyben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jog sérelme tekintetében korábban kialakított álláspontját tartotta fenn a jelen ügyre vonatkozóan is,<sup>449</sup> és ezt az Alkotmány 70/I. §-ában rögzített közteherviselés elvével együtt értelmezte a konkrét ügyre vonatkoztatva. Ennek eredményeként mondta ki, hogy az állam a megélhetési minimumot a szociális ellátások összessége által köteles biztosítani, azonban a szociális biztonsághoz való jog nem mentesít a közteherviselés állampolgári kötelezettsége alól. Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsa ezért azt állapította meg, hogy a sérelmezett önkormányzati szabályozás az Alkotmány 70/E. §-át nem sértette.<sup>450</sup>

## Nyugdíjrendszer

*A nyugdíj megállapításakor alkalmazott úgynevezett degresszív számítási mód önmagában nem sértette az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jogot.*

A 727/B/1999. AB határozatban ismét a **nyugdíjrendszer** alkotmányossága tekintetében vizsgálódott az Alkotmánybíróság. Az indítványozó a nyugdíjrendszer több pontját is kifogásolta,<sup>451</sup> mivel véleménye szerint jogegyenlőtlenséget, illetve esélyegyenlőtlenséget idézett elő, hogy évente változó számítás alapján került sor a nyugdíj megállapítására. Továbbá ellentétesnek tartotta a végzett munkának megfelelő jövedelemhez való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal. Álláspontja szerint a nyugdíjszámításnál alkalmazott degresszív számítási mód, valamint az 1998-ban megállapított nyugdíjak esetében az úgynevezett bruttó elmaradása életre kiható, halmozódó esélyegyenlőtlenséget idézett elő.

Az Alkotmánybíróság jelezte, hogy korábban már állást foglalt a degresszív számítási mód alkotmányosságát illetően,<sup>452</sup> ám *res iudicata* fennállását nem állapította meg. A korábbi döntés érvelését azonban a jelen ügyben is irányadónak tekintette, sőt a nyugdíjrendszer jelentős átalakulásának ismertetését is átvette, és elfogadta a korábbi határozatban tett azon alkotmánybírósági megállapítást, miszerint a nyugdíj megállapításakor alkalmazott úgynevezett degresszív számítási mód önmagában nem sértette az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jogot.<sup>453</sup>

<sup>449</sup> Röviden összefoglalva az Alkotmánybíróság e téren kialakított álláspontját, a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatra, ABH 1993. 196., a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatra, ABH 1995. 188., az 5/1998. (III. 1.) AB határozatra, ABH 1998. 82., a 16/1998. (V. 8.) AB határozatra, ABH 1998. 140., az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatra, ABH 1998. 387., a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatra, ABH 1999. 325., valamint a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatra, ABH 1998. 251., hivatkozott a testület.

<sup>450</sup> 133/E/2000. AB határozat, ABH 2003. 1616.

<sup>451</sup> Az indítványozó gyakorlatilag az egész társadalombiztosítási nyugdíjrendszert kívánta alkotmányossági vizsgálat alá vonni, végül felhívásra pontosította kérelmét, és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.), valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseinek 1998. január 1-jére történő visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte.

<sup>452</sup> A 953/B/1998. AB határozatban (ABH 2000. 867.) a Tny. 16. és 17. §-ának az Alkotmány 70/E. §-a tekintetében fennálló alkotmányellenességet vizsgálta az Alkotmánybíróság.

<sup>453</sup> 727/B/1999. AB határozat, ABH 2003. 1124. A határozat kelte: 2003. 03. 11.

Néhány hónappal később szintén a **nyugdíjrendszer** részeként, a degresszív számítási módot kifogásoló indítvány alapján eljárva hozta meg a 750/B/2000. AB határozatot az Alkotmánybíróság. Az indítványozó kifejezetten azokat a rendelkezéseket<sup>454</sup> támadta, amelyek értelmében a jövedelemnek csak a töredékét vették figyelembe a nyugdíjalap számításakor. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot megelőzően észlelte, hogy korábban már foglalkozott<sup>455</sup> az indítvány alapjául szolgáló alkotmányossági problémával, azonban a jelen ügyben az indítványozó az Alkotmány 70/E. §-án túlmenően a 70/A. §, valamint a 70/B. § (3) bekezdése tekintetében is kérte az alkotmányossági vizsgálatot. Az Alkotmánybíróság ezek tekintetében is lefolytatta az eljárását, és a korábbi ügyben elfoglalt álláspontját fenntartva az indítványt ez esetben is elutasította.<sup>456</sup>

## Foglalkoztató általi táppéNZ-hozzájárulás

*Önmagában azáltal, hogy a munkáltatók a társadalombiztosítás fedezetéhez kötelesek voltak hozzájárulni, nem valósult meg alkotmányellenesség.*

A 952/B/2001. AB határozatban a **foglalkoztató általi táppéNZ-hozzájárulás** tárgyában folytatott alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmánybíróság. Az indítványozó azzal érvelt, hogy az Alkotmány 70/D. és 70/E. §-ában az állam kötelezettségeit fogalmazták meg, az Alkotmány azonban nem határozta meg, hogy az állam milyen módon valósítsa meg ezen feladatait. A sérelmezett jogszabályi rendelkezések viszont a foglalkoztatók kötelezettségévé tették a keresőképtelenség esetére járó táppéNZ egy részének hozzájárulás címén való megfizetését, ezzel valójában az állam a saját kötelezettségét hárította át a foglalkoztatókra.

Az Alkotmánybíróság felidézte, hogy korábban már foglalkozott<sup>457</sup> az egészségügyi hozzájárulás intézményének alkotmányosságával, és a jelen ügyben is azt tekintette kiindulópontnak, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyon kívüli, olyan adójellegű kötelezettséget kellett az egészségügyi hozzájárulás alatt érteni, amely nem érintette az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére irányuló jogosultságot.

A foglalkoztatót terhelő táppéNZ-hozzájárulás alkotmányosságának vizsgálatakor abból indult ki, hogy mind az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében, mind az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglaltak olyan alkotmányos jogok, amelyekre a törvényhozónak – érvényesülésük érdekében – alanyi jogi jogosultságokat kellett biztosítania. Ennek megvalósításához az államnak működőképes társadalombiztosítási rendszert kellett létrehoznia. Azonban a társadalombiztosítási rendszer működtetésének technikai elemeit illetően alkotmányos szintű előírások nem voltak. A testület az önrészesedést, illetve a megelőzést szolgáló megoldásokat kifejezetten ilyen belső technikai elemnek tekintette, és mint a társadalombiztosítási kiadások fedezetének egyéb kérdéseit, az alkotmányosság kérdéskörén kívül esőnek tartotta. Ezért arra a megállapításra jutott, hogy önmagában azáltal, hogy

<sup>454</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (Tbtv.) 44/A. §-ára, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 16. §-ára vonatkozott az indítvány.

<sup>455</sup> Lásd: 953/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 867.

<sup>456</sup> 750/B/2000. AB határozat, ABH 2003. 1261.

<sup>457</sup> Lásd: 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997. 234.

a munkáltatók a társadalombiztosítás fedezetéhez kötelesek voltak hozzájárulni, nem válósult meg alkotmányellenesség.<sup>458</sup>

Az arányosságot illetően is állást foglalt az Alkotmánybíróság. A sérelmezett rendelkezés szerint a foglalkoztató a biztosított betegsége miatti keresőképtelensége, valamint kórházi ápolása időtartamára folyósított táppénz harmadát hozzájárulás címén volt köteles megfizetni. Az Alkotmánybíróság az arányokat is figyelembe véve úgy ítélte meg, hogy önmagában a táppénz terheinek ilyen mértékű megosztása nem volt aránytalannak tekinthető. Ezért az Alkotmánybíróság a korábbiakban kialakított gyakorlatára is hivatkozva azt állapította meg, hogy a sérelmezett rendelkezések nem sértették az Alkotmány 70/E. §-ának (2) bekezdését.

Ezen túlmenően a testület azt is megállapította, hogy mivel jelen esetben sem a foglalkoztató általi táppénz-hozzájárulás, sem a foglalkoztató által fizetendő egészségügyi hozzájárulás az egészségügyi szolgáltatások igénybevételével kapcsolatos alanyi jogi jogosultságokat nem érintette, ezért az indítványozó által vizsgálni kért rendelkezés és a szolgáltatásokhoz való hozzáférést megalapozó Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése, valamint 70/E. § (1) bekezdése között nem volt alkotmányossági szempontból értékelhető összefüggés.<sup>459</sup>

## Hadigondozotti ellátás

*A békeidőben megsérült személyek nem tekintendők hadigondozottnak.*

A 9/2003. (IV. 3.) AB határozatban a **hadigondozotti ellátással** kapcsolatban benyújtott, rendkívül szerteágazó indítványt<sup>460</sup> bírálta el a testület. Az indítványozó többek között azt sérelmezte, hogy nem minden hadigondozottat illetett meg alanyi jogon a közgyógyellátás, ahogyan a közlekedési kedvezmény is csak a szociális rászorultság függvényében járt, sérelmezte továbbá, hogy csak szűk katonai és polgári igényjogosulti körnek tették lehetővé a honvédelmi üdültetést, hadigondozottnak nem, ezzel sérült az Alkotmány több rendelkezése, egyebek között a 17. §-a.

A testület – tanulmányozva a vonatkozó jogi szabályozást – elsőként a hadigondozás célját, jogi természetét határozta meg. Eszerint a hadigondozás intézményének létrehozása azzal a szándékkal történt, hogy mindazon személyek, akik hadicselekmények során éle-

<sup>458</sup> Lásd: 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991. 206., valamint – abban a tekintetben, hogy a járulékfizetésre kötelezett munkáltató és a társadalombiztosítás szervei közötti tehermegosztás nem eredményez szükségképpen alkotmányellenességet – 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 260.

<sup>459</sup> 952/B/2001. AB határozat, ABH 2003. 1445.

<sup>460</sup> A közforgalmi személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésének, a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény, a fegyveres erőknél 1945. március 31. és 1954. október 31. között szolgáltatot teljesítettek hadigondozásáról szóló 1994. évi XLVI. törvény 1. § (1) bekezdésének, a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 119. § (4) bekezdésének, az Sztv. 50. § (1) bekezdés c) pontjának, a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet 14. §-ának és a 15. § (1) bekezdés b) pontjának, a kedvezményes üdültetésről szóló 35/2002. (V. 10.) HM rendelet 3. § a) pontjának, valamint a Hadigondozottak Közalapítványa létrehozásáról szóló 1116/1994. (XII. 9.) Korm. határozatnak az alkotmányellenességét állította az indítványozó.



tüket veszítették, rokkanttá váltak, illetve ezen személyek hozzátartozói állami ellátásban részesüljenek, amely némi kompenzációt nyújt az elszenvedett sérelmekért. A törvényi szabályozás egy szűk társadalmi csoportra alkotott speciális jogszabály, amely – jelleget tekintve – szociális ellátásokat is tartalmaz. Ezek a szociális ellátásokhoz hasonlóak voltak, azokkal több ponton érintkeztek, alanyi jogon vagy szociális rászorultság alapján járó ellátások voltak, azonban társadalompolitikai indíttatású önálló ellátásokként voltak kezelendők. Az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltak, valamint a vonatkozó joganyag összevetése nyomán azt állapította meg, a jogalkotó – ellentétben az indítványozó állításával – nem rekesztette ki a hadigondozásra való jogosultak sorából az első és második világháború alatt, valamint a két világháború között katonai, szolgálati kiképzés, hadművelet, robbanóanyag felrobbanása következtében fogyatkozást szenvedett személyeket.

Kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a törvény hatálya kiterjed a múltban bekövetkezett, a jelenben és a jövőben bekövetkező hadicselekménnyel összefüggően (légicsapás, hadművelet, harci cselekmény) fogyatkozást szenvedett, szenvedő személyekre, de a békeidőben megsérült személyek nem tekintendők hadigondozottnak. Ez esetben a róluk való gondoskodás más úton, például polgári jogi kártérítés formájában történhet. A honvédelmi kötelezettség teljesítésével összefüggésben keletkezett kárért azonban a magyar állampolgároknak ez kedvezőbb kártérítési lehetőséget biztosított, mint a hadigondozotti ellátás. Mindebből következően a testület arra a következtetésre jutott, hogy – mivel az indítványozó által hiányolt rendelkezéseket a törvényi szabályozás tartalmazta – alkotmányellenesség nem következett be.

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság a külföldön élő magyar állampolgárok hadigondozási kedvezményeivel kapcsolatosan megállapította, hogy az állam az egyes hadigondozási ellátásokat csak úgy képes teljesíteni, ha az adott ellátórendszer és a jogosult személy kapcsolata biztonságosan és tartósan fenntartható, éppen ezért a külföldön élő magyar állampolgárok kizárása nem volt olyan szabályozási módnak tekinthető, amely sértette volna az Alkotmány 70/A. §-át. Ezzel összefüggésben sajátos megközelítést fogalmazott meg az Alkotmánybíróság az Alkotmány 17. §-át illetően. Ugyanis azt önmagában – a 70/E. §-t meg sem említve – úgy értelmezte, hogy abból elsődlegesen a magyar állampolgárok számára, a megélhetésükhöz szükséges ellátásra nézve volt közvetlenül levezethető a szociális biztonságra vonatkozó állami kötelezettség. Álláspontja szerint ez nem volt azonos mértékűnek tekinthető a külföldi állampolgárokat illetően. Itt továbbutalt a testület az Alkotmány 6. § (3) bekezdésére mint olyan alkotmányi előírásra, amely a Magyar Köztársaság határain kívül élő magyarok sorsáért való felelősséget deklarálta. Ugyanakkor megállapította, hogy a konkrét ügyet illetően azzal alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állt fenn.

Meg kell említeni, hogy az Alkotmánybíróság egy ponton helyt adott az indítványnak, és megsemmisítette az utazási kedvezményekre vonatkozó rendeleti szabályozást, azonban

ezt sem a szociális biztonsághoz való jog sérelmének vizsgálata nyomán tette, hanem azért, mert a magasabb szintű szabályozással ellentétesnek ítélte meg.<sup>461</sup>

## Egészségügyi ellátórendszer

*A sérelmezett jogszabályi rendelkezésekkel bevezetett finanszírozási rendszer csak akkor fogadható el alkotmányosnak, ha az állami garanciavállalás megfelelően érvényesül.*

A 16/2003. (IV. 18.) AB határozatban az **egészségügyi ellátás rendszerének szabályozását** vitató indítványok tárgyában döntött az Alkotmánybíróság. Az indítványozók az egészségügyi ellátórendszert átalakító jogszabályi rendelkezéseket<sup>462</sup> sérelmezték, azoknak számos alkotmányi szakaszba, többek között az Alkotmány 70/E. §-ába ütközését állítva. Az indítványozók maguk is utaltak a korábban hasonló tárgyban született alkotmánybíróági határozatokra,<sup>463</sup> és a testület is párhuzamot látott a korábbi szabályozást illetően lefolytatott alkotmányossági vizsgálatok és a jelen ügy között, azonban leszögezte, hogy a jelen ügyben sérelmezett jogi megoldás lényegét tekintve eltért a korábbi határozatában vizsgált és megsemmisített jogszabályi környezettől.

Az Alkotmánybíróság azonban a korábbiakban kifejtett álláspontját mind az Alkotmány 70/D. §-ának, mind 70/E. §-ának értelmezésével kapcsolatban a jelen ügyben is fenntartotta. A 70/D. § tekintetében lefolytatott alkotmányossági vizsgálat során kiemelendő azon megállapítása a testületnek, amely a két alkotmányi szakasz kapcsolódási pontjára mutatott rá. Eszerint mivel az egészségügyi ellátás megszervezése körében az Alkotmánybíróság csak elvontan, általános ismérvekkel és csupán az egészen szélsőséges esetekre korlátozottan határozhatta meg az állami kötelezettség alkotmányos mértékét, e szélső eseteken túl az Alkotmány 70/D. §-ában meghatározott állami kötelezettséget illetően nem volt alkotmányos mérce megállapítható. Ezért a rendszer alkotmányellenessége csak olyan szélsőséges esetben lett volna megállapítható, ha a rendszer eleve alkalmatlan lett volna az államot terhelő kötelezettségek alkotmányosan még elfogadható minimumának teljesítésére, azaz a rendszernek garantálnia kellett az Alkotmány 70/E. §-án alapuló társadalombiztosítási ellátási jogosultságot. Miután az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vitatott jogszabályi rendelkezések következtében nem állt elő olyan kivételes, szélsőséges ellátatlanságot

<sup>461</sup> 9/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003. 89.

Ennek a pontnak további érdekessége, hogy a testület nyíltan felvállalva eltérő álláspontra helyezkedett a korábban hasonló tárgyat érintő 1482/B/1995. AB határozatában foglaltaktól (ABH 1996. 602.). Azonban ezt meg is indokolta, mégpedig azzal, hogy bár a korábbi ügy tárgya hasonló volt, az időközben bekövetkezett jogszabály-módosítások miatt a jelen ügyben más jogszabályt más alkotmányos összefüggésben kellett vizsgálnia. Igaz, ez csak arra szolgálhatott indokolásul, hogy a testület miért nem tekintette *res iudicatának* az esetet, a korábbitól eltérő alkotmányos következtetésre nem adott magyarázatot.

<sup>462</sup> Az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény, valamint az ennek végrehajtására kiadott 11/2002. (III. 26.) EüM rendelet szerepelt az Alkotmánybíróság előtt.

<sup>463</sup> A Gst. 126. § (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálata kapcsán született 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995.390., valamint az egészségügyi ellátási kötelezettségről és a területi finanszírozási normatívákról szóló 1996. évi LXIII. törvény (Ntv.) alkotmányossági vizsgálata kapcsán hozott 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996. 173., képezte a párhuzamba állítás alapját.

eredményező helyzet, amely az Alkotmány 70/D. §-a sérelmét jelentette volna, alkotmányellenességet ezen indítványi elemet illetően nem állapított meg.

Ugyanakkor mivel az egészségügyi szolgáltatók egészségbiztosítási finanszírozása óhatatlanul érintette a szociális ellátások körét, a testület az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakkal összefüggésben is lefolytatta az alkotmányossági vizsgálatot. A 70/D. §-sal való összefüggésre utalva rögzítette, hogy a kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultságokat valóságos alanyi jognak tekintette, amelynek alkotmányos alapja azonban nem az Alkotmány 70/D. §-a, hanem az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt rendelkezés.<sup>464</sup> A konkrét ügyet illetően azonban arra mutatott rá a testület, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések közvetlenül nem érintették az egészségbiztosítás ellátásaira való jogosultságot. A kötelező egészségbiztosítás körében az egészségbiztosítás ellátásaira jogosultak körét, a biztosítottakat megillető ellátásokat, az ellátások igénybevételének rendjét egy másik törvényi szabályozás tartalmazta<sup>465</sup>, amelyre a sérelmezett rendelkezések nem voltak közvetlenül hatással. A biztosítottakat a kötelező egészségbiztosítás alapján megillető jogosultságok mértékét az egészségügyi szolgáltatások átszervezésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem módosították, az ellátások köre és terjedelme nem változott. Így az egészségbiztosításhoz való jog mint alkotmányos jog védelmi szintjét tekintve visszalépés, a védelmi szint csökkenése – önmagában a sérelmezett rendelkezések révén – nem volt megállapítható.

Elismerte ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az egészségbiztosítási szakellátásokra való, az Ebtv.-ben meghatározott alanyi jogosultságok intézményi feltételeinek elégtelensége alkotmányosan védett alanyi jogok érvényesítésének lehetőségét veszélyeztetheti. Ezért tartotta szükségesnek annak hangsúlyozását, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezésekkel bevezetett finanszírozási rendszer csak akkor fogadható el alkotmányosnak, ha az állami garanciavállalás megfelelően érvényesül, és egyetlen, az Ebtv. alapján egészségügyi ellátásra jogosult személy sem marad ellátatlanul a finanszírozás hiánya miatt.

Az Alkotmánybíróság ezért indokoltnak tartotta a korábbi határozatában felállított alkotmányos követelmény megerősítését és az új jogi környezethez igazítását. A határozat rendelkező részében rögzítette, hogy a kötelező egészségbiztosítás keretében az alanyi jogosultságok érvényesüléséhez szükséges szakellátásokat úgy kell biztosítani, hogy azokhoz a jogosultak akkor is hozzájussanak, ha a szükséges kiadások meghaladják az Egészségbiztosítási Alap kereteit. Ezen alkotmányos követelmény kimondásával az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések nem álltak ellentétben az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott *alapvető joggal*.<sup>466</sup>

<sup>464</sup> Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 195.

<sup>465</sup> Ez a másik törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) volt.

<sup>466</sup> 16/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003. 214. Ismét feltűnik a szociális biztonsághoz való jog körében az alkotmányos jogi minősítés. Az azonban, hogy a testület miért gondolta, hogy az Alkotmány 70/E. §-a *alapvető jogot* tartalmaz, a határozatból nem derül ki, sőt az indokolás végig az állammal szemben fennálló intézményműködtetési kötelezettséget hangsúlyozta. Az pedig, hogy a 70/E. §-ban foglalt kötelezettség megvalósítása során a jogalkotó alanyi jogi jogosultságokat szabályozhat, nem azonosítható azzal, hogy az Alkotmány a 70/E. §-ában alapvető jogot határozott volna meg.

## Munkanélküli-járadék

*Sem az Alkotmány 17. §-ából, sem 70/E. §-ából nem következett az, hogy minden önhibáján kívül munkát nem végző állampolgárnak alanyi joga lett volna a munkanélküli-járadékra.*

A 979/B/1999. AB határozatban a **munkanélküli-járadékra** vonatkozó szabályozást vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az indítványozó szerint ugyanis alkotmányellenes volt az a jogszabályi előírás,<sup>467</sup> amely csak a munkanélkülieket jogosította a munkanélküli-járadékra, ezzel a munkaviszonyt tartva egyedül releváns elemnek, nem pedig az alkotmányos „önhibát”.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy korábban már foglalkozott a munkanélküli-ellátás alkotmányosságával,<sup>468</sup> ezért először megvizsgálta, hogy nem állt-e fenn *res iudicata* esete, azonban a korábbi alkotmányossági vizsgálat a támadott szabályozás más elemére nézve zajlott, ezért nem tekintette ítélt dolognak.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során először azt az indítványozói állítást vizsgálta, hogy a munkanélküli-járadékra való jogosultság egyik feltétele nem a tényleges munkavégzés hiánya volt, hanem a munkaviszony hiánya, ezáltal pedig sérült az Alkotmány 17. §-a, valamint az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott szociális biztonsághoz való jog.

Az Alkotmány 17. §-a és 70/E. §-a közötti összefüggést az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatára<sup>469</sup> utalva mutatta ki, és annak alapján a jelen ügyben is együtt vizsgálta. Áttekintette a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított gyakorlatát, és ennek alapján megállapította, hogy sem az Alkotmány 17. §-ából, sem 70/E. §-ából nem következett az, hogy minden önhibáján kívül munkát nem végző állampolgárnak alanyi joga lenne a munkanélküli-járadékra, az ugyanis a munkanélküliség esetére szolgáló ellátáshoz való jog megvalósításának csak az egyik, és nem kizárólagos eszköze volt. Ezért az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmányellenességet.<sup>470</sup>

## Nyugdíjrendszer

*Annak megítélése, hogy a nyugdíjrendszer átalakítása során alkalmazott degresszív számítási mód célszerű és hatékony eszköz volt-e, nem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe.*

<sup>467</sup> Flt. 25. §-ának (1) bekezdése.

<sup>468</sup> Lásd: a 31/1993. (V. 21.) AB határozatban (ABH 1993. 242.) az Flt. 58. § (5) bekezdése a) pontjának alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmánybíróság, a járadékfizetés teljesítésére, valamint a magyar jog hatálya alá tartozó munkaviszony fennállására vonatkozóan.

<sup>469</sup> Lásd: 3/D/1998. AB határozat, ABH 1999. 642. Ezt követően a szociális biztonsághoz való jog általános értelmezését illetően a korábbiakban már alkalmazott panelra épített a határozat. Ennek során a következő határozatokra hivatkozott: 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.; 179/B/2000. AB határozat, ABH 2001. 1112.

<sup>470</sup> 979/B/1999. AB határozat, ABH 2003. 1132.

Az 1026/B/1999. AB határozatban ismét a **nyugdíjrendszer** alkotmányosságát érintő indítvány tárgyában foglalt állást a testület. Érdekes módon azonban az indítványozó itt azt kifogásolta, hogy a jogalkotó nem határozta meg a nyugdíj felső határát, így csak részbeni differenciálást hajtott végre a nyugdíjmelés terén. Hiánypótlásra felhívást követően beadványát úgy pontosította, hogy a nyugdíjak maximálását és egy újabb jelentős mértékű differenciálást tartott volna szükségesnek. Azzal érvelt, hogy a munkavállalók egy része a nyugdíjazást megelőzően magas átlagkeresetet tudott felmutatni, amiért járulékfizetéssel meg nem alapozott magas nyugdíjban részesült, esetleg minimális szolgálati idő mellett. Az indítványozó szerint ezeknek a magas nyugdíjnak az emelése csak azok rovására mehetett végbe, akik egész életüket végigdolgozták.<sup>471</sup> Sérelmezte továbbá, hogy a jogalkotó különbséget tett aszerint, hogy mikori a nyugdíj megállapítása.

Az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket illetően a korábbi határozataiban tett megállapításait használta fel a jelen ügyben is irányadó állásfoglalásként. Így a nyugdíjmelés terén alkalmazott differenciálást itt sem tekintette önmagában alkotmány-sértőnek, feltéve, hogy a jogalkotó a diszkriminációtilalom elvét szem előtt tartva alkalmazta. Ugyanakkor a pozitív diszkriminációt alkotmányosan megengedettnek tekintette, de végső korlátjaként a társadalombiztosítási nyugdíj biztosítási jellegének megőrzését jelölte meg.<sup>472</sup> Szintén utalt az Alkotmánybíróság a degressziót illetően elfoglalt korábbi álláspontjára, miszerint önmagában a degresszív számítási mód alkalmazása nem sértette az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jogot. Végül a Tny. 16. §-ának az Alkotmány 70/A. §-a tekintetében lefolytatott korábbi vizsgálat eredményét is fenntartotta a jelen ügyben, azaz miután a szabályozás éves bontásban, valamennyi érintettre, megkülönböztetés nélkül vonatkozott, az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme sem volt megállapítható. Annak megítélése pedig, hogy a nyugdíjrendszer átalakítása során alkalmazott degresszív számítási mód célszerű és hatékony eszköz volt-e, nem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe.<sup>473</sup>

## Átmeneti járadék

*Az indítványozó nem a szociális biztonsághoz való jog sérelmére hivatkozott, de az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta leszögezni, hogy az átmeneti járadék a szociális ellátási formák egyike.*

A 734/B/2000. AB határozatban az **átmeneti járadék** feltételrendszerét vizsgálta az Alkotmánybíróság. Beadványában az indítványozó előadta, hogy 25 évig szakmunkásként dolgozott, majd 50%-os munkaképesség-csökkenésére tekintettel átmeneti járadékban részesült. Az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésekor azonban a számára megállapított öregségi

<sup>471</sup> Kétségtelen tény, hogy a rendszerváltást követően főként a nem alkalmazotti kategóriában, illetve az önfoglalkoztatók körében elterjedt a nyugdíjazás előtti (vagy például a gyermekszülést megelőző) időszakban magasabb bérre való társadalombiztosítási bejelentés, amely így magasabb összegű ellátásra teremtett jogosultságot.

<sup>472</sup> Lásd: 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999. 325.; 953/B/1998. AB határozat, ABH 2002. 867.

<sup>473</sup> 1026/B/1999. AB határozat, ABH 2003. 1145.

nyugdíj összege alacsonyabb volt, mint a korábban folyósított járadéka, mivel a nyugdíját nem a szakmunkásévei alatt elért jövedelme alapján, hanem a nyugdíjazása előtti évek alacsony jövedelme alapján állapították meg. Az indítványozó nem a szociális biztonsághoz való jog sérelmére hivatkozott, de az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta leszögezni, hogy az átmeneti járadék a szociális ellátási formák egyike. Ugyan a korábbi szabályozás valóban a várható öregségi nyugdíj összegéhez viszonyítottan rendelte számítani, azonban alapvető sajátosságait tekintve eltért az öregségi nyugdíj intézményétől.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot lefolytatva – a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított gyakorlatát is szem előtt tartva – arra az álláspontra jutott, hogy az indítványozó által sérelmezett szabályozás, amelynek értelmében az 1988. január 1-je után jövedelemmel rendelkezők esetében nem a korábbi években elért magasabb jövedelem alapján rendelte a nyugdíj-megállapítást, nem ütközött a diszkrimináció tilalmába, ezért alkotmányellenességet nem állapított meg.<sup>474</sup>

## Nyugdíjrendszer

*Amennyiben a megállapodás megkötését a jogalkotó meghatározott feltételek fennállásához kötötte, azzal önmagában nem valósított meg alkotmányellenességet, és e körbe tartozónak tekintette a testület azt az esetet, amikor például a munkanélküliek számára a megállapodás megkötését nem tette lehetővé a jogszabály.*

A 282/B/2001. AB határozat szintén a **nyugdíjrendszer** egyik elemének alkotmányossági vizsgálatát követően született. Az indítvány lényegében az öregségi nyugdíjhoz, illetve az öregségi résznyugdíjhoz hiányzó szolgálati időnek megállapodás útján, járulékfizetés ellenében való megszerzésére vonatkozott. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy ez a lehetőség nem mindenki számára volt biztosítva.

Az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy ennek az intézménynek a bevezetésével a jogalkotó meghatározott alanyi kört úgy vont a nyugdíjbiztosításra jogosultak körébe, hogy részükre lehetővé tette meghatározott mértékű, a nyugdíjjogosultság feltételéhez szükséges, hiányzó szolgálati idő megváltását. Ezáltal ezek a személyek a szociális ellátásokra rászorultak köréből a nyugellátás rendszerébe kerültek át. A testület álláspontja szerint ezért is nem lehetett szó az indítványozó által megjelölt különböző öregségi nyugdíjra jogosultakról, ami esetleg a diszkriminációt felvethette volna, és ennek nyomán azt állapította meg, hogy az indítványozó által megjelölt csoportok nem voltak összehasonlíthatók.

Ezen túlmenően arra is kitért, hogy az egyes ellátások feltételekhez kötése többször is szerepelt már az Alkotmánybíróság előtt, és az indítványozók általában a feltételek meghatározását önmagában az Alkotmány 70/A. §-ába és 70/E. §-ába ütközőnek tartották, és ugyan ezeket az indítványokat nem találta megalapozottnak,<sup>475</sup> az ezekben a határozatokban elfoglalt álláspontját a jelen ügyre vonatkoztatva azt állapította meg, hogy a sérelmezett szabályozás nem eredményezett alkotmányellenességet. Tehát ha a megállapodás megkötését a jogalkotó meghatározott feltételek fennállásához kötötte, azzal önmagában

<sup>474</sup> 734/B/2000. AB határozat, ABH 2003. 1254.

<sup>475</sup> Lásd: 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.

nem valósított meg alkotmányellenességet, és e körbe tartozónak tekintette a testület azt az esetet, amikor például a munkanélküliek számára a megállapodás megkötését nem tette lehetővé a jogszabály.<sup>476</sup>

## Özvegyi nyugdíj

*Az Alkotmány rendelkezéseiből nem következett az, hogy az özvegyiség tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga lett volna az özvegyi nyugdíjra.*

A 716/D/2000. AB határozat tárgyát tekintve az **özvegyi nyugdíj** intézményével foglalkozott. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának alapjául előadta, hogy özvegyi nyugdíj iránti kérelmet nyújtott be, amelyet elutasítottak azzal, hogy esetében nem volt meg az élettársakra előírt 10 éves együttélési időtartam, pedig állítása szerint élettársa elhalálózását megelőzően több mint 13 évig éltek együtt, korábban házasságban, majd annak felbontását követően is megszakítás nélkül a volt férj haláláig. Az indítványozó elismerte, hogy a válás csupán formális volt.<sup>477</sup>

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során azt vizsgálta, hogy az a szabályozás, amely az élettársi viszony időtartamának megítélésekor a válást megelőző házasságban töltött együttélési időszakot nem tekintette azonosnak a házasságkötést megelőző élettársi együttéléssel, diszkriminatívnak minősül-e. Az Alkotmánybíróság előtt nem először szerepelt az özvegyi nyugdíj intézménye,<sup>478</sup> és a testület a jelen ügyben is irányadónak tekintette azt a korábbi megállapítását, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből nem következett az, hogy az özvegyiség tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga lenne az özvegyi nyugdíjra. Az ugyanis a társadalombiztosítás egyik elemeként biztosított hozzátartozói nyugellátásnak minősült, amely nem volt azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében megnevezett özvegyiség esetére szóló, a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal. Annak csupán egyik lehetséges – a társadalombiztosítás rendszerébe illesztett – formája volt, azonban ezen túlmenően a szociális biztonsághoz való jog más, a szociális intézmények keretébe tartozó jogintézmények útján is megvalósulhatott. Az adott rendszeren belül a különböző ellátási formák kialakításakor viszont elengedhetetlen követelményként emelte ki a testület, hogy a feltételrendszernek az azonos jogállásúak között egységesnek kellett lennie.<sup>479</sup>

## Szolgálati idő

*Az arányosan elismerhető szolgálati idő intézménye nem eredményezte a szociális biztonsághoz való jog sérelmét.*

<sup>476</sup> 282/B/2001. AB határozat, ABH 2003. 1355. A határozat kelte: 2003. 10. 27.

<sup>477</sup> Az akkoriiban hatályos ingatlanszabályozás miatt gyakori eset volt, hogy a házastársak csak azért váltak el papíron, hogy a megengedett egy ingatlanon felül további ingatlant vásárolhassanak (örökölhessenek).

<sup>478</sup> Lásd: 966/B/1997. AB határozat, ABH 2001. 959.

<sup>479</sup> 716/D/2000. AB határozat, ABH 2003. 1248.

A 625/B/2001. AB határozat alapjául szolgáló beadványban az indítványozó alkotmányellenesnek tartotta azt a szabályozást, amely értelmében minden olyan **részmunkaidőben** foglalkoztatott, akinek az alapbére nem érte el a teljes munkaidős minimálbért, csak olyan arányban szerezhette a nyugdíjhoz szolgálati időt, amilyen arányban a részmunkaidejére megállapított alapbére a minimálbérrel állt. A nyugdíjalap összegszerűségének megállapítása viszont az átlagkereset alapján történt. Az indítványozó úgy vélte, hogy az amúgy is csekély jövedelme mellett az évek számának felezésével kétszeresen hátrányos helyzetbe került.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az arányosan elismerhető szolgálati idő megállapításának módja sértette-e az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakat. Itt is a korábban e tárgyban született határozataihoz nyúlt vissza.<sup>480</sup> Az indítványozó által sérelmezett rendelkezések szerint annak a biztosítottnak, akinek a nyugdíjjárulékot képező jövedelme a külön jogszabályban meghatározott minimálbér összegénél kevesebb volt, a biztosítási (szolgálati) ideje nem volt teljes egészében figyelembe vehető. A biztosított biztosítási idejét ugyanis arányosan kellett megállapítani, mégpedig a nyugdíjjárulék alapját képező jövedelem és a mindenkori minimálbér arányának megfelelően. Erre vonatkozóan az Alkotmánybíróság felidézte, hogy – a korábbiakban elfoglalt álláspontját a jelen ügyre vonatkoztatva – az arányosan elismerhető szolgálati idő intézménye nem eredményezte a szociális biztonsághoz való jog sérelmét, ezért a testület az indítványt ebben a részében elutasította.<sup>481</sup>

## Magánnyugdíjpénztári tagság

*A tőkefedezeti magánnyugdíjpénztárak létrehozatala arra szolgált, hogy csökkentse az állam újraelosztó szerepét, a kötelező és az önként vállalt előgondoskodás fokozatos megteremtésével a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerre háruló ellátási feladatok hosszú távú csökkenése volt várható.*

A 867/B/1997. AB határozat retrospektíve érdekes alkotmányossági problémát vizsgált. Ugyanis tárgya az a szabályozás volt, amelynek értelmében a 42 évesnél fiatalabb pályakezdekők kötelesek voltak **magánnyugdíjpénztárba** belépni és ott tagdíjat fizetni. Az indítvány szerint csökkent velük szemben a társadalombiztosítás kockázatvállalása. Álláspontja szerint a sérelmezett rendelkezések sértették az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jogot és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét is.<sup>482</sup> Egy másik indítványozó az Alkotmány 70/E. §-ára hivatkozva megsemmisíteni

<sup>480</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; a szociális biztonsághoz való jog és a nyugdíjrendszer összefüggéseivel kapcsolatban: 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.

<sup>481</sup> 625/B/2001. AB határozat, ABH 2003. 1401. A határozat kelte: 2003. 11. 11.

<sup>482</sup> Külön érdekességként további összefüggéseket is vázolt az indítványozó, mivel álláspontja szerint a sérelmezett szabályozás révén a nyugdíjrendszer a jobb munkaerőpiaci helyzetű biztosítottakat részesítette előnyben öregségi nyugdíjba kerülésük után, így növelte a gyermekvállalás szociális kockázatát a kevésbé tehető csoportok esetében.



kérte a sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket,<sup>483</sup> mivel a 42 évesnél fiatalabb pályakezdők kötelező magánnyugdíjpénztári tagsága – véleménye szerint – sértette a nyugdíjasok szociális biztonságát. A pénztártaggá vált munkavállalók jövedelme utáni, járulék címén történt befizetések ugyanis a Nyugdíjbiztosítási Alap helyett a magánnyugdíjpénztárakhoz kerültek, ezért a központi költségvetés évente növekvő összegben kényszerült az alap veszteségét pótolni. További indítványi elem volt az öröklésre vonatkozó szabályozás, mivel a pénztártag a halála esetére a nyugdíjszolgáltatásra vonatkozóan kedvezményezettet jelölhetett meg, és ezzel megváltoztathatta a törvényes öröklés rendjét. Az indítványozók álláspontja szerint a sérelmezett rendelkezések végső soron sértették az Alkotmány 70/E. §-ában szereplő szociális biztonsághoz való jogot, egyúttal ellentétesek voltak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság követelményével is.

Az Alkotmánybíróság összefoglalta az Alkotmány 70/E. §-a terén kialakított gyakorlatát,<sup>484</sup> és azt állapította meg – utalva a vegyes finanszírozású nyugdíjrendszer bevezetésének alkotmányosan elfogadott módjára –, hogy a tőkefedezeti magánnyugdíjpénztárak létrehozatala valójában arra szolgált, hogy csökkentse az állam újraelosztó szerepét. A testület szerint a kötelező és az önként vállalt előgondoskodás fokozatos megteremtésével a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerre háruló ellátási feladatok hosszú távú csökkenése volt várható, amely hatékonyabb, az egyéni érdekeltséget előtérbe helyező nyugdíjrendszer működését alapozta meg. A társadalombiztosítási nyugdíjban részesülők szociális biztonsága csak akkor lett volna veszélyeztetett helyzetben, ha az állam a nyugdíjak értékállóságát a gazdaság teljesítőképességéhez viszonyítottan szükségtelenül és aránytalanul csökkentette volna.<sup>485</sup> Mivel azonban a jelen esetben ez nem volt megállapítható, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben a sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket nem minősítette alkotmányellenesnek.<sup>486</sup>

## Árvaellátás

*A sérelmezett végrehajtási szabály gyakorlatilag nem változtatott az árvaellátásra való jogosultság feltételein, hiszen rokkantság esetén a törvény vizsgált szakaszai alapján is csak azt a személyt illette meg árvaellátás, aki már korábban is részesült az ellátásban.*

<sup>483</sup> A Tbj. 2. § (4) bekezdését, a 4. § m) és n) pontját, valamint a 19. § (2) bekezdésének b) pontját és az Mpt. egészét sérelmezte az indítványozó.

<sup>484</sup> Lásd: a határozatban is felsorakoztatott 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.; 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991. 35.; 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 547.; 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 511.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 162.; 26/1993. (IV. 22.) AB határozat, ABH 1993. 200.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 140.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 191.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 253.

<sup>485</sup> Annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehetett alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszottak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhetett a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. [Lásd: 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82., 84–85.].

<sup>486</sup> 867/B/1997. AB határozat, ABH 2003. 996.

A 493/B/2003. AB határozatban bírói kezdeményezés, valamint utólagos normakontrollra irányuló indítványok nyomán vizsgálta az Alkotmánybíróság az **árvaellátásra** jogosultság feltételeinek szabályozását. Az indítványozók lényegében a törvényi szabályozás<sup>487</sup> végrehajtására vonatkozó előírásokat sérelmezték, és azon belül is a rokkant gyermek árvasága esetére szóló ellátás feltételeit rögzítő rendelkezéseket. Úgy vélték ugyanis, hogy az ellátásra jogosult életkorára vonatkozó előírások megváltoztatása révén a jogalkotó megsértette az Alkotmány rendelkezéseit.

Az Alkotmánybíróság lefolytatta az érdemi vizsgálatot, és mind az Alkotmány 70/A.§-a, mind pedig a 70/E. §-a tekintetében arra az álláspontra jutott, hogy korábbi határozataiban foglalt okfejtései alapján a jelen ügyben nem történt alkotmány sértés. Egyrészt ugyanis a törvényi szabályozás a jogosultság záró időpontját módosította, mégpedig úgy, hogy annak a gyermeknek, aki a jogosultság megszűnése előtt (de valamennyi jogosultsági feltétel fennállása esetén) rokkanttá vált, lehetővé tette, hogy a 16., illetve 25. életének betöltését követően is megillessen őt – a rokkantságának időtartamára – az árvaellátás. Másrészt a végrehajtási szabály értelmében a módosított rendelkezéseket a már elbírált ügyekben nem kellett alkalmazni. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a sérelmezett végrehajtási szabály gyakorlatilag nem változtatott az árvaellátásra való jogosultság feltételein, hiszen rokkantság esetén a törvény vizsgált szakaszai alapján is csak azt a személyt illette meg árvaellátás, aki már korábban is részesült az ellátásban.

Az Alkotmánybíróság a konkrétan a szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó indítványi elem tekintetében itt is röviden összefoglalta az e téren kialakított gyakorlatát.<sup>488</sup> Ennek szem előtt tartásával arra az álláspontra jutott, hogy mivel az egyes ellátások feltételeit és mértékét nem az Alkotmány, hanem külön törvények határozták meg, valamint a jelen esetre is érvényes volt, hogy a jogalkotó szabadon alakíthatta a rokkant gyermeknek járó árvaellátás feltételeit is, mindaddig, amíg ezek a feltételek más alkotmányi rendelkezésekbe nem ütköztek, a sérelmezett rendelkezés nem minősül alkotmányellenesnek.<sup>489</sup>

## Megváltozott munkaképességű dolgozók

*Nem volt alkotmányellenes, hogy a csökkent munkaképességű vagy munkaképtelenné vált östermelőket nem vonta a hatálya alá a sérelmezett jogszabály.*

<sup>487</sup> A Tny. 54. § (1) bekezdése, valamint 55. § (1) bekezdése értelmében az a gyermek vált árvaellátásra jogosulttá, akinek a szülője meghalt, és a szülője a haláláig az öregségi, illetve rokkantsági nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, vagy öregségi, illetve rokkantsági nyugdíjasként halt meg, másrészt a szülője halála a gyermek 16., illetve nappali tagozaton folytatott tanulmányok esetén 25. életének betöltése előtt következett be. Az indítványozók a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 64. § (2) bekezdését sérelmezték.

<sup>488</sup> Az alkotmánybírói gyakorlat áttekintése, valamint a felhasznált korábbi határozatok egyre nagyobb száma jól mutatja, hogy az Alkotmánybíróság lépésről lépésre dolgozta ki a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalmának lényegét. A jelen ügyben lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 138.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 716.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996. 173.; 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 716.

<sup>489</sup> 493/B/2003. AB határozat, ABH 2003. 1765.

Az Alkotmánybíróság a 298/B/2003. AB határozatban – bírói kezdeményezés nyomán – a **megváltozott munkaképességű dolgozókra** vonatkozó szabályozást vizsgálta. A bírói kezdeményezés szerint a jogalkotó alkotmányellenesen zárta ki az őstermelők körét a megváltozott munkaképességű dolgozókra vonatkozó jogszabályok alanyi hatályából, és ezzel sérült az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jog.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-a értelmezése során alkotott lényeges határozatainak talán legteljesebb felsorolását<sup>490</sup> bemutatva megerősítette, hogy a bennük kifejtett álláspontját a jelen ügyre vonatkozóan is mérvadónak tekinti. Itt is hangsúlyozta, hogy a szociális ellátások rendszerében senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott ellátásra, a jogalkotó feltételekhez kötheti az egyes ellátásokat, és ezen feltételek kialakításakor a jogalkotót igen nagy szabadság illeti meg. A konkrét ügyet illetően az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés taxatív határozta meg a személyi hatály körét, és abba sem a jogszabály megalkotásakor, sem az indítvány elbírálásakor nem tartoztak bele az egyéni vállalkozók (kisiparosok, magánkereskedők). Az Alkotmánybíróság egy korai határozatára visszautalva<sup>491</sup> úgy foglalt állást, hogy – mivel az őstermelői tevékenységet az egyéni vállalkozási forma egyik speciális alakzatának tekintette – a jelen ügyre is irányadó, hogy a megváltozott munkaképességű és munkaképtelen kisiparosokat a szociális ellátásokból kirekesztő szabályozás nem volt alkotmányellenesnek tekinthető. Így tehát azt sem minősítette alkotmányellenesnek a testület, hogy a csökkent munkaképességű vagy munkaképtelenné vált őstermelőket nem vonta a hatálya alá a sérelmezett jogszabály.<sup>492</sup>

## Társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerek

*Az egészséghez, illetőleg a szociális biztonsághoz való jogból nem következett az államra nézve olyan kötelezettség, hogy valamely egészségügyi támogatást a társadalombiztosítási ellátás terhére teljes mértékben köteles lett volna biztosítani.*

Az 517/B/2003. AB határozatnak a **társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerek** körének meghatározása volt a tárgya. Az indítványozó által sérelmezett jogszabályi rendelkezések<sup>493</sup> az inkontinenciában szenvedő betegek számára társadalombiztosítási

<sup>490</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82.; 697/B/1996. AB határozat, ABH 2000. 645.; 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.; 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991. 206.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 302/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 879.; 179/B/2000. AB határozat, ABH 2001. 1112.; 979/B/1999. AB határozat, ABH 2003. 1132.

<sup>491</sup> Lásd: 551/B/1990. AB határozat, ABH 1990. 320. Azonban az mindenképpen figyelmet érdemelt volna, hogy a párhuzamba állított korábbi döntés az Sztv. megalkotása és hatálybalépése előtt született, és az Alkotmánybíróság kezdeti határozatai még igen elnézőek voltak a szociális jogok terén akkoriban tapasztalt megkülönböztető szabályozás alkotmányos megítélésakor.

<sup>492</sup> 298/B/2003. AB határozat, ABH 2003. 1760. A határozat kelte: 2003. 12. 15.

<sup>493</sup> A társadalombiztosítási támogatással rendelhető, illetve kölcsönözhető gyógyászati segédeszközökről, a támogatás összegéről és mértékéről, valamint a rendelés, forgalmazás, kölcsönzés és javítás szakmai követelményeiről szóló 19/2003. (IV. 9.) ESzCsM rendelet 1. számú mellékletének egyes ISO-kódja alá tartozó szövegrészeket sérelmezte az indítványozó.

támogatással rendelhető gyógyászati segédeszközök (egyszer használatos betétek) mennyiségét írta elő. Az alkotmányellenességet az indítványozó az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésével, valamint 70/E. § (1) bekezdésével kapcsolatban állította, mivel szerinte a mennyiségi meghatározás korlátozást valósított meg. Ugyanis szerinte a hivatkozott alkotmányi rendelkezések értelmében a társadalombiztosításnak korlátlan mennyiségben kellett volna biztosítani a betegek számára a szükséges gyógyászati segédeszközöket.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során utalva egy korábbi határozatára<sup>494</sup> is, megállapította, hogy az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében szereplő egészséghez való jogot nem általános, az Alkotmányból közvetlenül levezethető alapjogként értelmezte, hanem az állammal szemben fennálló olyan alkotmányos kötelezettségként, amelynek a teljesítésekor határt szab a gazdaság teherbíró képessége. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az egészséghez való jogot nem tekintette az Alkotmány rendelkezéseiből közvetlenül levezethető alapjognak, azonban mint az állam alkotmányos kötelezettsége magában foglalta, hogy a jogalkotó az egészségvédelem egyes területein alanyi jogokat fogalmazzon meg.

Az Alkotmány 70/E. §-a tekintetében a korábban kifejtett alkotmányos tartalomra támaszkodva<sup>495</sup> vizsgálta a sérelmezett jogszabályi rendelkezés alapjául szolgáló törvényi előírást,<sup>496</sup> és – a törvény indokolását is figyelembe véve – arra jutott, hogy az a biztosítottaknak járó ellátásokat határozta meg, egyfajta szolgáltatási csomagként, azonban nem vállalt kötelezettséget arra, hogy az egészségügyi ellátásokat a költségvetésből korlátozás nélküli hozzáfééréssel finanszírozza.

Az Alkotmánybíróság ezért az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése, valamint 70/E. § (1) bekezdése tekintetében azt állapította meg, hogy az egészséghez, illetőleg a szociális biztonsághoz való jogból nem következett az államra nézve olyan kötelezettség, hogy valamely egészségügyi támogatást a társadalombiztosítási ellátás terhére teljes mértékben köteles lett volna biztosítani, így az indítványt elutasította.<sup>497</sup>

<sup>494</sup> Lásd: 56/1995. (IX. 15) AB határozat, ABH 1995. 260.

<sup>495</sup> Ez esetben a háromtagú tanács elegendőnek tartotta a 26/1993. (IV. 29) AB határozat, ABH 1993. 200., és a 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995. 801., megemlítését.

<sup>496</sup> A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 21. § (1) bekezdése tartalmazta a gyógyászati segédeszköz ártámogatása tekintetében a rendeleti jogalkotásra vonatkozó felhatalmazást. Az Ebtv. 83. § (2) bekezdésének c) pontjában felhatalmazást kapott a kormány a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és egyes gyógyászati ellátások árához nyújtott támogatás megállapítására vonatkozó szabályok meghatározására, a 83. § (3) bekezdésének b) pontja pedig az egészségügyi, szociális és családügyi minisztert hatalmazta fel arra, hogy a pénzügyminiszterrel egyetértésben rendeletben határozza meg a támogatott gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és egyes gyógyászati ellátások körét, valamint az ezek árához nyújtott támogatás mértékét.

<sup>497</sup> 517/B/2003. AB határozat, ABH 2003. 1772.

Vákát oldal

## Családtámogatás

*Az Alkotmány rendelkezéseiből közvetlenül nem voltak levezethetők sem a terhességi-gyermekágyi segély, sem a várandóssági pótlék vagy egyéb konkrétan nevesített szolgáltatások, illetve a családi pótlék konkrét szabályozása vagy mértéke sem.*

A 722/B/2003. AB határozatban az Alkotmánybíróság két jól elkülöníthető indítványi elemet vizsgált egy eljárásban, a **családtámogatásokra** vonatkozó szabályozást illetően. Egyrészt azt sérelmezte az indítványozó, hogy az arra jogosult szerv a jogalap nélkül felvett összeg tekintetében a fizetésre kötelező határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon túl a követelést adók módjára hajthatta be, míg az érdekeiben sérelmet szenvedett fél kamatok nélkül tarthatott csak igényt, és csak a jogszabálysértés megállapításától számítva három éven belül, az őt megillető támogatás összegére. Ezáltal – az indítványozó szerint – sérült az Alkotmány jogállamiságot deklaráló 2. § (1) bekezdése, a bírói út általános igénybevételét biztosító 57. § (1) bekezdése és a személyek közötti diszkriminációt tiltó 70/A. § (1) bekezdése.<sup>498</sup> A másik indítványi elem pedig annak vizsgálatára irányult, hogy ikergyermek esetén a jogalkotó nem a gyermekek számához igazította az ellátás összegét.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy számos határozatában foglalkozott az alapvető jogok és köteleességek, valamint a család- és gyermektámogatási rendszerre vonatkozó szabályozás alkotmányosságával.<sup>499</sup> A családi pótlékot olyan szociális juttatásnak tekintette, amely az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésén alapuló állami kötelezettségvállalásból származott.<sup>500</sup> Ugyanakkor a 70/E. §-ban foglaltak általános jelleggel nevesítették az államnak a szociális biztonság tekintetében fennálló kötelezettségeit, és nem jelentettek alanyi jogot egy meghatározott jövedelem megszerzéséhez vagy életszínvonal fenntartásához. A jogalkotót pedig nagy szabadság illette meg a szociális biztonsághoz való jog terén az eszközök megválasztását illetően.

Ezek után leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy a Cst.-ben szabályozott családtámogatási ellátások mindegyike olyan szociális juttatásnak tekintendő, amely az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésén alapuló állami kötelezettségvállalásból származik. Utalt a területet a gyermektámogatási rendszerrel szemben támasztott alkotmányossági követelmények-

<sup>498</sup> Az indítvány a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) 26. § (2) bekezdésére és 38. § (1) bekezdésére, valamint a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 1. § (1) és (2) bekezdésére és a 301. § (1) bekezdésére irányult, azonban a visszafizetést illetően a Cst. 43. § (4) bekezdése tartalmazta a felhívott szabályokat.

<sup>499</sup> Ezek közül a 995/B/1990. AB határozatra (ABH 1993. 515.) hivatkozással azt vezette le, hogy a családi pótlék intézménye nem az Alkotmány 15. §-ából következett, hanem a 70/E. §-ával volt összefüggésbe hozható.

<sup>500</sup> Lásd: 780/B/1992. AB határozat, ABH 1998. 551.; 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 546.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134.

re,<sup>501</sup> de megerősítette azt is, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből közvetlenül nem voltak levezethetők sem a terhességi-gyermekágyi segély, sem a várandóssági pótlék vagy egyéb konkrétan nevesített szolgáltatások, illetve a családi pótlék konkrét szabályozása vagy mértéke sem. Éppen ezért a konkrét ügyet illetően az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány rendelkezéseiből nem volt közvetlenül levezethető a Cst. szerinti egyes ellátások konkrét szabályozása vagy mértéke sem.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ezért az Alkotmány indítványban felhívott 2. § (1) bekezdése, 57. § (1) bekezdése és 70/A. §-a rendelkezéseit illetően önmagában az, hogy az érdekeiben sérelmet szenvedett fél csak kamatok nélkül tarthatott igényt a jogszállásért megállapításától járó összegre, nem vetett fel alkotmányossági kérdést. Ugyanis az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy amikor a jogalkotó a családtámogatási ellátás iránti igény érvényesítését szabályozta, a juttatás feltételeit rögzítette. A jogalkotó ezzel nem vont el jogosultságot, hanem a Cst. szabályai szerinti esetekre korlátozta a családtámogatási ellátás igénybevételét.

A gyermekek számával összefüggésben nem álló családtámogatásra vonatkozó indítványi elemet illetően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Alkotmány 15. §-ában, 16. §-ában, 66. § (1) bekezdésében, 67. § (1) és (3) bekezdésében a családok, a szülők, az ifjúság fokozott alkotmányos védelme érdekében megfogalmazott rendelkezésekből nem következett olyan alkotmányos kötelezettség, amely szerint a családtámogatási ellátások mértékét a gyermekek számával összefüggésben kellett volna szabályozni.

Rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány elbírálásakor hatályos szabályozás értelmében a családtámogatást a gyermekek számától függetlenül, az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének függvényében szabályozták. Az általános mértékhez képest – függetlenül attól, hogy hányas ikrekről volt szó – az ikergyermeket nevelő családok többeltámogatást kaptak, azonban ez az ikerszülésre tekintettel történt, és nem a családban nevelt gyermekek számával állt arányban. Az Alkotmánybíróság szerint ennek megítélése a jogalkotó mérlegelési kompetenciájába tartozott, és nem volt alkotmányossági kérdésnek tekinthető.<sup>502</sup>

## Ápolási díj

*Nem ütközött az Alkotmány 70/E. §-ába az a törvényi előírás, amely a szociális ellátás helyi feladatait illetően az önkormányzatokra bízta az ápolási díj feltételeinek megállapítását abban az érintetti körben, amelyben az ápolásra szoruló személy a 18. életévét már betöltötte.*

<sup>501</sup> Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

<sup>502</sup> 722/B/2003. AB határozat, ABH 2004. 1748.

Vö. 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510., ahol az Alkotmánybíróság az állandó özvegyi nyugdíjra való jogosultság gyermekek számától függővé tételét úgy tekintette, hogy a szociális szempontok és az ifjúság létbiztonságára, nevelésére és érdekeinek védelmére szolgáló intézkedés, és alkotmányossági kérdés-ként érdemben vizsgálva úgy foglalt állást, hogy a többgyermekes anya előnyben részesítése az alkotmányos rendelkezésekkel összhangban állt.

Az 537/B/2002. AB határozatban az **ápolási díj** alkotmányossági vizsgálata szerepelt, ezúttal azon indítványozói állítás nyomán, amely szerint alkotmányellenesen bízta a törvény az önkormányzatokra az ellátás szabályozását.<sup>503</sup> Az indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó azáltal, hogy a helyi önkormányzatokra bízta az ápolási díj meghatározását, sértette a szociális biztonsághoz való alkotmányos jogot, egyben súlyosan méltánytalan és az emberi méltóságot sértő helyzetet teremtett mind a gondozott, mind pedig a családja számára.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábban egy alkotmányjogi panasz alapján eljárva már kifejtette álláspontját az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése és az Sztv.-ben szabályozott ápolási díjra való jogosultság összefüggéseiről,<sup>504</sup> és ennek alapján a jelen ügyre is irányadó módon az ápolási díjat a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások egyikeként határozta meg, amely a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolásának anyagi feltételeihez biztosított hozzájárulást. Megerősítette a testület, hogy értelmezésében a szociális biztonsághoz való jog olyan ellátórendszer kiépítésére, működtetésére irányuló állami kötelezettséget jelent, amely legalább minimálisan biztosítja az ellátáshoz való jognak azt az alkotmányos szintjét, amely az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlen. Az állam szociális ellátási kötelezettségeire vonatkozó részletes előírásokat azonban nem az Alkotmány, hanem törvény állapította meg, és a végrehajtást illetően folyamatos – a változó társadalmi és gazdasági környezethez igazodó – különböző szintű jogalkotás szükséges.

A testület a fenti érvelés alapján arra jutott, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből fakadóan senkinek sem volt alapvető joga arra, hogy nagykorú hozzátartozója – szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásként folyósított – ápolási díj ellenében otthoni gondozásban részesítse.

Ezen túlmenően azt is vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a helyi önkormányzatnak a 18 éven felüli tartósan beteg személyek ápolási díjra jogosultságának megállapítására vonatkozó rendeletalkotási jogköre sértette-e az érintettek szociális biztonsághoz való jogát. A jogforrási hierarchiára tekintettel az Alkotmánybíróság a vonatkozó törvényi szabályozás<sup>505</sup> vizsgálatából indult ki, és rámutatott, hogy az Sztv. kettős szabályozást tartalmazott az ápolási díjra vonatkozóan. Az első esetben a törvény részletesebb szabályozást adott, azonban az utóbbi esetben a helyi önkormányzatnak tágabb felhatalmazása volt, hogy a díj mértékéről rendelkezzen. Az ápolási díj e második esetkörében tehát a helyi önkormányzatnak igen széles körű felhatalmazása volt az ápolási díj jogosultsági feltételeinek kialakításában.

<sup>503</sup> Az indítványozó konkrétan az Sztv. 41. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

<sup>504</sup> Lásd: 28/D/2000. AB határozat, ABH 2000. 1088., amely gyakorlatilag az érdemi döntés alapját képezte a jelen ügyben hozott határozatnak, továbbá: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251., 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329., 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134., 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510., 6/2002. (II. 28.) AB határozat, ABH 2002. 457.

<sup>505</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. § (1) bekezdése szerint a szociális ellátásról való gondoskodás olyan helyi közszolgáltatásnak minősült, amelyről a helyi önkormányzat törvény keretei között hozhatott döntést. Az ápolási díjra való jogosultságnak az Sztv. 41. § (1) bekezdésében meghatározott esetkörében a törvény határozta meg az ápolási díj nyújtásának feltételeit, az ápolási díjnak az Sztv. 41. § (4) bekezdésében szabályozott formájában pedig a törvényalkotó a tartósan beteg felnőtt esetében a települési önkormányzatra bízta az ápolási díj jogosultsági feltételeinek meghatározását.



Az Alkotmánybíróság a jelen ügyre is mérvadónak tekintette és indokolásában felhasználta a korábbi határozatában már kifejtett álláspontját, miszerint a szociális ellátás intézményei működését, az általuk nyújtott szolgáltatások mértékét nem az Alkotmány szabályozza. Ezért nem ütközött az Alkotmány 70/E. §-ába az a törvényi előírás sem, amely a szociális ellátás helyi feladatait illetően az önkormányzatokra bízta az ápolási díj feltételeinek megállapítását abban az érintetti körben, amelyben az ápolásra szoruló személy a 18. életévét már betöltötte. A testület hangsúlyozta, hogy az önkormányzat mint helyi közhatalmi szerv saját adottságai, lehetőségei és az érintettek köre figyelembevételével alkothatta meg rendeleteit, aminek korlátját az Alkotmány rendelkezései, valamint a magasabb szintű (törvényi) szabályozás jelentette. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Sztv. 41. § (4) bekezdésének az Alkotmány 70/E. §-ába való ütközését nem állapította meg, és az indítványt elutasította.<sup>506</sup>

## Térítési díj

*A tartási kötelezettség lényeges tartalma szempontjából nem tekinthető azonos csoportba tartozónak a szociális ellátórendszer útján igénybe vett eltartás és gondozás azzal az esettel, amikor a családon belül, saját otthonában természetben, illetve pénzben tesz eleget a tartásra kötelezett a felmerülő kötelezettségeknek.*

A 821/B/1998. AB határozatban a **személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díja** képezte az alkotmányossági vizsgálat tárgyát. Az indítványozó bíró az előtte folyamatban lévő, közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben, annak felfüggesztése mellett kezdeményezte az alkotmányossági vizsgálatot a közeli hozzátartozót terhelő intézményi térítésidej-fizetésre vonatkozó szabályozást illetően.<sup>507</sup> A per tárgyát képező ügyben a felperes édesanyja a helyi önkormányzat által fenntartott bentlakásos intézmény gondozottja volt, havi jövedelme azonban nem fedezte a helyi önkormányzat közgyűlése által megállapított intézményi térítési díjat, ezért a perbeli felperest kötelezték a fennmaradó térítési díj megfizetésére.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során leszögezte, hogy a rokонтartás szabályainak célja az volt, hogy a tartásra szoruló személy a megélhetéséhez szükséges ellátásban, gondozásban részesüljön. Ez alapvetően két – eltérő jogi jelleggel bíró – formában valósulhatott meg. Egyrészt megvalósulhatott polgári jogi jogviszony keretében, ahol a rokонтartás a felek kölcsönös együttműködésén (vagy bíróság döntésén) alapult. Másrészt a szociális ellátórendszer keretében, amikor például az eltartásra jogosult egészségi állapota vagy az eltartásra kötelezett körülményei miatt nem volt elvárható, hogy a tartásra kötelezett

<sup>506</sup> 537/B/2002. AB határozat, ABH 2004. 1607.

<sup>507</sup> A bírói kezdeményezés az Sztv. 4. § (1) bekezdés g) pont első fordulatának és a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet 18. § (1) és (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányult. Az Sztv. 4. § (1) bekezdése g) pontjának első fordulata szerint az az – Sztv. 4. § (1) bekezdése d) pontjában meghatározott – közeli hozzátartozó, akinek családjában az egy főre jutó jövedelem a tartási kötelezettség teljesítése mellett meghaladta az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének kétszeresét, tartásra köteles és képes személynek minősült.

természetben teljesítse a kötelezettségeit. Ez utóbbi esetekre az állam megszervezte a szociális ellátórendszeren belüli gondozást. A szociális intézményrendszer alapvető szabályait az Sztv. állapította meg, így az intézményi és személyi térítési díj megállapításának és fizetésének garanciális szabályait is.<sup>508</sup>

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a szociális ellátás pontosan szabályozott feltételek alapján, állami, önkormányzati, illetve más szervek által fenntartott intézményi ápolást jelentett. Azzal, hogy az állam biztosította a gondozáshoz szükséges feltételeket, átvállalta az ellátás feladatát, azaz mentesítette a kötelezettet az e körbe tartozó feladatok elvégzése alól. A gondozás megszervezése azonban költséggel jár, és ennek egy részét hárította át az állam térítési díj formájában az ellátást igénybe vevő jogosultra, illetve annak tartásra köteles és képes hozzátartozójára. A díjfizetési kötelezettségről a jogszabályok keretei között az adott tényállás ismeretében – főszabály szerint – az intézmény fenntartója volt jogosult dönteni.

Az Alkotmánybíróság mindezeket áttekintve arra a megállapításra jutott, hogy a tartási kötelezettség lényeges tartalma szempontjából nem tekinthető azonos csoportba tartozónak a szociális ellátórendszer útján igénybe vett eltartás és gondozás azzal az esettel, amikor a családon belül, saját otthonában természetben, illetve pénzben tesz eleget a tartásra kötelezett a felmerülő kötelezettségeknek. Intézményi ellátás esetében a tartás megvalósulásának jogilag releváns körülményei tették szükségessé a rokонтartás eltérő jogi szabályozását, így alkotmányellenes diszkrimináció nem valósult meg. Az Alkotmánybíróság azt is fontosnak tartotta megjegyezni, hogy – amint arra korábban már rámutatott<sup>509</sup> – a szociális ellátásért fizetendő térítési díjak megállapításának jogi szabályozásában alapvetően az ellátottak szociális rászorultsága kapott szerepet. Ez a rászorultság több okból is bekövetkezhetett, például öregség esetén a megélhetéshez szükséges anyagiak hiánya, illetve ellátásra, gondozásra szorulóknak esetében a személyi ellátás megoldatlansága miatt is. Nem tekintette tehát alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság azt, hogy az állam, illetőleg az önkormányzat a térítési díjat csak a rászorultság esetében vállalta át.

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően arra is kitért a határozatában, hogy a Csjt.<sup>510</sup> a rokонтartás általános szabályait rögzítette, és maga a jogszabály biztosította a lehetőséget a törvényi szintű kivételekre, az Sztv. pedig a speciális – az állam anyagi és egyéb közreműködésével megvalósuló – rokонтartásra vonatkozó előírásokat tartalmazta. Miután a konkrét ügyben anyagi alkotmányellenesség megállapítását ez nem eredményezte, önmagában az eltérő törvényi szabályozást sem minősítette alkotmányellenesnek a testület.<sup>511</sup>

<sup>508</sup> Az Sztv. 114–119. §-ai tartalmazták az intézményi és személyi térítési díj megállapításának és megfizetésének alapvető szabályait.

<sup>509</sup> Lásd: 1291/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 645.

<sup>510</sup> A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) 60., 61., 63. és 66. §-át tekintette relevánsnak az ügyben az Alkotmánybíróság. Eszerint rokonaival szemben az volt jogosult tartásra, aki magát eltartani nem tudta, és akinek tartásra kötelezhető házastársa nem volt. A tartásra jogosultak rokonai közül elsősorban leszármazói voltak kötelesek eltartani. Több egy sorban kötelezett között a tartási kötelezettség a kereseti, jövedelmi, vagyoni viszonyaik és teljesítőképességük arányában oszlott meg. A kivétel pedig úgy szólt, hogy nem volt köteles mást eltartani az, aki ezáltal a saját szükséges tartását veszélyeztette volna. E szabály alól a törvény kivételt tehet.

<sup>511</sup> 821/B/1998. AB határozat, ABH 2004. 1263.

## Béremelés (illetményalap-emelés)

*A szociális biztonsághoz való jog nem jelentett sem biztosított jövedelmet, sem pedig az elért életszínvonal garantálását, amely a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetett volna.*

A 210/B/2003. AB határozatban a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak **béremelése, (illetményalap-emelése)** volt az alkotmányossági vizsgálat alapja. Az indítványozó azon szabályozás<sup>512</sup> alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, amely a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai körében olyan mértékű fizetésemelést irányzott elő, amely nem érte el az átlagkereset-növekedést, de még az inflációt sem. Ez a megoldás pedig az indítványozó szerint a vásárlóerő csökkenésén keresztül a jogállamiság és a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos elvét sértette, ezért az Alkotmány 70/E. § sérelmét is állította.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábbi állásfoglalását fenntartva, a szociális biztonsághoz való jog nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig az elért életszínvonal garantálását, amely a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetett volna. Az államnak e téren az Alkotmányból eredő kötelezettségét általános jelleggel nevesítik a 70/E. §-ban, és az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ebből csak az állam intézményfenntartási kötelezettsége volt levezethető.<sup>513</sup>

Az Alkotmánybíróság ezek után kijelentette, hogy az illetményalap nem tartozik a szociális ellátórendszer elemei közé, így a mértékét megállapító szabályozás alkotmányossága az Alkotmány 70/E. §-ára tekintettel nem vizsgálható.<sup>514</sup>

## Öregségi nyugdíj

*A sérelmezett jogszabályi előírás, amely révén a külföldön szerzett igazolt jövedelmet nem vették figyelembe a nyugdíj megállapításakor, a konkrét ügyet illetően nem tartalmazott az Alkotmány 17. §-ába, illetve 70/E. §-ába ütköző rendelkezést.*

A 65/B/2002. AB határozatnak ismét az **öregségi nyugdíj** volt a tárgya. Az indítványozó saját konkrét ügyére hivatkozással, de utólagos normakontroll keretében fordult az Alkotmánybírósághoz. Beadványában előadta, hogy hosszú ideig román állampolgárként Romániában dolgozott, majd áttelepülését követően magyar állampolgárságot szerezve Magyarországon létesített munkaviszonyt. Amikor előrehozott öregségi nyugdíj megállapítása iránti kérelemmel élt, csupán a ledolgozott szolgálati időt ismerték el, a nyugdíj

<sup>512</sup> A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 46. § (1) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

<sup>513</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.

<sup>514</sup> 210/B/2003. AB határozat, ABH 2004. 1717.

összegének megállapításakor az igazolt jövedelmet, keresetet nem.<sup>515</sup> Beadványa alátámasztásául az Alkotmány 17. §-ának, 70/A. §-ának, valamint 70/E. §-ának sérelmét jelölte meg.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság utalt az Alkotmány 17. §-a és 70/E. §-a közötti összefüggések terén tett korábbi megállapítására,<sup>516</sup> majd a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított korábbi gyakorlatát tekintette át. Fenntartva az e tárgyban korábban tett megállapításait az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a sérelmezett jogszabályi előírás a konkrét ügyet illetően nem tartalmazott az Alkotmány 17. §-ába, illetve 70/E. §-ába ütköző rendelkezést.<sup>517</sup>

## Munkavállalási jog

*Az Alkotmány 70/E. §-a az állam ellátási kötelezettségét fogalmazta meg, azonban annak nem képezte tartalmi elemét az, hogy a magyar állampolgárok eltartása érdekében a külföldi hozzátartozóknak korlátozásmentes munkavállalást kellett volna biztosítani.*

A 731/E/2001. AB határozattal lezárt esetben igen sajátos megközelítésben került az Alkotmánybíróság elé a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalmának vizsgálata. Az indítványozó úgy vélte, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből eredően a magyar állampolgár családtaggal rendelkező külföldi állampolgárt magyarországi **munkavállalási jog** illeti meg, azonban a jogalkotó nem alkotta meg a – szerinte az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből fakadóan – szükséges jogszabályokat. Az indítványozó ezen túlmenően utólagos normakontrollt is kezdeményezett, amelyben a foglalkoztatási törvényt kifogásolta, amiért nem mentesítette a munkavállalási engedély kötelezettsége alól, szerinte ez által is sérült a magyar állampolgárok szociális biztonsághoz való joga.

Az Alkotmánybíróság visszanyúlt korábban e téren tett állásfoglalásaihoz,<sup>518</sup> és a jelen ügyre nézve is irányadónak tekintette őket. A szociális biztonsághoz való jogot a megélhetéshez szükséges mértékű ellátáshoz való jogként értelmezte, de ezt a jogosultságot az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése az állam kötelezettségeként fogalmazta meg oly módon, hogy az ellátáshoz való jog megvalósításához szükséges társadalombiztosítás, valamint a szociális intézmények működtetését tartalmazta.

<sup>515</sup> Az indítványozó utalt az 1962. évi 5. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság és a Román Népköztársaság között a szociálpolitika terén történő együttműködésről Budapesten 1961. szeptember 7. napján kötött egyezményre.

<sup>516</sup> Lásd: 3/D/1998. AB határozat, ABH 1999. 642.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.; 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991. 206.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 716.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996. 173.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.

<sup>517</sup> 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004. 1589.

<sup>518</sup> Lásd: 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998. 140.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329., 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001. 478.; 18/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001. 600.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alkotmány 70/E. §-a valóban az állam ellátási kötelezettségét fogalmazta meg, azonban annak nem képezte tartalmi elemét a magyar állampolgárok eltartása a külföldi hozzátartozóik korlátozásmentes munkavállalása és az ebből származó jövedelem révén való megvalósításának biztosítása. Ugyanis az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében meghatározott szociális jogok megvalósítására irányuló jogalkotói feladatokból nem következett az, hogy a magyar állampolgár hozzátartozóval rendelkező külföldiek korlátozás nélkül vállalhassanak munkát Magyarországon.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a külföldiek munkavállalási feltételeinek szabályozása és az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jog között nem volt kimutatható alkotmányjogilag értékelhető összefüggés, és nem volt összefüggésbe hozható az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével sem.<sup>519</sup>

## Szociális ellátást nyújtó egyházi intézmények finanszírozása

*Az egyházi közszolgáltatásért járó állami támogatásnak a települési önkormányzat által nyújtott közszolgáltatástól való függővé tétele ellentétes volt a megállapodásban foglaltakkal, az ugyanis az állampolgár döntésétől tette függővé a közszolgáltatás igénybevételét, illetve az állami támogatásra való jogosultságot.*

A 15/2004. (V. 14.) AB határozatban **a szociális ellátást nyújtó egyházi intézmények finanszírozása**, illetve az erre vonatkozó szabályozás volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya. Három országgyűlési képviselő fordult az Alkotmánybírósághoz az Sztv. sérelmezett szakaszai nemzetközi szerződésbe<sup>520</sup> ütközésének vizsgálata iránt.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a megállapodás III. fejezete értelmében az egyház állami támogatásra volt jogosult, amely támogatás alapja az állampolgárok azon döntése volt, hogy az egyházi közszolgáltatásokat igénybe vették. A megállapodás ugyanis rögzítette, hogy az állam – az egyházi közszolgáltatás állampolgári igénybevétele esetén – köteles volt biztosítani az egyház állami támogatását. A megállapodás szerint ugyanis az állami támogatásra való jogosultság meghatározásánál az állampolgárt illette meg a döntés lehetősége, az alapozta meg az egyház állami támogatásra való jogosultságát.

A települési önkormányzat ezért az állampolgár döntése alapján köteles volt ellátási szerződést kötni az egyházi intézményfenntartóval, függetlenül attól, hogy a települési önkormányzat el tudta-e látni a feladatát. A megállapodás ugyanis nem tette a települési önkormányzat tevékenységétől függővé az egyházi intézményfenntartó állami támogatását, mivel az egyháznak az általa nyújtott közszolgáltatásért az állami támogatás minden olyan esetben járt, amikor az egyházi közszolgáltatást az állampolgárok igénybe vették.

<sup>519</sup> 731/E/2001. AB határozat, ABH 2004. 1556.

<sup>520</sup> Az indítványozók az Sztv. 121. § (3) bekezdését, illetve 126. § (3) bekezdését azért kifogásolták, mert álláspontjuk szerint a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsek között a katolikus egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről 1997. június 20-án Vatikánvárosban aláírt megállapodás mint nemzetközi szerződés tartalmával ellentétes szabályozást tartalmaztak. A megállapodás kihirdetéséről az 1999. évi LXX. törvény rendelkezett.

Ebből következően az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az egyházi közszolgáltatásért járó állami támogatásnak a települési önkormányzat által nyújtott közszolgáltatástól való függővé tétele ellentétes a megállapodásban foglaltakkal, az ugyanis az állampolgár döntésétől tette függővé a közszolgáltatás igénybevételét, illetve az állami támogatásra való jogosultságot. Ezt a döntési jogot vonta el a sérelmezett törvényi rendelkezés a települési önkormányzatoknak adott döntési jogkörrel, ezért az nemzetközi szerződésbe ütközött.<sup>521</sup>

Figyelemre méltó a határozathoz csatolt különvélemény, amelyhez további két alkotmánybíró is csatlakozott. Álláspontjuk szerint ugyanis az egyház-finanszírozási törvény a nemzetközi szerződésben foglaltaknak megfelelően szabályozta az egyházak (és nem csak a katolikus egyház) szociális tevékenységének finanszírozását. Éppen ezért az Sztv. nem tartalmazott az egyezményvel kifejezetten ellentétes szabályozást. Kimondta ugyanis, hogy a nem állami fenntartók (így az egyházi fenntartó is ideértendő volt) az önkormányzattal kötött szerződés alapján, de anélkül is, elláthattak az alapellátás körébe tartozó feladatokat. Az ellátási szerződést alapvetően nem finanszírozási szabályként, hanem az önkormányzat feladatellátási kötelezettségének biztosítékaként kezelte, és ennek értelmében a normatív állami hozzájárulásra jogosultak között felsorolta az egyházakat is.

A különvélemény rávilágított arra is, hogy valójában nem az indítványokban kifogásolt szabályozás, hanem jogalkotói mulasztás idézte elő a sérelmezett helyzetet, mivel nem az indítványozók által megsemmisíteni kért rendelkezés következménye, hanem jogalkotói mulasztás eredménye volt, hogy a szociális alapellátások tekintetében nem születtek meg a megállapodás érvényesüléséhez szükséges jogi garanciák. Emiatt vált szükségessé az egyházi fenntartók és az önkormányzatok közötti ellátási szerződések megkötése. Hangsúlyozta továbbá a különvélemény, hogy nem az a szabály volt ellentétes a nemzetközi szerződéssel, hogy az önkormányzat amennyiben nem látta el a feladatát, köteles volt ellátási szerződést kötni. A megállapodással az a jogi helyzet állt ellentétben, hogy a magyar jogrendszer nem garantálta a katolikus egyházi fenntartó számára, hogy hozzájusson – az állam által a megállapodásban vállalt – támogatáshoz. Ezért nem tartotta indokoltnak a különvélemény a megsemmisítést, mivel azáltal a probléma nem nyert orvoslást. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett volna megállapítania, hogy a jogalkotó nem tett eleget a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatának.<sup>522</sup>

## Megfelelő életszínvonal meghatározása

*Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének érvényesüléséhez mind a belső jogot, mind a nemzetközi szerződést, mind pedig az Alkotmányt együttesen és összefüggésében kellett vizsgálni.*

A 737/E/2001. AB végzés szintén nem közvetlenül járult hozzá a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalmának kibontásához, ám a történeti hűségre törekvés mindenképpen

<sup>521</sup> 15/2004. (V. 14.) AB határozat, ABH 2004. 269.

<sup>522</sup> Lásd: Holló András alkotmánybírónak a 15/2004. (V. 14.) AB határozathoz csatolt különvéleménye, amelyhez csatlakozott Kiss László alkotmánybíró és Kukorelli István alkotmánybíró.

indokolja megemlítését.<sup>523</sup> Az indítványt ugyan visszautasította a testület, mégpedig azzal az érveléssel, hogy nemzetközi szerződésbe<sup>524</sup> ütközés vizsgálatát csak meghatározott indítványozói kör kezdeményezhette, és jelen ügy indítványozója nem tartozott közéjük, az indítványozó azonban valójában azt sérelmezte, hogy a jogalkotó nem határozta meg, hogy Magyarországon mi tekintendő a **megfelelő életszínvonalnak**, mégpedig külön-külön a lakás, a ruházat és az élelem tekintetében. Álláspontja szerint az erre irányuló jogalkotói kötelezettség nemzetközi szerződésből eredően is fennállt, ezért a jogalkotói mulasztást az Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe ütközőnek vélte.

Az Alkotmánybíróság ugyan szükségesnek tartotta felidézni egy korábbi határozatát,<sup>525</sup> amelyben kifejtette, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének érvényesüléséhez mind a belső jogot, mind a nemzetközi szerződést, mind pedig az Alkotmányt együttesen és összefüggésében kellett vizsgálni. Sőt arra is kitért, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének érvényesülése tekintetében azt kellett vizsgálnia, hogy a belső jog szabályai nem álltak-e ellentétben valamely nemzetközi jogi kötelezettséggel, illetve az illetékes jogalkotó szerv kibocsátotta-e azt a jogszabályt, amely nélkülözhetetlen volt valamely nemzetközi jogi kötelezettség teljesítéséhez.

Am ezek után nem az érdemi vizsgálat következett, hanem az Alkotmánybíróság rátért az indítványozói jogosultságot szabályozó előírások bemutatására, és a beadványt mint nem jogosulttól származó indítványt visszautasította.<sup>526</sup>

## Családi pótlék

*Az Alkotmánybíróság, lefolytatva a vizsgálatot a jogbiztonság, az adatvédelem, valamint a diszkrimináció tárgyában, nem állapított meg alkotmányellenességet.*

Az 559/B/2000. AB határozat a gyermeket egyedül nevelő szülőt megillető magasabb összegű **családi pótlék** alkotmányosságának megítélésével foglalkozott. Az indítványozók azt sérelmezték, hogy a nevelési ellátás mértékét a gyermeket nevelő egyedülálló szülő esetében magasabb összegben határozta meg a jogszabály,<sup>527</sup> valamint az egyedülálló személy fogalmát nem kellőképpen határozta meg, mivel az alapján nem volt megállapítható, hogy a gyermeket valóban egyedül neveli-e a szülő. Az indítványozók – többek

<sup>523</sup> Annál is inkább figyelmet kell fordítani erre az ügyre, mert az indítvány benyújtásának dátumát illetően (2001) is jól mutatja, hogy az ezredforduló táján felerősödött az igény az úgynevezett „szociális létminimum” meghatározására.

<sup>524</sup> Az Alkotmánybíróság az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya 11. cikk 1. pontja szerinti, a „megfelelő életszínvonal” meghatározásával összefüggő nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásának megállapítására irányuló indítványt visszautasította.

<sup>525</sup> Lásd: 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 323.

<sup>526</sup> 737/E/2001. AB végzés, ABH 2004. 2081.

<sup>527</sup> A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) és a végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet több szakasza is a vizsgálat tárgyát képezte.

között – az Alkotmány 17. §-ának, 66. §-ának, 70/A. §-ának, 70/D. §-ának, valamint 70/E. §-ának sérelmét állították.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat megkezdésekor észlelte, hogy a joganyagot a jogalkotó időközben módosította, azonban megállapította, hogy a módosítások tartalmilag nem érintették az indítványban foglalt alkotmányossági problémát, ezért az elbíráláskor hatályos rendelkezésekre vonatkozóan lefolytatta a vizsgálatot.<sup>528</sup>

Az Alkotmánybíróság, lefolytatva a vizsgálatot a jogbiztonság, az adatvédelem, valamint a diszkrimináció tárgyában, nem állapított meg alkotmányellenességet. Azon indítványozói érvelés tekintetében, amely az Alkotmány 15. §-a, 16. §-a, 54. §-a és 67. § (1) és (3) bekezdésének sérelmét állította, az összefüggés hiányában látta a további érdemi vizsgálat akadályát.

A konkrétan a szociális biztonság témakörét felvető alkotmányos rendelkezéseket illetően – az Alkotmány 17. §-a, 66. §-a, 70/D. §-a, valamint 70/E. §-a – az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványok erre irányulóan alkotmányossági problémát nem jeleltek meg,<sup>529</sup> ezért e részükben érdemi elbírálásra alkalmatlanként visszautasította őket.<sup>530</sup>

## Jövedelem fogalma

*A szociális jogi értelemben vett jövedelem fogalma és az adójogi értelemben vett személyi jövedelem fogalma nem jelentett azonos tartalmat, így az ezeket meghatározó, eltérő jogszabályok nem vetettek fel alkotmányellenességet.*

Az 596/B/2003. AB határozatban az Alkotmánybíróság az önkormányzatok saját forrásának számviteli szabályait vizsgálva tért ki a **jövedelem fogalmát** meghatározó szabályok alkotmányossági vonzatára. Az indítványozó ugyan tisztán számviteli kérdésben kérte az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását,<sup>531</sup> az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta

<sup>528</sup> A Cst. módosításáról szóló 2002. évi XXXIII. törvény 2002. november 8-ával a családtámogatási ellátások rendszerét a családi pótlék egységesítésével módosította, aminek keretében a jogosulti kör változatlanul hagyása mellett a korábban iskoláztatási támogatásként folyósított ellátást szintén családi pótlékként folyósították.

<sup>529</sup> A családi pótlék alapvetően szociális ellátás jellegéből eredően igen furcsa megoldást választott a testület, amikor e jogi státuszt nem tekintette relevánsnak a konkrét ügy vizsgálata során. Az indítványozók által megjelölt és a testület által érdemben vizsgált további alkotmányszakaszok (mint a jogbiztonság, diszkrimináció, de akár még az adatvédelem kérdése) tekintetében ugyanis éppen a szociális biztonsághoz való jog elemeként kellett volna közelíteni, tehát a sorrendet megfordítva lett volna célszerű az érdemi vizsgálatot elvégezni. Bár ez nem feltétlenül vezetett volna más alkotmányossági konklúzióhoz, rendszertanilag megalapozottabb álláspontot eredményezett volna.

<sup>530</sup> 559/B/2000. AB határozat, ABH 2004. 1458.

<sup>531</sup> Az indítványozó az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet egy pontját tartotta alkotmányellenesnek, mivel a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvényben foglaltaktól eltérően határozta meg a saját forrás fogalmát.



visszautalni egy korábbi határozatára,<sup>532</sup> és az abban tett megállapításait a jelen ügyben is mérvadónak tekintette. Eszerint a szociális jogi értelemben vett jövedelem fogalma és az adójogi értelemben vett személyi jövedelem fogalma nem jelentett azonos tartalmat, így az ezeket meghatározó, eltérő jogszabályok nem vetettek fel alkotmányellenességet.<sup>533</sup> A szociális jelleg sajátosságát tehát az Alkotmánybíróság a szűken vett szociális ellátások körén kívül eső egyes alkotmányossági kérdések megítélésakor is releváns tényezőként ismerte el, és ezt a jelen ügyben is megerősítette.

## Lakáscélú bankkölcsön kamata

*Az Alkotmány 70/E. §-a alapján az állam általános szociálpolitikájának része volt a lakáshoz jutás állami támogatása, azonban ez nem teremtett alapot sem a lakáshoz jutás állami támogatására, sem a támogatás meghatározott formájára.*

Az Alkotmánybíróság a 140/B/1998. AB határozatban a **lakáscélú bankkölcsönök** kamatait megváltoztató jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta. Több indítványozó fordult az Alkotmánybírósághoz azzal, hogy a sérelmezett rendelkezések<sup>534</sup> nyomán megváltozott a lakáscélú bankkölcsönök kamata, és emiatt sok család került nehéz anyagi helyzetbe.

Az indítványozók többek között azt kifogásolták, hogy a jogalkotó ugyan megalkotta<sup>535</sup> a törvényhez kapcsolódó végrehajtási szabályok körében a nehéz anyagi helyzetbe került adósok megsegítésére vonatkozó előírásokat, azonban az nem minden érintettre vonatkozott. Ugyanis a válságkezelő program csak az 1989 és 1993 között kötött kölcsönszerződésekre vonatkozott, holott alapvetően a gondot az 1989 előtt kötött szerződések jelentették. Az Alkotmány több szakaszának sérelmét is állítva az indítványozók egy része kérelmük alátámasztásául az Alkotmány 70/E. §-ára is hivatkozott. Emellett felhívták az Alkotmánybíróság e tárgygyal szoros összefüggést mutató korábbi határozatát is.<sup>536</sup> A testület, bár korábbi döntésében nem állapított meg alkotmányellenességet, az ügy társadalmi jelentőségére tekintettel áttért annak vizsgálatára, hogy – ugyan nem az indítványozó által megjelölt indokok alapján – más alapon nem állt-e fenn mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség. E körben foglalkozott az Alkotmány 17. §-ával, és utalva alkotmányértelmezésre irányuló korábbi eljárásában<sup>537</sup> tett megállapításaira megerősítette, hogy a törvényalkotó

<sup>532</sup> Lásd: 446/B/1999. AB határozat, ABH 2001. 1331., amelyben az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek, hogy a jövedelem fogalmát eltérő tartalommal szabályozta a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja. tv.), illetve a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet.

<sup>533</sup> 596/B/2003. AB határozat, ABH 2004. 1971.

<sup>534</sup> A Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló 1990. évi CIV. törvény 64–68. §-ai képezték a vizsgálat tárgyát.

<sup>535</sup> A szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítéséről és lakhatási körülményeinek javításáról szóló 96/1998. (V. 13.) Korm. rendeletet, amely a törvény szabályai által nem érintett, más adósságok rendezésére is kiterjedt.

<sup>536</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 146.

<sup>537</sup> Lásd: 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998. 574., amelyben a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot összefoglalóan rögzítette a testület.

az állam szociális gondoskodási feladatának különböző jogintézmények és intézkedések révén tehetett eleget. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy ebből senki számára nem következett közvetlenül jog egy konkrét támogatási formára, illetőleg meghatározott jogintézmények létrehozására. Olyan államcélról volt szó tehát, amelynek konkretizálását az Alkotmány más szabályai, így a 70/E. § végezte el.

Az Alkotmánybíróság éppen az Alkotmány 70/E. §-a alapján, az állam általános szociálpolitikájának részeként tekintett a lakáshoz jutás állami támogatására. Azonban kialakult gyakorlatára támaszkodva<sup>538</sup> most is megerősítette, hogy ez nem teremtett alapot sem a lakáshoz jutás állami támogatására, sem a támogatás meghatározott formájára. A megélhetési minimum biztosításának kötelezettsége a szociális ellátórendszer egészére vonatkozóan áll fenn, szintjét illetően az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához kellett igazodnia, azonban a nemzetgazdaság mindenkori teljesítőképességének függvényében. Az általános ellátási kötelezettségen túlmenően tehát az Alkotmánynak ebből a rendelkezéséből konkrét jog nem volt levezethető.

Az Alkotmánybíróság ezen elvi alapok áttekintését követően vizsgálta a szóban forgó támogatások rendszerének alakulását. Rámutatott, hogy a szociális támogatást a helyi önkormányzat a központi költségvetési juttatásból nyújtotta, azaz a szociális támogatások rendszerében a központi költségvetés terhére az állam intézkedéseket tett a lakáscélú kölcsönök visszafizetésénél nehéz helyzetbe került állampolgárok megsegítésére. Erre tekintettel a testület azt állapította meg, hogy az Alkotmány 70/E. §-a vonatkozásában jogalkotói mulasztás nem volt megállapítható. Azonban azt is hozzátette, hogy az államnak folyamatosan fennálló kötelessége – a nemzetgazdaság teljesítőképességének figyelembevételével – a szociális ellátások bővítése és az ehhez szükséges fedezet biztosítása.<sup>539</sup>

## Munkához való jog

*A munkához való jog második generációs, úgynevezett gazdasági és szociális jog. Intézményi oldala alapvetően az állammal szemben megfogalmazott kötelezettséget jelentett a megfelelő foglalkoztatáspolitikák kialakítása, munkahelyteremtésre vonatkozóan, anyagi jogi oldala a szabadságjogokhoz hasonló védelemmel bírt.*

A 833/B/2003. AB határozatban a **munkához való jog** sajátos szociális vetülete is szerepet kapott az alapvetően a köztisztviselői létszámcsökkentéssel kapcsolatos kormányzati intézkedéseket<sup>540</sup> sérelmező indítványok elbírálásakor. Miután az indítványozók egy része az Alkotmány 70/B. §-ában foglaltak sérelmét is állította, az Alkotmánybíróság visszanyúlt korábbi határozataihoz,<sup>541</sup> és megerősítette, hogy a munkához való jog összetett tartalommal

<sup>538</sup> Lásd: 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995. 801.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.; 71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002. 417.

<sup>539</sup> 140/B/1998. AB határozat, ABH 2004. 1203.

<sup>540</sup> Az egyik indítványozó konkrétan a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 17. § (1) bekezdésének a) pontját is sérelmezte, amelyet a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2003. évi CXVI. törvény 83. § (2) bekezdése állapított meg.

<sup>541</sup> Lásd: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117.; 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 604.

került be az alkotmánybíróági gyakorlatba. Ennek elemeként meg kell különböztetni alanyi jogi és szociális jogi oldalát. Ez utóbbit illetően hangsúlyozta a testület, hogy a munkához való jogot mint második generációs, úgynevezett gazdasági és szociális jogot kezelte, és fontosnak tartotta kiemelni az intézményi oldalát, amely alapvetően az állammal szemben megfogalmazott kötelezettséget jelentett a megfelelő foglalkoztatáspolitikai kialakítására, munkahelyteremtésre vonatkozóan. Az alanyi jogi oldalt illetően szintén szükségesnek tartotta megerősíteni az Alkotmánybíróságot, hogy a szabadságjogokhoz hasonló védelmet tulajdonított neki az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben.<sup>542</sup>

## Lakásfenntartási támogatás

*A sérelmezett önkormányzati rendelet azon pontja, amely a lakásfenntartási támogatás folyósítási feltételeként az önkormányzat illetékességi területén legalább egy éve bejelentett lakóhelyet és legalább egyéves életvitelszerű ott-tartózkodást feltételként állapított meg, a támogatásra jogosultak körét törvényi felhatalmazás nélkül szűkítette.*

A 46/2004. (XII. 1.) AB határozatban alkotmányjogi panasz nyomán vizsgálta az Alkotmánybíróság a **lakásfenntartási támogatás helyi szabályozását**.<sup>543</sup> Az érdemi vizsgálatot illetően a testület egy korábbi határozatában<sup>544</sup> foglaltak elvi alapjait felhasználva nem szakított az alkotmánybíróági gyakorlattal. Megerősítette a jelen ügyre vonatkozóan is, hogy a lakásfenntartási támogatásra jogosultság feltételeinek helyi szabályozásával kapcsolatosan a törvényi előírások csupán keretjellegűek. A törvény a jogosultság feltételeinek szabályozását rábízta a települési önkormányzatokra. E törvényi keretek között a képviselő-testület széles körű döntési szabadsággal rendelkezett a tekintetben, hogy a helyi körülmények, a lakosság szociális és lakáshelyzete, illetve más ellátási formák helyi szabályozása is szerepet kapjon a lakásfenntartási támogatás feltételeinek és mértékének meghatározásakor. Hangsúlyozta azonban a testület, hogy az önkormányzat rendeletalkotási felhatalmazása nem volt korlátlan, hiszen a támogatás feltételeit a vonatkozó törvények rendelkezéseire figyelemmel úgy kellett szabályoznia, hogy az arra rászorulóknak ne maradjanak szociális alapellátás nélkül.

Miután az analógiának tekintett korábbi ügyben is a törvénnyel ellentétesnek minősítette az Alkotmánybíróság az ellátásra való jogosultságnak állandó lakcímmel való kötését, a jelen ügyben is arra a megállapításra jutott, hogy a sérelmezett önkormányzati rendelet azon pontja, amely a lakásfenntartási támogatás folyósítási feltételeként az önkormányzat illetékességi területén legalább egy éve bejelentett lakóhelyet és legalább egyéves életvitelszerű ott-tartózkodást feltételként állapított meg, a támogatásra jogosultak körét törvényi felhatalmazás nélkül szűkítette. Megállapította továbbá, hogy az önkormányzati rendelet az időbeli korláthoz kötöttséggel a rászorultságra tekintet nélkül tett különbséget az ellátásra szorulóknak között, ez pedig szociális szempontból indokolatlan, önkényes

<sup>542</sup> 833/B/2003. AB határozat, ABH 2004. 1775.

<sup>543</sup> Budapest Főváros IV. Kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 18/1997. (XI. 1.) számú rendelete volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya.

<sup>544</sup> Lásd: 9/1998. (III. 27.) AB határozat, ABH 1998. 421.

megkülönböztetésnek minősült, és a törvény (Sztv.) lakásfenntartási támogatásra vonatkozó szabályain túl az Alkotmány 70/A. §-ának a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezését is sértette.<sup>545</sup>

## Kábítószer-fogyasztás

*A kábítószer-fogyasztókról való gondoskodás árát nyilvánvalóan azoknak kell megfizetniük, akik ebben „élvezeti” oldalról nem vettek részt.*

Az 54/2004. (XII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **kábítószer-fogyasztás** büntetőjogi szabályozását vizsgálta. Az alapvetően a büntető anyagi jogi előírásokat sérelmező indítványok kapcsán a testület igen jelentős megállapításokat tett a kérdés szociális vonatátat illetően is.

Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a kábítószer-fogyasztás nemcsak az egyén szintjén bírt relevanciával, mivel a kábítószer-fogyasztásból származó egészségügyi-szociális következmények nemcsak a fogyasztással érintett és a függőség állapotába jutott személy szintjén voltak mérhetők. A drogszintér forgalmazói oldalán szereplők a társadalom egészének egészségügyi, szociális épségét fenyegették. Ezt pedig az Alkotmánybíróság a közbiztonság és köznyugalom részét képező cselekvési szabadsághoz elengedhetetlenül fontos elemként kezelte, amelynek elhárítása a mindenkit megillető személyi méltóság védelme érdekében az államnak kötelessége. Ennek körében legalább a tüneti vagy „palliatív” kezelés szintjén gondoskodnia kell azokról, akik valamilyen oknál fogva – lehet az akár saját döntésük következménye – erre nem vagy csak korlátozottan képesek. Az Alkotmánybíróság ezen álláspontját arra alapozta, hogy bár a szociális jogok nem jelentenek közvetlen alanyi jogot, az állam intézményfenntartási kötelezettsége révén mégiscsak szoros összefüggés mutatható ki konkrét alanyi jogi jogosultságokkal, hiszen az államcél csak így valósítható meg.<sup>546</sup>

A konkrét ügyet illetően a kábítószer-fogyasztó oldalán felmerült káros következmények elhárítása tehát a társadalom védelme érdekében szükséges állami feladat. Ahogyan az egészségügyi és szociális ellátások körében az állam kötelessége gondoskodni a kábítószer-fogyasztással érintett egyénről is, amikor ő már erre önmagában nem képes.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-ának a 8. § (1) bekezdésére és az 54. § (1) bekezdésére figyelemmel elvégzett komplex értelmezéséből<sup>547</sup> a jelen ügyre vonatkozóan azt vezette le, hogy a diszkrimináció tilalmát nemcsak az Alkotmányban külön nevesített jogokra, hanem az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazni kell. A jogalanyok egyenlő méltóságú személyként kezelése pedig azt is jelentette, hogy még az önhibájából elviselhetetlen vagy krízishelyzetbe került személy sem hagyható sorsára.

<sup>545</sup> 46/2004. (XII. 1.) AB határozat, ABH 2004. 943.

<sup>546</sup> Lásd: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134.

<sup>547</sup> Lásd például 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002. 230.; 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003. 235.

Az Alkotmánybíróság több ízben is kimondta,<sup>548</sup> hogy a szociális biztonsághoz való jog állami kötelezettségként – a konkrét ellátások nevesítése nélkül is – olyan minimum-követelmények biztosítását foglalja magában, amelyek feltétlenül szükségesek az emberi méltósághoz való jog megvalósulása szempontjából. Ellenkező esetben a rászorulókat egyes csoportjai – pusztán élethelyzetükből eredően – szociális alapellátás nélkül maradnának. Ugyanakkor arra is rámutatott a testület, hogy a „válsághelyzet” kezelése az objektív intézményvédelmi kötelezettség keretében is érdekegyeztetést tett szükségessé. Adott esetben az életvédelmet szolgáló alanyi jogok kerülhetnek szembe harmadik személyek élethez való jogával vagy éppen az önrendelkezéshez való joggal. A kábítószerrel visszaélés esetében azonban egyértelműen leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy a kábítószer-fogyasztókról való gondoskodás árát nyilvánvalóan azoknak kell megfizetniük, akik ebben „élvezeti” oldalról nem vettek részt.

Hangsúlyozta a testület, hogy a gondoskodás semmiképpen sem jelentette az állam támogató fellépését – az egyik indítványban említett – „halálösztön” kifejlődéséhez vagy fenntartásához, hanem a valamennyi polgárával szemben vállalt felelősség részeként a társadalmi, egészségügyi, szociális, valamint jogi értelemben vett biztonságos létfeltételek megteremtésére tett törekvésnek kell értékelni. „A minden embert megillető, társadalmi, gazdasági, szociális tekintetben egyaránt értékteremtő és értékvédő cselekvési szabadság, amely az önrendelkezési jog Alkotmány által védett pozitív tartományának kifejeződését jelenti, csak biztonságos és félelem nélküli környezetben gyakorolható” – mondta ki az Alkotmánybíróság, azonban ez az egyéni önrendelkezési jog is csak az alkotmányos keretek között volt gyakorolható. Az Alkotmánybíróság határozott álláspontja szerint a kábítószer használata, az önbódítás – különös tekintettel annak a szociális és a közbiztonságot érintő következményeire – nem tartozott ebbe a körbe.<sup>549</sup>

<sup>548</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.; 37/1999. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1999. 431.; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998. 333.

<sup>549</sup> 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004. 690.

## Öregségi résznyugdíj

*Az Alkotmányból az állam azon kötelezettsége volt levezethető, hogy intézményi hátteret kellett kialakítania és működtetnie. Ugyanakkor az államnak a polgáraival szemben fennálló kötelezettségeit az Alkotmány csak általános jelleggel fogalmazta meg, és azok nem jelentettek alanyi jogot egy bizonyos konkrét jövedelem megszerzésére vagy ellátásra.*

A 871/B/2000. AB határozat alapjául szolgáló ügyben az indítványozó **öregségi résznyugdíj** iránti kérelmét a hatóságok azért utasították el, mert nem rendelkezett a szükséges szolgálati idővel.<sup>550</sup> Az indítványozó álláspontja szerint ez a jogszabályi előírás sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében, 70/A. §-ában, 70/B. §-ában, valamint 70/E. §-ában foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jog és a nyugdíjrendszer összefüggéseivel kapcsolatban kialakított következetes gyakorlatához<sup>551</sup> hűen kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely feltétlenül szükséges az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Az Alkotmányból az állam azon kötelezettsége volt levezethető, hogy intézményi hátteret kellett kialakítania és működtetnie. Ugyanakkor az államnak a polgáraival szemben fennálló kötelezettségeit az Alkotmányban csak általános jelleggel fogalmazták meg, és nem jelentettek alanyi jogot egy bizonyos konkrét jövedelem megszerzésére vagy ellátásra. Utalt az Alkotmánybíróság a jogalkotót megillető szabadságra az eszközrendszer kialakítását illetően, valamint ennek korlátjaként a társadalom mindenkori helyzetének és végső soron az Alkotmány rendelkezéseinek szerepére, végezetül a diszkrimináció tilalmának a szociális jogok terén fellelhető elemére. Mindezeket szem előtt tartva az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmányellenességet.<sup>552</sup>

## Rászoruló fogalmának meghatározása

*Az Alkotmány a jogalkotó számára csupán iránymutatást adott, amelyben általános követelményeket fogalmazott meg, konkrét előírásokkal való kitöltésüket a jogalkotóra bízta.*

<sup>550</sup> A jogalkotó korábban 10 év szolgálati időt írt elő, majd ezt felemelte 15 évre [Tny. 7. § (3) bekezdés b) pontja, azonban a szabályozás már az 1975. évi II. törvényben is szerepelt].

<sup>551</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 716.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996. 173.

<sup>552</sup> 871/B/2000. AB határozat, ABH 2005. 974.

A 676/E/2000. AB határozatban az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alapján vizsgálta, hogy az Alkotmány 17. §-ában használt „**rászorulók**” kifejezés definiálása megtörtént-e. Az indítványozó ugyanis azt sérelmezte, hogy semmilyen törvényi rendelkezés nem határozta meg a pontos tartalmát, ahogyan az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő „**megélhetéshez szükséges ellátás**”-ét sem.<sup>553</sup> A fogalmak pontos meghatározását azért tartotta fontosnak, mert álláspontja szerint ennek hiányában nem volt érvényesíthető az Alkotmány 70/K. §-a által biztosított jog. Ugyanis – mint állította – így a keresetlevélben nem lehetett pontosan meghatározni sem a jogsérelmet, sem a peres feleket.

Az Alkotmány 17. §-át és 70/E. §-át összefüggéseikre tekintettel az Alkotmánybíróság együtt vizsgálta,<sup>554</sup> majd a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalmát illetően a korábbi határozatai által kidolgozott panelt vette alapul, és arra mutatott rá, hogy a jogalkotó számára a törvények szabályozásának elfogadása során az a kötelezettsége fakadt, hogy a rászorulók részére a megélhetéshez szükséges ellátást a szociális intézmények rendszerével biztosítsa. Az államnak e téren fennálló kötelezettségeit az Alkotmány konkrétan nem határozta meg. Az Alkotmánynak tehát a 17. és a 70/E. §-a általános jelleggel nevesítette az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit, azonban ez nem jelentett alanyi jogot egyetlen konkrét jövedelemre vagy az életszínvonal fenntartására sem. Az egyes ellátások feltételeit, mértékét és ehhez mérten, esetenként eltérő jelleggel a rászorultság, valamint a megélhetéshez szükséges ellátás tartalmát a külön törvények határozták meg.<sup>555</sup> Ezek a szociális biztonság megvalósulása érdekében alkotott jogszabályok és egyéb jogi eszközök határozták meg tehát, hogy a szociális gondoskodást megvalósító szolgáltatásokból, juttatásokból milyen feltételek mellett és kik részesülhetnek. Ezen keresztül konkretizálódott ugyanis az Alkotmány 17. és a 70/E. §-ában általánosan előírt állami kötelezettség. Az Alkotmánybíróság éppen ezekre figyelemmel hangsúlyozta, hogy a jogalkotó szabadon határozhatta meg a rászorultaknak járó ellátás feltételeit és mértékét, amíg ezzel más alkotmányos rendelkezéseket nem sértett. Mindezekre tekintettel a testület azt állapította meg, hogy az alkotmányossági kifogás nem volt megalapozott, mivel az Alkotmány a jogalkotó számára csupán iránymutatást adott, amelyben általános követelményeket fogalmazott meg, azonban konkrét előírásokkal való kitöltésüket a jogalkotóra bízta.

Az Alkotmánybíróság kitért továbbá az Alkotmány 17. §-ának és 70/E. §-ának a 70/K. §-sal fennálló – az indítványozó által állított – kapcsolatára. Visszautalva egy korábbi határozatára<sup>556</sup> a jelen ügyre vonatkozóan is irányadónak tartotta azon álláspontját, hogy a 70/K. § alapjogsérelmek esetére bírósági hatáskört megállapító szabály. Ez azonban nem azt jelentette, hogy minden állami döntés ellen közvetlenül a 70/K. § alapján bírósághoz

<sup>553</sup> Bár az Alkotmánybíróság a 737/E/2001. AB végzésével (ABH 2004. 2081.) lezárt ügyben hasonló indítvány alapján vizsgálódott, és részben érdemi megállapításokat is tett, a jelen ügyben ez nem volt megemlítve. Mindenesetre jól mutatja, hogy az úgynevezett szociális létminimum meghatározására vonatkozó igény foglalkoztatta a társadalmat.

<sup>554</sup> Lásd: 3/D/1998. AB határozat, ABH 1999. 642., 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 2/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.; 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510.

<sup>555</sup> Erre példaként említette a határozat az Sztv.-t, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt.

<sup>556</sup> Lásd: 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994. 260.

lehetne fordulni, függetlenül attól, hogy az adott esetre volt-e külön eljárás biztosítva. A testület az Alkotmány 17. §-a és a 70/E. §-a tekintetében kiemelte, hogy az állam szociális intézményein keresztül való gondoskodást fogalmazták meg. A jogérvényesítéshez való jog ez esetben azt jelentette, hogy amennyiben az állam által az Alkotmány 70/E. §-ában vállalt kötelezettségből fakadóan létrehozott, fenntartott szervek jogsértő módon jártak el, határozataik ellen az érintett bírósághoz lehetett fordulni, mivel a társadalombiztosítás és egyéb szociális ellátó intézmények határozatai államigazgatási határozatnak minősültek, bíróság előtt megtámadhatók voltak. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 17. §-a és 70/E. §-a tekintetében jogalkotói mulasztásból eredő alkotmányellenességet nem állapított meg.<sup>557</sup>

## Özvegyi nyugdíj

*Mivel az ellátás nemcsak a társadalombiztosítás rendszerében, hanem azon túl a szociális ellátások körében is megvalósulhatott, az Alkotmány az özvegyi nyugdíj intézményét csak az egyik lehetséges ellátási formaként kezelte.*

A 457/D/2001. AB határozatban ismét az **özvegyi nyugdíj** szerepelt az Alkotmánybíróság előtt. Az indítványozó özvegyi nyugdíj iránti igényét azzal utasították el, hogy elvált házastársától nem részesült tartásdíjban. Az indítványozó közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti pert indított, amelyben szintén elutasító döntés született. Ezután fordult az Alkotmánybírósághoz, és alkotmányjogi panaszában a sérelmezett jogszabályi rendelkezés<sup>558</sup> alkotmányellenességének megállapításán túl a kiegészítését is kérte. Álláspontja szerint a jogalkotó az elvált házastárs özvegyinyugdíj-jogosultsága terén olyan feltételek együttes meglétét követelte, amelyek sértették az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát ez esetben is a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat áttekintésével kezdte,<sup>559</sup> és jelen ügyben is irányadónak tartotta, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumot jelentette, amely az állammal szemben megfogalmazott intézményfenntartási kötelezettséget tartalmazott, elengedhetetlen feltételeként az emberi méltósághoz való jog megvalósulásának. Utalt a testület a jogalkotót megillető szabadságra az eszközrendszer kialakítását illetően a társadalompolitikai célok elérése érdekében. Miután az Alkotmány a szociális biztonság tekintetében fennálló kötelezettségeket általános jelleggel rögzítette, az egyes ellátások feltételeit és mértékét külön törvények határozták meg.

Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből nem volt levezethető az özvegyiség esetére minden magyar állampolgárt alanyi jogon megillető

<sup>557</sup> 676/E/2000. AB határozat, ABH 2005. 926. A határozat kelte: 2005. 01. 25.

<sup>558</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 49. § (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kérte az indítványozó.

<sup>559</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 716.; 966/B/1997. AB határozat, ABH 2001. 959.; 716/D/2000. AB határozat, ABH 2003. 1248.



özvegyi nyugdíjra való jogosultság. A testület álláspontja szerint az özvegyi nyugdíj ugyanis a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátás, amely nem azonos az Alkotmányban felsorolt, özvegyiség esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal. Mivel az ellátás nemcsak a társadalombiztosítás rendszerében, hanem azon túl a szociális ellátások körében is megvalósulhatott, az Alkotmány az özvegyi nyugdíj intézményét csak az egyik lehetséges ellátási formaként kezelte. Hangsúlyozta azonban a testület, hogy az adott rendszeren belül a különböző ellátási formák kialakításakor elengedhetetlen követelmény volt, hogy a feltételrendszer ne tartalmazzon diszkriminatív elemeket.

Mindezeket szem előtt tartva az Alkotmánybíróság az elvált házastárs után járó özvegyi nyugdíj szabályait vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy a jogalkotó az özvegyi nyugdíjra való jogosultság feltételrendszerét három különböző csoportra alakította ki. E három csoport: a házastárs, az élettárs és az elvált házastárs után járó özvegyi nyugdíjra jogosultság. Mindegyik csoportra sajátos feltételeket dolgozott ki a jogalkotó, amelyek az adott esettípusnak az özvegyi nyugdíjra jogosultság szempontjából releváns sajátosságaihoz igazodtak. A testület a kialakított szabályozást úgy ítélte meg, hogy a jogalkotónak a feltételek kialakítását illetően fennállt szabad mérlegelési körén belül maradt, az Alkotmány más rendelkezésébe nem ütközött. Ezért a jelen esetben vizsgált jogszabályi előírás, azaz a tartásdíj mint feltétel meghatározása nem sértette az Alkotmány 70/E. §-át, így az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet nem állapított meg, az erre irányuló alkotmányjogi panaszt pedig elutasította.<sup>560</sup>

## Tandíj

*Nem volt alkotmányjogilag értékelhető, releváns kapcsolat az indítványban megjelölt alkotmányszakaszok, így az ifjúság érdekeit kiemelten védő 16. §, illetve a rászorulóknak szociális védelmének biztosítására vonatkozó 17. §, valamint aközött, hogy a jogalkotó nem határozta meg a felsőoktatási intézményekben kérhető tandíj, illetve költségtérítés felső határát.*

Az 1188/E/2001. AB határozatban a **tandíj** szociális aspektusa is felmerült, ugyanis az indítványozó szerint a megfelelő képzettséggel rendelkező, rászorult helyzetben levők **felsőoktatáshoz való alapjogát** nem lehet ellehetetleníteni. Szerinte azáltal, hogy a jogalkotó nem szabott gátat (felső limitet) a felsőoktatási intézményekben kérhető tandíjaknak és költségtérítéseknek, valójában ellehetetlenítette egy bizonyos rászorult kör számára a felsőoktatásban való részvételt. Az Alkotmánybíróság viszont úgy ítélte meg, hogy nem volt alkotmányjogilag értékelhető, releváns kapcsolat az indítványban megjelölt alkotmányszakaszok, így az ifjúság érdekeit kiemelten védő 16. §, illetve a rászorulóknak szociális védelmének biztosítására vonatkozó 17. §, valamint az állított mulasztás között. Azaz hogy a jogalkotó nem határozta meg a felsőoktatási intézményekben kérhető tandíj, illetve költségtérítés felső határát.<sup>561</sup>

<sup>560</sup> 457/D/2001. AB határozat, ABH 2005. 1003.

<sup>561</sup> 1188/E/2001. AB határozat, ABH 2005. 1047.

## Lakás

*Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványban kifogásolt rendelkezés a lakások szociális, jövedelmi és vagyoni helyzet alapján való bérbeadásánál további feltételt határozott meg az önkényes lakásfoglalás, illetve a díjtartozás kizáró okként feltüntetésével.*

A 4/2005. (II. 25.) AB határozatban azt az indítványt bírálta el a testület, amely szerint az önkényes lakásfoglalókat kizárták az önkormányzati lakáshoz jutás lehetőségéből.<sup>562</sup>

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a lakásbérleti jogviszony törvény által szabályozott társadalmi viszony, ezért a helyi önkormányzat képviselő-testülete csak törvényi felhatalmazás alapján rendelkezett a lakásbérletre vonatkozó szabályozási jogkörrel,<sup>563</sup> a fővárosi rendelet keretei között. Ugyanis a törvényi felhatalmazásnak megfelelően a kerületi önkormányzatok tulajdonában álló lakások bérbeadásának szociális, jövedelmi és vagyoni feltételeit a fővárosi rendelet határozta meg, amelyhez kötve voltak a kerületi képviselő-testületek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fővárosi rendeletnek a kerületi önkormányzati lakások bérbeadása során érvényesítendő feltételeket meghatározó rendelkezései között nem szerepelt olyan kizáró ok, amely a pályázat kiírását megelőző öt éven belüli, birtokháborítással vagy egyéb módon történt önkényes lakásfoglalással állt volna összefüggésben. Ahogyan a lakbér vagy a külön szolgáltatások terén fennállt díjtartozás sem. Mivel a magasabb szintű jogszabály nem adott felhatalmazást a kerületi önkormányzatoknak a bérbeadással kapcsolatos további feltételek meghatározására, a kerületi képviselő-testület nem volt jogosult az önkormányzati lakások szociális, jövedelmi és vagyoni helyzet alapján való bérbeadását további, a szociális helyzettel összefüggésben nem álló előírásokhoz kötni.<sup>564</sup> Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványban kifogásolt rendelkezés a lakások szociális, jövedelmi és vagyoni helyzet alapján való bérbeadásánál további feltételt határozott meg az önkényes lakásfoglalás, illetve a díjtartozás kizáró okként feltüntetésével. Ez a rendelkezés az Ltv. 86. § (2) bekezdésével ellentétesnek bizonyult, és ezért sértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.<sup>565</sup>

Az Alkotmánybíróság tehát csak a jogforrási hierarchia szempontjából folytatta le a vizsgálatot, azonban a határozat indokolásában is teret kapott, hogy az önkormányzati lakásgazdálkodás nem kis mértékben a szociális ellátásokkal mutat szoros összefüggést.

<sup>562</sup> Budapest Főváros III. Kerület Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata Képviselő-testületének a tulajdonában álló lakások bérbeadásának feltételeiről szóló 46/2001. (2002. I. 2.) rendelete a Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a fővárosi kerületi önkormányzatok tulajdonában álló lakások bérbeadása során érvényesítendő szociális, jövedelmi, vagyoni feltételekről szóló 35/1993. (XI. 15.) Főv. Kgy. rendelet (Kgy. r.) rendelkezéseinek kereteit lépte túl a testület megállapítása szerint.

<sup>563</sup> A lakásbérleti jogviszonnyal alapvetően a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) rendelkezett, azonban mintegy *lex specialisként* az Ltv. tartalmazta a külön törvényi előírásokat. Az Ltv. 86. § (2) bekezdése külön is kimondta, hogy a kerületi önkormányzat az Ltv. és a fővárosi közgyűlés (1) bekezdésén alapuló rendeletének keretei között alkotott önkormányzati rendeletet.

<sup>564</sup> Lásd még: 20/2000. (VI. 16.) AB határozat, ABH 2000. 434.

<sup>565</sup> 4/2005. (II. 25.) AB határozat, ABH 2005. 613.

Az 5/2005. (III. 3.) AB határozatban szintén az **önkormányzati lakások** bérbeadására vonatkozó helyi rendeleti szabályozás<sup>566</sup> körében vizsgálta az Alkotmánybíróság az önkényes lakásfoglalás, illetve a lakbérhátralék relevanciáját. Az Alkotmánybíróság ez esetben is arra a megállapításra jutott, hogy nem volt felhatalmazása a kerületi önkormányzatnak arra, hogy további feltételként kizárja a pályázók köréből azt, aki önkényes lakásfoglalónak minősült, vagy lakbérhátraléka miatt eljárás volt ellene folyamatban, ezért a sérelmezett rendelkezést megsemmisítette.<sup>567</sup>

A 10/2005. (III. 31.) AB határozattal elbírált ügyben hasonló sorsra jutott az az önkormányzati lakások bérletére vonatkozó kerületi önkormányzati rendeleti előírás,<sup>568</sup> amely az önkényes lakásfoglalás, valamint a lakbér és egyéb díjak terén fennálló tartozást olyan feltételként rögzítette, amely kizárta az érintetteket a pályázat lehetőségéből. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is – a korábbi érvelését felhasználva – arra a megállapításra jutott, hogy nem volt felhatalmazása a kerületi önkormányzatnak arra, hogy további, nem a szociális, jövedelmi, illetve vagyoni viszonyok körébe tartozó elemeket építsen be a szabályozásába.<sup>569</sup>

Az 1070/B/2004. AB végzéssel lezárt ügyben viszont már nem folytatta le a vizsgálatot az Alkotmánybíróság azon indítvány alapján, amely szintén egy, az önkormányzati lakások bérbeadására vonatkozó kerületi önkormányzati rendeletet kifogásolt.<sup>570</sup> Az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az esetben már érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, mivel időközben az érintett önkormányzat a támadott önkormányzati rendeletet módosítva kivette a pályázati feltételek közül az önkényes beköltözés, illetve a díjfizetés elmaradásának esetét.<sup>571</sup>

## Lakáscélú támogatások

*A támadott rendelkezésekben szabályozott kedvezmények alanyi köre lényeges szempontból eltérő sajátosságokat mutatott, tehát nem képeztek egymással összehasonlítható csoportot, így diszkrimináció nem valósult meg.*

<sup>566</sup> Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzata Képviselő-testületének a józsefvárosi önkormányzat tulajdonában álló lakások bérbeadásának feltételeiről, valamint a lakbér mértékéről szóló 41/2003. (VII. 11.) Ök. számú rendelete 6. § (1) bekezdésének b) pontja szerepelt az Alkotmánybíróság előtt.

<sup>567</sup> 5/2005. (III. 3.) AB határozat, ABH 2005. 620.

<sup>568</sup> Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testületének önkormányzati rendelete volt a vizsgálat tárgya.

<sup>569</sup> 10/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005. 637.

<sup>570</sup> Budapest Főváros X. Kerület Kőbánya Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat tulajdonában álló lakások bérbeadásának feltételeiről szóló 19/2000. (IV. 18.) számú rendelete ellen érkezett az Alkotmánybíróságra utólagos normakontrollra irányuló indítvány.

<sup>571</sup> 1070/B/2004. AB végzés, ABH 2005. 1768.

Az 535/B/2003. AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította azt a bírói kezdeményezést, amely a **lakáscélú támogatások**<sup>572</sup> szabályozása körében azt kifogásolta, hogy a jogalkotó a lakásépítési kedvezmények körében a kölcsönből még fennálló tartozás csökkentését csak a házasságból utóbb született gyermek után biztosította. Álláspontja szerint ezzel indokolatlan megkülönböztetést tett a házasságból született, illetve a házasságon kívüli gyermekek között, ami a diszkrimináció tilalmán túl a jogbiztonság követelményét is sértette a szociális juttatások stabilitását illetően.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a szociálpolitikai támogatások rendszerében bekövetkezett változásokat. Ennek eredményeként megállapította, hogy a sérelmezett rendelkezés mellett számos – a jelen ügy megítélése szempontjából relevánsnak minősülő – a gyermekekre tekintettel biztosított szociálpolitikai kedvezmény körében változás következett be. Egyrészt megszűnt a fiatal házaspárok részére legfeljebb két, még meg nem született gyermek után megelőlegezett kedvezményes kölcsön, másrészt megjelent az az új kedvezmény, amelyet a támadott szabály tartalmazott. A gyermekek alapján adott szociálpolitikai kedvezmény ezzel két esetkörre szűkült. A koncepció változását követően továbbra is létezett a vissza nem térítendő állami juttatás. Emellett bevezették azt a további, az indítványozó által kifogásolt törlesztési kedvezményt, amely a szerződéskötést követően született gyermekek után azokat illette meg, akik a kölcsönszerződést már házaspárként kötötték meg.

Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a jogalkotó a korábbi szociálpolitikai kedvezmények rendszerét megváltoztatta, eltérő feltételekkel újraszabályozta. Ugyanakkor azt is elismerte, hogy a jogalkotónak széles körű mérlegelési jogköre volt a kedvezmények meghatározását illetően. E mérlegelésnél gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb megfontolások egyaránt szerepet játszhattak, ezeknek a szempontoknak a megítélése azonban az Alkotmánybíróságnak nem volt feladata, hiszen az kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatta felül a jogszabályi rendelkezéseket.<sup>573</sup> Azonban arra is rámutatott a testület, hogy a támadott rendelkezésekben szabályozott kedvezmények alanyi köre lényeges szempontból eltérő sajátosságokat mutatott, tehát nem képeztek egymással összehasonlítható csoportot, így diszkrimináció nem valósult meg.

A továbbiakban arra az indítványozói állításra is kitért az Alkotmánybíróság, amely szerint a jogbiztonság megkövetelte volna a szociális juttatások stabilitását, azonban a sérelmezett rendelkezések ezzel ellentétesek voltak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint is különösen nagy szereppel bírt a jogbiztonság elemeként számontartott stabilitás és kiszámíthatóság a szociális jogok terén. A testület szerint azonban a sérelmezett rendelkezés világos, a jogalkalmazás során értelmezhető normatartalommal rendelkezett, és nem teremtett kiszámíthatatlan helyzetet az érintettek számára. Hangsúlyozta a testület, hogy a lakás építéséhez, vásárlásához nyújtott szociálpolitikai juttatások változása önmagában nem vetett fel alkotmányossági problémát. A jog stabilitására, előreláthatóságára vonatkozó alkotmányos igény ugyanis nem azt jelentette, hogy a jog által biztosított kedvezmények

<sup>572</sup> A lakáscélú támogatásokról szóló 106/1988. (XII. 26.) MT rendeletnek a – lakáscélú támogatásokról szóló 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet módosításáról szóló 136/1993. (X. 7.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésével megállapított – 2. § (5) bekezdéséből a „házaspár részére nyújtott” szövegrész alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult a bírói kezdeményezés.

<sup>573</sup> Lásd: 978/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 633.; 1117/B/1993. AB határozat, ABH 1995. 663.; 41/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997. 292.

ne változhatnának, és különösen a szociális jellegű juttatások alakítása (átalakítása) terén rendelkezett igen széles körű jogosítványokkal az állam, hiszen azokat alapvetően a gazdasági lehetőségek határozzák meg.<sup>574</sup>

## Lakásbérleti jogviszony I.

*A lakásbérleti jogviszony felmondása és az Alkotmány 70/E. §-a nem állt alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben.*

A 737/B/2000. AB határozattal elbírált ügyben a **lakásbérleti jogviszony** sajátos szociális vonzata is szerepet kapott.<sup>575</sup> Az indítványozó rendkívül szerteágazó beadványában számos alkotmányszakasz sérelmét állítva lényegében azt sérelmezte, hogy a bérleti jogviszony felmondását nem kellett előzetes felszólításnak megelőznie, ha a kifogásolt magatartás olyan súlyosnak minősült, hogy a bérbeadótól a szerződés fenntartása nem volt elvárható. Álláspontja szerint ez – többek között – az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésével, valamint a jogbiztonság elvével is ellentétes volt, mivel súlyos visszaélésekre adott lehetőséget. Hiszen így bármikor fel lehetett mondani úgy, hogy esetleg csak hosszú hónapok, évek alatt tisztázódhatott a felmondási ok megalapozatlansága. Az indítványozó szerint a súlyos magatartás fogalmának meghatározása híján a felmondásra jogosult teljesen alaptalanul, hosszú ideig egzisztenciális kiszolgáltatottságban tarthatott gyermekes családokat. Kifogásolta ezen túlmenően, hogy az Országgyűlés nem szabályozta és nem nevesítette az eltérő lakásbérleti szerződések esetében a felmondási jogot illetően annak alanyi körét, a szociálisbérlet-állomány különleges státuszát és társadalmi funkcióját, valamint a lakásigénylések rendezésének módját.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság lefolytatta a vizsgálatot, és a megjelölt alkotmányszakaszok egy része tekintetében nem állapított meg alkotmányértést, néhány további alkotmányszakasz, így a 70/E. § tekintetében pedig arra a megállapításra jutott, hogy a támadott rendelkezés nem állt velük alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben.<sup>576</sup>

## Lakásbérleti jogviszony II.

*A cserelakásra való jogosultság feltételeinek meghatározása és az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglalt szociális biztonsághoz való jog között nem állt fenn alkotmányjogilag értékelhető közvetlen összefüggés.*

<sup>574</sup> 535/B/2003. AB határozat, ABH 2005. 1452. A határozat kelte: 2005. 03. 08.

<sup>575</sup> A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Lt.) 25. § (4) bekezdése, illetve ezzel összefüggésben a Budapest Főváros XV. Kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzata Képviselő-testületének a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 26/2003. (VI. 30.) Ök. rendelete 30. § (6) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

<sup>576</sup> 737/B/2000. AB határozat, ABH 2005. 941.

Az 1149/D/2001. AB határozat alapjául szolgáló indítványban szintén a **lakásbérleti jogviszony** szerepelt. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a jogalkotó nem tette lehetővé a lakásbérleti jogviszony folytatását, illetve cserelakás felajánlását annak, akinek önhibáján kívüli okból szűnt meg a szolgálati jogviszonya, és ennek következtében a lakásbérleti szerződése. Szerinte emiatt sérült a jogállamiság elve és az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz – és ezen belül a betegség, rokkantság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére a megélhetéshez szükséges ellátáshoz – való joga. Az Alkotmánybíróság korábban elvégzett alkotmányértelmezésében<sup>577</sup> kifejtettekre támaszkodva megerősítette, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum biztosítására vonatkozó állami kötelezettséget tartalmazta. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok mint alkotmányos alapjogok nem voltak levezethetők, viszont az állam a megélhetéshez szükséges ellátásra való jog realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert volt köteles létrehozni és fenntartani. Mindebből az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a cserelakásra való jogosultság feltételeinek meghatározása és az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglalt szociális biztonsághoz való jog között nem állt fenn alkotmányjogilag értékelhető közvetlen összefüggés.<sup>578</sup>

## Környezethez való jog

*Az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a szociális biztonsághoz való joghoz hasonló annyiban, hogy a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozóan az állammal szemben fennálló kötelezettségként jelent meg.*

A szociális jogokkal első ránézésre csak igen távoli kapcsolatot mutat a 402/B/2004. AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a **környezethez való jog** témakörében vizsgálódott egy helyi önkormányzati szabályozás nyomán.<sup>579</sup> Az alapvetően a jogalkotási folyamatot, illetve a rendelkezés tartalmát illetően a tulajdonjog sérelmét állító indítvány kapcsán a testület igen nagy ívű megállapításokat tett a környezethez való alkotmányos jog rendszertani elhelyezkedésére vonatkozóan, ami értelemszerűen kihatással volt a szociális biztonsághoz való jog általános érvényű megítélésére is.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 18. §-a és 70/D. §-a szoros kapcsolatára építve fejtette ki azon álláspontját, hogy az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való emberi jogot az állam – többek között – az épített és természetes környezet védelme útján rendelte megvalósítani. A környezethez való jogot az alanyi jogokhoz viszonyítva rámutatott a háromtagú tanács, hogy azt sajátos tárgya különböztette meg a többi alapjogtól és alkotmányban kitzúzott feladatoktól.<sup>580</sup> A testület tehát a szociális

<sup>577</sup> Lásd: 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.

<sup>578</sup> 1149/D/2001. AB határozat, ABH 2005. 1410.

<sup>579</sup> Az indítvány Nagykovácsi Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a Nagykovácsi Nagyközség helyi építési szabályzatáról szóló 8/2004. (III. 16.) Kt. számú rendelete alkotmányellenességének megállapítására irányult.

<sup>580</sup> Lásd: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134.

biztonsághoz való joghoz tekintette hasonlóknak annyiban, hogy az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozóan az állammal szemben fennálló kötelezettségként jelent meg. Az Alkotmánybíróóság meglátása szerint az egyedi alanyi jogok a környezethez való jog megvalósításában csak mellékesnek voltak tekinthetők, szerepük szinte elhanyagolható volt ahhoz képest, amit az alanyi jogok például a szociális jogok megvalósításában játszottak. Itt tehát az alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kellett az államnak pótolnia. Ezért a testület hangsúlyozta, hogy a jogalkotás garanciális szerepe kiemelten fontos a környezetvédelemben azokhoz az alkotmányos jogokhoz képest, amelyeknél közvetlen alapjogvédelem, illetve alanyi jogi igény vezethető le, hiszen a környezethez való jog végső soron az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit hivatott biztosítani.<sup>581</sup>

## **Munkabér-, illetve társadalombiztosítási követelések védelme**

*Az Alkotmány 70/B. §-ában megfogalmazott munkabérhez való alapjogból, illetve a 70/E. §-ában szereplő szociális biztonsághoz való alapjogból nem lehetett levezetni sem a munkabér-, sem a társadalombiztosítási követelések kezelésére vonatkozó részletszabályokat.*

A 159/B/2003. AB határozatban az Alkotmánybíróóság bírói kezdeményezés és utólagos normakontrollra irányuló indítványok nyomán vizsgálta a **munkabér-, illetve társadalombiztosítási követelések védelmét** a végrehajtás során.<sup>582</sup> Az indítványok alapján a testületnek azon szabályozás alkotmányossága tekintetében kellett döntenie, amely révén a jelzáloggal biztosított hitelezők kielégítési joga megelőzte a munkavállalók jogos munkabér iránti igényét és a költségvetés adó-, illetve társadalombiztosítási követeléseit. Az Alkotmánybíróóság az érdemi vizsgálat során arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmány 70/B. §-ában megfogalmazott munkabérhez való alapjogból, illetve a 70/E. §-ában szereplő szociális biztonsághoz való alapjogból nem lehetett levezetni sem a munkabér-, sem a társadalombiztosítási követelések kezelésére vonatkozó – a felszámolási eljárás során alkalmazandó – részletszabályokat, ezért alkotmányellenességet e téren nem állapított meg.<sup>583</sup>

<sup>581</sup> 402/B/2004. AB határozat, ABH 2005. 1480. A határozat kelte: 2005. 07. 05. A szociális jogok alkotmányos megítélését illetően ennek a határozatnak az volt az üzenete, hogy az úgynevezett másodgenerációs alkotmányos jogok között is egyfajta rangsort kellene kialakítani. Ez a törekvés időről időre feltűnt az Alkotmánybíróóság gyakorlatában, és jellemző módon – mint a jelen ügyben is – háromtagú tanács által meghozott döntésekben kapott teret, de nem vált az Alkotmánybíróóság következetes gyakorlatának részévé. A határozat ugyanakkor meg sem említette, hogy a 70/D. § a szociális jogokkal is igen szoros összefüggésben állt, és ennek okán bizonyos átfedés mutatkozott nemcsak a két alkotmányos rendelkezés alanyi és tárgyi körét illetően, hanem azon túlmenően is.

<sup>582</sup> A bírói kezdeményezés a csőd eljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvénynek a zálogjoggal kapcsolatos törvényi szabályozás módosításáról szóló 2000. évi CXXXVII. törvény 3. § (2) bekezdésével megállapított 49/D. §-a vizsgálatára irányult.

<sup>583</sup> 159/B/2003. AB határozat, ABH 2005. 1146.

## Adókedvezmények

*Önmagában azzal nem valósított meg alkotmányellenességet a jogalkotó, hogy a gazdasági, szociális vagy más pénzügyi szempontokra tekintettel a jövedelmek közül csak a bérjövedelmek után fizetendő adó tekintetében biztosította az adókedvezmény lehetőségét, más jövedelmek esetében nem.*

A személyi jövedelemadó, azon belül is az **adókedvezmények** kapcsán felvetődő szociális szempontokat erősítette meg az Alkotmánybíróság a 41/B/2003. AB határozatában. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a személyijövedelemadó-kedvezmény csak bizonyos körben, főként munkaviszonyból származó bérjövdelem esetén volt érvényesíthető. Az Alkotmánybíróság alapvetően a diszkrimináció tárgyában lefolytatott vizsgálata nyomán megállapította, hogy nem valósult meg alkotmány-sértés, és hozzátette, hogy az esélyegyenlőség elvéből nem volt levezethető az, hogy a jogalkotó az adókedvezmények lehetőségét valamennyi adózóra kiterjessze. Korábbi határozatára<sup>584</sup> visszautalva megerősítette azt a megállapítását, hogy az adójóváírás a bérből származó jövedelmek adóját csökkentő adókedvezmény, és arra is kitért, hogy önmagában azzal nem valósított meg alkotmányellenességet a jogalkotó, hogy a gazdasági, szociális vagy más pénzügyi szempontokra tekintettel a jövedelmek közül csak a bérjövdelemek után fizetendő adó tekintetében biztosította az adókedvezmény lehetőségét, más jövedelmek esetében nem.<sup>585</sup>

## Szociális ellátás

*A vámhatóság által – a háztartásitüzelőolaj- (HTO-) utalványok vonatkozásában objektív felelősség alapján – kiszabott bírság kifizetése és az Alkotmány 70/E. §-a között nem volt összefüggés.*

Az 1058/D/1996. AB határozatban egy sajátos **szociális ellátással**<sup>586</sup> kapcsolatos szabályozást vizsgált az Alkotmánybíróság. Az indítványozó azt a szabályozást sérelmezte, amely a háztartásitüzelőolaj- (HTO-) utalványok vonatkozásában objektív felelősséget írt elő,<sup>587</sup> mivel szerinte ez nemcsak a jogbiztonságot sértette, de az Alkotmány 70/E. §-ába is ütközött.

<sup>584</sup> Lásd: 85/B/1996. AB határozat, ABH 1998. 620., amelyben az akkor hatályos Szja. 33. §-át vizsgálták, szintén a bérjövdelem utáni adójóváírást illetően.

<sup>585</sup> 41/B/2003. AB határozat, ABH 2005. 1103.

<sup>586</sup> A szociális ellátások körét illetően kortörténeti sajátossággal bírt a háztartási tüzelőolaj, amely bizonyos adalékanyag-eltérés révén üzemanyagként való használatra nem volt alkalmas. Kedvezményesen, mintegy szociális ellátási elemként jutott a rászorulókhöz. Azonban úgynevezett olajszőkítő eljárással kémiai úton, illegálisan használható üzemanyagot állítottak elő. Az olajszőkítés a rendszerváltást követően igen jövedelmező feketéüzletéggá nőtte ki magát, becslések szerint az 1990-es években több százmilliárd forintos kárt okozva a költségvetésnek.

<sup>587</sup> A jövedéki szabályozásról és ellenőrzésről, valamint a bérfőzési szesadóról szóló 1993. évi LVIII. törvény 67. § f) pontja és 70. § (1) bekezdése volt a vizsgálat tárgya, amely az alkotmányjogi panasz benyújtásakor már nem volt hatályban.



Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a vonatkozó joganyagot, és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság tekintetében azt állapította meg, hogy a felróhatóságtól független felelősség előírása nem volt alkotmányellenesnek minősíthető. A testület rámutatott, hogy a HTO-utalvány olyan vagyoni értéket megtestesítő okirat volt, amelyet a rászorulóknak szociális juttatásként kaptak az önkormányzatok útján. A támogatási rendszer fokozott védelme miatt, illetve a költségvetésnek okozott jelentős kárra tekintettel a megállapított felelősségi alakzatot az Alkotmánybíróság nem tartotta ellentétessnek a jogállam követelményével. Arra is kitért a testület, hogy a szabályozás nem eredményezett jogbizonytalanságot, mivel biztosította a lehetőséget és a módot, amivel – kellő körültekintéssel – az üzemanyag-forgalmazók felderíthették a hamisított utalványokat.

Ezen túlmenően szintén megalapozatlannak tartotta az Alkotmánybíróság azt az indítványozói állítást, miszerint a vámhatóság által kiszabott bírság kifizetése veszélyeztette a cégtulajdonosok szociális biztonságát. A testület ezzel kapcsolatban utalt a szociális biztonsághoz való jog tartalmát illetően kialakított gyakorlatára, miszerint ebből az államnak az a kötelezettsége eredt, hogy a szociális ellátás biztosítására megszervezze és működtesse a társadalombiztosítás és a szociális támogatások egyéb rendszerét. Erre tekintettel azt állapította meg, hogy a sérelmezett rendelkezés és az Alkotmány 70/E. §-a között nem volt összefüggés.<sup>588</sup>

## Kezelői jog átalakítása

*Az Alkotmány 17. §-ában szereplő kiterjedt gondoskodás a megélhetési minimumhoz szükséges különböző intézkedéseket jelentette, és nem a minőségileg kiterjedt gondoskodást tartalmazta.*

A 728/B/1998. AB határozat csak távolról, de érdekes megközelítésben érintette a **szociális biztonsághoz való jog** alkotmányos tartalmának körét. Az indítvány azért tartotta alkotmányosértőnek a törvényt, mert csak meghatározott alapítványok, társadalmi szervezetek és egyesületek számára tette lehetővé az ingyenesen használatukba került ingatlanok tulajdonjogának megszerzését, ezt a lehetőséget a közhasznú társaságok részére nem biztosította.<sup>589</sup>

Az Alkotmánybíróság áttekintette a rendszerváltás sajátos kísérőjelenségeként jellemezhető, az állami tulajdonon régebben fennállt kezelői jog megszüntetésével kapcsolatos jogszabályi változásokat, majd alapvetően az alkotmányos tulajdonvédelem körében folytatta le vizsgálatát. Mivel azonban az indítványozó megjelölte az Alkotmány 17. §-ának sérelmét is, az Alkotmánybíróságnak ebben a vonatkozásban is ki kellett merítenie az indítványban foglaltakat. A testület ezen a téren korábbi döntéseire visszautalva<sup>590</sup> kívánta

<sup>588</sup> 1058/D/1996. AB határozat, ABH 2005. 715.

<sup>589</sup> A társadalmi szervezetek által használt állami tulajdonú ingatlanok jogi helyzetének rendezéséről szóló 1997. évi CXLII. törvény képezte az alkotmányossági vizsgálat tárgyát, amely lényegében a korábbi kezelői jog megszüntetéséről és az azzal kapcsolatos tulajdoni kérdések rendezéséről szólt.

<sup>590</sup> Lásd: 510/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510.; a 70/E. § tekintetében 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.

az elvi alapokat megteremteni, azonban az Alkotmány 17. §-a tekintetében önállóan foglalt állást. Ezen alkotmányszakasznak tulajdonította az állampolgárokról való gondoskodás általános kötelezettségének rögzítését. Am a 70/E. §-sal való kapcsolatot erősen leszűkítve, csak a biztosítási alapú igények, illetve a kizárólag az állami kötelezettségen nyugvó ellátások esetében ismerte el, és csak ebben a körben tartotta a két alkotmányszakaszt együtt értelmezhetőnek. Ekkor viszont már az Alkotmány 70/E. szakasza szerinti alkotmányos tartalmat tartotta elfogadhatónak.

Összegzésként a testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmány 17. §-ában szereplő kiterjedt gondoskodás a megélhetési minimumhoz szükséges különböző intézkedéseket jelentette, és nem a minőségileg kiterjedt gondoskodást tartalmazta. Az Alkotmánybíróság szerint ezért nem volt alkotmányjogilag értékelhető összefüggés az indítványozó által megjelölt alkotmányszakasz és a sérelmezett törvényi rendelkezés között, így az indítványt e részében elutasította.<sup>591</sup>

## Családtámogatás

*Minden gyermeknek joga van a családja és az állam, valamint a társadalom részéről a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra.*

A 316/B/2003. AB határozattal az Alkotmánybíróság a **családok támogatásáról**<sup>592</sup> szóló szabályozás alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti indítványt elutasította. Az indítványozó lényegében azt sérelmezte, hogy az a szülő, akinek a két gyermeke születése között kevesebb mint 3 év telt el, és az elsőként született gyermek után még gyermekgondozási segélyre lett volna jogosult, a továbbiakban is csak az egyik gyermek után kapott gyermekgondozási segélyt. Ugyanakkor ikergyermekek esetén a szülő kétszeres ellátásban részesült, mégpedig a tankötelezettség elérésének évéig. Álláspontja szerint ezek a rendelkezések a 3 évnél kisebb korkülönbséggel született gyermekek szüleit hátrányos helyzetbe hozták, mivel az átfedés idején nem részesülhettek az ikrek szüleit megillető kétszeres ellátásban. Az Alkotmánybíróság az érdemi indokolását a korábban hasonló tárgyban hozott döntésére alapozta.<sup>593</sup> Bár a korábbi ügyet analóggként használta fel, a jelen határozat meghozatalakor említést sem nyert a családtámogatás mint szociális ellátás alkotmányossági aspektusa. A testület – az indítványban nem szereplő Alkotmány 67. § (1) bekezdéséből – azt vezette le, hogy minden gyermeknek joga van a családja és az állam, valamint a társadalom részéről a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra. Ehhez kötötte a testület a jelen ügyet illetően a szociális ellátórendszerek működésére vonatkozó megállapítást, hogy az alapvető elveket és szempontokat az Alkotmány nem tartalmazta. A jogalkotó szabadon határozhatta meg a juttatások feltételeit és mértékét mindaddig, amíg ezek a feltételek más alkotmányos rendelkezéseket

<sup>591</sup> 728/B/1998. AB határozat, ABH 2005. 805.

<sup>592</sup> A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 20. § (1)–(2) bekezdése, a 26. § (1) bekezdése, valamint a 26. § (2) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

<sup>593</sup> Lásd: 722/B/2003. AB határozat, ABH 2004. 1748., amelyben az ikerszülés, illetve a családban nevelt gyermekek számának a családtámogatás szempontjából játszott szerepét vizsgálták.

nem sértettek.<sup>594</sup> Hiszen mégiscsak szociális ellátásnak tekintette a családtámogatást, és az Alkotmánybíróság a konkrét ügyet illetően rámutatott, hogy a Cst. a családok szociális biztonságának elősegítése és a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentése érdekében alkotta meg az állam által nyújtandó családtámogatási ellátások rendszerét. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a gyermekgondozási segély összege és a jogosultság időtartama terén az ikergyermekeket nevelők részére tett jogalkotói pozitív diszkrimináció nem tekinthető önkényesnek, a tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka volt, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban elutasította.<sup>595</sup>

## Kötelező egészségbiztosítás

*Az Alkotmánybíróság nem ítélte alkotmányellenesnek azt a jogalkotói megoldást, amely a táppénzjogosultságot meghatározott feltételekhez kötötte, és csak a folyamatos biztosításnak megfelelő időre biztosította a táppénzt.*

Az 514/B/2000. AB határozat a **kötelező egészségbiztosítás** szabályaival foglalkozott.<sup>596</sup> Az indítványozó – saját ügyét ismertetve előadta, hogy – harminc napot meghaladó fizetés nélküli szabadságot követően keresőképtelenné vált, és táppénz iránti igényt terjesztett elő. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár állásfoglalása alapján azonban táppénzt csak két napra kapott, hivatkozással arra, hogy a fizetés nélküli szabadság ideje alatt biztosítása szünetelt, így a folyamatossága megszakadt. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy közel másfél évtizedes biztosítási jogviszony után első alkalommal élt a fizetés nélküli szabadság lehetőségével ötvenhat munkanapra, aminek ilyen súlyos következménye lett. Igazságtalannak és méltánytalannak tartotta ezt a szabályozást, amely szerinte az Alkotmány 70/E. §-át és 70/A. §-át is sértette.

Az Alkotmánybíróság érdemi indokolását a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított gyakorlatára tekintettel építette fel.<sup>597</sup> Megerősítette azt a korábbi megállapítását, hogy az államnak az Alkotmányból levezethető kötelezettsége az intézményi háttér biztosítása a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerének megszervezése és működtetése révén. A szociális biztonsághoz való jog nem jelentett sem biztosított jövedelmet, sem az életszínvonal garantálását. Azt is ismételten leszögezte a testület, hogy az Alkotmányban csak általános jelleggel szerepeltek a szociális biztonsághoz való jog terén

<sup>594</sup> Ez a megállapítás a szociális biztonsághoz való jog (70/E. §) alkotmányos tartalmának képezte az alapját, és nem a 67. §-ból vezették le.

<sup>595</sup> 316/B/2003. AB határozat, ABH 2005. 1168.

<sup>596</sup> A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 46. § (3) bekezdése volt a vizsgálat tárgya, amely szerint aki a keresőképtelenségét közvetlenül megelőző egy évnél rövidebb ideig volt folyamatosan biztosított, táppénzt csak a folyamatos biztosításának megfelelő időn át kaphatott.

<sup>597</sup> A testület a határozat érvrendszerének kialakításakor a következő korábbi döntésekben foglaltakat vette alapul: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146., 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671., 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251., 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874., 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329., 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; valamint a jogszabályok cél-szerűsége és igazságossága terén 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519., 677/B/1995. AB határozat, ABH 2000. 590., 282/B/2001. AB határozat, ABH 2003. 1355.

a kötelezettségek, és nem jelentettek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem vagy ellátás tekintetében. A szociális biztonsághoz való jog ugyanis az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlenül szükséges, ám az ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását jelentette. A jogalkotót nagy szabadság illette meg ezen ellátórendszer eszközei kidolgozásakor, ahogyan a feltételrendszer meghatározásakor is. A gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbírására tekintettel alakíthatta a szociális ellátások körét mindaddig, amíg azzal valamely alkotmányos előírást nem sértett.

Az Alkotmánybíróság ezen elvi alapok mentén áttekintette a vonatkozó szabályozást, és utalt a rendelkezésre álló méltányossági jogkörre, amely részben a szükséges biztosítási idő hiánya esetén is lehetővé tette a táppénz folyósítását, részben segélyezésre is módot biztosított. Erre is tekintettel az Alkotmánybíróság nem ítélte alkotmányellenesnek azt a jogalkotói megoldást, hogy – a biztosítási elvvel összefüggésben – a táppénzjogosultságot meghatározott feltételekhez kötötte, és csak a folyamatos biztosításnak megfelelő időre biztosította a táppénzt. Viszont hangsúlyozta a testület, hogy annak vizsgálata, hogy a jogalkotó a jogosultság feltételül miért a keresőképtelenséget megelőző egyéves folyamatos biztosítási idő meglétét írta elő, és miért nem az összes biztosítási időt, továbbá miért a harminc napnál hosszabb megszakítás jelentette a folyamatosság megszűnését, nem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Az Alkotmánybíróság kitért arra is, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében meghatározott szociális biztonsághoz való jog nem csak a társadalombiztosítás útján valósulhatott meg. Az egészségbiztosítás keretében nyújtott táppénzellátás nem fedte le az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő betegség esetére szóló megélhetéshez szükséges ellátásra való jog valamennyi elemét. Annak csupán egyik lehetséges formája volt, a szociális biztonsághoz való jog más – a szociális intézmények keretébe tartozó – jogintézmények útján is megvalósulhatott. Amennyiben betegségük esetén a rászorulóknak nem voltak jogosultak a társadalombiztosítás keretén belüli ellátásra, a megélhetésükhöz szükséges ellátást a szociális intézmények rendszerével kellett az államnak biztosítania. Fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének sérelme nem következett be, ezért az indítványt elutasította.<sup>598</sup>

<sup>598</sup> 514/B/2000. AB határozat, ABH 2005. 907.

Vákát oldal

## Családi pótlék

*A szociális ellátási rendszeren belül a családi pótlék alapvetően a gyermekek neveléséhez kapcsolódó ellátási forma volt, a nagykorúak számára csak kivételes esetekben járt.*

Az 1049/D/1999. AB határozatban az Alkotmánybíróság újabb megközelítésben vizsgálta a **családok támogatásának** rendszerét. Az indítványozó szerint a jogalkotó joghézagot hagyott azzal, hogy a családi pótlékra jogosultak taxatív felsorolásában nem szerepeltette a gondnokot, aki így nem volt jogosult családi pótlékra a saját háztartásában gondozott tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy után. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi elbírálása során a támadott jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmány 70/D. §-ában és 70/E. §-ában foglaltak szempontjából vizsgálta, és ezzel egyben rámutatott a két alkotmányszakasz szoros összefüggéseire.

Az Alkotmány 70/D. §-ának (1) bekezdése tekintetében rámutatott, hogy az a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot rögzítette, a (2) bekezdés pedig ezt a jogosultságot állami kötelezettségvállalásként fogalmazta meg. Ennek megvalósításaként a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezése, a rendszeres testedzés biztosítása, valamint az épített és a természetes környezet védelme volt nevesítve. A testület a konkrét ügy kapcsán arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmánynak ez a rendelkezése nem volt összefüggésbe hozható a családi pótlékra való jogosultsággal.

Az Alkotmány 70/E. §-át illetően a szociális ellátáshoz való jog megfogalmazását, valamint a szervezeti, intézményi kereteire vonatkozó alapvető rendelkezéseket emelte ki a testület. Gyakorlatából<sup>599</sup> kiemelve azt hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/E. §-a általános jelleggel tartalmazza az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit, ezek nem jelentenek alanyi jogot meghatározott jövedelemre, életszínvonalra. A szociális biztonsághoz való jognak az Alkotmányban kiemelt tartalmi elemei között szerepelt az öregség, betegség stb. esetére szóló, a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogosultság biztosítása, de ez az ellátás az állam részéről a társadalombiztosítás és a szociális intézményrendszerek útján egyaránt megvalósulhatott. Tehát az Alkotmány 70/E. §-ából nem következett, hogy a törvényhozás meghatározott jogosultak számára a családi pótlék intézménye révén biztosítson ellátást. Mindezek alapján a testület az alkotmányjogi panaszt e tekintetben is elutasította.

<sup>599</sup> Ezúttal a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatot, ABH 1991. 146., a 2093/B/1991. AB határozatot, ABH 1992. 546., a 659/B/1995. AB határozatot, ABH 1996. 537., valamint a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatot, ABH 1993. 196., említette meg kiemelten a határozat.

Ugyanakkor kitért az Alkotmánybíróság arra is, hogy a társadalombiztosítási, illetve a szociális ellátások diszkriminációmentes juttatásával összefüggésben az adott rendszeren belül a különböző ellátási formák kialakításakor elengedhetetlen követelmény volt a jogalkotóval szemben, hogy a feltételrendszer az azonos jogállásúak között egységes legyen, és ne adjon lehetőséget hátrányos megkülönböztetésre. A jelen ügyben azonban az indítványozó a gyám és a gondnok közötti különbségtételt sérelmezte, erre az esetre viszont az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem terjedt ki a diszkrimináció tilalmának köre, ugyanis a gyám nem volt összevethető a gondnokkal a saját háztartásában gondozott tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy után járó családi pótlékra jogosultság tekintetében. A szociális ellátási rendszeren belül a családi pótlék alapvetően a gyermekek neveléséhez, kapcsolódó ellátási forma volt, ami a nagykorúak számára csak kivételes esetekben járt.<sup>600</sup> Ezért a legjelentősebb különbségnek a testület azt tekintette, hogy gyámság alatt csak kiskorú, gondnokság alatt pedig csak nagykorú személy állhatott.<sup>601</sup>

## Önkormányzati lakás bérleti feltételei

*Az önkényes lakásfoglalók körének kizárása az önkormányzati lakásokra vonatkozó pályázati lehetőségből.*

Az 1083/B/2004. AB végzéssel lezárt ügyben ismét **az önkormányzati lakás vonatkozásában a bérleti jogviszonyra** vonatkozó előírásokat<sup>602</sup> sérelmezték, azonban az indítvány benyújtását követően a sérelmezett rendelkezést módosították, így az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette. A szociális szabályozás vizsgálatát illetően mindenképp említésre méltó, hogy az indítványban kifogásolt előírás ezúttal az önkényes lakásfoglalók körét oly módon zárta volna ki az önkormányzati lakáshoz jutás lehetőségéből, hogy az önkormányzati lakásba önkényesen beköltözött személyeknek csak a lakás elhagyását követő öt éven túl lehetett volna pályázaton kívül, méltányosságból lakást bérbe adni, amennyiben az egyéb feltételeknek megfelelték.<sup>603</sup>

Hasonlóan a fenti üggyhez, az 1104/B/2005. AB végzéssel zárult ügyben szintén az önkormányzati lakás bérleti jogviszonyának feltételeit támadta az indítványozó. A megszüntetett alkotmánybírósági eljárásban, amelyben az indítványozó által támadott rendelkezés<sup>604</sup> értelmében nem lehetett szociális lakásbérleti jogviszonyt létesíteni azzal,

<sup>600</sup> A határozat itt utalt még a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 14. §-ára, valamint a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) 93. §-ára is. Emellett szükségesnek tartotta megemlíteni a Ptk. 12/B. § (2) bekezdését, amely szerint a 14. életévét betöltött kiskorú gondnokság alá helyezése esetén a gondnokság hatálya a nagykorúság elérésével állt be.

<sup>601</sup> 1049/D/1999. AB határozat, ABH 2006. 1264.

<sup>602</sup> Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata Képviselő-testületének a zuglói önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletének szabályozásáról szóló 4/1998. (II. 09.) számú rendelete 12. § (5) bekezdésének vizsgálatára irányult az indítvány.

<sup>603</sup> 1083/B/2004. AB végzés, ABH 2006. 2456.

<sup>604</sup> Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a XIII. kerületi önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 65/1995. (XII. 22.) rendelete 9. § (2) bekezdés b) pontjának vizsgálatára irányult az indítvány.

aki önkormányzati tulajdonú lakás vagy helyiség önkényes elfoglalásával költözött be, időközben az önkormányzat a rendeletét módosította, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.<sup>605</sup>

## Személyes gondoskodás

*Mivel az érintett ellátás alapellátásnak minősült, a részletszabályokat az önkormányzat csak az Sztv. felhatalmazása révén és a törvényi keretek között hozhatta meg.*

A 8/2006. (II. 22.) AB határozatban a **személyes gondoskodás** szociális ellátási formái kaptak szerepet.<sup>606</sup> A bírói kezdeményezés a folyamatban lévő perre tekintettel annak alkotmányossági vizsgálatára irányult, hogy a sérelmezett önkormányzati rendelet nem biztosította a magasabb szintű szabályozásból eredően kötelező napi egyszeri melegétkezést, hanem csak munkanapokra szűkítette.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során alapvetően az önkormányzati szabályozási jogkör sajátosságaiból indult ki. Rámutatott a kettős megközelítésére, azaz egyrészt a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, másrészt törvényi felhatalmazása alapján annak végrehajtására adhatott ki rendeletet a helyi önkormányzat. Mivel az érintett ellátás alapellátásnak minősült, a részletszabályait az önkormányzat csak az Sztv. felhatalmazása révén és a törvényi keretek között hozhatta meg, azáltal azonban, hogy csak a munkanapokra korlátozta a napi egyszeri étkezés biztosítását, nem a törvény előírásaival összhangban rendelkezett.

Ugyanakkor arra is kitért a testület, hogy a sérelmezett önkormányzati rendelet az ellátás személyi körét illetően a törvénytől tágabban határozta meg az ellátásban részesülő személyeket. Az Alkotmánybíróság azonban ezt a szabályozást nem tekintette a törvénnyel ellentétesnek.<sup>607</sup> Álláspontja szerint ugyanis a helyi önkormányzatnak erre lehetősége volt, mivel megillette az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotás.<sup>608</sup>

## Földtulajdon szociális szerepe

*A föld – más természeti erőforrásokhoz hasonlóan – korlátozott mértékben áll rendelkezésre, nem szaporítható, és mással nem helyettesíthető, viszont a rá vonatkozó tulajdon szociális kötöttségekkel bír.*

<sup>605</sup> 1104/B/2005. AB végzés, ABH 2006. 2487.

<sup>606</sup> Nagykapornak Község Önkormányzatának a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 4/1993. (XI. 1.) rendelete 1. § (1) bekezdése aa) alpontjának „munkanapokon (hétfő–péntek)” szövegrésze volt a vizsgálat tárgya.

<sup>607</sup> Ezen a ponton lásd: 17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998. 155.

<sup>608</sup> 8/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006. 907.



A 7/2006. (II. 22.) AB határozatban a **földbirtok-politika** érvényre juttatása volt az alkotmányossági vizsgálat központi eleme, azonban szociális szempontok is felmerültek. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a törvényben szereplő kisajátítási rendelkezés alkotmányos célja a földbirtok-politika érvényesítése volt. A földtulajdon sajátos természetű és vagyoni jellemzőit illetően korábban már állást foglalt a testület, és azt a jelen ügyben is megerősítette. Eszerint a föld – más természeti erőforrásokhoz hasonlóan – korlátozott mértékben áll rendelkezésre, nem szaporítható, és mással nem helyettesíthető, viszont a rá vonatkozó tulajdon szociális kötöttségekkel bír, amelyek szükségképpen kapcsolódnak az állaghoz, a terület mértékéhez, illetve értékéhez.<sup>609</sup> Az Alkotmánybíróság a termőföldtulajdon kapcsán elismerte, hogy közérdekű célként adott esetben alkotmányos tulajdoni korlátozáshoz vezethet a vidéki foglalkoztatáspolitikára érvényre juttatása, bár az adott ügyben a sérelmezett rendelkezést más alkotmányos indokkal alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.<sup>610</sup>

## Lakáscélú hitelek adókedvezménye

*Az Alkotmánybíróság az adókedvezményt nem tekintette szociális ellátási formának, ezért az alkotmányossága megítélésékor a szociális biztonsághoz való jog nem játszott szerepet.*

A 657/B/2005. AB határozatban a **lakáscélú hitelek adókedvezményének**<sup>611</sup> szociális aspektusa is említést nyert. Az indítványozó számos alkotmányszakasz sérelmét állította, többek között az Alkotmány 70/E. §-ába ütközőnek is tartotta, hogy a korábbi szabályozással ellentétben a 10 millió forintot meghaladó, egyéb lakáscélú felhasználásra felvett hitelek esetében nem lehetett élni adókedvezménnyel. Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábban már foglalkozott a jelen ügybeni, a lakáscélú hiteleket érintő adókedvezmény módosításának alkotmányossági kérdéseivel.<sup>612</sup> Majd az adókedvezmények terén kialakított gyakorlatát tekintette át.

<sup>609</sup> E tekintetben az elvi alapok a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban, ABH 1994. 197., találhatóak.

<sup>610</sup> 7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006. 181. Tersztyánszky Éva alkotmánybíró különvéleményében a tulajdonhoz való jog korlátozását megalapozó közérdekű célok között említette a szociális célokat a vidéki főfoglalkozás és szakszerűen folytatott mezőgazdasági tevékenység elősegítése érdekében. Vagyis a vidéki főfoglalkozás és szakszerűen folytatott mezőgazdasági tevékenység elősegítése szociális okokból is olyan közérdekű célnak tekinthető, amelynek érvényesítése hazánk viszonyai között nem korlátozta alkotmányellenesen a tulajdont szerzők tulajdonjogát. A különvélemény utalt arra is, hogy hazánkban az Európai Közösségek tagjaként figyelemmel kell lennie arra is, hogy az Európai Közösségek agrárpolitikája nemcsak gazdasági, de szociális célokat is érvényesít, és nem támogatja az olyan mezőgazdasági üzemeteket, amelyek nem jelentik a főfoglalkozás-szerűen, szakszerűen folytatott mezőgazdasági tevékenység egzisztenciális feltételét.

<sup>611</sup> A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 38. § (1) bekezdése b) pontjának „feltéve, hogy a magánszemély által a kedvezmény alapjául szolgáló lakáscélú felhasználásra felvett hitel(ek) összege a 10 millió forintot nem haladja (nem haladta) meg” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult az indítvány.

<sup>612</sup> Lásd: 937/B/2003. AB határozat, ABH 2005. 1218., amelyben a lakáscélú hitelek adókedvezmény-módosítását illetően az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmányértést.

A jelen ügyre is irányadónak tartotta, hogy az Alkotmánybíróság szerint az adójogszabályok – a köztelherviselés alkotmányos kötelezettségének érvényesítése mellett – az állami gazdaságpolitika (ezen belül az állami jövedelemszabályozás) eszközei. A közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettséggént volt meghatározva, így a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre sem volt senkinek az Alkotmányon alapuló alanyi joga. Ennek következtében valamely kedvezmény jövőbeni fenntartása sem volt szerzett jognak minősíthető, ugyanis ahogyan az adókedvezmények biztosítása, úgy a korlátozása vagy megvonása is olyan gazdaságpolitikai kérdés volt, amely a jogalkotó mérlegelésétől függően alakult, és önmagában alkotmányossági problémát nem vetett fel.<sup>613</sup>

Az indítványnak az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése sérelmét állító részét illetően az Alkotmánybíróság szintén a korábbi határozataiban kimunkált gyakorlatára épített. A szociális biztonsághoz való jog tartamát illetően fenntartotta, hogy a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimumnak tekintette, amelyet az államnak kellett biztosítania, és ami elengedhetetlen volt az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Az államnak az Alkotmányból levezetett kötelezettsége az intézményi háttér biztosítása volt, amely nem jelentett alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelemre vagy ellátásra. Ezen elvi alapokon az Alkotmánybíróság az adókedvezményt nem tekintette szociális ellátási formának, így kimondta, hogy az alkotmányossága megítélésékor a szociális biztonsághoz való jog nem játszott szerepet.<sup>614</sup>

## Kötelező egészségbiztosítás

*Az Alkotmány 17. §-ából nem volt levezethető olyan következtetés, amely szerint az államot terhelő szociális gondoskodásnak tartalma lett volna az otthoni gondozást kiváltó intézményi ápolás biztosítása.*

A 331/B/1998. AB határozatban a **kötelező egészségbiztosítás** szabályai szerepeltek az Alkotmánybíróság előtt.<sup>615</sup> Az indítványozó álláspontja szerint a megjelölt jogszabályi rendelkezések sértették az Alkotmány 17. és 18. §-át, mivel mindenkinek joga van az egészségügyi ellátásokra, azonban korlátozták az egészségügyiintézmény- és a szabad orvosválasztást, ezáltal korlátozták az egészségügyi ellátásra való jogot.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasító döntését önállóan az Alkotmány 17. §-ára vonatkozó korábbi határozataiban tett megállapításaira alapozta. Eszerint az Alkotmány 17. §-a, a rászorulókról való szociális gondoskodás alapja olyan államcél határozott meg,

<sup>613</sup> Lásd: 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280., 12/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994. 402., 361/B/1994. AB határozat, ABH 1996. 483., 9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994. 74.; a szociális biztonsághoz való jog terén pedig 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251., 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146., 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.

<sup>614</sup> 657/B/2005. AB határozat, ABH 2006. 1779.

<sup>615</sup> Az indítvány a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 23. § d), e) és h) pontja, valamint a térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról szóló 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. számú mellékletének 3–5. pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult.

amely a rászorulókról való gondoskodást tűzte ki kötelező célként a jogalkotó számára, azonban nem alapozott meg alanyi alapjogokat, így belőle a jogalkotó számára konkrét ellátási támogatási formák, jogintézmények kialakítására vonatkozó kötelezettség nem volt levezethető. Megerősítette az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány nem határozta meg a szükséges védelem és gondoskodás jogintézményeit, valamint mértékét sem. Az alkotmányi előírások megvalósítása – számos egyéb feltételtől függően – változó és folyamatos törvényhozási, kormányzati, önkormányzati és társadalmi feladatot jelentett.<sup>616</sup> Ahogyan az Alkotmány 17. §-a azt sem írta elő, hogy valamely gondoskodási formát a gazdasági helyzettől és a költségvetés teljesítőképességétől függetlenül kellett volna megőrizni. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy nem volt ellentétes az Alkotmány 17. §-ában meghatározott államméccel az a szabályozás, amely orvosszakmai, gazdaságossági, illetve finanszírozási szempontokat is figyelembe véve egyes szakellátások igénybevételét beutalóhoz kötötte. A testület szerint ugyanis orvosszakmai szempontnak volt tekinthető, hogy a betegség diagnosztizálását a háziorvos vagy más erre jogosult orvos végezze, és ezt követően irányítsa szakellátóhoz a beteget.

Összegezve álláspontját az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alkotmány 17. §-ából nem volt levezethető olyan következtetés, amely szerint az államot terhelő szociális gondoskodásnak tartalma lett volna az otthoni gondozást kiváltó intézményi ápolás biztosítása az egészségügyi ellátásra jogosultak számára.<sup>617</sup>

## Özvegyi nyugdíj

*Az özvegyi nyugdíj intézménye a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátás, amely nem azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegyiség esetére szóló ellátással.*

A 741/B/2003. AB végzéssel megszüntette az eljárást az Alkotmánybíróság, az **özvegyi nyugdíj** szabályainak<sup>618</sup> alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítvány azonban jól érzékelteti, hogy a kérdés foglalkoztatta a közvéleményt, és időről időre az Alkotmánybíróság elé került. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyre nézve is irányadónak ismerte el korábbi határozatában tett megállapításait. Eszerint az özvegyi nyugdíj intézményét a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátásnak tekintette, amely nem volt azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegyiség esetére szóló ellátással, csupán egyik lehetséges formáját jelentette. A szociális biztonsághoz való jog más – a szociális intézmények keretébe tartozó – jogintézmény útján is megvalósulhatott. Miután a korábbiakban tett megállapításaitól az Alkotmánybíróság nem látott okot eltérni, *res iudicata* címén az eljárást megszüntette.<sup>619</sup>

<sup>616</sup> Lásd például 422/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 471., 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998. 574.

<sup>617</sup> 331/B/1998. AB határozat, ABH 2006. 1093.

<sup>618</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 53. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult az indítvány.

<sup>619</sup> 741/B/2003. AB végzés, ABH 2006. 2290.

## Kamatadó

*A kamatadó nem állt alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott szociális biztonsághoz való joggal.*

A 698/B/2006. AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely a **kamatadó** emelését kifogásolta.<sup>620</sup> Az indítványozó úgy vélte, hogy a kamatadó emelése súlyosan sértette a szociális biztonságot, amelyet az Alkotmány 70/E. §-a garantált, mivel a befektetések egy része az időskorban jelentkező kiadások fedezetére szolgált, ezért jogtalannak tartotta a kamatok megadóztatását. Az Alkotmánybíróság áttekintette a vonatkozó joganyag változását, és a korábban 0%-os adókörbe vont kamat megadóztatását az adókedvezmények körébe tartozó kérdésnek tekintette. Az Alkotmánybíróság e téren kialakított gyakorlata<sup>621</sup> értelmében az adókedvezmények biztosítása, korlátozása, illetve megvonása is a jogalkotó szándékától függő gazdaságpolitikai kérdésnek tekintendő, amely alkotmányossági problémát önmagában nem vet fel. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint abból, hogy az adókedvezményre senkinek sincs Alkotmányon alapuló alanyi joga, az következett, hogy az államnak jogában állt a korábban biztosított adókedvezményeket átalakítani. Erre tekintettel a testület nem találta alkotmányellenesnek azt, hogy a tőkeszámlán nyilvántartott igazolt befektetések árfolyamnyeresége után előírt 0%-os adómértéket a jogalkotó megváltoztatta. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis nem volt alkotmányjogilag értékelhető összefüggés a sérelmezett jogszabályi rendelkezés és az Alkotmány 14. §-a szerinti öröklés joga, valamint a 70/E. §-ban megfogalmazott szociális biztonsághoz való jog között.

A testület mindezekre tekintettel arra a megállapításra jutott, hogy az Alkotmány 9. § (2) bekezdéséből, 70/A. §-ából, 70/E. §-ából vagy a 13. és 14. §-ából nem következett az, hogy a nyugdíjas magyar állampolgárok 2006. szeptember 1-jét megelőzően értékpapírokban elhelyezett megtakarításai, illetve ezek hozamai ne lettek volna adóztathatók. Ezért a kamatadó vizsgált rendelkezéseit nem tekintette ellentétesnek az Alkotmány felsorolt szakaszaiban foglaltakkal.<sup>622</sup>

<sup>620</sup> Az indítvány a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 14. §-ával módosított 65. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányult.

<sup>621</sup> Lásd: 182/B/1992. AB határozat, ABH 1992. 588.; 9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994. 74.; 28/B/2001. AB határozat, ABH 2002. 1209.; 1046/B/1999. AB határozat, ABH 2004. 1392.

<sup>622</sup> 698/B/2006. AB határozat, ABH 2007. 2019.

## Közlekedési támogatás

*A közlekedési támogatás jövedelmi viszonyokhoz kötött, szociális jellegű kedvezmény volt, amelyre senkinek sem volt az Alkotmányon alapuló alanyi joga.*

A 674/B/2003. AB határozatban a súlyos mozgáskorlátozott személyek **közlekedési kedvezményeinek**<sup>623</sup> szabályai szerepeltek az Alkotmánybíróság előtt. Az indítványozó ugyan utólagos normakontroll-eljárást kezdeményezett, azonban beadványában saját ügyét ismertette. Eszerint tömegközlekedési támogatás iránti igényét a hatóságok azzal utasították el, hogy jövedelme meghaladta a jogszabályban meghatározott összeget. Úgy vélte, a támogatást nem jövedelem, hanem rászorultság alapján kellett volna megítélni, amit szerinte csak egyéni vizsgálattal lehetett volna megállapítani. Véleménye szerint a sérelmezett rendelkezés ily módon sértette az Alkotmány több szakaszát, többek között a 17. §, a 70/D. § és a 70/E. § sérelmét állította.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábban már vizsgálta<sup>624</sup> a jelen ügyben is sérelmezett rendelkezést, azonban *res iudicatát* nem állapított meg, mivel az újabb ügyben a közlekedési támogatás jövedelemhatárhoz kapcsolódó feltételeinek alkotmányosságát kellett vizsgálnia.

Az érdemi vizsgálat során a testület az Alkotmány 17. §-a, 70/E. § (1) bekezdése, valamint az emberi méltósághoz való jog [Alkotmány 54. § (1) bekezdése] sérelmére vonatkozó indítványozói kifogásokat összefüggéseikre tekintettel együtt vizsgálta. Az indítványozó szerint ugyanis az Alkotmány kötelezővé tette a rászorultak támogatását, így a közlekedési támogatást nem lehetett volna jövedelmi viszonyokhoz kötni, hanem alanyi jogon kellett volna biztosítani. Ráadásul szerinte az emberi méltóságot sértette, hogy az egyébként is alacsony támogatást az addig támogatásban részesülő személyek jövedelmi viszonyai alapján megvonták.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megerősítette, hogy az Alkotmány 17. §-a államcélként fogalmazta meg a rászorulókról való gondoskodást, amelynek megvalósítása érdekében a törvényalkotó a szociális gondoskodási feladatának különböző jogintézményeket hozhatott létre. Azonban ez senki számára sem teremtett alkotmányos jogot meghatározott támogatási formákra, jogintézmények létrehozására vagy fenntartására. Rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy mivel államcélról volt szó, azt az Alkotmány más szabályai, így különösen a 70/E. §-a konkretizálta. Ami a szociális biztonsághoz való jogot illeti, az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott annak tartalmi elemeivel,<sup>625</sup> és korábbi határozataiban tett megállapításai a jelen ügyben is alapul szolgáltak. Erre is

<sup>623</sup> Az indítványozó a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendeletet kifogásolta.

<sup>624</sup> Lásd: 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997. 773., amelyben a most is kifogásolt szabályozást illetően nem állapítottak meg alkotmányellenesnek minősülő diszkriminációt.

<sup>625</sup> Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát alátámasztandó és azt követve az alábbi határozatokat használta fel az ügy érdemi elbírálásakor: 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998. 574.; 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.; 45/1995. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991. 206.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.; 179/D/1999. AB határozat, ABH 2001. 1058.

tekintettel leszögezte a testület, hogy a közlekedési támogatást a mozgáskorlátozottak közlekedési többletkiadásainak mérséklésére szolgáló juttatásnak tekintette. Ezzel az érintettek esélyegyenlőségét kívánta a jogalkotó elősegíteni, a kedvezmények az objektív hátrányok mérséklését célozták. A jogalkotó tehát végső soron pozitív diszkriminációt alkalmazott.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a közlekedési támogatás szociális alapú igénybevételeből nem következett, hogy e feltétel előírása a szociális biztonság és a vele szoros összefüggésben álló emberi méltóság jogát sértette volna. A szociális biztonságot és ezzel összefüggésben az emberi méltóság jogát ugyanis a szociális ellátások összességének kellett garantálnia. Az állam a szociális ellátórendszer keretében számtalan ellátási forma működtetésével tehetett eleget az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségének, ezért az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a sérelmezett rendelkezés nem sértette az Alkotmány 17. §-át, 54. § (1) bekezdését, valamint a 70/E. § (1) bekezdését sem.

A testület kitért továbbá arra is, hogy mivel a közlekedési támogatás jövedelmi viszonyokhoz kötött, szociális jellegű kedvezmény volt, amelyre senkinek sem volt az Alkotmányon alapuló alanyi joga, az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében megfogalmazott, az alapjogok védelmére vonatkozó rendelkezése és a sérelmezett jogszabályi előírás között alkotmányosan értékelhető összefüggés nem állt fenn, így az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben elutasította.<sup>626</sup>

## Kommunális adó

*Az Alkotmány 70/E. § rendelkezéséből nem következett, hogy a kötelező közszolgáltatásért fizetendő díjak megállapításakor automatikusan a mentességről is rendelkezni kellett volna.*

A 255/B/2005. AB határozatban a **helyi adókkal (kommunális adó)** kapcsolatos kedvezmények<sup>627</sup> egyikének alkotmányossága kapcsán kellett a testületnek állást foglalnia. Az indítványozó az önkormányzati rendeletet az Alkotmány 70/E. §-ába ütközőnek vélte, mivel az csak a mindenkori öregségnyugdíj-minimum kétszeresét el nem érő nyugdíj esetén adott mentességet a szemétdíjfizetés alól. Véleménye szerint a nyugdíj összegéhez viszonyított kedvezmény nem kellőképpen fejezte ki a nyugdíjasok anyagi helyzetét. A testület rámutatott, hogy a sérelmezett önkormányzati előírás a díjfizetés mértékének megállapításakor a törvényben<sup>628</sup> foglalt rendelkezésekkel összhangban a kibocsátott hulladék mennyiségéhez igazodóan állapította meg a települési szilárdhulladék kezelési díját. Az Alkotmánybíróság ezért arra a megállapításra jutott, hogy az Alkotmány 70/E. §-ának rendelkezéséből nem következett a kötelező közszolgáltatásért fizetendő díjak megállapításakor automatikusan a mentesség megállapításának kötelezettsége. Így az Alkotmánybíróság a díjfizetési

<sup>626</sup> 674/B/2003. AB határozat, ABH 2007. 2396.

<sup>627</sup> Balatonfenyves Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi hulladékkezelési közszolgáltatás rendjéről, a településtisztaság egyes kérdéseiről és a közszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 20/2002. (XII. 27.) számú rendelete 5. § (1) és (4) bekezdése, 6. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte az indítványozó.

<sup>628</sup> A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) 25. § (1) bekezdésében rögzítették.

kötelezettségre vonatkozó szabályozás alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.<sup>629</sup>

## Önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak

*Az indítványozó az alkotmányellenes mulasztás megállapítását az Alkotmány 70/D. és 70/E. §-ára alapítva, a bennük foglaltakat alkotmányos alapjognak tekintve kérte.*

Az 1001/E/1999. AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely az **önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról** szóló szabályozást tartotta hiányosnak.<sup>630</sup> A beadvány mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányult, mivel az indítványozó szerint a jogalkotó nem rendezte megnyugtatóan a pénztárak jogi helyzetét.

Az Alkotmánybíróság utalt az Alkotmány 70/E. §-ában foglaltakkal kapcsolatban korábban kialakított álláspontjára,<sup>631</sup> és megerősítette, hogy az állampolgároknak a megélhetéshez szükséges ellátásra való jogát kell érteni alatta, azonban e rendelkezésekből csupán az állam intézményfenntartási kötelezettsége származott, az Alkotmány e rendszerek működésére vonatkozó alapvető elveket és szempontokat nem határozott meg. Az indítványozó az alkotmányellenes mulasztás megállapítását az Alkotmány 70/D. és 70/E. §-ára alapítva, a bennük foglaltakat alkotmányos alapjognak tekintve kérte. Azonban a beadvány sem jelölte meg, hogy miként eredményezheti ezen „alkotmányos jogok” sérelmét az általa említett jogszabályi garanciák hiánya. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az indítványt elutasította, így az alkotmányos jogi státusz tekintetében az indítványozói szóhasználat beidézésén túl sajnos további – érdeminek tekinthető – utalás nem történt.<sup>632</sup>

## Tartásdíj

*A tartásdíj támadott szabályai és az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem volt megállapítható.*

A 972/B/2000. AB határozatban a **tartásdíj** szabályainak<sup>633</sup> alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az indítványozók közösen előterjesztett beadványukban azt sérelmezték, hogy a bíróság létminimum alatt élő emberektől vont el jövedelmet, ezzel a kötelezetti család tagjainak szociális biztonsághoz való joga is sérült. Az érdemi vizsgálatot megelőzően az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábban már vizsgálta a tartásdíj

<sup>629</sup> 255/B/2005. AB határozat, ABH 2007. 2495.

<sup>630</sup> Az indítványozó az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvényt, valamint a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvényt kifogásolta.

<sup>631</sup> Ezúttal a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatot, ABH 1993. 196., valamint a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatot, ABH 2000. 329., említette meg a határozat.

<sup>632</sup> 1001/E/1999. AB határozat, ABH 2007. 1231.

<sup>633</sup> A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) 69/C. § (1) bekezdését támadta az indítványozó.

szabályait.<sup>634</sup> Azonban a jelen ügyben az indítványozók más alkotmányossági szempontok alapján kezdeményezték az eljárást, ezért az Alkotmánybíróság nem állapított meg *res iudicatát*. Mivel a jelen ügyben az indítványozók a kötelezetti oldalon felmerülő szociális biztonság problémáját vetették fel, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésére vonatkozó gyakorlatának áttekintését<sup>635</sup> követően azt emelte ki, hogy az államnak az állampolgárok megélhetéséhez szükséges ellátás biztosítására vonatkozó kötelezettsége csak a társadalombiztosítási és a szociális intézményrendszer működtetésére vonatkoztatható, így a Csjt. támadott rendelkezése és az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem volt megállapítható.<sup>636</sup>

### Tizenharmadik havi nyugdíj

*A nyugdíjasok anyagi támogatását jelentő többletjuttatás jogintézménye önmagában nem alkotmányossági kérdés.*

Az 1142/B/2004. AB határozatban a **tizenharmadik havi nyugdíj** jogi státuszának alkotmányossági megítélése szerepelt.<sup>637</sup> Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az indítványozó azért tartotta alkotmányellenesnek a tizenharmadik havi nyugdíj intézményét, mert úgy vélte, hogy egy „állami/kormányzati/párt-” ajándék az állami nyugdíjrendszerben lévők számára, és hátrányosan érinti a magánnyugdíj rendszerében vagy azon kívül esőket. Mivel szerinte nem volt pénzügyi fedezete, „választásiötlet-szerű” volt, ezáltal sértette a jogbiztonságot, valamint „túlment az Alkotmány 70/E. szakaszában leírt »megélhetéshez szükséges ellátás« szintjén.” Az indítványozó szerint az ajándékozásnak – mint polgári jogi kategóriának – a közjogban való, ilyen mértékű megjelenítése alapjaiban sértette a jogállamiságot.

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a törvényhozó az új jogintézménnyel a társadalombiztosítás rendszerében folyósítandó olyan juttatást vezetett be,<sup>638</sup> amely a nyugdíjasokat a havi rendszerességgel folyósított nyugellátáson felül, nyugellátásuk mértékéhez igazodóan illette meg. A jogosultságot főszabályként a nyugdíjas státuszának a törvény által meghatározott időpontban való fennállása alapozta meg.

Az indítvány érdemi elbírálása során az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a támadott rendelkezések sértették-e az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz

<sup>634</sup> A 995/B/1990. AB határozatban (ABH 1993. 515.) az Alkotmány 66., 67. és 70/A. §-ával összefüggésben vizsgálta a testület a tartásdíj szabályait.

<sup>635</sup> Itt a 26/1993. (IV. 29.) AB határozat (ABH 1993. 196.) adta az elvi alapot.

<sup>636</sup> 972/B/2000. AB határozat, ABH 2007. 1307.

<sup>637</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 6/A. §-a, valamint az Sztv. 4. § (1) bekezdés a) pont 4. alpontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult az indítvány, amelyet elutasított a testület.

<sup>638</sup> A Tny. 6/A. §-át az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvény 65. §-a iktatta a Tny.-be.



való jogot. A testület az e téren kialakított alkotmánybíróági gyakorlatot áttekintve<sup>639</sup> a jelen ügyre nézve is irányadónak tartotta, hogy az intézményrendszerek működésére vonatkozó alapvető elveket és szempontokat nem határozta meg az Alkotmány, így abból nem következett, hogy az államnak a nyugdíjasok ellátását kizárólag a társadalombiztosítás útján és biztosítási rendszerben kellett volna megvalósítania.

Az indítványozó azzal indokolta az Alkotmány 70/E. §-ának sérelmét, hogy a tizenharmadik havi nyugdíj bevezetésének nem volt alkotmányos alapja, ezért túlmént azon a szinten, amelyet a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jog biztosítása megkívánt.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a tizenharmadik havi nyugdíj 2003-tól való fokozatos bevezetése a kormány jóléti programjának részeként jelent meg. Elismerte a testület, hogy a tizenharmadik havi nyugdíjra való jogosultság valóban nem következett az Alkotmány 70/E. §-ából és az Alkotmány más rendelkezéseiből sem. Azonban a vizsgált jogintézmény bevezetésével a törvényhozó nem új nyugellátási formát hozott létre, hanem egy olyan, a nyugdíjasoknak szóló további juttatást, amelynek célja nem a megélhetéshez szükséges ellátás biztosítása volt. A nyugdíjasok anyagi támogatását jelentő többletjuttatást biztosító jogintézmény bevezetése önmagában nem minősült alkotmányossági kérdésnek, így a törvényhozót – az Alkotmány rendelkezéseinek tiszteletben tartásával – széles körű mérlegelési jog illette meg. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés nem állt összefüggésben, következésképp ellentétben sem az Alkotmány 70/E. §-ával, ezért a testület az indítványt elutasította.<sup>640</sup>

## A szociális ellátások együtt folyósítása

*Amennyiben a törvényalkotó a rendszeres szociális járadékot nem sorolta fel a nyugellátások között, azt a végrehajtási rendelet sem tehetné volna meg.*

A 22/2007. (IV. 5.) AB határozatban a **szociális ellátások együtt folyósításának** szabályait<sup>641</sup> vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az alapul szolgáló ügyben a panaszos rendszeres szociális járadékban részesült, majd özvegyi nyugdíjra is jogosulttá vált, azonban a jogosult választása szerint csak az egyik ellátás volt folyósítható. Az indítványozó szerint ez sértette az Alkotmány 37. § (3) bekezdését, mert felhatalmazás nélkül túlterjeszkedett a vonatkozó törvény kettős nyugellátás tilalmát szabályozó kógens és taxatív rendelkezésein, mivel az a rendszeres szociális járadékot nem sorolta fel a nyugellátások között. Értelemszerűen a végrehajtásra kiadott jogszabály sem sorolhatta volna ebbe a körbe. Sértette az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglalt, az özvegyisége esetére biztosított jogát is. Az Alkotmánybíróság eljárása során elsőként a formai (a jogforrási hierarchiát

<sup>639</sup> Ez esetben a 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146., a 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 546., a 659/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 537., az 1049/D/1999. AB határozat, ABH 2006. 1264., a 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.

<sup>640</sup> 1142/B/2004. AB határozat, ABH 2007. 1794.

<sup>641</sup> A megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM–PM együttes rendeletnek az e rendelet módosításáról szóló 20/1993. (XI. 17.) NM–PM együttes rendelet 7. § (2) bekezdésével megállapított, 1997. december 31-éig hatályban volt 22. § (4) bekezdése volt az alkotmányjogi panasz eljárás tárgya.

érintő) alkotmányellenességre vonatkozó kifogást vizsgálta, és ennek eredményeként arra a megállapításra jutott, hogy a jogalkotó a sérelmezett rendelkezés megalkotása során a rendszeres szociális járadék mellett szabályozás alá vonta (feltételhez kötötte) az özvegyi nyugdíj folyósítását is. Az özvegyi nyugdíjra való jogosultság feltételrendszerének szabályozására azonban a jogalkotó – a végrehajtási rendelet szintjén – nem rendelkezett felhatalmazással.<sup>642</sup>

## Rendszeres szociális segély

*Az aktív korú nem foglalkoztatott személyek számára járó rendszeres szociális segély minimális összege a szociális ellátások rendszerében vizsgálendő.*

A 28/2007. (V. 17.) AB végzést kortörténeti érdekességként kell megemlíteni. Ahogy már a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatnál utaltunk rá, ebben a döntésében az Alkotmánybíróság a **rendszeres szociális segély** minimális összege tárgyában felfüggesztette az eljárást<sup>643</sup> azzal az indokolással, hogy a törvényalkotás előkészítésében közreműködő szervektől várt vizsgálati eredmények figyelembevételével dönthesse el: az aktív korú nem foglalkoztatott személyek számára az Sztv. szerint járó rendszeres szociális segély minimális összege a szociális ellátások rendszerében az egyéb juttatásokkal együtt biztosítja-e az alkotmányos követelménynek megfelelően az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlen megélhetési minimumot.<sup>644</sup> Tíz évvel az indítvány benyújtását követően az Alkotmánybíróság az időközben bekövetkezett jogszabályváltozásra tekintettel – az Sztv. szabályozási rendszerét és a benne biztosított ellátásokat, valamint azok egymáshoz való viszonyát áttekintve, ám az összecszerűsége nem érintve – a felfüggesztett eljárást megszüntette.<sup>645</sup>

## Öregségi nyugdíj összege

*A társadalombiztosítás a folyósított nyugdíjakat nem az ugyanazon személyek által korábban, aktív korokban teljesített befizetésekből fedezte.*

<sup>642</sup> 22/2007. (IV. 5.) AB határozat, ABH 2007. 928.

<sup>643</sup> Az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában utólagos normakontroll keretében alkotmányossági vizsgálatot folytatott az Sztv. 37/A. § (2) bekezdés b) pontja és 37/C. § (1) bekezdése tekintetében. Az akkori határozat rendelkező részében alkotmányos követelményt határozott meg, amely szerint az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonságához való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazta, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. [Lásd részletesebben a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatról szóló részt.]

<sup>644</sup> Az ügy háttérében az időről időre feltűnő szociális létminimum meghatározására törekvés állhatott. [Néhány hónappal később az 1046/B/2004. AB határozatban (ABH 2007. 1761.) már nem volt ennyire önmegtartóztató a testület.]

<sup>645</sup> 28/2007. (V. 17.) AB végzés, ABH 2007. 1031.

Az 1193/B/2004. AB határozatban az **öregségi nyugdíj összegének** megállapítására vonatkozó szabályozást<sup>646</sup> vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabályozás azzal, hogy az öregségi nyugdíj összegét a járulékfizetés teljes időszaka helyett csak az 1988. január 1-jétől a nyugdíj megállapításának kezdő napjáig befizetett összegek után rendelte számítani, alkotmányellenes volt. Az indítványozó az alkotmányellenesség indokaként előadta, hogy bár korábban az átlagnál jóval nagyobb mértékű nyugdíjjárulékbefizetést teljesített, a Tny. által meghatározott időszakban – rajta kívül álló okok miatt – csak minimálbére volt, így nyugdíját nagyon alacsony összegben állapították meg.

Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata során irányadónak tekintette és a jelen ügyben is felhasználta a társadalombiztosítási rendszer és ezen belül a nyugdíj alkotmányossági vizsgálata során tett korábbi megállapításait.<sup>647</sup> Ezek közül különösen a vegyes rendszerű biztosítást emelte ki, amelynek tartalma nem kizárólag az ellenszolgáltatásért szerzett jogosultságot jelentette, azaz nem tisztán piaci mechanizmusok alapján működtetett újraelosztást valósított meg. Kitért a testület úgynevezett felosztó-kirovó rendszer azon lényegi elemére is, hogy a mindenkori befolyt járulékokból történt a nyugdíjak teljesítése, és ezen a ponton egy viszonylag ritkán idézett korai határozatában foglaltakat is beemelte a jelen ügy indokolásába. Eszerint a társadalombiztosítás a folyósított nyugdíjakat nem az ugyanazon személyek által korábban, aktív korukban teljesített befizetésekből fedezte, hanem az aktívak befizetéseit utalta tovább a nyugdíjasoknak. Megállapította továbbá azt is, hogy mivel a társadalombiztosításban a biztosítási elem, azaz a vásárolt jog elve és a szolidaritás elve egyaránt szerepel, a társadalombiztosítás alkotmányossága nem ítélt meg önmagában a fizetett járulék és az ellenszolgáltatás közötti mennyiségi viszony alapján. Önmagában a járulékfizetésből ezért – szemben az indítványozói felfogással – senkinek nem keletkezett alkotmányosan védendő várománya arra, hogy a nyugdíja megállapítása során a járulékfizetés teljes időszakában elért kereset, jövedelem a nyugdíjalapba beszámítást nyerjen.

Az indítványozó egyébként az alacsony összegű öregségi nyugdíját az élethez való joggal is ellentétesnek tartotta. Az Alkotmánybíróság azonban e tekintetben az alkotmányossági összefüggés hiányát állapította meg. Hangsúlyozta ugyanakkor a testület, hogy az emberi lét alapvető feltételeiről való gondoskodás, az állampolgárok megélhetéshez szükséges ellátásának biztosítása az Alkotmány 70/E. §-ából eredő állami kötelezettség, és megerősítette, hogy ez a szociális biztonsághoz való jog érvényesülése érdekében a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum biztosítását jelentette, amely nélkülözhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.<sup>648</sup>

<sup>646</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 13. § (1) bekezdése, valamint a 22. § (1)–(5) bekezdései képezték az alkotmányossági vizsgálat tárgyát.

<sup>647</sup> Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát bemutató határozatok: 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 990/B/1991. AB határozat, ABH 1996. 375.; 1453/D/1995. AB határozat, ABH 1996. 738.; 277/B/1997. AB határozat, ABH 1997. 740.; 625/B/2001. AB határozat, ABH 2003. 1401.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 203.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 260.; 38/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996. 126.; 18/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001. 600.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251. A ritkán idézett korai határozat pedig az 1357/J/1991. AB határozat, ABH 1992. 491., 492.

<sup>648</sup> 1193/B/2004. AB határozat, ABH 2007. 1813.

## A táppénzellátás

*A járulékfizetés nélküli táppénzszolgáltatás időtartamát a jogalkotó – az Alkotmány keretei között – szabadon határozhatta meg.*

A **táppénzellátás** volt a tárgya a 93/B/2004. AB határozatnak. A táppénz főszabályként a keresőképtelenség tartamára járt, legfeljebb azonban a biztosítási jogviszony fennállásának időtartama alatt egy éven át, illetve a biztosítási jogviszony megszűnését követően 90 napon keresztül. Az indítványozó ezt a szabályozást sérelmezte, mivel szerinte ez a rendelkezés többek között az Alkotmány 17. §-át, 70/A. § (1) bekezdését, 70/D. § (1) bekezdését, valamint 70/E. §-át sértette. Az indítványozó későbbi indítványkiegészítésében a szerzett jog sérelmét is állította, valamint ellentétesnek vélte a szabályozást az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével is, mert szerinte várományt hiúsított meg.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is együtt végezte el az Alkotmány 17. §-a és 70/E. §-a tekintetében a kifogásolt rendelkezés vizsgálatát.<sup>649</sup> Utalt rá, hogy több határozatában is foglalkozott már a szociális biztonsághoz való jog kérdésével,<sup>650</sup> és azokra is figyelemmel úgy ítélte meg, hogy a kifogásolt rendelkezés, amely a biztosítási jogviszony megszűnését követően 45 napon át biztosította keresőképtelenség esetén a táppénzellátást, nem sértette az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott, betegség esetén a megélhetéshez szükséges ellátásra való jogot. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis az Alkotmány 70/E. §-ából nem következett a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy a biztosítási jogviszony megszűnése után – további járulékfizetés nélkül – hosszabb időn át táppénz formájában biztosítson ellátást a keresőképtelen rászorultaknak. Fentiekből következően a sérelmezett rendelkezés az Alkotmány 17. §-át, valamint 70/E. §-át nem sértette, ezért az indítványt e vonatkozásban elutasította.

Konkrétan a táppénz intézményének alkotmányosságát is vizsgálta korábban a testület.<sup>651</sup> Az Alkotmánybíróság a táppénzt a társadalombiztosítás vegyes – biztosítási és szolidaritási – rendszerén belüli, jellemzően vásárolt jognak tekintette. Rámutatott a testület, hogy a törvény a táppénzjogosultságot biztosítási jogviszonyhoz kötötte, vagyis a táppénz folyósításával szemben a jogosult saját anyagi szolgáltatása állt. A táppénz tehát járulék fejében járó szolgáltatás volt. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy a társadalombiztosítási rendszer működőképessége és fenntartása az állam mögöttes helytállásának (gazdasági helyzetének) megnehezülése esetén a tulajdon alkotmányos korlátozását megalapozó közérdeknek fogadható el. Elismerte a testület, hogy a passzív táppénz mértékét a jogalkotó több alkalommal is csökkentette arra hivatkozással, hogy megnövekedett a biztosítással járó jogviszony megszűnését követő, úgynevezett passzív táppénz igénybevétele, ami súlyosan

<sup>649</sup> Lásd: 510/B/1991. AB határozat, 1994. 510.; 3/D/1998. AB határozat, ABH 1999. 642.; 728/B/1998. AB határozat, ABH 2005. 805.

<sup>650</sup> 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 1146.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.; 514/B/2000. AB határozat, ABH 2005. 907.

<sup>651</sup> Lásd: 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 260., 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991. 35., a szerzett jogok megváltoztathatóságát illetően pedig 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995. 801., 802.

megterhelte az Egészségbiztosítási Alap egyenlegét, és e nagymértékű táppénzkiadás-növekedés mérséklése tette szükségessé a passzív táppénz időtartamának korlátozását.

Ezeket a szempontokat is figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy alkotmányosan indokolt volt a biztosítási jogviszony megszűnését követő táppénzfolyósítás időtartamának csökkentése. A csökkentés arányának, valamint a méltányosság lehetőségének is szerepet adva a testület azt állapította meg, hogy a sérelmezett rendelkezés az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének rendelkezését sem sértette, ezért az indítványt e részében is elutasította.

Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta felidézni, hogy az alkotmányos védelmet élvező szerzett jogok csak a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogszabályok tekintetében értelmezhetők, illetve azokra a jogszabályi ígérvényekre és várományokra vonatkoztathatók, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsolt össze. Éppen ezért a jogszabályok hátrányos megváltoztatását csak akkor tekintette ellentétesnek a szerzett jogok alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyokban idézett elő az érintetteknek nézve kedvezőtlen változást.<sup>652</sup>

## Egészségbiztosítási ellátás

*Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján nem eredményezett hátrányos megkülönböztetést az, ha egy jogszabályi rendelkezés egy egészségbiztosítási pénzbeli ellátást olyan speciális helyzetben lévő személyek számára is biztosított, akik egyébként erre az ellátásra nem lettek volna jogosultak.*

A 414/B/2005. AB határozatban a **vállalkozók egészségbiztosítási ellátásaival** foglalkozott az Alkotmánybíróság.<sup>653</sup> Az indítványozó álláspontja szerint a sérelmezett rendelkezés hátrányosan különböztette meg a vállalkozókat, akik bármennyi jövedelem után adóztak, csak minimálbér szerinti ellátást kaphattak. A jelen ügyben az indítványozó konkrétan azt kifogásolta, hogy amíg a munkavállalók terhességi-gyermekágyi segélyét a minimálbér kétszeresének figyelembevételével, addig az egyéni és társas vállalkozókét a minimálbér alapján kellett megállapítani. Az Alkotmánybíróság áttekintette a vonatkozó szabályozást, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vizsgált rendelkezés – tekintettel a kapcsolódó törvényi szabályozás tartalmára is – nem eredményezett hátrányos megkülönböztetést, sőt éppen ellenkezőleg: egészségbiztosítási pénzbeli ellátást biztosított olyan speciális helyzetben lévő személyek számára is, akik egyébként erre az ellátásra nem lettek volna jogosultak. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány sérelmét nem állapította meg, és az indítványt elutasította.<sup>654</sup>

<sup>652</sup> 93/B/2004. AB határozat, ABH 2007. 1591.

<sup>653</sup> Az indítvány a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 26. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult.

<sup>654</sup> 414/B/2005. AB határozat, ABH 2007. 2521.

## Előrehozott öregségi nyugdíj

*Nem alkotmányellenes önmagában az, ha az indítványozó nyugdíjigénye megnyíltát megelőzően hatályban volt nyugdíjszámítási szabályok alkalmazása esetén számára magasabb összegű nyugdíjat állapítottak volna meg.*

Az **előrehozott öregségi nyugdíj** volt a tárgya az 1125/D/2004. AB határozatnak,<sup>655</sup> amelyben az indítványozó azt sérelmezte, hogy a nyugdíj kiszámításánál kizárták a korábbi, rugalmasabb szabályozás alkalmazását. Így az igénye elbírálásakor hatályos szabályok számára alacsonyabb összegű nyugdíj megállapítását eredményezték. Konkrétan nem tették lehetővé, hogy súlyosan beteg hozzátartozója ápolása miatt igénybe vett fizetés nélküli szabadsága, majd három éven át folyósított ápolási díj helyett korábbi, magasabb jövedelmét vegyék a nyugdíj összegének alapjául. Álláspontja szerint ez sértette az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdését, továbbá ellentétes volt az Alkotmány 17. §-ával, a 70/B. § (3) bekezdésével és a 70/E. § (1) és (2) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy az Alkotmány 17. §-ában foglalt szociális intézkedéseket a 70/E. § előírásaival egyetemben vizsgálándóknak tartotta, a szociális biztonsághoz való jog terén pedig szintén a korábban kialakított gyakorlatára építette álláspontját.<sup>656</sup> A testület felidézte a jövedelmeknek a nyugdíj-megállapítás során való figyelembevételét vizsgáló korábbi döntéseit,<sup>657</sup> és a bennük foglaltakat a jelen ügy elbírálásakor is irányadónak tartotta, ezért nem állapította meg az Alkotmány 17. §-ának és 70/E. §-ának sérelmét pusztán azon az alapon, hogy az indítványozó nyugdíjigénye megnyíltát megelőzően hatályban volt nyugdíjszámítási szabályok alkalmazása esetén számára magasabb összegű nyugdíjat állapítottak volna meg.<sup>658</sup>

## Egészségügyi hozzájárulás

*A kötelező biztosítás alapján vált teljessé az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének állampolgári jogon való garantálása.*

A 197/B/2002. AB határozatban az **egészségügyi hozzájárulás** szabályaival foglalkozott az Alkotmánybíróság.

<sup>655</sup> Az indítványozó a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 22. §-a alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezte.

<sup>656</sup> Lásd: 3/D/1998. AB határozat, ABH 1999. 642.; 682/B/1999. AB határozat, ABH 2002. 1044.; 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004. 1589.

Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.; 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991. 206. 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.

<sup>657</sup> A 63/1993. (XII. 2.) AB határozatban (ABH 1993. 369.) más jogszabályi környezetben vizsgálta a testület a nyugdíj megállapításakor figyelembe vehető jövedelem szabályait, de nem ítélte az Alkotmány 70/E. §-ába ütközőnek a sérelmezett szabályozást, a 953/B/1998. AB határozatában (ABH 2002. 867.) pedig a regresszív számítási módot illetően állapította meg, hogy nem sértette az Alkotmányt.

<sup>658</sup> 1125/D/2004. AB határozat, ABH 2007. 1775. A határozat kelte: 2007. 06. 11.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 17. és 70/A. §-át is sértette az a szabályozás,<sup>659</sup> amely szerinte a minimális vagyonnal rendelkező, de jövedelem nélküli, **gyakran hajléktalan** személyeket is arra kötelezte, hogy havonta a minimálbér összegéhez igazodó egészségügyi hozzájárulást fizessenek. Ez a rendelkezés álláspontja szerint azért sértette az Alkotmány 17. §-át, mivel az állam nem gondoskodott minden jövedelem nélküli, kevés vagyonnal rendelkező állampolgáráról. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését pedig azért sértette véleménye szerint, mert azonos jövedelmi és vagyoni helyzetű állampolgárok között diszkriminált, amikor egyes jövedelemmel nem rendelkező állampolgárokat mentesített az egészségügyi hozzájárulás fizetésének kötelezettsége alól.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően az érintett joganyagot a jogalkotó módosította, és e változásokat áttekintve vont le az Alkotmány 17. §-a tekintetében az alkotmányossági következtetéseit. Elsőként leszögezte, hogy az Alkotmány 17. §-a az állam számára keletkeztetett kötelezettséget arra vonatkozóan, hogy a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodjon. Ezzel általános állami célt fogalmazott meg, amelynek konkretizálását, tartalmának meghatározását az Alkotmány 70/E. §-a adta meg. Ezért a 17. § önmagában nem, csak az Alkotmány 70/E. §-ával együtt volt értelmezhető – annak mintegy preambulmaként jelent meg. Kifejtette továbbá a testület, hogy az Alkotmány 17. §-a az állampolgárok védelmét és a róluk való gondoskodást kötelezővé tette ugyan, a védelem és a gondoskodás jogintézményeit és mértékét részletesen nem határozta meg. Az alkotmányi előírások megvalósítása pedig folyamatos törvényhozási, jogalkalmazási, önkormányzati és társadalmi feladatot jelentett.<sup>660</sup> Az Alkotmány 17. §-ában megfogalmazott „kiterjedt gondoskodás” csak az életviszonyok minél szélesebb körét lefedő intézkedések megteremtésének kötelezettségét jelentette, a minimumon túlmutató szociális intézkedések minőségére nem vonatkozott. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kötelező biztosítás alapján vált teljessé az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének állampolgári jogon való garantálása, és ezt a megoldást nem tekintette sem az Alkotmány 17. §-ával, sem pedig 70/E. §-ával ellentétesnek.<sup>661</sup>

## Szociális ellátások

*Az Alkotmány 70/E. §-ának személyi hatályát nemzetközi szerződés nem módosíthatta.*

A 380/B/2004. AB határozatban a **szociális ellátások** bilaterális egyezményen alapuló szabályait vizsgálta az Alkotmánybíróság.<sup>662</sup> Az indítványozó azt sérelmezte, hogy kétoldalú

<sup>659</sup> A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 39. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult az indítvány.

<sup>660</sup> Ezen okfejtését az Alkotmánybíróság az 1588/B/1991. AB határozatra (ABH 1994. 510.) és a 652/G/1994. AB határozatra (ABH 1998. 574.) alapozta.

<sup>661</sup> 197/B/2002. AB határozat, ABH 2007. 389.

<sup>662</sup> A Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 7/1964. (VIII. 30.) MűM rendelet 6. § (1) bekezdése volt az alkotmányossági vizsgálat konkrét tárgya.

egyezmény végrehajtása tárgyában kiadott rendelkezés értelmében az illetékes magyar nyugdíjmegállapító szerv akkor volt köteles a másik szerződő fél állampolgára részére nyugdíjat megállapítani és folyósítani, ha a nyugellátásra jogosult személy állandó lakhelye Magyarországon volt. Az indítványozó szerint a nyugdíjra jogosult külföldi állampolgár a Magyarországra áttelepülése után csak hosszadalmas közigazgatási procedúrát követően szerezhetett jogosultságot a nyugdíj igénylésére, ami viszont hosszú időn keresztül megfosztotta a nyugellátástól. Ez álláspontja szerint sértette többek között az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jogot a megélhetéshez szükséges mértékű ellátáshoz való jogként értelmezte.<sup>663</sup> Az Alkotmány 70/E. §-a tehát az állam ellátási kötelezettségét jelentette, amely ugyanezen alkotmányi rendelkezés értelmében a magyar állampolgárokkal szemben állt fenn. Ezt maga az indítványozó is elismerte, de úgy érvelt, hogy az egyezmény 2. cikkében foglaltak értelmében a szerződő feleknek egymás állampolgárait a saját állampolgáraikkal teljesen azonos elbánásban kellett részesíteniük. Az Alkotmánybíróság viszont azt állapította meg, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsággal összefüggő ellátásokra való jogosultság a magyar állampolgárság meglétéhez van kötve. Ez nem zárta ki ugyan, hogy nem magyar állampolgárok is részesülhessenek ilyen jellegű ellátásokban, de az erre való kötelezettséget elsősorban törvények és nemzetközi szerződések írhattak elő, amelyek viszont nem módosíthatták az Alkotmány 70/E. §-ának tartalmát. Azaz különösen nem módosíthatták a személyi hatályát, és nem alapozhatták meg annak kiterjesztő értelmezését.

Miután a vizsgált jogszabály esetében a nyugellátásra való jogosultságot az egyezmény keletkeztette, a személyi hatálya kívül esett az Alkotmány 70/E. §-a szerinti jogosultság személyi körén. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy a sérelmezett rendelkezés és az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jog között nem volt alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.<sup>664</sup>

## Intézményi térítési díj

*Az öregségi nyugdíj legkisebb összegének kétszerese – mint szociális jellegű ellátásokra és támogatásokra jogosító jövedelemhatár – alatti jövedelem a megélhetést már veszélyeztető helyzet.*

Az 1046/B/2004. AB határozatban az **intézményi térítési díj** szabályait vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az alapul szolgáló ügyben a felperes fia önkormányzati intézményben volt gondozott, rokkantsági járadékban részesült, azonban rokkantsági járadéka nem fedezte az intézményi térítési díjat. A nyugdíjas felperest az önkormányzat határozatával kötelezte a térítési díj különbözetének megfizetésére, ő azonban alacsony nyugdíja, gyógyszerköltségei és egyéb, önhibáján kívüli anyagi okok miatt nem tudta azt megfizetni. A közigazgatási

<sup>663</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatának bemutatására a következő határozatokat hívta fel: 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001. 478.; 731/E/2001. AB határozat, ABH 2004. 1556.

<sup>664</sup> 380/B/2004. AB határozat, ABH 2007. 2438.



határozat bírósági felülvizsgálata során az eljáró bíróság úgy vélte, hogy a perben alkalmazandó törvényi előírás<sup>665</sup> nem volt tekintettel a tartásra köteles személy egyéb – adott esetben önhibáján kívüli – kiadásaira, ami a tartásra köteles személy megélhetését közvetlenül veszélyeztette. Ezért álláspontja szerint a sérelmezett törvényi előírás szemben állt az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt emberi méltósághoz való joggal, az Alkotmány 70/E. §-ába foglalt szociális biztonsághoz való joggal, illetve e jogok értelmezése kapcsán az Alkotmánybíróság által megállapított megélhetési minimum biztosításának állami kötelezettségével.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatát alapul véve<sup>666</sup> a sérelmezett rendelkezés – az emberi méltósághoz való jog és a szociális biztonság joga alapján való – megítéléséhez az előzőekben felállított mércét alkalmazta a jelen ügyben is. Elsőként rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy a sérelmezett rendelkezés nem az öregségi nyugdíj legkisebb összege kétszeresének terhére állapított meg fizetési kötelezettséget, hanem a tartási kötelezettség teljesítése mellett kellett e jövedelemnek fennmaradnia. Ezzel együtt szükségesnek tartotta megvizsgálni, hogy az öregségi nyugdíj legkisebb összegének kétszerese (mint felvétel) miként viszonyult a jogalkotó által egyébként elismert azon jövedelemhatárhoz, amely már a megélhetés érdekében állami gondoskodásra jogosított. Ennek érdekében a testület áttekintette a jövedelemtől függő szociális ellátások feltételrendszerét. Ezt követően arra a megállapításra jutott, hogy az öregségi nyugdíj legkisebb összegének kétszerese – mint szociális jellegű ellátásokra és támogatásokra jogosító jövedelemhatár – alatti jövedelem a megélhetést már veszélyeztető helyzetet eredményezhetett.<sup>667</sup>

Az Alkotmánybíróság a törvénynek a díjszökkentés lehetőségére vonatkozó előírásait figyelembe véve úgy ítélte meg, hogy ezek a szabályok megfelelő rugalmasságot biztosítottak arra, hogy az összeghatárt éppen meghaladó vagy önhibán kívüli többletkiadással rendelkező személyek szociális helyzetét is figyelembe vegyék. Ezzel egyben az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből és 70/E. §-ából eredő megélhetési minimum állami biztosítása kötelezettségének is eleget lehetett tenni a térítési díj megállapításakor. Az Alkotmánybíróság szerint ezért sem az emberi méltósághoz való jogot, sem a szociális biztonsághoz való jogot nem sértette a kifogásolt törvényi előírás.<sup>668</sup>

<sup>665</sup> Az Sztv. 114. § (2) bekezdés c) pontját kellett volna alkalmaznia a perbeli bíróságnak, amely azt a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 66. § (1) bekezdésével is összevetette, amely szerint nem volt köteles mást eltartani, aki ezáltal saját szükséges tartását veszélyeztette volna.

<sup>666</sup> Elvi alapként vonhatta fel az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatát, ABH 1998. 251.

<sup>667</sup> Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában messze elszakadt a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított és mindaddig következetesnek tekinthető azon álláspontjától, hogy az ellátórendszeren belüli egyes ellátások feltételeinek kialakításakor a jogalkotót széles körű mérlegelési szabadság illette meg, de az a mindenkori gazdasági teherbíró képességre is tekintettel, végső soron az Alkotmány keretei között volt érvényesíthető. A jelen határozatában gyakorlatilag a szociális létminimumot határozta meg a testület (konkrétan az öregségi nyugdíj kétszeresének összegében), és ezáltal nemcsak saját korábbi gyakorlatát lépte át, de túlzott aktivizmusával kilépett hatásköréből is, és átvette a jogalkotó (ezen belül is a törvényhozó hatalom) szerepét.

<sup>668</sup> 1046/B/2004. AB határozat, ABH 2007. 1761.

## Művészek szociális jogai

*A művészek számára is biztosítva volt a társadalombiztosítási rendszerben való részvétel, amennyiben a művészeti tevékenység mellett munkavégzésre irányuló tevékenységet is folytattak.*

Az 51/2007. (IX. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ismét a **művészek szociális jogait** érintő szabályozás alkotmányosságával foglalkozott.<sup>669</sup> Az indítványozók többek között sérelmezték a megszűnt Művészeti Alap tagjainak szerzett jogon megállapítandó nyugellátását tartalmazó rendelkezéseit. Mivel a tagok egyfelől tagdíjat, másfelől pedig jövedelmük alapján kötelező járulékot voltak kötelesek fizetni, – többek között – nyugdíjra, rokkantsági nyugdíjra szerezhettek jogosultságot. A rendelet módosítása előírta a korábban befizetett járulékok visszafizetését, azonban azzal a megkötéssel, hogy az a művész, aki a járulékot ily módon visszakapta, nyugellátásra a Magyar Alkotóművészeti Közalapítványtól a továbbiakban semmilyen jogcímen, így méltányossági alapon sem válhatott jogosulttá.

Az indítványozók kiemelték, hogy az érintett művészek korábbi, a majdani nyugdíj folyósítása érdekében tett befizetések ellenére abba a helyzetbe kerültek, hogy nem szerezhettek a társadalombiztosítási rendszer keretében nyugellátásra jogosultságot, hiszen a nyugdíjkorhatár elérésekor nem rendelkeznek majd a jogszabály által megkívánt szolgálati idővel, ugyanakkor nyugellátást a közalapítványtól sem kaphatnak. Az így előállt helyzet álláspontjuk szerint sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét, továbbá a tulajdonhoz [Alkotmány 13. § (1) bekezdése] és a szociális biztonsághoz való jogot (Alkotmány 70/E. §-a).

Az Alkotmánybíróság áttekintette a kérdés történeti előzményeit és jogszabályi vonzatát,<sup>670</sup> majd a szociális biztonsághoz való jog sérelmét állító indítványi elemmel foglalkozott. Ennek érdemi vizsgálata során rámutatott, hogy a tagok befizetések fejében a társadalombiztosítás által nyújtotthoz hasonló szolgáltatásokat és különböző támogatásokat kaphattak, amelyeket következetesen segélynek neveztek. Az alap saját tagjai befizetései – amelyeket tehát nem nyugdíjjárulékként, hanem a segélyek fedezete jogcímen vonta le, függetlenül a tagsági viszonytól – ellenében a társadalombiztosítási ellátásokhoz sokban hasonló szolgáltatásokat nyújtott. Mindez azonban nem jelentette azt, hogy a Művészeti Alap a társadalombiztosítást helyettesítő rendszer lett volna, ahogyan azt sem, hogy tagjait ugyanazon jogosultságok illették volna meg, mint a társadalombiztosítási rendszerben részt vevő biztosítottakat.

<sup>669</sup> Az indítvány a Magyar Köztársaság Művészeti Alapjának megszüntetéséről és a Magyar Alkotóművészeti Alapítvány létesítéséről szóló, többször módosított 117/1992. (VII. 29.) Korm. rendelet mellékletének alkotmányossági vizsgálatára, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányult.

<sup>670</sup> A testület ezzel gyakorlatilag pótolta azt a hiányt, amelyet a 155/B/1998. AB határozattal (ABH 1999. 765.) elbírált – szintén a művészek szociális ellátását érintő – határozatában hagyott. Ott ugyanis nem tért ki arra a társadalmi jelenségre, amely a művészeknek a munka világában elfoglalt, az általánostól eltérő, speciális helyzetéből eredt. Bár a jelen döntés sem tulajdonított különösebb jelentőséget ennek, és gyakorlatilag az egyenlő bánásmódot felhasználva alkotmányosnak minősítette azt a helyzetet, amely a művészek egy csoportját a társadalombiztosítás köréből kirekesztette.

Az állam tehát az akkori társadalmi viszonyok között a művészeti tevékenység mellett egyéb munkavégzésre irányuló tevékenységet nem végző művészek számára kívánta a társadalombiztosításhoz hasonló ellátásokat biztosítani. A rendszerváltást követően azonban a művészeti tevékenység végzésének jogi feltételei és a társadalombiztosítás rendszeréhez való viszonya is megváltozott.

Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve azt állapította meg, hogy az állam a művészek számára a Művészeti Alap működésének időszakában is megteremtette a lehetőséget a társadalombiztosítás rendszerében való részvételre, amennyiben a művészeti tevékenység mellett egyéb munkavégzésre irányuló tevékenységet is folytattak. Ezért az Alkotmány 70/E. §-ával nem volt ellentétes, hogy a Művészeti Alap azon tagjai, akik az akkori szabályok szerint nem szereztek nyugdíjjogosultságot, – a jogszabályváltást követően – a megváltozott társadalmi viszonyok között másokkal azonos elbánásban részesültek.<sup>671</sup>

## Szolgálati nyugdíj

*Önmagában a járulékfizetésből senkinek nem keletkezett alkotmányosan védendő várománya arra, hogy a társadalombiztosítás rendszerében folyósított nyugdíj megállapítása során a járulékfizetés teljes időszakában elért valamennyi kereset, jövedelem a nyugdíj-alapba beszámítást nyerjen.*

A 65/B/2003. AB határozatban a **szolgálati nyugdíj** szabályaival foglalkozott az Alkotmánybíróság. Az indítványozó azt a szabályozást sérelmezte,<sup>672</sup> amely előírta, hogy a szolgálati nyugdíj összegét a szolgálati viszony keretében elért illetmény alapján kellett megállapítani. Ezzel összefüggésben az indítványozó azt kifogásolta, hogy szolgálati nyugdíjának megállapításakor nem vették figyelembe a nyugdíjazását megelőzően egyéni vállalkozóként szerzett jövedelmét. Az indítványozó megítélése szerint a szolgálati viszonyon kívül szerzett más jövedelem után levont nyugdíjjárulék ellenében így semmilyen szolgáltatást nem kapott.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a szociális biztonsághoz való jog értelmezése terén hozott megállapításait,<sup>673</sup> és a korábbiakban kidolgozott elvi alapot a jelen ügyben is mérvadónak tekintette.

A konkrét ügyet illetően az indítványozó a szociális biztonsághoz való jog sérelmével összefüggésben azt kifogásolta, hogy szolgálati nyugdíjának megállapítása során nem vették figyelembe a szolgálati jogviszonyán kívüli jövedelme utáni befizetéseket.

<sup>671</sup> 51/2007. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2007. 652.

<sup>672</sup> A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) 183. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult az indítvány.

<sup>673</sup> Lásd: 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 189/D/2003. AB határozat, ABH 2006. 1993.; 959/B/1997. AB határozat, ABH 2001. 953.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 203.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 260., 265.; 38/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996. 126.; 18/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001. 600.; 1193/B/2004. AB határozat, ABH 2007. 1813.

Az egyes nyugellátási formák egymással való összefüggését vizsgálva az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a jogalkotó a társadalombiztosítási szabályok szerint számított szolgálati időt és a szolgálati jogviszonyban eltöltött szolgálati időt, az öregségi nyugdíjat és a szolgálati nyugdíjat egymástól eltérően kezelte. A különböző nyugellátási formákra vonatkozó eltérő szabályozás nem eredményezett alkotmányellenességet, így különösen a szociális biztonsághoz való alapjogot nem sértette. A járulékfizetés és a társadalombiztosítási szolgáltatások pontos megfelelése – a társadalombiztosítás vegyes rendszere folytán – az Alkotmány alapján nem követelhető meg; az Alkotmánybíróság ezért arra az álláspontra helyezkedett, hogy önmagában a járulékfizetésből senkinek sem keletkezett alkotmányosan védendő várománya arra, hogy a társadalombiztosítás rendszerében folyósított nyugdíj megállapítása során a járulékfizetés teljes időszakában elért valamennyi kereset, jövedelem a nyugdíjalapba beszámítást nyerjen.<sup>674</sup>

## Rendszeres szociális segély

*Nem lett volna megszüntethető a jogosultság arra hivatkozással, hogy a segélyt a jogosult nem vette át az előírt helyen és időben.*

Sajátos megvilágításban szerepelt a **rendszeres szociális segély** intézménye az 55/2007. (IX. 26.) AB határozatban.<sup>675</sup> Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a számára megállapított rendszeres szociális segélyt nem vette fel, amiért a rendszeres szociális segélyre való jogosultságát megszüntették. Az indítványozó azzal érvelt, hogy esetében az előre meghirdetett hely a vegyesbolt-kocsmá előtti közterület volt, ahol a körjegyzőség köztisztviselője az autó ülésén, az utcán mindenki szeme láttára íratta alá a segélyezettekkel az átvételi bizonylatot, és osztotta ki a segély összegét. Hozzátette, hogy korábban még ennél is rosszabb volt a helyzet, mert a kocsmáros a kocsmában fizette ki a segélyeket.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a sérelmezett előírás összhangban volt-e a vonatkozó magasabb szintű jogszabályokkal.<sup>676</sup> Ennek nyomán megállapította, hogy az együttműködési kötelezettséget törvény<sup>677</sup> írta elő, egyben meghatározta azt is, hogy az együttműködést mely szervekkel és milyen tartalommal lehet kötelezővé tenni. Ez a törvény meghatározott kérdések szabályozására hatalmazta fel a települési önkormányzatokat, azonban nem adott felhatalmazást arra, hogy az önkormányzat a jogosultság megvonásának következményét kapcsolja ahhoz, ha a jogosult nem veszi át a segélyt az előírt helyen

<sup>674</sup> 65/B/2003. AB határozat, ABH 2007. 1486.

<sup>675</sup> Kaszó Község Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló, 2006. április 1. napjáig hatályban volt 8/2004. (IV. 1.) számú rendelete 7. § (1) bekezdésének h) pontja alapján együttműködést nem vállalónak minősült a segélyezett, és a támogatásra való jogosultságát meg kell szüntetni annak, aki a kifizetés napján az önkormányzat hivatalos helyiségében nem jelent meg, valamint a kaszó-darvaspusztai jogosultnak, ha az előre meghirdetett helyszínen nem jelent meg, és akadályoztatásának okáról megfelelő igazolást bemutatni nem tudott.

<sup>676</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. §-a, valamint az Sztv. játszott szerepet a kérdés megítélésékor.

<sup>677</sup> Az Sztv. 37/D. §-a rögzítette a rendszeres szociális segély megállapításának, folyósításának feltételeként a települési önkormányzattal vagy a kijelölt szervvel való együttműködési kötelezettséget.

és időben. Ez ugyanis nem tartozott a törvényben előírt együttműködési kötelezettség körébe. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az érintett önkormányzat a támadott rendelkezéssel túllépte az Sztv.-ben kapott felhatalmazást, ezért a rendelkezést alkotmányellenesnek minősítette.<sup>678</sup>

## Átmeneti segély

*Valójában a törvényben foglalt minimumon túl vállalta az önkormányzat a 25 évnél fiatalabb halmozottan fogyatékos személyt nevelők támogatását, ezáltal a szociális ellátást szélesebb rétegek számára biztosítva. Ez semmiképpen sem állt ellentétben az Alkotmányban megfogalmazott szociális biztonsághoz való joggal, sokkal inkább volt értékelhető az Alkotmány 17. §-ában szereplő kiterjedt gondoskodás megvalósításának.*

A 358/B/2000. AB határozatban az **átmeneti segély** szabályozása szerepelt az Alkotmánybíróság előtt. Az indítványozó az átmeneti segély részletszabályait tartalmazó önkormányzati rendeletet<sup>679</sup> sérelmezte, mivel az nem volt figyelemmel a halmozottan fogyatékosok, a munkaképtelenek és családtagjaik emberi méltóságára, valamint az Alkotmány 70/E. §-ába, 67. §-ába, 15. §-ába, 16. §-ába és 17. §-ába is ütközött.

Az Alkotmánybíróság külön kitért annak vizsgálatára, hogy a sérelmezett rendelkezések sértették-e az Alkotmány 17. §-át, valamint a 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jogot. Korábbi határozataira utalva jelen ügyben is fenntartotta, hogy az Alkotmány 17. §-a az állam számára kötelezettséget keletkeztetett, hogy a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodjon, ami általános állami célt fogalmazott meg, konkretizálását, tartalmának meghatározását az Alkotmány 70/E. §-a végezte el. Ezért a 17. § önmagában nem, csak az Alkotmány 70/E. §-ával együtt volt értelmezhető. Az Alkotmány 17. §-a az állampolgárok védelmét és a róluk való gondoskodást kötelezővé tette, azonban a részleteit nem tartalmazta.<sup>680</sup>

Az önkormányzati rendeletet illetően az indítványt szintén elutasította a testület, miután áttekintette a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított gyakorlatát.<sup>681</sup> Kétségtelen tényként kijelentette, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szabályozott *alapvető jog*<sup>682</sup> érvényesítését szolgáló szociális intézmények egyikének tekintette az átmeneti segélyt, amely a létfenntartásukat veszélyeztető élethelyzetbe került személyek

<sup>678</sup> 55/2007. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2007. 999.

<sup>679</sup> Az indítvány Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a szociális igazgatás és a szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 8/2006. (II. 24.) Ök. rendelete 27. § (3) bekezdésének vizsgálatára irányult.

<sup>680</sup> Lásd: 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510.; 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998. 574.

<sup>681</sup> Az Alkotmánybíróság itt elegendőnek tartotta a 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196., valamint a 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146., feltüntetését.

<sup>682</sup> Bár az Alkotmánybíróság az „Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szabályozott *alapvető jog*”-ról tett említést jelen határozatában, a következőes alkotmánybíróági gyakorlatról való eltérésre, azaz az alapvető jogi kategória érdemi megállapításának érveire nem terjedt ki a döntés indokolása. Sőt az indokolás, tartalmát tekintve, éppen az intézményfenntartási kötelezettségben megnyilvánuló állami feladatkénti értelmezést támasztja alá.

számára szükséges minimális ellátás biztosítására szolgált. Azt, hogy ki volt ilyen egzisztenciálisan veszélyeztetett élethelyzetbe került személynek tekintendő, az Sztv. felhatalmazása alapján a helyi önkormányzati képviselő-testület határozhatta meg. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a sérelmezett rendelkezéssel valójában a törvényben foglalt minimumon túl vállalta az önkormányzat a 25 évnél fiatalabb halmozottan fogyatékos személyt nevelők támogatását, ezáltal a szociális ellátást szélesebb rétegek számára biztosítva. A testület álláspontja szerint ez semmiképpen sem állt ellentétben az Alkotmányban megfogalmazott szociális biztonsághoz való joggal, sokkal inkább volt értékelhető az Alkotmány 17. §-ában szereplő kiterjedt gondoskodás megvalósításának.<sup>683</sup>

## Munkavállalói anyagi felelősség

*A szerződésszegés jogkövetkezményeit meghatározó rendelkezések alkotmányosságának megítélésében sem a szociális biztonsághoz való jog, sem az Alkotmány 70/K. §-ában foglalt hatásköri szabály nem játszott szerepet.*

Érdekes összefüggésben volt jelen a szociális biztonsághoz való jog az 549/B/1999. AB határozattal elbírált ügyben. Az indítványozók szerint a korlátlan **munkavállalói anyagi felelősség** előírása<sup>684</sup> ellentétes volt az Alkotmány több szakaszában foglaltakkal, mivel a legkisebb munkavállalói hibát is olyan súlyosan szankcionálták, hogy az már az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szabályozott szociális biztonsághoz való jogot is sértette.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során arra a megállapításra jutott, hogy nem volt összefüggés a vizsgált szabályok, valamint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése és a 70/K. §-a között. Az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott szociális biztonsághoz való jog tartalma ugyanis az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint azt az állami kötelezettséget jelentette, hogy a szociális ellátás biztosítására megszervezze és működtesse a társadalombiztosítás és a szociális támogatás rendszereit.<sup>685</sup> Az Alkotmány 70/K. §-a viszont az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá kötelezettségek teljesítésével összefüggő állami döntések elleni bírói út érvényesíthetőségét rögzítette. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy szerződésszegés jogkövetkezményeit meghatározó rendelkezések alkotmányosságának megítélésében sem a szociális biztonsághoz való jog, sem az Alkotmány 70/K. §-ában foglalt hatásköri szabály nem játszott szerepet.<sup>686</sup>

<sup>683</sup> 358/B/2000. AB határozat, ABH 2007. 1268.

<sup>684</sup> A Munka Törvénykönyvről szóló 1992. évi XXII. törvény 100. § (2)–(6) bekezdései, valamint a 101. § (1)–(3) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult az indítvány.

<sup>685</sup> Ez esetben a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatra, ABH 1991. 162., valamint a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatra, ABH 1993. 196., utalt vissza a testület.

<sup>686</sup> 549/B/1999. AB határozat, ABH 2007. 1190.

## Egészségügyi szabadság

*A várandós nők számára szóló ígérvényt, amennyiben az nem minősült vásárolt jognak, azaz nem a járulékfizetés fejében szerezte a jogosult, hanem a szolgálati viszonyral összefüggő kedvezmény volt, nem illette meg az alapjogi védelem.*

A 721/B/2003. AB határozatban az **egészségügyi szabadság** intézményére vonatkozó szabályozás megváltoztatásának<sup>687</sup> alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az indítványozók lényegében azt sérelmezték, hogy a hivatásos állományú nőt a gyermeke egyéves koráig megillető egészségügyi szabadság feltételeit minden átmenet nélkül szigorította a jogalkotó. Ezzel véleményük szerint olyan várományt hiúsított meg, amely döntő szerepet játszott a családtervezésben, és nem volt tekintettel a már megfogant gyermekekre.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság visszautalt a szerzett jogok védelme tárgyában korábban<sup>688</sup> tett azon kijelentésére, amely szerint a szerzett jogok alkotmányos védelme a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg a jogszabályi ígérvények tekintetében értelmezhető. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a szerzett jogok alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változást. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha ne lehetne alkotmányos szabályokkal megváltoztatni.

Az Alkotmánybíróság az egyik indítványozó által is hivatkozott korábbi döntését illetően az átmenet nélküli változtatáshoz szükséges különös indok jelentőségét emelte ki. Mindezeket szem előtt tartva úgy ítélte meg, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés a már jogot szerzett személyek helyzetén nem változtatott, azaz nem érintette azokat, akik az egészségügyi szabadságot már megkezdték. Ezért a testület álláspontja szerint szerzett jog nem sérült. A jogalkotó csupán a jogosultság jövőbeni megszerzésének feltételeit szűkítette azáltal, hogy az egészséges gyermeket gondozó nő számára a továbbiakban nem biztosította az egészségügyi szabadságot.

Arra is kitért az Alkotmánybíróság, hogy a törvényben biztosított egészségügyi szabadsághoz való jog a várandós nők számára ígérvénynek volt tekinthető, mivel azonban nem vásárolt jog – nem a járulékfizetés fejében szerezte a jogosult –, hanem a szolgálati viszonyral összefüggő kedvezmény volt, nem illette meg az alapjogi védelem.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azáltal, hogy a sérelmezett rendelkezés felkészülési idő nélkül léptette hatályba az egészségügyi szabadságra jogosultság feltételeit megváltoztató előírásokat, nem alkotmányos védelem alatt álló várományt hiúsított meg, és nem okozta a jogbiztonság kirívó sérelmét sem.<sup>689</sup>

<sup>687</sup> A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény 127. § (1) bekezdése – a 49. § hatályba léptetése tekintetében fennálló – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak az indítványok.

<sup>688</sup> Lásd: 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995. 801.; 515/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 976.; 495/B/2001. AB határozat, ABH 2003. 1382.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

<sup>689</sup> 721/B/2003. AB határozat, ABH 2007. 1547.

## A súlyos fogyatékoság meghatározása

*A szociális ellátásokra való jogosultság feltételeként csak a súlyos fogyatékoság meghatározása állt kapcsolatban az Alkotmány 70/E. §-ával, a személyijövedelemadó-kedvezmény igénybevételére vonatkozó meghatározás nem.*

Az 530/B/2002. AB határozatban az Alkotmánybíróság a **súlyos fogyatékoság meghatározásának** szabályait vizsgálta.<sup>690</sup> Az indítvány többek között az Alkotmány 70/E. §-ára alapított alkotmányellenességet is állított, mivel a személyi jövedelemadó megállapítása során az adóalapot csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából súlyos fogyatékosnak nem ugyanazt a jogalanyi kört jelölte meg, mint a sérelmezett rendelkezések.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezése során kialakított gyakorlatát követve<sup>691</sup> megerősítette, hogy az államnak a polgárai szociális biztonsága tekintetében fennálló általános feladatait fogalmazta meg, amelyekből alanyi jogok egy bizonyos szolgáltatásra nem voltak levezethetők. Ebből az alkotmányi rendelkezésből csupán az következett, hogy az állam a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátás biztosítása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert volt köteles létrehozni és működtetni. Az Alkotmány az ezeknek a rendszereknek a működésére vonatkozó elveket és szempontokat részletesen nem határozta meg. Az állam tehát a gazdasági viszonyok függvényében széles körű jogosítványokkal rendelkezett a társadalombiztosítási és szociális ellátások megszervezése terén.

A fentieket is szem előtt tartva az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jelen esetben az Alkotmány 70/E. §-ával a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeként csak a súlyos fogyatékoság meghatározása állt kapcsolatban, a személyijövedelemadó-kedvezmény igénybevételére vonatkozó meghatározás nem. Így az indítványt az Alkotmánybíróság az alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában ebben a részében is elutasította.<sup>692</sup>

<sup>690</sup> Az indítvány a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése, valamint az 1. számú mellékletének 2. pontja alkotmányellenességének megállapítására irányult.

<sup>691</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82.; 697/B/1996. AB határozat, ABH 2000. 645; 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.; 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991. 206.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.; 31/1993. (V. 21.) AB határozat, ABH 1993. 242.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 302/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 879.; 179/B/2000. AB határozat, ABH 2001. 1112.

<sup>692</sup> 530/B/2002. AB határozat, ABH 2007. 2314.



Vákát oldal

## Tartásdíj

*A gyermektartásdíj megelőlegezése iránti igény előterjesztési feltételeinek meghatározásával a jogalkotó eleget tett a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglalt követelményeknek.*

A 31/B/2000. AB határozatban a gyermektartásdíj-követelés végrehajtásának szabályait vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az indítványozók álláspontja szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések<sup>693</sup> a **gyermektartásdíj** végrehajtása során olyan követelményeket támasztottak, amelyek megnehezítették a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezésének folyamatát, ugyanis a végrehajtás eredménytelenségének igazolása hónapokat vett igénybe, és a kérelmező a végrehajtási eljárás megindításán kívül nem is tudta befolyásolni az eljárás menetét. Ezzel pedig súlyosan veszélyeztették az ellátásra szoruló gyermek életét, egészségét, testi, szellemi fejlődését.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-a terén kialakult gyakorlatát tekintette elvi alapnak,<sup>694</sup> így a szociális biztonsághoz való jog tartalmát állami kötelezettségként értelmezte, amely a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum biztosítását tartalmazta. Megerősítette, hogy az állam e kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Azonban ezen belül a jogalkotó maga határozhatta meg, hogy milyen eszközökkel kívánta elérni társadalompolitikai céljait. Az Alkotmány 70/E. §-a ugyanis csak általános jelleggel nevesítette az állami kötelezettséget, a szociális gondoskodás, az ellátás jogintézményeit és mértékét már nem az Alkotmány, hanem külön jogszabályok határozták meg. Mindezeket a jelen ügyre is irányadónak tartva az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a gyermektartásdíj megelőlegezése iránti igény előterjesztési feltételeinek meghatározásával a jogalkotó eleget tett a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglalt követelményeknek, így a sérelmezett rendelkezés vonatkozásában az Alkotmány 70/E. §-a alapján a szociális ellátás egyes eszközeire vonatkozó jogi szabályozás alkotmányellenessége nem volt megállapítható.<sup>695</sup>

<sup>693</sup> A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 24. § (1) bekezdése, továbbá a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 70. § (1)–(2) bekezdése, valamint a 71. § (1) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

<sup>694</sup> A szociális biztonsághoz való jog értelmezésével foglalkozó határozatai közül ezúttal a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatot (ABH 2000. 329.), a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatot (ABH 1995. 188.), valamint a 1588/B/1991. AB határozatot (ABH 1994. 510.) emelte ki a testület.

<sup>695</sup> 31/B/2000. AB határozat, ABH 2008. 1646.

## Lakáscélú állami támogatások

*A tetőtér-beépítés lakáscélú állami támogatása és az Alkotmány 15–17. §-ai között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem volt megállapítható.*

Az 546/B/2005. AB határozatban a **lakáscélú állami támogatások** feltételrendszerét vizsgálta az Alkotmánybíróság.<sup>696</sup> Az indítványozó ténylegesen azt sérelmezte, hogy nem vehetett igénybe támogatást tetőtér beépítésére, bár szerinte az is az új lakás fogalmi körébe tartozott. Álláspontja szerint ezek a rendelkezések az Alkotmány 15. §-ába, 16. §-ába, 17. §-ába és 70/A. § (1)–(2) bekezdésébe ütköztek.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábban már több határozatában is foglalkozott a lakáscélú támogatásokra vonatkozó szabályozással,<sup>697</sup> és a jelen ügyre nézve is irányadónak tartotta a bennük foglaltakat. Eszerint az állampolgárok lakáshoz jutásának állami támogatása az állam általános szociálpolitikájának a részét képezte, aminek alkotmányos alapját az Alkotmány 70/E. §-a határozta meg. Ebből azonban nem következett, hogy a lakáshoz jutás állami támogatására az állampolgároknak alanyi joguk lett volna, ahogyan az sem, hogy az állam a lakáscélú támogatásoknak meghatározott formáját és rendszerét lett volna köteles biztosítani. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis az Alkotmány 15., 16., 17. §-a állami kötelezettségeket fogalmazott meg, az ezekkel összefüggő alapjogokat további alkotmányszakaszok (az anyák és gyermekek támogatását és védelmét előíró 66. §, a gyermekek, szülők jogaira vonatkozó 67. §, valamint a szociális jogokra vonatkozóan a 70/E. §) foglalták össze.

Az Alkotmány 17. §-át illetően rámutatott arra is, hogy a törvényalkotó a szociális gondoskodási feladatának különböző jogintézmények és intézkedések útján tehetett eleget, de az Alkotmánynak ez a szabálya senki számára nem teremtett alkotmányos jogot meghatározott támogatási formákra, jogintézmények létrehozására vagy fenntartására. Ahogyan azt korábban az Alkotmánybíróság megfogalmazta, államcélről lévén szó, azt az Alkotmány más szabályai, így különösen a 70/E. §-a konkretizálta.<sup>698</sup> A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezések és az Alkotmány 15–17. §-ai között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem volt megállapítható,<sup>699</sup> ezért az indítványt elutasította.<sup>700</sup>

## A nemzeti helytállásért pótlék

*Nem ütközött az Alkotmány 17. §-ába a jövedelemkiegészítő jellegű nemzeti helytállásért pótlék.*

<sup>696</sup> Az indítványozó a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendeletet kifogásolta.

<sup>697</sup> Különösen a 731/B/1995. AB határozatban (ABH 1995. 801.) foglaltakat emelte ki a testület.

<sup>698</sup> Lásd: 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998. 574., majd ezt idézve 674/B/2003. AB határozat, ABH 2007. 2396.

<sup>699</sup> Az Alkotmánybíróság ez esetben tehát – szemben a 3/D/1998. AB határozatban lefektetett elvi alapokkal – az Alkotmány 17. §-a és 70/E. §-a szoros összefüggésére tekintettel történő együtt vizsgálatát nem tartotta szükségesnek, és ennek érdemi indokát sem adta.

<sup>700</sup> 546/B/2005. AB határozat, ABH 2008. 3095.

Az Alkotmánybíróság a 973/B/2004. AB határozatban a **nemzeti helytállásért** elnevezésű pótlék úgynevezett konjunktív feltételeivel foglalkozott.<sup>701</sup> E feltételek közül az indítványozó azokat támadta, amelyek a meghatározott kitüntetésekben részesült személyeket illetően a pótlékra való jogosultságot a jövedelmüktől tette függővé. Az indítványozó lényegében a pótlék kiegészítő jellegét sérelmezte.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábban már vizsgálta a nemzeti helytállásért pótlék szabályait.<sup>702</sup> Jelen ügyben az indítványozó további alkotmányszakaszok sérelmét is állította, valamint azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a korábbi határozatában tett megállapításait. A testület azonban nem talált olyan új szempontot vagy körülményt, amely indokoltá tette volna, hogy eltérjen korábban tett megállapításaitól.

Az Alkotmány 17. §-át illetően fenntartotta a testület, hogy az alapján az állam a rá-szorultakról szociális intézkedésekkel gondoskodik. Állandó gyakorlatát<sup>703</sup> összefoglalva rámutatott, hogy a jogalkotó ennek a szociális gondoskodási feladatának különböző jogintézmények és intézkedések útján tehetett eleget, azonban ebből senkinek sem származott közvetlenül joga konkrét támogatási formák, meghatározott jogintézmények létrehozására, illetve azok tartalmát illetően. Megismételte, hogy csupán olyan államcélról volt szó, amelynek konkretizálását az Alkotmány más szabályai végezték el. A fentiekre is tekintettel az Alkotmánybíróság a sérelmezett rendelkezéseknek az Alkotmány 17. §-a tekintetében állított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.<sup>704</sup>

## Nyugellátások együtt folyósítása

*Az ellátásokra vonatkozó igény érvényesítésének mikéntjére vonatkozó szabályozás nem állt alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 70/E. §-ával.*

A 716/B/2005. AB határozatban a **különböző nyugellátások együtt folyósításának** szabályait vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az indítványozó saját ügyét ismertetve előadta, hogy baleseti járadékban részesült, majd öregségi nyugdíja megállapításakor – az akkor hatályos előírásokra tekintettel<sup>705</sup> – az utóbbit választotta. Később a megváltozott jogszabályi környezetben már nem szerepelt a különböző címen járó nyugellátások vonatkozásában a kizáró szabály, azonban erről az indítványozó csak később szerzett tudomást, és a vonatkozó

<sup>701</sup> A nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló 173/1995. (XII. 27.) Korm. rendeletet támadta az indítványozó, amely a havi nyugellátásban, rendszeres szociális ellátásban részesülők pótlékának összegét az ellátások összegének figyelembevételével rendelte meghatározni úgy, hogy az érintettek ellátása a pótlékkal való összeszámítás után érje el a meghatározott összeget.

<sup>702</sup> Lásd: 815/E/1997. AB határozat (ABH 2001. 920.), valamint a 234/I/1996. AB elnöki végzés (ABH 1996. 948.) is ezzel az ellátással foglalkozott, bár ez utóbbi akkor még nem találta a szociális biztonsággal összefüggésbe hozhatónak a felvetett problémát, és mint nyilvánvalóan alaptalan beadványt kezelte.

<sup>703</sup> Ezúttal az érintett alkotmányszakaszokat értelmező határozataként a 652/G/1994. AB határozatát, ABH 1998. 574., emelte ki a testület.

<sup>704</sup> 973/B/2004. AB határozat, ABH 2008. 3031.

<sup>705</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (Tb. tv.) 1998. január 1-jéig hatályban volt 38. § (1) bekezdése szerint a jogosultat csak egy nyugellátás illette meg.

igénybejelentéssel is csak később élt. A baleseti járadékot az újbóli igényléskor a hatóságok csak hat hónapra visszamenőleg folyósították.

Az indítványozó szerint a sérelmezett rendelkezések az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköztek, mert a járadék újbóli folyósításának kérelemhez kötése, illetőleg a visszamenőleges folyósítás hat hónapi időtartamban való meghatározása hátrányosan megkülönböztette az idős korosztályt, amelynek tagjai már nem tudtak jogszabályváltozásokról tájékozódni. Egyben sérült az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jog is azáltal, hogy a baleseti járadék folyósításának szüneteltetésére okot adó jogszabály hatályon kívül helyezését követően erről a jogosultakat nem tájékoztatták. Ezen túlmenően sérelmezte még az indítványozó a járulék folyósításának kérelemhez, a jogosult döntéséhez kötöttségét.

Az Alkotmánybíróság itt visszatért a korábbi határozataiban kimunkált szociális panel alkalmazásához.<sup>706</sup> Azaz az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazta, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához, tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelentette. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyet illetően megállapította, hogy a kifogásolt szabályok nem ezeknek a jogoknak a biztosítását tartalmazták, hanem az arra vonatkozó igény érvényesítésének mikéntjét, ezért a támadott rendelkezés és az Alkotmány 70/E. §-a között ebben a vonatkozásban alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem volt megállapítható. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.<sup>707</sup>

## Gyermekgondozási díj

*Az Alkotmánybíróság a gyermekgondozási díj mértékének maximálását nem tartotta ellentétesnek az Alkotmány szociális biztonsághoz való jogot meghatározó 70/E. § (1) bekezdésével.*

A 792/B/2007. AB határozatban a **gyermekgondozási díj** összege képezte az alkotmányossági vizsgálat tárgyát.<sup>708</sup> Az indítványozó lényegében a gyermekgondozási díjnak a minimálbér kétszeresének 70 százalékában való maximálását sérelmezte. Véleménye szerint ezzel a szabályozással azok, akik magasabb keresettel rendelkeztek, méltánytalanul hátrányos helyzetbe kerültek, hiszen az állam a teljes bruttó jövedelmük után igényt tartott az egészségbiztosítási járulékukra, azonban nem az ennek megfelelően arányos és igazságos mértékű ellátást biztosította. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés megvalósította a magasabb jövedelemmel rendelkezők hátrányos megkülönböztetését, sértve ezzel az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakat, valamint az Alkotmány

<sup>706</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1998. 251. [bár a jelen határozat tévesen 32/1996. (VI. 15.) AB határozatként tüntette fel]; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 162.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.

<sup>707</sup> 716/B/2005. AB határozat, ABH 2008. 2294.

<sup>708</sup> A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 42/D. § (1) bekezdése a következőt tartalmazta: „A gyermekgondozási díj a naptári napi átlagkereset 70 százaléka, de legfeljebb havonta a mindenkor minimálbér kétszeresének 70 százaléka.”

15. §-ában megállapított, a család védelmére vonatkozó rendelkezést, továbbá a szociális biztonságra vonatkozó 70/E. § (1) bekezdését, illetve a gyermekek védelmére vonatkozó 67. § (1) bekezdését is.

Az Alkotmánybíróság többek között megvizsgálta, hogy a kifogásolt rendelkezés sértette-e az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében megállapított szociális biztonsághoz való jogot. Itt is a szociális panelt<sup>709</sup> alkalmazva az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az államnak a polgárai szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglaltak általános jelleggel nevesítették. Az államnak az Alkotmányból levezethető kötelezettsége az intézményi háttér biztosítása, a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerének megszervezése és működtetése volt, azonban ez nem jelentett sem biztosított jövedelmet, sem az elért életszínvonal garantálását. Azt is felidézte a testület, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ellátások feltételeinek meghatározásakor a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illette meg a társadalom gazdasági és szociális helyzetére tekintettel. Arra is kitért továbbá az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást jelentette, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Ugyanakkor a szociális biztonsághoz való jog megvalósítása nem csak a társadalombiztosítás útján történhetett.

Mindezeket a jelen ügyre vonatkozóan is fenntartva az Alkotmánybíróság a gyermekgondozási díj mértékének a kifogásolt rendelkezés szerinti maximálását nem tartotta ellentétesnek az Alkotmány szociális biztonsághoz való jogot meghatározó 70/E. § (1) bekezdésével. A testület megítélése szerint ugyanis az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből nem következett állami kötelezettség a korábbi jövedelem teljes körű helyettesítésére és a gyermekgondozási díj mértékének a teljes átlagkeresethez igazítására.<sup>710</sup>

## Egészségügyi ellátórendszer finanszírozása

*Az átlagfinanszírozási technikát tartalmazó melléklet nem eredményezte az Alkotmány 70/E. § (1)–(2) bekezdésében foglalt ellátáshoz való jog sérelmét.*

A 765/B/2004. AB határozatban az **egészségügyi ellátórendszer finanszírozására** vonatkozó előírásokat vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az indítványozó az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben állított alkotmány sértés kapcsán azzal érvelt, hogy az egészségbiztosító által kalkulált térítés folytán az intézetek nem tudták a beteg ellátását fedezni, ezért vagy adósságot halmoztak fel, vagy a megfelelő finanszírozás hiányában nem tudták ellátni a beteget.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság áttekintette az egészségügyi finanszírozás szabályrendszerét, és rámutatott, hogy a finanszírozás szabályai közvetlenül

<sup>709</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.; 514/B/2000. AB határozat, ABH 2005. 907.

<sup>710</sup> 792/B/2007. AB határozat, ABH 2008. 2763. Vö. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

nem érintették az egészségbiztosítás ellátásaira való jogosultságot. A biztosítottak jogait ugyanis az Ebtv., illetőleg a Tbj. szabályozta. Az állami garanciavállalást viszont más törvények szabályozták, így köztük általánosságban az Eütv. mondta ki, hogy az állam az éves költségvetési törvényben meghatározott módon a központi költségvetésben és az E. Alap költségvetésében biztosította a megfelelő szintű és minőségű egészségügyi ellátások fedezetét. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a jogosultakat a kötelező egészségbiztosítás keretében megillető alanyi jogosultságok érvényesüléséhez szükséges szolgáltatások teljesítését az államnak úgy kell biztosítania, hogy azokhoz a jogosultak akkor is hozzájussanak, ha a szükséges kiadások meghaladják az E. Alap keretei között finanszírozott szolgáltatásokat.<sup>711</sup> Az Alkotmánybíróság mindezeket szem előtt tartva megállapította, hogy a sérelmezett rendelkezés, amely azt szabályozta, hogy adott betegcsoporthoz a megelőzően mért országos átlag szerint milyen költségigény tartozott, nem érintette az ellátásra való jogosultságot. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az átlagfinanszírozási technikát tartalmazó melléklet nem eredményezte az Alkotmány 70/E. § (1)–(2) bekezdésében foglalt, az ellátáshoz való jog sérelmét.<sup>712</sup>

## Egészségügyi állami kártalanítás

*A jogalkotó nem volt elzárva attól, hogy a mindenkori költségvetési lehetőségek függvényében és a joggyakorlat tapasztalatainak birtokában a méltányos eljárásra jogosultak alanyi körét tovább bővítse vagy esetleg szűkítse.*

Az Alkotmánybíróság **egészségügyi állami kártalanítás** kérdésével foglalkozott a 783/B/2001. AB határozatában.<sup>713</sup> Két indítványozó fordult az Alkotmánybírósághoz, mindkettőjük kórházi vértranszfúzió során kapott hepatitis C vírusos (HCV) fertőzést, de nem stabil (hanem ún. labilis) vérkészítménytől, és egyikük sem szenvedett veleszületett vérzékenységben. A támadott állami irányítás egyéb jogi eszköze viszont csak a stabil vérkészítménytől HCV-vel megfertőződött veleszületett vérzékenységben szenvedő állampolgárok egységes állami kártalanításáról rendelkezett.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben kiemelte, hogy kialakult gyakorlatában<sup>714</sup> a szociális biztonsághoz való jog tartalmát állami kötelezettségként értelmezte. A szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazta, amelynek realizálása érdekében az állam társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert volt köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatta meg, hogy milyen eszközökkel kívánta elérni társadalompolitikai céljait. Az Alkotmány 70/E. §-a

<sup>711</sup> Lásd: 16/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003. 214.

<sup>712</sup> 765/B/2004. AB határozat, ABH 2008. 3021.

<sup>713</sup> A stabil vérkészítménytől HCV-vel megfertőződött, veleszületett vérzékenységben szenvedő állampolgárok egységes állami kártalanításáról szóló 1093/2000. (XI. 24.) Korm. határozat alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmánybíróság.

<sup>714</sup> Lásd: 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

általános jelleggel nevesítette az állam kötelezettségeit, a szociális gondoskodás, az ellátás jogintézményeit, és mértékét nem az Alkotmány, hanem külön jogszabályok határozták meg.

Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyet illetően utalt arra, hogy a jogalkotó nem volt elzárva attól, hogy a mindenkori költségvetési lehetőségek függvényében és a joggyakorlat tapasztalatainak birtokában a méltányos eljárásra jogosultak alanyi körét tovább bővítse vagy esetleg szűkítse. Az indítványokkal kapcsolatban azt sem tartotta mellékes szempontnak, hogy a sérelmezett állami irányítás egyéb jogi eszköze megsemmisítése a jelenleg érintett betegcsoport számára a peren kívüli megegyezés lehetőségének elvesztését jelentette volna.<sup>715</sup>

## Szociális járadékra való jogosultság

*Nem ítélte alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyek a taxatív meghatározott jogviszonyokhoz (munkaviszonyhoz, munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyokhoz) mint előfeltételhez kötötték a megváltozott munkaképességű dolgozók szociális ellátásra való igényjogosultságát.*

A 256/D/2007. AB határozatban a **szociális járadék** jogosultsági feltételének szabályozását vizsgálta az Alkotmánybíróság.<sup>716</sup> Bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panasz nyomán vizsgálta az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek szociális ellátásra való jogosultságát abban az esetben, ha a munkaképesség-csökkenés a munkaviszony megszűnését követően következett be, illetve ha a munkaviszony megszűnését követően vállalkozók voltak.

Az Alkotmánybíróság követte az Alkotmány 17. §-a és 70/E. §-a terén kialakított gyakorlatát,<sup>717</sup> majd utalt rá, hogy korábbi határozataiban már vizsgálta a megváltozott munkaképességű dolgozók szociális biztonságának érvényesülését biztosító szabályok alkotmányosságát,<sup>718</sup> azonban más alanyi kör tekintetében. Ezekben a korábbi határozataiban kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy az úgynevezett munkarehabilitációs pénzbeli ellátási formák (keresetkiegészítés, átmeneti keresetkiegészítés), függetlenül attól, hogy megállapításukat és folyósításukat a társadalombiztosítás igazgatási szervei végezték, nem minősültek társadalombiztosítási ellátásoknak. A rendszeres szociális járadék, bár igénybevételét meghatározott biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyok alapozták meg, szintén nem társadalombiztosítási nyugellátási forma volt, hanem úgynevezett nyugdíjszerű rendszeres

<sup>715</sup> 783/B/2001. AB határozat, ABH 2008. 1837.

<sup>716</sup> A megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM–PM együttes rendelet volt az alkotmánybírósági eljárás tárgya.

<sup>717</sup> Ezúttal a következő döntéseket emelte ki az Alkotmánybíróság: 3/D/1998. AB határozat, ABH 1999. 642., 682/B/1999. AB határozat, ABH 2002. 1044., 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004. 1589., 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251., 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519., 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991. 206., 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82., 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.

<sup>718</sup> A megváltozott munkaképességű dolgozók ellátásával foglalkozott az 1866/B/1991. AB határozat, ABH 1996. 661., az 551/B/1990. AB határozat, ABH 1990. 320., valamint a 298/B/2003. AB határozat, ABH 2003. 1760.



szociális ellátás, amelyet az igénylő korábbi jövedelmétől függetlenül, fix összegben, havi rendszerességgel folyósítottak. Az Alkotmánybíróság korábbi eljárásainak eredményeként nem ítélte alkotmányellenesnek azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyek a taxatív meghatározott jogviszonyokhoz (munkaviszonyhoz, munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyokhoz) mint előfeltételhez kötötték a megváltozott munkaképességű dolgozók szociális ellátásra való igényjogosultságát.

Az Alkotmánybíróság a korábbi határozatokban foglaltakat a jelen ügyben is irányadónak tartotta, így hasonlóan a korábbi döntéseiben elfoglalt álláspontjához ez esetben sem tartotta megállapíthatónak a sérelmezett szabályoknak az Alkotmány 17. §-ába és 70/E. § (1) bekezdésébe ütközését.

A 44/B/2008. AB végzéssel zárult eljárásban, hasonlóan a fenti ügyhöz, bírói kezdeményezés érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyben az eljáró bíró az előtte folyamatban lévő két ügy kapcsán azt sérelmezte, hogy a kifogásolt rendelkezés kizárta a rendszeres szociális járadékra való jogosultak köréből azokat a jogalanyokat, akiknek a munkaképesség-csökkenése az utolsó munkaviszony megszűnését követően következett be, továbbá azokat is, akik az utolsó munkaviszonyt követően vállalkozók voltak, illetve vállalkozói igazolvánnyal rendelkeztek. Az indítványozó bíró – álláspontja alátámasztására – hivatkozott arra is, hogy a járadék mint rokkantságinyugdíj-szerű társadalombiztosítási ellátás az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében nevesített, az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére biztosított, a szociális biztonsághoz való jog körébe tartozó ellátás volt, amely összefüggésben állt az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével is. Az Alkotmánybíróság azonban eljárása során észlelte, hogy a jelen indítványokkal azonos tartalmú bírói indítványok alapján már elvégezte a sérelmezett rendelkezések alkotmányosságának vizsgálatát, ezért az eljárást *res iudicata* címén megszüntette.<sup>719</sup>

## Rendszeres szociális segély

*A szociális ellátás kiegészítő jellege nyilvánult meg abban a társadalmi elvárásban, amely az egyén öngondoskodására számított az egyén saját, illetve az eltartásáról gondoskodni köteles család vagyona erejéig. A közösség által biztosított támogatás ott kapott szerepet, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem állt fenn.*

A 295/B/2002. AB határozatban elutasította az Alkotmánybíróság a **rendszeres szociális segély** szabályozása alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt. Az indítványozó<sup>720</sup> lényegében azt sérelmezte, hogy a munkaképes, de munkanélküli állampolgár rendszeres szociális segélyre való jogosultsága a vagyoni helyzetétől is függött. Ez a szabályozás álláspontja szerint sértette – többek között – az Alkotmány 70/A. §-ában, valamint a 70/E. §-ában foglaltakat. Szerinte alkotmányellenes volt, hogy a szociális ellátásokra való jogosultság elbírálásánál bármely – még a megélhetéshez szükséges, azt segítő vagy jövedelmet adott esetben egyáltalán nem termelő – vagyon is kizáró tényező lehetett.

<sup>719</sup> 44/B/2008. AB végzés, ABH 2008. 3804.

<sup>720</sup> Az indítványozó az Sztv. 37/A. § (1) bekezdés b) pontja, (2) bekezdés b) pontja és (3)–(4) bekezdése megsemmisítésére terjesztett elő indítványt.

Az indítványozó úgy vélte, hogy a támadott rendelkezések a megélhetéshez szükséges vagyont sem védtek, az állam elvárta a szociálisan rászorulóktól, hogy a megélhetésükhöz szükséges, nem luxusjellegű vagyont is eladják és feléljék.

Az Alkotmánybíróság az Sztv. egyes fogalom meghatározásainak alkotmányosságát korábban már vizsgálta,<sup>721</sup> és megállapította, hogy a törvényben adott fogalom meghatározások nem sértették az Alkotmánynak az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogaira utaló 8. §-át, a házasság és a család intézményét védő 15. §-át, a rászoruló szociális intézkedésekkel való segítségét előíró 17. §-át, ahogyan az élethez és az emberi méltósághoz való jogot garantáló 54. §-át, sem pedig a 70/E. § (1) bekezdésének azt az előírását, hogy az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz, önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátáshoz. Azonban hangsúlyozta a testület, hogy a szociális biztonság és ellátás vagyoni értékének vagy jövedelmi összességének meghatározására és változtatására a jogalkotónak széles körű lehetősége volt. Rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy a szociális ellátás azzal a feladattal bírt, hogy mindazoknak, akik nehéz helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (például társadalombiztosítás) révén nem voltak képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. Ugyanakkor azt is kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a szociális ellátás rendszere elvben nem tett különbséget aszerint, hogy ki milyen okból (önhibájából vagy önhibáján kívül) szorult szociális szolgáltatásra. A szociális ellátás kiegészítő, kiegészítő jellegű, éppen ezért amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezett, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra volt jogosult, szociális ellátást nem, vagy csak indokolt esetben, kiegészítő jelleggel kaphatott. Az Alkotmánybíróság szerint a szociális ellátás kiegészítő jellege nyilvánult meg abban a társadalmi elvárásban is, amely az egyén öngondoskodására számított az egyén saját, illetve az eltartásáról gondoskodni köteles család vagyona erejéig. A közösség által biztosított támogatás ott kapott szerepet, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem állt fenn. Erre tekintettel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a sérelmezett rendelkezések nem sértették sem az Alkotmány 70/A. §-át, sem a szociális ellátáshoz való jogról szóló 70/E. §-át azzal, hogy meghatározott javakat meghaladó vagyon tulajdonosa részére szociális segély folyósítását nem tette lehetővé.

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően utalt még a tulajdon és a szociális ellátásokra való jogosultság közötti összefüggésre is. Bár fenntartotta, hogy a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesítette védelemben,<sup>722</sup> ennek nem mondott ellent az az elvárás, hogy az egyén a saját, illetve az eltartásáról gondoskodni köteles család vagyonából szükségleteiről maga gondoskodjon. Az állam – közvetve tehát a társadalom – által nyújtott szociális ellátások az öngondoskodási kötelezettséget nem helyettesítik, csupán kiegészítik. Ezért sem volt a tulajdon elvonásának, sőt korlátozásának sem tekinthető, hogy a jogalkotó bizonyos szociális ellátásokat csupán az öngondoskodásra képtelen, a megélhetéshez szükséges vagyonnal nem rendelkező rászorultaknak biztosított.<sup>723</sup>

<sup>721</sup> Lásd: 723/B/1996. AB határozat, ABH 1999. 561.; 867/B/1997. AB határozat, ABH 2003. 996.

<sup>722</sup> Lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373.

<sup>723</sup> 295/B/2002. AB határozat, ABH 2008. 1871.

## Egyedülálló nyugdíjasok

*Az Alkotmány 70/E. §-ából az egyedülálló nyugdíjasok emelt szintű nyugellátására vonatkozó konkrét jog, illetve ennek biztosítására irányuló jogalkotói kötelezettség nem volt levezethető.*

Az 1275/E/2007. AB határozatban az **egyedülálló nyugdíjasok** nyugellátásával foglalkozott az Alkotmánybíróság. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy pont azok az egyedülálló nyugdíjasok nem részesültek semmilyen többlettámogatásban, akiknek házassága idején megromlott, vagy házastársuk/élettársuk korán meghalt. Az indítványozó úgy vélte, hogy a törvényhozó – az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz való jog alapján – köteles lett volna minden egyedülálló nyugdíjas számára emelt szintű nyugellátást biztosítani.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy eddigi gyakorlata során több ízben rámutatott, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből nem következett, hogy az özvegyiség tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga lett volna özvegyi nyugdíjra. Az özvegyi nyugdíjat ugyanis a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátásnak tekintette, amely nem volt azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegyiség esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, hanem annak csupán egyik lehetséges – a társadalombiztosítás rendszerében megvalósuló – formáját képezte.<sup>724</sup>

Az Alkotmánybíróság ezt követően a szociális panelt alkalmazva megerősítette, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának kötelezettségét jelentette, abból konkrétan meghatározott részjogok nem voltak levezethetők. Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján pedig az állam a megélhetéshez szükséges ellátás biztosítása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert volt köteles létrehozni.<sup>725</sup>

Mindezek alapján az Alkotmány 70/E. §-ából az egyedülálló nyugdíjasok emelt szintű nyugellátására vonatkozó konkrét jog, illetve ennek biztosítására irányuló jogalkotói kötelezettség nem volt levezethető. Így jogalkotói mulasztás sem volt megállapítható amiatt, hogy a törvényhozó nem biztosított minden egyedülálló nyugdíjas számára emelt szintű ellátást.<sup>726</sup>

## Utazási kedvezmények

*A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezmények többségében a szociális ellátás állami rendszerébe tartoztak.*

Az 1137/E/2007. AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította az **utazási kedvezményekre** vonatkozó szabályozás terén fennálló mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség

<sup>724</sup> Lásd: 966/B/1997. AB határozat, ABH 2001. 959.; 716/D/2000. AB határozat, ABH 2003. 1248.

<sup>725</sup> Ezúttal a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított alkotmánybírósági gyakorlatot az összefoglaló jellegű 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329., testesítette meg.

<sup>726</sup> 1275/E/2007. AB határozat, ABH 2008. 2816.

megállapítására irányuló indítványt.<sup>727</sup> Az indítványozó szerint a sérelmezett rendelkezés, amely taxatív felsorolta, hogy mely jogviszonyban foglalkoztatott személyek részesültek utazási kedvezményben, hátrányos megkülönböztetést alkalmazott, mivel a nyilvános magánlevéltárakban dolgozók azonos munkakört töltöttek be a költségvetési intézmények közalkalmazotti jogviszony keretében foglalkoztatott alkalmazottaival, és így velük minden tekintetben összehasonlítható és azonos helyzetben voltak, utazási kedvezményben azonban nem részesültek.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy egy korábbi határozatában<sup>728</sup> a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményeket többségében a szociális ellátás állami rendszerébe tartozónak minősítette, és leszögezte, hogy a kormánynak önálló, külön törvényi felhatalmazástól független rendeletalkotási joga és kötelessége állt fenn ezen a téren. Ugyanakkor széles körű mérlegelési jog illette meg a jogalkotót a mentességek és kedvezmények meghatározásakor, tekintettel lehetett bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogra – például az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra –, ezen túlmenően érvényre juttathatott az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távú gazdaságpolitikai és egyéb célkitűzéseket. A kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozott, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével, tehát nem volt jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi (például gazdaságpolitikai) szempontú felülbírálatára.<sup>729</sup>

## Szolgálati idő számítása

*Az Alkotmány 70/E. §-ából nem következett jogalkotói kötelezettség az előzetes letartóztatásban lévők és a szabadságvesztés büntetésüket töltők szociális biztonságának a társadalombiztosítás rendszerén belüli biztosítására.*

A 902/B/2003. AB határozatban a **szolgálati idő számítására**<sup>730</sup> vonatkozó előírások szerepeltek az Alkotmánybíróság előtt. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a társadalombiztosítási nyugellátáshoz szükséges szolgálati idő számításánál kizárták az előzetes letartóztatás és a szabadságvesztés tartamának figyelembevételét.

Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát egy korábbi határozatára építette, amelyben az elítéltek által végzett munkának mint szolgálati időnek elismerése tárgyában már állást foglalt.<sup>731</sup> Mivel a korábbi ügyben a jelen szabályozást megelőző jogszabályi rendelkezések

<sup>727</sup> Az indítványozó a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése b) pontja tekintetében kérte a mulasztás kimondását.

<sup>728</sup> Lásd: 1482/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 602.

<sup>729</sup> 1137/E/2007. AB határozat, ABH 2008. 3288.

<sup>730</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 42. § (2) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

<sup>731</sup> Lásd: 253/B/1992. AB határozat, ABH 1996. 664.

és más jogszabályi környezetben szerepeltek,<sup>732</sup> az Alkotmánybíróság nem állapított meg *res iudicatát*, de a szabályozás tartalmi azonossága következtében irányadónak tekintette a korábban kifejtett álláspontját.

Eszerint az Alkotmány 70/E. §-a alapján vizsgálta a szabadságvesztés, illetve előzetes letartóztatás tartama alatti munkavégzés szolgálati időkénti elismerését illetően a következő álláspontot foglalta el. A szociális biztonsághoz való jog alkotmánybíróági gyakorlatának talajáról kiindulva megerősítette, hogy az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósíthatta meg az állam. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy fennállt-e az Alkotmány 70/E. §-a alapján a jogalkotó kötelezettsége az előzetes letartóztatásban lévők és a szabadságvesztés büntetésüket töltők szociális biztonságának a társadalombiztosítás rendszerén belüli biztosítására. Az Alkotmány szerint ugyanis az ellátáshoz való jog biztosítása nem csak a társadalombiztosítás útján történhetett. A jogalkotónak széles körű döntési szabadsága volt arra nézve, hogy a kockázatkezelés formáját megválassza. Döntése kialakításakor figyelemmel kellett lennie az életviszonyok sajátosságaira, az ellátórendszerek belső logikájára, a gazdaság teherbíró képességére és nem utolsósorban a társadalom elvárásaira. Hangsúlyozta a testület, hogy a jogalkotó választásának célszerűségi szempontjai nem tekintendők alkotmányossági kérdéseknek mindaddig, amíg más alkotmányos rendelkezéseket nem sértenek. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéséből nem következett jogalkotói kötelezettség az előzetes letartóztatásban lévők és a szabadságvesztés büntetésüket töltők szociális biztonságának a társadalombiztosítás rendszerén belüli biztosítására. Ezt a feladatot az állam más eszközzel – például szociális segélyezéssel – is megvalósíthatta. Abból, hogy az előzetes letartóztatásban lévők és a szabadságvesztés büntetésüket töltők ez idő alatt nem szereztek szolgálati időt, nem lehetett arra következtetni, hogy ez ellentétben állt volna az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésével.<sup>733</sup>

<sup>732</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtása tárgyában kiadott 89/1990. (V. 1.) MT rendelet 136. § (1) bekezdése volt az akkori vizsgálat tárgya, azonban a tartalmi azonosság fennállt.

<sup>733</sup> 902/B/2003. AB határozat, ABH 2008. 2025.

## Terhességi-gyermekágyi segély

*Az Alkotmány 70/E. §-ából nem következett az államnak arra vonatkozó kötelezettsége, hogy a terhességi-gyermekágyi segély összegét a táppénzszabályokkal megegyezően szabályozza.*

A 870/D/2007. AB határozatban az Alkotmánybíróság a **terhességi-gyermekágyi segély összegére** vonatkozó szabályokat<sup>734</sup> vizsgálta. Az indítványozó előadta, hogy első gyermeke betegsége miatt második gyermeke születéséig táppénzen volt. A második gyermeke születése után a terhességi-gyermekágyi segély összegét nem a korábbi jövedelme, hanem már csak a minimálbér kétszerese figyelembevételével állapították meg. Érvelése szerint a terhességi-gyermekágyi segély az anyát kedvezőtlenebb helyzetbe hozta a pénzügyi ellátások területén, mint ha saját betegsége miatt részesült volna táppénzellátásban. A hivatkozott rendelkezés véleménye szerint – többek között – az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében meghatározott szociális biztonsághoz való jogot is sértette, mert a második gyermek születését az állam nem honorálta ugyanúgy, mint az első gyermekét. Továbbá az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésébe is ütközött, mivel a hátrányos megkülönböztetés miatt csak az egyik fajta ellátást (táppénz) biztosította, a másik ellátást (terhességi-gyermekágyi segély) nem, illetve csak csökkentve.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Ebtv. V. fejezetében meghatározottak szerint az egészségbiztosítás pénzügyi ellátásai közé tartozott a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj és a táppénz. A törvényt módosító szabályozás értelmében megváltozott a terhességi-gyermekágyi segély alapját képező naptári napi átlag számításának szabálya, a továbbiakban elvált a táppénzre vonatkozóan irányadó átlagkereset-számítás szabályaitól.

<sup>734</sup> A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvénynek az – egészségügyet, a gyógyszerellátást, a szociális ellátást érintő egyes törvények jogharmonizációs célú, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.), továbbá a társadalombiztosítási járulék-fizetéssel és az egészségügyi hozzájárulással kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2001. évi LXX. törvény 43. § (3) bekezdésével megállapított – 42. § (2) bekezdése volt az alkotmányjogi panasz tárgya. Az Ebtv. 40–42. §-a értelmében a terhességi-gyermekágyi segély a főszabály szerint annak járt, aki a szülést megelőzően két éven belül 180 napon át biztosított volt, és a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő 42 napon belül szült, vagy a biztosítás megszűnését követő 42 napon túl táppénz, illetőleg baleseti táppénz folyósításának az ideje alatt vagy a folyósítás megszűnését követő 28 napon belül szült. Ez a pénzügyi ellátás a szülési szabadságnak megfelelő időtartamra járt, ami a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 138. § (1) bekezdése szerinti, 24 hétre járó munkaidő-kedvezmény volt.

Az indítványnak az Alkotmány 70/E. §-a sérelmét állító részét illetően az Alkotmánybíróság visszautalt azon korábbi határozataira,<sup>735</sup> amelyekben a szociális biztonsághoz való jog terén kimondta, hogy az államnak a szociális biztonság tekintetében fennálló kötelezettségeit az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglaltak általános jelleggel nevesítik. E kötelezettsége az intézményi háttér biztosítása, a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerének megszervezése és működtetése. Megerősítette, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem életszínvonal-garanciát. Az ellátás jogosult feltételeinek meghatározásakor viszont a jogalkotót a társadalom gazdasági és szociális helyzetére tekintettel széles körű mérlegelési jogkör illette meg, ugyanakkor a szociális biztonsághoz való jog megvalósítására nem csak a társadalombiztosítás állt rendelkezésre.

A korábbi határozataiban foglaltakat is figyelembe véve az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alkotmány 70/E. §-ából nem következett az államnak arra vonatkozó kötelezettsége, hogy a terhességi-gyermekágyi segély összegét a táppénzszabályokkal megegyezően szabályozza, ahogyan arra sem, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre jogosultaknak a járulékfizetés nélküli korábbi jövedelmükkel megegyező ellátást biztosítson. Jelen ügyben is hangsúlyozta a testület, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem csak a társadalombiztosítás útján volt megvalósítható. Ezért a sérelmezett rendelkezésnek az Alkotmány 70/E. §-ával való ellentéte nem volt megállapítható, így az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszindítványt elutasította.<sup>736</sup>

## Szolgálati idő számítása

*A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaira vonatkozó speciális fogalomrendszer eltérő tartalmat jelenített meg mind az általános munkajogi, mind a társadalombiztosítási fogalmakhoz képest.*

A 23/2009. (III. 6.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának **szolgálati idejébe beszámító jogviszony** kérdésével foglalkozott, több szempontból is kakukktójásnak számít.<sup>737</sup> Az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében egy jogegységi határozatot minősített alkotmányellenesnek és semmisített meg úgy, hogy a döntés indokolásában maga is elismerte, az ügy tárgya nem jogszabály volt, hanem a bíróságokra kötelező jogegységi határozat, amely a társadalombiztosítási szervek

<sup>735</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 198.; 514/B/2000. AB határozat, ABH 2005. 907.

<sup>736</sup> 870/D/2007. AB határozat, ABH 2009. 2173.

<sup>737</sup> A 4/2007. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat rendelkező része kimondta, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolákban töltött tanulmányi időt az 1019/1976. (VI. 24.) MT határozat 12. e) pontja alapján szolgálati időként be kellett számítani. Az indokolásában a jogegységi tanács rámutatott, hogy a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (Tbtv.) 54. § (1) bekezdés c) pontja a szakmunkástanuló-viszonyban töltött időt szolgálati időként határozta meg. A Tbtv. 1976. június 24-én hatályban volt 10. § (2) bekezdése alapján pedig a Minisztertanács a biztosítottak körét kiterjeszthette.

eljárásában nem bírt kötelező erővel.<sup>738</sup> Az ügy lényegi kérdése az volt, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának szolgálati idejébe be kellett-e számítani a szakközépiskolai (szakmunkásképzést adó) tanulmányi időt.

Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett,<sup>739</sup> amelyek többek között az Alkotmány 70/A. §-ának, valamint 70/E. §-ának sérelmét állították, mivel a szakközépiskolai tanuló nem minősült biztosítottnak,<sup>740</sup> így a szakközépiskolai tanulói idő sem munkajogi, sem társadalombiztosítási értelemben nem minősülhetett szolgálati időnek. A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben pedig az egyik indítványozó arra hivatkozott, hogy a sérelmezett jogegységi határozat szembehelyezkedett a társadalombiztosítás rendszerének alapvető elvi tételével, mert a szolgálati idő tipikusan a vásárolt jog kategóriájának egyik alapmozzanata. Azonban a szakközépiskolai tanulmányok szolgálati idővé minősítésének nem volt jogszabályi alapja, ahogyan nem terhelte járulékfizetési kötelezettség sem. A bírói kezdeményezések továbbá kitértek arra, hogy vásárolt jogról lévén szó nemcsak a szociális biztonsághoz való jog sérült, hanem felvetődtek a biztosított minőség és a tulajdonjog védelmének alkotmányossági aggályai is.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során megállapította, hogy az indítványok határozott kérelmet kizárólag a jogegységi határozattal kapcsolatban terjesztettek elő, valamint azt is, hogy nem volt egyetlen olyan jogszabály sem, amely a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolában töltött időt akár munkajogi, akár társadalombiztosítási (ezen belül is nyugellátási) szempontból jogszerző időnek ismerte volna el. Ahogyan a szakközépiskolai tanulók társadalombiztosítási jogállásának a szakmunkás tanulókéval való azonosságát sem mondta ki, és arra más szabály rendelkezéseiből sem lehetett következtetni.

Ugyanakkor hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a kizárólag a jogalkotó rendelkezett arra vonatkozó jogosultsággal, hogy bizonyos időtartamokat jogszerző időnek ismerjen el. Ezt a jogkört pedig nem helyettesíthette sem a bírósági jogalkalmazás, sem a Legfelsőbb Bíróság jogértelmező tevékenysége. Valamint azt is kiemelte a testület, hogy a jogegységi határozatban tisztázatlan volt a szolgálati idő fogalma. Nem volt egyértelmű, hogy munkajogi vagy társadalombiztosítási jellegű volt a jogegységi határozat megállapítása, és ezen túlmenően a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaira vonatkozó speciális fogalomrendszer eltérő tartalmat jelentett meg az általános munkajogi vagy éppen a társadalombiztosítási fogalmakhoz képest.

Miután az indítványozók a jogegységi határozat alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot lefolytatva megalapozottnak tekintette a bírói kezdeményezéseket, és a sérelmezett jogegységi határozatot alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette. Azonban alkalmazási tilalmat nem mondott ki. Érvelése szerint, ha valamely olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét állapította volna meg az Alkotmánybíróság, amely a társadalombiztosítási szerv határozathozatalában is releváns lett volna, ki kellett volna mondani az alkalmazási

<sup>738</sup> Az ekkor hatályban volt, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régii Abtv.) azonban csak jogi norma esetén biztosította az Alkotmánybíróság hatáskörét.

<sup>739</sup> Összesen 147 indítvány érkezett: 4 utólagos normakontroll iránti kérelem, 113 alkotmányjogi panasz és 30 bírói kezdeményezés.

<sup>740</sup> Az akkor hatályban volt Tbtv. 10. § (1) bekezdése értelmében.



tilalmat, hiszen a szerv határozatának törvényességét felülvizsgáló bírónak a határozathozatal időpontjában hatályos jogszabályokat kell figyelembe vennie.<sup>741</sup>

## Álláskeresői járadék

*A vegyes típusú, biztosítási és szociális elemeket is tartalmazó járadékrendszer része az álláskeresői járadék, ezért összegének maximálása nem ütközött az Alkotmány 70/E. §-ába.*

Az 1141/B/2004. AB határozatban az Alkotmánybíróság a munkanélküliek ellátásaira vonatkozó szabályozással foglalkozott.<sup>742</sup> A jogszabály-módosítást követően a munkanélküli-járadék helyébe lépett, részben azonos funkciójú **álláskeresői járadék** tekintetében az indítványozó azt sérelmezte, hogy a rendelkezés a munkavállalókat megfosztotta a befizetéseiken alapuló jogtól, a járadék maximálása és indokolatlanul alacsony mértéke a szociális biztonsághoz való jogot, és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is sértette, valamint jogbizonytalanságot eredményezett.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, a munkavállalói járulék fizetésével ellentételezett álláskeresői járadék értékelhető-e vásárolt jognak. A testület rámutatott, hogy az Flt. kötelezte a munkaadót és a munkavállalót az álláskeresők támogatásának biztosítására, méghozzá járulékfizetési kötelezettség formájában. Az elkülönített állami pénzalapként létrehozott Munkaerőpiaci Alap egyik feladata az álláskeresők támogatásának biztosítása volt, és erre a célra szolidaritási alaprészt különítettek el. Ebből fedezték többek között az álláskeresői járadékot is. Azonban a Munkaerőpiaci Alapnak csak egyik bevételi forrása volt a fenti járulék, ezen felül központi költségvetési támogatásban, uniós forrásokból is részesült. Az Alkotmánybíróság az Fltmód. indokolásából kiemelte, hogy egy vegyes típusú, biztosítási és szociális elemeket is tartalmazó járadékrendszer jött létre, amelyben a szociális biztonság javítása mellett erősödött a biztosítási elv. Így az álláskeresők számára fizetett támogatások esetében mind a szociális, mind a biztosítási elem szerepet játszott. E tekintetben pedig az Alkotmánybíróság már korábban kifejtette azon álláspontját, miszerint olyan szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem is jelen van, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el. Azokban a jogviszonyokban pedig, ahol a biztosítási elemnek nincs szerepe, a jogbiztonság alapján kell megítélni az ellátások terén bekövetkezett változásokat.<sup>743</sup> Viszont a jelen ügyben az indítványozó az Alkotmány 13. § (1) bekezdésére nem hivatkozott, a járadék összegszerűségére, maximálására vonatkozó rendelkezés pedig – a testület megállapítása szerint – nem állt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben.

<sup>741</sup> 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009. 174.

<sup>742</sup> A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) 26. § (8) bekezdése tartalmazott felső határt.

<sup>743</sup> Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188., valamint a szociális biztonsághoz való jog terén 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 162., 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196., 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995. 801.

Az indítványozó szerint ugyanakkor az Ft.-nek a munkanélküli- (álláskeresési) járadék felső határára vonatkozó rendelkezése az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdését is sértegte. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban megjelent értelmezését alapul véve a jelen ügyben is irányadónak tartotta, hogy a szociális biztonsághoz való jog az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelent, amelynek az állam a társadalombiztosítás és a szociális ellátórendszer megszervezésével, fenntartásával tehetett eleget. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az állami kötelezettség csak a megélhetéshez szükséges minimális szint vonatkozásában áll fenn, a szociális juttatások, támogatások és egyéb kedvezmények mértéke és módja ugyanis alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének a függvénye, az Alkotmányból ezek mértékére, illetve módjára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem volt megállapítható. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az álláskeresési járadék összegének maximálása nem ütközött az Alkotmány 70/E. §-ába.<sup>744</sup>

## Közgyógyellátás

*Az igénybe vehető gyógyszerkeret összegszerű megállapítása a mindenkori lehetőségek mérlegelésével a jogalkotó feladata, a mérték meghatározása nem alkotmányossági kérdés.*

A 44/2009. (IV. 8.) AB határozatban bírói kezdeményezés nyomán a közgyógyellátás szabályozását vizsgálta az Alkotmánybíróság.<sup>745</sup> A kezdeményezés szerint a felperes **közgyógyellátás** megállapítása iránti kérelmet nyújtott be a helyi önkormányzathoz mint elsőfokú szociális hatósághoz, amely a felperes gyógyszerkeretét szakhatósági állásfoglalás alapján 6000 Ft havi egyéni és 6000 Ft évi eseti keretben határozta meg. A felperesnek azonban ennél magasabb volt a havi rendszeres gyógyszerköltsége. A közigazgatási hivatal határozata szerint a gyógyszerkeret meghatározásánál nem volt mód a szakhatósági állásfoglalásban meghatározott összegtől való eltérésre. Az érintett a másodfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt keresetet nyújtott be, amely eljárásban a bíróság ideiglenes intézkedésként a felperes egyéni havi gyógyszerkeretének összegét 12 000 Ft-ra emelte, és ezt követően az Alkotmánybírósághoz fordult. Álláspontja szerint a vonatkozó törvényi rendelkezések<sup>746</sup> sértették az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdését és közvetve a 70/D. § (1) bekezdését is, ugyanis olyan alacsony összegben maximálta a gyógyszerkeretet, amely a minimumnál alacsonyabb összegből élők betegségének kezelését nem biztosította. Az indítványozó bíró elismerte, hogy a szociális normák az ország mindenkori teljesítőképességének függvényében alakítandók, azonban úgy vélte, hogy az állam kötelessége egy alkotmányos minimális ellátási szint biztosítása.

<sup>744</sup> 1141/B/2004. AB határozat, ABH 2009. 1754.

<sup>745</sup> Az Alkotmánybíróság a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 2007. január 1. és december 31. napja között hatályos 12. számú mellékletét alkotmányellenesnek minősítette, egyben alkalmazási tilalmat mondott ki a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló folyamatban lévő közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben.

<sup>746</sup> Az Sztv. 50/A. § (7)–(9) bekezdései, valamint a méltányosságot illetően a 49. §.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a közgyógyellátásra vonatkozó általános szabályokat, és megállapította, hogy a közgyógyellátás a szociálisan rászorult személyeknek az egészségi állapotukhoz kapcsolódó kiadásokhoz biztosított hozzájárulás. Kitért a testület a normatív, valamint a méltányossági alapon megállapítható jogosultság esetére is. Ez utóbbi keretében az érintett térítésmentesen vált jogosulttá bizonyos meghatározott gyógyszerekre gyógyszerkerete erejéig, egyes, külön jogszabályban meghatározott gyógyászati segédeszközökre, illetve bizonyos gyógyászati ellátásokra. Az egyéni havi gyógyszerkeret összegét a házi orvos igazolása alapján az egészségbiztosítási szerv volt jogosult megállapítani, amely az általa elismert gyógyellátási szükséglet alapján szakhatósági állásfoglalást adott a jegyzőnek. Amennyiben a kérelmező havi gyógyszerköltsége a 6000 Ft-ot meghaladta, csak a szakorvos által vagy csak szakorvosi javaslatra rendelhető gyógyszerek figyelembevételével, az egészségbiztosítási szerv vezetőjének döntése alapján eseti keretet határoztak meg. Az indítványozói állítás szerint a havi gyógyszerkeretet túlságosan alacsony összegben határozta meg a jogalkotó, ezáltal megsértve a létminimum alatt élők szociális biztonságához és legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozta, hogy 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 volt köteles. Azonban a kirívó, szélső eseteken túl az Alkotmány 70/D. §-ában meghatározott állami kötelezettségnek nem volt alkotmányos mércéje, ezért önmagában alanyi jogként nem volt értelmezhető.<sup>747</sup> A szociális biztonsághoz való jogot illetően szintén korábbi határozataira támaszkodott az Alkotmánybíróság.<sup>748</sup> Így a jelen döntésében is megerősítette, hogy a rászorulókról való gondoskodást nem a szociális jogok tekintetében fennálló alanyi jogként értelmezte, hanem állami feladatként. Az államnak az Alkotmányból levezethető kötelezettsége az intézményi háttér biztosítása, a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerének megszervezése és működtetése. Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazta, ebből konkrétan meghatározott alkotmányos alapjogok nem voltak levezethetők. Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján pedig az állam a megélhetéshez szükséges ellátásra való jog megvalósítása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert volt köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Ugyanakkor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme, azaz az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni.

Azonban az Alkotmány előírásainak megvalósítása – számos feltételtől függően – változó és folyamatos törvényhozási, jogalkalmazási, önkormányzati és társadalmi közreműködést igénylő feladat. A jogalkotó pedig a gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbírására tekintettel alakíthatja a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely az Alkotmányban rögzített elv (például a diszkrimináció tilalmának elve) nem sérül.

<sup>747</sup> Lásd: 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996. 173.

<sup>748</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.; 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 510.; 1191/B/2005. AB határozat, ABH 2008. 2356.; 676/E/2000. AB határozat, ABH 2005. 926.; 32/1998. AB határozat, ABH 1998. 251.

A testület rámutatott, hogy az Alkotmány 17. §-a és 70/E. §-a általános jelleggel nevesítette a szociális biztonság tekintetében fennálló állami kötelezettségeket, nem jelentettek alanyi jogot meghatározott jövedelemre vagy életszínvonal fenntartására. Az Alkotmány az egyes ellátások feltételeit, mértékét és ennek megfelelően az – esetenként eltérő – rászorultság és megélhetéshez szükséges ellátás tartalmát nem állapította meg, azokat külön törvények határozták meg, és ezeken keresztül konkretizálódott az Alkotmány 17. és 70/E. §-ában általánosan előírt állami kötelezettség. Az Alkotmánybíróság osztotta azt az indítványozói álláspontot, miszerint a létminimum alatt élő közgyógyellátásra jogosultak számára adott esetben nehézséget jelenthet, ha az állam csak bizonyos mértékig vállalja át az érintettek gyógyszerköltségét. Viszont utalt arra a testület, hogy nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a gyógyszerkeret már eleve támogatott gyógyszerekre vonatkozott, valamint az sem, hogy a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimumra vonatkozó állami kötelezettségről volt szó.

Azaz a közgyógyellátásban részesülők számos más, szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásra is jogosultak lehettek. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a térítésmentes gyógyszerhez jutás joga az Alkotmány 17. §-a mellett sem az Alkotmány 70/D. §-ából, sem pedig 70/E. §-ából nem volt levezethető.

Miután az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy a közgyógyellátottak a gyógyszerellátás tekintetében az elbíráláskor hatályos jogszabályi környezetben különös állami gondoskodásban részesültek, annak megítélése, hogy a jogalkotó a gyógyszerkeret felső határát milyen összegben szabta meg, és az elegendő volt-e az érintettek számára, nem tartozott az Alkotmánybíróság kompetenciájába. Hangsúlyozta a testület, hogy a gyógyszerkeret összegének megállapítása a mindenkori lehetőségek mérlegelésével a jogalkotó feladata, a mérték meghatározása ezért nem alkotmányossági kérdés.<sup>749</sup>

## Családi pótlék

*A családi pótlék szabályozási koncepciója alapján a közoktatási intézményben és a felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytatók nem tartoztak azonos szabályozási körbe.*

Az 54/2009. (V. 6.) AB határozattal elbírált ügyben a **családi pótlék** rendszerét vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az egyik indítványozó azért vitatta a szabályozást, mert nem tette lehetővé, hogy a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató, szüleitől külön élő nagykorú személy saját jogon legyen jogosult a családi pótlékre. Szerinte ezáltal sérült az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése, valamint a 70/E. §-a.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a családi pótlékre vonatkozó szabályozást, és arra a megállapításra jutott, hogy – az indítványok benyújtásakor már nem hatályos, korábbi – szabályozás alkotmányos indok nélkül tett különbséget a családi pótlékre jogosultság

<sup>749</sup> 44/2009. (IV. 8.) AB határozat, ABH 2009. 311.

tekintetében a szülői házat a gyámhatóság engedélyével elhagyó személy hátrányára.<sup>750</sup> A családi pótlékot sajátosságait illetően az Alkotmánybíróság a tanköteles korú gyermekek és ezzel összefüggésben a közoktatási intézményekben tanulmányokat folytatók iskoláztatási költségeihez való hozzájárulásként értékelte.<sup>751</sup> A továbbiakban azonban kiemelte, hogy a családi pótlék szabályozási koncepciója alapján a közoktatási intézményben és a felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytatók nem tartoztak azonos szabályozási körbe. A vitatott szabály alapján a felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek után a szülő családi pótlékra nem tarthatott igényt, ez azonban nem jelentette azt, hogy az állam a felsőoktatásban folytatott tanulmányok támogatását más eszközökkel ne biztosította volna.<sup>752</sup> Összegezve álláspontját az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmányellenességet, és e tekintetben az indítványokat elutasította.<sup>753</sup>

## Baleseti járulék

*Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az Alkotmány az állammal szemben kötelezettséget fogalmazott meg, aminek alapján az állam állampolgári jogon ellátást nyújtott, és ennek ellentételezését jogosult volt megteremteni. Amennyiben pedig ezt nem alkotmányellenes módon (például nem diszkriminatíve) tette, akkor az ellentételezés módja nem alkotmányossági kérdés.*

<sup>750</sup> Vö. az 56/2001. (XI. 29.) AB határozatban (ABH 2001. 478.) tett megállapítások. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság azzal támasztotta alá érvelését, hogy a megkülönböztetés alkotmányellenessége még nyilvánvalóbbá vált, amikor az egyes szociális törvények módosításáról szóló 2006. évi CXVII. törvény 34–35. §-a módosította a Cst. vitatott szabályait, és 2007. január 1-jétől lehetőség nyílt arra, hogy a szülői házat a gyámhatóság engedélyével elhagyó kiskorú saját jogon részesüljön családi pótlékban.

<sup>751</sup> A Cst. 7. § (1) bekezdés a) pontja értelmében: „Családi pótlékra jogosult a) a vér szerinti, az örökbe fogadó szülő, a szülővel együtt élő házastárs, az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van (a továbbiakban együtt: szülő), a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám, továbbá az a személy, akihez a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 72. §-ának (1) bekezdése alapján a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték; aa) a még nem tanköteles; ab) tankötelezettsége megszűnéséig a tanköteles; ac) az általános iskolai, középiskolai, szakiskolai (a továbbiakban együtt: közoktatási intézmény) tanulmányokat folytató és a (2) bekezdésben megjelölt életkorú saját háztartásában nevelt gyermekre tekintettel.”

<sup>752</sup> Itt példaként felsorolta az Alkotmánybíróság a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvényben nevesített természetbeni és pénzbeli támogatásokat (ösztöndíjak, kollégiumi ellátás, lakhatási támogatás, tankönyv- és jegyzetvásárlási kedvezmény), a hallgatói hitelt és az ahhoz kapcsolódó kamattámogatást, valamint a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvényben szabályozott adókedvezményt.

<sup>753</sup> 54/2009. (V. 6.) AB határozat, ABH 2009. 446.

A 252/B/2008. AB határozatban a baleseti járulék szabályaival foglalkozott az Alkotmánybíróság.<sup>754</sup> Több indítványozó is a testülethez fordult a kiegészítő vállalkozást végzők járulékkerhei miatt. Egyikük álláspontja szerint az, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulék mértéke nem függött az elért bevételtől, illetve a vállalkozói kivételtől, sértette az arányos köztelherviselés alkotmányos elvét, valamint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében rögzített szociális biztonsághoz való jogot, mivel a kiegészítő tevékenységet végző nyugdíjasoknak úgy kellett járulékot fizetniük, hogy az többlétszolgáltatást nem eredményezett, és a jogosultságot a nyugdíjkorhatár elérésével már amúgy is megszerezték. Egy másik indítványozó szerint pedig a jogalkotó nem a jövedelemhez, hanem a kiegészítő tevékenységű vállalkozói igazolványhoz kötötte a befizetési kötelezettséget.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a korábbi szabályozás alkotmányossági vizsgálatakor már foglalkozott a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozók **baleseti-járulék-fizetési** kötelezettségével,<sup>755</sup> és úgy vélte, hogy megállapításai a jelen ügyben is irányadóak. Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének sérelmét állító indítványrészek tekintetében egy korai határozatára<sup>756</sup> visszautalva az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az állami kötelezettségvállalásokat fogalmazott meg, aminek alapján az állam állampolgári jogon ellátást nyújtott, amelynek ellentételezését jogosult volt megteremteni. Amennyiben pedig ezt nem alkotmányellenes módon (például nem diszkriminatíve) tette, akkor az ellentételezés módja nem volt alkotmányos kérdés. A kötelező társadalombiztosítás és ennek fedezeteként a járulékfizetési kötelezettség az Alkotmánybíróság által elfoglalt álláspont szerint az Alkotmánnyal összhangban volt. Azt is hangsúlyozta a testület, hogy a kötelező biztosítási rendszer alapján vált teljessé az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének állampolgári jogon való garantálása, ez pedig összhangban volt az Alkotmány 70/E. §-ával. A testület úgy ítélte meg, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulékra ugyanezek a megállapítások alkalmazandók, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.<sup>757</sup>

<sup>754</sup> A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) érintett szakaszai a következőket tartalmazták: „19. § (4) A kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, a kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozó után a társas vállalkozás, valamint a 39. § (2) bekezdésében meghatározott személy által fizetendő egészségügyi szolgáltatási járulék havi összege 4350 forint (napi összege 145 forint)”; „37. § (1) A kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó a 19. § (4) bekezdésében meghatározott egészségügyi szolgáltatási járulékot és a 19. § (2) bekezdésében meghatározott nyugdíjjárulékot fizet. A nyugdíjjárulék alapja az e tevékenységből származó vállalkozói kivét, átalányadózó esetén az átalányadó alapját képező jövedelem.”

<sup>755</sup> Visszautalt a testület a 915/B/1994. AB határozatában, ABH 1995. 728., valamint a 823/B/2006. AB határozatában, ABH 2007. 2044., a Tbj. előtti szabályozást tartalmazó, a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (Tbtv.) kapcsán tett megállapításaira.

<sup>756</sup> Lásd: 772/B/1990. AB határozat, ABH 1990. 519. Az Alkotmánybíróság működése elején hozott határozat, különösen az időközben bekövetkezett jogszabályváltozásokra, amelyek gyakorlatilag a teljes szociális ellátórendszert átalakították, igencsak meghaladott volt a jelen határozat meghozatalának pillanatában. A kötelező társadalombiztosítás és az egészségügyi hozzájárulás analógiája pedig nem kevés aggályt hagyott maga után.

<sup>757</sup> 252/B/2008. AB határozat, ABH 2009. 2296.

## Objektív felelősség

*Nem volt összefüggésbe hozható az Alkotmány 70/E. §-ával az, hogy a rendelkezések nem adtak lehetőséget a hatóság számára az elkövető szociális helyzetének értékelésére.*

A 60/2009. (V. 28.) AB határozatban a közúti közlekedéssel kapcsolatosan kialakított **objektív felelősségi** rendszert<sup>758</sup> vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az indítványozók többek között azt sérelmezték, hogy a rendelkezések nem adtak lehetőséget a hatóság számára a bíróság kiszabásakor a cselekmény társadalomra veszélyességének, valamint az elkövető szociális helyzetének értékelésére, ami szerintük az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jogot sértette.

Az Alkotmánybíróság utalt a következetes gyakorlatára a szociális biztonsághoz való jog tartalmát illetően,<sup>759</sup> és az alapján arra jutott, hogy a támadott rendelkezések nem voltak összefüggésbe hozhatók az Alkotmány 70/E. §-ával, erre tekintettel az indítványt elutasította.<sup>760</sup>

## Munkaerő-kölcsönzés

*Az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése, valamint a 70/E. § (1) bekezdése nem állt alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben, így ellentétben sem a munkajogi felmondás szabályaival.*

A 67/2009. (VI. 19.) AB határozat tárgya alapvetően a **munkaerő-kölcsönzés** szabályozása volt. A rendkívül szerteágazó indítványi kérelmek között szerepelt a szociális biztonsághoz való jog sérelme is.

Az Alkotmánybíróság igen részletesen áttekintette a munkaerő-kölcsönzés jogintézményének kialakulását, uniós jogi hátterét, valamint a magyar szabályozást.

A konkrétan a felmondási védelemre fókuszáló indítványrészek tekintetében úgy ítélte meg, hogy sem az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdéséből, sem a 70/E. § (1) bekezdéséből nem volt levezethető olyan jogosultság, amely szerint a felmondási tilalmat a tipikus foglalkoztatási jogviszonnyal azonos módon kellett volna alkalmazni. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy gyakorlatában az Alkotmány 70/D. §-a a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény, amely az állammal szemben azt a kötelezettséget jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva biztosítson olyan gazdasági és jogi környezetet, amely a legkedvezőbb feltételekkel bír az egészséges életmód és életvitel kialakításához. A testület szerint ezeket a feltételeket konkretizálta egyebek között az Alkotmány 70/D. §

<sup>758</sup> A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/A. § (3) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

<sup>759</sup> Itt szintén a korainak számító 32/1991. (VI. 6.) AB határozatot, ABH 1991. 146., emelte ki a határozat mint a következetes gyakorlatot megjelenítő döntést.

<sup>760</sup> 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009. 501.

(2) bekezdése, amely az állam kötelezettségévé tette a megfelelő egészségügyi intézmények létesítését és az orvosi ellátás megszervezését.<sup>761</sup>

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/E. §-a terén kialakított gyakorlata értelmében ezek a rendelkezések általános jelleggel nevesítették az államnak a szociális biztonság tekintetében fennálló kötelezettségeit. A szociális biztonsághoz való jognak – az Alkotmányban is nevesített – tartalmi eleme, alkotmányos követelménye öregség, betegség stb. esetére a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogosultság biztosítása és garantálása. Ezt az állam a társadalombiztosítás és a szociális intézményrendszerek útján valósíthatta meg. Azonban az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdéséből csak az következett, hogy az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogaik megvalósítása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert volt köteles létrehozni és működtetni.

Az Alkotmánynak ezekből a rendelkezéseiből nem következett a keresőképtelenné vált munkavállalók számára alanyi jogosultság arra vonatkozóan, hogy a munkaviszonyuk rendes felmondás útján való megszüntetése korlátozások alá essen. Az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése, valamint a 70/E. § (1) bekezdése ugyanis nem állt alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben, így ellentétben sem a munkajog felmondásvédelmi szabályaival.<sup>762</sup>

## Egészségügyi szolgáltatási járulék

*Nem eredményezte az alkotmányellenesség megállapítását az az indítványozói állítás, amely szerint a vagyonnal, jövedelemmel nem rendelkezők járulékfizetési kötelezettsége a megélhetési minimum elvonását jelentette.*

Az 1372/B/2007. AB határozatban elbírált indítvány szerint sérült az Alkotmány 70/I. §-a, mert a köztehernek minősülő **egészségügyi szolgáltatási járulék** fizetésének kötelezettségét a vagyonnal és jövedelemmel nem rendelkező személyek terhére állapították meg, így az nem állt arányban teherviselő képességükkel, és nem volt közvetlen kapcsolat a járulék és a kötelezettek jövedelme között. A vagyonnal, jövedelemmel nem rendelkezők járulékfizetési kötelezettsége – az indítványban foglaltak szerint – a megélhetési minimum elvonását jelentette, ezért sértette többek között az Alkotmány 70/E. §-át, valamint az Alkotmány 17. §-ában foglaltakat.

Bár az Alkotmánybíróság *res iudicata* címén mellőzte az érdemi vizsgálat lefolytatását, az ügy jelentőséggel bír a tekintetben, hogy egyrészt rendkívül részletes áttekintést tartalmaz az Alkotmánybíróságnak korábban e tárgyban hozott döntéseit illetően,<sup>763</sup> másrészt jól mutatja, hogy a testület konzekvensen kiállt korábbi megállapításai mellett, és mint következetes gyakorlatát kezelte őket.

<sup>761</sup> Lásd: 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 260.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996. 173.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000. 293.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.

<sup>762</sup> 67/2009. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2009. 617.

<sup>763</sup> Lásd: 1371/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 831.; 1085/B/1998. AB határozat, ABH 2004. 1288.; 197/B/2002. AB határozat, ABH 2007. 1389.; 1061/B/2007. AB határozat, ABH 2009. 2215.



Az Alkotmánybíróság a jelen ügybeni indítványt illetően megállapította, hogy a korábbi döntésekben elbírált alkotmányossági problémákat vetette fel, a korábbi indítványokban foglaltakkal lényegében azonos érvek alapján. Bár volt jogszabályváltozás az érintett joganyagban, a testület úgy ítélte meg, hogy mivel az indítványok sem a korábbi, sem a jelenlegi ügyben nem érintették a járulék összegszerűségét, a különbség a felvetett alkotmányossági probléma szempontjából közömbösnek volt tekinthető. Ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmány 17. §-ára, 70/A. § (1) bekezdésére, 70/E. §-ára és 70/I. §-ára alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló tárgyában megszüntette.<sup>764</sup>

## Járuléktartozás

*A szociális ellátások összességét illetően az emberi méltóság védelme megköveteli azt is, hogy az állam tartózkodjon olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.*

A 73/2009. (VII. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **járuléktartozás** szabályait vizsgálta.<sup>765</sup> Az indítványozó érvelése szerint a támadott törvényi rendelkezés ellentétes volt az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglalt szociális biztonsághoz való alkotmányos joggal, valamint sértette az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szereplő emberi méltósághoz való jogot, mivel a magánszemély járuléktartozásának elengedését vagy mérséklését akkor sem tette lehetővé, ha a megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyeztette. Az indítványozó utalt arra is, hogy a megélhetés veszélyeztetettsége szempontjából nincs különbség a magánszemélyt terhelő járulék-, illetve adótartozás között, bármelyik ellehetlenítheti az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozó megélhetését. Nézete szerint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése biztosítja a minimális megélhetéshez való jogot, amely kapcsolatban áll az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében meghatározott emberi méltósághoz való joggal, mivel az emberhez méltó élet anyagi alapfeltételeit biztosítja. Az indítványozó ezen túlmenően az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének a sérelmét is állította, mivel álláspontja szerint a támadott rendelkezés a szociális biztonsághoz és az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjogok lényeges tartalmát korlátozta.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy már többször vizsgálta a Tbj. 39. § (2) bekezdése alkotmányellenességét, az indítványokat minden esetben elutasította. A jelen ügyben nem is az volt a kérdés, hogy a Tbj. 39. § (2) bekezdése ellentétes-e az Alkotmány valamely szabályával, hanem az Art. kivételt nem engedő azon szabálya volt az alkotmányossági probléma alapja, amelynek következtében az adótartozás (jelen esetben járuléktartozás) megfizetése nemcsak az adózó, hanem a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését is súlyosan veszélyeztethette. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a konkrét esetben

<sup>764</sup> 1372/B/2007. AB határozat, ABH 2009. 2266.

<sup>765</sup> Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 134. § (1) bekezdését vizsgálta az Alkotmánybíróság.

nem jövedelemadó-szabályról volt szó, hanem egy hatósági eljárásra vonatkozó rendelkezésről, amely adómérséklésre irányult. Az Alkotmánybíróság ezért elegendőnek tartotta abból kiindulni, hogy az Art. abban az esetben is tiltotta a járuléktartozás elengedését, ha a tartozás megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyeztette.

Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a kérdés az Art., a Tbj. és az Sztv. együtt értelmezését tette szükségessé. Aminek eredményeként az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetése kötelező volt, nem választástól függött; az el-tartott hozzátartozó járulékfizetési kötelezettség alóli mentesülésénél nem a kötelezett jövedelmi viszonyait kellett figyelembe venni, hanem a családja vagyoni, jövedelmi viszonyait is.

Az Alkotmánybíróság felidézte azt a korábbi határozatát,<sup>766</sup> amelyben a szociális biztonsághoz való jogot a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosításaként határozta meg, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Ezen az elvi alapon továbbhaladva, ám azzal ellentétesen megállapította, hogy bár a jelen esetben nem az államot terhelő tevéleges feladat volt a kérdés<sup>767</sup> a szociális ellátások összességét illetően, az emberi méltóság védelme megköveteli azt is, hogy az állam tartózkodjon olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a vizsgált jogszabályi környezetben a sérelmezett rendelkezés az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével ellentétes szabállyá vált.<sup>768</sup>

## Nyelvvizsga

*A diploma megszerzésének egyik feltételét előíró rendelkezés és az Alkotmány 70/E. §-a között nem volt alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.*

<sup>766</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251., rendelkező része.

<sup>767</sup> Ezzel gyakorlatilag elszakadt az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jog terén kimunkált következetes gyakorlatától, amely szerint az államot éppen nem a tartózkodási kötelezettség terheli a szociális jogok terén, hanem konkrét intézményfenntartói feladatokat ír elő az Alkotmány 70/E. §-a. Az államnak tehát ahhoz, hogy eleget tegyen az Alkotmányban rögzített kötelezettségének, éppen a jelen határozatban foglaltakkal szemben nem tartózkodnia kell, hanem konkrét cselekvést vár el az alkotmányozó hatalom. A jelen határozat ezáltal nemcsak a következetesnek mondható alkotmánybírói gyakorlatot lépte át – annak legcsekélyebb indokát sem adva, hogy miért érezte ennek szükségét –, hanem saját hatáskörét is meghaladóan a törvényalkotói szerepkört korlátozva, sőt az alkotmányozó hatalom jogkörét átvéve foglalt állást.

<sup>768</sup> 73/2009. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2009. 735. Figyelemre méltó a határozathoz csatolt, Balogh Elemér alkotmánybíró által jegyzett különvélemény, amely részint a szociális jogok terén a jogalkotót megillető mérlegelési jogkört hangsúlyozta, részben pedig arra utalt, hogy a társadalombiztosítás zárt rendszere révén amennyiben a jogalkotó egyes – a járulékfizetési kötelezettségeiket jogellenesen elmulasztó – személyek számára kedvezményt biztosítana, azzal a többi jogosult ellátásának fedezetét csökkentené.

Az 1025/B/2008. AB határozatban a **nyelvvizsgát** mint a felsőfokú tanulmányok befejezését igazoló oklevél kiadásának feltételét előíró szabályozást<sup>769</sup> vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az indítványozó álláspontja szerint a nyelvvizsga előírásával közvetve sérült az Alkotmánynak a szociális biztonsághoz való jogot deklaráló 70/E. § (1) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság felidézte, hogy a sérelmezett rendelkezés alkotmányosságát korábban – más alkotmányossági aspektusban – már vizsgálta, és az indítványt akkor elutasította.<sup>770</sup>

Jelen ügyben az indítványozó a sérelmezett rendelkezésnek az Alkotmány 70/E. §-ára alapított alkotmányellenességét azzal indokolta, hogy – az oklevél hiányában – nem tudott a szakmájában elhelyezkedni, így csak relatíve alacsonyabb jövedelemhez jutott.

Az Alkotmánybíróság korábban kimunkált értelmezésére támaszkodva megerősítette, hogy a szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelentett, és a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának kötelezettségét tartalmazta.<sup>771</sup> Mivel a támadott rendelkezés a diploma megszerzésének egyik feltételét írta elő, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a rendelkezés és az Alkotmány idézett 70/E. §-a között nem volt alkotmányjogilag értékelhető összefüggés, ezért az indítványt elutasította.<sup>772</sup>

## Gyermekintézményi térítési díj

*A gyermekintézményi térítési díj megfizetéséhez nyújtott támogatás feltételeit szabályozó előírások és az Alkotmány 67. § (1) bekezdése, valamint az Alkotmány 70/E. §-a között nem volt alkotmányjogilag értékelhető közvetlen összefüggés.*

Az 590/D/2006. AB határozatban az Alkotmánybíróság azzal az indítványi kérelemmel foglalkozott, amely szerint az Alkotmány 67. § (1) bekezdését, 70/A. § (1) bekezdését és 70/E. § (1) bekezdését sértette az a rendelkezés, amely kizárta a **gyermekintézményi térítési díj megfizetéséhez nyújtott támogatásból** a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, illetve emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülőket. Az indítványozó alapvetően egy helyi önkormányzati rendelet<sup>773</sup> előírásait sérelmezte, amelyről az Alkotmánybíróság megállapította, hogy időközben hatályon kívül helyezték, de alkotmányjogi panasz indítványról lévén szó ez nem képezte akadályát az érdemi vizsgálat lefolytatásának.

<sup>769</sup> A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Ftv.) 62. § (1) bekezdését vizsgálta az Alkotmánybíróság.

<sup>770</sup> Lásd: 782/B/2000. AB határozat, ABH 2008. 1761., amelyben a nyelvvizsga-kötelezettségnek az Alkotmány 70/B. §-ába ütköző voltát állító indítványt vizsgálta az Alkotmánybíróság.

<sup>771</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 162.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.

<sup>772</sup> 1025/B/2008. AB határozat, ABH 2009. 2361.

<sup>773</sup> Az alkotmányjogi panasz eredetileg a Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális ellátásokról és gyermekvédelmi támogatásról szóló 2/2006. (II. 14.) Kgy. rendelete alkotmányossági vizsgálatára irányult.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság áttekintette a vonatkozó szabályozást,<sup>774</sup> és leszögezte, hogy az alapul szolgáló törvényi előírások határozták meg a szociálisan rászorult gyermekek számára pénzben és természetben nyújtandó ellátások főbb szabályait. Ennek értelmében a települési önkormányzatok a rendeletükben meghatározott módon és feltételek mellett a gyermek és a fiatal felnőtt szociális rászorultságára tekintettel a törvényben meghatározott pénzbeli ellátásokat kiegészíthették, továbbá más pénzbeli támogatásokat is megállapíthattak. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy idején a törvény a gyermekétkeztetés térítési díjához többféle támogatásra adott lehetőséget. Egyrészt úgynevezett normatív kedvezmény járt – többek között – a rendszeres támogatásban részesülő gyermekeknek és tanulóknak, ezenkívül az önkormányzat rendeletében meghatározott keretek között a nevelési-oktatási intézmény vezetője egyéni rászorultság alapján állapíthatott meg gyerekenként kedvezményt. Ezen túlmenően a rendszeres és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás egyik természetbeni ellátási formája is lehetett az étkezési térítési díj átvállalása. A törvényi felhatalmazás alapján a nevelési-oktatási intézményt fenntartó helyi önkormányzatok rendeletben határozhatták meg azokat a szabályokat, amely keretek között a nevelési-oktatási intézmény vezetője egyéni rászorultság alapján állapíthatott meg kedvezményt. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy az önkormányzati rendelet a gyermekintézményi étkeztetési térítési díj megfizetéséhez nyújtott támogatásra jogosultak köréből kizárta a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban és az emelt összegű gyermekvédelmi támogatásban részesülőket, ami szerinte alkotmányellenes diszkriminációt eredményezett.

Az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy a kifogásolt szabályozás a gyermekintézményi térítési díj fizetéséhez adható önkormányzati támogatás feltételeit állapította meg. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy a rászorultság szempontjából nem tartoztak azonos csoportba az ugyanolyan vagyoni és szociális helyzetben lévő, de rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő – így az úgynevezett normatív kedvezményre is jogosult – gyermekek, valamint azok, akik ilyen támogatásokban nem részesültek. A különböző helyzetben lévők között pedig az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmának megsértése fel sem vetődhetett.

Ezen túlmenően az indítványozó hivatkozott még az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének és a 70/E. § (1) bekezdésének sérelmére is. Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy értelmezésében az Alkotmány 67. § (1) bekezdése az állam intézményvédelmi kötelezettségét alapozta meg, azonban ennek formája, módja, mértéke az Alkotmányból nem vezethető le. A jogalkotó szabadon határozhatta meg a juttatások feltételeit és mértékét mindaddig, amíg ezek a feltételek más alkotmányos rendelkezésekbe nem ütköztek.<sup>775</sup> Az Alkotmánybíróság hasonló tartalommal értelmezte a szociális biztonsághoz való jogot is, miszerint az állam az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott kötelezettségének azzal eleget tett, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezte és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatta meg, hogy milyen

<sup>774</sup> A szabályozás törvényi alapját a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) állapította meg.

<sup>775</sup> Lásd: 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993. 515.; 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995. 801.; 576/D/2000. AB határozat, ABH 2006. 1314.; 316/B/2003. AB határozat, ABH 2005. 1168.

eszközökkel kívánta elérni társadalompolitikai céljait.<sup>776</sup> Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy az indítványozó által kifogásolt rendelkezés és az Alkotmány 67. § (1) bekezdése, valamint az Alkotmány 70/E. §-a között nem volt alkotmányjogilag értékelhető közvetlen összefüggés. Az érdemi összefüggés hiánya pedig az indítvány elutasítását eredményezte.<sup>777</sup>

## Nyugdíjmelés

*Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az érintetteknek nem volt alkotmányos jogosultságuk a nyugdíjak meghatározott mértékű emelésére, és jogalkotói kötelezettség sem keletkezett arra nézve, hogy a nyugdíjak értékének megőrzését egy meghatározott módon (a fogyasztói árak vagy a nettó keresetek növekedéséhez igazodóan) kellene biztosítani.*

A 629/B/2003. AB határozatban ismét a nyugdíj játszott központi szerepet. Az indítványozó lényegében azt kifogásolta, hogy a végrehajtási rendelkezések értelmében nem a bruttó kereset volt a nyugdíj alapja, hanem gyakorlatban a nettó keresettel számoltak, és ehhez képest az **évenkénti emelések** már csak 50%-ban függtek az éves átlagos nettó kereset-növekedéstől.<sup>778</sup> Érvelése szerint ez az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésébe és 70/E. §-ába ütköző helyzetet eredményezett.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy számos határozatában foglalkozott a nyugellátások emelésének alkotmányossági aspektusaival.<sup>779</sup> A más tárgyi alapon lefolytatott vizsgálatok során tett megállapításait az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is irányadónak tartotta. Megerősítette, hogy amíg az állam a kötelező társadalombiztosítást úgy működteti, hogy nemcsak az úgynevezett vegyes – biztosítási és szociális – elemeket, hanem azt az alkotmányos követelményt is betartja, hogy a megélhetéshez szükséges ellátási jogosultságot mint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog nevesített tartalmi elemét biztosítja, addig az Alkotmányban foglalt kötelezettségének eleget tesz.

Alapvetően technikai – és nem alkotmányos – kérdésnek tekintette a testület, hogy a jogalkotó az ellátáshoz való jog biztosítását a nyugdíjak százalékos, meghatározott (fix) összegű emelésével vagy egyéb módon valósította meg. Azonban hangsúlyozta, hogy a társadalombiztosításban meglévő – vásárolt jogra épülő – biztosítási elemet és a társadalombiztosítás szociális funkcióit egyaránt mérlegelnie kellett, és azok arányaitól önkényesen nem térhetett el. Az Alkotmány szerint ugyanis egyedüli követelményként az jelent meg, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az Alkotmány 70/E. §-ának keretei között maradván az állam nem feltétlenül köteles

<sup>776</sup> Lásd: 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.

<sup>777</sup> 590/D/2006. AB határozat, ABH 2009. 2549.

<sup>778</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 62. § (4) bekezdése, valamint a végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (TnyR.) 16. § (2) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

<sup>779</sup> Lásd: 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999. 325.; 1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996. 446.; a pozitív diszkriminációt illetően 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990. 48.

a nyugdíjak és egyéb ellátások értékállandóságát megőrizni. A megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultság biztosításával az állam akkor is eleget tesz alkotmányos kötelezettségének, ha a negatív gazdasági jelenségekre és egyéb szempontokra is figyelemmel állapítja meg az ellátások emelésének évi mértékét.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az ellátásoknak a lehetőségekhez igazodó, megfelelő mértékű évi indexálását nem találta az Alkotmány 70/E. §-ába ütközőnek. Ezt az álláspontját megerősítette egy későbbi határozatában is, és hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/E. §-a alapján az érintetteknek nem volt alkotmányos jogosultságuk a nyugdíjak meghatározott mértékű emelésére, és jogalkotói kötelezettség sem keletkezett arra nézve, hogy a nyugdíjak értékének megőrzését egy meghatározott módon (a fogyasztói árak vagy a nettó keresetek növekedéséhez igazodóan) kellene biztosítani.

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság kitért az esélyegyenlőség biztosításának kérdésére is, és leszögezte, hogy a sérelmezett rendelkezések megalkotása kifejezetten a nyugdíjasok esélyegyenlőségének csökkentésére irányult, elősegítve a nyugdíjak viszonylagos értékállandóságát, ezáltal a nyugdíjasok megélhetéséhez szükséges ellátás megőrzését. Az Alkotmánybíróság utalt azon korábbi megállapítására, miszerint a nyugdíjak reálértékének csökkenése esetén is fennáll az állam kötelezettsége, hogy a társadalombiztosítást ezekhez a változásokhoz igazítsa, és ily módon a nyugdíjasok ellátáshoz való jogát megfelelően teljesítse. Ugyanakkor azt is megerősítette a testület, hogy az Alkotmányból nem volt levezethető annak kötelezettsége, hogy a negatív gazdasági tényezőket az államnak a nyugellátások emelése során maradéktalanul kompenzálnia kellett volna, és bár az úgynevezett pozitív diszkriminációt alkotmányos lehetőségként elismerte, ebből nem következett az alkalmazására vonatkozó alkotmányos kényszer. Ugyanis a tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek nincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik. Az esélyegyenlőségre vonatkozó állami kötelezettség elmulasztása így nem volt megállapítható, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-a sérelmére alapított indítványt is elutasította.<sup>780</sup>

## Családi pótlék adózása

*A gyermeküket a saját háztartásukban nevelő szülőknek mind a személyes gazdasági teljesítőképességük, mind a személyes adóteher-viselő képességük eltért azokétól, akik egyedül éltek vagy gyermeket nem neveltek.*

A 127/2009. (XII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a családi pótlék adómentességének alkotmányossági aspektusaival foglalkozott. Az Szja. tv. vizsgált szabályai lényegében a **családi pótlék** adómentességét szüntették meg.<sup>781</sup>

Az Alkotmánybíróság elsőként leszögezte, hogy következetesnek tekinthető gyakorlata értelmében mind az állami juttatások, mind az adómentességek megszüntetését vagy korlátozását illetően viszonylag megengedő volt az alkotmányosság megítélése tekintetében.

<sup>780</sup> 629/B/2003. AB határozat, ABH 2009. 1638.

<sup>781</sup> Az Szja. tv. 1. számú mellékletének 1.2. pontja 2009. szeptember 1-jéig azt tartalmazta, hogy a szociális és más ellátások közül adómentes „a családok támogatásáról szóló törvény alapján kapott családi pótlék”.

A közterhekhez való hozzájárulás alapvető kötelezettsége alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre ugyanis senkinek sem volt az Alkotmányon alapuló alanyi joga, ezért azok meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illette meg. Ennek során pedig tekintettel lehetett bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra, ezen túlmenően érvényre juttathatott az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távú gazdaság- és szociálpolitikai célkitűzéseket. Bár a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötötték az alkotmányos keretek, alapvetően nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játszottak meghatározó szerepet, és ebből eredően elsődlegesen politikai felelősséget vont maga után. Mindebből következően a jogalkotónak a korábban nyújtott adómentesség fenntartására sem volt általánosságban alkotmányi előírásokból levezethető kötelezettsége.

Ezt követően az Alkotmánybíróság áttekintette azokat a korábbi határozatait, amelyekben a családi pótlék intézményével foglalkozott,<sup>782</sup> és a jelen ügyre is irányadónak vélte, hogy a családi pótlékra mint konkrét juttatási formára senkinek sem volt az Alkotmányon alapuló alanyi joga. Rámutatott arra is, hogy a családi pótlék intézménye nem az Alkotmány 15. §-ával, hanem a 70/E. §-ával volt összefüggésbe hozható. Eszerint a családi pótlékot olyan szociális juttatásként határozta meg, amely az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésén alapuló állami kötelezettségvállalásból származott.

Kiemelte a testület, hogy még az *ex gratia* juttatásoknál is irányadónak, így a jelen ügyben is relevánsnak tekintette az Alkotmány jogegyenlőségi tételéből [54. § (1) bekezdése, 70/A. §] és a közterhekhez való hozzájárulás kötelezettségéből eredő követelményeket. Úgy vélte, hogy a konkrét ügyet illetően az indítványok alapján éppen ezekről a kérdésekről kellett döntenie. Az Alkotmánybíróság meglátása szerint ugyanis alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben voltak azok, akik családban éltek, és gyermekekről való gondoskodási kötelezettségüket teljesítették. Az Alkotmány 67. §-ában megfogalmazott testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges gondoskodás ugyanis a szülők alapvető kötelességeként jelent meg, hiszen a gyermek alapvető jogának megfogalmazásával közvetlen és jelentős kötelezettséget rótt a szülőkre, az államra, a társadalomra. Az Alkotmány akkor, amikor a szülők tartási kötelezettségét megfogalmazta, hatással volt a szülők személyes teljesítőképességére. A gyermeküket a saját háztartásukban nevelő szülőknél mint az Szja tv. adóalanyainak mind a személyes gazdasági teljesítőképességük, mind a személyes adóteher-viselő képességük eltért azokétól, akik egyedül éltek vagy gyermeket nem neveltek. A szülők személyes adóteher-viselő képessége ezért nem volt azonosnak tekinthető azokkal, akiket az Alkotmány 67. §-a szerinti kötelezettség nem terhel.

Ugyanakkor arra is kitért az Alkotmánybíróság, hogy jogi státuszát tekintve a családi pótlék a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájárulást testesített meg.

Szükségesnek tartotta az Alkotmánybíróság felidézni, hogy egy korai határozatában abból indult ki, hogy a gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető

<sup>782</sup> Lásd: 84/B/2006. AB határozat, ABH 2007. 1928., 780/B/1992. AB határozat, ABH 1998. 551., 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280., 1416/D/1996. AB határozat, ABH 2002. 788., 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993. 524., 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995. 801., 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995. 399., 429/B/2001. AB határozat, ABH 2005. 987., 666/B/2004. AB határozat, ABH 2006. 2061., 844/E/2005. AB határozat, ABH 2007. 2544.; a szociális biztonsághoz való jog terén felállított alkotmányos követelményt illetően: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.

jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához. E vonatkozásban utalt a testület arra, hogy az Alkotmány 15. §-a, 16. §-a és a 67. § (1) bekezdése – összefüggéseiket is figyelembe véve – az állam intézményvédelmi kötelezettségét alapozta meg, azonban a konkrét eszközök formája, módja, mértéke az alkotmányi rendelkezésekből nem volt levezethető.

Az Alkotmánybíróság azt is megerősítette, hogy az általa felállított alkotmányos követelmény értelmében a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazta, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése tekintetében pedig azt jelentette ki, hogy a benne rögzített védelem és gondoskodás minimálisan kötelező tartalma legalább azt kell, hogy jelentse, hogy a gyermek emberhez méltó létezéséhez szükséges minimális feltételek biztosítása a családjának és az államnak az Alkotmányból eredő kötelezettsége. Ezt pedig olyan alkotmányjogi szempontnak tekintette a testület, amelyet a 70/I. §-ból levezetett, különös joggyenlőségi tételként kezelt, azaz a teljesítőképesség szerinti adózás követelménye érvényesülésénél fokozottan figyelembe veendő.<sup>783</sup>

<sup>783</sup> 127/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009. 1056.



Vákát oldal

## Lakóingatlanok adóvonzata

*Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az ingatlanadó alkalmazásának, amely helyi adó formájában is már több évtizede ismert volt, alapvetően semmilyen alkotmányos elv nem állt az útjában, így nyomatékosan leszögezte, hogy az ingatlanadó alkotmányosan nem volt kifogásolható, nem minősült ellentétesnek az Alkotmánnyal.*

A 8/2010. (I. 28.) AB határozatban a **lakóingatlanokat terhelő adók** kérdésével foglalkozott az Alkotmánybíróság.<sup>784</sup> Az indítványozók túlnyomó többsége a lakóingatlanok adójával kapcsolatos rendelkezéseket kifogásolta, mivel az elidegenítési és terhelési tilalom értékcsökkentő tényezőként nem volt figyelembe vehető, ezáltal az indítványozók szerint olyan személyeket is adófizetésre köteleztek, akik éppen nehéz anyagi helyzetük miatt vállalták a megélhetésük biztosítása érdekében az eltartási, életjáradéki szerződés részét képező elidegenítési és terhelési tilalmat. Ezért az ilyen nehéz anyagi helyzetben lévők megadóztatását az Alkotmány 70/E. §-a szerinti szociális biztonsághoz való joggal ellentétesnek tartották.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az ingatlanadó alkalmazásának, amely helyi adó formájában is már több évtizede ismert volt, alapvetően semmilyen alkotmányos elv nem állt az útjában, így nyomatékosan leszögezte, hogy az ingatlanadó alkotmányosan nem volt kifogásolható, nem minősült ellentétesnek az Alkotmánnyal. Az Alkotmánybíróság kitért arra, hogy a kifogásolt szabályozás megalkotására a testület korábbi döntése nyomán került sor,<sup>785</sup> amikor is egyértelműen meghatározta az ingatlanokat terhelő vagyoni típusú adó szabályozásának alkotmányos kereteit. Korábbi határozatából felidézte, hogy önmagában nem volt alkotmányellenes a jogalkotónak az ingatlanokra vonatkozó vagyonadó kivetése, továbbá az sem volt alkotmányellenes, hogy ezt az ingatlan számított értéke alapján vetette ki. Ugyanakkor hangsúlyozta a testület, hogy a mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illette meg. Ennek gyakorlása során pedig tekintettel lehetett bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra, vagy ezen túlmenően érvényre juttathatott az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távú gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. Ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés elsődlegesen politikai felelősséget vont maga után, tehát a kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések

<sup>784</sup> Az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló 2009. évi LXXVIII. törvény volt a vizsgálat tárgya.

<sup>785</sup> Lásd: 155/2008. (XII. 17.) AB határozat (ABH 2008. 1240.), amelyben az Alkotmánybíróság a luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvény azon rendelkezései tárgyában döntött, amelyek bizonyos értékhatár felett vagyoni típusú adót vetettek ki az ingatlanokra.

alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság nem volt jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségének felülbírálatára.<sup>786</sup>

## Egészségügyi szolgáltatási járulék

*A jogalkotó a szociálisan vagy más hasonló okból rászorulóknak viszonylag széles köre számára biztosította az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot anélkül, hogy a törvény járulékfizetésre kötelezte volna őket. Az Alkotmány 70/E. §-ából azonban nem következett, hogy önmagában az állampolgárság tényénél fogva, alanyi jogon – ellentételezés nélkül – mindenki jogosult lett volna az egészségügyi szolgáltatásra.*

Az 568/B/2007. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt az indítványt bírálta el, amely szerint valamennyi olyan nagykorú, belföldi személynek, aki a Tbj. értelmében nem volt biztosított, vagy egészségügyi szolgáltatásra a Tbj. más szabályai alapján nem volt jogosult, **egészségügyi szolgáltatási járulékot** kellett fizetnie, amelynek mértékét a minimálbér függvényében állapították meg.<sup>787</sup> Utalt arra, hogy az Alkotmány 70/E. §-a az egészségügyi ellátást alanyi jogon biztosította, az ellátások anyagi fedezetét nem a munka- és jövedelem-nélküliek terhére kellett biztosítani.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy korábban már foglalkozott a kötelező egészségügyi szolgáltatási járulék kérdésével,<sup>788</sup> azonban a jelen ügyben az indítványozó más alkotmányi szabály sérelmére is hivatkozott, valamint a sérelmezett jogszabályi rendelkezés tartalma és a szabályozási környezet is jelentősen megváltozott, ezért a testület lefolytatta az érdemi vizsgálatot.

Az Alkotmánybíróság felidézte, hogy a kötelező biztosítás alapján vált teljessé az egészségügyi szolgáltatások igénybevételenek állampolgári jogon való garantálása, és ez összhangban állt az Alkotmány 70/E. §-ával. Az volt alkotmányellenesnek tekinthető, hogy az egészségügyi szolgáltatások vonatkozásában önmagában a személyi igazolvány létehez kapcsolta a jogalkotó a kötelező biztosítási formát. Ezért az Alkotmánybíróság – a korábban kifejtetteket fenntartva – megállapította, hogy a jelen ügyben támadott rendelkezések sem sértették az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, illetve 70/E. §-át.

A testület ezt követően összefoglalta az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog terén kimunkált gyakorlatát.<sup>789</sup> Eszerint az a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának kötelezettségét tartalmazta. A megélhetési minimum garantálásából viszont konkrétan meghatározott részjogok mint alkotmányos alapjogok nem voltak levezethetők. Ugyanakkor a szociális biztonsághoz való jog olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazta, amely

<sup>786</sup> 8/2010. (I. 28.) AB határozat, ABH 2010. 23.

<sup>787</sup> Az indítvány tartalma szerint a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) 19. § (4) bekezdése, valamint a 39. § (2) és (4) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezte.

<sup>788</sup> Lásd: 1371/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 831.

<sup>789</sup> Lásd: 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 716.

elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Az állam e kötelezettségének a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszere létrehozásával és működtetésével eleget tett, ezen belül ugyanis a jogalkotó maga határozhatta meg, hogy milyen eszközökkel kívánta elérni a társadalompolitikai céljait. Az államnak a szociális biztonság tekintetében fennálló kötelezettségeit ugyanis az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése általános jelleggel rögzítette, az egyes ellátások feltételeit és mértékét pedig nem az Alkotmány, hanem külön törvények határozták meg.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a jogalkotó a szociálisan vagy más hasonló okból rászorulóknak viszonylag széles köre számára biztosította az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot anélkül, hogy a törvény járulékfizetésre kötelezte volna őket. Az Alkotmány 70/E. §-ából azonban nem következett, hogy önmagában az állampolgárság tényénél fogva, alanyi jogon – ellentételezés nélkül – mindenki jogosult lett volna az egészségügyi szolgáltatásra abban az értelemben, ahogyan azt a vonatkozó törvények<sup>790</sup> meghatározták.<sup>791</sup>

## Vizitdíj

*A vizitdíj, valamint a kórházi napidíj megszüntetése és az Alkotmány 70/D. és 70/E. §-a között az Alkotmánybíróság nem látott okozati összefüggést, és nem ítélte úgy, hogy az egészségügyi ellátórendszer csak ezeknek a díjaknak a fenntartásával lett volna biztosítható.*

A 355/B/2008. AB határozatban bár az indítványok a népszavazásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket jelölték meg az alkotmányossági vizsgálat tárgyaként, tartalmuk alapján a **vizitdíjjal és a kórházi napidíjjal** összefüggő rendelkezések hatályon kívül helyezésének időpontját kifogásolták.<sup>792</sup>

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a vizitdíj és a kórházi napidíj az egészségügyi ellátórendszer pótlólagos pénzügyi bevételei voltak. A vizitdíj megfizetése nélkül az érintett személy – annak ellenére, hogy biztosított volt – nem részesülhetett a társadalombiztosítási ellátásban, ezzel a jogalkotó indokolása értelmében a vizitdíj célja elsődlegesen nem a bevételek növelése, hanem a szükségtelen orvoslátogatások visszaszorítása volt. A kórházi napidíj pedig önrészjellegű intézmény volt, amelynek megfizetése mellett volt csak jogosult a biztosított fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásokat igénybe venni.

Az egyik indítványozó hivatkozott arra is, hogy a vizitdíj és a kórházi napidíj megszüntetése sértette az Alkotmány 70/D. és 70/E. §-át. Az Alkotmánybíróság azonban nem látott okozati összefüggést a megjelölt alkotmányszakaszok és a díjak megszüntetése között; nem

<sup>790</sup> A Tbj. és az Ebtv. tartalmazott erre vonatkozóan előírásokat.

<sup>791</sup> 568/B/2007. AB határozat, ABH 2010. 1701.

<sup>792</sup> Az indítványok az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 8. § (1) bekezdése, valamint a 2008. március 9-ei országos ügydöntő népszavazáson hozott döntések végrehajtásáról szóló 2008. évi IX. törvény 6. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak.

ítélte úgy, hogy az egészségügyi ellátórendszer csak ezeknek a díjaknak a fenntartásával lett volna biztosítható, ezért az erre irányuló indítványt elutasította.<sup>793</sup>

## Gépjárműadó-kedvezmény

*A közterhekhez való hozzájárulás tekintetében a mentességek és a kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jogkör illeti meg, azonban az Alkotmányban meghatározott korlátok itt is érvényesülnek.*

A 22/2010. (II. 25.) AB határozatban<sup>794</sup> ismét az adózás kapcsán merült fel a szociális biztonsághoz való jog kérdése, mégpedig a súlyos mozgáskorlátozottak alanyi körét illetően. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során felidézte, hogy korábban már foglalkozott a **gépjárműadó-kedvezményt**, valamint más jogszabályok mozgássérültek számára közlekedési kedvezményt biztosító szabályainak mind az Alkotmány 70/E. §-ába foglalt szociális biztonság, mind az Alkotmány hátrányos megkülönböztetést tiltó 70/A. §-a szempontjából. Ezekből a korábbi határozataiból az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a szociális juttatások, járadékok mértéke alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének és számos egyéb tényezőnek volt a függvénye, és a szociális biztonság nem jelentett életszínvonal-garanciát.<sup>795</sup> Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés egy bizonyos alanyi kör számára biztosított mentességet a gépjárműadó megfizetése alól. A mentességekkel összefüggésben pedig már korábban kifejtette, hogy az adókedvezményekre senkinek nincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga, illetőleg a kedvezmények visszavonása a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik, tehát önmagában alkotmányossági problémát nem vet fel. Ezen túlmenően azt is megállapította, hogy a mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményeit csökkentő jogszabályok nem voltak eredményesen támadhatók az ügynevezett szerzett jogok megvonására hivatkozva sem, ugyanis ezek a kedvezmények a szociális támogatások körébe tartoztak, velük szemben nem állt a jogosultnak saját anyagi ellenszolgáltatása.<sup>796</sup>

## Előrehozott öregségi nyugdíj

*Az a szabályozás, amely a releváns időszak felében elért tényleges keresetet rendelte az átlagszámítás alapjául, illetőleg a nyugdíj összegének meghatározása nem sértette az Alkotmány 70/E. §-át, csakúgy mint az ellátás megállapításakor nem hatályos szabályok kizárása.*

A 495/D/2004. AB határozattal lezárt ügyben az indítványozó az **előrehozott öregségi nyugdíj** összegét kifogásolta a megállapítás alapjául szolgáló időszak meghatározása miatt.

<sup>793</sup> 355/B/2008. AB határozat, ABH 2010. 1845.

<sup>794</sup> Az indítvány a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény 5. § f) pontjának vizsgálatára irányult.

<sup>795</sup> Ezúttal az 553/B/1994. AB határozat (ABH 1997. 773.), a 29/B/2003. AB határozat (ABH 2004. 1695.) és a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat (ABH 1992. 280.) megállapításait vette alapul a testület.

<sup>796</sup> 22/2010. (II. 25.) AB határozat, ABH 2010. 95.

Szerinte ugyanis a járandóságát az 1988. január 1-je előtti, magasabb keresete alapján kellett volna megállapítani.<sup>797</sup> Az indítványozó álláspontja szerint ez a rendelkezés az Alkotmány 17. §-át és 70/E. §-át is sértette.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a jelen ügy tárgyához nagyrészt hasonló indítványokkal, különböző alkotmányi rendelkezéssel összefüggésben, több határozatában foglalkozott,<sup>798</sup> és miután kimondta, hogy nem volt követelmény a nyugdíjalapba a járulékfizetés teljes időtartama legmagasabb kereseteinek, jövedelmeinek beszámítása, az sem ütközött az Alkotmány 17. §-ába és 70/E. §-ába, hogy a törvényhozó a havi átlagkereset meghatározása során irányadó időszakokat a járulékfizetés korábbi időszakaiban hatályos szabályoktól eltérően határozta meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság ebben a részben *res iudicatát* állapított meg, fenntartva ezzel a korábbi határozataiban tett kinyilvánításait.

Az indítványnak azonban voltak korábban el nem bírált elemei is, ezek tekintetében az Alkotmánybíróság az Alkotmány 17. §-ával és 70/E. §-ával összefüggésben elvégezte az érdemi vizsgálatot. Hangsúlyozta azonban, hogy az elbírálásnál értelemszerűen felhasználta mindazokat a korábbi érveket és megállapításokat, amelyek tartalmi összefüggésbe voltak hozhatók a jelen ügy tárgyával. Ezek között szerepelt az Alkotmány 17. §-ára vonatkozóan az a megállapítása, miszerint ez az alkotmányszakasz általánosságban rögzítette az állam számára a rászorulókról való gondoskodás feladatát, és szoros összefüggése miatt a szociális intézkedések alkotmányos megítélések a 70/E. § előírásaival egyetemben vizsgálандók. Utalt az Alkotmánybíróság arra is, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást jelentette, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Tartalmát tekintve pedig az állami kötelezettségvállalásban nyilvánult meg. Ugyanakkor az államnak a fennálló kötelezettségei az Alkotmányban általános jelleggel szerepeltek, és nem jelentettek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelemre vagy ellátásra.

Azt is hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy az államot széles körű jogosítványok illették meg a szociális ellátásokon belüli változásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra vonatkozóan, azonban ez nem volt minden korlátozás nélküli, ugyanis a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhetett az Alkotmány 70/E. §-a alapján megkövetelhető minimális szint alá. Emellett a jogalkotó a gazdaság és az ellátórendszerek mindenkori teherbíró képességére tekintettel alakíthatta a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely, az Alkotmányban rögzített elv (például a diszkrimináció tilalmának elve) nem sérült. Ebből eredően a rászorultaknak csak arra volt alapvető joguk, hogy az ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok alapján, tárgyilagosan, hátrányos megkülönböztetés nélkül, az elbírálásra vonatkozó eljárési szabályok korrekt alkalmazásával történjen. Éppen ezért mondta ki már korábban az Alkotmánybíróság, hogy önmagában az nem volt

<sup>797</sup> Az indítványozó járulékot fizető szakszövetkezeti tag, majd egyéni vállalkozó volt, végül szolgálati időre megállapodást kötött – átlagkeresetének meghatározása a Tny. 22. § (1), (4) és (5) bekezdése alapján történt. Mivel az nem érte el a nyugdíj legkisebb összegét, nyugdíját a Tny. 12. § (1)–(3) bekezdése alapján az átlagkeresettel azonos mértékben kellett megállapítani.

<sup>798</sup> 1125/D/2004. AB határozat, ABH 2007. 1775.; 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004. 1589.; 652/B/1997. AB határozat, ABH 1997. 752.; 441/D/2006. AB határozat, ABH 2007. 1980.; 3/D/1998. AB határozat, ABH 1999. 642.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 162.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

alkotmányellenesnek minősíthető, hogy az öregségi nyugdíj összegét az 1988. január 1-je utáni keresetek alapján kellett megállapítani. Azt azonban alkotmányellenesnek találta a testület, hogy annak a nyugdíjigénylőnek, akinek 1988. január 1-je óta nem volt 900 napi keresete, a 900 nap alatti időt a minimálbér alapján kellett kiegészíteni. Felidézte az Alkotmánybíróság, hogy önmagában a járulékfizetésből senkinek nem keletkezett alkotmányosan védendő várománya arra, hogy a társadalombiztosítás rendszerében folyósított nyugdíj megállapítása során a járulékfizetés teljes időszakában elért kereset, jövedelem a nyugdíjalapba beszámítást nyerjen. A testület azt sem látta az Alkotmány szociális biztonságot rögzítő rendelkezésével ellentétesnek, hogy az indítványozó 1988. január 1-je előtt (külföldön) megszerzett keresete nem volt figyelembe vehető.

Ezekre a korábbi határozataira alapozta az Alkotmánybíróság a jelen ügybeni döntését, amikor is megállapította, hogy az a szabályozás, amely a releváns időszak felében elért tényleges keresetet rendelte az átlagszámítás alapjául, illetőleg a nyugdíj összegének meghatározása nem sértette az Alkotmány 70/E. §-át, csakúgy mint az ellátás megállapításakor nem hatályos szabályok kizárása. Ezért a testület az alkotmányjogi panaszt ebben a vonatkozásban elutasította.<sup>799</sup>

## Szociális ellátások együtt folyósítása

*A szociális biztonsághoz való jog nem jelentette azt, hogy az államnak a polgáraival szemben fennálló kötelezettsége folytán az állampolgárnak konkrét, egyes ellátásra való jogosultsága (így a jelen ügyben kifogásoltak alapján a vakok személyi járadékára való jogosultsága, vagy akár a magasabb összegű családi pótlékra való jogosultsága) keletkezett volna.*

A 604/B/2001. AB határozatban a **szociális ellátások együtt folyósítása** volt az alkotmánybírósági vizsgálat tárgya. Az indítványozók abban látták a kifogásolt rendelkezések alkotmányellenességét, hogy a fogyatékosági támogatásra, az emelt összegű családi pótlékra és a vakok személyi járadékára nem válhatott egyidejűleg jogosulttá ugyanazon személy; így a fogyatékosági támogatásra csak az szerzhetett jogosultságot, aki – amennyiben magasabb összegű családi pótlékban vagy vakok személyi járadékában részesült – az utóbbi ellátásáról lemondott. Az indítványozók érvelése szerint mind a vakok járadéka, mind az emelt összegű családi pótlék az Alkotmány által védett, szerzett szociális jognak minősült.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy fennállt-e a sérelmezett rendelkezések alkotmányellenessége a szerzett jogok sérelme okán, illetve a kifogásolt rendelkezések alapján keletkezett-e olyan váromány, amely a szerzett jogokkal azonos védelmet élvezett. Az Alkotmánybíróság ezért áttekintette a szabályozás lényegi pontjait, valamint a jogpolitikai célokat, és leszögezte, hogy a fogyatékosági támogatás a súlyosan fogyatékos személy esélyegyenlőségét elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás volt, amely nem függött a jogosult jövedelmének nagyságától. A jogosultak körét a súlyos fogyatékoságnak mint biológiai állapotnak a felsorolásával határozta meg a jogalkotó.

<sup>799</sup> 495/D/2004. AB határozat, ABH 2010. 1365.

Az indítványozók a szerzett jog sérelmét abban látták, hogy a megjelölt két szociális ellátást nem lehetett egyidejűleg igénybe venni. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Ez azonban nem volt úgy értelmezhető, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha ne lehetne – az alkotmányos keretek között – megváltoztatni.<sup>800</sup>

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jogra rátérve megerősítette,<sup>801</sup> hogy az államnak a szociális biztonsághoz való jogot rögzítő 70/E. §-ából eredő kötelezettségei az Alkotmányban általános jelleggel szerepeltek, és nem jelentettek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelemre vagy ellátásra. A tekintetben is következetesnek volt mondható az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy a jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezett a szociális tárgyú szabályok alkotása terén, annak korlátját csak a társadalom mindenkori helyzete, végső soron pedig az Alkotmány rendelkezései jelentették. Ezek közül különösen a diszkrimináció tilalma kapott kiemelt szerepet. Az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum, amelyet az államnak kell biztosítania, és amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Azonban ez nem jelentette azt, hogy az államnak a polgáraival szemben fennálló e kötelezettsége folytán az állampolgárnak konkrét, egyes ellátásra való jogosultsága (így a jelen ügyben kifogásoltak alapján a vakok személyi járadékára való jogosultsága, vagy akár a magasabb összegű családi pótlékra való jogosultsága) keletkezett volna. Ugyanis – hangsúlyozta az Alkotmánybíróság – a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összességére nézve írta elő a megélhetési minimum állami biztosításának kötelezettségét, az egyes ellátásokra alkotmányosan védett szerzett jogot nem hozott létre. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.<sup>802</sup>

## Özvegyi nyugdíj

*Nem volt megállapítható diszkrimináció az árvák között szüleik családi jogállása alapján, ugyanis az ellátás nem az árvának, hanem az özvegynek járó juttatás volt.*

<sup>800</sup> Lásd: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 81.; 515/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 976.; 495/B/2001. AB határozat, ABH 2003. 1382.

<sup>801</sup> Az Alkotmánybíróság szinte szó szerint a 495/D/2004. AB határozat (ABH 2010. 1365.) indokolását ismételte meg, és az alkotmánybírósági gyakorlat ismertetése során is jelentős átfedés tapasztalható. Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 671.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 874.; 137/B/1999. AB határozat, ABH 2001. 1054.; 953/B/1998. AB határozat, ABH 2002. 867.; 727/B/1999. AB határozat, ABH 2003. 1124.; 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004. 1589.

<sup>802</sup> 604/B/2001. AB határozat, ABH 2010. 1217.



A 222/B/2010. AB határozatban az **özvegyi nyugdíj** intézményét vizsgálta az Alkotmánybíróság.<sup>803</sup> Az indítványozó érvelése szerint az árvasági ellátásra jogosult gyermekek tartása címén megállapított özvegyi nyugdíjra való jogosultság feltételei között szerepeltette a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, hogy az elvált, továbbá a házastársától egy évnél hosszabb ideig külön élt személynek ideiglenes özvegyi nyugdíj csak akkor járt, ha házastársától annak haláláig tartásdíjban részesült, vagy részére a bíróság tartásdíjat állapított meg. Úgy vélte az indítványozó, hogy az árva jogán járó ellátás esetén nem lehetett volna vizsgálni a szülők családi jogállását, mert az diszkriminációhoz vezetne. Kérése alátámasztásául az indítványozó előadta személyes jogsérelmét, amely abban állt, hogy elvált férje után nem részesült özvegyi nyugdíjban, mivel házastársi tartást nem kért, és így nem is állapíthatott meg részére a válással egyidejűleg a bíróság, hanem gyermektartási díj fizetésére kötelezte a volt férjet.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat elején észlelte, hogy korábban már vizsgálta a jelen ügyben is sérelmezett jogszabályi rendelkezést, de más alkotmányos összefüggések alapján, ezért *res iudicata* megállapítására nem került sor.<sup>804</sup>

Ezt követően áttekintette az özvegyi nyugdíj jogintézményét és az Alkotmánybíróság özvegyi nyugdíjjal kapcsolatos addigi döntéseit.<sup>805</sup> Korábban e téren tett megállapításait fenntartva a következőket állapította meg: az özvegyi nyugdíj a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben a társadalombiztosításból folyósított hozzátartozói nyugellátások közé tartozott. A törvényi megfogalmazás szerint ezen ellátás alatt olyan keresettől, jövedelemtől függő rendszeres pénzellátást kellett érteni, amely meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén az elhunyt biztosított hozzátartozójának vagy hozzátartozóinak járt. A hozzátartozói nyugellátásokon belül az özvegyi nyugdíj biztosítási elven járó ellátásnak minősült, amelynek folyósítása meghatározott biztosítási feltételekhez volt kötve mind az elhunyt, mind a túlélő oldaláról.

Célját tekintve az özvegyi nyugdíj arra szolgált, hogy a túlélő hozzátartozók számára rövidebb-hosszabb ideig a megélhetéshez szükséges támogatást nyújtson. A közös háztartásban korábban közösen viselt terhek egyedüli finanszírozásához először átmeneti segítségként az ideiglenes özvegyi nyugdíj, majd tartós hozzájárulásként az állandó özvegyi nyugdíj szolgált ezt a célt. A törvényi szabályozás eszerint az özvegyi nyugdíj két formáját különböztette meg: az ideiglenes és az állandó özvegyi nyugdíjat, és mindkét formához szigorú, jelentősen eltérő feltételeket írt elő.

Az Alkotmánybíróság a korábbi, az özvegyi nyugdíj intézményével foglalkozó határozataiból kiemelte, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből nem következett alanyi jog az özvegyiség tényénél fogva minden magyar állampolgárnak az özvegyi nyugdíjra. Azt ugyanis a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátásként nem

<sup>803</sup> Az indítványozó a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 49. § (1) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára terjesztett elő utólagos normakontrollra irányuló kérelmet.

<sup>804</sup> Lásd: 716/D/2000. AB határozat, ABH 2003. 1248., amelyben az Alkotmánybíróság a Tny. 49. § (1) bekezdését – többek között – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével összefüggésben vizsgálta. Az indítványozó állítása szerint a jogalkotó hátrányos megkülönböztetést alkalmazott azokkal szemben, akik előbb házasságban éltek, majd annak felbontását követően folytatták az együttélést, hiszen esetükben nem ismerte el az együttélési idő összeszámíthatóságát, szemben azokkal, akik előbb élettársi viszonyban éltek, majd utóbb összeházasodtak.

<sup>805</sup> Lásd: 966/B/1997. AB határozat, ABH 2001. 959.; 457/D/2001. AB határozat, ABH 2005. 1003.

azonosította az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegyiség esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, hanem annak csupán egyik lehetséges formájának tekintette. Ezen túlmenően a szociális biztonsághoz való jog más – a szociális intézmények keretébe tartozó – jogintézmény útján is megvalósulhatott. Azonban az adott rendszeren belül a különböző ellátási formák kialakításakor elengedhetetlen követelmény volt az azonos jogállásúak közötti egységes feltételrendszer kialakítása.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a törvény három személyi kört, illetve csoportot különített el az özvegyi nyugdíjra jogosultság szempontjából: a házastársat, az élettársat, valamint az elvált házastársat. Mindegyik esetsoporthoz sajátos feltételeket rendelt, amelyek az adott esetípus – az özvegyi nyugdíjra jogosultság szempontjából meghatározó – sajátosságaihoz igazodtak. A jogalkotó ezeket a feltételeket szabadon alakíthatta mindaddig, amíg az Alkotmány valamely rendelkezésébe nem ütköztek. Jelen esetben a vizsgált sajátos jogszabályi feltétel a házastársi tartásdíjban részesülés vagy annak bíróság általi megállapíttósága volt. Az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltakkal kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az özvegyi nyugdíj – szemben az indítványozói állítással – nem az árva, hanem a házastárs jogán járó, az özvegygé vált házastársat megillető kiegészítő nyugellátás volt. Éppen ezért az a jogosultsági feltétel, amely a házastársi tartásdíjban részesüléshez vagy annak bíróság általi megállapíttóságához kapcsolódott, nem volt észszerűtlennek tekinthető. A házastársi tartás jogintézménye<sup>806</sup> ugyanis a megszűnt házastársi viszony egy elemét tartotta fenn továbbra is – ha erre egyéb feltételek mellett az elvált házastárs rászorult. A házastársi tartásra jogosult esetében az ideiglenes nyugdíjjogosultságot éppen a rászorultság indokolta, ami összhangban állt az özvegyi nyugdíj céljával is.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem volt megállapítható diszkrimináció az árvák között szüleik családi jogállása alapján. Ugyanis az ellátás nem az árvának, hanem az özvegynek járó juttatás volt. Az elhunyt szülő után az árvát szülei családi státuszától függetlenül a törvény szerinti árvaellátás illette meg. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó által sérelmezett jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét nem állapította meg, és az indítványt elutasította.<sup>807</sup>

## Magánnyugdíj

*A törvény támadott rendelkezése úgy hiúsította meg az egyösszegű felvétel választására vonatkozó jogszabályi váromány bekövetkezését, hogy annak nem volt alkotmányos indoka.*

A 103/2010. (VI. 10.) AB határozatban köztársasági elnöki indítvány alapján vizsgálta az Alkotmánybíróság a **magánnyugdíjról** és intézményeiről szóló szabályozást.<sup>808</sup>

<sup>806</sup> A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 21. § (1) bekezdése szerint annak volt megállapítható, aki arra önhibáján kívül rászorult, kivéve, ha a házasság fennállása alatt tanúsított magatartása miatt érdemtelenné vált rá.

<sup>807</sup> 222/B/2010. AB határozat, ABH 2010. 2258.

<sup>808</sup> Az Országgyűlés 2009. december 14-ei ülésnapján elfogadott, a magánnyugdíjról és intézményeiről szóló T/11079. törvényjavaslat volt a tárgya az előzetes normakontrollnak.

Az Országgyűlés által elfogadott törvénnyel szemben a köztársasági elnök alkotmányosági aggályokat fogalmazott meg, és ezért előzetes normakontroll-eljárást kezdeményezett.

Az Alkotmánybíróság először áttekintette a magyar nyugdíjrendszer változásának fontosabb állomásait. Eszerint 1997-től fokozatos átalakuláson ment át a nyugdíjrendszer, az úgynevezett felosztó-kirovó társadalombiztosítási nyugdíjrendszert egy új alapokon nyugvó, vegyes, többelemű rendszer váltotta fel. 1998-tól hárompilléres rendszer jött létre, amelynek elemei a korábbi, társadalombiztosítási nyugdíjrendszer mellett a tőkevárományosi elven működő magánnyugdíjpénztárak, illetőleg önkéntes nyugdíjpénztárak voltak. A kötelező nyugdíjbiztosítás két részre vált: a társadalombiztosítási és a tőkefedezeti alapon működő magánnyugdíjpénztári ágazatra, és ezek működését önkéntes pénztárak egészítették ki. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban<sup>809</sup> megállapította, hogy e változások nyomán nagymértékben erősödött az új nyugdíjrendszer biztosítási jellege, és jelentősen visszaszorultak a szociális célú újraelosztási szempontok. Ugyanakkor rámutatott, hogy bár a társadalombiztosítási nyugdíjnak változatlanul jellemzője maradt az, hogy vegyes rendszerű, amelyben egyaránt megtalálhatók a biztosítási és szolidaritási elemek, az is kétségtől megállapítható volt, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjban belül is egyre dominánsabbá vált a nyugdíj biztosítási jellege a szociális elemekkel szemben. Kitért a szerzett jogok kérdésére is, hangsúlyozva, hogy a szerzett jog mint általános kategória és a vásárolt jog szinonimaként való használata akkor változott meg, amikor az Alkotmánybíróság bevezette a tulajdonvédelem szempontjainak alkalmazhatóságát a társadalombiztosítás terén. Felidézte az Alkotmánybíróság, hogy a jogbiztonság mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. E megállapítás alátámasztására kifejtette, hogy a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e vagyonelevonás fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el. Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányosságát a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálható el. Azt is hozzátette a testület, hogy a szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálható el. Azokban az esetekben tehát, amelyekben a biztosítási elemnek van szerepe, a tulajdonvédelem alapján, azokban pedig, ahol a biztosítási elemnek nincs szerepe, a jogbiztonság alapján kell megítélni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből eredő kötelezettségének az állam – egyéb esz-  
közök mellett – a kötelező társadalombiztosítás útján tesz eleget; olyan módon, hogy a tör-  
vényben meghatározott esetekben az arra jogosultaknak nyugellátást biztosít. Ebben  
a megközelítésben mind a járadékszerű, mind az egyösszegű kifizetés esetében a közérdekű  
cél a nyugdíjkorúakról való gondoskodás volt, amely egyben az államnak az Alkotmányon  
alapuló kötelezettségéből is eredt. Alkotmányjogi szempontból pedig ezt a közérdekű célt  
mind a járadékszerű, mind az egyösszegű nyugdíj szolgáltatás – meghatározott korlátok

<sup>809</sup> Lásd: 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999. 325.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

között – azonos módon szolgálta. A nyugellátásra jogosult személy életviszonyaira, vagyoni helyzetére és egyéb körülményeire tekintettel az adott jogszabályi korlátok között eldönthette, hogy melyik nyugellátási forma a számára kedvezőbb. A törvény továbbra is indokoltnak tartotta az egyösszegű kifizetést. Éppen ezért az alacsony felhalmozási időszak szerinti meghatározás helyébe lépő, a nyugdíjminimumhoz igazodó, összegszerűen meghatározott korlát is azt a célt szolgálta, hogy a rendszer gazdaságosan működtethető legyen, mivel viszonylag rövid felhalmozási idő alatt nem gyűlhetett elegendő tőke ahhoz, hogy abból megfelelő összegű járadékot lehessen szolgáltatni, továbbá a kapcsolódó költségek aránytalanul magasak lettek volna a folyósítandó összeghez képest.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a korlátozott egyösszegű nyugdíjszolgáltatás lehetőségének biztosítása önmagában nem volt alkotmányellenes, hiszen alacsony felhalmozás esetén a rendszer stabilitása, a kockázatközösségben részt vevő többi tag érdeke ezt szükségessé is tette. A törvény ugyan más módszerrel kívánta meghatározni az egyösszegű kifizetés alapját képező összeghatárt, mint a korábbi szabályozás, ami esetenként akár egybe is eshetett a korábbi feltételekkel, azonban a rendelkezés abban a relációban okozott alkotmányos jogsérelmet, hogy egy bizonyos, igen szűk személyi kör elesett a várományától. A jogalkotó ugyanis ezeknek a szabályoknak a megalkotásánál nem volt tekintettel azokra a személyekre, akiknek a jogszerzése már folyamatban volt. A törvény támadott rendelkezése ezáltal úgy hiúsította meg az egyösszegű felvétel választására vonatkozó jogszabályi váromány bekövetkezését, hogy annak alkotmányos indoka lett volna. Ezért az Alkotmánybíróság részben megalapozottnak találta a köztársasági elnöki indítványt, és megállapította a sérelmezett jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét.<sup>810</sup>

## Ápolási díj

*Az ápolási díj jogosultja nem a gondozásra szoruló személy, hanem a hozzátartozó volt, ezért a támadott rendelkezés, amely nem a szociálisan rászorult számára biztosított juttatást, az Alkotmány 17. §-ával, valamint 70/E. §-ával nem állt összefüggésben.*

Az 574/B/2003. AB határozatban Az Alkotmánybíróság az **ápolási díj** intézményével foglalkozott.<sup>811</sup> Az indítványozó álláspontja szerint az Sztv.-nek az ápolási díjat „megalázóan alacsony” összegben megállapító rendelkezése az Alkotmány 15., 17. és 70/E. §-át sértette. Tekintettel arra, hogy az ápolás munkavégzés jellegű tevékenység, a díjazásnak nem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegéhez, hanem a minimálbérhez kellett volna igazodnia.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Sztv. 44. § (1) bekezdése a korábban hatályos szabályozáshoz hasonlóan az öregségi nyugdíjminimumhoz viszonyítottan határozta meg

<sup>810</sup> 103/2010. (VI. 10.) AB határozat, ABH 2010. 538.

<sup>811</sup> Az indítvány a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 44. § (1) bekezdése, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 23. § (1) bekezdés c) pontja, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 66. § (1) bekezdés a) pontja, valamint a végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 72/B. § (4) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult.

az ápolási díjat. Az indítványozó véleménye szerint ez a szabály azért volt alkotmányellenes, mert a jogalkotó figyelmen kívül hagyta, hogy az ápolási tevékenység munkavégzés jellegű, a díjat pedig nem a munkabér legkisebb összegéhez igazodóan határozta meg.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során észlelte, hogy korábban már vizsgálta az Sztv. sérelmezett rendelkezését,<sup>812</sup> de *res iudicatát* nem állapított meg, viszont korábbi megállapításaiból a jelen ügyben is felhasznált néhány elemet. Így megerősítette, hogy az ápolási díjat olyan szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátási formának tekintette, amely nem a tartósan gondozásra szoruló személy részére járt, hanem a tartósan gondozásra szoruló személyt otthon ápoló nagykorú hozzátartozó mint az ápolást nyújtó részére biztosított anyagi hozzájárulást. Erre tekintettel az ápolási díjra jogosultságot szerzett jogalanyi kör nem volt összehasonlítható a munkavállalók körével.

Kitért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 17. §-ával kapcsolatos indítványi elemre, és korábbi megállapításait úgy foglalta össze, hogy a törvényalkotó a szociális gondoskodási feladatának különböző jogintézmények és intézkedések útján tehetett eleget, de az Alkotmánynak ez a szabálya senki számára nem teremtett alkotmányos jogot meghatározott támogatási formákra, jogintézmények létrehozására vagy fenntartására. Államcélról volt szó, amelyet az Alkotmány más szabályai, így különösen a 70/E. §-a konkretizált.<sup>813</sup>

A konkrét ügyet illetően megerősítette az Alkotmánybíróság, hogy az ápolási díj jogosultja nem a gondozásra szoruló személy, hanem a hozzátartozó volt. Az ellátás kapcsán már korábban azt is megállapította, hogy az Sztv. az otthonában ápolást igénylő részére kétfajta ellátási lehetőséget is nyújtott. Amennyiben az ápolást a törvényben meghatározott hozzátartozó végezte, ápolási díjban részesült. Ebben az esetben a gondozást a szociális ellátórendszer nem természetben nyújtotta, hanem a gondozásra szoruló személy nagykorú hozzátartozója vállalta az ápolás sokoldalú feladatait, és ezt a tevékenységet az állam az ápolási díj megfizetésével ismerte el.<sup>814</sup>

Az egészségi állapotra – fogyatékosságra vagy betegségre – mint a szociális rászorultság speciális eseteire tekintettel járó szociális szolgáltatásokat az Sztv. IV. fejezete tartalmazta, így téve eleget az államnak a rászorulókkal szemben az Alkotmány 17. §-ából és 70/E. §-ából eredő kötelezettségeinek, ugyanakkor a támadott rendelkezés, amely nem a szociálisan rászorult számára biztosított juttatást, az Alkotmány e szakaszaival nem állt összefüggésben.<sup>815</sup>

<sup>812</sup> Az Alkotmánybíróság az Sztv. 44. § (1) bekezdésének alkotmányosságát a 627/B/2003. AB határozatában (ABH 2006. 1520.) az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével összefüggésben már vizsgálta. Az indítványozó ebben az ügyben is arra hivatkozott, hogy a kiindulási alap nem a minimálbér, hanem a nyugdíj mindenkori legkisebb összege volt, amely az ápolást végző hozzátartozóknak más munkavállalókkal szembeni hátrányos megkülönböztetését eredményezte.

<sup>813</sup> Lásd: 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998. 574.

<sup>814</sup> Lásd: 28/D/2000. AB határozat, ABH 2002. 1088.

<sup>815</sup> 574/B/2003. AB határozat, ABH 2010. 1290.

## Szolgálati lakás

*Az a szabályozás, amely a szolgálati feladatok ellátására való alkalmatlanságot felróható magatartásként rendelte értékelni, és emiatt a (lakás)bérleti jogviszonyt meg kellett szüntetni, nem állt alkotmányos összefüggésben az Alkotmány felhívott szakaszaival.*

Az 1156/B/2009. AB határozatban alkotmányjogi panasz alapján a **szolgálati lakások** kérdésével foglalkozott az Alkotmánybíróság.<sup>816</sup> Az indítványozó álláspontja szerint az a rendelkezés, amely szerint a szolgálati viszony megszűnése akkor tekinthető a bérlő részére felróhatónak, ha arra feladatai ellátására való alkalmatlanság miatti felmentés miatt került sor, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, az 57. § (1) és (5) bekezdésével, a 70/A. § (3) bekezdésével, valamint a 70/E. §-ával volt ellentétes. Az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben azt sérelmezte, hogy az egészségi állapotának megváltozása önhibáján kívül következett be.

Az Alkotmánybíróság az érdemi eljárása során azt vizsgálta, hogy az indítványozó által megjelölt jogszabályi rendelkezés sértette-e az Alkotmány megjelölt szakaszait. Az indítványozó szerint a szolgálati feladatok ellátására való alkalmatlanságot felróható magatartásként értékelni és emiatt a bérleti jogviszonyt megszüntetni alkotmányellenes szabályozás. Az Alkotmánybíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az indítványozó nem terjesztett elő olyan érdemi indokolást, amely az alkotmányos rendelkezések és a támadott szabály közötti kapcsolatot megalapozta volna. Azon indítványi állítást illetően pedig, hogy az indítványozó a bíróság által alkalmazott jogszabály révén, önhibáján kívüli egészségromlása miatt méltánytalan helyzetbe került, az Alkotmánybíróság úgy foglalat állást, hogy ez a vélt magánjogi sérelem önmagában nem volt kapcsolatba hozható sem a tisztességes eljáráshoz való joggal, sem a jogorvoslathoz való joggal, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, sem pedig a szociális biztonsághoz való joggal. Tekintettel arra, hogy a sérelmezett rendelkezés és az Alkotmány felhívott szakaszai között alkotmányos összefüggés az indítványozó által megjelölt indokok alapján nem volt megállapítható, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.<sup>817</sup>

## Árvaellátás

*A sérelmezett jogszabályi rendelkezés észszerű indok nélkül tett különbséget a nevelt gyermekek között kizárólag a szülővel fennálló rokoni kapcsolatukat megalapozó tények szerint, ami sértette az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkriminációtilalmat.*

A 170/2010. (IX. 23.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az **árvaellátás** intézményével foglalkozott az örökbefogadott gyermek jogi státuszának szempontjából.<sup>818</sup> Az alapul szol-

<sup>816</sup> Az alkotmányjogi panasz a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXXVIII. törvény (Ltv.) végrehajtásáról szóló 41/2000. (XII. 12.) BM rendelet 51. § (3) bekezdésének e) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult.

<sup>817</sup> 1156/B/2009. AB határozat, ABH 2010. 2514.

<sup>818</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 54. § (1) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

gáló ügyben a házaspár női tagja örökbefogadott egy gyermeket, a férj azonban az örökbefogadás megtörténte előtt meghalt, így az elhunyt után a gyermek nem vált jogosulttá árvaellátásra. Álláspontja szerint ezáltal sérült az Alkotmány 67. § (1) bekezdése, mert az árvaellátás fogalmát, illetve a jogosultság feltételeit úgy határozta meg a törvény, hogy egyes örökbefogadott gyermekeket kizárt az árvaellátásból. A kifogásolt rendelkezések ily módon különbséget tettek a vér szerinti és az örökbefogadott gyermek között. Az indítványozó kiegészített beadványában a diszkrimináció tilalmába, az Alkotmány 67. §-ába, 70/A. § (1) bekezdésébe, valamint 70/E. §-ába ütközőnek tartotta a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, mert a nevelt gyermekek között születési helyzet alapján tett indokolatlan megkülönböztetést „egyfajta vérségi kapcsolat előírásával”, veszélyeztetve ezáltal a gyermek szociális biztonságát.

Az Alkotmánybíróság felidézte korábbi határozatát, amelyben már foglalkozott hasonló tárgykorban az árvaellátás kérdésével, és bár *res iudicata* esetét nem állapította meg, a határozatban foglaltakat jelen döntésének indokolásánál irányadónak tekintette.<sup>819</sup>

Az indítvány szerint a támadott szabályozás nem biztosította az esélyegyenlőséget, mert önmagában az elhunyt személy örökbefogadási szándékára figyelemmel nem kezelte a vele rokoni kapcsolatban nem álló – és a törvényi előírások szerint nevelt gyermeknek sem minősülő – gyermeket örökbefogadottként, így nem kerülhetett az „árvaival” azonos státusba. Az Alkotmánybíróság azonban rámutatott, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés nem az árva fogalmát definiálta, hanem az elhunyt jogán a hozzátartozókat – köztük az örökbefogadottat – megillető juttatásról rendelkezett. Az indítványozó által felvetett probléma, vagyis hogy ki tekinthető örökbefogadottnak, ezáltal árvaellátásra jogosultnak, más jogszabállyal, a Csjt. örökbefogadási szabályaival állt összefüggésben, amit viszont nem sérelmezett az indítványozó.

Arra is kitért a testület, hogy abban az esetben, ha az örökbefogadás nem történt meg, családi kapcsolat hiányában a gyermeknek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított joga és a szülő jogán alapuló ellátásra vonatkozó rendelkezések között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem volt megállapítható. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutatott, hogy amennyiben a gyermek a vele családi kapcsolatban nem álló személy anyagi támogatását veszítette el, hozzátartozói nyugellátásban ugyan nem, de szociális támogatásban részesülhetett, a szociális igazgatás rendszerén belül.

Az árvaellátásra jogosult „nevelt” gyermekek körébe azt a gyermeket vonta a jogalkotó, aki a szülők egyikével vérségi kapcsolatban állt, ez a rendelkezés az indítványozó szerint indokolatlan megkülönböztetést tartalmazott annak a gyermeknek a hátrányára, akit csak az egyik szülő fogadott örökbe.

Az Alkotmánybíróság ezt az indítványi állítást a diszkrimináció tárgykörében kialakított következetes gyakorlata alapján bírálta el.<sup>820</sup> Minthogy az árvaellátásra jogosultság esetében nem alapjogra vonatkozó különbségtételről volt szó, az Alkotmánybíróság azt

<sup>819</sup> Lásd: 17/2000. (V. 26.) AB határozat, ABH 2000. 112., amelyben az Alkotmánybíróság a Tny. 54. § (1) bekezdésének alkotmányosságát az Alkotmány 70/A. és 70/E. §-a tekintetében vizsgálta.

<sup>820</sup> Lásd például 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990. 46.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. 73.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997. 130.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999. 325.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. 77.; 16/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991. 62.

vizsgálta, hogy a kifogásolt rendelkezés azáltal, hogy a nevelt gyermek csak meghatározott feltételek fennállása esetén vált jogosulttá, azonos csoportba tartozó jogalanyokat érintett-e, és a megkülönböztetés nem minősült-e önkényesnek.

A sérelmezett jogszabályi rendelkezés az ellátásra jogosult nevelt gyermek ismérveit egyrészt az elhunyt személy és házastársa oldaláról, másrészt a másik szülővel való kapcsolata alapján határozta meg: így az elhunyt személy haláláig a vele együtt élő házastárssal, élettárral közös háztartásban kellett nevelkednie, valamint a másik szülővel vérségi kötelekben kellett állnia, mégpedig annak korábbi házasságából, élettársi együttéléséből kellett származnia. Az Alkotmánybíróság szerint ebből következően nem tartozott ide a házastárs – közös háztartásban nevelkedő – örökbefogadott vagy nem házasságából, élettársi kapcsolatból született gyermeke. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezek a nevelt gyermekek a szabályozás szempontjából homogén csoportot alkottak, mert azzal a házastárssal, aki őket a közös háztartásba hozta, rokoni (szülő-gyermek) kapcsolatban álltak.

Összegezve álláspontját az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés észszerű indok nélkül tett különbséget a nevelt gyermekek között kizárólag a szülővel fennálló rokoni kapcsolatukat megalapozó tények szerint, ami sértette az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkriminációtilalmat.<sup>821</sup>

## Munkánélküli-ellátás

*Nem sértette az Alkotmány 70/E. §-át az a szabályozás, amely a tartósan nem foglalkoztattak esetében az ellátás igénybevételét feltételhez kötötte.*

Az 1169/B/2009. AB határozatban az **aktív korú munkánélküliek ellátására** vonatkozó szabályozást vizsgálta az Alkotmánybíróság.<sup>822</sup> Az indítványozó állítása szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezés következtében azok a személyek, akik az álláskeresési támogatás lejárta után hosszabb időn keresztül sikertelenül kíséreltek meg munkahelyet találni, a határidő elmulasztása miatt elestek ettől az ellátástól. Ezért az igény benyújtásának határidőhöz kötése szerinte ellentétes volt az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésével és 17. §-ával.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az aktív korú munkánélküliek szociális rászorultságtól függő ellátása a korábbi szabályozás szerinti segílyt váltotta fel szélesebb támogatási formákkal. Az aktív korúak ellátása keretében pénzbeli ellátásként rendelkezésre állási támogatás, illetve rendszeres szociális segíly volt megállapítható, az igénylő közfoglalkoztatásban, képzésben vehetett részt, valamint egyéb szociális szolgáltatások illették meg. Az ellátásra jogosultság mindegyik eseténél konjunktív feltétel volt, hogy a kérelmező és családja megélhetése más módon nem volt biztosítva, és keresőtevékenységet nem folytatott.

Mivel az indítványozó az Alkotmány 17. és 70/E. §-a sérelmét is állította, az Alkotmánybíróság e téren kimunkált gyakorlatát követve a két alkotmányszakaszt illetően együttesen

<sup>821</sup> 170/2010. (IX. 23.) AB határozat, ABH 2010. 825.

<sup>822</sup> Az indítványozó a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 33. § (4) bekezdése „számított tizenkettő hónapon belül” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.



vizsgálta a sérelmezett jogszabályi rendelkezést.<sup>823</sup> Majd összegzően áttekintette a szociális biztonsághoz való jog terén tett korábbi megállapításait.<sup>824</sup> Eszerint az Alkotmánybíróság értelmezésében a szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelentette. Az Alkotmány 70/E. §-a alapján azonban nem állt fenn a támogatásra való jog pusztán a munkanélküliség ténye következtében. A jogszabály a jövedelempótló támogatás feltételeit – az Alkotmány keretei között – szabadon határozhatta meg. A jelen ügybeni vizsgálat szempontjából az Alkotmánybíróság a munkanélküliek jövedelempótló támogatásával azonos természetűnek tekintette a rendszeres szociális segélyezést, és hivatkozott korábbi megállapításaira. Itt sem az ellátáshoz való jog megvalósításának kizárólagos eszközéről volt szó, és a támogatás törvényben meghatározott feltételei sem voltak ellentétesek az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésével.

A rendszeres szociális segélyhez hasonlóan az aktív korúak ellátása sem minősült alanyi jogon járó ellátásnak. A támadott rendelkezés a munkanélküliek olyan körére vonatkozott, akik egy évet meghaladóan nem folytattak keresőtevékenységet, és különböző segélyekben részesültek. A rendelkezés arra irányult, hogy a tartósan munkanélküli személyek lehetőség szerint rövid időn belül visszatérjenek a munkaerőpiacra azáltal, hogy közreműködnek az álláskeresésben, képzésben, közmunkában. Az egyéves határidő ennek elérését szolgálta, korlátozva, hogy aktív, munkaképes személyek hosszú időn keresztül a segélyezett körben maradjanak. Ezért az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a sérelmezett feltétel állítása nem sértette az Alkotmány 70/E. §-át. Erre figyelemmel az indítványt elutasította.<sup>825</sup>

## Egészségügyi ellátások finanszírozási rendszere

*Miután az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdéséből nem következett olyan állami kötelezettség, amely valamennyi ténylegesen elvégzett orvosi ellátás korlátlan finanszírozására vonatkozott volna, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szakellátásra vonatkozó sérelmezett szabályozás nem ütközött az Alkotmány 70/E. § (1)–(2) bekezdésébe.*

A 87/B/2004. AB határozatban az Alkotmánybíróság számos olyan indítvány tárgyában döntött – egyesítést követően – egy eljárásban, amelyek az **egészségügyi ellátások finanszírozási rendszerének** szabályait kifogásolták.<sup>826</sup> Az indítványozók lényegében a teljesítményvolumenkorlát- (TVK-) alapú finanszírozási módszer bevezetését kifogásolták.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette az egészségügyi ellátások finanszírozási rendszerének szabályait. Leszögezte, hogy a társadalombiztosítás

<sup>823</sup> Lásd: 3/D/1998. AB határozat, ABH 1999. 642.; 65/B/2002. AB határozat, ABH 2004. 1589.

<sup>824</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 162.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 59/2006. (X. 20.) AB határozat, ABH 2006. 661.; 1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994. 561.; 577/B/1997. AB határozat, ABH 2006. 1031.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134.

<sup>825</sup> 1169/B/2009. AB határozat, ABH 2010. 2211.

<sup>826</sup> Az indítványok az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 293/2002. (XII. 27.) Korm. rendelet 15. §-a, valamint szintén a módosításról szóló 264/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet 12. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak.

olyan módon gondoskodott a biztosítottakat az egészségügyi biztosítás keretében megillető természetbeni egészségügyi szolgáltatásokról, hogy az egészségügyi intézményektől szolgáltatást vásárolt (finanszírozott) a biztosítottak számára. A többféle finanszírozási technika közül az egyik volt az indítványozók által sérelmezett normatív módszer, amely nem a valódi ráfordítás ellenértékét fizette meg, hanem az adott betegség átlagos ráfordítási költségét.

A határozat ezt követően részletesen ismertette az egészségügyi finanszírozás rendszerét. Az Alkotmánybíróság utalt az e tárgyban született korábbi határozataira,<sup>827</sup> és a bennük tett megállapításait felhasználva arra az álláspontra helyezkedett, hogy miután az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdéséből nem következett olyan állami kötelezettség, amely valamennyi ténylegesen elvégzett orvosi ellátás korlátlan finanszírozására vonatkozott volna, megállapította, hogy a szakellátásra vonatkozó sérelmezett szabályozás nem ütközött az Alkotmány 70/E. § (1)–(2) bekezdésébe. Önmagában ugyanis a kifogásolt finanszírozási szisztéma nem vezethetett az ellátáshoz való jog sérelméhez; azt elvileg a társadalombiztosítás költségvetésére vonatkozó rendelkezések sérthették volna, amennyiben nem biztosították volna az ellátás törvényi minimumához szükséges pénzügyi fedezetet. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.<sup>828</sup>

<sup>827</sup> Lásd: 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996. 173.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 205.; 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008. 886.; 16/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003. 214.

<sup>828</sup> 87/B/2004. AB határozat, ABH 2010. 1305.

Vákát oldal

## Munkanélküli-ellátás

*Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből nem következett, hogy az állam az egészségi állapota felől munka vállalására alkalmas álláskeresőt hosszú időn keresztül azonos mértékű támogatásban részesítse, amely egyébként a megélhetését biztosította, mert ezzel nem ösztönözte volna a munkaerőpiacra való visszatérésre.*

A 943/B/2004. AB határozatban az Alkotmánybíróság a **munkanélküli-ellátás** szabályaival foglalkozott.<sup>829</sup> Az indítványozó álláspontja szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezés ellentétes volt az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglaltakkal, mert az álláskeresési járadéknak a folyósítási időtartam második szakaszára meghatározott összege, továbbá az álláskeresési segély nem biztosította a megélhetéshez szükséges ellátást. Az indítványozó egyben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is állított. Véleménye szerint sérült az Alkotmány 5. §-a, 17–18. §-a, 66. § (2) bekezdése, 70/D. §-a, 70/E. §-a és 70/F. § (2) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság elsőként észlelte, hogy a jelen ügy alapjául szolgáló indítvány egyes elemeivel korábban már foglalkozott. Mivel a jogszabályok támadott szövege jelentősen eltért a korábbi határozatokban vizsgált szövegtől, továbbá az indítványozó más alkotmányossági összefüggésekre hivatkozott, *res iudicata* megállapítására nem került sor, azonban az indokolásnál a testület figyelembe vette a korábbi határozataiban foglaltakat.<sup>830</sup>

A szociális biztonsághoz való jog terén a testület követte az általánosnak mondható panel alkalmazását, azaz a szociális biztonsághoz való jogot a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimumként értékelte, amely állami kötelezettséget jelentett, és amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Az állam e kötelezettségének eleget tett azáltal, hogy megszervezte és működtette a társadalombiztosítást és a szociális ellátórendszert. Az állami kötelezettség csak a megélhetéshez szükséges minimális szint vonatkozásában állt fenn, a szociális juttatások, támogatások és egyéb kedvezmények mértéke és módja ugyanis alapvetően a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességének a függvénye, az Alkotmányból ezek nagyságára és módjára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem volt levezethető.<sup>831</sup>

<sup>829</sup> Az indítvány alapvetően a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) 26. § (6) bekezdése, 27. § (8) bekezdése és 30. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult.

<sup>830</sup> Lásd: 45/B/1997. AB határozat, ABH 2001. 896.; 669/B/1993. AB határozat, 2000. 562.; 209/B/2002. AB határozat, ABH 2008. 1863.

<sup>831</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.; 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995. 801.

Az álláskeresői járadék összegének meghatározását illetően az Alkotmánybíróság felidézte azt a korábbi megállapítását, miszerint nem következett az Alkotmány rendelkezéseiből az, hogy minden (önhibáján kívül) munkanélkülinek alanyi joga keletkezett volna a munkanélküli-járadékra. Az ugyanis a szociális intézményrendszer keretében biztosított egyik ellátási forma, amely nem azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő, önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére szóló, a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből nem következett, hogy az állam az egészségi állapota felől munka vállalására alkalmas álláskeresőt hosszú időn keresztül azonos mértékű támogatásban részesítse, amely egyébként a megélhetését biztosította, mert ezzel nem ösztönözte volna a munkaerőpiacra való visszatérésre. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a folyósítás második szakaszára biztosított járadék mértékét szabályozó rendelkezés nem ütközött az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésébe, és az indítványt elutasította.

Ugyanakkor kitért arra, hogy az álláskeresői segély – szemben az álláskeresői támogatással, ahol a szociális és a biztosítási elemek is együttesen szerepeltek – kifejezetten szociális támogatásnak minősült. Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből viszont nem következett állami kötelezettség ezeknek a segélyeknek a konkrét mértékére vonatkozóan, ezért az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban is elutasította az indítványt.<sup>832</sup>

## Bírság szociális vonzata

*A szerződéskötésért felelős, jogsértő személlyel szemben kiszabható bírságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdése, továbbá 70/E. § (1) bekezdése között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állt fenn.*

Az 1101/B/2004. AB határozatban az Alkotmánybíróság a munka világában fellelhető **felelősségi alakzatok szociális vetületével** foglalkozott.<sup>833</sup> A sérelmezett jogszabályi rendelkezés bírság kiszabására adott lehetőséget a jogsértő – a szerződéskötésért felelős – személlyel szemben. Az indítványozó álláspontja szerint ez a szabályozás sértette az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdését és a szociális biztonsághoz való jogot, mivel az alkalmazott a tőle elvárható gondosság, körültekintés mellett is elkövethetett olyan eljárási hibát, amely nem irányult a törvényi előírások megkerülésére. Szerinte az ilyen esetre kiszabott bírság nemcsak azt jelentette, hogy a dolgozó munkáját nem díjazta a törvény, hanem egyben a szociális biztonságát sértő módon ellehetetlenítette a munkavállalót.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében rögzített szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban nyilvánult meg, és az ellátáshoz való jogot jelentette. Az állam pedig eleget tett ezen alkotmányi kötelezettségének, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezte és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit.<sup>834</sup> Az Alkotmánybíróság

<sup>832</sup> 943/B/2004. AB határozat, ABH 2011. 1501.

<sup>833</sup> Az indítvány a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Kbt.) 340. § (3) bekezdés e) pontjának alkotmányossági vizsgálatára irányult.

<sup>834</sup> Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

mindezekre tekintettel azt állapította meg, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdése, továbbá 70/E. § (1) bekezdése között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állt fenn, ezért az indítványt elutasította.<sup>835</sup>

## Betegszabadság

*A betegség miatti szabadság a keresőképtelenségre, annak tartamára járt, amely állapot folyamatosan, a pihenőnapokon is fennállt. Mivel a betegszabadság tartamára a munkavállaló szociális jellegű ellátásra tarthatott igényt, a díjazás számítási módja sem volt összehasonlítható az egyéb címen biztosított távollét díjával.*

A 652/B/2004. AB határozatban az Alkotmánybíróság a **betegszabadság** kiadására vonatkozó szabályozást vizsgálta.<sup>836</sup> Az indítványozó álláspontja szerint azáltal, hogy a betegszabadság kiadásánál a munkaszüneti napot munkanapként kellett figyelembe venni, sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 17. §-a, 54. § (2) bekezdése, 70/A. § (1) bekezdése, 70/D. § (1) bekezdése és 70/E. § (1) bekezdése. Érvelése szerint ez a rendelkezés hátrányosan különböztette meg a betegszabadságot igénybe vevő munkavállalót, mivel a munkaszüneti nap miatt kiesett időre, illetve a rendes szabadság időtartamára távolléti díj illette meg; így erre az időszakra nem kellett volna betegszabadságot kivennie.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság elsőként<sup>837</sup> a betegszabadság természetét vizsgálta abból a szempontból, hogy miként viszonyult a táppénzhez, illetőleg a rendes szabadsághoz. Korábbi megállapításához hűen most is megerősítette, hogy az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése szerint az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás és a szociális intézmények rendszerével valósíthatja meg az állam. Ebből egyértelműen következett, hogy a szociális biztonsághoz és az (1) bekezdésben felsorolt ellátásokhoz való jog megvalósítása nem kizárólag a társadalombiztosítás, hanem azon túl például a szociális intézmények útján történt. Ezen intézményrendszer részének tekintette az Alkotmánybíróság a betegszabadság intézményét is, amely az évi rendes szabadságon felül járt a munkavállaló részére. A testület hangsúlyozta, hogy a betegszabadság nem a táppénzt helyettesítő intézménynek volt tekintendő, hanem egy speciális szabadságnak, a kapott ellátás pedig a szabadság idejéhez hasonlóan a kereset részét képezte. Azonban a betegszabadság a szociális intézményrendszernek egyik eleme volt.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kiemelte, hogy a betegszabadság jellegében nem a rendes szabadsággal, hanem a táppénzre jogosultsággal mutatott közös vonásokat. Ez időszak nem a munkavállaló pihenőidejének számított, hiszen keresőképtelen betegségére tekintettel részesült benne, és erre tekintettel annak tartamára a távolléti díj 70 százaléka

<sup>835</sup> 1101/B/2004. AB határozat, ABH 2011. 1512.

<sup>836</sup> Az indítványozó a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.) 137. § (6) bekezdés második mondata és (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő indítványt.

<sup>837</sup> Az Alkotmánybíróság korábban, a 416/B/1992. AB határozatában (ABH 1992. 603.) az Alkotmány 70/A. és 70/E. §-a tekintetében már vizsgálta a sérelmezett rendelkezést, azonban az akkor hatályos szöveg a kifogásolt számítási módot még nem tartalmazta.

illette meg. A munkaszüneti nap főszabályként nem szakította meg a betegszabadság tartamát, hasonlóan a táppénzszabályokhoz. A betegség miatti szabadság a keresőképtelenségre, annak tartamára járt, amely állapot folyamatosan, a pihenőnapokon is fennállt. Mivel a betegszabadság tartamára a munkavállaló szociális jellegű ellátásra tarthatott igényt, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a díjazás számítási módja sem volt összehasonlítható az egyéb címen biztosított távollét díjával.<sup>838</sup>

## Családtámogatás

*A gyermekek és a családok szociális védelme érdekében korlátozta az állam a már kifizetett (elköltött) szociális ellátások visszakövetelésének lehetőségét, azaz gyermek- és családvédelmi szempontokra tekintettel állapított meg a törvényhozó a magánviszonyokban irányadónál rövidebb határidőt. Ezért a sérelmezett jogszabályi rendelkezések az Alkotmány 67. és 70/E. §-át nem sértették.*

Az 576/B/2006. AB határozatban az Alkotmánybíróság, bár tárgyát tekintve a **családtámogatásokra** vonatkozó szabályozást vizsgálta, szűkebb értelemben a jogalap nélkül felvett támogatásokkal foglalkozott.<sup>839</sup> A támadott rendelkezések a jogalap nélkül felvett ellátások visszafizetésének rendjét szabályozták. Az indítványozók egyike számos alkotmányszakaszt megjelölve azt állította, hogy a szociális biztonság joga is sérült azáltal, hogy a jogalap nélkül felvett támogatások visszafizetése az államra kedvezőtlenebb volt, mint ha a magánviszonyokban irányadó szabályok – a Ptk. szerinti jogalap nélküli gazdagodás – útján követelte volna vissza az állam.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábban vizsgálta már a jelen ügyben sérelmezett rendelkezést.<sup>840</sup> Korábbi határozatából kiemelte, hogy a családtámogatási ellátások szociális juttatásoknak minősültek, amelyeket a jogosultnak igényelnie kellett, és amelyek csak a törvényben rögzített feltételek esetén voltak folyósíthatók. Ugyanakkor az igényléssel nem jött létre polgári jogi jogviszony a fél és az igényelbíráló szerv között. A juttatásokkal kapcsolatban a hatóság közhatalmi tevékenységet végzett, közigazgatási határozatot hozott. Az állam (szerve) ilyen esetben tehát nem a mellérendeltséggel és egyenjogúsággal jellemezhető polgári jogi jogviszonyban vett részt, hanem hatósági jogviszonyban. Az eljárásban az ügyfél sem volt mellérendeltségi pozícióban a közhatalmat gyakorló közigazgatási szervvel, csupán annyi eljárási joggal rendelkezett, amennyit számára az eljárási jogszabályok kifejezetten biztosítottak. Az Alkotmánybíróság szerint ezért a családtámogatási ellátásoknál az igényt érvényesítő személy és a jogalap nélkül felvett ellátás visszafizetésére

<sup>838</sup> 652/B/2004. AB határozat, ABH 2011. 1467.

<sup>839</sup> Az indítványok a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 41. § (2)–(4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak.

<sup>840</sup> Lásd: 722/B/2003. AB határozat, ABH 2004. 1748., amelyben a jogalap nélkül igénybe vett juttatások szabályairól – a jelen ügybeni indítvánnyal ellentétben – úgy vélekedett az indítványozó, hogy az államot kedvezőbb helyzetbe hozták, mivel az állam három éven belül bármikor visszakövetelhetette, míg a magán-személyek esetében ez korlátozott volt.

kötelező szerv nem volt a szabályozási koncepció szempontjából egy csoportba tartozónak tekinthető.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból sem következett önmagában olyan követelmény, hogy a törvényhozásnak a polgári jogi jogviszonyokat (jelen ügyben a jogalap nélküli gazdagodás szabályait) és a közigazgatási jogviszonyokat (jelen ügyben a jogalap nélkül igénybe vett ellátás visszafizetésének rendjét) közelítenie kellett volna.

Az Alkotmánybíróság részéről megállapítható volt továbbá, hogy a jogalap nélkül igénybe vett ellátások szabályai azzal, hogy viszonylag rövid határidőhöz kötötték a viszsza követelhetőséget, nem változtattak az állami tulajdon nemzeti vagyon jellegén, és nem sértették a gyermekeknek az Alkotmány 67. §-ába foglalt jogait vagy a 70/E. § szerinti szociális biztonságot. Sőt épp ellenkezőleg: a gyermekek és a családok szociális védelmének érdekében korlátozta az állam a már kifizetett (elkötött) szociális ellátások visszakövetelésének lehetőségét, azaz gyermek- és családvédelmi szempontokra tekintettel állapított meg a törvényhozó a magánviszonyokban irányadónál rövidebb határidőt, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések az Alkotmány 67. és 70/E. §-át nem sértették.<sup>841</sup>

## Különadó

*Az Alkotmány „emberképével” összeegyeztethetetlen lett volna alkotmányossá nyilvánítani a vizsgált szabályt pusztán az adómérséklés mint méltányosságból adott kedvezmény lehetősége miatt.*

A 37/2011. (V. 10.) AB határozatot akár a **98%-os különadó** II. határozataként is jelölhetnénk.<sup>842</sup> A kifogásolt rendelkezések<sup>843</sup> a magánszemélyek egyes jövedelmeinek különadójára vonatkozó szabályokat tartalmazták, amelyek szerint meghatározott foglalkoztatotti körnek a jogviszonyuk megszűnésével kapcsolatban juttatott bevétel meghatározott összeghatárt meghaladó része után 98%-os különadót kellett fizetnie. Az indítványozók véleménye szerint ez a szabályozás azt vonhatta maga után, hogy a korábban felvett, nyugdíjalapba beszámított összeggel csökkenteni kellett volna az adott évben a nyugdíj megállapításához figyelembe vehető éves jövedelmet, ami megélhetési minimumtól foszthatta meg az érintetteket. Ezáltal pedig a szociális biztonsághoz való jog sérelmén keresztül az emberi méltósághoz való jog sérelmét valósította meg.

<sup>841</sup> 576/B/2006. AB határozat, ABH 2011. 1620.

<sup>842</sup> Első ízben a 184/2010. (X. 28.) AB határozatban, ABH 2010. 900., foglalkozott az Alkotmánybíróság az úgynevezett 98%-os különadóval, azonban akkor nem jutott el annak szociális vonatáig, mivel más alkotmányszakaszok sérelmére tekintettel állapította meg az alkotmányellenességet.

<sup>843</sup> Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXXIV. törvény 1. §-a, valamint 2. §-ának (1) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.



Az emberi méltóság alapján indított érdemi vizsgálata során az Alkotmánybíróság részleges analógiát állított egy korábbi, az adómérséklés témakörében hozott határozatával,<sup>844</sup> és annak elvi alapjait a jelen ügyben is felhasználta. A szociális biztonsághoz való jog terén szintén egyik korábbi, elvi jelentőségűnek tekintett határozatára<sup>845</sup> hivatkozva kifejtette, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak egy ellátási igényt megalapozó funkciót tulajdonított. Hangsúlyozta, hogy ennek értelmében az illetéktelen állami beavatkozást elhárító funkció, továbbá az állam kötelezettsége az anyagi létminimum biztosítására egyaránt az ember Alkotmányban védett méltóságából eredt. Azt is leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy a jelen ügyben vizsgált jogszabály az emberi méltóság védelméhez való jog lényeges tartalmát érintő, illetéktelen állami beavatkozást elhárító funkcióval volt összefüggésbe hozható.

A korábbi döntésre visszautalva az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az adómérséklési eljárás a különadó múltra vonatkozó lehetséges hatásainak orvoslására nem lett volna alkalmas, hiszen adómérséklést csak a fennálló adótartozásra lehet kérni, előre még akkor sem, ha minden kétséget kizáróan bizonyítható a fizetendő adónak az adóalanyt ellehetlenítő volta. Ugyanakkor az adómérséklés az adóhatóság mérlegelésétől függött, alanyi joga nem volt rá az adózónak. Az adóhatóság gyakorlata szerint a megélhetés súlyos veszélyeztetettségére a jövedelmi, vagyoni helyzet és a szociális körülmények alapján lehetett következtetni; méltányosság általában csak igen alacsony jövedelem esetében volt gyakorolható. Az Alkotmánybíróság szerint azonban az Alkotmány „emberképével” összeegyeztethetetlen lett volna alkotmányossá nyilvánítani a vizsgált szabályt pusztán az adómérséklés mint méltányosságból adott kedvezmény lehetősége miatt. Az Alkotmány „emberképe” az államtól független, önálló, önmagáról gondoskodni képes ember volt, akinek a megélhetéshez szükséges, törvényesen szerzett és adózott javait az állam nem vonhatta el. Az Alkotmánybíróság ezért a sérelmezett jogszabály visszaható hatályra vonatkozó szövegrészét alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.<sup>846</sup>

## Terhességi-gyermekágyi segély

*A kifogásolt rendelkezés olyan várományt nem hiúsított meg, amely a szerzett jogok alkotmányos védelme alatt állt volna. Az Alkotmányból pedig nem következett a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy járulékfizetési kötelezettség nélkül az érintetteknek egy korábbi biztosítási időszak jövedelme figyelembevételével kellett volna a terhességi-gyermekágyi segély összegét megállapítani.*

<sup>844</sup> Lásd: 73/2009. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2009. 735., amelyben azt a szabályozást tartotta az emberi méltósághoz való jogot sértőnek az Alkotmánybíróság, amely értelmében az adóeljárásban nem volt lehetőség a jogellenesen meg nem fizetett társadalombiztosítási járulék elengedésére, illetve mérséklésére.

<sup>845</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.

<sup>846</sup> 37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011. 225.

A 346/B/2002. AB határozatban az Alkotmánybíróság a **terhességi-gyermekágyi segély** összegére vonatkozó szabályozással foglalkozott.<sup>847</sup> A kilenc évvel korábban benyújtott indítványok tekintetében egyrészt megszüntetésre került sor, mivel az időközben bekövetkezett jogszabály-módosítás a hiányolt kedvezményt visszaépítette a törvénybe, másrészt *res iudicatát* is megállapított a testület, mivel a sérelmezett jogszabályi rendelkezés egy részét azonos alkotmányos összefüggésre tekintettel korábban már vizsgálta.<sup>848</sup>

Azonban az Alkotmánybíróság az indítványozók által is hivatkozott elvi jelentőségű határozatát<sup>849</sup> illetően szükségesnek tartotta megerősíteni, hogy nem lehet a családok által megszokott, ismert és kiszámítható ellátási rendszert és a hozzájuk fűződő várományokat alkotmányosan megfelelő indok nélkül egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Valamint azt is megerősítette, hogy a járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismerve szerint bírálható el, azokban az esetekben azonban, ahol a biztosítási elem nem játszik szerepet, a jogbiztonság követelményei alapján kell eldönteni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.

Az Alkotmánybíróság összegezve álláspontját azt állapította meg, hogy a kifogásolt rendelkezés olyan várományt nem hiúsított meg, amely a szerzett jogok alkotmányos védelme alatt állt volna. Az Alkotmányból pedig nem következett a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy járulékfizetési kötelezettség nélkül az érintetteknek egy korábbi biztosítási időszak jövedelme figyelembevételével kellett volna a terhességi-gyermekágyi segély összegét megállapítani.<sup>850</sup>

## Szociális alapellátás

*Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdéséből az állam kötelezettségei tekintetében csak az következett, hogy az állam a szociális biztonsághoz való jog érvényesítése érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményrendszert volt köteles létrehozni és működtetni, a szociális gondoskodás formáit, az ellátás jogintézményeit és mértékét az Alkotmány nem határozta meg.*

A 312/B/2003. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt az indítványozói állítást vizsgálta, amely szerint a jogalkotó elmulasztotta meghatározni az **alpellátás** anyagi feltételeinek biztosítását arra az esetre, ha a szociális ellátást, ápolást, gondozást a rászorulóknak a családtagjai nyújtják.<sup>851</sup> Az indítványozó érvelése során abból indult ki, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában szabályozott szociális ellátáshoz való jog és ezzel összefüggésben a 70/D. §-ban

<sup>847</sup> A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvénynek (Ebtv.) a terhességi-gyermekágyi segély és a gyermekgondozási díj alapjául szolgáló átlagkereset-számítás szabályait sérelmezték az indítványozók.

<sup>848</sup> Lásd: 870/D/2007. AB határozat, ABH 2009. 173.

<sup>849</sup> Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

<sup>850</sup> 346/B/2002. AB határozat, ABH 2011. 1370.

<sup>851</sup> Az indítvány a mulasztáson túl az Sztv.-nek az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvénnyel módosított 121. § (3) bekezdése, valamint 126. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte.

szabályozott egészségügyi ellátáshoz való jog érvényesülése során a szociális ellátásra rászorulóknak az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogából, emberi méltóságából, autonómiájából folyó joga volt az, hogy az ellátási formák és intézmények adta lehetőségek között válasszon, maga döntsön arról, hogy a szociális ellátást hol és mely szerv fenntartásában működő szociális otthonban vagy szociális intézményben, illetőleg a saját otthonában kívánta igénybe venni.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy volt-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség amiatt, hogy az Sztv. nem tartalmazta az alapellátás anyagi feltételeinek biztosítását a rászorulóknak a családtagok általi ellátása, ápolása, gondozása esetére. Ehhez azt kellett megválaszolni, hogy a jogalkotót terhelte-e szabályozási kötelezettség ebben a körben. Az indítványozó az állam szabályozási kötelezettségét az Alkotmány 70/E. §-ában szabályozott szociális biztonsághoz való jogból vezette le, ezért az Alkotmánybíróság áttekintette idevonatkozó gyakorlatát,<sup>852</sup> és megerősítette, hogy a szociális biztonsághoz való jog olyan ellátórendszer kiépítésére, működtetésére irányuló állami kötelezettséget jelentett, amely biztosította az ellátáshoz való jognak azt az alkotmányos minimumát, amely az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlen volt. Ebből a kötelezettségből azonban konkrétan meghatározott részjogok mint alkotmányos alapjogok nem voltak levezethetők. A szociális jogok esetében az ellátórendszer részjogosítványai összességének, illetőleg egy adott, konkrét ellátási formának az egyéb juttatásokkal együttesen kellett megfelelnie az általános mércének az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

A jogalkotó számára a törvényi szabályozás során az a kötelezettség fakadt, hogy a betegségük, rokkantságuk miatt erre rászorulóknak részére a megélhetéshez szükséges ellátást a szociális intézmények rendszerével biztosítsa. Az Alkotmánybíróság tehát úgy értelmezte, hogy az államnak az Alkotmány 70/E. §-ából folyó kötelezettsége volt, hogy törvényhozás útján biztosítsa a személyes gondoskodásra rászorulóknak gondozására, ápolására hivatott szociális ellátórendszer működését. Ennek a kötelezettségének az állam különböző szociális ellátási formák és intézmények rendszerének (pénzbeli ellátások, szociális alap- és szakosított szolgáltatások) szabályozása útján tehetett eleget.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően az Sztv. módosításának következtében a vitatott szabályozáshoz képest jelentős változás állt be, amelynek kiindulópontja az volt, hogy a rászorulókról elsősorban otthonukban, lakóköznyezetükben kellett gondoskodni. Ezt a gondoskodást pénzbeli ellátások és a szociális alapszolgáltatások voltak hivatottak biztosítani, és az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy ebben a körben a jogszabályok több olyan ellátási formát, szolgáltatást szabályoztak, amelyek az otthoni gondozáshoz, ápoláshoz nyújtott állami segítségnyújtást szolgálták. Ezen túlmenően mind az alapszolgáltatások, mind a szakosított ellátások biztosításáról az állam több módon gondoskodhatott. Részint maga, illetve a helyi önkormányzatok hozhattak létre szociális szolgáltatásokat nyújtó intézményeket. Másrészt a szociális szolgáltatásokat biztosíthatta oly módon is, hogy az állam normatív költségvetési hozzájárulást és egyéb támogatást nyújtott

<sup>852</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 676/E/2000. AB határozat, ABH 2005. 926.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999. 325.

azoknak a nem állami és nem is önkormányzati intézményfenntartóknak, amelyek ilyen szolgáltató intézményeket tartottak fenn.

Az Alkotmánybíróság azonban gyakorlatára hivatkozva rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdéséből az állam kötelezettségei tekintetében csak az következett, hogy az állam a szociális biztonsághoz való jog érvényesítése érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményrendszert volt köteles létrehozni és működtetni, a szociális gondoskodás formáit, az ellátás jogintézményeit és mértékét az Alkotmány nem határozta meg, annak kialakítása terén a jogalkotót nagy szabadság illette meg mindaddig, amíg az Alkotmány valamely rendelkezésébe nem ütközött.

A fentiek alapján azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az elbíráláskor hatályos jogi szabályozás – az Alkotmány 70/E. §-ából folyó szabályozási kötelezettségének megfelelően – kialakította azokat a szociális intézményeket, amelyek rászorultság esetén állami segítséget, támogatást nyújtottak azoknak a családoknak, amelyek családtagjaik otthoni ápolását, gondozását biztosították.<sup>853</sup>

## Biztosítási befektetések

*Az állampolgárok szabadon dönthettek, hogy az öngondoskodásnak milyen módját választják, és választhattak olyan módot (befektetési formát) is, amely garantálta a befektetések védelmét.*

A 43/E/2007. AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely az egyes befektetések egységes garanciáját hiányolta. Az indítványozó az egyes befektetések nem egységes garanciális biztosításával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására terjesztett elő indítványt. Kifejtette, hogy amíg a bankbetétekre és a különféle befektetési jegyekre volt állami garancia, addig **a biztosítóintézeteknél elhelyezett befektetésekre** semmiféle garancia sem vonatkozott. Az indítványozó szerint ez a mulasztás hátrányos megkülönböztetést jelentett az egyes befektetési formák, illetve a befektetők között. Azok, akik a megtakarításaikat nyereségszerzés céljából pénzügyintézeteknél (bankoknál) helyezték el, a pénzügyintézet (bank) fizetéképtelensége esetén számíthattak befektetéseik állam általi megtérítésére, azok viszont, akik a biztosítótársaságoktól vásároltak olyan szolgáltatást (biztosítási terméket), amely az öngondoskodást szolgálta, a biztosítótársaság csődje, illetve üzleti tevékenységének saját elhatározásán alapuló megszüntetése esetén a befektetéseik megtérítésére semmilyen formában nem számíthattak. Az indítványozó szerint a kifogásolt szabályozási hiány – többek között – az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglalt szociális biztonsághoz való alkotmányos jog sérelméhez vezetett, mivel ha valaki saját maga az öngondoskodás keretében kívánt a maga vagy családja szociális biztonságáról gondoskodni, akkor a biztosítási befektetési forma nem részesült az állam részéről garanciális védelemben.

Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata során a korábbi gyakorlatára támaszkodva<sup>854</sup> megerősítette, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz

<sup>853</sup> 312/B/2003. AB határozat, ABH 2011. 1391.

<sup>854</sup> Lásd: 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.

való jogot a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosításának tekintette. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok mint alkotmányos alapjogok nem voltak levezethetők. A megélhetéshez szükséges ellátásra való jog realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert volt köteles létrehozni és fenntartani az állam. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor viszont alapvető alkotmányi követelmény volt az emberi élet és méltóság védelme.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen ügyben – az indítványozó által kifejtett indokok alapján – nem volt megállapítható az, hogy a kifogásolt szabályozási hiány az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének a sérelmére vezetett volna. Az öngondoskodásnak az a módja, hogy az állampolgárok valamely biztosítási termék megvásárlásával (biztosítási szerződés megkötésével) szereztek jogot meghatározott (a későbbi ellátásukat biztosító) biztosítási szolgáltatásra, nem volt tartalmi kapcsolatba hozható az államnak – a felhívott alkotmányi rendelkezésből fakadó – kötelezettségével, miszerint köteles volt biztosítani a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimumot. Az államnak az Alkotmány 70/E. §-ából eredő alkotmányos kötelezettségéből nem volt levezethető az, hogy egy konkrét öngondoskodási formát az indítványozó által meghatározott módon (kötelező garanciaalap jogi szabályozásával) védelemben részesítsen. Az állampolgárok ugyanis szabadon dönthettek, hogy az öngondoskodásnak milyen módját választják, és választhattak olyan módot (befektetési formát) is, amely garantálta a befektetések védelmét.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyezte, hogy a törvényalkotó dönthet úgy, hogy az indítványozó által megkívánt szabályozást kialakítja, azonban erre nézve az Alkotmány 70/E. §-ából számára alkotmányos kötelezettség a fentiek szerint nem volt levezethető.<sup>855</sup>

## Rokkantsági nyugdíj

*A sérelmezett rendelkezés nem keletkeztetett várományt a korábbi szabályozás alapján rokkantsági nyugdíjra jogosultak számára, így a jogosultság feltételei, illetve a rokkantsági nyugdíj megszűnési feltételeinek változása nem sérthetett szerzett jogot sem.*

Az 1228/B/2010. AB határozatban az Alkotmánybíróság a rokkantnyugdíjas jövedelem-szerző tevékenységére vonatkozó szabályozást vizsgálta.<sup>856</sup> Az indítványozó ismertette, hogy a támadott rendelkezés értelmében a **rokkantsági nyugdíjra** jogosultság megszűnt, ha a keresőtevékenységet folytató rokkant hat egymást követő hónapra vonatkozó keresetének, jövedelmének havi átlaga meghaladta a rokkantsági nyugdíj összegének kétszeresét és a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegét. Ezáltal szerinte sérült – többek között – az Alkotmány 70/E. §-ába foglalt szociális biztonsághoz való joga is, mivel álláspontja szerint a felkészülési idő hiánya miatt a rokkantnyugdíjasok az új szabályozásra nem

<sup>855</sup> 43/E/2007. AB határozat, ABH 2011. 1684.

<sup>856</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 36/D. § (1) bekezdés b) pontjának alkotmányossági vizsgálatára irányult az indítvány.

tudtak felkészülni, ezzel a törvényhozó megfosztotta őket a szociális biztonsághoz, ezen belül a rokkantsági ellátáshoz való joguktól.

Az Alkotmánybíróság a sérelmezett jogszabályi rendelkezést korábban már az Alkotmány 70/E. §-ának sérelmére tekintettel vizsgálta, ezért e tekintetben *res iudicatát* állapított meg, azonban az ott tett megállapításait jelen ügyben is irányadónak tartotta.<sup>857</sup>

A szerzett jogokat illetően az Alkotmánybíróság korábbi határozataira visszautalva összefoglalóan leszögezte,<sup>858</sup> hogy a szerzett jogok megvonása alapvetően a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvét sértette. Az Alkotmány értelmében a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze volt, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kellett biztosítania. Az Alkotmánybíróság korábban részletesen kibontotta a vásárolt jog és a szerzett jog kapcsolatát is. Ennek során kiemelte, hogy a váromány a szó legtagabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzetet jelent, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy nem. Szűkebb értelemben a váromány valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetősége, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg.<sup>859</sup> Hangsúlyozta továbbá a testület, hogy az alkotmányjogilag védett váromány a nyugdíj szolgáltatásra általánosságban vonatkozott. Azt is kiemelte továbbá, hogy a vásárolt jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában eleinte a szerzett jog szinonimájaként szerepelt, ami szó szerinti jelentésében is arra utalt, hogy csak a járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások álltak alkotmányos védelem alatt. Elismerte ugyan a testület, hogy a vegyes rendszerű társadalombiztosításban nem választható élesen ketté a biztosítási és a szolidaritási elem, a vásárolt jogra azonban csak a biztosítással fedezett szolgáltatások esetében lehetett sikerrel hivatkozni. Az más kérdés, hogy az elemek keveredése miatt nem dönthető el teljes pontossággal, hogy melyik mögött áll ellenszolgáltatás, és melyik mögött nem. Rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy a szerzett jog mint általános kategória és a vásárolt jog szinonimaként való használata akkor változott meg, amikor az Alkotmánybíróság bevezette a tulajdonvédelem szempontjainak alkalmazhatóságát a társadalombiztosítás terén. A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e vagyonevönás fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el. Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszott, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint volt elbírálandó. Azokban az esetekben pedig, amelyekben

<sup>857</sup> Lásd: 239/B/2009. AB határozat, ABH 2010. 2003.

<sup>858</sup> Lásd: 37/2007. (VI. 12.) AB határozat, ABH 2007. 457.; 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991. 34.; 26/1993. (II. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 103/2010. (VI. 10.) AB határozat, ABH 2010. 538.; 51/2007. (IX. 15) AB határozat, ABH 2007. 652.; 26/1993. (II. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.

<sup>859</sup> Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta megismételni a korábbi, 51/2007. (IX. 15) AB határozatában (ABH 2007. 652.) is szereplő idézetet (lásd: SZLADITS 1933, 109.), ami azért is tűnhet aggályosnak, mert az Alkotmánybíróság éppen nem a magánjogi, hanem az alkotmányjogi keretek között kellett, hogy vizsgálódjon. Ahogyan a tulajdonjog elemei sem tekinthetők azonosnak az alkotmányjogi védelem, illetve a polgári jogi védelem megközelítésében, a váromány Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányjogi tartalma sem azonosítható a magánjogi (és főként nem annak 1933-ban megfogalmazott) tartalmával.

a biztosítási elemnek nem volt szerepe, a jobbiztonság alapján kellett megítélni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.

A rokkantsági nyugdíjra való jogot az Alkotmánybíróság nem tekintette alanyi alkotmányos jognak, hanem meghatározott feltételek fennállása esetén az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló ellátásnak tartotta, amely vegyes jellege révén társadalombiztosítási és szociális elemeket egyaránt tartalmazott. Önmagában a szociális biztonsághoz való jog mint az állam kötelezettsége azonban nem jelentette azt, hogy az állam ne szüntethette volna meg bizonyos feltételek – így jelen esetben a megélhetési minimumot biztosító keresőtevékenységből származó jövedelem, vagyis a rászorultság megszűnése – esetén az aktív korúak részére biztosított társadalombiztosítási ellátás igénybevételét.<sup>860</sup> Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett rendelkezés nem keletkeztetett várományt a korábbi szabályozás alapján rokkantsági nyugdíjra jogosultak számára, így a jogosultság feltételei, illetve a rokkantsági nyugdíj megszűnési feltételeinek változása nem sérthetett szerzett jogot sem.<sup>861</sup>

## Korlátozott hatáskör

*A költségvetésről szóló törvény egyértelműen az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése által megjelölt körbe tartozott. Az indítványozók az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 8. § (1)–(2) bekezdésének, valamint 70/E. §-ának sérelmére hivatkoztak, ezek viszont nem tartoztak azon rendelkezések körébe, amelyek az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság korlátozott felülvizsgálati hatáskörét megalapozták.*

A 342/B/2005. AB végzéssel lezárt ügy<sup>862</sup> annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság nem jutott el az érdemi vizsgálatig, a történeti hűség okán említést érdemel. Az indítványozók egyike azt állította, hogy a felkészülési idő hiánya sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jobbiztonság követelményét. A másik indítványozó álláspontja szerint a vitatott szabályozás – mivel a normatíva igénylésére nyitva álló határidő a szociális biztonság érdekében az önkormányzatok számára előírt kötelező feladatok ellátását szolgáló, tervezett fejlesztések megvalósítását lehetetlenítette el – sértette az Alkotmány 70/E. §-ában szabályozott szociális biztonsághoz való jogot, és ezáltal az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdését is.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy 2010. november 20-át követően a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatta felül, ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi

<sup>860</sup> A határozat indokolásában nem kapott szerepet az ellátásra való jogosultság megszűnése és az ellátás folyósításának szüneteltetése közötti különbség értékelése.

<sup>861</sup> 1228/B/2010. AB határozat, ABH 2011. 2252.

<sup>862</sup> A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 30. § (6) bekezdése és 120. § (19) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak az indítványok.

méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozta. Így az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kellett, hogy az indítvány alapján a hatáskörébe tartozott-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata.

A konkrét ügyet illetően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a benne érintett, költségvetésről szóló törvény egyértelműen az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése által megjelölt körbe tartozott. Az indítványozók az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 8. § (1)–(2) bekezdésének, valamint 70/E. §-ának sérelmére hivatkoztak, ezek viszont nem tartoztak azon rendelkezések körébe, amelyek az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság korlátozott felülvizsgálati hatáskörét megalapozták.<sup>863</sup>

Hasonlóképpen a 225/B/2007. AB végzéssel – az érdemi vizsgálat nélkül – lezárult ügyben az Alkotmánybíróság szintén a hatáskörének hiányát állapította meg.<sup>864</sup>

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyben az indítványozók a szociális ellátás rendszerébe újonnan belépő jelzőrendszeres házi segítségnyújtást nyújtó szolgáltatók költségvetési támogatására vonatkozó szabályozás alkotmányosságát vitatták. Az indítványozók az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, a 70/A. § (1) bekezdésének, valamint a 70/E. §-ának sérelmére alapították indítványukat.

Az Alkotmánybíróság itt is rámutatott, hogy az Alkotmány 32/A. §-a alapján a testület felülvizsgálati jogkörét az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelme alapozta meg. A testület úgy ítélte meg, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság követelménye és a 70/E. §-ában szabályozott szociális biztonsághoz való jog megsértésére hivatkozó indítvány alapján az indítványozók által vitatott rendelkezések nem voltak vizsgálhatók.<sup>865</sup>

## Illetmény visszatartása

*Sem a felfüggesztés időtartama alatt esetlegesen alkalmazott részleges illetmény-visszatartás, sem pedig a fegyelmi büntetés kiszabását követően kötelezően érvényesített teljes illetmény-visszatartás nem eredményezte az ártatlanság vélelmének sérelmét, ahogyan nem korlátozták alkotmányellenesen a munkához való jogot, illetve nem álltak alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a szociális biztonsággal.*

<sup>863</sup> 342/B/2005. AB végzés, ABH 2011. 2680.

<sup>864</sup> A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény 3. számú mellékletének 11. ea) és eb) pontjába foglalt rendelkezés tekintetében az indítványt az Alkotmánybíróság visszautasította, a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások 2007. évi irányított területi kiegyenlítési rendszeréről szóló 239/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés d) pontja alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában pedig az eljárást megszüntette.

<sup>865</sup> 225/B/2007. AB végzés, ABH 2011. 2732.



A 932/B/2006. AB határozatban az Alkotmánybíróság az **illetmény-visszatartás** alkotmányosságát vizsgálta.<sup>866</sup> Több indítványozó is sérelmezte, hogy a támadott rendelkezés megfosztotta az állomány tagjait a törvényes úton történő jövedelemszerzés lehetőségétől, a jövedelem-visszatartás időszaka kiszámíthatatlan volt, miközben semmiféle jövedelem-pótló szociális támogatásra sem lehetett számítani. Álláspontjuk szerint – több más alkotmányszakasz mellett – sérült a szociális biztonsághoz való joguk is.

Az Alkotmánybíróság tételesen megvizsgálta, hogy a szolgálati jogviszonyban álló személlyel szemben alkalmazott valamely szankció jogerőre emelkedéséig (az intézkedés végrehajtásáig) alkotmányos volt-e részben vagy egészben visszatartani az illetményt (távolléti díjat). Az illetmény-visszatartás tekintetében az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az tipikusan a fegyelmi felelősségre vonáshoz kapcsolódó ideiglenes intézkedésnek minősült. Az ilyen intézkedés alkalmazásának szükségességét a közszférában foglalkoztatottak sajátos jogviszonya indokolta. Amennyiben az érintett a jogviszonyából fakadó kötelezettségét vétkesen megszegte, vele szemben fegyelmi eljárás lefolytatásának volt helye. A fegyelmi eljárás alá vont személyt pedig az állásából fel lehetett függeszteni, ha a jelenléte az eljárás eredményességét veszélyeztette. A felfüggesztés idejére járt ugyan illetmény, azonban legfeljebb 50%-a a felfüggesztés megszüntetéséig visszatartható volt. Az indítványok részben már ezt is támadták, ugyanakkor meghatározóan a jogviszony megszűnését eredményező, de jogerőre még nem emelkedett fegyelmi büntetés miatti teljes illetmény-visszatartást kifogásolták.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a mindkét vizsgált joganyag a fegyelmi felelősség körében rögzítette a fenytéseket, amelyek közül a két legsúlyosabbnak a szolgálati viszony megszüntetése, valamint a lefokozás minősült, ez utóbbi szintén a szolgálati viszony megszüntetését vonta maga után. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a vizsgálattal érintett törvények tartalmazták a fegyelmi ügyben hozott határozat elleni jogorvoslati rendre vonatkozó előírásokat, amelyek kiterjedtek a panaszjogra, valamint a bírósághoz fordulás jogára, továbbá a jogerő és a végrehajthatóság feltételeire.

Az Alkotmánybíróság utalt az indítványokkal érintett rendelkezések jogszabályi környezetére, valamint az ügyben precedensnek minősülő korábbi határozataira, amelyeket figyelembe vett döntése kialakításakor. Ezt követően arra a megállapításra jutott, hogy az indítványokkal támadott rendelkezések – sem a felfüggesztés időtartama alatt esetlegesen alkalmazott részleges illetmény-visszatartás, sem pedig a fegyelmi büntetés kiszabását követően kötelezően érvényesített teljes illetmény-visszatartás révén – nem eredményezték az ártatlanság vélelmének sérelmét, nem korlátozták alkotmányellenesen a munkához való jogot, illetve nem álltak alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a szociális biztonsággal.<sup>867</sup>

<sup>866</sup> A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (Hjt.) 117. § (1) bekezdésének második mondata, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. XLIII. törvény (Hszt.) 107. § (1) és (2) bekezdése képezte a vizsgálat tárgyát.

<sup>867</sup> 932/B/2006. AB határozat, ABH 2011. 1630.

## Guberálás

*Azt a rendeleti szabályozást, amely pénzbírsággal (és annak meg nem fizetése esetén a személyi szabadságot korlátozó közérdekű munka és elzárás kiszabásával) fenyegette a guberálókat, úgy ítélte meg a testület, hogy súlyosan veszélyeztette az érintett magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók létfenntartását.*

A 176/2011. (XII. 29.) AB határozatban<sup>868</sup> önkormányzati rendeleti szabályozás kapcsán a **guberálás** alkotmányos megítélésével foglalkozott az Alkotmánybíróság.<sup>869</sup> Az indítványozó ombudsman álláspontja szerint az Alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján az állam kötelessége volt az emberi jogok védelme. A guberálás ugyan nem volt alapvető jog, attól nem lehetett eltekinteni, hogy a guberálásra kényszerülő, jellemzően a megélhetési minimumhoz szükséges javakat nélkülöző, nyomorúságos helyzetben lévő ember az összes többi, emberi minőségéhez kapcsolódó jogával sem tudott élni. A rászorultakról való gondoskodás az Alkotmány 17. §-a alapján volt az állam kötelessége. Ennek során a közösséghez tartozók számára az emberhez méltó létehez szükséges minimális feltételeket biztosítani kellett, elsősorban persze a szociális ellátórendszer működtetésével és szociális támogatás nyújtásával, amelyhez civil szociális intézmények is társulhattak.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során a szociális biztonsághoz való jog terén kialakított gyakorlatának továbbfejlesztett változatára építette érvelését.<sup>870</sup> Eszerint a szociális biztonsághoz való jog az ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazta, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához, az emberhez méltó élethez. Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátásra való jogának megvalósulása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert volt köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Ennek a rendszernek a kialakításakor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény volt az emberi élet és méltóság védelme, ezért az állam köteles volt az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról – gondoskodni. Az Alkotmánybíróság állami beavatkozási kötelezettséget fogalmazott meg arra az esetre, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi létminimumot biztosítani, azaz az emberi méltóságnak egy ellátási igényt megalapozó funkciót is tulajdonított.

Az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá, hogy a rendelkezésre álló közös javak és a költségvetés teherbíró képessége behatárolja a szociális szolgáltatás mértékét. Emellett mindig vannak – rendszerint testileg és szellemileg végsőként leépült – rászorulóknak, akik különféle okokból nem veszik igénybe a szociális ellátórendszer szolgáltatásait. Ilyen esetekben a létminimum alatt élők arra kényszerülhetnek, hogy megélhetésükről maguk gondoskodjanak, adott esetben az elhagyott, eldobott tárgyak kiválogatásával, felhasználásával. Az Alkotmánybíróság meglátása szerint a guberálási tevékenység többnyire az életben

<sup>868</sup> 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011. 622.

<sup>869</sup> Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendeletének 14. § (2) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

<sup>870</sup> Lásd: 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.; 37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011. 225.

maradáshoz szükséges javak megszerzésére irányul, mások jogait és a közrendet nem sérti, és a társadalomra való veszélyessége nem volt megállapítható. Ezért azt a rendeleti szabályozást, amely pénzbírsággal (és annak meg nem fizetése esetén a személyi szabadságot korlátozó közérdekű munka és elzárás kiszabásával) fenyegette a guberálókat, úgy ítélte meg a testület, hogy súlyosan veszélyeztette az érintett magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók létfenntartását.<sup>871</sup>

Végző soron azonban nem a szociális biztonsághoz való jog sérelmére alapította az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet, hanem azt állapította meg, hogy önkormányzati rendelet alkotmányos módon nem minősíthette szabálysértésnek „a közterületre kihelyezett gyűjtőedényzetből szemetet önt ki, vesz ki vagy abban guberál” cselekményeket. E cselekmények szabálysértéssé nyilvánításával ugyanis a helyi önkormányzat képviselő-testülete túllépett jogalkotó hatáskörének az Alkotmányban és a hatályos jogszabályokban biztosított keretein. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a szabály közvetett hátrányos megkülönböztetést valósított meg, mert a szemét összegyűjtésére és a guberálásra kényszerülők ugyanis tipikusan a kilátástalan anyagi helyzetben lévő, a társadalom legszegényebb és legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek, akiknek megélhetését végző soron a szeméttárolókból kiszedett dolgok hasznosítása és a kidobott élelem biztosítja. A szemételest meg nem valósító cselekmények, a dolgok szemétből való kivétele és a guberálás szabálysértéssé nyilvánítása a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket stigmatizálja. Ez pedig egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést okoz.

<sup>871</sup> E tekintetben külön utalt az Alkotmánybíróság a 79/2009. (VII. 10.) AB határozatban (ABH 2009. 735.) foglaltakra.

## Lakossági távhőszolgáltatás

*A kötelező támogatási rendszer átalakítása az alaptörvény-ellenességet elérő mértékben nem sértett szerzett jogokat, nem volt ellentétes az Alaptörvénnyel.*

A 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság jelentősen megváltozott jogszabályi környezetben egy alapvetően nem szociális jogra irányuló kérdésben foglalt állást. Az indítványozók alapvetően azt kifogásolták, hogy a jogalkotó a **lakossági távhőszolgáltatás** finanszírozási rendszerét alaptörvény-ellenesen alakította át.<sup>872</sup>

Az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy az indítványozók által jelzett probléma kiindulópontja lényegében az energetikai szerkezetátalakítás volt, amelynek részeként az állam ösztönözni kívánta, hogy a szénerőművek helyett inkább földgázüzemű távfűtő erőművek létesüljenek. Az átalakítás technikai elemeit is részletesen áttekintve az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az árszabályozást érintő változások háttérében az a megfontolás állt, hogy a távhő fajlagosan magas piaci árát a távhőfogyasztók – a jogalkotó megítélése szerint – nem lettek volna képesek hosszú távon megfizetni. Ezért az állam olyan – a szociális szempontrendszert is érvényre juttató – sajátos konstrukciót dolgozott ki, amelyben a távhő magas árát mesterségesen kívánta a fogyasztók számára elviselhető szinten tartani, a piaci árnál alacsonyabb szinten. Az ehhez szükséges bevételt pedig egy, a távhőfogyasztók közösségénél nagyobb csoport tagjai, nevezetesen a villamosáram-fogyasztók között (az áram árába beépítve) osztotta szét (keresztfinanszírozás).

Az Alkotmánybíróság külön hangsúlyozta, hogy a jelentős részben gazdasági-gazdaságossági természetű probléma mellett a kérdés szociális (azaz társadalmi-szolidaritási), valamint energiahatékonysági, legszélesebb értelemben környezetvédelmi aspektusát sem tartotta elhanyagolhatónak. Emiatt úgy ítélte meg, hogy a jelen ügy nem pusztán egy jogtechnikai megoldás alkotmányosságának vizsgálatát jelentette, hanem a vizsgálat során egy komplex jogviszonyhalmazt kell alkotmányossági szempontból értékelnie. A megalapozott döntéshez nem volt elegendő sem a jogviszony valamely részének az összefüggéseiből kiemelt vizsgálata, sem az egyoldalú közjogi vagy magánjogi megközelítés.

Fenntartotta az Alkotmánybíróság, hogy lezárt jogviszonyokba a gazdaságpolitikai okokból való beavatkozás is csak alkotmányos korlátok közé szorítva, kivételes esetben megengedett, és az ilyen kivételes állami beavatkozásnak az alaptörvény-ellenességét

<sup>872</sup> Az indítványok a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 171. § (5f) bekezdése, valamint az időközben hatályba lépett, a távhőszolgáltatónak értékesített távhő árának, valamint a lakossági felhasználónak és a külön kezelt intézménynek nyújtott távhőszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 50/2011. (IX. 30.) NFM rendelet, illetve az ennek módosításáról szóló 66/2011. (XI. 30.) NFM rendelet alkotmányossági vizsgálatára irányultak.

az Alkotmánybíróság szélső esetben megállapíthatja. Azonban ilyen szélső eset a kifejtett szempontok alapján a jelen ügyben nem volt megállapítható. Összességében tehát a jogalkotó alkotmányosan dönthetett úgy, hogy a korábbi támogatási rendszerről egy alapjaiban más szisztémára tér át. A jogalkotó nem a támogatás megszüntetéséről, hanem átalakításáról rendelkezett, a támogatás mértékét pedig az előző rendszerhez képest más szempontok alapján határozták meg. Erre a törvényhozónak – az utólagos hatásvizsgálat alapján – alkotmányos lehetősége volt. A hangsúly tehát nem a kedvezmények megszüntetésére, hanem a rendszer átalakítására, a támogatások – módosított formában való – kifizetésére helyeződött. A törvényhozó szabadságában állt, hogy – kivételesen, a szükséges mértékben – gazdasági-gazdaságossági, energiahatékonysági, szociális, illetve szociálpolitikai szempontokat is figyelembe vegyen a döntése meghozatalakor.

Összefoglalóan megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a kötelező támogatási rendszer átalakítása az alaptörvény-ellenességet elérő mértékben nem sértett szerzett jogokat, nem volt ellentétes az Alaptörvénnyel. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelmének megállapítására irányuló indítványokat ebben a tekintetben elutasította.<sup>873</sup>

## Nyugdíjrendszer reformja

*A sérelmezett törvényekkel összefüggésbe hozható indokolás a jogszabályokban foglalt változások következményeként a pénztártag várható nyugdíjának összegét kifogásolta, ami nem volt alkalmas az alapjogi sérelem alátámasztására.*

A 3245/2012. (IX. 28.) AB végzéssel az Alkotmánybíróság a **nyugdíjrendszer reformjára**<sup>874</sup> irányuló kérelem érdemi vizsgálata nélkül visszautasította az indítványt, mégis érdemesnek tűnik megemlíteni. Az indítványozó szerint ugyanis a nyugdíjrendszer reformjára vonatkozó törvények indokolatlanul, jelentősen változtatták meg a nyugdíjrendszert, és a kapcsolódó eljárási szabályokkal együtt ellentétesek voltak az Alaptörvény I. és II. cikkével. Azt is sérelmezte, hogy a magánnyugdíjpénztár tagjának döntését a jogalkotó befolyásolta azzal, hogy kilátásba helyezte, hogy állami nyugdíjra nem lesz jogosult, a nyugdíjjárulékot pedig előbb az állami rendszerbe irányította, majd a munkáltatót terhelő járulékot adónak minősítette.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések tekintetében az indítvány határidőben érkezett, azonban érdemi elbírálásra nem volt alkalmas, mert nem elégítette ki az Abtv. 51. § (1) bekezdés e) pontjában az indítvánnyal szemben támasztott formai követelményeket. Az indokolás ugyanis csak általánosságban hivatkozott a nyugdíjrendszer változásait tartalmazó jogszabályok összességének, a jogalkotás módjának és céljának alaptörvény-ellenességére, nem tartalmazott érvelést arra vonatkozóan, hogy egyes szabályok miért álltak ellentétben az Alaptörvénnyel. A sérelmezett törvényekkel

<sup>873</sup> 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, ABH 2012. 604.

<sup>874</sup> A Nyugdíjreform és Adósságcökkentő Alapról, a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény, az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 218. §-a és IX. fejezete, valamint a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 48. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányult az alkotmányjogi panasz.

összefüggésbe hozható indokolás – az Alkotmánybíróság megítélése szerint – e jogszabályokban foglalt változások következményeként a pénztárgat várható nyugdíjának összegét kifogásolta, ami nem volt alkalmas az alapjogi sérelem alátámasztására.<sup>875</sup>

## Szociális intézményt fenntartó önkormányzat rendeletalkotási joga

*Az indítványozó szerint, mivel a térítési díjak, a kedvezmények megállapítása hatással van az önkormányzat bevételeire, a költségvetésére, az a törvényi szabályozás, amely szerint egy adott települési önkormányzat olyan rendeletet alkothat, amely más település önkormányzatára nézve annak költségvetését érintő kötelező rendelkezést tartalmaz, sérti az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontját.*

A 3239/2012. (IX. 28.) AB végzéssel szintén érdemi vizsgálat nélkül zárta le az Alkotmánybíróság azt az ügyet, amelyben a **szociális intézményt fenntartó önkormányzatot** megillető rendeletalkotási jogkört kérték vizsgálni.<sup>876</sup> Az indítványozó az Sztv. azon rendelkezését támadta, amely abban az esetben, ha a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény fenntartója önkormányzati társulás vagy többcélú kistérségi társulás, a társulási megállapodásban kijelölt települési önkormányzatot hatalmazta fel arra, hogy az ellátásokról, igénybevételekről, valamint a fizetendő térítési díjakról rendeletet alkosson. Az indítványozó álláspontja szerint ez a rendelkezés sértette a települési önkormányzatoknak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában rögzített alapjogát, amely szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között rendeletet alkothatott. Az indítványozó szerint továbbá ellentétes a 32. cikk (2) bekezdésével, amely kimondta, hogy a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkothatott. Álláspontja szerint a vitatott törvényi rendelkezés a társulásban részt vevő önkormányzatok rendeletalkotási jogának elvonására adott felhatalmazást. Mivel a térítési díjak, a kedvezmények megállapítása hatással van az önkormányzat bevételeire, a költségvetésére, az a törvényi szabályozás, amely szerint egy adott települési önkormányzat olyan rendeletet alkothat, amely más település önkormányzatára nézve annak költségvetését érintő kötelező rendelkezést tartalmaz, sérti az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontját is.

Az Alkotmányjogi panasz befogadásának vizsgálata során az Alkotmánybíróság végső soron azt állapította meg, hogy az indítványozó nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, ezért az alkotmányjogi panaszt visszautasította.<sup>877</sup>

<sup>875</sup> 3245/2012. (IX. 28.) AB végzés, ABH 2012. 1597.

<sup>876</sup> Martfű Város Önkormányzata 2011 júniusában kelt indítványában kérte a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) 92. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítását.

<sup>877</sup> 3239/2012. (IX. 28.) AB végzés, ABH 2012. 1581.

## Ellátások együtt folyósítása

*A perújítási eljárás során a bíróság érdemben nem vizsgálta az özvegyi nyugdíj és a szociális járadék együttes folyósítására vonatkozó követelésnek a megalapozottságát, ezért az alkotmányjogi panaszt vissza kellett utasítani.*

A 3262/2012. (IX. 28.) AB végzésben az Alkotmánybíróság egy a megváltozott munkaképességű dolgozók ellátásaival kapcsolatban előterjesztett alkotmányjogi panaszt utasított vissza.<sup>878</sup> Az indítványozó szerint a sérelmezett rendelkezés ugyanazzal az indokkal volt alkotmányellenes, mint amilyen indokkal az a korábbi szabályozás, amelyet az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősített.<sup>879</sup> Az indítványozó állítása szerint a jelen ügyben kifogásolt szabályozást törvényi felhatalmazás nélkül alkották meg, és ezen kívül sértette az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdését is, mivel kizárta azt, hogy az indítványozó számára özvegyi nyugdíjat folyósítsanak.

Az alkotmányjogi panasz befogadásának vizsgálata során az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a támadott jogszabályi rendelkezést az érintett egyedi ügyében a jogerős (érdemi) bírósági döntés meghozatala során az eljáró bíróság nem alkalmazta. A vizsgált esetben a perújítási eljárásban a jogerős ítélet meghozatala során nem alkalmazták a panaszszal támadott jogszabályi rendelkezést; a társadalombiztosítási határozatok megsemmisítése és a perújított alperes új eljárásra utasítása pedig nem az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazásán alapult. A bíróság ugyanis érdemben nem vizsgálta a perújító felperesnek **az özvegyi nyugdíj és a szociális járadék együttes folyósítására** vonatkozó követelésének a megalapozottságát. Tekintettel arra, hogy a panaszos által kifogásolt jogszabályi rendelkezés alkalmazására a perújítási eljárás során a bíróság részéről nem került sor, az alkotmányjogi panasz nem felelt meg az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt törvényi követelménynek.<sup>880</sup>

## Korhatár előtti nyugdíj

*Az indítványozók értelemszerűen nem lehettek a sérelmezett törvény által szabályozott számos jogviszony mindegyikében érintettek.*

A 3286/2012. (X. 12.) AB végzéssel az Alkotmánybíróság a **korhatár előtti nyugdíjak** tárgyában benyújtott alkotmányjogi panaszokat visszautasította.

Magánszemély indítványozók jogi képviselőjük útján alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő, amelyben a nyugdíj csökkentését lehetővé tevő rendelkezéseknek a jogállami klauzulával, az emberi méltóság sérthetlenségével, a tulajdonhoz való joggal, továbbá

<sup>878</sup> A Fővárosi Munkaügyi Bíróság 4.M.5179/2007/3. számú jogerős ítélete ellen, valamint a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM–PM együttes rendelet 22. §-ának 1998. január 1-jétől 2007. december 31-éig hatályban volt (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányult az alkotmányjogi panasz.

<sup>879</sup> Lásd: 22/2007. (IV. 5.) AB határozat, ABH 2007. 928.

<sup>880</sup> 3262/2012. (IX. 28.) AB végzés, ABH 2012. 1643.

az Alaptörvénynek a szociális biztonságot, ezen belül is az időskori megélhetés biztosítását előíró rendelkezésével való ellentétét állították.<sup>881</sup>

Az alkotmányjogi panasz befogadásának vizsgálata során az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítványozók értelemszerűen nem lehettek a sérelmezett törvény által szabályozott számos jogviszony mindegyikében érintettek. A külön megjelölt rendelkezés pedig kizárólag a volt országgyűlési képviselőkre vonatkozott. Erre a minőségükre viszont az indítványozók még csak nem is utaltak.<sup>882</sup> Emiatt az indítványozók nem feleltek meg az Abtv. 26. § (2) bekezdésében az indítványozókkal szemben támasztott érintettség követelményének.

## Megváltozott munkaképességű személyek ellátása

*Az alkotmányjogi panasz beadványa elkésztett, mivel a jogszabály hatálybalépését követően 180 nap eltelt.*

A 3306/2012. (XI. 12.) AB végzés szintén inkább eljárásjogi érdekességgel szolgál, bár tárgyát tekintve mindenképpen kapcsolódik az Alkotmánybíróság szociális jogi gyakorlatához. Az indítványozó **a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira** vonatkozó szabályozást sérelmezte.<sup>883</sup> Alkotmányjogi panaszja alapjául előadta, hogy baleseti rokkantsági nyugdíjat állapítottak meg részére, rokkantságát folyamatosan fennállónak és véglegesnek minősítették, így arról tájékoztatták, hogy az ellátásra jogosultság fenntartása miatt a későbbiekben az orvosi bizottság előtt nem kell megjelennie. Ezen előzmények után úgy vélte, hogy a rokkantsági nyugdíjra való újabb felülvizsgálat nélküli jogosultságát vonták meg a sérelmezett jogszabályi rendelkezések révén. Az indítványozó ugyanis a megadott határidőig nem kérte a komplex minősítés elvégzését, ezért az ellátást megszüntették számára. Az indítványozó álláspontja szerint a sérelmezett rendelkezések sértették az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogot, valamint az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében foglaltakkal is ellentétesek voltak.

Az alkotmányjogi panasz befogadásának vizsgálatakor az Alkotmánybíróság azt észlelte, hogy a beadvány elkésztett, mivel a jogszabály hatálybalépését követően 180 nap eltelt. A testület hivatkozott ügyrendjére, amelynek értelmében a benyújtására nyitva álló törvényi határidő esetén a beadványnak a határidő utolsó napjáig az irat érkeztetésére jogosult szervhez be kellett érkeznie.<sup>884</sup>

<sup>881</sup> Az indítványozók a korhatár előtti nyugdíjak megszűnéséről, a korhatár előtti öregségi ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény egésze, illetőleg különösen a törvény 4. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a hatálybalépésre visszamenőleges hatályú megállapítását, valamint – *ex nunc* hatályú megsemmisítés esetén – a megsemmisített rendelkezések alkalmazási tilalmának megállapítását kérték.

<sup>882</sup> 3286/2012. (X. 12.) AB végzés, ABH 2012. 1709.

<sup>883</sup> A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.) 30–33. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az indítványozó.

<sup>884</sup> 3306/2012. (XI. 12.) AB végzés, ABH 2012. 1756.



## Hajléktalanság

*Az Alkotmánybíróság szerint egyik jogszabály sem rendelkezett a hajléktalanellátás körébe tartozó ellátások minőségi követelményeiről, így nem volt egyértelmű, hogy mikor nem valósít meg szabálysértést a közterület életvitelszerű lakásra használata.*

A 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság teljes ülése ismét a **hajléktalanság** kérdésével foglalkozott, azonban jelentősen megváltozott jogi környezetben.<sup>885</sup> Az indítványozó ombudsman álláspontja szerint a vitatott jogszabályi rendelkezés, amely szabálysértésnek minősítette a közterületek életvitelszerű lakásra való használatát, az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése mellett sértette az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltósághoz való jogot. Az indítvány rámutatott arra, hogy a közterületen életvitelszerű lakhatás szabálysértéssé nyilvánításának nincs alkotmányosan igazolható, valódi, érdemi és legitim indoka. Valamint a vitatott szabálysértési tényállás a hajléktalanságot mint állapotot, élethelyzetet kriminalizálta, ami szerinte összeegyeztethetetlen az érintett személyek alapvető jogaival, kiemelten az emberi méltósághoz való jogukkal, valamint – figyelemmel a kiszabható elzárás büntetésre – a személyes szabadsághoz való jogukkal is.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során áttekintette az időközben bekövetkezett jogszabályváltozásokat. Az elbíráláskor hatályos joganyag tekintetében leszögezte, hogy a Szabs. tv. 186. §-a a közterület rendeltetésétől eltérő használatának minősítette, és szabálysértéssé nyilvánította a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát. Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotó ezzel egy élethelyzetet, az utcán való élést, azaz magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek. A testület megítélése szerint a hajléktalan személyek számára az, hogy a közterületen élnek, rendkívül súlyos krízishelyzetet jelent, ami különböző kényszerek hatására jött létre, a legkritikább esetben tudatos, átgondolt, szabad választásuk következménye. A hajléktalanok elvesztették otthonukat, és a lakhatásukat nem tudták megoldani, ezért valódi alternatíva hiányában kényszerültek – miután az az egyetlen nyilvános, mindenki használatára nyitva álló terület – a közterületen élni.

Az Alkotmánybíróság igen részletesen kitért arra, hogy az Sztv. a szociális gondoskodás körébe vonta a közterületen élő hajléktalanokról való gondoskodást, rendelkezései tekintetében azokat minősítette hajléktalannak, akik közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben élnek, és olyan szociális ellátási formákat intézményesített, amelyek kifejezetten az ő ellátásukat szolgálják (például utcai szociális munka, nappali melegedő, éjjeli menedékhely). Az Sztv. tehát nem jogellenes magatartásként értékelte azt, hogy hajléktalanok az utcán élnek, hanem az önkormányzatok ellátási felelőssége körébe tartozó feladatként írta elő a közterületen élők szociális segítségét.

Az Alkotmánybíróság ezért arra az álláspontra jutott, hogy nem volt megállapítható az az ok, az a védeni kívánt érdek, amely indokul szolgált arra, hogy az Alaptörvény

<sup>885</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 186. §-a, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. § (4) bekezdése, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontja, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94/B. § (1)–(3) bekezdései, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 54. § (4)–(5) bekezdése szerepelt az alkotmányossági vizsgálatban, bár az ombudsman eredeti indítványa még a régi szabályozás vizsgálatára irányult.

XIX. cikkében szabályozott állami feladtvállalás alapján az Sztv.-ben a szociális ellátás körébe vont élethelyzetet a törvényhozó társadalomra veszélyes, kriminális magatartással nyilvánította.

Az Alkotmánybíróság kiemelten figyelembe vette még a felelősséget kizáró okra vonatkozó szabályozást is, amely értelmében nem állapítható meg a szabálysértés, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalanellátás feltételeit nem biztosítja. Ott tehát, ahol az önkormányzat nem tett eleget az ellátási felelőssége körébe tartozó hajléktalanellátási feladatainak, a közterület életvitelszerű lakhatásra való használata nem volt büntetendő magatartásnak, szabálysértésnek minősíthető. Az Alkotmánybíróság ebből arra következtetett, hogy nem a közrend védelme volt a közterületen élés szabálysértéssé nyilvánításának valódi indoka. A települések belterületeinek közterületein élés büntetendővé nyilvánítása a testület szerint azt jelentette, hogy a törvény a büntetés, a személyes szabadság korlátozásával járó állami kényszer kilátásba helyezésével további kényszerhelyzetet teremtett az amúgy is krízishelyzetben levő hajléktalanok számára, hiszen választaniuk kell, vagy a település külterületén keresnek maguknak lakhatási lehetőséget, vagy igénybe veszik az önkormányzatok által nyújtott hajléktalanellátást. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan legitim, alkotmányos indoknak, amely a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozta volna. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a hajléktalanság szociális probléma, amelyet az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel, és nem büntetéssel kell kezelnie.

Ugyanakkor azt is aggályosnak tartotta az Alkotmánybíróság, hogy nem volt megállapítható, hogy a közterületen élő hajléktalan mikor (milyen ellátások hiánya esetén) mentesült a szabálysértési felelősség alól, hiszen az Sztv. a hajléktalanellátásnak különböző formáit szabályozta. Azt pedig, hogy az alapszolgáltatások és a személyes szolgáltatást nyújtó intézményi ellátás körébe tartozó intézmények milyen szolgáltatásokat voltak kötelesek nyújtani, egy további rendelet határozta meg.<sup>886</sup> A testület szerint azonban egyik jogszabály sem rendelkezett a hajléktalanellátás körébe tartozó ellátások minőségi követelményeiről.

Az Alkotmánybíróság végső soron e hiányosságra és az ellentmondásos szabályozásra tekintettel ezeket olyan súlyos, a normavilágossággal összefüggő problémáknak tekintette, amelyek jogalkalmazói jogértelmezéssel nem voltak feloldhatók, így azt mondta ki, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés nem felel meg a jogállamiság követelményeinek.<sup>887</sup>

<sup>886</sup> A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet.

<sup>887</sup> 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2012. 185. Figyelemre méltó Szívós Mária alkotmánybírónak a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, amely szerint a vizsgált szabálysértési tényállásban büntetni rendelt magatartás pónalizálásának okai a védendő érdekek oldaláról egyértelműen megállapíthatók voltak, csak arra a határozat nem tért ki, pedig éppen az össztársadalmi érdekek szempontjából lett volna fontos a vizsgálatuk.

## Megváltozott munkaképességű személyek ellátásai

*Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Mmtv. a megváltozott munkaképességű személyek számára nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátás biztosítását írta elő. Ez egyfelől pénzbeli (rehabilitációs vagy rokkantsági) ellátást, másfelől rehabilitációs szolgáltatásokat jelentett.*

A 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ombudsmani indítványra – immár érdemben – foglalkozott a **megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival**.<sup>888</sup> A biztos indítványa azt kifogásolta, hogy a rehabilitációs ellátás szüneteltetésével, illetve a rokkantsági ellátás megszüntetésével kapcsolatos rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és a XV. cikk (4) bekezdésével.

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

Az alapjogi biztos szerint az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében foglalt esélyegyenlőségi klauzulát sértette, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés nem tette lehetővé a rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását abban az időszakban, amikor az ellátott keresőtevékenységet végzett, közfoglalkoztatásban vett részt vagy keresőképtelen volt. Szerinte ez a szabály a rendkívül alacsony összegű támogatás mellett a kereset összegétől függetlenül zárta ki a munkavállalás lehetőségét. Az indítvány emellett az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésének sérelmét is állította. Az a szabályozás ugyanis, amelynek alapján meg kellett szüntetni a rokkantsági ellátást, ha az ellátott keresőtevékenységet folytatott, és jövedelme három egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga meghaladta a minimálbér 150 százalékát, alkalmas volt arra, hogy eltántorítsa az érintetteket a munkavégzéstől. A rokkantellátásra jogosult személyek esetében a munkalehetőség korlátozott és eshetőleges, így szociális biztonságuk szempontjából aránytalan kockázatot jelentett számukra az ellátás elvesztése.

<sup>888</sup> Az ombudsman a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.) 7. § (4) bekezdése és 13. § (2) bekezdésének d) pontja megsemmisítését kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során áttekintette a szociális biztonsághoz való jognak a korábban hatályban volt Alkotmány alapján kialakított gyakorlatát.<sup>889</sup> Összefoglalta, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése elismerte a szociális biztonsághoz való jogot és a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot, a (2) bekezdése szerint pedig az állam az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósította meg. Az Alkotmánybíróság ezeket a rendelkezéseket együtt olvasta az Alkotmány 17. §-ával. A szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról volt szó: az Alkotmány nem határozta meg a szociális gondoskodás mértékét és ismérveit, megállapításuk és megvalósításuk a jogalkotó felelőssége és kötelessége volt.

Kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből az állam számára az a kötelesség fakadt, hogy a szociális ellátás biztosítására meg kellett szerveznie és működtetnie kellett a társadalombiztosítás és a szociális támogatás rendszereit. „Az Alkotmánybíróság kizárólag egy egyéni szociális jogosultságot vezetett le az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből és a 70/E. §-ából: a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot, azaz olyan megélhetési minimum állam általi biztosítását, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához.”<sup>890</sup> Ezt azzal egészítette ki, hogy konkrétan meghatározott részjogok – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem voltak levezethetők. Ugyanakkor azt is kimondta, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer kialakításakor és működtetésekor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény volt az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles volt az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról – gondoskodni. A későbbiekben ehhez még hozzátette, hogy az államnak beavatkozási kötelezettsége volt akkor, ha az egyén nem volt képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt élt, vagyis az emberi méltóságnak ellátási igényt megalapozó funkciót is tulajdonított.

Az Alkotmánybíróság úgy foglalta össze az Alkotmányban rögzített szociális biztonsághoz való jog terén kialakított gyakorlatát, hogy eszerint az Alkotmány alapjogi katalógusából a megélhetési minimumon túl nem következtek alanyi szociális jogok, azokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kellett meghatározni. A már elismert jogosultságok csökkentése, illetve megszüntetése terén pedig az alkotmánybírósági gyakorlatban az ellenszolgáltatás fejében szerzett, járulékfizetési kötelezettségen alapuló ellátások – a biztosítási elem miatt – tulajdonvédelemben részesültek.<sup>891</sup> A biztosítási elemet („vásárolt jogi jelleget”) nem tartalmazó szociális ellátások esetében a jogállamiságból következő garanciákat (bizalomvédelem, kellő felkészülési idő) kellett figyelembe venni alkotmányossági mérceként.

<sup>889</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000. 329.; 37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011. 225.; 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011. 622.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 85.; 37/2007. (VI. 12.) AB határozat, ABH 2007. 652.; 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991. 34.

<sup>890</sup> 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012. 229., Indokolás [27]. Vö. 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251., ez utóbbi a rendelkező részben azt mondta ki, hogy „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a *szociális ellátások összessége* által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”.

<sup>891</sup> Vö. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 380.

Ezt követően az Alkotmánybíróság rátért a rokkantsági ellátások körére. Felidézte, hogy korábban már foglalkozott a rokkantsági nyugellátást érintő szabályozás alkotmányossági vizsgálatával,<sup>892</sup> és a rokkantsági nyugellátást részben tulajdonvédelmet igénylő ellátásnak, részben szociális ellátási formának minősítette. A rokkantsági nyugellátásra való jog tehát az Alkotmánybíróság értelmezésében nem minősült alanyi alkotmányos jognak, hanem meghatározott feltételek esetén az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló vegyes társadalombiztosítási és szociális ellátás volt.

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

Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alkotmány és az Alaptörvény jelen ügyben érintett szövegtartalmának összevetését végezte el. Ennek eredményeként lényeges változásnak tekintette, hogy az Alaptörvénynek a szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. A XIX. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és „elősegíti” az időskori megélhetés biztosítását. Jogosultságról két esetben szól az Alaptörvény XIX. cikke. A XIX. cikk (4) bekezdése „állami nyugdíjra való jogosultságot” említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegyisége, árvasága és önhibán

<sup>892</sup> Lásd: 321/B/1996. AB határozat, ABH 1996. 617.; 1129/B/2008. AB határozat, ABH 2009. 2389.; 239/B/2009. AB határozat, ABH 2010. 2003.; 1228/B/2010. AB határozat, ABH 2011. 2252.

kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot.

A konkrét ügyet illetően az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Mmtv. a megváltozott munkaképességű személyek számára nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátás biztosítását írta elő. Ez egyfelől pénzbeli (rehabilitációs vagy rokkantsági) ellátást, másfelől rehabilitációs szolgáltatásokat jelentett. A testület részletesen ismertette az egyes ellátások jogosultsági feltételeit.

Kitért arra is az Alkotmánybíróság, hogy az Mmtv. nemcsak a 2012. január 1-jét követően benyújtott kérelmekre vonatkozott, hanem a már korábban megállapított pénzbeli ellátásokat is érintette, ugyanis 2012 elejétől rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék és a bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka már nem volt megállapítható.

Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a megváltozott munkaképességű személyek alkotmányjogi értelemben a fogyatékkal élők csoportjába sorolhatók, akik társadalmilag sérülékeny helyzetük miatt különös alkotmányos védelmet kapnak. A testület e megállapítás után a fogyatékkal élőket érintő szabályozás korábbi alkotmánybírói gyakorlatának bemutatására tért rá. Az Alkotmánybíróság szerint a korábbi alkotmányszöveg nem tartalmazta a „fogyatékoság” és a „fogyatékkal élők” kifejezést, így a testületnek eddig nem volt módja e fogalom értelmezésére. Jelen ügyben azonban az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy nem lehetett elkerülni annak meghatározását, hogy kik tekinthetők fogyatékkal élőknek, vagyis az Alaptörvény kik számára követel esélykiegyenlítő intézkedéseket. Utalt rá a testület, hogy a különböző jogágak különböző fogyatékoságfogalommal dolgoznak, és be is mutatta ennek főbb elemeit, azonban mivel ezt nem találta „kellően inkluzívna”, az Alaptörvény értelmezésekor azt a fogalom meghatározást vette alapul, amelyet az ENSZ keretében létrejött, a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény alkalmaz. Erre tekintettel állapította meg, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése, amikor fogyatékkal élőket említ, e személyi kör számára követel az esélyegyenlőséget támogató intézkedéseket. Az Alkotmánybíróság szerint ezeknek az intézkedéseknek a meghozatala az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdéséből fakadó állami kötelezettség. A már meglévő intézkedésekkel szemben az Alaptörvénynek ezek a szakaszai – az egyenlőség végső alapját adó egyenlő emberi méltóságra (Alaptörvény I. cikk és II. cikk) tekintettel – azt a tartalmi követelményt állítják, hogy segítsék elő a rászorulóknak mielőbbi, teljes, másokkal (a nem rászoruló személyekkel) egyenlő mértékű társadalmi részvételét.

Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy tekintettel arra, hogy az esélyegyenlőségi céllal bevezetett intézkedésekre senkinek nincs alapvető joga, az ilyen „külön intézkedések” esetében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból következő garanciákat (a jogbiztonságot, a normavilágosságot, az intézkedések változásakor a kellő felkészülési idő követelményét) kell figyelembe venni alkotmányossági mérceként. Erre vonatkozóan lefolytatott vizsgálata eredményeként az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Mmtv. 7. § (4) bekezdése ennek nem felelt meg maradéktalanul, mivel nemhogy nem segítette elő a rászorulóknak munkába állását és mielőbbi, teljes, másokkal (a nem rászoruló személyekkel) egyenlő mértékű társadalmi részvételét, hanem éppen annak ellenében hatott, hiszen bármilyen jogszerű eseti megbízásból vagy alkalmi munkából származó csekély összegű kereset a rehabilitációs ellátás szünetelését eredményezte.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Mmtv. 7. § (4) bekezdését megsemmisítette.

Külön vizsgálta az Alkotmánybíróság a rokkantsági ellátás megszüntetésére vonatkozó szabály alkotmányosságát. Itt is áttekintette a megváltozott jogosultsági feltételeket. Ezt követően pedig felidézte azokat a korábbi határozatait, amelyekben a rokkantsági ellátás melletti keresőtevékenység szabályozását vizsgálta,<sup>893</sup> és úgy ítélte meg, hogy a jelen ügyben kifogásolt jogszabályi rendelkezés a korábban vizsgált szabályokhoz hasonlóan rendelkezett a rokkantsági ellátás megszüntetéséről. Úgy összegezte az Alkotmánybíróság, hogy a rokkantsági ellátás jövedelempótló jellegű ellátás, amely abban az esetben segíti a megváltozott munkaképességű személyt, ha az állapota miatt egyáltalán nem képes arra, hogy keresőtevékenységet folytasson, vagy képes ugyan munkát vállalni, de az abból származó jövedelme a megélhetési minimumot sem biztosítja számára. Az Alkotmánybíróság szerint ezért megállapítható volt, hogy az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontja a rokkantsági ellátásra való jogosultság megszüntetésének a feltételét úgy állapította meg, hogy a rászorultság megszűnéséhez, valamint a megélhetési minimumot biztosító jövedelem meglétéhez kötötte. Az Alkotmánybíróság ezért elutasította az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontjának az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésére tekintettel való megsemmisítésére irányuló indítványt.<sup>894</sup>

## Jogi segítségnyújtás

*A jogi segítségnyújtás intézményét azért hozták létre, hogy a rossz anyagi helyzetben levők is megfelelő jogi képviseletben részesülhessenek (alap)jogaik érvényesítése során.*

A 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **jogi segítségnyújtásra** vonatkozó szabályozást vizsgálta, és bár nem közvetlenül, de érintette a szociális jogok kérdését is.<sup>895</sup> A sérelmezett jogszabályi rendelkezés kizárta a jogi segítségnyújtás igénybevételét alkotmányjogi panasz esetében a rászorulóknak számára, ami az alapvető jogok biztosa szerint ellentétes volt az állam alapjogvédelmi kötelezettségével és a jogorvoslathoz való joggal az alábbiak szerint.

Az alapvető jogok biztosa az alkotmányjogi panasznak – mivel a konkrét normakontroll egyik esete – jogorvoslati funkciót tulajdonított. Habár szerinte az alkotmányjogi panasz igénybevétele önmagában nem minősült alanyi jognak, a jogorvoslathoz való jog részeként volt értelmezhető, és az állam alapjogvédelmi kötelezettségével is összefüggésben állt. A törvény az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának egyik feltételeként kötelező jogi

<sup>893</sup> Lásd: 239/B/2009. AB határozat, ABH 2010. 2003.; 1228/B/2010. AB határozat, ABH 2011. 2252.

<sup>894</sup> 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012. 229. Balsai István alkotmánybíró a 40/2012. (XII. 6.) AB határozathoz fűzött különvéleményében alapvető problémának tartotta, hogy nem történt meg a jogintézmény céljának, rendeltetésének és alapvető sajátosságainak feltárása, így fordulhatott elő, hogy a határozat egységes, homogén csoportnak tekintette a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosultak két nagy csoportját, ezáltal egymáshoz mérve a rehabilitációs ellátást és a rokkantsági ellátást. Kiemelte, hogy természetét illetően a rehabilitációs pénzbeli ellátás táppénz jellegűnek volt tekintendő, s mint ilyen kizárta, hogy mellette keresőtevékenységet végezzenek, a rokkantsági ellátás pedig a már rögzült munkaképtelen állapotra tekintettel a jövedelemcsökkenés kiegészítésére, pótlására irányult.

<sup>895</sup> Az ombudsman a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (Jst.) 3. § (3) bekezdése c) pontjának vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.

képviselést írt elő. Az indítványozó szerint azonban a megfelelő garanciák, ellensúlyok nélkül ennek komoly visszatartó ereje lehetett. Indítványát többek között az Alaptörvény diszkrimináció tilalmáról szóló XV. cikk (2) és (4) bekezdésére alapította. Indokolásul az Alkotmánybíróság korábban kialakított, szerinte továbbra is irányadónak tekinthető gyakorlatára, valamint a testület által korábban alkalmazott tesztekre hivatkozott, utalva arra is, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése szerint nemcsak az jelentett hátrányos megkülönböztetést, ha azonos helyzetben levő jogalanyok között tett a jogalkotó észszerű indok nélkül különbséget, hanem ennek ellenkezője is. Szerinte a jogi segítségnyújtás intézményét azért hozták létre, hogy a rossz anyagi helyzetben levők is megfelelő jogi képviselőben részesülhessenek (alap)jogaik érvényesítése során, aminek fontos állomása lehet az alkotmánybírói eljárás is. A kötelező jogi képviselő előírása az alkotmánybírói eljárás során mindenkire egyaránt vonatkozott. A sérelmezett rendelkezés azonban éppen a rossz szociális helyzetben levőket zárta el az alkotmányjogi panasz igénybevételelől, ami az indítványozó szerint a vagyoni helyzet alapján hátrányos helyzetbe hozta azokat, akik nem tudták viselni az „ügyvédkényszerrel” járó költségeket. Álláspontja szerint semmilyen észszerű indoka nem volt annak, hogy a jogalkotó az alkotmányjogi panaszt kivette a jogi segítségnyújtás köréből; költségvetési okokra vagy az állam teherbíró képességére való hivatkozás pedig semmiképpen nem lett volna elfogadható magyarázatként.

A törvény megalkotásának indoka – ahogy a törvény preambuluma megfogalmazta – az volt, hogy a szociálisan hátrányos helyzetben levők számára létrehozson egy olyan intézményrendszert, amelynek keretében az arra rászorulóknak szakszerű jogi tanácsot és jogi képviselést kaphassanak jogaik érvényesítésére és jogvitáik megoldására. A jogalkotót ebben az esélyegyenlőség alkotmányos elvén alapuló állami célkitűzés vezérelte, azaz törekedni kell mindenféle esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésére: arra, hogy mindazok, akik anyagi, szociális vagy egyéb okokból kifolyólag nem képesek saját jogaik, jogi lehetőségeik felismerésére, nincsenek abban a helyzetben, hogy jogaikat a bírósági vagy hatósági igény állapotába juttassák, intézményes keretek között segítséget, támogatást kapjanak.

A diszkrimináció kérdését vizsgálva az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a jogalkotó megkülönböztetés nélkül mindenkit kizárt az alkotmányjogi panasz készítésekor a jogi segítségnyújtásból. A csoportképző tulajdonságok azonossága („homogenitása”) azonban csak látszólagos volt, hiszen a segítségnyújtás kizárása éppen azok jogorvoslati (alkotmányjogi panaszhoz való) jogát lehetetlenítette el, akik miatt a törvényt megalkották, azaz a szociálisan hátrányos helyzetben levőket.

Az Alkotmánybíróság szerint a támadott jogszabályi rendelkezés azzal vált alaptörvényellenessé, hogy az alkotmányjogi panasz jellege, illetve benyújtásának feltételei a törvény megalkotását követően megváltoztak, azonban a jogalkotó nem módosította ennek megfelelően a jogszabályt. Erre annál is inkább szükség lett volna, mert az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében megfogalmazott kötelezettségnek megfelelően a jogalkotónak az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel kellett volna segítenie.<sup>896</sup> Az Alkotmánybíróság ezért megsemmisítette a támadott rendelkezést, a jogalkotó pedig ezt követően módosította az Abtv.-t, eltörölve a kötelező jogi képviselést az Alkotmánybíróság előtti panasz eljárások során.<sup>897</sup>

<sup>896</sup> 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012. 279.

<sup>897</sup> Lásd: 2013: CXXXI. törvény 13. §-a.



Vákát oldal

## Megváltozott munkaképességű személyek ellátásai

*Számos olyan felvetést tartalmazott a beadvány, amely nem a sérelmezett jogszabályban volt szabályozva, hanem más jogszabályokban.*

A 3027/2013. (II. 12.) AB végzésben az Alkotmánybíróság ismét egy a **megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira** irányuló indítvány tárgyában döntött.<sup>898</sup> Bár a beadványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, az ügy érdekes lehet abból a szempontból, hogy milyen indokokkal fordultak az Alkotmánybírósághoz.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a törvény egésze, illetve annak egyes rendelkezései *pro futuro* megsemmisítése iránt több kérelmező közösen terjesztette elő, a formai és tartalmi okból fennálló alaptörvény-ellenességére tekintettel. Kérelmük „anyagi jogi jogalapijaként” megjelölték az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, II. cikkét, XII. cikkét, XIII. cikk (2) bekezdését, XIX. cikkét, valamint XX. cikkét. Az alkotmányjogi panasz alátámasztásául az indítványozók egyedi körülményeinek, konkrét eseteinek ismertetése is teret kapott.

Az egyik indítványozó egy egyesület volt, amely érintettségét azzal indokolta, hogy minden olyan ügy, amely az említett réteget érintette, logikailag érintette az egyesületet is.

További két indítványozó esete a nyugellátásra jogosító szolgálati idő és a nyugdíjalapot képező jövedelem megszerzése céljából létrejött megállapodás terén beállt változásokhoz kapcsolódott. Ugyanis a megállapodást annak reményében kötötték, hogy hozzátartozójuk (a kedvezményezett) majd rokkantnyugdíjra lesz jogosult, illetve hogy rokkantjáradék helyett rokkantnyugdíjat kaphat.

Egy másik indítványozó leírta, hogy a nyugdíj-előtakarékossági számlán tartott megtakarítása után – rokkantnyugdíjas státusza elvesztése miatt – nem vehette igénybe az addig őt megillető adókedvezményt, és az elhelyezett összeget is csak 65 éves kora után veheti majd fel.

A következő indítványozó előadta, hogy a kiegészítő tevékenységként végzett vállalkozását szüneteltetni kényszerült, mivel már nem minősült nyugdíjasnak, ezért magasabb összegű járulékot kellett volna fizetnie. Ehhez hasonlóan egy másik indítványozó új munkaszerződést kényszerült kötni, alacsonyabb bérért, így ugyanazon munkáért kevesebb bért kapott, és azt is hozzátette, hogy le kellett mondania több könyve és rádiójátéka szerzői jogdíjáról, ami által szerzői jogai, ezen túlmenően a „szabad vállalkozáshoz” fűződő jogai is sérültek.

<sup>898</sup> A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.) egészének, valamint egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét állította a több személy kérelmét is magában foglaló közös beadvány.

Egy további indítványozó, bár előadta, hogy állapota rosszabbodott, azt sérelmezte, hogy felülvizsgálatra kellett mennie, valamint azt is sérelmezte, hogy a rokkantnyugdíjas státuszhoz kapcsolódó kedvezményeit elvesztette.

Végezetül két indítványozó álláspontja szerint jóhiszeműen szerzett jogokat és az emberi méltóságot sértette az – állításuk szerint – visszamenőleges jogalkotás. Bár a komplex vizsgálaton még nem vettek részt, álláspontjuk szerint létbizonytalanságot okozott a táp-pénzalapú ellátás, szerintük nem nyújtott garanciát, és bármikor lehetett csökkenteni, vagy akár el is vonni. Sérelmezték, hogy az új ellátási forma a szolgálati időbe nem számít bele, nyugdíjjogosultságot nem eredményez. Ők is sérelmesnek tartották, hogy minden addigi nyugdíjasoknak járó kedvezményt elveszítettek, és nem minősültek hitelképesnek.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadásának visszautasítását több okra vezette vissza. Egyrészt az egyik indítványozó mint egyesület kívánt élni az alkotmányjogi panasz lehetőségével, azonban nem egyesületi jogosítványait illetően, hanem tagjait érintő kérdésekben, ezért az egyedi érintettség nem volt megállapítható. Így esetében az alkotmányjogi panaszt érintettség hiányában utasította vissza az Alkotmánybíróság. *Res iudicata* címén nem vizsgálta a törvény azon rendelkezéseire vonatkozó kérelmeket, amelyeket korábban már érdemben elbírált.<sup>899</sup>

Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmát illetően úgy ítélte meg, hogy valójában általánosságban, konkrét alkotmányossági probléma megjelölése nélkül sérelmezte a korábbi ellátási forma megváltoztatását, jellegében tehát a beadvány az absztrakt utólagos norma-kontrollnak felelt volna meg. Ezen túlmenően megállapította az Alkotmánybíróság, hogy számos olyan felvetést tartalmazott a beadvány, amely nem a sérelmezett jogszabályban volt szabályozva, hanem más jogszabályokban. Így például a járulékfizetési szabályok a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényben kaptak helyet. Az utazási kedvezmények a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendeletben, hadirokkant esetén a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvényben, illetve a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvényben voltak szabályozva. Hasonlóképpen a kedvezményes belépőjegyek, a nyugdíj-előtakarékossági számlán tartott összeg felvételének lehetősége, illetve a megtakarítás utáni adókedvezmény, valamint a hitelképesség kérdése sem az Mmtv.-ben volt szabályozva. Az Alkotmánybíróság ezért ezek tekintetében azt állapította meg, hogy az alaptörvény-ellenesség vizsgálatára a jelen indítvány alapján nem volt mód.<sup>900</sup>

<sup>899</sup> Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábban érkezett már hasonló tárgyú beadvány, de azokban az ügyekben érdemi vizsgálatot nem folytatott le, ezért a jelen ügy szempontjából *res iudicata* megállapítására nem adtak okot. Lásd: 3093/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3306/2012. (XI. 12.) AB végzés, szemben a 40/2012. (XII. 6.) AB határozattal, amelyben érdemben vizsgálta a testület az Mmtv. 7. § (4) bekezdése, valamint 13. § (2) bekezdésének d) pontja és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, illetve XV. cikk (4) bekezdése összhangját.

<sup>900</sup> 3027/2013. (II. 12.) AB végzés, ABH 2013. 1262.

## Szociális ellátórendszerek finanszírozása

*Annak megállapítása, hogy egy támogató szolgálatnak egy évben hány főt kell ellátnia, nem minősült alkotmányjogi kérdésnek. A konkrét esetben mindegyik szolgáltató több mint 30 főt látott el, ezt azonban adminisztratív hibák miatt nem tudta igazolni. Ezért a szabályozás diszkriminatív, végső soron az emberi méltóságot sértő volta nem merült fel.*

A 3030/2013. (II. 12.) AB végzésben az Alkotmánybíróság visszautasította azt az alkotmányjogi panaszt, amelyet egy érdekvédelmi szervezet terjesztett elő, azonban a döntés a **szociális ellátórendszerek finanszírozása**<sup>901</sup> terén a konkrét ügyön túlmutató megállapítást tartalmazott. Az indítványozó lényegében azt sérelmezte, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés révén, az ahhoz fűzött kitöltési útmutató alapján a nem állami és egyházi fenntartású szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók és intézmények a 2008-as évre igényelt feladatellátási normatív hozzájárulásuk elszámolásakor 30 fő alatti ellátottszám esetén a munkaórákat nem számolhatták el.<sup>902</sup> Ezzel álláspontja szerint sérült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, II. cikke, a XV. cikk (2) bekezdése, valamint a XIX. cikk (1)–(2) bekezdése. A konkrét ügyben az indítványozó a központi költségvetésből jogtalanul igénybe vett támogatás visszafizetése tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte, és annak eredménytelensége után fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az indítványozó az Alaptörvény II. cikkével és XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésében elsősorban a diszkrimináció tilalmára hivatkozott, utalva az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára. Kifejtette, hogy a kifogásolt rendelkezésben előírt 30 fős korlát nem adott teret az egyes támogató szolgálatok esetén az egyéni szempontok figyelembevételére. Az indítványozó hivatkozott még az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogállamiságból eredő jogbiztonság sérelmére is. Az indítványozó előadta, hogy a támogatási feltételek egyoldalúak, „diktátum jellegűek” voltak, a szolgáltatóknak semmilyen mozgásteret nem biztosítottak a támogatási feltételek kialakításában. Azt is sérelmezte, hogy a kifogásolt rendelkezés nem határozta meg, hogy milyen személyi kör volt beszámítható a 30 fős létszámba, hanem csak utalt az Sztv. szerinti szociális rászorultnak minősülő személyekre.<sup>903</sup> Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés utaló szabálya nem biztosította az ellátotti minőség pontos behatárolhatóságát, ezért sértette a normavilágosság követelményét. Az indítványozó végül érdekképviseleti tevékenységére tekintettel az értelmi fogyatékkal élő személyek képviselőjében azt is kifogásolta, hogy a hivatkozott rendelkezés közvetetten sértette az értelmi fogyatékkal élő személyek – Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében

<sup>901</sup> Az indítványozó a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet (Szmr.) 7. számú melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítását és a konkrét ügyben való alkalmazásának kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól.

<sup>902</sup> A „Kitöltési útmutató az adatlap 8. oszlopához” indítványozó által kifogásolt szövegrésze azt mondta ki, hogy „Az igazolt munkaórák száma 0, ha a tárgyévben ellátott, az Szt. 65/C. §-ának (4) bekezdése szerint szociális rászorultnak minősülő személyek száma nem éri el a 30 főt, illetve – ha a normatív állami hozzájárulást nem az egész évre vették igénybe – annak időarányos részét.”

<sup>903</sup> Sztv. 65. § (4) bekezdése.

és XIX. cikk (1)–(2) bekezdésében biztosított – hátrányos megkülönböztetéstől mentes szociális ellátáshoz és biztonsághoz való jogát.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az alkotmányjogi panasz hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányult. Azonban az eljárás jellegére tekintettel az alapul szolgáló bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabályra vonatkozóan megállapította, hogy a támogató szolgáltatás normatív állami hozzájárulásának törvény által előírt feltétele nemcsak a jogerős működési engedély volt, hanem az is, hogy a támogató szolgálat megfeleljen a jogszabályokban foglalt szakmai követelményeknek is.<sup>904</sup> Ezek a követelmények az állami forrásokból való gazdálkodás előre lefektetett, objektív kritériumai voltak, amelyek egyben azt a gazdaságpolitikai célt szolgálták, hogy a hatékonyan működő támogató szolgálatokat finanszírozzák. Az Alkotmánybíróság szerint annak megállapítása, hogy egy támogató szolgálatnak egy évben hány főt kell ellátnia, nem minősült alkotmányjogi kérdésnek. Azt is megállapította a testület, hogy a konkrét esetben mindegyik szolgáltató több mint 30 főt látott el, ezt azonban adminisztratív hibák miatt nem tudta igazolni. Ezért a szabályozás diszkriminatív, végső soron az emberi méltóságot sértő volta nem merült fel. Kitért arra is az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó a kifogásolt rendelkezésnek az Sztv. szerinti szociális rászorultnak minősülő személyekre utaló szabálya kapcsán hivatkozott a jogállamiságból eredő jogbiztonság, és kifejezetten a normavilágosság követelményére. A testület álláspontja szerint azonban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem jog, hanem alkotmányos alapelv, tehát arra nem hivatkozhatott az indítványozó mint valamely, az Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére. Az indítvány ezért nem felel meg az alkotmányjogi panasz eljárás törvényi feltételeinek.

Ezen túlmenően azt is szükségesnek tartotta megjegyezni az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó, mivel érdekképviselői tevékenysége alapján a fogyatékkal élő személyek képviseletében eljárva is kérte a kifogásolt jogszabály vizsgálatát, a fogyatékkal élő személyek jogaival összefüggésben a jelen alkotmányjogi panasz tekintetében nem volt jogosultnak tekinthető.<sup>905</sup>

## Végtörlesztés

*Az állam a körülményeknek az észszerűen előre nem látható, a normális változás kockázatán túlmenő alakulása miatt kényszerült gyors beavatkozásra az adósok érdekében, az országot fenyegető jelentős anyagi és szociális károk elkerülése céljából.*

A 3048/2013. (II. 28.) AB határozat a **végtörlesztésre** vonatkozó szabályozással<sup>906</sup> foglalkozott, és bár alapvetően nem a szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó érdemi vizsgálat során született, mindenképpen arra is kiható megállapításokat tartalmaz. Az indítványozók

<sup>904</sup> E tekintetben a Szoc. tv. 65/C. §-a és az Szm. 7. számú melléklete volt irányadó.

<sup>905</sup> 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, ABH 2013. 1277.

<sup>906</sup> Az indítványozók az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXI. törvény, valamint a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és kihirdetésükre visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték.

által sérelmezett rendelkezések – rögzített árfolyamon, meghatározott előfeltételek teljesülése esetén – lehetővé tették, hogy az adós az eredeti kölcsönszerződésben foglaltakhoz képest úgynevezett végtörlesztéssel rendezze szerződéses kötelezettségeit. Azonban az indítványozók szerint a szabályozás sértette az Alaptörvény B) cikkéből levezethető jogállamiság és jogbiztonság követelményét, a XIII. cikke által védett tulajdonhoz való jogot, valamint a XV. cikkét is.

Az Alkotmánybíróság – lefolytatva az érdemi vizsgálatot – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvényalkotó teljesítette a beavatkozáshoz szükséges alkotmányos feltételeket. Az állam ugyanis a körülményeknek az előre nem látható, és a normális változás kockázatát meghaladó alakulása, az általa csak korlátozottan befolyásolható forintárfolyam gyengülése, valamint ehhez kapcsolódóan a devizahitelek jelentős számának nehéz helyzetbe kerülése miatt kényszerült gyors beavatkozásra. Az ennek keretében hozott intézkedések egyike volt a végtörlesztési törvény, amelyre az adósok érdekében, az országot fenyegető jelentős anyagi és *szociális károk* elkerülése céljából volt szükség.

Hozzátette az Alkotmánybíróság, hogy ugyanerre a körülményre tekintettel nem tartotta megalapozottnak az indítványozók azon érvelését sem, miszerint a közjogi beavatkozás megrendítette volna a bizalmat a szerződések kötőerejében, a *pacta sunt servanda* elvének érvényesülésében, ezáltal pedig sérült volna a jogbiztonság és a szerződési szabadság elve. Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotó az érintett jogszabállyal hangsúlyozottan egy nemzetközi válság következtében Magyarországon előállt jelentős, kivételes és súlyos helyzetre reagált. Mindebből nem lehetett azt a következtetést levonni, hogy egyébként ne tartotta volna tiszteletben a magánjogi viszonyokat.<sup>907</sup>

## Gyógyszerár-támogatás

*A súlyos társbetegségek és bármilyen inkurrens betegség is alapvető hatással van az anyagszerekskontroll minőségére. A rosszabb szociális helyzetű betegek körében pedig bizonyítottan gyakrabban fordul elő ezeknek a súlyosabb vagy előrehaladottabb betegségváltozata.*

A 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **gyógyszerek társadalombiztosítási támogatásba** való befogadásának szempontjaira vonatkozó szabályozást vizsgálta.<sup>908</sup> Bár az Alaptörvény XIX. cikke nem szerepelt az indítványokban, a XX. cikkben szereplő egészséghez való joggal kapcsolatban a jelen ügyben is szerepet kapott. A kifogásolt rendelkezések az úgynevezett analóg inzulin készítményekkel (gyógyszer) való kezelés egy év utáni kiemelt, indikációhoz kötött támogatással való fenntartásának feltételeit tartalmazták. A panaszosok ezzel kapcsolatban azt kifogásolták, hogy a rendelet megjelölt

<sup>907</sup> 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, ABH 2013. 1414.

<sup>908</sup> A törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy támogatás megváltoztatásáról szóló 32/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet 25. § (5) bekezdése, valamint a 2. számú mellékletének EÜ100 2. és EÜ100 3. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak az indítványok.

előírásai ellentétesek voltak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, 18. cikk (3) bekezdésével, VI. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (2) bekezdésével és XX. cikk (1) bekezdésével.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság nagy hangsúlyt fektetett az orvosi szakvéleményekre, amelyek szerint csak az életmód-terápia és a gyógyszeres kezelés együttesen vezethet jó anyagcserekontrollhoz. Amennyiben a beteg a terápia egyik alapvető részét elhanyagolja, nem várható, hogy a kezelési célértéket elérje. Az egészségügyi államtitkár tájékoztatása szerint ugyanakkor bizonyított, hogy a súlyos társbetegségek és bármilyen inkurrens betegség (például fertőzések, gyulladásos megbetegedés, műtét szükségessége, bizonyos gyógyszerek mellékhatásai) is alapvető hatással van az anyagcserekontroll minőségére, és kitért a rosszabb szociális helyzetű betegek körében tapasztalt súlyosabb vagy előrehaladottabb betegségváltozat előfordulásának gyakoriságára, ezzel is alátámasztva, hogy a szénhidrátanyagcsere-célérték elérését számos, a beteg felelősségi körén kívül eső, a betegről független tényező befolyásolja.<sup>909</sup>

## Korhatár előtti nyugdíj átalakítása

*A jogalkotó jogosult volt átalakítani a korhatár előtti nyugdíjakat nem biztosítási alapú szociális ellátássá (szolgálati járandósággá), illetve csökkentette azok összegét. A társadalombiztosítási nyugellátás egységesítése jegyében végrehajtott módosítások során pedig az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek és a korábban szolgálati nyugdíjban részesült, korhatárt még be nem töltött személyek eltérő kezelésének észszerű indoka volt.*

A 23/2013. (IX. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **korhatár előtti nyugdíjak** megszüntetésével foglalkozott.<sup>910</sup> Az indítványozók álláspontja szerint a sérelmezett rendelkezések ellentétesek voltak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, II. cikkével, XIII. cikkével, XV. cikkének (1) és (2) bekezdésével, valamint a XIX. cikkében foglaltakkal. A támadott rendelkezéseket hatálybalépésükre visszamenőlegesen kérték megsemmisíteni, illetve *ex nunc* hatályú megsemmisítés esetére kérték annak megállapítását, hogy a megsemmisített rendelkezések az alkotmányjogi panaszt benyújtók ügyeiben nem alkalmazhatók. Érvelésük szerint alapvető jogukat érintette a támadott szabályozás az Alaptörvény szociális biztonságot garantáló rendelkezésével összefüggésben. A sérelmezett rendelkezés értelmében az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvény 2012. január 1-jét megelőzően hatályos rendelkezései alapján megállapított öregségi nyugdíjban részesülő, az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött személy számára járó öregségi nyugdíjat csökkentett összegben kell meghatározni. Azaz 2012. január 1-jétől a személyi jövedelemadó mértékével kellett az összeget csökkenteni, amelyet ezt követően mint korhatár előtti ellátást

<sup>909</sup> 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2013. 1883. Kiss László alkotmánybírónak a 3132/2013. (VII. 2.) AB határozathoz fűzött különvéleménye szerint éppen erre a szociális szempontra tekintettel kellett volna mulasztást kimondani, mivel a jogi szabályozás általánossága, kivételt, kimentést nem engedő tartalma maga idézte elő az alaptörvény-ellenes helyzetet, és ennek orvoslását a kellő differenciálásra lehetőséget adó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása adta volna.

<sup>910</sup> A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény (Knymt.) volt a vizsgálat tárgya.

folyósítottak. A változásról egyedi határozatot az egyes érintettekre nézve nem hoztak, a törvény közvetlenül hatályosult, mivel továbbfolyósításról rendelkezett.

Ugyanezen tárgykörben az ombudsman is élt indítványozói jogosítványával, és a hozzá érkezett mintegy harminc beadvány alapján alkotmányos aggályainak adott hangot. Beadványában utalt arra, hogy tartalmát tekintve továbbra is nyugdíj jellegű ellátásról lévén szó, csökkentése miatti indítványát a szolidaritási elemből fakadóan a szerzett jogok védelmére alapozta. Hivatkozott arra, hogy a szerzett jogok védelme a jogállamiság legfontosabb részét képező jogbiztonság alapján állt fenn.

Az ügy érdemi vizsgálatát megelőzően az Alkotmánybíróság elemezte a korhatár előtti nyugdíjak csökkentésének, megszüntetésének, illetőleg szociális járadékká átalakításának alkotmányos alapjait, az erre irányuló alkotmányozói szándékot és felhatalmazást. Mindenekelőtt megállapította, hogy a fenntartható gazdasági fejlődés és a fokozatosan romló demográfiai helyzet a szociális biztonság felfogásának és alkotmányos szabályozásának új alaptörvényi megfogalmazását tette szükségessé, és a korábbi Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése által kinyilvánított elbánást (amelyet számosan állampolgári jognak tekintettek, és amelyet az állam a valóságban csak egyre alacsonyabb szinten volt képes nyújtani, aminek még így is jelentős szerepe volt az ország eladósodásában) az Alaptörvény a valós lehetőségekhez igazította. Az alapvetően megváltozott gazdasági körülmények az államháztartás működési elvét illetően szintén új helyzetet és alaptörvényi rendelkezéseket eredményeztek. Az ily módon hangsúlyossá tett kényszerű paradigmaváltás elsősorban az állami kiadások növekedésében meghatározó szerepet játszó nyugdíjrendszerre irányult. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a nyugdíjrendszer 2010-ben megkezdett folyamatos átalakításának egyik vezérlő elve és egyúttal főszabálya az volt, hogy nyugellátás az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyeket illesse meg, hiszen az *ex gratia* jellegű juttatások a megváltozott helyzetben nem vagy csak korlátozottan tarthatók fenn.

Az Alkotmánybíróság felidézte, hogy a folyamatban az első alkotmányozói lépés a korábbi Alkotmánynak az – ekkor már elfogadott – Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében történt kiegészítése volt, amely az Alkotmány 70/E. §-át kiegészítette; rögzítve ezáltal, hogy főszabályként az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Azonban fenntartotta annak lehetőségét, hogy törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Ugyanakkor az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthetővé és szociális ellátássá átalakíthatóvá vált, illetve munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető lett.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során arra a megállapításra jutott, hogy a sérelmezett jogszabály rendelkezései az Alaptörvény végrehajtását szolgálták. A Knymt. alkotmányossági mércéjét az Alaptörvény N) cikkében és XIX. cikkében foglalt alkotmányos szabályok képezték, és ezek a beadványokban megjelölt egyes alaptörvénysértések fennállását eleve kizárták, illetőleg megkérdőjelezték, különösen a B) cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk, valamint „a korábbi Alkotmány hasonló rendelkezéséhez képest tartalmában alapvetően megváltozott XIX. cikk esetében”.<sup>911</sup>

<sup>911</sup> 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [60].



Az Alkotmánybíróság a korengedményes nyugdíjak csökkentése, megszüntetése, illetőleg szociális járadékká alakítása terén ismét hangoztatta, hogy az olyan új alaptörvényi szándékon alapult, amely a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható gazdálkodás elvének tiszteletben tartását az állami szervektől, köztük nevesítetten az Alkotmánybíróságtól is megköveteli. Ennek részeként a korhatár előtti nyugdíjak korábbi rendszere – a kényszerítő gazdasági körülményekre és ebből eredően az Alaptörvénybe foglalt államháztartási céloknak alárendelten – megszűnt, 2012. január 1-je után nyugdíjra főszabályként csak a meghatározott korhatárt elérő személyek válhattak jogosulttá. Ugyanakkor kitért arra is az Alkotmánybíróság, hogy a szociális biztonságot az ilyen jogcímen, illetőleg más rászorulóknak esetében Magyarország a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg [XIX. cikk (2) bekezdése]. Ez utóbbi körbe tartozónak tekintette azokat a törvényi intézkedéseket, amelyek alapján a korábbi korhatár előtti ellátások helyébe legitim módon, alkotmányos, illetőleg alaptörvényi felhatalmazás alapján újak léptek, köztük a Knymt. hivatkozott rendelkezései, illetőleg az általuk megállapított – a korábbi ellátásokhoz képest az adó összegével a nyugdíjkorhatár eléréséig csökkentett vagy változatlan összegben folyósított, de szociális járadékként nyújtott – új típusú juttatások.

A szerzett jogok tekintetében az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a korábbi jogcímen szerzett jogosulti váromány az új juttatás megállapításával nem szűnt meg. Egyrészt magát az új ellátást is a korábbi járulékfizetésre tekintettel állapította meg a törvény, másrészt pedig a váromány az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésekor a törvény előírásai szerint megvalósul.

Az Alkotmánybíróság az újonnan egységesen „korhatár előtti ellátásként” tovább folyósítandó ellátások terén a változtatás indokaként szintén a nyugdíjrendszernek az Alaptörvény XIX. cikkével összhangban történő átalakítását jelölte meg, vagyis hogy főszabály szerint nyugdíj valóban csak az időskorú megélhetést biztosítsa. A testület szerint ezzel egyrészt a jogalkotó egyértelművé tette, hogy ezeket az ellátásokat nem a nyugdíjbiztosítási alapból, hanem a központi költségvetésből folyósítják. Másrészt pedig nem nyugdíjnak, hanem olyan szociális ellátásnak tekintendők, amelyet az állam a XIX. cikkből fakadó intézményvédelmi kötelezettségének eleget téve a szociális biztonságot megteremtve, a társadalom mindenkori teherbíró képességéhez igazodóan nyújt a rászorulóknak.

Az Alaptörvény XIX. cikkét illetően az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a törvényhozó joga meghatározni az időskori megélhetést biztosító nyugdíjra való jogosultság feltételeit, beleértve a nyugdíjkorhatárt is. Ennek során nagyfokú mérlegelési szabadsággal rendelkezik, figyelembe véve a társadalom teherbíró képességét, érvényre juttatva a különféle preferenciáit. Ebből levezetve a testület a nyugdíjkorhatár meghatározását nem alkotmányjogi, hanem alapvetően szakmai-politikai kérdésnek tekintette, beleértve azt is, ha a jogalkotó a korábbi rendszer átalakításával az érintettek nézve terhesebb új feltételeket vezet be. Ahogyan azt is elsődlegesen a törvényhozó mérlegelési körébe tartozó szakmai-politikai kérdésként kezelte az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó egységes vagy szerteágazó rendszert épít ki, illetve hogy az egységesen meghatározott öregségi nyugdíjkorhatár betöltése előtt bizonyos csoportoknak nyújt-e nyugdíjat. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a fokozatosan növekvő öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött személyek számára a jogalkotó nem volt köteles nyugdíjat biztosítani, az csupán egy lehetőség volt.

Összegezve álláspontját a testület arra a megállapításra jutott, hogy a jogalkotó jogosult volt átalakítani a korhatár előtti nyugdíjakat nem biztosítási alapú szociális ellátássá

(szolgálati járandósággá), illetve csökkentette őket. A társadalombiztosítási nyugellátás egységesítése jegyében végrehajtott módosítások során pedig az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek és a korábban szolgálati nyugdíjban részesült, korhatárt még be nem töltött személyek eltérő kezelésének a fent kifejtettek szerint észszerű indoka volt.<sup>912</sup>

## Szerencsejáték

*A pénznyerő automatákra vonatkozó állami monopólium létrehozásához, a játéklehetőségek korlátozásához nyomós közérdek fűződött, amelyet szociális, egészségügyi és gazdasági okok támasztottak alá, igazolva a jogalkotói beavatkozás arányosságát.*

A 26/2013. (X. 4.) AB határozatban távoli, ám igen érdekes megvilágításban merült fel a szociális biztonsághoz való jog az alapvetően a **szerencsejáték** szervezésére vonatkozó szabályozás vizsgálata során.<sup>913</sup> Az indítványozók az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésére, M) cikkére, II. cikkére, VI. cikkének (1) bekezdésére, XIII. cikkének (1)–(2) bekezdésére és XV. cikkének (2) bekezdésére alapított indítványukban lényegében azt kifogásolták, hogy a szerencsejáték-szervezés a továbbiakban csak „állami monopólium” keretében végezhető.

Az indítványozók egyike úgy érvelt, hogy a törvényi tiltással az érintettek – vállalkozók és munkavállalók – ha nem tudnak más munkahelyen elhelyezkedni, a szociális ellátórendszer ügyfeleivé válnak, mivel a szerencsejáték-szervezés mellett a vállalkozás más tevékenységet nem végezhet, így a vállalkozás megszüntetése egyet jelent a munkanélkülivé válással.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során egészen más aspektusból szerepeltette a szociális szempontokat. Rámutatott ugyanis a jogalkotónak a törvényjavaslat indokolásában kinyilvánított azon szándékára, hogy éppen szociális, egészségügyi és gazdasági okokból kívánta radikálisan csökkenteni a társadalom leginkább veszélyeztetett csoportjai, rétegei hozzáférhetőségét a pénznyerő automatákhoz.

A testület végső soron arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szerencsejátékok formái közül a pénznyerő automaták kiemelt, szignifikáns szerepet játszanak a játékszenvedély és az ahhoz vezető játékfüggőség okozásában. A jogalkotó tehát kellően igazolt közérdekből vezette be azt a korlátozást, hogy a pénznyerő automatákat üzemeltetni csak játékkaszinókban lehet, koncessziós szerződés alapján. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy az állami beavatkozás az adott cél érdekében szükséges és arányos volt-e, és azt igazolta-e közérdek. Miután megállapította, hogy a pénznyerő automatákra vonatkozó

<sup>912</sup> 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013. 692. Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye a 23/2013. (IX. 25.) AB határozathoz {Indokolás [143]} – amelyhez csatlakozott Balogh Elemér, Bragyova András, Kiss László és Kovács Péter alkotmánybíró is – a szerzett jogok védelméből kiindulva a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatban (ABH 1995. 188.), valamint a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatban (ABH 1993. 196.) tett megállapításokat a jelen ügyben is mérvadónak tartva kifejtette, hogy a nyugdíjrendszer átalakítása nem lehetett volna pusztán gazdasági-gazdaságpolitikai kérdés, hiszen a már nyugdíjjogosultságot szerzett és ellátásban részesülő személyeket szerzett jogaikban, közvetlenül megélhetésükben érintette.

<sup>913</sup> A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 26. § (3) bekezdésének első mondata és a 40/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak az indítványok.

állami monopólium létrehozásához, a játéklehetőségek korlátozásához nyomós közérdek fűződött, amelyet szociális, egészségügyi és gazdasági okok támasztottak alá, igazoltnak látta a jogalkotói beavatkozás arányosságát. Hozzátette ugyanakkor, hogy ehhez önmagában véve az állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznyerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lett volna, de a testület szerint a monopólium bevezetése jobban segítette a célok hatékony elérését, mint bármilyen más, kevésbe korlátozó intézkedés.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a beavatkozás olyan, közérdeknek alárendelt szignifikáns célokat szolgált, amelyek alkalmasak voltak a pénznyerő automaták működtetésével kapcsolatos üzleti tevékenység objektív korlátozásának igazolására.<sup>914</sup>

## Személyi térítési díj

*Az Alaptörvénnyel összeegyeztethetetlen volt, hogy a bíróság a kötelezett kör esetében nem vizsgálhatta, hogy a tartásra kötelezett hozzátartozó által havi rendszerességgel megfizetett személyitérítésidej-kiegészítés megfizetését követően a tartásra kötelezett megmaradó jövedelme elegendő-e a saját megélhetésének biztosítására.*

Az Alkotmánybíróság a 27/2013. (X. 9.) AB határozatban – hivatalból eljárva – az Alaptörvény II. cikke és XVI. cikke (4) bekezdése alapján, és ezeket a Nemzeti hitvallással összhangban értelmezve, alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a **személyi térítési díjat** úgy kell megállapítani, hogy a megállapított térítési díj a megfizetésére kötelezett személy saját szükséges tartását ne veszélyeztesse.<sup>915</sup> Az alapul szolgáló ügyben a felperes édesanyját önkormányzati fenntartású ápolást, gondozást nyújtó intézményben helyezték el, a személyi térítési díjat jövedelméből nem tudta megfizetni, ezért a felperest mint tartásra képes hozzátartozót – aki maga is rokkantnyugdíjas volt – kötelezték a személyi térítési díj megfizetésére.

Az alkotmánybíróági eljárást kezdeményező bíróság (a Kúria) álláspontja szerint a sérelmezett rendelkezés az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütközően, vagyoni különbségtételre tekintettel volt alkotmányellenes. Az indítványozó bíróság elismerte ugyan, hogy az Sztv. hatálya alá tartozó díjfizetésre kötelezettek csoportja és a személyijövedelemadó-fizetésre kötelezettek köre jól elhatárolható volt egymástól, de nem látta annak indokát, hogy a rászorultságon alapuló állami juttatást – más rászorultak ellátásának biztosításakor – a térítésidej-fizetés alapjául kötelezően számításba kellett venni, holott a rokkantnyugdíj mint bevétel esetében a jogalkotó nem írt elő közteherviselési kötelezettséget. Álláspontja szerint tehát észszerű indok hiányában önkényes az a szabályozás, amely a rászorultsági alapon juttatott állami ellátást díjfizetési kötelezettség tárgyává tette a szociális ellátások rendszerén belül. Ezen túlmenően pedig az Alaptörvény II. cikkében megfogalmazott emberi méltóság védelméhez fűződő alapjogot is sértette az emberi minőség megőrzéséhez elengedhetetlen

<sup>914</sup> 26/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013. 795.

<sup>915</sup> A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 4. § (1) bekezdése a) pontjának aa) alpontja és a 115. § (2) bekezdése, valamint a 114. § (2) bekezdésének c) pontjában foglaltak képezték az alkotmányossági vizsgálat tárgyát.

megélhetési minimum tekintetében. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés értelmében valójában az állam továbbosztotta az állami ellátást, azaz rászorult érdekében, mégis rászorulttól vonta el az emberi minőség fenntartására szolgáló anyagi alapot, ezért alapjogot sértően avatkozott be az emberi méltóság védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság elsőként az emberi méltósághoz való jog állított sérelmét vizsgálta. A vonatkozó szabályozás áttekintését követően rögzítette, hogy a szociális biztonság és ellátás vagyoni értékének vagy jövedelmi összecszerűségének meghatározására és változtatására a jogalkotónak széles körű lehetősége van. Az Sztv.-ben meghatározott szociális ellátási formák igénybevételének lehetőségét azonban nem minősítette alapjognak; azaz az állampolgároknak nincs Alaptörvényben biztosított joguk az életszínvonaluk megőrzésére, ez ugyanis egyebek mellett a nemzetgazdaság teherbíró képességének, a társadalombiztosítás állapotának, az érdekérvényesítést szolgáló intézményeknek és számos egyéb tényezőnek a függvénye. Utalt a testület az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdésére, amely kifejezetten előírta az állam számára a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítési kötelezettségét. Az Alkotmánybíróság szerint önmagában az, hogy az Sztv. támadott rendelkezése – amely utaló szabályozással az Szja. tv. jövedelem fogalmát rendelte alkalmazni az Sztv. jövedelem fogalmának a meghatározásánál – nem sértette az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltóság alapjogát. Az Szja. tv.-ben biztosított adómentességeknek ugyanis csak egy része alapult szociális megfontolásokon, mint például egyes – társadalombiztosítási vagy szociális ellátás keretében az önkormányzat által adott – szociális juttatások. Bizonyos jövedelmek gyakorlati, adminisztratív okokból mentesültek az adózás alól, más jövedelmeket pedig a kettős terhelés elkerülése érdekében mentesített az Szja. tv. az adófizetés kötelezettsége alól. Számos adómentességet gazdasági-társadalmi megfontolások indokoltak, mint például egyes alapítványi kifizetéseket. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a támadott rendelkezés megsemmisítésére nem volt szükség, a lehetséges probléma megoldása az alkotmányos követelmény kimondásával kiküszöbölhető. Az Alkotmánybíróság ezért az indítvány emberi méltóság sérelmére alapított részét elutasította.

Ezt követően kitért a testület a rokонтartás eltérő fajtáira és szabályozásuk főbb elemeit ismertetve megállapította, hogy nem alaptörvény-ellenes, ha az állam, illetőleg az önkormányzat a térítési díjat csak abban az esetben vállalja át, ha azt a rászorultság megalapozza. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel összeegyeztethetetlennek tartotta, hogy a bíróság a kötelezett kör esetében nem vizsgálhatta, hogy a tartásra kötelezett hozzátartozó által havi rendszerességgel megfizetett személyitérítésidej-kiegészítés megfizetését követően a tartásra kötelezett megmaradó jövedelme elegendő-e a saját megélhetésének a biztosítására.<sup>916</sup>

<sup>916</sup> 27/2013. (X. 9.) AB határozat, ABH 2013. 842. Kiss László a 27/2013. (X. 9.) AB határozathoz fűzött különvéleményében osztotta azt az indítványozói álláspontot, miszerint az állam úgy osztotta tovább az állami ellátást, hogy rászorult érdekében ugyan, de másik rászorulttól vonta el az emberi minőség fenntartására szolgáló anyagiakat, és ezzel véleménye szerint – utalva a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat (ABH 1998. 251.) rendelkező részében foglaltakra – megvalósult az emberi méltósághoz való jog sérelme.

## Aktív korúak ellátása

*A szociális intézményrendszer és az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés második mondatában foglalt támogatások kialakítása és szabályozása a jogalkotó feladata, és ennek során – az Alaptörvény keretei között – széles körű mérlegelési jog illeti meg.*

A 3230/2013. (XII. 21.) AB végzésben az Alkotmánybíróság visszautasította azt a bírói kezdeményezést, amely az előtte folyamatban lévő per kapcsán kifogásolta, hogy a törvényalkotó a foglalkoztatást helyettesítő támogatás évenkénti felülvizsgálatánál a szociális hatáskört gyakorló szerv számára törvényi feltételként nem írta elő az önhiba vizsgálatát.<sup>917</sup> Az indítványozó bíró a pénzbeli szociális ellátás tárgyában hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított per tárgyalását felfüggesztette, és bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, mivel álláspontja szerint az Sztv. sérelmezett rendelkezése nem tette lehetővé a szociális hatáskört gyakorló szerv számára azt, hogy **a szociális ellátás** évenkénti felülvizsgálata során az ellátásban részesülő személy önhibáját (hiányát, illetve meglétét) megvizsgálja. Az indítványozó kifejtette, hogy a jogalkotó a foglalkoztatást helyettesítő támogatás jogosultsági feltételeit eleve úgy határozta meg, hogy azok, akik az említett törvényi feltételeknek megfeleltek, olyan személyeknek voltak tekinthetők, akik önhibájukon kívül nem tudtak keresőtevékenységet folytatni. A kezdeményező bíróság szerint ez a szabályozás ugyan összhangban állt az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal, azonban ennek következtében annak a személynek, aki a foglalkoztatást helyettesítő támogatás megállapításához szükséges törvényi feltételekkel rendelkezett, és részére meg is állapították ezt a támogatást, tizenkét hónap elteltével megszüntethették a támogatását, amennyiben önhibáján kívül nem tudott a támadott törvényi rendelkezésben foglalt feltételek közül legalább egyet teljesíteni. Ez tehát azt eredményezte, hogy az, aki számára az önkormányzat a korlátozott mértékben rendelkezésre álló közfoglalkoztatást legalább évi 30 napban nem tudta biztosítani, önhibáján kívül elvesztette a támogatást, ahogyan az is, aki nem talált munkahelyet, és munkaerőpiaci programban vagy képzésben való részvételre sem lett besorolva.

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést tartalma alapján mulasztás megállapítására irányuló indítványnak tekintette, s mint ilyet, érdemi vizsgálat nélkül visszautasította. A testület a vizsgált ügyben a bírói kezdeményezés visszautasítása mellett azonban szükségesnek tartotta beidézni az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdését, és leszögezte, hogy az állam a szociális biztonságot – a XIX. cikk (1) bekezdése szerinti és más rászorulóknak esetében – a szociális intézmények és intézkedések rendszerével teremti meg. Rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy a szociális intézményrendszer és az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése második mondatában foglalt támogatások kialakítása és szabályozása a jogalkotó feladata, és ennek során – az Alaptörvény keretei között – széles körű mérlegelési jog illeti meg. Az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ideértve a támogatásra való jogosultság feltételeit és mértékét is) – az Alaptörvény keretei között – a jogalkotó szabadon alakíthatja. Azt is hangsúlyozta a testület,

<sup>917</sup> A bírói kezdeményezés a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 36. § (2) bekezdés e) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és a folyamatban lévő perben az alkalmazás kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól.

hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le az állam számára egy konkrét támogatási forma részletszabályának a megalkotására vonatkozó kötelezettség. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban egy adott támogatásra vonatkozó szabályozás egészéből kiragadott egyetlen szabályozási elemből vagy állított szabályozási hiányosságból önmagában még nem ítéltető meg az, hogy az állam eleget tett-e az Alaptörvény XIX. cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettségének.<sup>918</sup>

<sup>918</sup> 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, ABH 2013. 2604. Salamon László alkotmánybírónak a 3230/2013. (XII. 21.) AB végzéshez fűzött különvéleménye szerint a bírói kezdeményezés a világos és egyértelmű jogszabályi rendelkezést támadta, amely megdönthetetlen vélelemként önhibának minősítette, ha az érintett a feltételek egyikét sem teljesítette, tehát nem szabályozási hiányt állított, ezért a visszautasítás feltételei szerinte nem álltak fenn. Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében – túl azon, hogy szintén az érdemi vizsgálat mellett foglalt állást – rámutatott arra, hogy a többségi határozat indokolása a bírói kezdeményezés visszautasítása mellett az alkotmányjogi probléma tartalmára vonatkozó megjegyzéseket is tett, kvázi nem hivatalos érdemi vizsgálatot végzett. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak értelmeznie kellett volna, hogy mi a tartalma az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a magyar állampolgárok számára biztosított *önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén törvényben meghatározott támogatásra való jogosultságnak*, és csak ezt követően lehetett volna kellőképpen megalapozott döntést hozni.

Vákát oldal

## Aktív korúak ellátása

*Tekintettel arra, hogy a korábbi ügyben nem került sor az érdemi vizsgálat lefolytatására, res iudicata megállapításának lehetősége fel sem merült, azonban az érvelést a jelen ügyben is felhasználta az Alkotmánybíróság.*

A 3009/2014. (I. 31.) AB végzésben a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultság feltételei tárgyában egy korábbi ügyben<sup>919</sup> érkezett indítvánnyal szó szerint megegyező beadványt utasított vissza az Alkotmánybíróság. Az indítvány alapjául szolgáló közigazgatási ügy lényegében **az aktív korúak ellátására**, ezen belül a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságot érintette. A törvényi szabályozás az ellátásban részesülő személy önhibájának tekintett bizonyos objektív körülményeket is. Tekintettel arra, hogy a korábbi ügyben nem került sor az érdemi vizsgálat lefolytatására, *res iudicata* megállapításának lehetősége fel sem merült, azonban az érvelést a jelen ügyben is felhasználta az Alkotmánybíróság. Ezen belül pedig – bár a tartalma szerint mulasztás megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasította – megismételte az Alaptörvény XIX. cikkére vonatkozó megállapításait.<sup>920</sup>

## Kedvezményes öregségi nyugdíj

*Az ápolási időszak csak akkor számít bele a szolgálati időbe, ha a gyermek vér szerinti vagy örökbefogadott.*

A 3047/2014. (III. 13.) AB végzéssel lezárt ügy az indítványban bemutatott egyedi eset révén tarthat számot figyelemre, bár érdemi vizsgálat az ügyben nem történt. Az indítványozó **a kedvezményes öregségi nyugdíjra** való jogosultság szabályait kifogásolva<sup>921</sup> kérelme alátámasztásául előadta, hogy évtizedek óta halmozottan súlyosan fogyatékos, árva unokahúgát nevelte, amire tekintettel ápolási díjban részesült. Kedvezményes öregségi nyugdíjra szeretett volna jogosultságot szerezni, viszont a támadott rendelkezés értelmében az ápolási időszak csak akkor számít bele a szolgálati időbe, ha a gyermek vér szerinti vagy örökbefogadott. Az ápolat személy örökbefogadására nem került sor, ám a tényleges ápolást végig az indítványozó látta el. Véleménye szerint a jogszabályi hiányosság a kedvezményekből

<sup>919</sup> Lásd: 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, ABH 2013. 2604.

<sup>920</sup> 3009/2014. (I. 31.) AB végzés, ABH 2014. 1203.

<sup>921</sup> Az indítványozó a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 18. § (2b) bekezdésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság állásfoglalását kérte.



kizáró szabály számára igazságtalan helyzetet teremtett, hátrányos megkülönböztetést eredményezett. Az alkotmányjogi panasz befogadásának vizsgálata során az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a beadvány nem felelt meg a formai feltételeknek, így érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.<sup>922</sup>

## Devizahitel-szerződések

*A gazdasági alkotmány más megfogalmazásban olyan gyűjtőfogalom, amelynek elemei között a szociális biztonság nyújtása (XIX. cikk) is szerepel.*

A 8/2014. (III. 20.) AB határozatban az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítvány tárgyában az Alkotmánybíróság a szociális jogokról is említést tett. A kormány két, az Alaptörvény értelmezésére irányuló kérdést tett fel indítványában. Egyrészt az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdéséből közvetlenül levezethető-e valamely tömegesen alkalmazott, a fogyasztók számára egyoldalúan és jelentős hátrányt okozó módon meghatározott szerződési feltétel, illetve az ezt megerősítő bírósági ítélet, valamint az ezek alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége. Másrészt az Alaptörvény II. cikke és a B) cikk (1) bekezdése szempontjából milyen – és az Alkotmányhoz képest mennyiben eltérő – alkotmányossági feltételekkel kerülhet sor fennálló szerződéseknek jogszabály útján való módosítására.

Az Alkotmánybíróság már foglalkozott a feltett kérdés jellemző megjelenési formájaként a devizahitelek problémájával, illetve a vele kapcsolatos állami beavatkozás lehetőségével.<sup>923</sup> Azonban az indítványok jellege, célhoz kötöttsége folytán az Alkotmánybíróság nem foglalkozhatott önmagában a **devizahitel-szerződések** alkotmányosságával, ugyanakkor a devizahiteleket segítő, jogszabályban testet öltő intézkedéseket számos törvény tartalmazta, és az úgynevezett devizahitel-szerződésekre irányuló jogalkotás nemcsak szociális, hanem magánjogi és pénzügyi kérdéseket is érintett.

A testület ezzel összefüggésben kifejtette, hogy az írott alkotmánnyal rendelkező államokban a legmagasabb szintű jogforrás az alkotmány, amely meghatározza és biztosítja azt a jogi és intézményi feltételrendszert, amelynek keretei között minden gazdasági szereplő és az állam működik. Az alkotmányok általában rögzítik a gazdaság működésének legfontosabb, alapvető kereteit, a gazdasági szereplők jogait, az állami beavatkozás határait, az állam kötelezettségeit a gazdasági szereplőket illetően. Hozzátette, hogy a „gazdasági alkotmány” szűkebb értelemben a gazdasági rendnek az alkotmányból eredő szabályait jelenti, és idetartozónak tekintette a testület az egyes alapvető jogok (a munka, a foglalkozás szabad megválasztása, a vállalkozás joga, a tulajdon védelme), a közpénzügyek, valamint az állam szociális szerepvállalása – mint a társadalmi szolidaritás kifejeződésének – Alaptörvényben való megjelenését is. A gazdasági alkotmányt más megfogalmazásban olyan

<sup>922</sup> 3047/2014. (III. 13.) AB végzés, ABH 2014. 1445.

<sup>923</sup> Lásd: 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [35]; 775/B/2009. AB határozat, ABH 2010. 2125.; 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat.

összefoglaló elnevezésként jelölte meg, amelynek elemei között a szociális biztonság nyújtása (XIX. cikk) is szerepel.<sup>924</sup>

## Családi pótlék

*Az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy nem alakította ki az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének és XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően annak a lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással.*

A 14/2014. (V. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **családi pótlék** intézményével foglalkozott.<sup>925</sup> Az alapvető jogok biztosa fordult az Alkotmánybírósághoz, mivel úgy vélte, hogy a családi pótlékre vonatkozó törvényi előírások ellentétesek voltak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye), a XVI. cikk (1) bekezdésével (a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga), valamint a B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elve).

Utalt arra, hogy több beadvány is érkezett az indítványozóhoz élettársi kapcsolatban álló panaszosoktól, akik az általuk közös háztartásban nevelt gyermekek után járó családi pótlék megállapítására vonatkozó szabályozást kifogásolták, amiért a Cst. nem teszi lehetővé a korábbi házastársi vagy élettársi kapcsolatból származó, együtt nevelt gyermekek összeszámítását. Összefoglalva álláspontját, az indítványozó szerint a sérelmezett szabályozás a gyakorlatban azt eredményezte, hogy a valóságos családként funkcionáló életközösségek a családi pótlék mértékének megállapítása szempontjából nem számítottak családnak, mivel nem volt lehetőség a nem közös, de közösen nevelt gyermekek számának összeszámítására, ennek következtében pedig az élettársi kapcsolatban nevelkedő gyermekek összességében kevesebb támogatásra voltak jogosultak.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság felidézte azokat a korábbi határozatait, amelyekben a családi pótlék intézményével foglalkozott,<sup>926</sup> és a jelen ügyben is megerősítette, hogy a családi pótlék intézményét a családtámogatási ellátási formák egyikének tekinti, amelyet az állam hagyományosan a gyermekneveléshez, iskoláztatáshoz kapcsolódó pénzbeli támogatások rendszeréhez kapcsolóan nyújt. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a törvény a célját tekintve a családok szociális biztonságának elősegítésére, a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentése érdekében meghatározta az állam által nyújtandó családtámogatási ellátások rendszerét, formáit, az ellátások jogosultsági feltételeit, valamint az ellátások megállapításával és folyósításával kapcsolatos legfontosabb hatásköri és eljárási szabályokat. A testület ezt követően áttekintette a családi pótlékre vonatkozó szabályozás lényeges elemeit. Leszögezte, hogy a gyermek vállalásával a család mindig többletterhet vállal, amelyet az állam a maga eszközeivel csökkenteni igyekszik, és ez fejeződik ki az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdésében rögzített államcélban is, amely

<sup>924</sup> 8/2014. (III. 20.) AB határozat, ABH 2014. 174.

<sup>925</sup> A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) szerepelt az Alkotmánybíróság előtt.

<sup>926</sup> Lásd: 559/B/2000. AB határozat, ABH 2004. 1458.; 1007/B/2006. AB határozat, ABH 2009. 2019.

szerint Magyarország támogatja a gyermekvállalást. Az Alkotmánybíróság jellegét tekintve megállapította, hogy a családi pótlék szociális juttatásnak minősül, amely az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdésein alapuló állami kötelezettségvállalásból származik. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy – visszautalva egy korábbi végzésére – az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatta. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből nem volt levezethető az államnak egy konkrét támogatási forma konkrét részletszabályának a megalkotására vonatkozó kötelezettsége.<sup>927</sup>

Az Alkotmánybíróság a családi pótlékra való jogosultságot – figyelemmel a célhoz kötöttségére és arra, hogy a gyermekekre tekintettel jár – az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjognak minősítette, amely a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelmi körébe tartozik, ezen belül azonban megőrzi szociális juttatás jellegét, mivel törvényen, és nem közvetlenül az Alaptörvényen alapul. A testület ezért megállapította, hogy a családi pótlék intézményének működtetésével az állam az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdésein, valamint az L cikk (2) bekezdésén és a XV. cikk (5) bekezdésén alapuló kötelezettségvállalásainak tesz eleget. Ebből következően a családi pótlékra mint a családtámogatási ellátórendszer egyik elemére is érvényesnek tekintette azt a megállapítást, hogy részletszabályait az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja, ugyanis egy konkrét támogatási forma változatlan működtetésének kötelezettsége, az erre való alanyi jogosultság az Alaptörvényből nem vezethető le. A jogalkotói beavatkozásnak, illetve a választott jogi megoldás alkotmányosságának megítélése szempontjából csak az Alaptörvényben védett egyéb jogok és elvek jelentenek korlátot.

Ilyen korlátnak minősült a testület szerint az indítványban is megjelölt, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma. Ennek sérelme a jelen ügyben – mivel a családi pótlékra való jogosultság nem alapvető jog – az alapján volt vizsgálható, hogy a szabályozás szempontjából azonos (homogén, egymással összehasonlítható) csoportba tartozó jogalanyok között állt-e fenn a megkülönböztetés, és amennyiben igen, nem minősült-e önkényesnek. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvényből – a XV. cikk (2) bekezdéséből és a XVI. cikk (1) bekezdéséből – levezethető lényeges tartalmi eleme, hogy a szabályozás szempontjából homogén, egymással összehasonlítható csoportba tartozó jogalanyokat (jelen esetben az egy háztartásban nevelt gyermekeket, akiknek a törvény nevelési ellátást, illetve iskoláztatási támogatást biztosít) a támogatások elosztásakor azonosan kezelje. A sérelmezett szabályozás azonban nem tett eleget ennek a kritériumnak, mert indokolatlanul megkülönböztette a közös háztartásban<sup>928</sup> nevelt gyermekeket (akiknek a szülei nem közösek) aszerint, hogy a szülei élettársi kapcsolatban vagy házasságban élnek.<sup>929</sup>

<sup>927</sup> Lásd: 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3], amelyben azonban az Alkotmánybíróság úgy tette ezt a jelen ügyben is idézett megállapítását, hogy érdemi vizsgálat nem támasztotta alá.

<sup>928</sup> A határozat nem tekintette relevánsnak, hogy a jogalkotó nem a közös háztartáshoz kötötte az azonos elbírálást. Pedig ennek okaként az a gyakran előforduló helyzet is szolgálhatott, hogy adott esetben „nem érte meg összeházasodni”, mivel az egyedülálló szülő magasabb ellátásra volt jogosult.

<sup>929</sup> 14/2014. (V. 13.) AB határozat, ABH 2014. 310.

## Nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíja

*Az állított hátrányos megkülönböztetést a törvényalkotó azzal idézte elő, hogy elmulasztotta az átmeneti rendelkezések megalkotását, azonban az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés csak az indítvánnyal támadott jogszabály alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányulhat; bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás megállapítását nem indítványozhatja.*

A 3169/2014. (VI. 3.) AB végzéssel lezárt ügyben az Alkotmánybíróság a **nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjához** szükséges szolgálati idő szabályainak<sup>930</sup> alkotmányossági vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezést visszautasította. Bár érdemi vizsgálat lefolytatására nem került sor, az indítvány tartalma szintén tanulsággal szolgálhat a szociális jogok terén. Az alapul szolgáló ügyben a kérelmezőnek a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjához szükséges jogosultsági időt 35 év 89 napban jelölték meg a hatóságok, amelyből a keresőtevékenységgel járó vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonyban a jogosultsághoz szükséges 32 évvel szemben a felperesnek csak 31 év 81 nap szolgálati időt állapított meg. A határozat indokolása szerint azon időszak, amely alatt rokkantsági nyugdíjban részesült, és mellette munkát végzett, azonban az akkor hatályos szabályok szerint nyugdíjjárulékot nem fizetett, szolgálati időként nem volt elismerhető.<sup>931</sup> A bírói kezdeményezés a sérelmezett jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XV. cikk (1) és (2) bekezdésével, majd a kiegészítés révén a XIX. cikk (4) bekezdésével való ellentétét állította. Az indítványozó bíróság szerint a jogalkotó a fogyatékkal élőket hátrányosan különböztette meg azzal, hogy – egy bizonyos időszakra vonatkozóan – elzárta őket a szolgálati idő megszerzésétől, és bár ezt a későbbiekben módosította, a korábbi időszakra vonatkozó intézkedést elmulasztotta.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés nem felelt meg a törvényi követelménynek, mivel a sérelmezett jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben ugyan megjelölte az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdését, valamint a XV. cikk (4) és (5) bekezdését, ezen túlmenően nem adta indokát annak, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés támadott szövegrésze miért sértette őket. Ugyanakkor az indítványozó bíróság alap- és kiegészítő indítványában egyaránt azt sérelmezte, hogy az állított hátrányos megkülönböztetést a törvényalkotó azzal idézte elő, hogy elmulasztotta az átmeneti rendelkezések megalkotását.

Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmát illetően arra mutatott rá, hogy az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés csak az indítvánnyal támadott jogszabály alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányulhat; bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás megállapítását nem indítványozhatja. Az Alkotmánybíróság a fent kifejtettekre tekintettel a bírói kezdeményezést visszautasította.<sup>932</sup>

<sup>930</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 37. § (1) bekezdését jelölte meg a kezdeményező bíró.

<sup>931</sup> A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) 25. §-a, valamint a Tny. 37. § (1) bekezdése alapján a felperes 2001. november 1-je és 2005. június 30-a közötti munkavégzésének az időtartamát – nyugdíjjárulék-fizetés hiányában – szolgálati időként elismerni nem lehetett.

<sup>932</sup> 3169/2014. (VI. 3.) AB végzés, ABH 2014. 2067.

## Felmondás

*Az állam alapvetően szabadságot élvez abban, hogy milyen módon biztosítja a gyermeket vállaló nők számára a többletvédelmet a munka világában. A gyermeket vállaló nő pedig – várandósság esetén a magzat védelmére tekintettel – szabadon dönthet arról, hogy a többletvédelmet igénybe kívánja-e venni. A védelem igénybevétele ennek megfelelően feltételekhez köthető, ezek azonban nem vezethetnek a munkavállaló alapjogainak szükségtelen és aránytalan korlátozásához.*

A 17/2014. (V. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a munkajogi **felmondás** szabályaival foglalkozott,<sup>933</sup> és ugyan nem a szociális biztonsághoz való jog oldaláról közelítette meg a kérdést, annak szerepe az adott ügy elbírálásában döntő jelentőségű volt. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a sérelmezett rendelkezés a felmondás közlését megelőző tájékoztatási kötelezettséget írt elő a várandósságra, illetve az emberi reprodukciós eljárásban való részvételre tekintettel fennálló felmondási tilalomra hivatkozás feltételeként.

Az Alkotmánybíróság utalt egy korábbi határozatára,<sup>934</sup> amelyben kifejtette, hogy a munkajogi szabályozásban kialakított felmondásvédelmi rendelkezések egy része a korábbi Alkotmány 66. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapjog érvényesülését, valamint a (2)–(3) bekezdésből és a 67. § (1) bekezdéséből fakadó állami intézményvédelmi kötelezettség teljesítését segítette elő. A várandós és kisgyermekes anyák számára a gyermek születése előtti és utáni időre vonatkozóan többletvédelmet biztosított az anyák állapotára és a gyermek megfelelő fejlődésére is kiható azon lehetséges hátrányok ellen, amelyek a munkaviszony felbontása miatti egzisztenciális bizonytalanságból fakadnak. Mivel azonban a támogatás és védelem módját, konkrét érvényesülési körét, formáját nem rögzítette az Alkotmány, a kiemelt támogatás és védelem az anyákat minden olyan területen (például egészségvédelem, szociális biztonság, munkavállalás) megillette, amelyeken a gyermekvállalás miatt az Alkotmány által védendőnek és támogatandónak rendelt állapotok alatti időszakban (a gyermek születése előtt és után) másokhoz képest hátrányos helyzetbe kerülhettek (tipikusan ilyen például a munkaerőpiaci távollét). A fenti rendelkezések tehát – részeként annak a komplex védelemnek, amelyet a korábbi Alkotmány a gyermekjogi és családvédelmi rendelkezései által (15. §, 16. §, 67. §) a gyermekek egészséges fejlődésének biztosítása érdekében írt elő – a nőket a gyermekvállalással összefüggésben érő (és közvetetten a gyermekek megfelelő fejlődésére is kiható), potenciálisan bekövetkező negatív hatások kiküszöbölésére alkalmas jogalkotásra adtak felhatalmazást. Ez azonban nem jelentette azt, hogy az érintett jogalanyoknak alkotmányos alapjoguk lett volna a munkaviszony megszüntetése elleni felmondási védelemre. Ezeket a megállapításokat az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is irányadónak tekintette.

A határozat a nemzetközi jogi környezet ismertetését követően az Alaptörvény vonatkozó cikkeit tekintette át. Megállapította, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz a korábbi Alkotmány 66. § (2) bekezdéséhez hasonló szabályt, amely – az esélyegyenlőség elvét konkretizálva – kifejezetten kötelezővé tenné az anyáknak a gyermek születése előtti

<sup>933</sup> A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 65. § (5) bekezdése volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya.

<sup>934</sup> Lásd: 67/2009. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2009. 617.

és utáni támogatását és védelmét. Azonban változatlanul biztosítja – a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban – a férfiak és nők egyenjogúságát, tartalmazza az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekre való általános felhatalmazást, és a külön intézkedésekkel védendő kör megjelölése során kifejezetten kiemeli a családokat, a gyermekeket és a nőket.

Az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a fenti rendelkezések – az Alaptörvény L) cikk (1) és (2) bekezdésére figyelemmel – megalapozzák az állam gyermeket vállaló nők védelmére vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségét, amely a legkülönbözőbb állami kötelezettségek teljesítésében nyilvánul meg, de amelyek formája, módja, mértéke az alkotmányi rendelkezésekből nem következik. Az Alaptörvény által előírt állami intézményvédelmi kötelezettséget további jogszabályok konkretizálják.

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az állam alapvetően szabadságot élvez abban, hogy milyen módon biztosítja a gyermeket vállaló nők számára a többlétevédelmet a munka világában. A gyermeket vállaló nő pedig – várandósság esetén a magzat védelmére tekintettel – szabadon dönthet arról, hogy a többlétevédelmet igénybe kívánja-e venni. A védelem igénybevétele ennek megfelelően feltételekhez köthető, ezek azonban nem vezethetnek a munkavállaló alapjogainak szükségtelen és aránytalan korlátozásához.<sup>935</sup>

## Személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények finanszírozása

*Mivel az indítványozó bíró a szociális jog sérelmét csak közvetetten – a formai alaptörvényellenességre tekintettel – állította, és az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben megalapozatlannak ítélte, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének sérelme nem merült fel.*

A 3183/2014. (VI. 27.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények finanszírozásával** foglalkozott.<sup>936</sup> Az indítványozó bíró szerint a jogosulatlan hozzájárulás-felhasználás okaként megjelölt elszámolhatatlan gondozási órák nagy száma arra volt visszavezethető, hogy a kifogásolt rendelkezés törvényi felhatalmazás nélkül további feltételhez kötötte a normatív hozzájárulás igénybevételének lehetőségét. Ugyanis a sérelmezett melléklet révén kizárta az állami hozzájárulás igénybevételét abban az esetben, ha a szociális szolgáltató 30 főnél kevesebb fogyatékos személyt látott el a 2007-es évben, illetve új belépőnek minősült. Álláspontja szerint az állami hozzájárulás feltételeinek meghatározása meghaladta az Sztv. szerinti vonatkozó szabályozási keretet. Az indítványozó szerint mivel a kormány túllépett a törvényi felhatalmazáson a kifogásolt rendelkezések megalkotásakor, a rendelkezés sértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, valamint 15. cikk (3) bekezdését. Az indítványozó bíró arra is hivatkozott, hogy a szociális szolgáltatók állami hozzájárulása igénybevételének feltételrendszere érintette a szociális biztonsághoz való jogot, ezért végső fokon az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésébe ütközött.

<sup>935</sup> 17/2014. (V. 30.) AB határozat, ABH 2014. 393.

<sup>936</sup> A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet volt a vizsgálat tárgya.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során a jogalkotói felhatalmazást vizsgálva megállapította, hogy a jogalkotó számára adott felhatalmazás meghatározta a felhatalmazás jogosultját (kormány) és a felhatalmazás tárgyát (a szociális szolgáltató tevékenységet végzők működése engedélyezésének és ellenőrzésének részletes szabályai). Arra is kitért, hogy a felhatalmazás kereteit – tekintettel arra, hogy a támogató szolgáltatást végző szociális szolgáltatók kötött felhasználású, normatív állami támogatás felhasználásával végzik tevékenységüket – a költségvetési törvény jelölte ki. Ennek értelmében a nem állami fenntartók akkor voltak jogosultak 2007. évben állami támogatásra, ha az igénylés alapjául szolgáló ellátotti létszámra, férőhelyszámra, szolgáltatóra, illetve központra vonatkozóan rendelkeztek jogerős működési engedéllyel.<sup>937</sup> Jelezte a testület, hogy az év közben belépő nem állami fenntartók más jogszabályban<sup>938</sup> meghatározott feltételek szerint juthattak normatív hozzájáruláshoz. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kormány az indítványozó által sérelmezett rendelkezés megalkotása során nem lépte túl a felhatalmazás kereteit, mivel a szociális szolgáltató tevékenységet végzők működésének engedélyezése és ellenőrzése nem volt elválasztható az állami normatív támogatás feltételeitől.

Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy mivel az indítványozó bíró a szociális jog sérelmét csak közvetetten – a formai alaptörvény-ellenességre tekintettel – állította, és az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben megalapozatlannak ítélte, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének sérelme nem merült fel.<sup>939</sup>

## Szociális segély

*Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz.*

A 3217/2014. (IX. 22.) AB határozatban a **szociális segély** intézményével foglalkozott az Alkotmánybíróság egy alkotmányjogi panasz nyomán.<sup>940</sup> Az indítványozó a kerületi önkormányzathoz fordult szociális (átmeneti) segélyért, amelyet meg is kapott, azonban csak egyszeri alkalommal, nem pedig az általa igényelt havi rendszerességgel. A panaszos szerint a törvényi szabályozás az önkormányzati rendelettel egyetemben, amely révén három hónapnál gyakrabban nem kérelmezhető átmeneti segély, ellentétes az élethez és emberi méltósághoz való joggal, a diszkriminációtilalommal, valamint a szociális biztonsághoz való joggal. Az indítványozó érdemben a XIX. cikk alapján indítványozta a sérelmezett

<sup>937</sup> Vö. 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, amelyben ugyan az Alkotmánybíróság visszautasította azt az alkotmányjogi panaszt, amelyet egy érdekvédelmi szervezet ugyanezen tárgyban terjesztett elő, azonban azt a megállapítást tette, hogy nem alkotmányossági kérdés az ellátotti létszám meghatározása.

<sup>938</sup> A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások 2007. évi irányított területi kiegyenlítési rendszeréről szóló 239/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet

<sup>939</sup> 3183/2014. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2014. 2157.

<sup>940</sup> A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 45. § (3) bekezdése, másrészt a Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzata Képviselő-testületének a pénzületi és természetben nyújtott szociális ellátások, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások helyi szabályairól szóló 37/2004. (VII. 15.) számú önkormányzati rendelet 18. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult az alkotmányjogi panasz.

jogszabályi rendelkezések megsemmisítését, azzal érvelve, hogy az államnak kötelessége lett volna minden olyan ember számára biztosítani a megélhetést, aki erre rászorult, és aki nem volt képes saját maga biztosítani.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Sztv.-nek az Alaptörvény XIX. cikkébe ütközését állító panaszleletet, amely szerint a törvény azért ütközött az Alaptörvény XIX. cikkébe, mert az állam köteles mindenkinek a létfenntartását biztosítani, ami viszont a szociális segély alkalmankénti adásával nem lehetséges. Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz. Az Alaptörvény XIX. cikke tekintetében hangsúlyozta a testület, hogy az első mondat a „törekszik” kifejezéssel egyértelműen deklarálta, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. A testület szerint az mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve kell meghatározniuk az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, amelyek garantálása állami feladat. Az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy ez a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne. A második mondat azon kitétele pedig, miszerint az állampolgárok még egyes speciális esetekben (konkrétan anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén) is csak „törvényben meghatározott” mértékű támogatásra jogosultak, a testület szerint szintén ezt erősíti meg; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozhatja meg.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Sztv. sérelmezett rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt – az Alaptörvény XIX. cikke vonatkozásában – elutasította, az önkormányzati rendelet vonatkozásában visszautasította.<sup>941</sup>

## Fogyasztói hitelszerződések

*Az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződési kikötések tisztességtelenségével kapcsolatos jogviták közgazdasági és szociális, össz társadalmi szintű problémákat érintettek.*

A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat csak érintőlegesen tartalmazza a szociális jogokat, azonban az alkotmányos összefüggések miatt mindenképp említést érdemel. Az Alkotmánybíróság **a fogyasztói kölcsönszerződésekkel** foglalkozó jogegységi határozat nyomán született törvényi szabályozás vizsgálatára irányult.<sup>942</sup>

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a támadott jogszabály a Kúria 2/2014. Polgári jogegységi határozatát (a továbbiakban: PJE határozat) követően született, amely a deviza-

<sup>941</sup> 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, ABH 2014. 2404.

<sup>942</sup> A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény szerepelt az Alkotmánybíróság előtt.



és forintalapú fogyasztói kölcsönszerződések vonatkozásában – egyebek mellett – azt határozta meg, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét szabályozó szerződési kikötés mikor tekinthető tisztességtelennek.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a jogalkotó a sérelmezett törvény által felállított vélelem megdöntésére egy az „általános” eljárási szabályoktól részben eltérő, „különös” eljárási szabályrendszert alkotott, amelynek célja a peres eljárások gyors lebonyolításának elősegítése, ami önmagában nem sértette a jogbiztonság alaptörvényi követelményét. A speciális eljárási szabályok megalkotásának ugyanis az volt az indoka, hogy ugyanazon szerződéses kikötéseket ugyanazon elvek alapján, a pénzügyi intézmény ügyfeleit illetően *erga omnes* hatályú ítélettel záruló eljárásban vizsgáljon a bíróság. Ennek oka az is volt a testület szerint, hogy az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződési kikötések tisztességtelenségével kapcsolatos jogviták olyan, közgazdasági és szociális, összetársadalmi szintű problémákat érintettek,<sup>943</sup> amelyek több ezer egyedi bírósági eljárás keretében – ahogyan ezt a jogegységi határozatban a Kúria is hangsúlyozta – nem voltak hatékonyan kezelhetők. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint a jogegységi határozat bíróságokra nézve kötelező jellege folytán a folyamatban levő bírósági eljárásokban a szerződési kikötések tisztességtelenségének a megítélése egyértelművé vált, a törvény nem tett mást, mint – a tömeges perindítást elkerülendő – jogszabállyal rendezte az érintett kikötések sorsát.

Az Alkotmánybíróság azonban emellett szükségesnek tartotta nyomatékosan felhívni a jogalkotó figyelmét arra, hogy ha – mint jelen esetben is – összetársadalmi, gazdaság- és pénzügypolitikai, valamint szociális és más társadalmi szempontok indokolták is tesznek rendkívüli megoldásokat, a jogalkotó ilyen eszközökkel csak kivételes esetben, a lehető legszűkebb terjedelemben élhet.<sup>944</sup>

<sup>943</sup> A szociális aspektus megerősítését tartalmazza a 2/2015. (II. 2.) AB határozat is, amely szintén a jogegységi határozat nyomán született törvényi szabályozást vizsgálta, de a jogerő áttörése szempontjából. Szintén említést nyert a „szociális katasztrófahelyzet elhárítása” mint a jogalkotói szándékot alátámasztó körülmény az ugyanezen tárggyal foglalkozó 3057/2015. (III. 31.) AB határozatban is (Indokolás [57]).

<sup>944</sup> 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2014. 964. Érdekes felvetés Kiss László alkotmánybíróknak a 34/2014. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményében szereplő azon okfejtés, miszerint a korábbi Alkotmányhoz képest (amely számos szociális jogi rendelkezést tartalmazott) az Alaptörvény teljes egészében törölte a szociális jogok katalógusát, pusztá államcélokká, illetve normatív erővel nem rendelkező deklarációkká nyilvánította azokat.

## Korhatár előtti öregségi nyugdíj

*A nyugdíj célja az, hogy meghatározott szolgálati időre és a biztosított életkorára tekintettel az érintett ellátását biztosítsa akkor, amikor keresőtevékenység folytatására már nem vagy korlátozottan képes, vagyis rászorul az ellátásra.*

A 3061/2015. (IV. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **korhatár előtti öregségi nyugdíjak** megszüntetésével foglalkozott.<sup>945</sup> A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben a felperes szolgálati nyugdíjban részesült, azonban a sérelmezett rendelkezés nyomán 2012. január 1-jétől szolgálati járandóságként folyósították tovább, majd az ellátás szüneteltetéséről döntöttek, mivel a felperes jövedelme elérte a keretösszeget.<sup>946</sup> Az indítványozó szerint a sérelmezett rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvével, azon belül is a jogbiztonság követelményével, a bizalomvédelemmel, valamint a szerzett jogok védelmével. Az indítványozó kiemelte, hogy a felperes a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretébe tartozó ellátásra (szolgálati nyugdíj) szerzett jogosultságot, amelyet 2012-től szolgálati járandóságként folyósítottak tovább. A támadott szabály a szolgálati nyugdíjból járandósággá alakított és a személyi jövedelemadó mértékével csökkentett ellátáshoz való hozzáférést tovább korlátozta, amennyiben az érintett keresőtevékenységet folytatott, és az általa fizetendő nyugdíjjárulék alapja meghaladta a keretösszeget.

Az érdemi vizsgálat elején az Alkotmánybíróság visszautalt több korábbi határozatára,<sup>947</sup> és a bennük foglaltakat a jelen ügyben is irányadónak tartotta. Ezt követően részletesen áttekintette a vonatkozó joganyagot és időbeli változásait.

A testület ezután rátért a szolgálati járandóság szüneteltetésének kérdésére, mivel azzal korábban nem foglalkozott. Ebben a tekintetben a korhatár előtti nyugellátás átalakításának alaptörvényi felhatalmazását még az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdéséből vezette le, és úgy ítélte meg, hogy a szüneteltetés felfogható ideiglenes „megszüntetésként”, amelyre a törvényhozó tehát alkotmányos szabályban felhatalmazást kapott. Az analógiát továbbvezetve a testület szerint a nyugellátás átalakítása korhatár előtti ellátássá, illetve szolgálati járandósággá nem eredményezte a korábbi jogcímen szerzett jogosulti váromány

<sup>945</sup> A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény (Knymt.) 11. §-ának (1) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

<sup>946</sup> A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 83/B. § (1) bekezdése szerint a keretösszeg a kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizennyolcszorosa.

<sup>947</sup> Lásd: 23/2013. (XI. 25.) AB határozat; 19/B/2007. AB határozat, ABH 2008. 2603.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999. 325; 37/2007. (VI. 12.) AB határozat, ABH 2007. 457.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993. 196.

elenyészését. Az öregségi nyugdíjkorhatár elérésével az érintett személyek korhatár előtti ellátásukat (szolgálati járandóságukat) immáron teljes összegben, csökkentés nélkül öregségi nyugdíjként kapják meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanez volt igaz a szüneteltetésre: a teljes összegű öregségi nyugdíjra vonatkozó váromány a szüneteltetésre tekintet nélkül fennmaradt, az öregségi nyugdíjkorhatár elérésével az érintettek teljes összegű nyugdíjat kaptak, szüneteltetés nélkül.

Másrészről kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a nyugellátások – beleértve az öregségi nyugdíjakat is – egyrészt a biztosítási elv alapján működnek, másrészt azonban ez az elv nem érvényesül tisztán: vegyes rendszerű társadalombiztosítási rendszerben a szolidaritási elem is megjelenik. A nyugdíjrendszert érintő átalakításoknak, különösen pedig a korhatár előtti nyugellátások megszüntetésének az egyik indoka épp az volt, hogy a jövőben a nyugdíjkiadások ne haladják meg a nyugdíjjárulékból származó bevételeket. Márpedig a korhatár előtti nyugellátások járulékfizetéssel csak részben voltak megalapozottak. Viszont azt is kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a szolidaritási elem megjelent magában az Alaptörvényben is, mégpedig a XIX. cikk (4) bekezdésében. A szolidaritási és a biztosítási elem keveredése folytán nem dönthető el teljes pontossággal, hogy mely ellátás mögött áll ellenszolgáltatás, és melyik mögött nem. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az, hogy a nyugdíj célja az, hogy meghatározott szolgálati időre és a biztosított életkorára tekintettel az érintett ellátását biztosítsa akkor, amikor keresőtevékenység folytatására már nem vagy korlátozottan képes, vagyis rászorul az ellátásra. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy nemcsak a korhatár előtti nyugdíjakra, de a szolgálati nyugdíjra is igaz, hogy a nyugdíjrendszernek az Alaptörvény XIX. cikkével összhangban történő átalakításának a célja az volt, hogy a nyugdíj valóban csak az időskorúak megélhetését biztosítsa. Bár a korábbi törvényi vélelem szerint a hivatásos állomány tagjai esetében az időskorból fakadó rászorultság hamarabb bekövetkezett a fegyveres szolgálattal járó különleges fizikai és lelki terhelés miatt, ezt az új rendszer már nem tette magáévá. Figyelemmel az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésére is, amely – a jogalkotónak meghagyott széles mozgástér mellett – egységes állami nyugdíjrendszer fenntartását irányozta elő, a törvényhozó egységes öregségi nyugdíjkorhatárt határozott meg, a katonákra és a hivatásos állomány tagjaira is kiterjedően. Egyúttal a korábbi szolgálati nyugdíjakat az – egyébként fokozatosan emelkedő – öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött személyeknél szociális ellátássá alakította. A szolgálati járandóságot az állam – miként a többi korhatár előtti ellátást is – az Alaptörvény XIX. cikkéből fakadó intézményvédelmi kötelezettségének eleget téve biztosította a rászorulóknak. Az Alkotmánybíróság korábbi megállapítását fenntartva úgy érvelt, hogy a szolgálati nyugdíjak szüneteltetése nem áll ellentétben a szerzett jogok védelmével, mivel a katonákat és a hivatásos állomány tagjait megillette ugyan a nyugdíj, de rászorultság hiányában átmenetileg nem folyósították. Ugyanezen érv még inkább igaz a testület szerint a szociális ellátásnak minősülő szolgálati járandóság vonatkozásában. Amennyiben a szolgálati járandóságban részesülő személy képes más módon megélhetéséről gondoskodni, vagyis egyéb jövedelemmel is rendelkezik, akkor az államnak nem kell gondoskodnia róla, hiszen nem rászoruló.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fentiek miatt a szolgálati nyugdíj szolgálati járandósággá való alakítása, összegének csökkentése és a szüneteltetési szabály együttes hatásában sem ellentétes a B) cikk (1) bekezdésével. Hozzátette: nem vitatott, hogy a nyugdíjrendszer – amely hosszú időszakon keresztül átívelő viszonyokra épül

(mind a járulékfizetés, mind a nyugellátás folyósítása tekintetében) – nem maradhat változatlan, a rá vonatkozó szabályok a társadalmi (demográfiai) és gazdasági (költségvetési) körülmények alakulását követve folyamatosan módosulnak. E változásnak a kereteit az alkotmányos szabályok – egyebek mellett a jogbiztonság, a szerzett jogok védelme – jelölik ki. A kiszámíthatóság és az előreláthatóság ilyen hosszú távú viszonyoknál mindenképpen relatív, az összes körülmény alapos mérlegelését igényli. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a bizalomvédelem a nyugdíjra vonatkozó váromány fennmaradásában továbbra is érvényesül.<sup>948</sup>

## Nyugdíj-kiegészítés

*A jogalkotó az esélyek egyenlőségét az érintett személyek életkorára és szociális helyzetére figyelemmel kívánta elősegíteni, mivel észlelte, hogy anyagilag különösen méltánytalan, megnehezült körülmények között élnek. Az, hogy milyen szempontok szerint határozta meg a juttatásra jogosultak körét, nem minősült alkotmányossági kérdésnek.*

A 3073/2015. (IV. 23.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az **egyes tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásra** vonatkozó szabályozást vizsgálta, bírói kezdeményezés nyomán.<sup>949</sup>

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábban már foglalkozott a sérelmezett jogszabály vizsgálatával,<sup>950</sup> és korábban tett megállapításait a jelen ügyben is fenntartotta. Eszerint a jelen ügyben is sérelmezett jogszabályban szabályozott juttatás nem minősült kárpótlásnak, hanem *ex gratia*, szociális jellegű juttatásnak. A sérelmezett jogszabály sem preambulumban, sem céljának meghatározásakor nem utalt arra, hogy a jogalkotó újabb kárpótlást kívánt volna nyújtani. A rendelet megalkotásának oka az volt, hogy a jogalkotó észlelte: az emberek egy különösen sokat szenvedett csoportja anyagilag méltatlan körülmények között él (nyugellátása általában rendkívül alacsony volt, aminek egyik oka maga az elszenvedett sérelem volt, amely a szenvedéseken – és ezek egészségügyi kihatásain – túl a hivatásában, életpályáján is visszavetette az érintett személyt, másik oka a magas életkor stb.), és megnehezült életkörülményeiken kívánt a juttatással javítani. Tehát nem a sérelemért nyújtott kárpótlást, hanem olyan juttatást adott, amelynek célja az volt, hogy az érintettek életkörülményein javítson a jogalkotó. Ugyanakkor ismételten megerősítette az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illette meg a tekintetben, hogy biztosít-e egyáltalán valamilyen *ex gratia* juttatást, és ha igen, az érintettek mely csoportjának, milyen mértékben és milyen formában. Az Alkotmánybíróság arra is kitért, hogy mivel jelen esetben a kormány nem jogszabályi felhatalmazás alapján, hanem

<sup>948</sup> 3061/2015. (IV. 10.) AB határozat. A jelen ügy folytatását – mivel részítélet alkotmányosságának kérdésében döntött az Alkotmánybíróság – a 3112/2016. (VI. 3.) AB határozatban bírálta el a testület.

<sup>949</sup> Az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés a) pontjának „az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról rendelkező 1989. évi XXXVI. törvény vagy az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések orvoslásáról rendelkező 1990. évi XXVI. törvény alapján” szövegrészének alaptörvény-ellenessége megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányult a bírói kezdeményezés.

<sup>950</sup> Lásd: 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003. 130.; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003. 153.

saját hatáskörében, és nem kárpótlást, hanem egyfajta szociális jellegű juttatást nyújtott, sem a korábbi kárpótlási törvények, sem saját korábbi döntései nem kötötték a személyi kör meghatározását illetően. A testület hangsúlyozta, hogy a jogalkotó bevezethetett újabb kritériumokat, megfelelő, észszerű, nem önkényes indokok alapján különbséget tehetett, akár kiválaszthatott a juttatásban részesülő bizonyos csoportokat. Ugyanígy bevezethetett más kizáró okokat is, mint a korábbi jogszabályok. Azonban az Alkotmánybíróság figyelmeztetett, hogy a csoportképzés nem lehet diszkriminatív, nem lehet önkényes, a megkülönböztetésnek – és így egyes érintetti csoportok kihagyásának – észszerű indokai kell, hogy legyenek. Az Alkotmánybíróság azt is megerősítette korábbi határozatából, hogy a szociális jellegű, *ex gratia* juttatásra senkinek sem volt Alkotmányból fakadó alanyi joga. Így tehát ha az általánosan meghatározott jogosulti csoport adott szempontok szerinti meghatározásának észszerű indokai voltak, a szabályozás nem volt diszkriminatív, ahogyan az sem volt alkotmányellenes, hogy az emberek egyik csoportja részesült a juttatásban, egy másik, körülményeiben az előzőekhez nagyon hasonló csoport pedig nem.

A sérelmezett jogszabályi rendelkezés összességében rögzítette a személyi hatálylyal kapcsolatos alapvető rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság e tekintetben „megállapította, hogy a tárgybeli juttatás az előnyben részesített és az előnyben nem részesített személyeknek egyaránt előnyt jelenthet, ezért csoportjaikat homogénnek kell tekinteni”. Az Alkotmánybíróság ezért úgy tekintette, hogy a juttatás az arra jogosultakat érintő pozitív diszkriminációt valósított meg, ez esetben a megkülönböztetés alkotmányosságának igazolásához – mind a pozitív diszkriminációból, mind az *ex gratia* juttatás sajátosságaiból fakadó követelmények alapján – azt kellett az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia, hogy a jogosult személyek kijelölésének volt-e kellő súlyú alkotmányos indoka, nem minősült-e önkényesnek.

Ez alapján úgy ítélte meg, hogy a személyi kör meghatározásában a konkrét juttatás vonatkozásában az érintett személyek által elszenvedett sérelem következtében kialakult hátrányos szociális helyzet olyan speciális jellemző volt, amely az érintetteket kiemelhetővé tette az összes sérelmet szenvedett személy köréből. A jelen esetben ilyen módon megvalósuló pozitív diszkriminációnak a testület szerint legitim célja volt. A jogalkotó az esélyek egyenlőségét az érintett személyek életkorára és szociális helyzetére figyelemmel kívánta elősegíteni, mivel észlelte, hogy anyagilag különösen méltánytalan, megnehezült körülmények között élnek. Az Alkotmánybíróság szerint az, hogy a kormány milyen szempontok szerint határozta meg a juttatásra jogosultak körét, nem minősült alkotmányossági kérdésnek, így e szempontok helyességének a megítélésére nem volt jogosult. Vizsgálata arra irányulhatott, hogy a jogosultak kiválasztására, a szempontrendszer alkalmazására az Alaptörvény követelményeivel összhangban került-e sor.<sup>951</sup>

<sup>951</sup> 3073/2015. (IV. 23.) AB határozat.

## Termőföld

*A földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jószág volta, nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg.*

A 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **termőföldre** vonatkozó szerződésekkel kapcsolatos előírásokat vizsgálva csak távoli szempontként ugyan, de megemlítette a szociális jogok szerepét is.<sup>952</sup> A támadott rendelkezések szerint egyrészt a mezőgazdasági igazgatási szerv a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés jóváhagyását a helyi földbizottság állásfoglalásának hiányában (is) köteles volt megtagadni, másrészt a támadott jogszabályi rendelkezések a helyi földbizottság állásfoglalása hirdetményi közlésének időtartamára, az állásfoglalás ellen a települési önkormányzat képviselő-testületénél előterjeszhető kifogás határidejére tartalmaztak viszonylag rövid határidőket.

Az érdemi határozat indokolásakor az Alkotmánybíróság – visszautalva egy korábbi határozatára<sup>953</sup> – szükségesnek tartotta kiemelni, hogy a sérelmezett törvény a földbizottságot a termőföld védelme, fenntartása, megőrzése céljából hozta létre, ami történeti alkotmányunk vívmányait is visszatükrözte. Az Alkotmánybíróság az előző Alkotmány alapján is mindig figyelembe vette, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jószág volta, nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon *különös szociális kötöttségét* testesítik meg; ezek a körülmények pedig indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését vagy a tulajdonjogszerzés korlátozását.<sup>954</sup>

## Állami földvagyon

*A meghatározott földbirtok-politikai irányelvek lényegi eleme a termőföldek hasznosítása, ezen belül – többek között – a szociális földprogram és a közfoglalkoztatási program támogatása.*

A 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban hasonló összefüggésben szerepelt a szociális szempont az **állami földvagyonnal** kapcsolatos szabályozás előzetes normakontrollja során.<sup>955</sup> Az Alkotmánybíróság ugyanis az érdemi vizsgálat során kitért arra, hogy a szociális szempontok adott esetben a jogalkotó szándékának alátámasztásául szolgálhatnak. Utalt a testület arra is, hogy a „zöld gazdaság + fenntartható fejlődés + szegénység felszámolása” célok közötti egyensúlykeresés szükségessége és nehézsége a joga belül is adott: a tulajdon, a vállalkozás, a tőkeáramlás és a kereskedés szabadságát egyfelől, valamint

<sup>952</sup> A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényben a földbizottságok számára biztosított jogosultságok vizsgálatára irányult a bírói kezdeményezés.

<sup>953</sup> Lásd: 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 197.

<sup>954</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat.

<sup>955</sup> Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényt vizsgálta.

a szociális biztonság és a nagy társadalmi szolidaritási intézmények fenntartását másfelől. Ezt éppúgy nemzetközi emberi jogi dokumentumok és nemzeti alkotmányok garantálják (vagy legalább ígérik), mint az egészséges környezet védelmét és a természeti erőforrások megőrzését. Ugyanakkor azt is szükségesnek tartotta megjegyezni az Alkotmánybíróság, hogy a gazdasági, a szociális és a környezetvédelmi érdekharcokat (egyeztetést, konszenzuseresést) a jogon belül is meg kell vívni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezzel összhangban állt az, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztleteket a meghatározott földbirtok-politikai irányelvek szerint kell hasznosítani. E földbirtok-politikai irányelvek lényegi eleme a termőföldek hasznosítása, ezen belül – többek között – a *szociális föld-program* és a közfoglalkoztatási program támogatása is szerepet kapott.<sup>956</sup>

## Nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíja I.

*A kedvezmény célja a nők életkorától független, kedvezményes öregségi teljes nyugdíjazása során a kettős, családi és munkahelyi szerepvállaláson belül az anyai szerepvállalás külön elismerése.*

A 3127/2015. (VII. 9.) AB határozatban a **nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjának** feltételeit vizsgálta az Alkotmánybíróság.<sup>957</sup> A panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozónak nem ismerték el a jogosultsághoz szükséges negyven év jogosultsági időn belül a keresetvékenységgel járó vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonyban szerzett szolgálati időnek a férje ápolásával töltött időszakot. Az ápolási díj folyósításának időtartamával szerzett szolgálati idejét ugyanis a sérelmezett jogszabályi rendelkezés értelmében nem lehetett a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjára jogosító időként figyelembe venni. Az indítványozó szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezés sértette az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (2) és (5) bekezdését, továbbá a XIX. cikk (1)–(4) bekezdéseit. Az indítványozó állítása szerint a beteg férjet ápoló, ápolási díjban részesülő nő egy tekintet alá esik a beteg gyermeket gondozó, ápolási díjban részesülő nővel, éppen ezért diszkriminatív a Tny. támadott szakasza, mert a nők között azon az alapon, hogy beteg gyermeket vagy beteg férjet ápolnak, nem lehetett volna különbséget tenni. Az indítványozó szerint ezen túlmenően a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is jogosult a kedvezményes nyugdíjra.

A panaszos hivatkozott az Alaptörvény XIX. cikkének (szociális biztonsághoz való jog) megsértésére is, azonban alkotmányjogilag értékelhető indokolást ezzel az alkotmányos rendelkezéssel összefüggésben nem adott elő. Az Alkotmánybíróság azonban a hátrányos megkülönböztetés sérelmének vizsgálata során a konkrét ügy tárgyára tekintettel mégiscsak az Alaptörvény szociális biztonságról szóló szabályából, a XIX. cikkből indult ki.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése alapján elvi élel rögzítette, hogy az egyfelől az államnak alkotmányos kötelezettségét jelentette a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása vonatkozásában, másfelől mindenki jogosult az állami nyugdíjra, amely jogosultság törvényi feltételeit

<sup>956</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.

<sup>957</sup> Tny. 18. § (2a) bekezdésének a) pontja.

az Országgyűlés határozza meg. Az állami nyugdíjra való jogosultság törvényi feltételeinek meg kell felelniük az Alaptörvény rendelkezéseinek.

A testület ezzel összefüggésben áttekintette az ügyben releváns jogszabályi környezetet, így az ápolási díj és az ápolási díjnak a nyugdíjazással összefüggő legfontosabb szabályait. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az ápolási díj a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását ellátó nagykorú hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás. Ezt követően a testület áttekintette a vonatkozó szabályozást, és rámutatott arra, hogy az ápolási díj folyósításának teljes időtartama minden ápolási díjban részülő személy számára azonos módon szolgálati időnek számít az öregségi teljes nyugdíj megállapításakor, függetlenül attól, hogy kire tekintettel folyósítják az ápolási díjat.

Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének második mondata felhatalmazta a törvényhozót, hogy az állami nyugdíjra való jogosultság törvényi feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére is tekintettel állapítsa meg. Az Alkotmánybíróság szerint a sérelmezett rendelkezés ennek az Alaptörvényben rögzített lehetőségnek megfelelően határozta meg a nők életkor betöltésétől független, kedvezményes öregségi teljes nyugdíjazásának feltételeit. A szabály célja ugyanis az volt, hogy a hosszú munkaviszonnyal rendelkező nők nyugdíjkedvezményének megteremtésével többletkedvezményt biztosítson. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben jelen ügy kapcsán is hangsúlyozta, hogy senkinek nincs alanyi joga a különböző kedvezményekre.

A testület kiemelte, hogy a kedvezmény célja a nők életkorától független, kedvezményes öregségi teljes nyugdíjazása során a kettős, családi és munkahelyi szerepvállaláson belül az anyai szerepvállalás külön elismerése. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis az anyai szerepvállalás, a gyermekvállalás biztosítja hosszú távon az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságát, működőképességét. A gyermekneveléssel összefüggő időszakok körébe esik a vizsgált kedvezményes szabálynál a gyermekekre tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idő. Ez a kedvezményes szabály az Alkotmánybíróság megítélése szerint észszerű jogalkotói szándék alapján épült be a társadalombiztosítási nyugellátás szabályrendszerébe, és az ápolási díjban részesülő nők között a kedvezményes öregségi teljes nyugdíjra való jogosultsági idő minősítése szempontjából nem jelentett önkényes megkülönböztetést.

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján azt állapította meg, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát nem sértette a Tny. támadott rendelkezése, ezért az alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét állító részét elutasította.<sup>958</sup>

## **Nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíja II.**

*Mindkét szabályból az következik, hogy a nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb (nem azonos) alanyi jogokra tarthatnak igényt a XIX. cikk (4) bekezdésének második mondata alapján, különösen az állami nyugdíjra való jogosultság (a törvényben szabályozott jogosultsági feltételek meghatározása) területén.*

<sup>958</sup> 3127/2015. (VII. 9.) AB határozat.



A 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban is **a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjazása** szerepelt, azonban egy népszavazási kezdeményezés kapcsán. A természetes személy és társadalmi szervezet indítványozók jogi képviselőik útján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozók szerint a Kúria támadott végzése sértette az Alaptörvény egyenlő bánásmódhoz való jogra vonatkozó, továbbá az esélyegyenlőség megvalósulását szolgáló külön intézkedéseket és a fokozott védelmet megfogalmazó XV. cikk (1)–(3) és (5) bekezdését, illetve az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdését, valamint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot. Az indítványozók álláspontja szerint a Kúria végzése sértette továbbá az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének b) pontját is.

Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: „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 kérdés hitelesítését a Nemzeti Választási Iroda vezetője formai okokra hivatkozással megtagadta. Ezt követően a kezdeményező ismételt benyújtotta hitelesítésre az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést, azonban a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) a kérdés hitelesítését megtagadta.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során hivatkozott korábbi határozatára,<sup>959</sup> és felidézte, hogy a korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárok jogosultak voltak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. E rendelkezésből és az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a jogosultságot az olyan megélhetési minimum állam általi biztosítására, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. Az előző Alkotmányhoz képest azonban lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. A XIX. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és „elősegíti” az időskori megélhetés biztosítását. Kiemelte a határozat, hogy jogosultságról két esetben szól az Alaptörvény XIX. cikke. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése „állami nyugdíjra való jogosultságot” említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysege, árvasága és önhibán kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot. Vagyis ezek azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Az Alkotmánybíróság szerint ebből az következett, hogy jöllehet 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 háttér ad. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta a testület, hogy a törvényi feltételek részletei vagy a nyugdíjra jogosultság feltételei mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér azt jelenti, hogy az elvont jogosultság mind az állami nyugdíjat, mind a nők fokozott védelmét illetően az Alaptörvényből ered. A testület

<sup>959</sup> Lásd: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012. 229.

szerint ezt az értelmezést erősíti az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése, amikor előírja, hogy az államnak külön intézkedésekkel kell védenie egyebek között a családokat, a gyermekeket, a nőket. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a XV. cikk alapjogi rendelkezés, amely főszabály szerint tiltja a nem szerinti különbségtételt az alapvető jogokat illetően, a (3) bekezdése pedig a nők és férfiak egyenjogúságát deklarálja. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján azonban külön védelem illeti meg a nőket, és a fokozott védelem követelményére tekintettel is nyugdíjra való jogosultságuk eltérhet az általánostól.

Az Alkotmánybíróság érvelése szerint mindkét szabályból az következik, hogy a nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb (nem azonos) alanyi jogokra tarthatnak igényt, a XIX. cikk (4) bekezdés második mondata alapján különösen az állami nyugdíjra jogosultság (a törvényben szabályozott jogosultsági feltételek meghatározása) területén. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság azt is szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének feltételes megfogalmazásából szövegszerűen következhetne az, hogy a nők előnyben részesítése egyes nyugdíjszabályok vonatkozásában a törvényalkotó számára biztosított lehetőség volt csupán. Azonban a testület szerint a jelen ügyben vizsgált alkotmányjogi panaszok szempontjából az bírt relevanciával, hogy az Alaptörvény valamennyi, a Szabadság és felelősség című részben szereplő szabálya, így XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdés második mondata is érvényesülhessen a törvényhozó belátása szerint. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a nőknek ehhez Alaptörvényben biztosított joguk van.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a hitelesített népszavazási kérdés – akár az NVB, akár a Kúria jogértelmezésének figyelembevételével – a lényeges tartalma szerint arra irányult, hogy a nyugdíjba vonulás lehetőségét a férfiak számára is a nők számára biztosított kedvezményekkel, vagyis azonosan tegyék lehetővé. Ez azt jelentette, hogy mind a XV. cikk (5) bekezdése, mind a XIX. cikk (4) bekezdés második mondatának érvényesülését az eredményes népszavazás, gátat emelve eléjük, lényegében kiüresítette volna. Az Alkotmánybíróság szerint a fenti alapjogi összefüggéseket a Kúriának a felülvizsgálati eljárás keretében a kérdés alkotmányossági szempontú vizsgálata során fel kellett volna tárnia és értékelnie kellett volna. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság meglátása szerint nem annak volt jelentősége, hogy valamely, az alapjogi fejezetben szereplő szabály alapvető jogot vagy államcél fogalmazott meg, hanem annak, hogy a nyugdíjjal összefüggésben a nőkre vonatkozó kedvezőbb szabályozás megalkotásának lehetőségét a népszavazás elvonta volna. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Kúriát a felülvizsgálati eljárásban is köti az Alaptörvény hivatkozott értelmezési szabálya, azt akkor is megfelelően figyelembe kell vennie, amikor a felülvizsgálati eljárás során a kérdés hitelesítése tárgyában dönt. A Kúria támadott végzése a kérdés alkotmányossági vizsgálata során a fenti alkotmányossági összefüggéseket és szempontokat nem vizsgálta, az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében foglalt rendelkezést nem a XV. cikk (5) bekezdésével együttesen és arra tekintettel értelmezte, ebből következően nem vizsgálta azt a kérdést, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés hogyan hat ki az alkotmányosan védett társadalmi csoport, a nők alaptörvényi védelmére.

Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben úgy ítélte meg, hogy a felülvizsgálat során a Kúria a kérdés alkotmányossági vizsgálatát nem végezte el teljes körben.<sup>960</sup>

## Özvegyi nyugdíj

*Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésének a családok, gyermekek, nők, idősek, fogyatékkal élők védelmét illető külön intézkedésekre vonatkozó szabálya, továbbá az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének a kedvezményes nyugdíjjogosultság bevezetésének lehetőségére utaló szabálya nincs összefüggésben az özvegyi nyugdíj feléledésének támadott feltételeivel.*

A 3185/2015. (X. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az **özvegyi nyugdíj** és a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjának viszonyával foglalkozott. Az alkotmányjogi panaszos alapvetően azt sérelmezte, hogy özvegyi nyugdíj iránti kérelmét a hatóságok elutasították.

Az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata során az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a testület az özvegyi nyugdíj feléledésének mint jogintézménynek egyes részletszabályait korábban már többször vizsgálta,<sup>961</sup> azonban *res iudicata* megállapítására nem látott okot, mivel jelen esetben megállapítható volt, hogy a korábbi alkotmányossági vizsgálatot az előző Alkotmány szabályával összefüggésben folytatták le, annak helyébe viszont az Alaptörvény lépett. Ugyanakkor a jelen esetben az új indítvány elbírálásánál felhasználhatónak tartotta mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a korábbi döntésnél irányadók voltak, figyelemmel arra, hogy az előző Alkotmányhoz képest az Alaptörvény a támadott jogszabályt érintő módon nem tartalmaz az indítvány tárgyára vonatkozó, tartalmilag eltérő rendelkezést, és az R) cikk (3) bekezdése alapján sem merült fel más értelmezés igénye.

Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyet illetően megállapította, hogy az indítványozó a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjában részesült, ami saját jogú nyugellátást eredményezett. Azonban a nők kedvezményes, életkortól független öregségi nyugdíjától eltérő más kérdés a hozzátartozói nyugellátás.

Az Alkotmánybíróság szerint az özvegyi nyugdíj feléledésére nyitva álló határidő meghatározása a törvényhozó mérlegelésére tartozott, az özvegyre irányadó nyugdíjkorhatárig számított tízéves időtartam pedig nem ütközött a hátrányos megkülönböztetés tilalmába. Ugyanígy a törvényhozó mérlegelésére tartozott az is, hogy az özvegyi nyugdíj feléledésére nyitva álló határidőt az özvegynek a reá irányadó nyugdíjkorhatárához (életkorhoz) vagy a nyugellátásra való jogosultságszerzéséhez (saját jogú nyugellátáshoz) kötötte. Az özvegyi nyugdíj feléledésének a vizsgált szabályban nem volt feltétele, hogy az özvegy saját jogú nyugellátást is szerezzen; elegendő, de egyben szükséges a nyugdíjkorhatár (időskor) elérése.

<sup>960</sup> 28/2015. (IX. 24.) AB határozat. Kiss László alkotmánybírónak a határozathoz fűzött különvéleménye az alapjogi jellegét illetően azt tartalmazta, hogy az Alaptörvény esélyegyenlőségi rendelkezései – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan, de egyben szűkebb hatókörben – nem alapjogi szabályok, sőt még csak nem is alanyi jogosultságok, így azokra nézete szerint nem lehetett alkotmányjogi panaszt alapítani, hiszen az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának egyik feltétele, hogy Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítsa az indítványozó. A jelen ügynek tehát egészen egyszerűen nem voltak olyan alapjogi vonatkozásai, amelyekre tekintettel fennállt volna a Kúria értelmezési kötelezettsége.

<sup>961</sup> Lásd: 966/B/1997. AB határozat, ABH 2001. 959.; 37/2007. (VI. 12.) AB határozat, ABH 2007. 457.

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy annak a szempontnak, hogy az özvegy saját jogú nyugellátásban részesült-e, nem a jogosultsági feltételek között, hanem az özvegyi nyugdíj mértékénél volt jelentősége.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványozóra hátrányos szabály észszerű alapon tett különbséget, amikor a jogosultsági feltételeknél objektív feltételként az életkort, és nem a saját jogú nyugellátásra jogosultságot írta elő. Ez a szabály nem sértette az Alaptörvény XV. cikkét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a saját jogú nyugellátás esetén alkalmazandó kedvezményes életkori szabályból nem következett, hogy a kedvezmény más ellátásokra is kiterjedne.

Ugyanakkor hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésének a családok, gyermekek, nők, idősek, fogyatékkal élők védelmét illető külön intézkedésekre vonatkozó szabálya, továbbá az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének a kedvezményes nyugdíjjogosultság bevezetésének lehetőségére utaló szabálya nincs összefüggésben az özvegyi nyugdíj feléledésének támadott feltételeivel.<sup>962</sup>

## Előrehozott öregségi nyugdíj

*Meghatározott időszakban az előrehozott öregségi nyugdíj jogosultsági feltételei nem teljesültek, így az indítványozó által felhozott összefüggésben és érvek alapján a tulajdonhoz való jog és a bírói döntés között alkotmányos összefüggés nem volt kimutatható.*

A 3226/2015. (XI. 23.) AB határozatban az **előrehozott öregségi nyugdíj** intézményével foglalkozott az Alkotmánybíróság. Az indítványozó lényegében azt sérelmezte, hogy – részben a munkáltató téves adatszolgáltatása miatt – előrehozott öregségi nyugellátás jogalap nélküli felvétele jogcímen visszafizetésre kötelezték. Alkotmányjogi panaszában többek között az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való jog, valamint a XIX. cikkében szereplő szociális biztonsághoz való jog sérelmét állította.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság az alkotmányos tulajdonvédelem körében abból indult ki, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogszabályokat védi.<sup>963</sup> Az Alkotmánybíróság meglátása szerint ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke. Ezt erősítette meg egy korábbi határozatában az Alkotmánybíróság, amelyben rámutatott, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében továbbra is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem.<sup>964</sup> A jelen esetben azonban éppen az volt a kérdés, hogy az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben korábban tulajdonként megszerzett vagyoni értékű jogról van-e szó.

<sup>962</sup> 3185/2015. (X. 7.) AB határozat. Szintén az özvegyi nyugdíjjal és a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjával foglalkozott az Alkotmánybíróság a 3237/2015. (XII. 8.) AB határozatban, ahol ugyan a Tny. 47. § (2) bekezdésének a) pontja ellen irányult az indítvány, a határozat indokolása a 3185/2015. (X. 7.) AB határozattal nagyban egyező érveket sorakoztatott fel.

<sup>963</sup> Lásd: a határozat által is felhívott 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55].

<sup>964</sup> Lásd: a 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [39]; 3021/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [13].

A konkrét ügyben mindkét eljáró hatóság és a bíróság is azt állapította meg, hogy meghatározott időszakban az előrehozott öregségi nyugdíj jogosultsági feltételei nem teljesültek. Az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem a meglévő tulajdonra vonatkozik, a tulajdonhoz való jog nem jelenti a tulajdonszerzésre való jogot. Az, hogy az előrehozott öregségi nyugdíj feltételektől függött, a törvényből és a hatóság határozatából is megismerhető volt. Az Alkotmánybíróság ezért azt állapította meg, hogy az indítványozó által felhozott összefüggésben és érvek alapján a tulajdonhoz való jog és a bírói döntés között alkotmányos összefüggés nem volt kimutatható.<sup>965</sup>

---

<sup>965</sup> 3226/2015. (XI. 23.) AB határozat.

## Hajléktalanság

*Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely megtiltja az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen tárolását, illetve elhelyezését, nem alkalmazható a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre.*

A 3/2016. (II. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság teljes ülése ismét a **hajléktalanság** kérdésével foglalkozott. Ez a határozat akár a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat folytatásaként, illetve kiegészítéseként is értékelhető. Az indítványozó ombudsman azért támadta – megint csak – a kaposvári önkormányzat egyik rendeletét, mert az úgy rendelkezett, hogy aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el. Az ombudsman szerint ez sértette a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot, mivel az önkormányzat teljes közigazgatási területén legitim alkotmányos cél és indok nélkül önmagában a hajléktalanság, a közterületen élés közigazgatási bírsággal való büntethetőségét teremtette meg. Az ombudsman szerint az önkormányzati rendelet nyilvánvalóan a közterületen életvitelszerűen tartózkodó, hajléktalan személyeket érintette, mivel számukra nem vagy csak kivételesen állt rendelkezésre a holmijuk tárolására hely (hiszen nincs lakhatásuk), így szükségszerűen maguknál kell őket tartaniuk. Az alapvető jogok biztosa szerint igazolható volt, hogy az életvitelszerű közterületi lét velejáró eleme az életvitelszerű lakhatásra szolgáló ingóságok (például hálósák, párna, takaró, sátor, ruhanemű stb.) közterületi tárolása, sőt e nélkül a közterületi lét el sem képzelhető. Következésképpen az önkormányzat akkor, amikor az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületi tárolását, illetve elhelyezését tiltotta és szankcionálta, hatásában a közigazgatási területén lényegében általánosságban az életvitelszerű közterületi tartózkodást büntette a közösségi együttélési szabályok megsértése címén. Ezáltal pedig az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogaikon túllépve a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot sértve szankcionálta e magatartást. Az önkormányzat rendelete gyakorlatilag az önkormányzat teljes közigazgatási területén megtiltotta az életvitelszerű lakhatásra használt ingóságok tárolását és elhelyezését, közvetve a hajléktalan emberek életvitelszerű tartózkodását tette lehetetlenné, nem hagyott szabadon használható közterületet a hajléktalan személyek életvitelszerű tartózkodása céljából, így sértette az emberi méltósághoz fűződő alapjogukat. A jogbiztonság, illetve a normavilágosság követelménye szempontjából pedig aggályosnak tartotta az Alkotmánybíróság, hogy nem világos, hogy pontosan mely tárgyak, holmik számítanak életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságnak.

Az Alkotmánybíróság ugyan az indítványt elutasította, alkotmányos követelményként megállapította, hogy a támadott önkormányzati rendeleti szabályozás nem alkalmazható a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre.

A támadott rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatához az Alkotmánybíróság elsőként azt tisztázta, hogy milyen alanyi körre, illetve milyen magatartásra vonatkozott. A testület e szempontok vizsgálata után arra a következtetésre jutott, hogy nincs összefüggés az önkormányzati rendelet támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglaltak között. Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében adott felhatalmazás alapján ugyanis nyitva áll a lehetőség arra, hogy ha a jogalkotó az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást szankcionálni kívánta, akkor szabálysértéssé nyilvánítással vagy más közigazgatási szankció kilátásba helyezésével tegye. Arra is nyitva áll a lehetőség, hogy ezt az Országgyűlés vagy pedig az egyes helyi önkormányzatok tegyék meg, azzal a korlátozással, hogy utóbbiak magatartást nem nyilváníthatnak szabálysértéssé. Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértését e felhatalmazás adta keretek között a törvényhozó végül szabálysértéssé nyilvánította.<sup>966</sup>

Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében alkalmazott vagylagos szabályozás („törvény vagy helyi önkormányzat rendelete”) azt jelenti, hogy ha a törvényalkotó élt e jogalkotási felhatalmazottságával, azzal kizárta az önkormányzat jogalkotási autonómiáját e körben, vagyis az életvitelszerű közterületi tartózkodás és az annak tartalmát képező magatartások kizárólag szabálysértésként és az ott meghatározott körben szankcionálhatók. Az, hogy pontosan milyen magatartások töltik ki e szabálysértés, illetve a támadott rendelkezés tartalmát, az Alkotmánybíróság szerint a jogalkalmazó határozza meg. A Szabstv. 179/A. § (4) bekezdése elősegíti ezt az értelmezési folyamatot azzal, hogy meghatározza az életvitelszerű tartózkodás körülményeit.<sup>967</sup> Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből tehát – az Alkotmánybíróság szerint – az következett, hogy ha a törvényhozó élt a jogalkotási felhatalmazással, akkor a közterületi életvitelszerű tartózkodást és annak tartalmát a fenti szabálysértési tényállás szerint megtöltő magatartásokat helyi önkormányzat nem nyilváníthat jogellenessé és nem szankcionálhat. Igaz ez akkor is, ha az önkormányzat nem jelölte ki az életvitelszerű tartózkodás szempontjából tiltott közterületek körét.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendeletalkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák. [...] [E]zekre az esetekre hozta létre az alkotmányozó hatalom a bíróságokat és az Alkotmánybíróságot.”<sup>968</sup>

<sup>966</sup> Ezt a magatartást a határozat meghozatalakor a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 179/A. §-a szankcionálta.

<sup>967</sup> Eszerint: „életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a kijelölt területen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt területen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a kijelölt területen való tartózkodás körülményeiből vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a kijelölt területen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.”

<sup>968</sup> A határozat itt visszautalt a 29/2015. (X. 2.) AB határozatra, lásd: Indokolás [38].

Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a támadott önkormányzati rendelet nem volt kapcsolatba hozható az emberi méltósághoz való joggal sem, mivel a testület megállapította, hogy nem alkalmazható a hajléktalanléttel összefüggő cselekményekre, más értelmezést pedig az alapvető jogok biztosa nem tulajdonított a támadott rendelkezéseknek. Önmagában tehát az, hogy valaki tárolhatja-e közterületen az ingóságait, a testület szerint nem hozható kapcsolatba az emberi méltósághoz való alapvető joggal.<sup>969</sup>

## Gyermekgondozási díj

*A törvényhozó több ellátás párhuzamos folyósítását szabályozhatja akár úgy is, hogy egyidejűleg csak egyféle, az érintett személy megélhetésére szolgáló pénzellátás folyósítható.*

A 4/2016. (III. 1.) AB határozatban bírói kezdeményezés nyomán vizsgálta az Alkotmánybíróság a **gyermekgondozási díj** feltételeit.<sup>970</sup> A kezdeményező bíró indítványában ismertette az előtte folyamatban lévő ügyet, amelyben a felperes gyermekgondozási díj iránti igényét azzal utasították el a hatóságok, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján rendszeres pénzellátásban, rehabilitációs ellátásban részesült, ezért gyermekgondozási díj iránti igényét el kellett utasítani. Az indítvány lényege értelmében a rehabilitációs ellátást illetően a sérelmezett törvényi előírás az Alaptörvény XIII. cikkét (tulajdonhoz való jog) sértette, és ellentétben állt *Az emberi jogok európai egyezménye* első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkével (tulajdon védelme) is. A kérelmező aktív munkavállalói időszaka alatt befizette a szükséges hozzájárulásokat a társadalombiztosítási rendszerbe, ellátásra mégsem jogosult. Ezen túlmenően a beadvány utalt az Alaptörvény B), Q), R) és T) cikkére is, de nem tartalmazott olyan állítást és érvelést, amely szerint a kifogásolt rendelkezés e szabályokkal is kifejezetten ellentétes lett volna, ezért az Alaptörvény említett cikkeit illetően az Alkotmánybíróságnak nem kellett érdemi vizsgálatot lefolytatnia.

Az érdemi vizsgálatot az Alkotmánybíróság az indítványi kérelem alapján a tulajdonvédelem szempontjából kiindulva végezte el, és megerősítette, hogy a tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. A korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos

<sup>969</sup> A határozathoz egy párhuzamos indokolás és két különvélemény is kapcsolódott, valamennyi – igaz, eltérő alapon, de – azt a többségi indokolási részt kifogásolta, hogy nincs összefüggés az önkormányzat támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglaltak között. Stumpf István párhuzamos indokolása szerint, ha ez így lenne, akkor ez az alaptörvényi rendelkezés nem képezhetné alkotmányos követelmény megállapításának alapját. Czine Ágnes szerint az összefüggés annak következtében merült fel, hogy az érintett önkormányzat az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében meghatározott felhatalmazási kereten túllépett, és olyan szabályozást alkotott, amely érinti a közterületen életvitelszerűen tartózkodó személyeket. Kiss László különvéleménye szerint – amelyhez Lévay Miklós is csatlakozott – a támadott rendelkezések hatásukban Kaposvár teljes közigazgatási területén tiltják és büntetik az életvitelszerű közterületi tartózkodást a közösségi együttélési szabályok megsértése címén, ami ellentétes az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése rendelkezésével.

<sup>970</sup> A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 42/C. § c) pontjának 2014. december 31. napjáig hatályban volt szövegrészét vizsgálta az Alkotmánybíróság.



tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke, és a testület rámutatott arra is, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében továbbra is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem.<sup>971</sup>

A jelen esetben azt tekintette megválaszolandó kérdésnek az Alkotmánybíróság, hogy az indítványra okot adó ügyben korábban tulajdonként megszerzett vagyoni értékű jogról van-e szó, hiszen a gyermekgondozási díj megállapításának és folyósításának törvényben rögzített feltételei vannak. A másik kérdés az volt, hogy a kötelező járulékfizetés elrendelésével szemben a törvény biztosít-e szolgáltatást.

A konkrét ügyben az indítvány értelmében a gyermekgondozási díjra való jogosultságot kizáró feltétel a gyermekgondozási díj újbóli bevezetése óta szerepelt az Ebtv.-ben. Vagyis nem arról volt szó, hogy a járulék fejében járó vagy a kilátásba helyezett szolgáltatást megvonták volna, vagy jogalapját változtatták volna meg kedvezőtlenül. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata a tulajdonhoz való jog védelmi körébe vonja azokat a kötelező biztosítási alapú ellátásokat, amelyekkel szemben a jogosultnak saját anyagi szolgáltatása áll.

Az Alkotmánybíróság felidézte régebbi gyakorlatát, amely szerint az nem minősült alkotmányellenesnek, ha a törvény járulékfizetésre kötelezte azt a személyt is, aki társadalombiztosítási szolgáltatás igénybevételére már jogot szerzett más – társadalombiztosítási jogviszonyt keletkeztető – jogviszonya alapján is. Ilyen esetben a járulékfizetési kötelezettség előírása, feltéve, hogy a kötelezett személyek e tevékenységgel összefüggő többletellátásra váltak jogosulttá, nem minősült alkotmányellenesnek.<sup>972</sup> A jelen esetben nem volt megállapítható, hogy a rehabilitációs ellátásban részesülő személy, aki egyéni vállalkozóként is járulék fizetésére kötelezett, semmilyen más társadalombiztosítási ellátásban nem részesülhetett, vagyis a járulékfizetési kötelezettség előírása nem volt ellentételezés nélküli.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az eset körülményei alapján úgy találta, hogy a vizsgált szabállyal kapcsolatban az indítványozó alapjogát az Alaptörvény XIII. cikke és a XIX. cikk (1) bekezdése együttesen biztosítja. Az indítványra okot adó ügyben az anyaság esetére törvényben meghatározott támogatásra jogosultság korábbi feltétele a kérdéses alkotmányjogi szempontból. Az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy az Alaptörvény XIX. cikke törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) ad alaptörvényi háttérrel.<sup>973</sup> A testület szerint a törvényhozó több ellátás párhuzamos folyósítását szabályozhatja akár úgy is, hogy egyidejűleg csak egyféle, az érintett személy megélhetésére szolgáló pénzellátás folyósítható. A jelen esetben és az indítványra okot adó ügyben azonban nem rászorultsági alapú ellátásról volt szó a gyedet illetően, hanem biztosítási alapúról, amelyhez az az ellátás folyósítására okot adó további körülmény tapad, hogy ellátásra szoruló újabb személy, gyermek születéséhez kötődik, a XIX. cikk (1) bekezdésében nevesített „anyaság esetére” szól.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a rehabilitációs ellátás melletti munkavégzést és jövedelemszerzést a törvény nem tiltja, előfordulhat tehát, hogy az érintett személynek az ellátás mellett biztosítási jogviszonyt eredményező foglalkoztatása (önfoglalkoztatása) van. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta a testület, hogy a gyed célja az is, hogy a törvényhozó

<sup>971</sup> Lásd: 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]; 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [39].

<sup>972</sup> Lásd: 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 210.; 915/B/1994. AB határozat, ABH 1995. 728.

<sup>973</sup> Lásd: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34].

előmozdítsa a foglalkoztatási jogviszonyban állók anyává válását és az anyák hosszabb ideig való otthonmaradását gyermekükkel. Az Ebtv. vizsgálni kért szabálya azonban nem a gyermekgondozási díj jogosultsági feltételét, hanem éppen kizáró körülményeket fogalmazott meg, tekintet nélkül arra, hogy az érintett személy biztosítási jogviszonya alapján pénzbeli egészségbiztosítási járulék fizetésére kötelezett-e. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, amelynek értelmében a pénzbeli egészségbiztosítási járulék fizetésére kötelezett személyt a gyermekgondozási díjra jogosultak közül ki kellett zárni, nem volt tekintettel a gyed jövedelempótló céljára, családtámogató funkciójára, a gyermekvállalást ösztönző szerepére, a járulékfizetés megszerzést eredményező funkciójára, ezért alaptörvény-ellenes volt az Alaptörvény XIX. cikke (1) bekezdésével összefüggésben értelmezve a XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt.<sup>974</sup>

## Terhességi-gyermekágyi segély I.

*Többes jogviszonynál, például két részmunkaidős munkaviszonynál nem alaptörvény-ellenes önmagában az, hogy jogviszonyonként külön kell vizsgálni a terhességi-gyermekágyi segély jogosultsági feltételeit.*

A 3023/2016. (II. 23.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a **terhességi-gyermekágyi segély** feltételeire vonatkozó szabályozással foglalkozott.<sup>975</sup> Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy gyermeke születését megelőzően 8 órás munkaviszonyát 4 órás részmunkaidőre változtatta, és a korábbi foglalkoztatóval folyamatosan fennálló munkaviszonya mellett egy másik munkáltatónál szintén 4 órás részmunkaidőben további foglalkoztatási jogviszonyt létesített. Terhességi-gyermekágyi segély iránti igényét az elbíráló hatóságok csak a hosszabb ideje fennálló jogviszonya tekintetében ismerték el. Az indítványozó szerint az Ebtv. sérelmezett rendelkezése, illetve az arra alapozott bírósági döntés sérti az Alaptörvény XIX. cikkét, illetve XV. cikkét, illetve utalt a XII. cikk (1) bekezdésére is.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során elsőként áttekintését adta a terhességi-gyermekágyi segély – történeti előzményekre is kiterjedő – szabályozása lényeges elemeinek. Majd leszögezte, hogy az Ebtv. értelmében a terhességi-gyermekágyi segély a gyermek születéséhez kapcsolódóan kieső (keresőtevékenységből származó) jövedelem pótlását szolgálja, és egészségbiztosítási jogviszonyhoz kötött pénzbeli ellátás, amely a szülési szabadság időtartamára jár. Az Ebtv.-ben a táppénz szabályai között helyezkedik el, és mind a jogosultságot, mind az időtartamát, továbbá az ellátás mértékét, illetőleg összegét jogviszonyonként külön kell megállapítani.

A konkrét ügyet illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy több biztosítási jogviszonynál a járulékfizetési kötelezettség, a járulékalap, az ellátásra jogosultság, vagy pénzbeli ellátásnál az ellátás alapjául szolgáló összeg számításának meghatározásakor nagy a törvényhozó mozgásteret. Azt is kimondta a testület, hogy önmagában nem

<sup>974</sup> 4/2016. (III. 1.) AB határozat.

<sup>975</sup> Az alkotmányjogi panasz a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 43. § (2) bekezdésén alapult.

alkotmányossági kérdés, ha két részmunkaidős munkaviszony alapján csak az egyik részmunkaidős állásból állapítható meg terhességi-gyermekágyi segély valamely jogosultsági feltétel teljesülésének (például kellő biztosítási időszak) hiányában. Arra is rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy az ellátásra jogosultság biztosítási időhöz kötése a pénzbeli ellátások esetleg visszaélésszerű igénylésének kizárására irányul. Többes jogviszonynál, például két részmunkaidős munkaviszonynál nem alaptörvény-ellenes önmagában az, hogy jogviszonyként külön kell vizsgálni a terhességi-gyermekágyi segély jogosultsági feltételeit, azaz minden jogviszonyban rendelkezni kell a szülést megelőző két éven belül legalább 365 naptári nap biztosítással és a szülés napján aktuális biztosítással.<sup>976</sup>

## **Terhességi-gyermekágyi segély II.**

*Az Alaptörvény XIX. cikke elsősorban államcél fogalmaz meg, ami a jogalkalmazót anynyiban köti, hogy a jogszabályokat kétség esetén úgy kell értelmezni, hogy eredménye az államcél magvalósulását, és ne akadályozását szolgálja.*

A 9/2016. (IV. 6.) AB határozattal elbírált ügyben támadott szabály úgy szólt, hogy a gyermekgondozási díjra – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a táppénzre vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell. Az indítványozó egyéni vállalkozói tevékenységet folytatott, majd munkaviszonyt létesített, és ezzel egyidejűleg egyéni vállalkozói jogviszonyát szüneteltette. Gyermeke született, akire tekintettel **terhességi-gyermekágyi segélyt** (a továbbiakban: tgyás) állapítottak meg részére.<sup>977</sup> Ennek lejártát követően gyermekgondozási díjat (a továbbiakban: gyed) igényelt, a kérelmét az illetékes szakigazgatási szerv elutasította. A hatóságok és a bíróság jogértelmezése szerint a vállalkozói jogviszony szüneteltetése alatt biztosítási jogviszony állt fenn, ezért a panaszost a munkaviszonyára tekintettel többes jogviszonyban álló személynek kellett tekinteni. A vállalkozói jogviszonyában a szüneteltetés alatt járulékot nem kellett fizetnie, ezért e jogviszony alapján nem szerzett ellátási jogosultságot a gyedet illetően. A munkaviszonyában viszont nem volt meg a megkívánt mértékű előzetes biztosítási idő, mert abba az egyéni vállalkozói jogviszonyban a szünetelése előtt szerzett időt – minthogy azt mint fennálló biztosítást külön kell vizsgálni – nem lehetett beleszámítani.

Az indítványozó újabb alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, mivel időközben a tgyás tekintetében is a jogosultság hiányát állapították meg a hatóságok. A panasz értelmében a jogszabály és a meghozott bírói döntés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XV. cikk (1)–(2) bekezdése szabályaival. Az indítványozó úgy vélte, hogy ő megfelelt a tgyás igényléséhez szükséges alapvető feltételnek, miszerint a szülést megelőző két éven

<sup>976</sup> 3023/2016. (II. 23.) AB határozat. A határozathoz kirívóan sok párhuzamos indokolást, illetve különvéleményt fűztek, amelyekből egyértelműen az körvonalazódott, hogy az általános diszkriminációértelmezés és a szociális jogok terén fellelhető megkülönböztetések analógiája adott esetben aggályos következtetésekhez vezethet.

<sup>977</sup> A tgyás-t 2015. január 1-jével felváltotta a csecsemőgondozási díj, ezzel kapcsolatban az Ebtv. 42. §-a módosult. Mivel azonban a konkrét ügyben alkotmányjogi panasz alapján kellett eljárni, az Alkotmánybíróság a panaszra okot adó ügyben alkalmazott rendelkezéseket vizsgálta.

belül 365 nap szolgálati idővel kellett rendelkezni, és csupán azért, mert egyéni vállalkozói jogviszonyát nem megszüntette, hanem szüneteltette, semmiféle előnyre szert nem tett, járulékfizetési kötelezettsége mindkét esetben ugyanannyi volt. Így az indítványozó szerint a tgyás esetén a táppénzre vonatkozó Ebtv. 43. § (2) bekezdésében írt szabály alkalmazása oda vezetett, hogy különbséget tett állampolgárok között csak aszerint, hogy biztosítási jogviszonyukat megszüntetik vagy csupán szüneteltetik.

Az Alkotmánybíróság a diszkriminációtilalom értelmezésénél leszögezte, hogy ez lényegében annyit tesz, hogy egy jogszabálynál meg kell tudnia indokolni a jogalkotónak, hogy „a különbségtétel tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű okaként” elfogadható körülmény hívható fel.<sup>978</sup>

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy jelen esetben nem a diszkrimináció tilalmának általános szabályát, hanem a XV. cikk (4) és (5) bekezdésében biztosított esélyegyenlőség és a nőket védő külön intézkedésekre vonatkozó szabályát kellett alkalmazni. Visszautalt a 3048/2013. (II. 28.) AB határozatra,<sup>979</sup> amelynek értelmében a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében továbbra is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem. A jelen esetben azt kellett vizsgálni a panasz alapján, hogy az Alaptörvénnyel összhangban állt-e a jogszabálynak az az értelmezése és alkalmazása, amely a biztosított fennálló jogviszonyának tekintette az egyéni vállalkozói jogviszonyt az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének ideje alatt is, amikor a Tbj.<sup>980</sup> szövege szerint „szünetel a biztosítás”, és ezzel kizárta az egyéni vállalkozói jogviszonyban töltött előzetes biztosítási idő összeszámítását más biztosítási jogviszonyban töltött biztosítási idővel.<sup>981</sup>

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányjogi panaszokra okot adó ügyekben az el látásra való jogosultság egyes jogszabályi feltételeit a panaszosra hátrányosan és korlátozóan értelmezték, amikor a szüneteltetett tevékenységet és ezáltal a szünetelő biztosítást fennálló biztosítási jogviszonynak tekintették. Az Alkotmánybíróság megállapította, 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 eredménye az államcél magvalósulását, és ne akadályozását szolgálja. Jelen esetben ezért az Alaptörvény XIX. cikke (1) bekezdésében szereplő anyasági támogatásra jogosultsága javára kellett értelmezni a törvényt.

<sup>978</sup> Az Alkotmánybíróság itt utalt a Quaestor-ügyben hozott 32/2015. (XI. 19.) AB határozatra, Indokolás [91], valamint a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának *Fabián kontra Magyarország* ügyben hozott határozatára is az ügyvezetett kettős juttatás tilalmáról. Ennek az a lényege, hogy a kormány által felhozott érvek alapján az a különbségtétel, amelyet a panaszos köztisztviselő sérelmezett a nyugdíjasok különféle csoportjai között az öregségi nyugdíjat illetően, nem alapul semmilyen objektív és ésszerű okon. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ott egyezményben biztosított jogot illetően merült fel a diszkrimináció kérdése.

<sup>979</sup> Indokolás [39].

<sup>980</sup> 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről.

<sup>981</sup> A határozat annak nem tulajdonított jelentőséget, hogy a „biztosítás szünetelése” egyúttal azt jelentette, hogy a biztosított jogviszony fennállása mellett nem kellett járulékot fizetni. Az ellátás viszont tipikusan viszonylag rövid idejű, és járulékfizetési kötelezettséggel fedezett biztosítási jogviszonyt feltételezett. Ennek hiányában a szociális ellátórendszer más eszközei állhattak rendelkezésre, azonban az alkotmányossági vizsgálat erre már nem terjedt ki.

Az Alkotmánybíróság szerint nem volt felismerhető célja és semmilyen észszerű indoka annak, hogy a tgyás és a gyed jogosultsági feltételei szempontjából az egyéni vállalkozói tevékenység megszüntetése más, az érintett személyre kedvezőbb eredményre vezessen, mint az egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetése, és ezzel a biztosítás szünetelése.<sup>982</sup>

## Szolgálati járandóság

*A szolgálati járandóság törvényen alapul, az érintetteknek közvetlenül az Alaptörvény XIX. cikkéből fakadó alanyi joguk nincs rá, és mivel nem minősül alapjognak, az Alkotmánybíróság az eltérően kezelés kérdését az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján ítélte meg, nem az elsődlegesen alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés tilalmát megfogalmazó XV. cikk (2) bekezdése alapján.*

A 3112/2016. (VI. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a korhatár előtti öregségi nyugdíjak átalakításával foglalkozott.<sup>983</sup> Az alapul szolgáló ügyben az indítványozó részére szolgálati nyugdíjat állapítottak meg, majd a jogszabályi változásoknak megfelelően a nyugdíjat 2012. január 1-jétől kezdődően **szolgálati járandóságként** folyósították tovább. A nyugdíjfolyósító igazgatóság 2013. május 23-án határozatot hozott az ellátás folyósításának 2013. június 1. és december 31. közötti szüneteltetéséről, mert az indítványozó egyéb forrásból származó jövedelme 2013. májusban elérte a Tny. 83/B. § (1) bekezdésében írt keretösszeget, vagyis a kötelező legkisebb munkabér havi összegének

<sup>982</sup> A határozathoz fűzött különvéleményeket jegyző alkotmánybírák (Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Lévy Miklós, Stumpf István és Szívós Mária) lényegében azt hangoztatták, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése nem alkotmányos alapjogot, hanem államcél fogalmaz meg. Stumpf István szerint ezért erre az alaptörvényi rendelkezésre hivatkozással nem is lehetett volna egy – a XIX. cikk preferenciájába tartozó – ellátására való konkrét jogosultsági feltételt alkalmazó bírói döntés alaptörvény-ellenességét megállapítani. Czine Ágnes párhuzamos indokolása szerint ugyanakkor egyes élethelyzetek vonatkozásában az Alaptörvény rendelkezése több mint államcél, mert arra az érintett Alaptörvényben biztosított jogként hivatkozhat. Balsai István különvéleményében a többségi határozattal szemben úgy vélte, hogy a megkülönböztetés az egyéni vállalkozói jogviszony szüneteltetése és megszüntetése jogcím között olyan észszerű és önkényesnek nem tekinthető szempontnak tekinthető, amely relevanciával bír az előzetes járulékfizetéssel megalapozott ellátásokra való jogosultság megállapítása terén. Kiemelendő még Stumpf István különvéleményéből az a megállapítás, miszerint az Alkotmánybíróság „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”, nem pedig valamiféle legfőbb társadalombiztosítási szakigazgatási szerv, netán társadalombiztosítási határozatokat felülvizsgáló legfőbb bírói fórum; az Alaptörvény pedig nem konkrét egészségbiztosítási ellátásokat rögzítő, konkrét jogosultsági feltételeket megállapító, biztosítási jogviszonyok fennállását szabályozó alapnorma, ezért szerinte az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre hivatkozással nem foglalhatott volna állást olyan kérdésben, hogy „az egyéni vállalkozás szünetelése alatt biztosítási jogviszony nem áll fenn”, egy konkrét biztosítási jogviszony fennállásának eltérő megítélésével nem írhatott volna felül bírói döntést.

<sup>983</sup> A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 11. § (1) bekezdése, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 83/B. § (1) és (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult az alkotmányjogi panasz.

tizennyolcszorosát.<sup>984</sup> Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mert járulékfizetéssel megalapozott, tehát ellenérték fejében szerzett jogot vontak el, ezáltal sérült a jogbiztonság, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság is. Az indítványozó úgy vélte, az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogával is ellentétesek a megjelölt törvényi szabályok, mivel nem állnak arányban az elérni kívánt céllal (a nyugdíjrendszer racionalizálása), ugyanis nem pusztán csökkent a járandóság összege, hanem hosszú időre teljesen meg is vonták tőle. Úgy találta, hogy erre önkényesen került sor. Utalt arra, hogy ez a megvonás emberek megélhetését is veszélyeztetheti. Végül arra is hivatkozott az indítványozó, hogy a sérelmezett szabályok diszkriminatívák, miután nem vonatkoznak egyformán mindenkire. Hatályát tekintve pedig csupán azokra a személyekre terjedt ki, akik biztosítási jogviszonyban álltak,<sup>985</sup> illetve egyéni vagy társas vállalkozóként kiegészítő tevékenységet folytattak. Ezen túlmenően állította, hogy akik külföldön álltak munkavégzésre irányuló jogviszonyban, azok járandóságát nem szüneteltették, mivel adó- és járulékfizetési kötelezettségüket is külföldön teljesítették, és nem keletkezett Magyarországon biztosítási jogviszonyuk.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataira visszautalva arra a következtetésre jutott, hogy a Knymt. nem ellentétes a szerzett jogok és a bizalomvédelem, a jogbiztonság elvével.<sup>986</sup> Az Alkotmánybíróság jelen ügyben úgy ítélte meg, hogy az indítványozó a korábban már elbírálttal azonos okból támadta a Knymt. 11. § (1) bekezdését, új szempontokat és alkotmányos összefüggést e tekintetben nem vetett fel.

Az indítványozó a Knymt. 11. § (1) bekezdése mellett a Tny. 83/B. § (1) és (2) bekezdéseinek alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését is kérte – megegyező érvekkel – a szerzett jogok és a jogbiztonság sérelme miatt. Az Alkotmánybíróság arra tekintettel, hogy a Knymt. 11. § (1) bekezdése lényegében utaló szabály, amelynek tartalmát éppen a Tny. támadott rendelkezései adják, megállapította, hogy ezeknek a szabályoknak a figyelembevételével bírálta el korábban a Knymt. hivatkozott rendelkezését a B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben. A jelen alkotmányjogi panasz pedig az Abtv. 29. §-a által megkövetelt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet e vonatkozásban már nem vetett fel.

Hasonló álláspontra jutott a testület a tulajdonhoz való jog kapcsán, mivel a korábbi alkotmánybírósági döntések fényében nyilvánvalónak tekintette, hogy nincs érdemi alkotmányos összefüggés a Knymt. 11. § (1) bekezdése és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése között. Ezen a téren azonban szükségesnek tartotta megerősíteni, hogy a törvényhozó az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdése alapján alakította át a szolgálati nyugdíjat szolgálati járandósággá. Ez az átalakítás egyben a fenntartható, átlátható és kiegyen-

<sup>984</sup> Az indítványozó felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria – az indítványozó kérelmére – az előtte folyó eljárást felfüggesztette, és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte a Knymt. 11. § (1) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata tárgyában. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alapított bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróság a 3061/2015. (IV. 10.) AB határozatában elutasította. Ezt követően a Kúria a felülvizsgálati eljárást folytatta, és az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta.

<sup>985</sup> Az indítványozó itt a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) 5. §-a szerinti biztosított jogviszonyt értette.

<sup>986</sup> Lásd: 3061/2015. (IV. 10.) AB határozat, 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, 19/B/2007. AB határozat, ABH 2008. 2603.

súlyozott költségvetési gazdálkodás és a szociális biztonság új alkotmányos alapelveire [N] cikk, XIX. cikk] támaszkodó alaptörvényi szándékon nyugodott, és a Knymt. jelen ügyben is sérelmezett rendelkezései az Alaptörvény végrehajtását szolgálták. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, XIII. cikkének és XIX. cikkének sérelmén alapuló indítványokat korábban már elutasította. Ahogyan arra is rámutatott már az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó egységes öregségi nyugdíjkorhatárt határozott meg, a katonákra és a hivatásos állomány tagjaira is kiterjedően. Egyúttal a korábbi szolgálati nyugdíjakat az – egyébként fokozatosan emelkedő – öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött személyeknél szociális ellátássá alakította. A szolgálati járandóságot az állam az Alaptörvény XIX. cikkéből fakadó intézményvédelmi kötelezettségének eleget téve, az állampolgárok biztonságát megteremtve, a társadalom mindenkori teherviselő képességéhez igazodóan nyújtja tehát a rászorulóknak. Az Alkotmánybíróság ismét leszögezte, hogy a szolgálati járandóság nem tekinthető nyugdíjnak, amelynek folyósítását a korábbi járulékfizetés alapozza meg. Tisztán szolidáris alapokon nyugvó szociális ellátásnak tekintette, vagyis nem minősült vásárolt jognak, ezért a szüneteltetése kapcsán elvben sem merülhetett fel a tulajdonjog sérelme.

A korábbi döntésekhez képest a jelen ügyben új elemként értékelte a testület a diszkrimináció tilalmának sérelmére vonatkozó indítványi elemet. Ebben a tekintetben az általános diszkrimináció talajáról indulva vizsgálta azt az indítványozói állítást, hogy a szüneteltetésre vonatkozó szabályozás diszkriminatív, mivel meghatározott személyekre, személyi körre nem terjed ki, rá viszont igen.<sup>987</sup>

A szolgálati járandóságot illetően az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdésén alapuló szociális ellátás. Az Alaptörvény XIX. cikke törvényi jogosultságoknak ad alaptörvényi háttérrel. Míg az (1) bekezdés második mondata azt rögzíti, hogy minden magyar állampolgár – a tételesen felsorolt élethelyzetek esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult, addig a (2) bekezdés elválaszthatja a tételesen felsorolt élethelyzetek szerinti és a nem ilyen, hanem a más rászorulóknak szociális biztonságának a megvalósítását.<sup>988</sup> Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a jelen eljárásban vizsgált ellátást az állam az öregségi nyugdíjkorhatárt el nem ért, de korábban kedvezményes feltételek mellett e korhatár előtt nyugdíjba vonult személyeknek nyújtja a kedvezményes nyugdíj megszüntetése és az általános szabályoknak e személyekre való kiterjesztése okán. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy ez az ellátás törvényen alapul, az érintetteknek közvetlenül az Alaptörvény XIX. cikkéből fakadó alanyi joguk nincsen rá, és mivel nem minősül alapjognak, az Alkotmánybíróság az eltérően kezelés kérdését az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján ítélte meg, és nem az elsődlegesen alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés tilalmát megfogalmazó XV. cikk (2) bekezdése alapján. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy a homogén csoporton belül való megkülönböztetésnek van-e észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, nem önkényes-e. A testület részletesen áttekintette az indítványozó által megjelölt személyi köröket, illetve rámutatott, hogy az valójában jogviszonyok közötti eltérést jelentett, és arra a megállapításra jutott, hogy a Knymt. 11. § (1) bekezdése

<sup>987</sup> Lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat.

<sup>988</sup> Lásd: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]; 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [31].

és a Tny. 83/B. § (1)–(2) bekezdése nem sértette az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.<sup>989</sup>

## Öregségi nyugdíj

*A szolgálati időnek a 2002-ben előterjesztett kérelemre való megállapításakor a hatóságok az akkor hatályos jogszabályok alapján jártak el. Ehhez képest a nyugdíj megállapítása az EGK-rendeleten és a Tny. szabályain alapult.*

A 3113/2016. (VI. 3.) AB végzéssel visszautasított indítvány az **öregségi nyugdíjhoz** szükséges szolgálati idő számításakor felmerülő érdekes problémákra világított rá. Az indítványozó először 2002-ben kérte szolgálati idejének megállapítását. Az illetékes hatóságok akkor beszámították az indítványozó Romániában töltött egyetemi éveit, azonban nem számították be a román szabályok alapján járó kedvezményes éveket. 2009-ben az indítványozó öregségi nyugdíjának megállapítását kérte. A hatóság – az Európai Unió Tanácsának a szociális biztonsági rendszereknek a közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelete (1971. június 14.; a továbbiakban: EGK-rendelet) és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) alapján – nyugdíjrészt állapított meg a számára. A szolgálati idő számítása során azonban nem vette figyelembe a romániai egyetemi éveket, mivel azokat az illetékes romániai szerv sajátjaként elismerte, a nap-pali tagozaton folytatott felsőfokú tanulmányok idejét romániai szolgálati időként kellett beszámítani.

Az indítványozó szerint azért sérült a tulajdonhoz való joga [Alaptörvény XIII. cikk és – az indítványozó hivatkozása szerint – XIX. cikk (1) bekezdés] is, mert korábban megszerzett, jogerős ítélettel is kimondott jogától fosztották meg. Az indítványozó a XV. cikk (1)–(3) bekezdéseiben foglalt alapjogai sérelmét arra alapította, hogy a felesége ügyében a hatóság a romániai egyetemi éveket szolgálati időként figyelembe vette.

Az indítványozó ügyében eljárva a Kúria ítéletében egyrészt arra mutatott rá, hogy a szolgálati időnek a 2002-ben előterjesztett kérelemre való megállapításakor a hatóságok az akkor hatályos jogszabályok alapján<sup>990</sup> jártak el. Ehhez képest a nyugdíj megállapítása az EGK-rendeleten és a Tny. szabályain alapult. Az egyezmény és az uniós normák alapján elbírált jogosultságok tehát nem azonosak, a korábbi határozat ezért nem kötötte az eljáró szerveket a nyugdíj-megállapítás során. Utalt arra is, hogy a felülvizsgálat alapját képező EK-rendelet az egyetemi évek szolgálati időbe való beszámítása kapcsán

<sup>989</sup> 3112/2016. (VI. 3.) AB határozat.

<sup>990</sup> Az akkor hatályos jogszabályok az 1962. évi 5. törvényerejű rendelettel kihirdetett magyar–román szociál-politikai egyezmény, az annak végrehajtására kiadott MüM-rendelet, valamint a Tny. és annak végrehajtási rendelete voltak.



külön rendelkezést nem tartalmazott, ebben a tekintetében az indítványozó keresete ítélt dolognak volt minősíthető.<sup>991</sup>

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.<sup>992</sup>

## Álláskeresési járadék

*A szociális ellátórendszer egyes ellátásait a törvényhozó átalakíthatja vagy akár meg is szüntetheti. A XIX. cikk (1) bekezdés második mondata tételesen felsorolja azokat az okokat, amelyek alapján támogatásra jogosult az érintett, e körben valamilyen ellátási formát mindenképpen biztosítania, működtetnie kell az államnak. Az ex gratia juttatások esetében a jogalkotót szélesebb körű mérlegelési jog illeti meg: nemcsak azt döntheti el, hogy milyen ellátást biztosít, hanem azt is, hogy biztosít-e egyáltalán ilyen juttatást, és ha igen, az érintettek mely csoportja számára, milyen mértékben és milyen formában.*

A 25/2016. (XII. 21.) AB határozat alapját az képezte, hogy az indítványozót egyéni vállalkozói tevékenysége szüneteltetése idején kérelemre álláskeresőként nyilvántartásba vették, és megállapították az **álláskeresési járadékra** való jogosultságát. A járadék folyósítási idejének lejárta után kérelmére a jegyző foglalkoztatást helyettesítő támogatást állapított meg számára. Az elsőfokú hatóság a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatalos adatszolgáltatási rendszerén keresztül értesült arról, hogy az indítványozó egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkezett az érintett időtartamban, ezért az álláskeresőként való nyilvántartásba vétel iránti eredeti kérelmet elutasította megállapítva, hogy az indítványozó nem minősül álláskeresőnek, mert keresőtevékenységet folytat. Határozatát a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) 54. § (11) bekezdés a) pontjára<sup>993</sup> és 58. § (5) bekezdés d) pontjának 4. alpontjára<sup>994</sup> alapította. A határozatot a másodfokú hatóság és a bíróságok is helybenhagyták. A Kúria ítéletének indokolása szerint ugyan az indítványozó valóban szüneteltette egyéni vállalkozói tevékenységét, ez nem jelenti azt, hogy ettől kezdve egyéni vállalkozói igazolvánnyal nem rendelkező személynek kellett volna tekinteni, egyéni vállalkozói minőségét nem szüntette meg, és a szünetelés tartama alatt is az egyéni vállalkozókról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Evtv.)

<sup>991</sup> Bár érdemi vizsgálatra a jelen ügyben nem került – nem kerülhetett – sor, az indítvány eklatáns példája annak, hogy a szociális biztonsághoz való jog terén egyrészt milyen összetett szabályozási szintek lehetnek egyszerre jelen, másrészt az olyan huzamos idejű jogviszonyok, mint a nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő tekintetében milyen hatásokat válthat ki a jogszabályi környezet változása.

<sup>992</sup> 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés.

<sup>993</sup> 54. § (11) Az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként – kérelmére – azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki a) megfelel az 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1–5. alpontjaiban meghatározott feltételeknek, és b) kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel a (9) és (10) bekezdés szerint együttműködik.

<sup>994</sup> 58. § (5) E törvény alkalmazásában [...]

d) álláskereső: az a személy, aki [...]

4. az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb keresőtevékenységet sem folytat [...].

hatálya alá tartozott. Ezért az indítványozót a jogalap nélkül felvett álláskeresési ellátás visszafizetésére kötelezték.

Az indítványozó szerint a vállalkozói tevékenység önkéntes szüneteltetése nem önhiba, az Ft. az álláskeresőként való nyilvántartásba vétel feltételei között kizáró okként nem szerepelteti a korábbi keresői jogviszony megszűnésének okát. Ezért az ilyen jogalkalmazás szerinte sérti az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdését, amely magában foglalja az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a támogatásra való jogosultságot. Mindemellett egyéb helyzet szerinti különbségtételt is megvalósít például a munkaviszony vagy az egyéni vállalkozói státusz önkéntes megszüntetéséhez képest.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi kérdés lényegét abban látta, hogy egyrészt ezek az ellátások a szociális biztonságról szóló alaptörvényi rendelkezés védelmi körébe tartoznak-e, másrészt ha igen, akkor e védelem vonatkozik-e az álláskeresőként való nyilvántartásba vételre mint a személy önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliségére következtetést levonni engedő körülményre is. A testületnek arról kellett tehát döntenie, hogy az Alaptörvényből ered-e jogosultság törvény szerinti ellátásra önhibán kívüli munkanélküliség esetén, és az Alaptörvény értelmében önhibán kívüli munkanélküliségnek minősül-e az, ha a vállalkozó a tevékenységét szünetelteti, továbbá mindennek milyen a viszonya az előzetes nyilvántartásba vételhez.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt nem találta megalapozottnak. Indokolásának elején általános jellegű megállapításokat fektetett le a szociális jogokra nézve, majd röviden összefoglalta az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XIX. cikkére vonatkozó eddigi gyakorlatát.

A gazdasági, szociális, kulturális jogokkal összefüggésben, amelyek közé a szociális biztonság is tartozik, utalt arra, hogy – szemben a klasszikus szabadságjogokkal – itt az elért védelmi szint csökkentésének tilalma nem áll fenn, továbbá az állam kötelezettségei alapvetően arra korlátozódnak, hogy egyrészt hozzon létre olyan intézményrendszert, amely útján az alkotmányos jogok érvényesülhetnek, másrészt pedig meg kell határoznia az intézményrendszer igénybevételével kapcsolatos jogosultságokat. Mindez az Alkotmánybíróság szerint nem jelenti azt, hogy a szociális jogok között ne lehetnének olyanok, amelyek alapjogi védelemben részesülnek.

Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a testület utalt arra, hogy a szociális biztonságot a korábbi Alkotmánytól eltérően szabályozza, amely 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, a második mondat ugyanakkor az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysege, árvasága és önhibán kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot. Ennek kapcsán elsőként a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat mondta ki, hogy az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg, a másik eset pedig a XIX. cikk (1) bekezdésének idézett mondata.<sup>995</sup> Ezt értelmezte tovább az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában,

<sup>995</sup> Indokolás [36]–[37].

amelyben kimondta, hogy a fent felsoroltak „azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből az következik, hogy jöllehet 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 háttér 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>996</sup> A 4/2016. (III. 1.) AB határozat megerősítette ezt az értelmezést, illetve kiemelte, hogy a XIX. cikk (2) bekezdése elválaszthatja a tételesen felsorolt élethelyzetek szerinti és a nem ilyen, hanem a más rászoruló szociális biztonságának a megvalósítását. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében nevesített élethelyzet az önhibán kívüli okból bekövetkezett munkanélküliség is, ebből fakadóan tehát az államnak alanyi jogon járó juttatásokat, támogatásokat kell biztosítania az állampolgárok számára. Ez nem azt jelenti, hogy álláskereső járadék elnevezéssel az államnak ellátást kell működtetnie. Az Alaptörvényből nem következik közvetlenül az álláskereső fogalmának meghatározása sem, és az sem, hogy az ellátást szabályozó törvény hogyan határozza meg az önhibán kívüli okokat. A támogatási formák és ezek feltételei meghatározása a törvényhozásra tartozik. Ami az Alaptörvényből következik, az az, hogy a törvény valamilyen támogatást biztosítson az önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyek számára. E támogatások részben biztosítási alapúak, vagyis a korábban befizetett járulékkal vásárolt, alanyi jogon járó juttatások, részben pedig *ex gratia* jellegűek lehetnek.<sup>997</sup> 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, figyelemmel arra az alaptörvény-értelmezési követelményre is, amely szerint az Alaptörvény szabályait egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni.<sup>998</sup> 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 jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatók meg önkényes módon.<sup>999</sup>

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyre vonatkoztatva mindebből azt a következtetést vonta le, hogy az álláskereső járadék biztosítási alapú, ezért a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog védelmét is bíró alanyi jogon járó juttatás, az azt felváltó

<sup>996</sup> Indokolás [34].

<sup>997</sup> Ez a megközelítés nem számol azzal, hogy a szolidaritási elem is szerepet kap a szociális jogok terén. Ez mind a biztosítási jellegű ellátásoknál, mind a szociális ellátórendszer keretein belüli eszközök terén tetten érhető. (Ezért is nem vonhatók a társadalombiztosítási ellátások automatikusan az alkotmányos tulajdonvédelem körébe.) Ezekon felül kell számolni az úgynevezett *ex gratia* juttatásokkal, amelyek viszont függetlenek a társadalombiztosítási, valamint a szociális ellátórendszerek fenntartására irányuló állami kötelezettségtől, és e körben rövid távú megfontolásokból, sőt akár egyszeri kiegészítésként is juttathat a jogalkotó, amikor is nem vizsgálható az önkényesség kérdése.

<sup>998</sup> Lásd: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94]; 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [29].

<sup>999</sup> Lásd például: 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32].

foglalkoztatást helyettesítő támogatás viszont szociális elven, rászorultság alapján juttatható, vagyis *ex gratia* támogatás. Az Alkotmánybíróság arra is utalt, hogy az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ideértve a támogatásra való jogosultság feltételeit és mértékét is) – az Alaptörvény keretei között – a jogalkotó szabadon alakíthatja. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le az állam számára egy konkrét támogatási forma konkrét részletszabályának a megalkotására vonatkozó kötelezettség.<sup>1000</sup> 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>1001</sup> Mivel azonban a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata tételesen felsorolja azokat az okokat, amelyek alapján támogatásra jogosult az érintett, e körben valamilyen ellátási formát mindenképpen biztosítani, működtetnie kell az államnak a fent említett széles körű jogalkotási szabadsága mellett. Mindkét, jelen ügygel érintett juttatás (a biztosítási alapú és az egyéni szociális szempontokon nyugvó) különböző mértékben ugyan, de a szociális biztonságot megfogalmazó XIX. cikk védelme alatt áll, a jogszabályi feltételeknek megfelelő kérelmező jogosult e juttatásokra, e jogosultságait pedig az Alaptörvény védi. Az *ex gratia* juttatások esetében a jogalkotót szélesebb körű mérlegelési jog illeti meg, ugyanis nemcsak azt döntheti el, hogy milyen ellátást biztosít, hanem azt is, hogy biztosít-e egyáltalán ilyen juttatást, és ha igen, az érintettek mely csoportjának, milyen mértékben és milyen formában.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált rendelkezéseknek két markánsan eltérő értelmezés is adható: az Flt., a Tbj. és az Evtv. együttesen értelmezhető úgy, hogy a vállalkozást önként szüneteltető egyéni vállalkozó e jogviszonya alapján a hatályos szabályok szerint nem minősül álláskeresőnek, mert biztosítási jogviszonya áll fenn, ebből fakadóan pedig nem lehetett a bíróság döntését önkényesnek ítélni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor észlelte, hogy a vállalkozást önként szüneteltető egyéni vállalkozó nemcsak álláskeresési járadékra nem jogosult, hanem más olyan ellátásra sem, amely önhibáján kívüli okból bekövetkezett munkanélkülisége esetére szólna, holott korábban a foglalkoztatásban töltött idővel és a munkaerőpiaci járulék megfizetésével e jogosultságot megvásárolta. A vállalkozói tevékenység önkéntes szüneteltetése az Alaptörvényben említett munkanélküliség szempontjából a munkaviszony munkavállaló általi rendes felmondására vagy a munkaviszony közös megegyezéssel való megszüntetésére emlékeztet.<sup>1002</sup> Az Flt. akkor, amikor az álláskeresési járadék feltételeiről szól, ekként nem is tulajdonít jelentőséget annak, hogy a megelőző munkaviszony melyik fél akaratára visszavezethető okból szűnt meg.<sup>1003</sup> Az Alkotmánybíróság szerint számos oka lehet annak, hogy az egyéni vállalkozók tevékenységüket szüneteltetik anélkül, hogy megszüntetnék. Mind a szüneteltetéshez vezető okok, mind a személyes döntés okai a szüneteltetés és megszüntetés közötti választást illetően sokfélék lehetnek. A határozat meghozatalakor azonban nem

<sup>1000</sup> 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3].

<sup>1001</sup> 14/2014. (V. 13.) AB határozat [30].

<sup>1002</sup> Sajnálatos módon a határozat nem vette figyelembe a munkaviszony esetén a jelen ügybeni helyzethez sokkal inkább hasonlító fizetés nélküli szabadság intézményét, holott ez az összehasonlítás talán merőben más alkotmányossági következtetésre vezetett volna.

<sup>1003</sup> Flt. 25. §.

volt olyan szabály, amely megengedte volna, hogy ezekre az eltérő okokra alanyi jogon járó, munkanélküliség esetére szóló ellátásnál figyelemmel legyenek. Minthogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése értelmében az önhibán kívüli okból bekövetkezett munkanélküliség esetére törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani, az Alkotmánybíróság mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelése alatt az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére a támogatásra jogosultságot nem szabályozta.<sup>1004</sup>

<sup>1004</sup> A határozathoz egy párhuzamos indokolást és két különvéleményt fűztek. A két különvéleményhez még öt alkotmánybíró csatlakozott. Czine Ágnes párhuzamos indokolásában az Alkotmánybíróságnak a XIX. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos, esetről esetre változó gyakorlatára utalt, amely szerinte megnehezíti, hogy a rendes bíróságok az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak alapján tudjanak eljárni, ezért ilyen ügyekben különösen indokoltnak tartja, hogy már az eljárás folyamán kezdeményezzék az alkotmánybírói eljárást. Dienes-Oehm Egon különvéleménye szerint fogalmilag kizárt bármilyen, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét a XIX. cikk (1) bekezdésére alapítani, különösen törvényalkotói mulasztásra hivatkozással, mivel a hivatkozott rendelkezés kizárólag államcél jelöl meg. Salamon László pedig különvéleményében úgy vélte, hogy önmagában az a körülmény, hogy az adott személy az egyéni vállalkozói tevékenységét korábban nem megszüntette, hanem a szüneteltetése mellett döntött, nem alapozza meg ilyen esetekre a keresőtevékenységet folytatónak minősítést. Az ezzel ellentétes, a sérelmezett bírói ítéletben foglalt értelmezés nincs összhangban az Alaptörvény azon rendelkezésével, miszerint „[...] önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult”.

## Irodalomjegyzék

- BADÓ Katalin (2012): A nyugdíjrendszer. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 1. sz. 1.
- BALOGH Zsolt (2005): Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén. *Jogtudományi Közlöny*, 60. évf. 9. sz. 363–371.
- CHRONOWSKI Nóra (2014): Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum*, 18. évf. 1–2. sz. 91–95.
- DRINÓCZI Tímea (2007): *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- HAJDÚ, József (2004): The individualisation of social security rights in Hungary. In HOMOKI-NAGY Mária szerk.: *Tanulmányok dr. Molnár Imre egyetemi tanár 70. születésnapjára*. (Acta Juridica et Politica, No. 65.) Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 591–615.
- HAJDÚ, József (2016): The right to social security in the Hungarian fundamental Law (Constitution). In EGOROV, Alexandre ed.: *The Right to Social Security in the Constitutions of the World: Broadening the Moral and Legal Space for Social Justice*. (ILO Global Study, Volume 1: Europe) Geneva, International Labour Organization. 89–106.
- KAISER Tamás (2016): *Jó Állam Jelentés 2016*. Budapest, Dialóg Campus.
- KLICSU László (2012): Az Alaptörvény és a szociális biztonság. *Alkotmánybírószemle*, 2. évf. 2. sz. 109–115.
- JUHÁSZ GÁBOR (1995): A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. *Esély*, 6. évf. 3. sz. 3–25.
- JUHÁSZ Gábor (1996): Az alkotmányeszme mostohagyermek: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról. *Esély*, 7. évf. 3. sz. 29–47.
- JUHÁSZ Gábor (1997): Vannak-e szociális jogaink? Válasz Sajó Andrásnak. *Világosság*, 38. évf. 3. sz. 61–69.
- JUHÁSZ Gábor (2009a): 70/B. § [A munkához való jog]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest, Századvég Kiadó. 2548–2562.
- JUHÁSZ Gábor (2009b): 70/E. § [A szociális biztonsághoz való jog]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest, Századvég Kiadó. 2579–2593.
- JUHÁSZ Gábor (2015): Államcél, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. *Esély*, 26. évf. 1. sz. 3–31.
- KARDOS Gábor (2003): Üres kagylóhéj? – A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései. Budapest, Gondolat Kiadói Kör.
- KISS György (2010): *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Pécs, Justis.
- PATYI, András (2011): *Protecting the Constitution (The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990–2010)*. Passau, Schenk Verlag.
- RAB HENRIETT (2012): *A nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciái*. Budapest, HVG-Orac.
- RIXER Ádám (2011): Az állam felelőségének egyes kérdései. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 5. évf. 1. sz.

- SAJÓ András (1995): Szociális jog és kölcsönös öngyilkossági ígéret. *Világosság*, 36. évf. 10. sz. 5–12.
- SAJÓ András (1997): Szegényjogot – szegényjogon: válasz a szociális jogok védelmére. *Világosság*, 38. évf. 3. sz. 70–79.
- SZAMEL Katalin (1993): A gazdasági, szociális, kulturális jogok értéke (Emberi jog, állampolgári jog, alanyi jog, szabadság vagy valami más?) *Acta Humana*, 4. évf. 11. sz. 27–41.
- SZENTE Zoltán (2013): *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Budapest, Dialóg Campus.
- SZIGETI Péter (2001): A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő? *Magyar Jog*, 48. évf. 5. sz. 257–267.
- SZLADITS Károly (1933): *A magyar magánjog vázlatja*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata.
- TAKÁCS Albert (2003): A szociális jogok. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 791–836.
- TÉGLÁSI András (2014): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet. 317–339.
- TÉGLÁSI András (2016): A megélhetési minimumhoz való jog a német alkotmánybíróság 2010. évi Hartz IV döntésében. *Jogtudományi Közlöny*, 71. évf. 5. sz. 265–278.
- TÓTH J. Zoltán (2014): A „valódi” alkotmányjogi panasz használatbavétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 5. sz. 224–238.
- VÖRÖS Imre (2001): A szociális biztonsághoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Világosság*, 42. évf. 1. sz. 56–64.

## Jogszabálymutató

- 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről, 321
- 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet a lakáscélú támogatásokról, 46, 211
- 1093/2000. (XI. 24.) Korm. határozat a stabil vérvérszítmenytől HCV vírussal megfertőződött veleszületett vérzékenységekben szenvedő állampolgárok egységes állami kártalanításáról, 254
- 11/2002. (III. 26.) EüM rendelet az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, 177
- 1116/1994. (XII. 9.) Korm. határozat a Hadigondozottak Közalapítványa létrehozásáról, 175
- 117/1992. (VII. 29.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Művészeti Alapjának megszüntetéséről és a Magyar Alkotóművészeti Alapítvány létesítéséről, 128, 241
- 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet a lakáscélú állami támogatásokról, 250
- 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól, 170, 247
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról, 200, 249
- 15/1990. (I. 31.) MT rendelet, 30
- 15/1997. (XII. 29.) számú rendelet Kadarkút Nagyközség Önkormányzatának a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásokról, valamint a személyes gondoskodásról, 148
- 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről, 175, 228
- 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról, 173, 185, 276, 291
- 173/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről, 82, 157, 251
- 18/1997. (XI. 1.) számú rendelet Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról, 202
- 182/1996. (XII. 6.) Korm. rendelet a nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások emeléséről, 157
- 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről, 331, 349
- 19/2000. (IV. 18.) számú rendelet Budapest Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat tulajdonában álló lakások bérbeadásának feltételeiről, 210
1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról, 193, 222, 230, 240, 289
1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 116, 169
1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 189, 209, 222
1962. évi 5. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság és a Román Népköztársaság között a szociálpolitika terén történő együttműködésről Budapesten, 1961. szeptember 7. napján kötött egyezmény, 195, 375
1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről, 26



1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról, 17, 27, 28, 32, 43, 73, 92, 101, 105, 107, 113, 139, 168, 174, 205, 251, 260, 262, 269
1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülés-  
szakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi  
Egyezségokmánya, 198
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról, 29, 40, 112
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről, 270
1990. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás  
vitelének 1991. évi szabályairól, 200
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 41, 64, 125, 132, 164, 191, 243
1990. évi LXXXVII. törvény az árak megállapításáról, 109
1990. évi XCIII. törvény az illetékekről, 171
1990. évi XXV. törvény a családi pótlékról és a családok támogatásáról, 117
1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, 40, 55, 81, 152,  
264, 299, 376
1991. évi LXXXII. törvény a gépjárműadóról, 284
1991. évi XC. törvény a magánszemélyek jövedelemadójáról, 38
1991. évi XLIX. törvény a csőd eljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról, 214
1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes  
centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről, 41
1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről, 337
1992. évi LXXXIX. törvény a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről, 199
1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről, 44, 245, 261, 301
1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról, 201, 246
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, 17, 51, 52, 65, 71, 96, 109, 137,  
291, 295, 317, 338, 340, 350
1993. évi LVIII. törvény a jövedéki szabályozásról és ellenőrzésről, valamint a bérfőzési szes zadóról, 215
1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó  
egyes szabályokról, 66, 88, 108, 122, 169, 212, 293
1993. évi XCVI. törvény az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról, 230
1994. évi LV. törvény a termőföldről, 63
1994. évi XLV. törvény a hadigondozásról, 83, 110, 157, 175, 330
1994. évi XLVI. törvény a fegyveres erőknél 1945. március 31. és 1954. október 31. között szolgálatot  
teljesítettek hadigondozásáról, 175
1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról, 99, 200, 224, 227, 268
1995. évi LII. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV.  
törvény módosításáról, 141
1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról, 332
1996. évi I. törvény a rádiózásról és a televíziózásról, 175
1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról,  
242, 246
1997. évi CXLII. törvény a társadalmi szervezetek által használt állami tulajdonú ingatlanok jogi hely-  
zetének rendezéséről, 216
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről, 320
1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint  
e szolgáltatások fedezetéről, 17, 107, 108, 238, 269, 282, 330, 347, 371, 373

1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról, 17, 107, 114, 168, 173, 174, 185, 207, 226, 231, 234, 237, 259, 276, 288, 291, 293, 308, 343, 347, 353, 372, 375
1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról, 17, 107, 230
1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól, 17, 107, 178, 187, 218, 225, 236, 252, 261, 305, 367, 369
1997. évi LXXXIV. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról, 137
1997. évi X. törvény a Párizsi Békeszerződésről szóló 1947. évi XVIII. törvény 27. Cikke 2. pontjában foglaltak végrehajtásáról, 159
1997. évi XIX. törvény a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény módosításáról, 157
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 129, 206, 249, 268, 275
1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről, 283
1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról, 158, 189, 198, 217, 302, 345
1998. évi XC. törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről, 136
1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról, 170, 291
1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről, 169
- 2/2006. (II. 14.) Kgy. rendelet Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális ellátásokról és gyermekvédelmi támogatásról, 274
- 20/2002. (XII. 27.) számú rendelet Balatonfenyves Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi hulladékkezelési közszolgáltatás rendjéről, a településtisztaság egyes kérdéseiről és a közszolgáltatás díjának megállapításáról, 229
2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról, 229
2001. évi LXX. törvény az egészségügyet, a gyógyszerellátást, a szociális ellátást érintő egyes törvények jogharmonizációs célú, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, továbbá a társadalombiztosítási járulékfizetéssel és az egészségügyi hozzájárulással kapcsolatos törvények módosításáról, 261
2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról, 246, 312
2001. évi XXXIV. törvény az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról, 177
2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről, 194
2003. évi CXVI. törvény a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről, 201
2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről, 300
2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról, 326
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről, 272
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 320
2004. évi CXXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről, 310
2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról, 268, 274
2006. évi CXXXVII. törvény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről, 311
2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról, 315
2009. évi LXXXVIII. törvény az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról, 281
2010. évi CLIV. törvény a Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alapról, a szabad nyugdíjpénztárvalasztás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról, 316
2010. évi CXXXIV. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról, 303
2011. évi CLVI. törvény az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról, 316

2011. évi CLXVII. törvény a korhatár előtti nyugdíjak megszűnéséről, a korhatár előtti öregségi ellátásról és a szolgálati járandóságról, 319, 334, 353, 372
2011. évi CLXXXIX. törvény a Magyarország helyi önkormányzatairól, 320
2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról, 319, 322, 329
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 316
2011. évi CXXI. törvény az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról, 332
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, 348
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről, 320, 366
2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról, 357
2013. évi CXXXI. törvény az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról, 327
2014. évi XXXVIII. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről, 351
- 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról, 236
- 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről, 199
- 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról, 198
- 239/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások 2007. évi irányított területi kiegyenlítési rendszeréről, 311, 350
- 26/2003. (VI. 30.) Ök. rendelet Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről, 212
- 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról, 355
- 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet a térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról, 225
- 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet a közforgalmi személyszállítási utazási kedvezményekről, 150, 175
- 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról, 192
- 29/2000. (XII. 23.) számú önkormányzati rendelet Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testületének a tulajdonában álló lakások bérletéről és bérbeadásának feltételeiről, 210
- 293/2002. (XII. 27.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról, 296
- 32/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet a törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy támogatás megváltoztatásáról, 333
- 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendelet Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a szabálysértésekről, 313
- 35/1993. (XI. 15.) Föv. Kgy. rendelet a Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a fővárosi kerületi önkormányzatok tulajdonában álló lakások bérbeadása során érvényesítendő szociális, jövedelmi, vagyoni feltételekről, 209
- 35/2002. (V. 10.) HM rendelet a kedvezményes üdültetésről, 175

- 37/2004. (VII. 15.) számú önkormányzati rendelet a Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátások, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások helyi szabályairól, 350
- 39/1995. (IV. 7.) Korm. rendelet a Nemzeti Ellenállásért Emléklap adományozásáról, 157
- 4/1993. (XI. 1.) rendelet Nagykapornak község Önkormányzatának a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról, 223
- 4/1998. (II. 09.) sz. rendelet Budapest-Zugló Képviselő-testületének a Budapest-Zugló Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletének szabályozásáról, 222
- 4/2007. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat, 262
- 41/2000. (XII. 12.) BM rendelet a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény végrehajtásáról, 293
- 41/2003. (VII. 11.) Ök. számú rendelete Budapest Józsefváros Önkormányzata Képviselő-testületének Budapest Józsefvárosi Önkormányzat tulajdonában álló lakások bérbeadásának feltételeiről, valamint a lakbér mértékéről, 210
- 46/2001. (2002. I. 2.) rendelet Budapest Főváros Óbuda-Békásmegyér Önkormányzata Képviselő-testületének a tulajdonában álló lakások bérbeadásának feltételeiről, 209
- 5/1965. (VII. 16.) MM rendelet, 26
- 5/1993. (VI. 15.) Ök. számú rendelet Szarvasgede Község Képviselőtestülete által a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben szabályozott pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátások helyi szabályairól, 65
- 5/1993. (VII. 21.) rendelet Pilismarót Község Önkormányzatának a pénzben és természetben nyújtott szociális ellátások helyi szabályozásáról, 71
- 50/2011. (IX. 30.) NFM rendelet a távhőszolgáltatónak értékesített távhő árának, valamint a lakossági felhasználónak és a külön kezelt intézménynek nyújtott távhőszolgáltatás díjának megállapításáról, 315
- 58/1997. (IV. 10.) Korm. rendelet a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény végrehajtásáról szóló 113/1994. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról, 157
- 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól, 265
- 65/1995. (XII. 22.) rendelet Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről, 222
- 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet végrehajtásáról, 238
- 8/1983. (VI. 29.) EüM–PM együttes rendelet a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról, 140, 232, 255, 318
- 8/2004. (III. 16.) Kt. sz. rendelet Nagykovácsi Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a Nagykovácsi Nagyközség helyi építési szabályzatáról, 213
- 8/2004. (IV. 1.) számú rendelet Kaszó Község Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátások helyi szabályozásáról, 243
- 8/2006. (II. 24.) Ök. rendelet Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a szociális igazgatás és a szociális ellátások helyi szabályozásáról, 244
- 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről, 259, 330
- 89/1990. (V. 1.) MT rendelet a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtásáról, 105, 260
- 96/1998. (V. 13.) Korm. rendelet a szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítéséről és lakhatási körülményeinek javításáról, 200

## Tárgymutató

### A

Adókedvezmény 36, 47, 55, 111, 113, 172, 215, 224, 330  
Adómentesség 39, 278  
Aktív korúak ellátása 295, 296, 340, 343  
Állami földvagyon 357  
Álláskeresési járadék 264, 265, 300, 376, 378, 379  
Ápolási díj 125, 126, 148, 161, 162, 163, 164, 190, 191, 192, 237, 291, 292, 358, 359  
Árvaellátás 142, 143, 184, 185, 289, 293, 294  
Átmeneti járadék 180  
Átmeneti segély 64, 244

### B

Baleseti ellátások megtérítése 47  
Baleseti járulék 77, 78, 268, 269  
Béremelés 194  
Betegszabadság 42, 43, 79, 88, 130, 131, 301, 302  
Bírság szociális vonzata 300  
Biztosítási befektetések 307  
Bölcsődei gondozási díj 41

### CS

Családi pótlék 71, 198, 221, 267, 277, 345  
Családtámogatás 158, 189, 217, 302  
Családtámogatási rendszer 74

### D

Devizahitel-szerződések 344

### E

Egészségbiztosítási ellátás 236  
Egészségügyi állami kártalanítás 254  
Egészségügyi ellátások finanszírozási rendszere 296  
Egészségügyi ellátórendszer 177, 253  
Egészségügyi hozzájárulás 102, 130, 131, 174, 175, 237, 238, 269  
Egészségügyi szabadság 246  
Egészségügyi szolgáltatási járulék 271, 282  
Egyedülálló nyugdíjasok 258  
Ellátások együtt folyósítása 318  
Előnyügdíj 41, 81, 141, 152  
Előrehozott öregségi nyugdíj 237, 284, 363

### F

Felmondás 348  
Foglalkoztató általi táppénz-hozzájárulás 174  
Fogyasztói hitelszerződések 351  
Fogyatékosági támogatás 170, 247, 286  
Folyamatban lévő jogalkotás 31  
Földtulajdon szociális szerepe 223

### G

Gépjárműadó-kedvezmény 284  
Gst. ügycsoport 74  
Guberálás 313

**GY**

Gyermekek után járó adókedvezmény 36  
Gyermekgondozási díj 74, 252, 253, 261,  
305, 367, 368, 369  
Gyermekintézményi térítési díj 274  
Gyógyszerár-támogatás 159, 333

**H**

Hadigondozotti ellátás 175  
Hadirokkant-járadék 151  
Hajléktalanság 143, 145, 146, 169, 313,  
320, 321, 323, 365  
Házastársi pótlék 139, 140, 151  
Hozzá tartozói nyugellátás 114, 143, 153,  
208, 226, 362

**I**

Illetményalap-emelés 194  
Illetmény visszatartása 311  
Intézményi térítési díj 192, 239

**J**

Járuléktartozás 272  
Jogi segítségnyújtás 326  
Jövedelem fogalma 199  
Jövedelempótló támogatás 86, 296

**K**

Kábítószer-fogyasztás 203  
Kamatadó 227  
Kárpótlás 146  
Kedvezményes öregségi nyugdíj 343  
Kezelői jog átalakítása 216  
Kisiparosok munkaképtelenség esetén járó  
ellátása 29  
Kommunális adó 127, 229  
Korengedményes nyugdíj 336  
Korhatár előtti nyugdíj 318, 334  
Korhatár előtti nyugdíj átalakítása 334

Korhatár előtti öregségi nyugdíj 353  
Korlátozott hatáskör 310  
Környezethez való jog 213  
Kötelező egészségbiztosítás 218, 225  
Kötelező társadalombiztosítás 29  
Közgyógyellátás 175, 265  
Közlekedési támogatás 228  
Különadó 303

**L**

Lakás 122, 123, 169, 209  
Lakásbérleti jogviszony 212  
Lakáscélú bankkölcsön kamata 200  
Lakáscélú hitelek adókedvezménye 224  
Lakáscélú kölcsönök 27  
Lakáscélú támogatások 72, 210  
Lakásfenntartási támogatás 70, 133, 135,  
202  
Lakbér 31, 161  
Lakhatáshoz való jog 37, 89, 143, 144, 145,  
169, 323  
Lakóingatlanok adóvonzata 281  
Lakossági távhőszolgáltatás 315  
Leszerelési segély 38

**M**

Magánnyugdíjpénztári tagság 183  
Magánszemélyek jövedelemadója 38  
Magánnyugdíj 289  
Megfelelő életszínvonal meghatározá-  
sa 197  
Mégváltozott munkaképességű dolgo-  
zók 185  
Mégváltozott munkaképességűek ellátá-  
sa 140, 319, 322, 329  
Mentességek és kedvezmények 49  
Munkabér-, illetve társadalombiztosítási  
követelések védelme 214  
Munkaerő-kölcsönzés 270  
Munkához való jog 201, 381  
Munkanélküliek ellátása 40, 51, 56  
Munkanélküli ellátás 295, 299

Munkanélküli járadék 41, 45, 46, 54, 55,  
56, 65, 66, 127, 128, 147, 152, 179,  
264  
Munkanélküli segély 81, 152  
Munkanélküliség esetére szóló ellátások 65  
Munkavállalási jog 195  
Munkavállalói anyagi felelősség 245  
Művészek szociális jogai 241  
Művészeti dolgozók öregségi nyugdíja 26

## N

Nappali ellátások 165  
Nemzeti helytállásért pótlék 250, 251  
Nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíja 347, 358, 359

## NY

Nyelvvizsga 273  
Nyugdíj 83, 91, 137, 152, 276, 355  
Nyugdíjemelés 39, 52, 135, 136, 137, 180  
Nyugdíj-kiegészítés 91, 355  
Nyugdíjrendszer 173, 179, 181, 316  
Nyugdíjrendszer reformja 316

## O

Objektív felelősség 270

## Ö

Önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak  
230  
Önkormányzati lakás bérleti feltételei 222  
Öregségi nyugdíj 56, 148, 168, 194, 233,  
375  
Öregségi nyugdíj összege 56, 233  
Öregségi résznyugdíj 205  
Özvegyi nyugdíj 26, 67, 84, 153, 182, 207,  
226, 287, 362

## R

Rászoruló fogalmának meghatározása 205  
Rendszeres szociális segély 132, 233, 243,  
256  
Rokkantsági nyugdíj 308

## S

Súlyos fogyatékoság meghatározása 247

## SZ

Személyes gondoskodás 223  
Személyes gondoskodást nyújtó szociális  
ellátások 156  
Személyes gondoskodást nyújtó szociális  
intézmények finanszírozása 349  
Személyes kárpótlás 159  
Személyi jövedelemadó 25, 39, 70, 99,  
215, 247, 334, 338, 353  
Személyijövedelemadó-alap 25  
Személyi térítési díj 156, 193, 338  
Szemétszállítási díj 123, 124  
Szerencsejáték 337  
Szociális alapellátás 305  
Szociális ellátások 215, 238, 286  
Szociális ellátások együtt folyósítása 232,  
286  
Szociális ellátást nyújtó egyházi intézmé-  
nyek finanszírozása 196  
Szociális ellátórendszerek finanszírozá-  
sa 331  
Szociális intézményfenntartó önkormány-  
zat rendeletalkotási joga 317  
Szociális járadékra való jogosultság 255  
Szociális piacgazdaság 23, 24, 82  
Szociális segély 121, 350  
Szolgálati beosztás átminősítése 35  
Szolgálati idő 182, 259, 262  
Szolgálati járandóság 353, 354, 372, 374  
Szolgálati lakás 293  
Szolgálati nyugdíj 242, 353, 354

**T**

Tandíj 208  
Táppénz 28, 33, 43, 48, 73, 79, 88, 98, 131, 174, 175, 218, 219, 235, 236, 261, 262, 302, 326, 369  
Táppénz egy részének a munkáltatóra hátrítása 33  
Táppénzellátás 219, 235  
Társadalombiztosítás alapjául szolgáló jogviszonyok 27  
Társadalombiztosítási ellátás 154  
Társadalombiztosítási ellátáshoz való jog 32  
Társadalombiztosítási ellátásokra irányuló megállapodás 62  
Társadalombiztosítási járulék 33, 77, 100, 106, 131, 304  
Társadalombiztosítási járulékalap 100  
Társadalombiztosítási jogviszony 61  
Társadalombiztosítási önkormányzatok 124  
Társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerek 186

Tartásdíj 208, 230, 231  
Terhességi-gyermekágyi segély 261, 305, 369, 370  
Térítési díj 69, 192  
Természetbeni egészségügyi szolgáltatás 105  
Természetvédelem 172  
Termőföld 62, 357  
Tizenharmadik havi nyugdíj 231  
Tulajdon 58, 66, 167

**U**

Utazási kedvezmény 150

**V**

Végkielégítés 43, 44, 45, 46, 171  
Végtörlesztés 332  
Vizitdíj 283  
Volt házastárs lakhatása 122



A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Megjelent a Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó  
és a Wolters Kluwer Hungary Kft. gondozásában.

Felelős kiadó: Petró Ildikó, a Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó ügyvezetője  
és Kézdi Katalin, a Wolters Kluwer Hungary Kft. ügyvezető igazgatója.

#### Kapcsolat

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) • [wolterskluwer.hu](http://wolterskluwer.hu)  
Telefon: 06 (30) 426 61 16 • E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt

Olvasószerkesztő: Póla Gergely

Korrektor: Bíró Csilla

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

A borítón szereplő fénykép forrása: [depositphotos.com](http://depositphotos.com) / paulmhill

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5920-60-8 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5920-61-5 (elektronikus)

Könyvünk bemutatja, hogy az Alkotmány 1989-es reformját követően az Alkotmánybíróság milyen értelmezést tulajdonított a szociális jogokról szóló alkotmányi rendelkezéseknek, és hogyan értelmezte az Alaptörvény szociális töltetű rendelkezéseit 2012-től. Az egyes határozatok időbeli elhelyezése és a joggyakorlat fejlődési ívének bemutatása miatt a döntéseket kronológiai sorrendben, évekre lebontva ismertetjük 1990-től 2016-ig. Az alkotmánybírósági esetjogot a többségi határozatokon keresztül mutatjuk be, helyenként feltüntetve egy-egy lényegesebb párhuzamos indokolást és különvéleményt. Munkánkat egyaránt szánjuk a tudományos kutatók és a gyakorlati szakemberek számára, akik eligazodást keresnek a szociális jogok immáron több mint két és fél évtizedes alkotmánybírósági esetjogának útvesztőiben.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**