

Szatmári Andrea
Közigazgatási Jogi Tanszék
Témavezető: Hoffman István habil. egyetemi docens

A szociális ellátórendszer elemeinek fogalmi meghatározatlansága és ennek alkotmányjogi jelentősége

I. A szociális biztonsághoz való jog az Alaptörvény szerint

Az Alaptörvény elfogadásakor több szerző is foglalkozott a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezések átalakításával, előrevetítve a szövegszerű eltérésekből fakadó várható következményeket mind a jogalkotás (a szociális ellátórendszer átalakítása), mind a kapcsolódó alkotmánybírói, alapjogvédelmi és jogalkalmazói gyakorlat vonatkozásában.¹ A hatályon kívül helyezett Alkotmány és az Alaptörvény közötti legjelentősebb különbségek az alábbiak szerint foglalhatók össze.

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése *szociális biztonsághoz való jogról* rendelkezett, meghatározott élethelyzetek (öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság, önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség) esetén pedig megélhetéshez szükséges *ellátásra való jogosultságot* is biztosított. A megfogalmazás ellenére alanyi jog nem keletkezett sem az egyes ellátásokra, sem általában véve a szociális biztonságra. Ahogy Juhász Gábor megállapítja: *„az új alkotmányszöveg az alanyi alapjogként való értelmezés lehetőségét is nyitva hagyva a nyugati demokráciák államcélokat deklaráló pragmatizmusával szemben a nemzetközi deklarációk általánosságával és emelkedettségével rendelkezett az immár szociális biztonságként aposztrofált jogról. A szövegezés szokatlansága hozzájárult a 70/E. § alkotmánybírói értelmezése körüli kezdeti bizonytalansághoz, és az alkotmánybírák közt a szociális biztonsághoz való jog tekintetében mutatkozó nézetkülönbségekhez.”*²

Az Alkotmánybíróóság a társadalombiztosítási alapú ellátások tekintetében a tulajdonvédelemre és a jogbiztonságra hivatkozott, amikor az ún. Bokros csomag intézkedéseinek alkotmányosságát vizsgálta. Sólyom László is hangsúlyozza, hogy a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, bár a 70/E. §-t részletesen és általános igénnyel tárgyalta, az valójában

¹ Például Fleck et al. 2011. 68., Chronowski 2011. 68-80., Juhász 2012. 35-49.

² Juhász 2015. 6.

nem a szociális biztonsághoz való jog tartalmi meghatározásával, hanem a szociális ellátások elvonásának alkotmányos módjával és mértékével foglalkozott. A döntések elvi megalapozása sem a szociális biztonsághoz való jog jellegének kifejtésén, hanem a tulajdon védelmén alapult.³

Az Alkotmány alapján kialakult alkotmánybíróági értelmezés szerint a 70/E. § (1) bekezdésében rögzített szociális biztonsághoz való jog összességében nem vált alanyi joggá. Az Alkotmánybíróság mindössze annyit állapított meg több döntésében is, hogy az Alkotmány hivatkozott rendelkezése szerint: *„a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok [...] mint alkotmányos jogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg. Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről [...] gondoskodni.”*⁴

2006-ban pedig az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként határozta meg: *„a szociális ellátás formáinak működtetésében jelentkező különbözőségeket ne akadályozzák a szociális ellátási rendszer egésze révén az emberi élet és méltóság védelméhez szükséges megélhetési minimum állami biztosítását. Az állam a szociális ellátási rendszerek egésze útján köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni.”*⁵

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az OBH 2972/2008. számú ügyben készült jelentése – összefoglalva az Alkotmánybíróság addigi gyakorlatát – megállapította: *„a szociális biztonsághoz való jog alapvetően nem tekinthető alanyi jogi természetű alapjognak, ennél fogva nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrésztől mégis csak létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan nem meghatározható, de megfelelő mutatószámokkal (például az*

³ Sólyom 2001. 659.

⁴ 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, 1. pont

⁵ 59/2006. (X. 20.) AB határozat, 1. pont

öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százaléka) körülhatárolható megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni. A 'megélhetési minimumhoz való jog' az élethez és az emberi méltósághoz való jogból következik, azonban nem abszolút jellegű, tehát nem korlátozhatatlan.”⁶

Fentiekkel ellentétben az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország már csak *törekszik* minden állampolgára számára szociális biztonság nyújtására, a felsorolt élethelyzetek (anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség) esetén pedig törvényben meghatározott támogatásra való jogosultságot biztosít. A (2) bekezdés értelmében a felsoroltak és *más rászoruló*k esetében a szociális biztonságot Magyarország „*a szociális intézmények és intézkedések rendszerével*” valósítja meg. A (3) bekezdés rendelkezik arról, hogy *törvény* a szociális intézkedések jellegét és mértékét az igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

II. Az Alaptörvény XIX. cikk alkotmánybíróági értelmezése

A XIX. cikk hivatkozott rendelkezései a hatályba lépés óta értelmezési vitákat generálnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az ma már nem kétséges, hogy nincs alanyi jog a szociális biztonságra, egyrészt annak világos államcél jellege miatt, másrészt pedig a „*törvényben meghatározott*” fordulat következtében a felsorolt élethelyzetek tekintetében sincs semmilyen konkrét juttatáshoz való alanyi jog.

A 40/2012. (XII. 6.) AB határozat meghatározta a fő eltéréseket az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései között. „*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 emberi méltóságra ugyanis úgy tekintett, mint amelynek 'van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is'. [...] 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*

⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 2972/2008. számú ügyben, 13. oldal.

‘törekszik’ arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és ‘elősegíti’ az időskori megélhetés biztosítását. 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, özvegysége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a ‘törvényben meghatározott támogatásra’ való jogosultságot.”⁷

Később az Alkotmánybíróság egy rokkantsági ellátással összefüggő panasz visszautasításának indokolásában már arra a következtetésre jutott: *„Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből az ellátás feltételeinek törvényben való rögzítettségén kívül további követelmények a megváltozott munkaképességű személyek támogatását illetően nem vezethetők le”*.⁸

Az Alkotmánybíróság fenti érvelései kizárólag a XIX. cikkekre támaszkodnak, az Alaptörvény további rendelkezéseivel való összefüggést nem tárgyalják. Ebből az következik, hogy amennyiben egy szociális biztonsággal összefüggő konkrét szabályozás elbírálását a testület kizárólag a XIX. cikk alapján végzi el, a rendelkezés valójában „üres”. Mindössze azt írja elő, hogy az államnak törekednie kell a segítségnyújtásra, a felsorolt élethelyzetek esetében pedig törvényt kell alkotnia, melynek során széles körben mérlegelheti, hogy kikre és milyen mértékben terjeszti ki a támogatás igénybe vételének lehetőségét.

A törvény – az Alaptörvényben meghatározott közösség számára hasznos tevékenységen túlmenően is - számos feltételt meghatározhat, amelyek nem teljesítése az ellátásból való kizáráshoz vezethet. Ezek a feltételek többnyire vizsgálhatók (lennének) az Alaptörvény más rendelkezései, elsősorban a jogegyenlőségre és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezések alapján, de mivel a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, önmagában az a körülmény, hogy valaki a törvény szerint nem jogosult az ellátásra, míg más személyek igen, nem ütközik sem a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezésekbe, sem a jogegyenlőség alkotmányos alapelvébe. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a feltételek meghatározásának korlátját egy legutóbbi döntésének indokolásában a következők szerint határozta meg: *„az Alaptörvény XIX. cikkének (3) bekezdése alapján sem írható elő akármilyen feltétel, hiszen a szociális intézkedések területén biztosított széles jogalkotói mozgástérnek is az Alaptörvény keretei között kell*

⁷ [37]

⁸ 3252/2017. (X. 10.) AB végzés, [11]

*maradnia. E tekintetben minimum korlát az, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése alapján sem lehet előírni olyan feltételeket, amelyek vélt vagy valós közérdekre hivatkozással az egyén szabadságát vagy lehetetlen feltételek megkövetelésével az állam szociális biztonság nyújtására irányuló kötelezettségét kiüresítenék. Így különösen nem lehet alapjogokat alaptörvény-ellenesen korlátozó feltételeket előírni. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a lakókörnyezet rendezettsége biztosításként a magán- és családi élet belső színterének, azaz az intim szféra vizsgálata az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében lehetővé tett 'közösség számára hasznos tevékenység' előírásaként nem értelmezhető."*⁹

Az idézett érvelés szerint tehát (1) a szociális biztonság nyújtására irányuló állami kötelezettség lehetetlen feltételekkel nem üresíthető ki, továbbá (2) alapjogokat alaptörvény-ellenesen korlátozó feltételeket nem lehet előírni.

Az Alkotmánybíróság fenti megállapításai közvetlenül joghatás kiváltására nem alkalmasak, mivel az csak az önkormányzatok részére szóló felhívás, alkotmányos előírás. Az önkormányzatok vonatkozó rendeleteinek egyedi felülvizsgálatáig és esetleges megsemmisítéséig az alaptörvény-ellenes rendelkezések hatályban maradnak.

III. Szociális ellátás-e a társadalombiztosítás?

A társadalombiztosítási ellátások esetében fontos előkérdés, hogy azokat a XIX. cikk vagy a XIII. cikk (tulajdon védelme) alapján vizsgáljuk.

Az értelmezési problémák egy részét a társadalombiztosítás alaptörvényi említésének hiánya okozza. Míg az öregségi nyugdíjak esetén a XIX. cikk (4) bekezdése határozottan eldönti, hogy nincs szó biztosítási jogviszonyról, hanem „*társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer*” működik, számos ellátás továbbra is társadalombiztosítási alapú.¹⁰ Ezek az ellátások¹¹ elvileg nem

⁹ 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, [29] bekezdés

¹⁰ Valójában az 1997. évi LXXXI. törvény hatályos állapota (2018) még mindig társadalombiztosítási nyugellátásról rendelkezik, és céljaként az időskorúak, a tartósan vagy véglegesen munkaképtelenné válók, valamint hozzátartozóik megélhetésének biztosítását jelöli meg. Ugyanígy változatlanul társadalombiztosítási jogviszonyt szabályoz az 1997. évi LXXX. törvény is, bár 2011. decemberétől lehetővé teszi, hogy törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait megillető olyan fizetési kötelezettséget állapítson meg, amelynek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet (2. § (6a) bek.).

¹¹ A nyugellátásokon kívül a családtámogatások egy része (pl. a csecsemőgondozási díj és a gyermekgondozási díj, amelyek a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben kerültek szabályozásra), valamint a 2011. évi CXCI. törvényben szabályozott rehabilitációs ellátás és

rászorultságtól függenek, abban az értelemben, hogy jövedelemteszt alkalmazására nem kerül sor, a díjfizetéssel az ellátásra jogosultság keletkezik. Ennek ellenére előfordult, hogy az Alkotmánybíróság egy társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló ellátásra vonatkozó indítványt részben a XIX. cikk alapján bírált el.¹²

További értelmezési nehézséget okoz, hogy van-e különbség a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondatában felsorolt élethelyzetek esetében az állami kötelezettségek mértékében vagy teljesítésének módjában. A 28/2015. (XI. 24.) AB határozat indokolása szerint: *„[a] XIX. cikk (1) bekezdése [...] az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysége, árvasága és önhibáján 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. 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 háttérrel ad. Habár 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.”*¹³

A fenti gondolatmenet világos eligazítást nem tartalmaz arra nézve, hogy milyen érdemi különbséget jelent, ha egy ellátásnak *„alaptörvényi háttere van”*, vagy következik-e ebből bármilyen kikényszeríthető jogosultság.

Az alábbi táblázat az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében nevesített élethelyzetek esetén nyújtott legfontosabb pénzbeli ellátásokat foglalja össze.¹⁴ A konkrétan nevesített élethelyzetek szinte mindegyikére létezik a kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátás. Biztosítási jogviszony

rokkantsági ellátás.

¹² Lsd. pl. a 4/2016. (III. 1.) AB határozatot, ahol a gyermekgondozási díj és a rehabilitációs hozzájárulás egyidejű folyósításának tilalmát a testület Alaptörvénybe ütközőnek minősítette, egyebek között arra hivatkozva, hogy a XIX. cikk (1) bekezdése anyaság esetére törvényben meghatározott ellátás biztosítását írja elő. A párhuzamos vélemények szerint a XIII. cikk önmagában elegendő lett volna az alaptörvény-ellenesség kimondásához, a különvélemények pedig a XIX. cikkben foglalt szociális biztonság államcél jellegét hangsúlyozták.

¹³ [34]

¹⁴ A táblázat nem tartalmazza az öregségi nyugdíjakat, mivel azokról nem a XIX. cikk (1) bekezdése, hanem a (4) bekezdés rendelkezik. Továbbá nem szerepelnek a különféle kifutó jellegű ellátási formák, amelyek megállapítására a hatályos szabályok alapján már nincs mód (pl. a vakok személyi járadéka) és a kifejezetten természetbeni juttatások (pl. a közgyógyellátás, rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény).

hiányában azonban kevesebb, vagy semmilyen támogatás nem jár, illetve ezekben az esetekben a támogatás odaítélése többnyire rászorultsági alapúvá válik.

	Társadalombiztosítási ellátás	Alanyi jogon járó ellátás	Rászorultság alapú ellátás
Anyaság (gyermekre tekintettel juttatott ellátásokkal együtt)	csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj, gyermekápolási táppénz	gyermekgondozást segítő ellátás, gyermeknevelési támogatás, családi pótlék	gyermektartásdíj megelőlegezése, egészségkárosodási és gyermek-felügyeleti támogatás ¹⁵
Betegség	táppénz, baleseti táppénz		
Rokkantság	baleseti járadék, rehabilitációs ellátás, rokkantsági ellátás, kivételes rokkantsági ellátás		egészségkárosodási és gyermek-felügyeleti támogatás
Fogyatékoság		fogyatékosági támogatás	egészségkárosodási és gyermek-felügyeleti támogatás
Özvegyiség	özvegyi nyugdíj		
Árvaság	árvaellátás		
Önhibán kívüli munkanélküliség	álláskeresési járadék, nyugdíj előtti álláskeresési segély		foglalkoztatást helyettesítő támogatás, egészségkárosodási és gyermek-felügyeleti támogatás
Más rászoruló (példák)	szülői nyugdíj		időskorúak járadéka, ápolási díj, kiemelt ápolási díj, emelt összegű ápolási díj

¹⁵ Az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás tárgykör szerinti besorolása nem egyértelmű, mivel az olyan aktív korú személyeknek állapítható meg, akik kereső tevékenységet nem folytatnak (ebben az értelemben munkanélküliséggel összefüggő ellátásnak tekinthető), azonban egészségi állapotuk vagy felügyeletre szoruló kiskorú gyermekük miatt álláskeresőként nem jelennek meg, közfoglalkoztatásban nem tudnak részt venni. Ugyanakkor ez a támogatás rászorultság alapú, mivel csak meghatározott jövedelemszint alatt folyósítható.

Megállapítható, hogy a XIX. cikk (1) bekezdése által kiemelt élethelyzetekre vonatkozó konkrét törvényi szabályok semmilyen sémát nem követnek, ami az Alaptörvényből levezethető lenne. Sem azt nem lehet kijelenteni, hogy nevesített élethelyzetekben mindenképpen megilleti segítség a rászorulókat, míg a fel nem sorolt helyzetekben nem, sem az nem igazolható, hogy a rászorultság lenne a megkülönböztető ismérv.

IV. Települési támogatások

A táblázatban szereplő, központi államigazgatási szervek döntési hatáskörébe tartozó ellátásokon felül, kiegészítő jelleggel valamennyi élethelyzet esetében, vagy azok fennállása nélkül is lehetőség van települési támogatás folyósítására, amennyiben azt a helyi önkormányzat rendeletében szabályozza (és amennyiben ahhoz megfelelő forrással is rendelkezik). A települési támogatást a 2015-ben végrehajtott reform óta a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 45. §-a szabályozza. A (3) bekezdés szerint a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzet esetén, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gondokkal küzdő személyek részére az önkormányzat köteles rendkívüli települési támogatást nyújtani. A (7) bekezdés a havi rendszerességgel nyújtott települési támogatást azonban az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegében maximálja. Az önkormányzatok széles körű mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek a szabályozás kialakítása során.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára által a II/1220/2013. számú alkotmánybírósági ügyhöz készített állásfoglalása arról számolt be, hogy 2012-ben a lakóköznyezet rendezettségére vonatkozóan 1684 önkormányzat rendelete tartalmazott előírásokat a 2015. március 31-éig hatályos szabályozás alapján.¹⁶ A települések több mint felében tehát az önkormányzatok által megítélhető központi forrásból finanszírozott segélyek feltételeként magatartási szabályokat, azaz érdemességi feltételeket határoztak meg a települési önkormányzatok. A normatív ellátások járási hatáskörbe kerülését követően ez a lehetőség megszűnt, a települési támogatásokra vonatkozóan azonban továbbra is alkalmazzák a lakóköznyezettel összefüggő feltételeket. A Nemzeti Jogszabálytárból véletlenszerűen lekérdezett önkormányzati rendeletek alapján

16

megállapítható, hogy jelenleg is előfordul ilyen típusú feltételek előírása, és ezek esetenként ellentétesek a 30/2017. (XI. 14.) AB határozat indokolásának fentebb idézett [29] bekezdésében megfogalmazott alkotmányos követelményekkel.¹⁷

A települési támogatásokat szabályozó önkormányzati rendeletek sajátosságait mérte fel egy empirikus kutatás a 2015. évi jogszabályváltozásokat követően.¹⁸ A tanulmány szerint a vizsgált 196 önkormányzat által biztosított települési támogatások 70%-a diszkrecionális ellátás (keretjellegű vagy egyedi diszkréció alapján törénik a jogosultság megállapítása).¹⁹ Az óvatossági szabályozás oka valószínűleg a források rendelkezésre állásának bizonytalansága. A normativitás hiánya azonban azzal jár, hogy kifejezetten rászorulóknak minősülő személyek sem feltétlenül jutnak hozzá a megélhetési minimumhoz, így a segélyezés önkormányzati ága csak esetlegesen tudja betölteni a funkcióját.

V. A családtámogatások besorolása

Időnként zavarokat okoz a családtámogatások más helyen és másként szabályozott köre és a szociális ellátások átfedése is. A családok védelméről és a gyermekvállalás támogatásáról ugyanis az Alaptörvény L) cikke is rendelkezik. Szintén kapcsolódik a szociális biztonság kérdéséhez a XVI. cikk, melynek (1) bekezdése szerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Ugyanakkor a családtámogatások többsége alapvetően univerzális ellátás, azaz alanyi jogon megilleti a gyermekes családokat (erre tipikus példa a családi pótlék, valamint a családi jövedelemadó-kedvezmény is). A gyermekek szociális biztonságát támogatják emellett a gyermekvédelmi jogszabályokban foglalt, rászorultsági alapú ellátások (például a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény). Egyes anyasági ellátások pedig társadalombiztosítási jogviszonyon alapulnak (például a gyermekgondozási díj).

A 14/2014. (V. 13.) AB határozat mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénnyel (Cst.) összefüggésben, mivel az a családi pótlékról szóló szabályaiban nem alakította ki annak lehetőségét, hogy a közös háztartásban együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi

¹⁷ Például Bodroghalom, Borsodszirák, Felsőregmec, Cserháthaláp, Érpatak, stb. ld.: http://www.njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

¹⁸ Mózer 2015.

¹⁹ Mózer 2015. 96.

pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással. A jogalkotási kötelezettség teljesítésének határidejét az Alkotmánybíróság 2014. december 31-ében határozta meg. A teljes ülés egyidejűleg elutasította a törvény 7. § (1) bekezdés a) pontjának, valamint a 12. § (1) bekezdés a) pontjának megsemmisítésére irányuló indítványt.

Az alapvető jogok biztosa²⁰ kezdeményezte utólagos normakontroll eljárás keretében a vitatott szakaszok megsemmisítését, mivel azok álláspontja szerint ellentétesek voltak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében szabályozott egyenlő bánásmód követelményével, a XVI. cikk (1) bekezdésében deklarált, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, valamint a jogállamiság elvével. Az indoklás idézi az alapjogi biztos érvelését, amely szerint *„a családok, a családban nevelkedés segítése és támogatása nem pusztán szociálpolitikai kérdés, az egyes támogatási formák működtetésével az állam, ha közvetve is, a gyermekeket támogatja. A családtámogatási rendszer kialakítása során ezért elsődlegesen a 'gyermekek mindenek felett álló érdekét, mint az egész jogrendszert átható elvet' kell a jogalkotónak szem előtt tartania”*.²¹ A Cst. támadott 7. § (1) bekezdése a nevelési ellátásra jogosultak felsorolásában nem tartalmazta a szülő élettársát, a szintén támadott 12. § (1) bekezdés a) pontja szerinti összeszámitási szabályok szerint az egy háztartásban élő, különböző szülőktől származó gyermekek nem számíthatók össze, ha rájuk tekintettel az igénylő nem jogosult családi pótlékra. A szabályozás következtében az élettársak és gyermekeik nem számítottak egy családnak, hanem az egyik szülő és leszármazói egy családnak, a másik szülő és leszármazói pedig egy másik családnak.

Az indokolásban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy amellett, hogy a családi pótlék intézménye az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdésén (a gyermekvállalás támogatása) alapszik, egyidejűleg *„szociális juttatás, amely a XIX. cikk (1)-(2) bekezdésén alapuló állami kötelezettségvállalásból származik”*.²² Az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy a családi pótlék a XIX. cikk hatálya alá tartozó szociális ellátás lenne, mivel az (1) bekezdés nem sorolja fel a támogatandók között sem a családokat, sem a gyermekeket, a *„más rászoruló”* kifejezés pedig egyfajta rászorultság alapú támogatásra utal. Ezért nem fogadható el az Alkotmánybíróság további – erre alapozott – érvelése, amely szerint a támogatások szabályozása során a jogalkotónak széles körű mérlegelési jogköre van (tekintettel a szociális biztonság biztosításának államcél

²⁰ Kapcsolódó jelentés: AJB-2293/2011.

²¹ [5] bekezdés

²² [28]-[29] bekezdés

jellegére). De még ha be is sorolható valamilyen általános megfontolás alapján a szociális ellátórendszer és/vagy a szociális biztonság alaptörvényi kategóriájába, az mégsem vitatható, hogy speciálisan a gyermekek, illetőleg a családok támogatására további alaptörvényi rendelkezések is vonatkoznak, mint például az alapjogi biztos által is hivatkozott XVI. cikk. (Talán nem is véletlen, hogy az ombudsman nem a XIX. cikkre, hanem elsősorban a XVI. cikkre alapozta az indítványt, a XIX. cikket csak az Alkotmánybíróság hívta fel, nem egészen alátámasztott indokkal.)

Rátérve a XVI. cikk (1) bekezdésének értelmezésére, az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta, hogy rámutasson arra, hogy e rendelkezést az L) cikk (1) és (2) bekezdései, valamint a XV. cikk (5) bekezdése kontextusában „lehetséges” (azaz kell) értelmezni.²³ Az idézett alaptörvényi rendelkezések egymás kontextusában történő értelmezése eredményeként az Alkotmánybíróság először arra a következtetésre jutott, hogy: *„a családi pótlékra való jogosultság – figyelemmel annak célhoz kötöttségére és arra, hogy a gyermekekre tekintettel jár – az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjog, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelmi körébe tartozik, ezen belül azonban megőrzi szociális juttatás jellegét, mivel törvényen (a Cst.-n) és nem közvetlenül az Alaptörvényen alapul”*.²⁴

Nem világos, hogy a „szociális juttatás jelleg” kimondásának van-e alkotmányjogi jelentősége (hacsak az nem, hogy ebben az esetben az állam mérlegelési jogkörben szabályozhatja és akár feltételekhez is kötheti), és hogy e jellegét miért támasztaná alá az a körülmény, hogy törvényen alapszik. (Van-e egyáltalán olyan juttatás, amely közvetlenül az Alaptörvényen alapszik?)

Kitérve az államnak az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdésében foglalt házasságvédelmi kötelezettségére, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azt az Alaptörvényben rögzített egyéb alapvető jogokkal és értékekkel összhangban kell ellátnia, ezért *„nem valósítható meg az állam házasságvédelmi kötelezettsége a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga ellenében, nem érvényesíthető a gyermekek Alaptörvényben biztosított jogainak a kárára, mert ez ellentétben állna a gyermekek mindenek felett álló érdekének elvével”*.²⁵ Az indokolásban az AB idézi a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban kimondott alkotmányos követelményt, mely szerint *„a házasságot és a családot érintő*

²³ [33] bekezdés

²⁴ [34] bekezdés

²⁵ [44] bekezdés

*intézményvédelmi kötelezettség nem eredményezheti a gyermekek bármely, közvetlen vagy közvetett jellegű hátrányos megkülönböztetését azon az alapon, hogy szüleik házasságban, vagy más típusú életközösségben nevelik őket.*²⁶ Az Alkotmánybíróság tehát felhívta a jogalkotót, hogy a szabályozást 2014. december 31-éig módosítsa, az érintett szakaszok megsemmisítését azonban nem tartotta indokoltnak.

A határozathoz több alkotmánybíró különvéleményt fűzött, illetve Bragyova András párhuzamos indokolást fogalmazott meg. A párhuzamos indokolásban kifejtettek szerint Bragyova továbbmenve azt is megállapította volna, hogy tilos a családi pótlék tekintetében a gyermekek között minden hátrányos megkülönböztetés, különösen az olyan, ami a szülők együttélési formájára vagy státusára tekintettel történik, mivel ez a gyermekeknek olyan tulajdonsága vagy helyzete, amely általuk nem befolyásolható.

Juhász Imre különvéleményében a mulasztás megállapítása helyett a vonatkozó törvényi rendelkezések megsemmisítését tartotta volna következetes döntésnek, egyúttal a családtámogatások teljeskörű újrakodifikálását tartaná célszerűnek, amelyhez az Alkotmánybíróság pro futuro hatályú megsemmisítéssel járulhatott volna hozzá. Szerinte téves az a megállapítás, hogy a családi pótlék szociális juttatás, mivel az nem rászorultsági alapú, hanem alanyi jogon illeti meg a gyermeket nevelő családokat.²⁷

Pokol Béla szerint az Alaptörvény L) cikke alapján egyértelmű a házasság előnyben részesítése, és a többség döntése ezzel ellentétes. Azt is állítja, hogy jogalkotó szándékosan hozta hátrányos helyzetbe az élettársi kapcsolatban élőket a házasságban élőkhez képest az L) cikk alapulvételével. Továbbá azt a véleményt fogalmazza meg, hogy az L) cikk a normahierarchiában feljebb áll a XIX. cikk (1) bekezdésénél (nem említi viszont a további érintett alaptörvényi rendelkezéseket ebből a szempontból). A XV. cikkel kapcsolatban kifogásolja, hogy az túlterjeszkedik az alapvető jogokon és azt kiterjeszti az egész jogrendszerre. Pokol szerint az Alaptörvény struktúrája és a tárgykörök sorrendje és ezek elkülönítése világos normahierarchiát hozott létre, amely orientálja az értelmezést.

²⁶ Az idézett AB határozat megsemmisítette a családok védelméről szóló törvény 7. és 8. §-át, mivel azok a családfogalom meghatározásakor az Alaptörvényhez képest leszűkítő definíciót adtak, így ellentétben álltak az állam szélesebb körű intézményvédelmi kötelezettségével.

²⁷ Ez persze szociálpolitikai értelemben vitatható állítás, és újra a fogalmi tisztázatlanságra mutat rá, amely például a sok értelmezési problémát okozó család fogalom tisztázatlansága esetében is tettenérhető. Juhász érvelése annyiban mégis elfogadható, hogy az Alaptörvény XIX. cikkében foglalt "szociális biztonság" fogalom alapvetően rászorultsági szemléletű és ebből elvileg levezethető, hogy a mai magyar szabályozás "szociális" juttatás alatt a rászorulókat támogatását érti.

VI. A közfoglalkoztatás alkotmányjogi megítélése

Tekintettel arra, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat az államcélként értelmezett szociális jogokat, illetve az államnak ezek biztosítására irányuló kötelezettségét teljesítettnek tekintette abban az esetben, ha az állam olyan szociális ellátórendszert működtet, amely összességében (valamely eleme vagy ezek kombinációja által) biztosítja a rászorulóknak minimális megélhetésének feltételeit, alapvető kérdés, hogy mely elemek tartoznak a szociális ellátórendszer fogalmkörébe. A hatályos alaptörvényi rendelkezések alapján is fontos előkérdés, hogy egy adott jogintézmény a szociális biztonság XIX. cikkben szabályozott eleme, vagy más alapjogokhoz (is) kapcsolódik. A szociális biztonságra vonatkozó megszorító klauzulák akkor és csak akkor alkalmazhatók, ha az adott jogintézményt a XIX. cikk alapján bírálják el. Jó példa erre a közfoglalkoztatás rendszere, melynek alapjogi minősítése alapvetően meghatározza, hogy szabályozási elemeinek alkotmányosságát hogyan ítéli meg az Alkotmánybíróság.

Ha a közfoglalkoztatást a szociális ellátórendszer részének tekintjük, akkor a közfoglalkoztatásra vonatkozó szabályozás alapjogi értékelése során felhívható a szociális biztonságra vonatkozó alaptörvényi szabály, ideértve annak megszorító elemeit is (a feltételhez kötés lehetőségét, a munkanélküliségből fakadó helyzet kizárólag önhiba esetén történő támogatási kötelezettségét), vagy akár a minimális megélhetésre vonatkozó érveket.

Az Alkotmánybíróság a közfoglalkoztatást egyfajta vegyes jogviszonyként értékelte, megállapítva, hogy *„a közfoglalkoztatás intézménye eltérően ítéelhető meg az egyéb munkaerőpiaci foglalkoztatási jogviszonyoktól, és az a szociális ellátások és a nyílt munkaerőpiac között elhelyezkedő köztes területként jellemezhető”*²⁸. Azonban a többségi határozat indokolása azt is hozzáfűzi, hogy a jogalkotó munkaviszonyként tekint a közfoglalkoztatási jogviszonyra, mivel arra főszabályként a munka törvénykönyvét rendeli alkalmazni, és erre utal az is, hogy a Központi Statisztikai Hivatal a foglalkoztatási mutatóban figyelembe veszi a közfoglalkoztatott személyeket is. A munkaviszony jelleget támasztja alá az is, hogy a közfoglalkoztatás időtartama nyugdíjszerző időnek minősül, valamint az, hogy egyidejűleg nem folyósítható a foglalkoztatást helyettesítő támogatás.²⁹ Továbbá *„a közfoglalkoztatási jogviszony tartalmi értelemben egy olyan sajátos, atipikus munkaviszony, ami a*

²⁸ 30/2017. (XI. 14.) AB határozat [54]

²⁹ [56], [57] bekezdés

funkcióját illetően a szociális rendszerhez kapcsolódik, azaz a vizsgált foglalkoztatási forma a szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikai metszéspontjában helyezkedik el. Alkotmányjogi értelemben ez két államcél vonatkozásában értelmezhető, amelyeket az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdése [...], valamint a XIX. cikk (1) bekezdése [...] fogalmaz meg.”³⁰

Az aktív korú, munkaképes személyek segélyezésének a közfoglalkoztatásban való részvétel az egyik feltétele, ez a jogi megoldás éppen azért alkotmányos, mert az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi a szociális intézkedések ilyen feltételhez kötését. A jogalkotó azonban magát a közfoglalkoztatást is feltételekhez köti.

Az alapjogi biztos által benyújtott utólagos normakontroll indítvány a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.) 1. § (4a)-(4g) bekezdését, valamint a 2.§ (5) bekezdés g) pontját támadta. Az 1. § (4a) bekezdése azokat a vagylagos feltételeket határozza meg, amelyek fennállása esetén az álláskeresőt három hónapra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból. Az a) pont aa) alpontja az álláskeresőt a *tanköteles gyermekének mulasztása* miatt folyamatban lévő szabálysértési eljárás, ab) alpontja pedig ugyanezen okból történt három hónapon belüli jogerős elmarasztalás miatt zárta ki az álláskeresőt a közfoglalkoztatásból. Az Alkotmánybíróság eljárásának időpontjáig az aa) alpontot már hatályon kívül helyezték, az ab) alpont tekintetében pedig az AB szerint az alapjogi biztos indítványa nem tartalmazott indoklást, ezért erre vonatkozóan a kérelmet visszautasította.³¹

A formai visszautasítás miatt elmaradt a rendelkezés érdemi vizsgálata, pedig fontos lett volna döntést hozni, mert megfontolandó érvek szólnak amellett hogy a gyermekek iskolai mulasztása miatti kizárás is alaptörvény-ellenes. A gyermekek tankötelezettségének teljesítésével összefüggő kizárási ok esetében talán – nagyon távan értelmezve a „közösség számára hasznos tevékenység” fogalmát – elképzelhető lehet olyan érvelés, amely szerint társadalmi érdek és így a közösség számára hasznos a gyermekek iskoláztatása, mellyel megelőzhető lehet a hátrányos helyzet továbböröklődése. Azonban ez utóbbi kizáró szabály felveti a célszerűségi követelmény hiányát: a közfoglalkoztatásban való részvétel és az általa szerezhető anyagi források a családban élő gyermekek számára épp olyan fontosak a megfelelő fejlődéshez, mint az oktatás, sőt, az anyagi források hiánya sokszor akadályozza az oktatásban

³⁰ [60] bekezdés

³¹ [42]-[43] bekezdés

való (hatékony) részvételt is (mivel költségei vannak). A munkalehetőségtől való megfosztás ebben a tekintetben mindenképpen kontraproduktívnak tekinthető, tehát az az elvi ösztönző jelleg, amelyet ehhez a szabályhoz köt a jogalkotó és amely így legitimálhatná az intézkedést, nem igazolható.³² Az alább részletezett másik kizáró oknál felmerült alkotmányossági érvek ugyanúgy alkalmazhatók erre az esetkörüre is.

A támadott (4a) bekezdés b) pontja azok kizárásáról rendelkezik, akik az önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségüket nem teljesítik. Ez az ombudsman szerint hátrányos megkülönböztetést valósít meg más munkavállalókhöz képest. Az Alkotmánybíróság vagyoni helyzet szerinti rejtett diszkriminációt állapított meg, továbbá azt is megállapította, hogy a magánszférához való jogot is sérti, és a korlátozást nem indokolja megfelelően, hogy közfeladatot látnak el, ha az nincs összefüggésben az elvégzendő munka tartalmával. Ezért megsemmisítette az érintett rendelkezést, a kapcsolódó eljárási szabályokkal együtt.

A közfoglalkoztatás(ban való részvétel) egyidejűleg *feltétele* az aktív korú, munkaképes személyek számára megállapítható szociális ellátásoknak és egyben *egyik fajtája (eszköze)* is. Amikor a jogalkotó a közfoglalkoztatásba való bekerülést és a bennmaradást is feltételekhez köti, azzal az aktív korú, munkaképes személyek esetében egyidejűleg a segélyezés feltételét is meghatározza. Vagy másképp fogalmazva: a közfoglalkoztatásból kizáró szabályok egyben a segélyezés egyik feltételének teljesítését is ellehetetlenítik.

Összegzés

Az Alaptörvény XIX. cikke mellett, hogy a szociális biztonságot egyértelműen államcélként és nem (alanyi) jogként határozza meg, az ellátásokra való jogosultság korlátozására a jogalkotó számára széles mérlegelési lehetőséget biztosít. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a törvényi szabályozás megalkotásával az állam teljesíti az Alaptörvényben előírt kötelezettségét. Amennyiben az alkotmányossági vizsgálat során egy szociális ellátást a XIX. cikk hatálya alá tartozónak minősít a testület, annak alapjogi jellegére nem lehet hivatkozni, a

³² További érvként felhozható, hogy az iskolai mulasztást a családi pótlék (iskoláztatási támogatás) szüneteltetésével is szankcionálja a családok támogatásáról szóló törvény (ami egyébként szintén vitatható).

klasszifikációnak ezért alapvető jelentősége van. A „szociális intézmények és intézkedések rendszere” nem definiált, esetről-esetre változik attól függően, hogy az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló ellátásokat, a családtámogatásokat vagy a közfoglalkoztatást a XIX. cikk korlátozást lehetővé tevő szabályozása vagy más alaptörvényi rendelkezések alapján bírálja-e el. A fogalmi tisztázatlanság miatt a szociális biztonsághoz való jog tartalma és az államcél teljesítésének alkotmányos követelményei bizonytalanok.

Felhasznált irodalom

Chronowski Nóra: Az Alaptörvény európai mérlegen. *Fundamentum*, 2011/2. 68-80.

Fleck Zoltán et al.: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. *Fundamentum*, 2011/1.

Juhász Gábor: A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum*, 2012/1. 35-49.

Juhász Gábor: Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. *Esély*, 2015/1. szám

Mózer Péter: Az önkormányzati segélyezés alapvonásai 2015-ben. In: *Szociálpolitikai monitoring tanulmányok*. TÁRKI, Budapest, 2015. 87-107.

Sólyom László: Az alkotmánybíróság kezdetei Magyarországon. *Osiris Kiadó*, Budapest, 2001.

The lack of a conceptual definition of the elements of the social protection system and its constitutional importance

Summary

Article XIX of the Fundamental Law declares that Hungary shall *strive* to provide social security to all of its citizens therefore it does not establish a legal right to have entitlement for supports. According to the interpretation of the Constitutional Court of Hungary, the lawmaker has a wide margin of appreciation in the field of the specification of eligibility criteria of these social supports. The notion of “social institutions and

measures implemented by the State” has no clear constitutional definition; it is uncertain whether the system of social insurance, the supports of families, and the public employment programmes should be revised merely on the basis of this restrictive regulation or there is still room for taking into consideration the specific provisions relating to these cases. The lack of conceptual definition may result in an uncertainty of the constitutional requirements of the right to social security.