

ZLINSZKY JÁNOS AZ EMBERI MÉLTÓSÁG VÉDELMEÉRŐL

ZAKARIÁS Kinga
tanácsadó (Alkotmánybíróság)

Előadásomat azokkal a mondatokkal szeretném nyitni, amelyekkel Zlinszky János professzor úrtól elbúcsúztam a *Iustum Aequum Salutare* folyóirat legutóbbi – a Professzor úr emlékének szentelt – számában: „Porrá lett az emberi test, de maradt a példa és az emlékezés közösséget megtartó ereje. A mi feladatunk őrizni emlékét és alkotását, „Mert – ahogy Kányádi Sándor írja – a legárvább akinek/még halottai sincsenek.”¹

Zlinszky János gazdag és szerteágazó életművéből azt a részt emelem ki, amelyben alkotmánybíróként érvényre juttatta a keresztény ember szociális szemléletét.

Zlinszky 2008-ban a Magyar Tudományos Akadémián Szent Erzsébet születése 800. évfordulója alkalmából tartott konferencián Szent Erzsébetet, a szociális magatartás példaképét abban a reményben állította elé, hogy példája felrzza az országot és ráébresszen bennünket arra, hogy vegyük komolyan saját alkotmányos kötelezettségeinket, vállaljuk felelősségteljesen az országunkban ránk váró szociális feladatokat.² A mai jogászgenerációk számára maga Zlinszky szolgálhat mintaképpel azzal, hogy a hegyi beszéd tanítását, a jézusi szociális programot („Amit egynek a legkisebbek közül cselekedtek, nekem cselekszitek”) egy fenyegető figyelmeztetéssel kiegészítve („amit egynek a ránk szorulóknak közül nem teszünk meg, Vele szemben mulasztjuk!”) felhívta a figyelmünket arra, hogy ezen a téren az első, oly sokszor elismert alkotmánybírói testület is mulasztott, hiszen visszahőkölt akkor, amikor a szociális biztonság és az alkotmány szerint mindenkinek járó létminimum fényében kellett jogszabályok alkotmányosságát értékelnie.³

Zlinszky már akkor is hangot adott e tárgyban a többségtől eltérő véleményének, melyet különvélemények és párhuzamos indokolások sora tanúsít.

¹ ZAKARIÁS Kinga: Prof. Dr. Zlinszky János emlékére. *Iustum Aequum Salutare*, 2015/2. 60.

² ZLINSZKY János: „Szent Erzsébetből hős szeretet árad!” *Vigilia* 2008/3. 170. [a továbbiakban: ZLINSZKY (2008)]

³ ZLINSZKY (2008) i. m. 166–167.

Az Alkotmánybíróság többsége szerint a korábbi Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében⁴ foglalt szociális biztonságos való jog, valamint öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátás csupán állami feladatot határoz meg, amelynek nincs alkotmányos mércéje.⁵

A többségi vélemény alap gondolatát elsőként Sólyom László fogalmazta meg a 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében: „A 70/E. §-nak az a rendelkezése, amely szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonságoshoz, nem ad senkinek alanyi jogot »a szociális biztonságra«, minthogy jogi igények ilyen általánosságban nem is definiálhatók. A vonatkozó alanyi jogokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kell meghatározni. F...A] szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó. F...G (Az Alkotmány nem garantálja a létminimumot sem [...]).”⁶

A 24/1991. (V. 18.) AB végzéshez csatolt különvélemények fogalmaztak meg először ezzel ellentétes álláspontot: „A szociális biztonságos való alkotmányban rögzített jog nem csupán program.”⁷ Zlinszky János csatlakozott a különvéleményt írókhoz annak ellenére, hogy előadó alkotmánybíróként maga készítette elő a végzést, amely felfüggesztette a társadalombiztosítással és nyugdíjjal összefüggő jogszabályok felülvizsgálatát azzal az indokolással, hogy a nyugdíjrendszer átfogó reformja folyamatban van.

Az eltérő álláspontok még markánsabban fogalmazódtak meg az első nyugdíjemeletről szóló határozatban, amelyben a testület a vonatkozó ellátás emelésének differenciálást vizsgálta. A többség szerint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének második fordulatában megfogalmazott megélhetéshez szükséges ellátás a rendelkezés első fordulatában foglalt szociális biztonságos való jog nevesített tartalmi eleme, amely a 70/E. § (2) bekezdésében előírt állami kötelezettségek révén realizálódik. A szociális biztonságos való jognak tehát nincs alanyi jogi tartalma, abból csupán a társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszer működtetésének állami kötelezettsége következik.⁸ A kisebbségben maradt bírók szerint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése – pontosvesszővel elválasztva – két alapvető jogot kodifikál: a szociális biztonságos való jogot és az ellátáshoz való jogot. Bár a két jog között szoros tartalmi kapcsolat van, a szociális biztonságos való jog tartalma nem szűkíthető a pontosvessző utáni felsorolásra.⁹ Ezt az érvelést egészítette ki Zlinszky egyrészt azzal, hogy a nyugdíj jogosultság a tulajdonjog védelme alatt álló, de a szociális biztonságosból is folyó igény,

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

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

⁵ 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 546., 547.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 671., 672.

⁶ ABH 1990, 136., 142.

⁷ Dr. Kilényi Géza, Dr. Szabó András, Dr. Vörös Imre és Dr. Zlinszky János alkotmánybírók különvéleménye, ABH 1991, 363, 366.

⁸ 26/1993. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1993, 196, 198–199.

⁹ Dr. Kilényi Géza különvéleménye, ABH 1993, 196, 204–205.

másrészt a szociális biztonság minimumának garantálásából következik a mindenkori létminimum minden rászorulóknak állampolgári jogon való biztosítása.¹⁰

A munkanélküli járadék feltételeit (konkrétan a magyarországi munkaviszonyt) vizsgáló 31/1993 (V. 21.) AB határozat többségi indokolása kifejezetten tagadta az ellátáshoz való jog alanyi jog jellegét:¹¹ „Az Alkotmány idézett rendelkezéseiből nem következik az, hogy minden (önhibáján kívül) munkanélküli állampolgárnak pusztán e ténynél fogva alanyi joga van munkanélküli járadékhoz (is). A munkanélküli járadék az ellátáshoz való jog megvalósításának csak az egyik és nem kizárólagos eszköze.”¹² Zlinszky párhuzamos indoklásában elfogadta ugyan, hogy a munkanélküli járadékra nincs senkinek sem Alkotmányban rögzített alanyi joga (ezért támogatta az indítvány elutasítást), de fontosnak tartotta hangsúlyozni: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének második fordulata viszont világosan kifejezett alanyi jogot létesít, minden magyar állampolgár javára: a megélhetéshez szükséges ellátásra való állampolgári jogot rögzíti, többek közt önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére is.”¹³ Tehát Zlinszky megerősítette azt a korábbi kisebbségi álláspontot, amely szerint a 70/E. § (1) bekezdésének második fordulata az első fordulatban biztosított szociális biztonsághoz való jog mellett különálló jogként garantálja a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot. Sólyom László önellentmondásosságot lát abban, hogy a párhuzamos indoklás később mégis arra jut: „az Alkotmány nem írja elő, hogy ennek az ellátásnak milyen formában kell történnie. Csupán arra kötelezi az Államot – arra viszont kötelezi –, hogy a Társadalombiztosítás és egyéb szociális intézmények zárt rendszerével gondoskodjék róla, hogy az ellátásra alkotmány alapján jogosultak ellátása valamilyen formában és szükséges mértékben tényleg megtörténjék.”¹⁴ Álláspontom szerint viszont ellentmondásosságról szó sincs, hiszen az objektív, intézményvédelmi kötelezettség – ahogy a későbbi alkotmánybírói gyakorlat is bizonyítja – nem feltétlenül zárja ki az alanyi jog létét.¹⁵ A párhuzamos indoklásból egyértelműen kiderül, hogy a szükséges mértékű megélhetéshez való alanyi jogot biztosítja az Alkotmány, az ellátás formájának a meghatározása a törvényhozó, annak megítélése pedig a jogalkalmazó feladata. „[H]a munka nélkül maradt magyar állampolgár munkanélküli járadékért folyamodik, és az ellátó szerv – esetleg bíróság – úgy ítéli meg, hogy a munkanélküli járadékra jogosító feltételeknek nem felel meg, az eljáró szerv (a bíróság) egyúttal

¹⁰ Dr. Szabó András és Dr. Zlinszky János alkotmánybírók különvéleménye, ABH 1993, 196., 210.; Megerősítette: 1067/B/1993. AB határozat, Dr. Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos indokolása, ABH 1996, 446., 451.; 277/B/1997. AB határozat, Dr. Szabó András és Dr. Zlinszky János alkotmánybírók különvéleménye, ABH 1997, 740., 744–745.

¹¹ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 661.

¹² ABH 1993, 242., 243.

¹³ ABH 1993, 242., 245.

¹⁴ SÓLYOM i. m. 661.

¹⁵ Az alkotmánybírói gyakorlatban az alapjog alanyi és tárgyi oldalának a megkülönböztetése először a terhességmegszakításról szóló 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban (ABH 1991, 297., 303–304.) jelent meg. Az Alkotmánybíróság nem vállalta fel a magzat jogállásáról való döntést, ezért szigorúan szétválasztotta az alapjog két oldalát (ezt jelzi az objektív intézményvédelmi kötelezettség kifejezés is).

tájékoztatni köteles az állampolgárt arról is, hogy milyen szociális ellátás keretében oldható meg a megélhetéshez szükséges mértékig ellátása, és azért hova fordulhat.”¹⁶

Az Alkotmánybíróság a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (‘Bokros-csomag’) bizonyos szociális tárgyú rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgáló alaphatározatában, a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatban némiképp módosult a többség álláspontja a szociális biztonsághoz való jog megítélésében.¹⁷ Annak ellenére, hogy a határozat nem közvetlenül a szociális biztonsághoz való jogot tekintette mércének, hanem a biztosítási elemet tartalmazó szolgáltatásoknál a tulajdon alkotmányos védelmét, a segélyezési típusú szolgáltatásoknál a jogállamiságból és jogbiztonságból levezetett csekélyebb bizalomvédelmet, az Alkotmánybíróság itt foglalta össze gyakorlatát és a minimális szint védelmével mércét adott.

„Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a szociális ellátások törvényi megváltoztatásának alkotmányossági ismérvei részben függetlenek attól a kérdéstől, hogy az Alkotmány 70/E. § alapján milyen szolgáltatások illetnék meg a jogosultakat. Annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonásuk folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá.”¹⁸ A minimális szint tartalmát azonban ebben a határozatában nem határozta meg.

Zlinszky párhuzamos indoklásában azzal egészítette ki a többségi határozatot, hogy álláspontja szerint a piacgazdaságra való átmenet során – a piaci viszonyok szabad érvényesülése következtében – hátrányos helyzetbe kerülők az előző szociális rendben állami igérvényt szereztek szociális biztonságukra, melyet részükre az Alkotmány 70/E. szakasz első fordulata (szociális biztonsághoz való jog) biztosít, összhangban a tulajdonvédelem alkotmányos követelményeivel. Azok pedig, akik ilyen garancia nélkül ugyan, de létalapjukat veszítik önhibájukon kívül az átállás következményeképp, az Alkotmány 70/E. szakasz második fordulata (az ellátáshoz való jog) kötelezi a 17. szakaszban megfogalmazott elv alapján az Államot a megélhetésükhöz szükséges ellátás (kiegészítés) biztosítására.¹⁹

Az Alkotmánybíróság (vagyis a többség) is elismerte ugyan, hogy a korábbi Alkotmány általános rendelkezései között megfogalmazott 17. §²⁰ szorosan kapcsolódik a 70/E. §-hoz, a 17. § ugyanis a jogalkotó számára meghatározott célok elérését kötelező jelleggel írják elő, amelyet az alapvető jogok között szabályozott szociális rendelkezések „bizonyos mértékben” konkretizálnak.²¹ A „bizonyos mértékben” kitétel arra utal, hogy a két szakasz együttes vizsgálata a többség értelmezésében azt az álláspontot

¹⁶ ABH 1993, 242., 245–246.

¹⁷ JUHÁSZ Gábor: 70/E. § A szociális biztonsághoz való jog. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* Budapest, Osiris, 2009. 2588.

¹⁸ ABH 1995, 188., 192.

¹⁹ ABH 1995, 188., 200.

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

²¹ 652/G/1994. AB határozat, ABH 574., 578.

erősíti, hogy „a szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó.”²²

Zlinszky a Bokros-csomagot vizsgáló alaphatározathoz fűzött párhuzamos indoklásában a piacgazdaságra való átmenet során jelentkező hátrányok vállalását az egyének és közösségek érdekeivel, konkrétan az életszínvonal és a személyi méltóság védelmével támasztotta alá.²³ Zlinszky szerint ezért kell a jogállamnak biztosítania a szociális védőhálót mindazoknak, akik az új rendre idejében felkészülni nem tudtak, akiket a piaci viszonyok szabad érvényesülése aránytalan hátránnyal sújt, vagy akik koruk, egészségi állapotuk és egyéb ok miatt az új viszonyokra átállni már képtelenek.

A személyi méltóság Zlinszky értelmezésében az ember értékmegvalósító képessége, amelynek alapja, hogy az ember a Teremtő társa, vele egyenlően személyiség (nem egyenlő személyiség, de egyenlően személyiség), akinek a teremtett önállósága a legnagyobb értéke, amit a jognak védenie kell.²⁴

A „személyi méltóság”-ra hivatkozás azért figyelemre méltó, mert az Alkotmánybíróság három évvel később (három hónappal Zlinszky mandátumának lejártja után) az emberi méltósághoz való jogban talált fogódzót a szociális biztonsághoz való jog tartalmának pozitív meghatározására. A 32/1998. (VI. 25.) AB határozat a rendelkező részében alkotmányos követelményként mondta ki: az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást jelent, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.²⁵

A szociális rendelkezések értelmezését összefoglaló 42/2000. (XI. 8.) AB határozat szerint „[a]z alkotmányossági mérce ezzel – az emberi méltósághoz való jog bevonása folytán – a 70/E. § (1) bekezdésének elvontságból (szociális ellátórendszer fenntartása a megélhetéshez szükséges ellátás biztosítására) a minőség tekintetében is konkrétabbá vált.”²⁶ A testület ebben a határozatában – hivatkozással az élethez és emberi méltósághoz való jog oszthatatlanságára – a szociális biztonsághoz való jogot összekapcsolta az élethez való joggal, és a megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor a határozat rendelkező részében alapvető alkotmányi követelményként határozza meg az emberi élet és méltóság védelmét. A testület nem ismerte ugyan el a megélhetési minimum garantálásából a lakhatáshoz való jog, mint alkotmányos alapjog levezetését, ugyanakkor kimondta, hogy az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni.²⁷

A határozatot Zlinszky János akadémiai székfoglaló előadásában úgy értékelte, hogy annak alapján „éghajlatunkon télen a létminimumhoz tartozik a fedett fűtött helyen való tartózkodás lehetősége is.”

²² 31/1990. (XII.18.) AB határozat, ABH 1990, 136., 142.

²³ ABH 1995, 188., 200.

²⁴ ZLINSZKY János: *Keresztény erkölcs és jogászai etika*. Budapest, Szent István Társulat, 1998. 30.

²⁵ ABH 1998, 251.

²⁶ ABH 2000, 329., 334.

²⁷ ABH 2000, 329.

Az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatában már azt mondta ki, hogy az emberi méltóság védelme megköveteli azt is, hogy az állam tartózkodjon olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása – a jogszabályi környezetből felismerhetően – súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozója megélhetését.²⁸

Az Alkotmánybíróság a végkielégítések 98%-os különadója vizsgálata során pedig kifejezetten rögzítette, 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 van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is.²⁹

Álláspontom szerint az újfajta megközelítés gyökerei, az ellátási minimum pozitív meghatározásának az emberi élethez és méltósághoz kapcsolása felfedezhető már Zlinszky hivatkozott párhuzamos indoklásában, és egyértelműen megjelenik a lakhatáshoz való jog Alkotmányba iktatását követelő egyik későbbi írásában, amelyben a szociális Kerekasztal körül elhelyezkedett civil szervezetek kívánságának adott hangot. Zlinszky szerint „[e]mberként élni a társadalomban, emberi életet élni az otthonnal, lakással rendelkező polgár tud. Az otthon ebben az összefüggésben a személyi, emberi méltóság előfeltétele.” Azaz: „A lakás, otthon biztosítása az egyén részére, maga, valamint családja részére tehát emberi mivoltához szorosan tapadó, attól el nem választható alapjog.”³⁰

Zlinszky „A készülő Alaptörvényhez” című tanulmányában minden kommentár nélkül változatlan tartalommal újra közölte a fenti cikkét. Zárzóként pedig a húsvéti ajándékként kapott Alaptörvény³¹ megvalósítására hívta fel a nemzetet.³²

²⁸ 73/2009. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2009, 735., 741.

²⁹ 37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 225., 235. A konkrét ügyben megállapította, hogy az adóalany cselekvési autonómiáját sértő, illetéktelen állami beavatkozásnak minősül a juttatáskor fennálló közjogi keretek között megszerzett jövedelemnek a különadó szerinti, visszaható hatályú megadóztatása, feltéve, hogy mind a kifizető mind a magánszemély a törvények szabályai alapján, visszaélés nélkül járt el. Lezárt adóevre vonatkozó visszaható hatályú adóztatásnál a jövedelem típusú adó minden esetben elválik az adóalanytól attól az időszertől, amely megélhetése fedezetéül, cselekvési autonómiája alapjául szolgál. A múltira vonatkozóan, több évvel a bevétel szerzése után keletkezett kötelezettség szükségképpen a magánszemély jelenlegi bevételéhez, jövedelmi viszonyaihoz, életkörülményeihez képest jelent megterhelést. A magánszemély cselekvési autonómiája anyagi alapját különösen a különadó 98%-os mértéke és időbeli hatálya együttesen sérti, illetve veszélyezteti.

³⁰ ZLINSZKY János: Iktassák Alkotmányba a lakhatáshoz való jogot?! *Magyar Jog*, 2010/11. 669.

³¹ XIX. cikk 1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, 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.

XXII. cikk Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

(Megjegyzés: Magyarország Alaptörvényének eredeti, negyedik módosítás előtti szövegváltozata)

³² ZLINSZKY János: A készülő Alaptörvényhez. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 II.* Budapest, Pázmány Press, 493–501., 504.

Zlinszky ezzel ránk és a jövő jogászgenerációkra bízta az emberhez méltó lét fenntartásához elengedhetetlenül szükséges megélhetési minimum alkotmányos védelmét, amelyért keresztény emberként, alkotmánybíróként, jogtudósként és jogász nemzedékek nevelőjeként oly sokat küzdött.

