

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3087/2022. (III. 10.) AB HATÁROZATA

### utólagos normakontroll indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata és nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálata tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 46. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Magyarország területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának, valamint az egészségügyi szolgáltatás biztosítására kötött megállapodás egyes szabályairól szóló 28/2020. (VIII. 19.) EMMI rendelet 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 46. § (2) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.
4. Az Alkotmánybíróság a Magyarország területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának, valamint az egészségügyi szolgáltatás biztosítására kötött megállapodás egyes szabályairól szóló 28/2020. (VIII. 19.) EMMI rendelet 2. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Egy országgyűlési képviselő, valamint további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése, továbbá az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja, illetve az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdései alapján 2020. december 23-án kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 46. § (2) bekezdése, továbbá a Magyarország területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának, valamint az egészségügyi szolgáltatás biztosítására kötött megállapodás egyes szabályairól szóló 28/2020. (VIII. 19.) EMMI rendelet (a továbbiakban: R.) 2. §-a alaptörvény-ellenességét, mert ezek a szabályok ellentétesek az Alaptörvény II. cikkével, XIII. cikk (1) bekezdésével, a XV. cikk (1), (2) és (4) bekezdéseivel, valamint az I. cikk (1) bekezdésével, a XIX. cikk (1)–(2) bekezdéseivel – figyelemmel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság-klauzulára, valamint az Alaptörvény O) cikke szerinti felelősségre –, továbbá az Európa Tanács által 1950. november 4-én elfogadott, az emberi

jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 2. cikk 1. bekezdésével. Javasolták a rendelkezéseknek a hatálybalépésükre visszamenőleges megsemmisítését.

- [2] 1.1. Az indítvány az élethez és az emberi méltósághoz való jog tekintetében elsődlegesen az állam életvédelmi kötelezettségére hivatkozott. Felidézte az Alaptörvény II. cikkét, az Alkotmány 54. § (1) bekezdését, utalt nemzetközi egyezményekre, valamint a 23/1990. (X. 31.) AB határozatra, és a 64/1991 (XII. 17.) AB határozatra. Utalt az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek (továbbiakban Eütv.) az azonnali ellátásra, vagy sürgősségi ellátásra vonatkozó szabályaira azzal, hogy mindezek az életvédelmi kötelezettség teljesítését szolgálják. A támadott jogszabályi rendelkezésekre történő konkrét hivatkozás nélkül állította, hogy az életmentő beavatkozások igénybevételére dermesztő hatással van a térítési díj lehetséges költsége. Ezek után az indítvány a dermesztő hatás mibenlétét illetően az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) egyes, a véleménynyilvánítás körében kifejtő döntéseit idézte fel. Állítása szerint itt a dermesztő hatás visszatartja a beteget az életmentő ellátás igénybevételétől.
- [3] Az indítvány szerint az utólagos térítési kötelezettség az életveszélyben lévő beteg önrendelkezési jogát is korlátozza. Itt ismét az Eütv.-re hivatkozott azzal, hogy az életmentő beavatkozást illetően a beteg nincsen döntési helyzetben, azt nem utasíthatja vissza, holott a költségek megtérítésének lehetősége miatt lehetséges, hogy inkább elutasítaná azt. Ebben a körben a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatra (az eutanázia-ügy) utalt, amely az Eütv. rendelkezései alapján – más körülményekre figyelemmel – amúgy is szűkre szabta az ilyen beavatkozások visszautasításának a lehetőségét.
- [4] Az indítvány szerint az életmentésen túlmutató sürgősségi ellátás alanyi jog. Itt részletesebb kifejtés nélkül utal az Alaptörvény II. és III. cikkére, majd az Eütv.-re hivatkozva összefoglalja, hogy mit jelenthet a nem életmentő sürgősségi ellátás. Állítása szerint ezen ellátásokat nem az állam életvédelmi kötelessége, hanem az egyenlő emberi méltóság határozza meg. Így a felszámolható térítési díj megsemmisítésének alkotmányos alapjaként az emberi méltósághoz való jogból levezethető intézményvédelmi kötelezettséget jelöli meg. A támadott jogszabályok szövegére történő konkrét hivatkozás, abból kibontott indoklás itt sem szerepel.
- [5] 1.2. Az indítvány a tulajdonhoz való jog, a jogállamiság és az Alaptörvény O) cikkének sérelmét illető indokait egy cím alatt foglalta össze.
- [6] Ebben a körben elsőként a társadalombiztosítás rendszerének azon elvi jellemzőjével foglalkozott, amelynek lényege, hogy a rendszerben egyszerre érvényesül a tulajdoni és a szolidaritási elem. Hivatkozott a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatra. Az alkotmányos tulajdonvédelmet azok tekintetében emelte ki, akik járulékfizetők voltak, és mégis kötelezhetők a sürgősségi ellátás utáni térítési díj megfizetésére. Állítása szerint a hat hónapos járuléktartozás felhalmozást követő elvonás az 56/1995. (XI. 15.) AB határozat szerinti „felértúli sérelemnek minősül”. Hivatkozott továbbá ennek a határozatnak a jogbiztonsággal kapcsolatban megfogalmazott követelményeire is, amelyek az új rendelkezések alkalmazására való felkészülési időt alkotmányos követelményként határozták meg. Hivatkozott továbbá a 37/1997. (VI. 11.) AB határozatra is, mely szerint: „Ha a szolgáltatás szociális, segélyezési jellegű – a tulajdonvédelem nem érvényesül – ott a jogbiztonsági teszt követelményei szerint kell a szabályozás arányosságát elbírálni.” Ezek után ír a koronavírus járványból is adódó elnehezült élethelyzetekről, munkalehetőségek beszűküléséről, annak megokolásaként, hogy ebben az időben a felkészülési idő biztosításának kiemelt jelentősége van. Felidézi a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatot, a 3238/2017. (X. 10.) AB határozatot, a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatot, a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot, annak megerősítéseként, hogy a szolidaritás és az ehhez kapcsolódó jogbiztonsági elem a társadalombiztosítási rendszer része.
- [7] Az indítvány szerint a támadott rendelkezések nem állják ki a szolidaritási elemhez kapcsolódó jogbiztonság tesztjét. A jogalkotó egyrészt legitim indok nélkül változtatta meg a sürgősségi ellátásért fizetendő térítési díj összegét. A legitim cél hiánya a módosítás indoklásából (általános és részletes indoklást is vizsgálva) egyértelműen megállapítható. A legitim jogalkotói cél a jogalkotási folyamaton kívül nem rekonstruálható. A jogszabály, illetve az ahhoz fűzött indoklás hiánya, illetve szűkszavú volta a legitim jogalkotói cél hiányát jelenti. A Tbj. támadott rendelkezésének indokolása ugyanis leíró jellegű, az valódi, a céllal kapcsolatos magyarázatot nem tartalmaz. Állítása szerint a visszaélésekkel szembeni fellépés, a járulékot nem fizető „potyautasok” kiszűrése, az indítványban felhozott alapjogok korlátozására vonatkozóan nem jelenthetnek elfogadható legitim célt. Utalt az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatra azzal, hogy a legitim indok hiánya eleve alaptörvény-ellenessé teszi a támadott rendelkezést. Ezek után az indítvány visszatért a felkészülési idő elégtelenségére, felidézve azt, hogy a 2019. december 11-én elfogadott törvény ezen rendelkezését a Magyarország költségvetésének megalapozá-

sáról szóló 2020. évi LXXXVI. törvény módosította, a jelenlegi utolsó mondat beépítésével, s erre mindössze egy napos felkészülési időt hagytak. Végül összefoglalóan ismertette álláspontját a korábbi és változott szabályok lényegéről, amely szerint az érvényes biztosítási jogviszonnyal nem rendelkezőknek kizárólag a tulajdonosi elv alapján, a térítési díj utólagos és teljes megfizetésével nyújtanak ellátást, holott korábban a járuléktartozás pótlólagos befizetése azt eredményezte, hogy a beteg mentesült az időközben igénybe vett egészségügyi ellátás térítési díjának a megfizetése alól. Az új rendelkezések szerint a szolidaritási elv csupán a 750 ezer forintot meghaladó térítési díjnál érvényesül azzal, hogy azt nem kell megfizetni. Érvélese szerint ez olyan aránytalan eltolódása a tulajdonosi és szolidaritási elemeknek, ami a jogállamiság követelményét nem teljesíti.

- [8] 1.3. Az indítvány szerint a szabályozás alaptörvény-ellenes a megélhetési minimumhoz való jog alapján is [Alaptörvény II. cikk, XIX. cikk (1) bekezdése és O) cikke].
- [9] Elsőként a megélhetési minimum biztosításának alkotmányos kötelezettségére hivatkozott. Ebben a körben felidézte a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatot, a 73/2009. (VII. 10.) AB határozatot, a 37/2011. (V. 10.) AB határozatot, a 42/2000. (XI. 9.) AB határozatot, valamint a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatot. Állítása szerint ugyan az Alaptörvény a szociális biztonságról államcélként rendelkezik, de az egyén megélhetési minimumra való jogosultsága az emberi méltósághoz való jogból is levezethető. Következtetése szerint a társadalombiztosítási rendszer átalakításának az egzisztenciális minimum, az emberi méltóság biztosításának állami kötelezettsége továbbra is korlátot szab. Az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltóság alapjoga, az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdése, valamint az Alaptörvény O) cikke együttes és egymásra tekintettel történő értelmezéséből következik, hogy senki nem kötelezhető a méltó emberi élethez szükséges és alkotmányosan védett megélhetési minimumot veszélyeztető, a képességeit és lehetőségeit meghaladó térítési díj megfizetésére.
- [10] Ezek után a megélhetési minimum védelmében nyújtandó szolgáltatások körének tartalmát illetően német alkotmánybírósági határozatokból idéz.
- [11] A következő gondolati egység az indítványban az egzisztenciálisan rászorulókról, mint a társadalombiztosítási rendszer átalakításának áldozatairól szól. Elfogadja, hogy a törvényhozás megteheti, hogy a megélhetési minimumot biztosító szolgáltatások igénybevételét csak azoknak biztosítsa, akik feltétlenül rászorulnak. Maga is hivatkozik arra, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szocvtv.) 54. § és az új Tbj. 22. § o) pontja rászorultsági alapon biztosítja az egészségügyi szolgáltatás ingyenes igénybevételét. Ezt követően – a Szocvtv. mentén – nagyobb részletességgel ismerteti a rászorultság megállapítására vonatkozó szabályokat, majd a létminimumra vonatkozó statisztikai adatokat ismerteti. Végül a rászorultság törvényi feltételeit illetően fejti ki azon véleményét, hogy az az egyéni élethelyzetek mérlegelésére nem ad lehetőséget.
- [12] Az indítvány a megélhetési minimum közvetlen veszélyeztetettségét állítja. Leírja a járulékfizetés nyilvántartásának, ellenőrzésének korábbi rendszerét, ami álláspontja szerint nem volt szigorú, így a rászorulóknak nem szorultak ki az ellátásra jogosultak köréből. Ha a beteg a járuléktartozását utólag megfizette, jogviszonyát visszamenőlegesen is rendezte. A tartozás ténye nem adott jogalapot sem arra, hogy az egészségügyi ellátást megtagadják, sem arra, hogy a rendezetlen jogviszony mellett igénybe vett egészségügyi ellátás térítési díját utólag megfizettessék a beteggel. A tartozás jogkövetkezménye végső soron az elmaradt járuléktartozás behajtása volt, amely iránt az adóhatóság intézkedett. Piros lámpás betegből így sosem vált érvénytelen TAJ számmal rendelkező (ún. barna lámpás) beteg. Összefoglalja a támadott szabályok közvetlen következményét: a rászorulóknak nemcsak azért kell küzdeniük, hogy ledolgozzák a hónapok alatt felgyűlt járuléktartozásukat, hanem ezen felül olyan költség megtérítésére is kötelezettek válnak, amelyek az alapjául szolgáló járuléktartozást időközben rendezték, így az ellátásért kétszeres díjat fizetnek. Az új rendszer közvetlen veszélybe sodorja az egzisztenciálisan kiszolgáltatottak egészségét, a szociális biztonság minimumát, holott ez az emberi méltóságból eredő védelmet élvez.
- [13] Az indítvány ezek után általánosságban véleményezi a társadalombiztosítási rendszer átalakításának szempontrendszerét, amely szerinte semmibe veszi a megélhetési-minimum garanciákat. Leírása szerint az egészségügyi szolgáltatások rászorultságon alapuló igénybevételének a feltételrendszere régóta felülvizsgálandó volna. Kifejti a véleményét arról, hogy ott milyen problémák mutatkoznak, ismét felhívja a német alkotmánybíróság ún. Hartz IV. döntését, hangsúlyozza a társadalmi egyeztetés és a hatástanulmányok szükségességét és kifogásolja, hogy az új törvény indokolásában nincs arról szó, hogy a szabályozás hogyan érinti az egzisztenciálisan kiszolgáltatott rétegeket.

- [14] 1.4. Az indítvány szerint a kifogásolt rendelkezések sértik az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség követelményét [Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (4) bekezdései].
- [15] Itt idézi az Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (4) bekezdését, majd alkotmánybíróági határozatokra hivatkozik: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, 21/1990. (X. 4.) AB határozat, 8/2000. (III. 31.) AB határozat. Előbbiekből azt emeli ki, hogy az emberi méltóság és az egyenlőség közötti összefüggés továbbra is megmaradt, s hogy az alkotmánybíróági gyakorlat szerint az adott szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra vonatkozó eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, ha az eltérésnek nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, azaz önkényes. Állítása szerint itt összehasonlítható helyzetben az érintett, sürgősségi ellátást igénylő betegek vannak, akiknek az egészségügyi ellátórendszerhez való hozzáférési igényük, a társadalombiztosítási státuszuk és járulékfizetési képességük alapvetően eltér. Mivel a támadott rendelkezések nincsenek tekintettel az eltérő vagyoni helyzetre, ez az egyenlő bánásmód követelményébe ütköző helyzetet eredményez: olyan szolgáltatás teljesítését várja el ezektől a csoportoktól, akik vagyoni helyzet és a szolgáltatás teljesítésére való képesség tekintetében rosszabb helyzetbe vannak azokhoz képest, mint a jobb vagyoni helyzetben lévők. Ezáltal a támadott rendelkezések különböző (vagyoni, társadalmi) helyzetben lévő személyeket azonos módon kezel akkor, amikor elvárja tőlük a járulékfizetési kötelezettség teljesítését tekintet nélkül arra, hogy a fizetés iránti képességük megvolna. Ez pedig önmagában is a diszkrimináció tilalmába ütközik.
- [16] Az indítvány szerint az esélyegyenlőség követelményének megsértése mellett az egyenlő bánásmód sérelme a konkrét esetben abban áll, hogy a Tbj. ezeket az egyéni vagyoni, teljesítőképességi körülményeket teljesen figyelmen kívül hagyja. A támadott rendelkezések legitim, kellő súlyú alkotmányos indok nélküli különbségtételt valósítanak meg azáltal, hogy a rosszabb vagyoni helyzetbe lévő személyek számára nem állapítanak meg olyan különös rendelkezéseket, amely számukra az egészségügyi szolgáltatásokhoz, különösen a sürgősségi ellátáshoz való hozzáférést garantálná. A támadott rendelkezések több szempontból is az Alaptörvény XV. cikk (1) és (4) bekezdéseibe ütköznek. Egyrészt, mivel alapjoghoz kapcsolódó hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg akkor, amikor a sürgősségi ellátáshoz való hozzáférés térítési díjainál nincs figyelemmel az egyén járulékfizetési képességére és vagyoni helyzetére, másrészt azért, mert az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében általában sincs erre tekintettel.
- [17] 1.5. Az indítvány végül a nemzetközi szerződésbe ütközést indokolja. Itt felidézi a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatot, amely megállapította, hogy az Alaptörvény sok esetben ugyanúgy fogalmazza meg az alapjogok lényegi tartalmát, ahogyan az egyes nemzetközi szerződésekben szerepel, s hogy ekkor az alapjogvédelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelem szintje. Utal az Egyezmény 2. cikkére, és olyan EJEB-döntéseket idéz fel, amelyek a feltétel nélküli – azaz előzetes pénzügyi követelmény nélküli – sürgősségi ellátást a 2. cikk védelmi körébe tartozónak ítélték. Állítása szerint a jelen esetben a nemzetközi szerződésbe ütközés is fennáll, mivel a strasbourgi gyakorlat alapján a sürgősségi ellátást nem lehet előzetes anyagi, pénzügyi feltételekhez és státuszhoz kötni.
- [18] 2. A pénzügyminiszter – mint a törvény kezdeményezője – 2021. február 26-án megküldte az Abtv. 57. § (1b) bekezdése szerinti véleményét az indítványról. Álláspontja szerint a Tbj. 46. § (2) bekezdése nem érinti, és nem sérti az indítványban felhozott alaptörvényi rendelkezéseket, nemzetközi szerződést. A beadvány elemezte a Tbj. 46. § (2) bekezdését, értelmezte az indítványt, felidézte a társadalombiztosítással közvetlenül összefüggő alaptörvényi rendelkezéseket. Ezek után számba vette a Tbj. alapelvi szintű rendelkezéseit, az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak személyi körét, a feltételeket, a járulékfizetés jelentőségét és lényegét, a rászoruló ellátását biztosító rendszerelemeket, valamint a hatálybalépés és a tényleges alkalmazás következményének első időpontja közötti eltérést. A jogalkotás célját és indokát általánosságban, és a konkrét törvényi rendelkezést illetően is részletesen bemutatta. Bemutatta azokat a kapcsolódó változásokat is, amelyek járulékfizetés nyilvántartását, a hatósági tájékoztatás rendszerét, és a tartozások befizetését érintették.
- [19] A beadvány felvetette, hogy a Tbj. 46. § (2) bekezdése vizsgálatát az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése korlátozza. Álláspontja szerint az Alaptörvényben foglalt hatáskör-korlátozásra figyelemmel – különösen annak okán, hogy a támadott szabály járulék fizetésre vonatkozó rendelkezést érint, továbbá a támadott rendelkezés esetleges megsemmisítése közvetlenül kihatással lenne a központi költségvetés bevételi és kiadási oldalára – az Alkotmánybíróóság az indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerinti eljárásban kizárólag a 37. cikk (4) bekezdésben felsorolt jogokkal összefüggésben bírálhatja el, amelyek közül az indítványozók kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való jog sérelmét jelenítik meg indítványukban.



## II.

[20] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott szabályai szerint:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„O) cikk Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

[...]

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, 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 rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”

[21] 2. A Tbj. szerint:

„46. § (2) Ha az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetésre kötelezett személy a 43. § (1) bekezdés a) pontja szerinti fizetési kötelezettségét nem teljesíti és az ebből keletkező hátralék összege meghaladja az egészségügyi szolgáltatási járulék havi összegének hatszorosát, a Társadalombiztosítási Azonosító Jel (a továbbiakban: TAJ szám) egészségügyi szolgáltatás igénybevétele vonatkozásában érvénytelen, az egészségügyi szolgáltatás térítésmentesen nem vehető igénybe. Az állami adó- és vámhatóság az egészségügyi szolgáltatás járulékfizetési kötelezettség nem teljesítéséből keletkező hátralékról szóló adatot átadja a biztosított nyilvántartás kezeléséért felelős szerv részére, amely ez alapján a TAJ számot egészségügyi szolgáltatás igénybevétele céljára érvényteleníti. A biztosítottak nyilvántartás kezeléséért felelős szerv a TAJ szám érvényességét az állami adó- és vámhatóságnak a tartozás megfizetéséről vagy a fizetési kedvezmény engedélyezéséről szóló adatszolgáltatását követő naptól állítja vissza. A tartozás utólagos megfizetése nem eredményezi a TAJ szám visszamenőleges érvényességét.”

[22] 3. Az R. szerint:

„1. § (1) E rendelet hatálya kiterjed

a) a Magyarország területén tartózkodó azon személyekre, akik a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 10-17. §-ában, valamint 18. § (6) bekezdésében meghatározott egészségügyi szolgáltatást – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – vesznek igénybe, és nem jogosultak

aa) a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) alapján egészségügyi szolgáltatás igénybevitelére, valamint

ab) a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet alapján az abban meghatározott egészségügyi ellátások térítésmentes igénybevételére,  
 b) az a) pontban meghatározott egészségügyi szolgáltatást nyújtó, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 3. § f) pontja szerinti egészségügyi szolgáltatókra (a továbbiakban: szolgáltató),  
 c) az egészségügyi szolgáltatás biztosítására kötött megállapodás jogosultjára.  
 (2) E rendelet hatálya nem terjed ki a jogszabály alapján állampolgárságra és biztosítási jogviszonyra tekintet nélkül Magyarország területén tartózkodó személyek számára térítésmentesen járó egészségügyi szolgáltatásokra.”

„2. § (1) Az egészségügyi szolgáltatásban az 1. § (1) bekezdés a) pontja szerinti személyek az általuk igénybe vett egészségügyi szolgáltatásért a szolgáltató által meghatározott és a fenntartója vagy tulajdonosa által jóváhagyott mértékű díjat (a továbbiakban: térítési díj) kötelesek fizetni.

(2) Sürgősségi ellátások esetén az (1) bekezdés szerinti térítési díj összege a Tbj. 46. § (2) bekezdése szerinti személyek esetében a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (a továbbiakban: NEAK) által fizetett finanszírozási díjjal megegyező összeg, de legfeljebb ellátási esetenként hétszázötvenezer forint.

(3) A térítési díjat az ellátást nyújtó szolgáltató részére bizonylat ellenében, a szolgáltató által a díjfizetés módjára írásban rögzített szabályok szerint kell megfizetni.

(4) A szolgáltató az egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díját, valamint a díjfizetés szabályait köteles az egészségügyi szolgáltatás nyújtásának helyén mindenki számára hozzáférhető módon közzétenni, és az érintett személyt, valamint törvényes képviselőjét, illetve közeli hozzátartozóját az egészségügyi szolgáltatásért fizetendő térítési díj várható mértékéről a szolgáltatás megkezdése előtt tájékoztatni.

(5) A szolgáltató az Eütv. 3. § i) pontja szerinti sürgős szükség fennállása esetén nyújtott egészségügyi szolgáltatásért csak utólagos díjfizetést írhat elő.

(6) A fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátást e rendelet alapján igénybe vevő személyek felvételére, ellátására vonatkozó eljárásrendet a fekvőbeteg-gyógyintézet szervezeti és működési szabályzatában rögzíteni kell.”

### III.

- [23] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezése alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját, amely alapján az Abtv. 24. §-a szerinti utólagos normakontroll eljárást lefolytatja. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint tehát az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede is jogosult. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az ötvenegy országgyűlési képviselő által benyújtott utólagos normakontroll indítvány indítványozásra jogosultaktól érkezett, így az megfelel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjába foglalt feltételnek.
- [24] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének – az alaptörvény-ellenesség vizsgálata körében – eleget tesz. A kérelem tartalmazza annak az alaptörvényi rendelkezésnek a megjelölését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, illetve megjelöli azt a rendelkezést is, amely az indítványozók indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont]. Az indítvány az Alaptörvény sérelmét illetően tartalmazza az eljárás megindításának indokait; megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket; valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt rendelkezések alaptörvény-ellenességét és azokat semmisítse meg.
- [25] 2. Az indítvány szerint az Egyezmény 2. cikkének értelmezése alapján az EJEB elismerte a sürgősségi ellátáshoz való feltétel nélküli materiális, alanyi jog fennálltát számos esetben.
- [26] A magyar szabályozás elvont módon nem teszi lehetővé az ellátás megtagadását sürgős szükség esetén a térítési díj megelőlegezésének a hiányára hivatkozva. Az indítványban nem szerepel annak bemutatása, hogy az indítványban felhívott EJEB-döntésekben szereplő tényállások hogyan állhatnak elő a kifogásolt nemzeti jogszabályok alkalmazásával. A határozott kérelemhez hozzátartozik az indokolás arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes a nemzetközi szerződéssel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. A határozott kérelem hiánya az indítvány visszautasításához vezet.

- [27] A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata körében az indítvány nem tartalmaz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti indokolást, hanem alkotmánybíróági határozatból idéz, és EJOB határozatokat foglal össze. Az indítvány nem jelöli meg azt a szabályt, amely a sürgősségi ellátás feltételül szabná az ellátás díjának előzetes megfizetését (a támadott rendelkezések nem tartalmazznak ilyen előírást).
- [28] Ezért a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványt mind a Tbj. 46. § (2) bekezdését, mind az R. 2. §-át illetően az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [29] 3. Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el, figyelemmel arra is, hogy a jelen eljárásban, amely utólagos absztrakt normakontroll, az indítvány érvei alapján, annak a keretei között lehet eljárni. A Tbj. 46. § (2) bekezdésének és az R. 2. §-ának a mikénti alkalmazása az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszra vizsgálható.
- [30] 4. Megállapítható az is, hogy a Tbj. 46. § (2) bekezdése olyan szabály, amely nem tartozik a tartalma szerint az Alaptörvény szerinti hatáskör-korlátozás alá. Összességében nem vetődik fel tehát elméletileg sem az Alaptörvény N) cikkének és ezzel összevetésben a XIX. cikkének, illetőleg O) cikkének sérelme. A Tbj. nem költségvetésről szóló törvény, megsemmisítése sem járna a költségvetési törvény kényszerű módosításával, és nem is jövőbeni költségvetési kiadások meghatározása. A hatáskör-korlátozással kapcsolatos gyakorlatot az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában foglalta össze. A határozat értelmében a „költségvetési törvényre” vonatkozó szabályt az Alkotmánybíróság úgy értelmezi, hogy az három esetkört, a költségvetési törvény módosítását, a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatását, jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadások meghatározását foglalja magában. Az Alaptörvény szerint a „járulékokról” szóló törvény vizsgálata korlátozott. A Tbj. a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szól. Az ellátások fedezetét a IV. fejezet tartalmazza. A IV. fejezetben, a 18. cím alatt („Egészségügyi szolgáltatási járulékfizetésre vonatkozó szabályok”) található a Tbj. 46. § (2) bekezdése. A Tbj. 46. § (2) bekezdése ugyanakkor nem járulékról szóló rendelkezés. Arról szól, hogy a Tbj. 43. § (1) bekezdés a) pontja szerinti járulékfizetési kötelezettség nem teljesítésének, és az ebből keletkező hátralék meghatározott összege felhalmozásának milyen következményei vannak az egészségügyi szolgáltatás igénybevételére. A Tbj. 46. § (2) bekezdése a TAJ szám érvénytelenségét mondja ki, továbbá azt, hogy ilyen esetben az egészségügyi szolgáltatás térítésmentesen nem vehető igénybe, a tartozás utólagos megfizetése nem eredményezi a TAJ szám visszamenőleges érvényességét. Ezek egyike sem járulékokról szól, és nem is olyan szabály, amely adótényállási elemre vonatkozik. Az indítvány Tbj.-t érintő részének érdemi vizsgálatát ezért az Alaptörvény 37. § (4) bekezdése nem akadályozza. Az R. már formai okból sem tartozik a hatáskör-korlátozás alá, mert az csak bizonyos törvényekre terjed ki.

#### IV.

- [31] Az indítvány nem megalapozott.
- [32] 1. Valamennyi felvetett alkotmányjogi kérdés arra – az indítványban többször megfogalmazott állításra – vezethető vissza, hogy az indítványozók álláspontja szerint a törvény és a miniszeri rendelet változása azon személyek különféle alapjogait korlátozza, akik sürgősségi egészségügyi ellátásra szorulnak, s a járulékartozásra visszavezethető TAJ kártya hiány miatt utólag az egészségügyi ellátás költségének megtérítésére kötelezhetők.
- [33] 1.1. Az Alkotmánybíróság elsőként a támadott rendelkezéseket, és azok jogszabályi környezetét tekintette át. Ezek után azt vizsgálta azt, hogy a jogalkotó biztosította-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő követelményt, azaz a jogszabályváltozás bevezetéséhez szükséges felkészülési időt. Ezek után áttekintette az alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseket és alkotmánybíróági gyakorlatot, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével való összhang megfelelőségének az általános tesztje lehet. Ezt követően a felhozott alapjogi sérelmek viszonylatában vizsgálta azt, hogy a támadott rendelkezésekben megjelenő változás megvalósítja-e az állított alapjog korlátozását. Amennyiben az állított alapjog korlátozás megállapítható, azok után a korlátozás céljának, szükségességének és arányosságának vizsgálatát kell lefolytatni.
- [34] Az Alkotmánybíróság elsőként a hatálybalépéssel összefüggő aggályokat, majd az indítvány felvetéseinek a sorrendjében az Alaptörvény II. cikke (az élet és emberi méltóság védelméhez való jog) állított sérelmét vizsgálja,

azután azt, hogy a támadott szabály ellentétes-e az Alaptörvényben biztosított tulajdonhoz való joggal. Ezt követően a szociális biztonsághoz való jog állított sérelmét vizsgálja [Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése és O) cikke]. Végül az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség követelményének állított sérelmével foglalkozik [Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (4) bekezdései].

- [35] 1.2. Az egészségügyi szolgáltatásra úgy lehet tehát jogosultságot szerezni, hogy valaki (biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyban) keresőtevékenységet folytat, vagy ha szolidaritási alapon válik jogosulttá, valamint ha megfizeti az egészségügyi szolgáltatási járulékot. Ennek megfelelően minden belföldi illetőségű személynek lehetősége van hozzáférni a térítésmentes egészségügyi ellátáshoz. A hozzáférés lehetőségét a társadalombiztosítási rendszerben való részvétel kötelező jellege alapozza meg.
- [36] A Tbj. 21. és 22. §-a az egészségügyi ellátások jogosultjaiként számos olyan személyi kört nevez meg, amelynek részesei sem keresőtevékenységet nem folytatnak, sem járulékfizetés nem várható el tőlük. Olyan személyekről van szó, akik szociális helyzetüknél fogva a szó hétköznapi értelmében rászorulóknak tekinthetők. Olyan személyekről van szó, akik a tárgyilagosan beazonosítható helyzetüknél fogva – amely e minőségüket illetően külön hatósági eljárást nem igényel – csak a társadalom szolidaritására számíthatnak az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést illetően. Többek között így jogosultak egészségügyi ellátásra az örökbecfegadói díjban, baleseti táppénzben, baleseti járadékban részesülők, a felsőoktatási intézmény nappali képzésben résztvevő hallgatói, a kiskorúak, a fogvatartottak, a hajléktalanok.
- [37] A Tbj. 22. § (1) bekezdés v) pontja alapján egészségügyi szolgáltatásra jogosult az, aki a Tbj. 43. § (1) bekezdése szerinti egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettséget teljesítette. Az egészségügyi szolgáltatási járulék összege 2020-ban havi 7 710 forint (napi 257 forint), 2021-ben 8 000 forint (napi 270 forint), amely térítésmentes ellátásra jogosultságot alapoz meg.
- [38] A fizetési kötelezettség elmulasztása a Tbj. 46. § (2) bekezdése eredeti szabályai szerint azt jelentette, hogy ha a tartozás az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele előtt visszamenőleg kiegyenlítésre került, akkor az egészségügyi szolgáltatás térítésmentesen volt igénybe vehető. A korábbi szabályok alapján a tartozás ténye önmagában nem adott jogalapot sem arra, hogy az egészségügyi ellátást megtagadják, sem arra, hogy a rendezetlen jogviszony mellett igénybe vett egészségügyi ellátásnak a térítési díját utólag megfizetessék a beteggel – feltéve, hogy a járuléktartozást megfizette, vagyis jogviszonyát rendezte. Az új szabály lényege szerint bizonyos tartozás felett a TAJ szám érvénytelen, az egészségügyi szolgáltatás térítésmentesen nem vehető igénybe, és a tartozás utólagos megfizetése sem eredményezi a TAJ szám visszamenőleges érvényességét. Vagyis az érintett személynek meg kell fizetnie a járuléktartozást és meg kell fizetnie a térítési díjat is.
- [39] 1.3. Az R. a Magyarország területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának egyes szabályairól szól [a Tbj. 96. §-ában és – az egészségügyi szolgáltatás biztosítására kötött megállapodás szabályait illetően – a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 83. § (4) bekezdés t) pontjában kapott felhatalmazás alapján].
- [40] Az R. 2. §-a azoknál a személyeknél, akik nem jogosultak egészségügyi szolgáltatás vagy egészségügyi ellátások térítésmentes igénybevételére, azt írja elő, hogy az általuk igénybe vett egészségügyi szolgáltatásért a szolgáltató által meghatározott és a fenntartója vagy tulajdonosa által jóváhagyott mértékű díjat (a továbbiakban: térítési díj) kötelesek fizetni.
- [41] Korábban a Magyar Köztársaság területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának egyes szabályairól szóló 87/2004. (X. 4.) ESzCsM rendelet 2. §-a hasonlóan rendelkezett.
- [42] Az egykori ESzCsM rendelet és a 2020. augusztus 20-án hatályba lépett R. a térítési díj fizetési kötelezettséget illetően egyetlen lényegi eltérést tartalmaz. Míg korábban a térítési díjnak nem szabtak felső határt, az R. 2. § (2) bekezdése már arról rendelkezik, hogy sürgősségi ellátások esetén a térítési díj összege a Tbj. 46. § (2) bekezdése szerinti személyek esetében a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (a továbbiakban: NEAK) által fizetett finanszírozási díjjal megegyező összeg, de legfeljebb ellátási esetenként hétszázötvenezer forint. A térítési díjat az ellátást nyújtó szolgáltató részére bizonylat ellenében, a szolgáltató által a díjfizetés módjára írásban rögzített szabályok szerint kell megfizetni; sürgős szükség fennállása esetén nyújtott egészségügyi szolgáltatásért csak utólagos díjfizetést írhat elő.



- [43] 1.4. Az egészségügyi ellátásra jogosult személyi körök meghatározásakor külön is megnevezésre kerültek a szociálisan rászorulóknak. A Tbj. 22. §-ában felsorolt jogcímek közül a szociális rászorultság az indítvány tartalma szempontjából különös jelentőséggel bír. A Tbj. 22. § (1) bekezdés o) pontja rögzíti, hogy egészségügyi szolgáltatásra jogosult a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 54. §-a alapján szociálisan rászorult személy. A Szocvtv. 54. § (1) bekezdése értelmében az egészségügyi szolgáltatás igénybevételére szociális alapon való rászorultság akkor áll fenn, ha a családnak nincs vagyona és a családban az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 120 százalékát (2020-ban és 2021-ben 34 200 forint), egyedülálló esetén a jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150 százalékát (2020-ban és 2021-ben 42 750 forint). Ezek a jogszabályi rendelkezések nem változtak a Tbj. 46. § (2) bekezdésének változásához kapcsolódóan, illetve ezekre a Tbj. 46. § (2) bekezdése – sem korábban, sem a változást követően – nem is tartalmaz hivatkozást.
- [44] Az indítvány tartalma szempontjából jelentősége van annak is, hogy a Tbj. 46. § (2) bekezdése által érintett magánszemély fizetési kötelezettsége teljesítése kapcsán az adóhatóságtól fizetési könnyítést kérhet. A rászorultság észlelésének segítése érdekében továbbá az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 131. §-a 2020. július 15-től a (25) bekezdéssel egészült ki, amely alapján a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) elektronikus úton hivatalból átadja a járási hivatalnak azon adózó természetes személy azonosító adatait, valamint a fizetési kedvezményre irányuló eljárásban feltárt jövedelmi, vagyoni és szociális körülményeinek adatait, akiről a fizetési kedvezmény engedélyezésére irányuló eljárásában olyan tényt tárt fel, amely a szociális rászorultság megállapítását a Szocvtv. szerint megalapozhatja.
- [45] 2. Az indítványozók álláspontja az, hogy a Tbj. módosítását társadalmi egyeztetés és hatástanulmány mellőzésével fogadták el és az alkalmazására biztosított egy hónapnyi felkészülési idő nem volt megfelelő. E három körülmény – az indítványozók megítélése szerint – sérti a jogbiztonság és jogállamiság követelményét.
- [46] A kellő felkészülési idő Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettséget ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratok ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a szabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]; 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}. Az Alkotmánybíróság hatásköre ennek megfelelően a felkészülési idő követelményével összefüggésben nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, az ugyanis nem alkotmányjogi kérdés; az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó felkészülési idő követelményével összefüggésben csak azt értékelheti, ha a felkészülési idő elmarad, vagy annyira kirívóan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}.
- [47] A Tbj.-t 2019. december 18-án hirdették ki és az hat hónappal később, 2020. július 1-jén lépett hatályba. A TAJ szám indítványban kifogásolt, az érvénytelenségéhez tartozó, a Tbj. 46. § (2) bekezdése szerinti jogkövetkezmenyt, vagyis azt, hogy a tartozás utólagos megfizetése nem eredményezi a TAJ szám visszamenőleges érvényességét – a 2020. július 14-én kihirdetett 2020. évi LXXIV. törvény 135. § (1) bekezdése állapította meg. Ennek a törvénynek a 143. §-a módosította a Tbj. 104. §-át is. A 104. § (2) bekezdése eszerint kimondja, hogy a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény rendelkezései alapján fennálló egészségügyi szolgáltatási járulék tartozást az új Tbj. 46. § (2) bekezdésének alkalmazásakor nem kell figyelembe venni. Téves tehát az indítványozók álláspontja, amely szerint egy hónapnyi idő állt rendelkezésre a normaszövegben foglaltakra történő felkészüléshez. A 2020. július 1-je előtt keletkezett egészségügyi szolgáltatási járuléktartozás nem számít bele a TAJ szám

érvénytelenségét eredményező hat havi egészségügyi szolgáltatási járulék tartozás összegébe. Ebből következően a Tbj. 46. § (2) bekezdéséből eredő joghatás legkorábban a 2020. július 1-jétől számított 6. hónap letelte után következhet be. Ez – a hatósági nyilvántartás és figyelemfelhívás megújításával egyidejűleg – elégséges idő arra, hogy az érintettek a biztosítási jogviszonyuk rendezése végett eljárhassanak, illetve a változásra felkészülhessenek.

- [48] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy a módosított, konkrét személyekkel szemben a legalább hat hónappal később alkalmazható szabállyal összefüggésben sem a felkészülési idő hiánya, sem pedig annak kirívóan rövid időtartama nem állapítható meg. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a vizsgált rendelkezés az indítványban foglalt okból nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelményével.
- [49] A társadalmi egyeztetéssel kapcsolatban az állapítható meg, hogy a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, és ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményezések.
- [50] Hasonlóan: hatástanulmány készítése nem alaptörvényi szabály. Ennek az elmaradása feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságára lehet káros hatással, de közvetlen alaptörvény-ellenességhez csak az vezet, ha maga a törvény sérti az Alaptörvény valamely rendelkezését. A törvényjavaslat előkészítése körébe tartozó társadalmi-szociológiai követelmények teljesítése, illetve azok elmulasztása az Alaptörvény rendelkezéseivel nem hozható közvetlen összefüggésbe, s az nem vezet a jogállamiság és a jogbiztonság sérelméhez.
- [51] Az R. 2. § (2) bekezdése a szabályozással érintett jogalanyok számára kifejezetten kedvező rendelkezést tartalmaz a korábbiakhoz képest. Ezért itt a kihirdetés és a hatálybalépés közötti rövid időtartam alkotmányos aggályokat nem vethet fel.
- [52] 3. Az indítvány a támadott jogszabályokkal kapcsolatban különféle alapjogok alaptörvény-ellenes korlátozására hivatkozott.
- [53] Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának a feltételeit általában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmazza. Eszerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán kimondta: „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [24/2014. (VII. 22.) AB határozat Indokolás [134]] Az alapjog korlátozása ennek megfelelően lehet az Alaptörvénynek megfelelő vagy alaptörvény-ellenes.
- [54] A fentiekből következően az Alkotmánybíróság elsődlegesen azt vizsgálja, hogy a kifogásolt szabályozás érinti-e a hivatkozott alapjogot, korlátozza-e a hivatkozott alapjogot. Ezek után vizsgálja a korlátozás célját, és ennek tükrében azt, hogy a korlátozás szükséges és arányos volt-e, azaz a korlátozás nem haladja-e meg azt a szintet, amit az alkotmányosan igazolható cél elérése feltétlenül megkíván. Utóbbi vizsgálatnak az előkérdése, hogy a támadott szabályozás a konkrét alapvető jog védelmi körébe tartozó – vagy alapjogilag nem is védett – magatartásokat, tevékenységeket korlátoz-e. Ha az illető alapvető jog védelmi köre nem terjed ki a szabályozással érintett magatartásokra, akkor nem állapítható meg, hogy az az alapvető jogot korlátozza, ezért a korlátozás szükséges és arányos volta már nem is vizsgálendő.
- [55] 3.1. Az indítványban felvetett első kérdés, hogy az élet és a méltóság védelméhez való alapjogból származtatható-e közvetlen igény az egészségügyi szolgáltatásokra vagy valamely konkrét ellátásra.
- [56] Az indítvány szerint a majdani térítési díj a személyeket a sürgősségi ellátás igénybevételétől visszatartja (demosztó hatás), másrészt az Eütv. alapján – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – valójában nincs szabad döntése a betegnek a sürgősségi ellátáskor (nem utasíthatja vissza azt).

- [57] Az indítvány feltételezésével szemben, az egészségügyi szolgáltatásokra jogosultság közvetlenül nem az élet vagy az emberi méltóság védelméhez való jogból fakad, hanem más, nevesített alapvető jogokból: a testi és lelki egészséghez való jogból, a szociális biztonságból.
- [58] A testi és lelki egészséghez való jog alkotmányos jog, amelynek érvényesülését Magyarország az egészségügyi ellátás megszervezésével [Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése], továbbá minden magyar állampolgárt illetően betegség esetén a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg [Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdése].
- [59] Az Alaptörvény az indítványozók által a II. cikk hatálya alá értett jogot nevesíti a XX. cikkben (egészséghez való jog) és XIX. cikkben (szociális biztonság nyújtása), ezért nem lehet önmagában, és elsődlegesen a II. cikkhez érteni azt. Az indítvány az Alaptörvény XX. cikke sérelmére nem hivatkozott. Bár minden alapvető jog végső eredője az emberi méltóság és az élet védelme, a II. cikk védelmi köre nem terjed ki az általános törvények keretei között biztosított ellátáshoz való jogra. Az alapvető jogokat hagyományosan elsősorban az állammal szembeni védelemhez való jognak tekintik. Eszerint az állam nem avatkozhat be indokolatlanul és jogalap nélkül az élethez, méltósághoz való jog védelmi körébe. Az egészséghez való jog – amelynek érvényesülését az Alaptörvény XX. cikke szerint Magyarország egyebek között az egészségügyi ellátás megszervezésével segíti elő – továbbá betegség esetén törvényben meghatározott támogatásra jogosultság Magyarország állampolgárainak – nem tartozik ebbe a körbe. Az Alaptörvény II. cikke nem alapozza meg az egyén alapjogát az állam által nyújtott meghatározott egészségügyi ellátásra vonatkozó törvényi szabályozásra. Az illetéktelen állami beavatkozást elhárító funkció mellett ennek az alapvető jognak védelmi funkciója is van: ennek elsősorban az a célja, hogy megvédje az állam a személyt attól, hogy harmadik személyek (magánszemélyek) beavatkozhatnak az élethez, méltósághoz való jogába. Ez az állami védelem magában foglalja például a bűnözés elleni küzdelmet vagy bizonyos orvosi beavatkozások feltételeinek a jogi szabályozását és ellenőrzését, vagy az egészséges környezet biztosítása jogi keretei kialakítását. Az emberi méltóságból, az élethez való jogból az egyénnek állammal szembeni igénye van az élethez szükséges, alapvető feltételek biztosítására, de nem vezethető le jogosultság konkrét terápiás intézkedésekre. A II. cikk nem ad jogot önmagában az egészségügyi ellátáshoz, különösen nem valamely konkrét gyógyító kezeléshez. Ugyanakkor az Alaptörvényből fakad az állam kötelezettsége a fenntartható egészségügyi és egészségbiztosítási rendszer kialakítására. Ami azonban a rendszer konkrét kialakítását illeti, a jogalkotónak akkora mozgástere van, hogy abból általában semmilyen igény nem vezethető le konkrét egészségügyi szolgáltatásokra. A konkrét ellátási jogosultságok nem az Alaptörvényből, hanem az egyszerű törvényekből erednek. Az egészségbiztosítási rendszer megalkotásával és az ellátási jogosultságok törvényi szabályozásával a jogalkotó eleget tett az Alaptörvény II. cikke szerinti kötelezettségének.
- [60] Az Eütv. és az R. világossá teszi azt, hogy az egészségügyi szolgáltató a sürgősségi ellátás igénybevételétől nem zárkozhat el, az ellátást nem tagadhatja meg. Ezért jelen ügyben ténylegesen nem merülhet fel az a kérdés, hogy az Alaptörvénnyel összhangban állna-e, ha költségtérítés függvényében lehetne sürgősségi egészségügyi szolgáltatáshoz jutni. Az Eütv. (lásd pl. 6. §) és az R. – sürgős szükség fennállása esetén – mind a belföldi illetőségű, mind a külföldi személyek, betegek számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatáshoz hozzáférést anélkül, hogy előírná az ellátás egészségügyi szolgáltatót illető térítési díjnak az előzetes megfizetését vagy az erről szóló előzetes kötelezettségvállalást az érintett személy számára. Az egészségügyi ellátáshoz való általános hozzáférés állami biztosításának kötelezettsége, köztük a pénzügyi kockázatoktól való védelem, nem vezethető le sem az emberi méltóság, sem az élet védelméhez való jogból.
- [61] Konkrét esetben, konkrét alkotmányjogi panasz alapján vizsgálható az, hogy a konkrét eset valamennyi körülménye ad-e kellő alapot a jogszabályok vagy az alkalmazásuk alaptörvény-ellenessége megállapítására. Absztrakt norma-kontroll eljárásban azt lehet megállapítani az indítványban foglalt érvek alapján, hogy a Tbj. és az R. kifogásolt rendelkezése a konkrét szabályozási környezetben nem korlátozza az emberi méltóság és az élet védelméhez való jogot.
- [62] Hasonlóan: az ellátásra szoruló személy a sürgősségi ellátást az Eütv. garanciális rendelkezései keretei között [24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [81]–[95]] utasíthatja vissza. A Tbj. 46. § (2) bekezdés és az R. 2. §-a nem az ellátás visszautasításának a jogát szabályozza, arra nem a Tbj. vagy az R., hanem az Eütv. tartalmaz rendelkezéseket. Az érintett személy döntési helyzetben van az ellátás visszautasítása jogának gyakorlását illetően, a térítési díj megtérítésének a kötelezettségéhez pedig az érintett mulasztása vezethet, és nem a Tbj. vagy az R. A kilátásba helyezett térítési díj miatti aggodás önmagában nem lehet a visszautasítás jogalapja, az önrendelkezési jognak a korlátozása a Tbj. vagy az R. által nem merül fel. A Tbj. 46. § (2) bekezdése utolsó mondatából (a tartozás utólagos megfizetése nem eredményezi a TA) szám visszamenőleges érvényességét) nem lehet



eljutni ahhoz, hogy az esetleges sürgősségi ellátást a TAJ szám nélküli személy az önrendelkezési joga alapján ebből az okból utasíthassa vissza. A betegek általában saját elhatározásból jelentkeznek az egészségügyi szolgáltatónál, és kérésükre, beleegyezésükkel látják el őket. Jóllehet kétség esetén az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás elvégzéséhez történő beleegyezést vélelmezni kell, ez nem korlátja, hanem garanciája az emberi méltóság védelmének akkor is, ha az indítványban példaként felhívott életmentő beavatkozás utóbb térítési kötelezettséggel járhat. Az étellel járó kockázatok egy részét a társadalombiztosítási rendszerek általában fedezik, más részük azonban nem hárítható át másokra, különösen akkor, ha a pénzügyi kötelezettséget előidéző helyzet az érintettnek betudható.

- [63] A Tbj. 46. § (2) bekezdése és az R. 2. §-a a fentiekre tekintettel az Alaptörvény II. cikke védelmi körét nem érinti, ezért azt nem is korlátozza.
- [64] 3.2. Az indítvány szerint az, hogy az érintett személy korábban járulékot fizetett, és egészségügyi ellátásra volt jogosult, a tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozik, és a Tbj. új szabálya ezt korlátozza, amikor a járulék utólag megfizetése ellenére sem éled fel a térítésmentes ellátáshoz való joga. Elsőként a tulajdonhoz való jogot illetően is azt kellett vizsgálni, hogy a Tbj. új szabálya (eszerint a fizetési kötelezettség tartós elmulasztásának az a következménye, az utólagos megfizetéssel nem éled fel az ellátásra jogosultság visszamenőleg) a tulajdonhoz való alapvető jog védelmi körébe tartozó magatartásra vonatkozik-e vagy az alapvető jog védelmi körén kívülre esik.
- [65] Az Alaptörvény az alapvető jogok és kötelezettségeknek csak a lényeges szabályait alkotja meg, a részletes szabályok meghozatalára az Alaptörvény – az I. cikk (3) bekezdése keretei között – a törvényhozót hatalmazza fel. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését eddig több alkotmánybírói határozat értelmezte. Eszerint „[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. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői.” {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]} Az Alaptörvény tulajdonhoz való jogként védi azokat a további jogosultságokat, melyeket az Alkotmánybíróság az egyes esetek eldöntése kapcsán más alapvető jogok és alkotmányos értékekkel együtt szemlélve még a tulajdonjog alkotmányos védelmi körébe vont [pl. a pénzügyi lízingbevevő tulajdonosi várománya, 15/2014. (V. 13.) AB határozat]. 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 a 3048/2013. (II. 28.) AB határozat indokolásának [39] bekezdése is: „Az Alkotmánybíróság a vagyoni értékű jogok tekintetében kialakított gyakorlatában főként a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatásokkal és várományokkal kapcsolatban állapította meg az alkotmányos tulajdonvédelem fennálltát.”
- [66] A 29/2017. (X. 31.) AB határozat indokolásának [42]–[45] bekezdései – nyugellátással kapcsolatban – a társadalombiztosítási ellátások védelmével kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatot tekintették át. Ennek értelmében viszonylag későn jelent meg az a felfogás, amellyel az Alkotmánybíróság bevezette a tulajdonvédelem szempontjainak alkalmazhatóságát a társadalombiztosítás egyes területein [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188]. E határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság elvi élel állapítja meg, 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 a határozat indokolása 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 bírálendő el.” (ABH 1995, 188, 193–195) A határozat hozzátette, hogy a szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálható el (ABH 1995, 188, 196). Azokban az esetekben tehát, amelyekben a biztosítási elemnek van szerepe, a tulajdonvédelem alapján, azokban pedig, ahol a biztosítási elem-



nek nincs szerepe, a jogbiztonság alapján kell megítélni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát. Az a kérdés, hogy egyes társadalombiztosítási szolgáltatások vagy a másik oldalról nézve a személyek közjogi követeléseik milyen mértékben esnek tulajdonvédelem alá, illetve egyáltalán oda tartoznak-e, vitatott.

- [67] A tulajdonvédelem általánosságban nem terjed ki valamennyi társadalombiztosítási ellátásra. Jellemzően a hosszabb idejű és határozott időtartamú járulékfizetés alapozhat meg a tulajdonvédelem körébe tartozó közjogi várományt, vagyoni jogi igényt, ilyen az Alkotmánybíróság gyakorlatában a nyugdíj, valamint egyes más, de pénzbeli ellátások közül a gyermeknevelés terheit enyhíteni hivatott ellátások [gyermekgondozási díj: 4/2016. (III. 1.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság eddig az egészségügyi ellátásra jogosultságot nem vonta be az alkotmányos tulajdonvédelem körébe.
- [68] Az indítványban foglaltak alapján sincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésén alapuló, az egészségügyi szolgáltatásokra jogosultság az Alaptörvény értelmében vett tulajdonvédelem védelmi körébe tartozna. Ezek az ellátások nem azonosak a nyugdíj-várománnyal; a járulékfizetés időtartamának és az ellátásra jogosultságnak, valamint az ellátásnak nincs olyan kapcsolata egymással, mint az évtizedekre kiténtő nyugellátásnál. Vagyis az időszerű, a Tbj. 43. § (1) bekezdés a) pontja szerinti járulékfizetés nem eredményez védett közjogi várományt a jövőre nézve az egészségügyi szolgáltatásokat illetően, a vizsgált szabályozás körében.
- [69] A Tbj. 46. § (2) bekezdése és az R. 2. §-a a fentiekre tekintettel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése védelmi körét nem érinti, ezért azt nem is korlátozza.
- [70] 3.3. Az indítvány szerint a szabályozás alaptörvény-ellenes a szociális biztonsághoz való jog, azon belül is a megélhetési minimumhoz való jog alapján [Alaptörvény II. cikk, XIX. cikk (1) bekezdése és O) cikke].
- [71] A XIX. cikk első két mondata világossá teszi, hogy nem alapjogról, hanem államcélról, programról van szó, abból konkrétan meghatározott részjogok mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.
- [72] Az Alaptörvény XIX. cikke – szemben az előző Alkotmány 70/E. §-ával – a megélhetéshez szükséges ellátásra jogosultságot nem tartalmazza.
- [73] 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 [37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 225, 235]. Az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik, a magyar állampolgárok, és nem valamennyi személy vonatkozásában. A XIX. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és „elősegíti” az idős kori 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, özvegyesége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot [40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [37]]. Ebből következik, hogy bár a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke alaptörvényi háttérrel ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. A törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magából az Alaptörvényből ered [28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]].
- [74] A járulékhátralék megfizetésére kötelezés, továbbá a térítési díj megtérítésének a jogszabályi előírása nem minősíthető az adott szabályozási környezetben az Alaptörvény XIX. cikkében foglalt elvont jogosultság korlátozásának. Az, hogy „betegség [...] esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult” azt jelenti, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a magyar állampolgárok számára az egészségügyi ellátórendszer fenntartásával az ahhoz való hozzáférést. Az alapvető jogok korlátozásának a szabálya [I. cikk (3) bekezdés] nem alkalmazható ugyanúgy, mint a politikai szabadságjogoknál. A szociális jogoknál – ezeknek a társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba – általában nem lehetséges a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítása, mint

más alapjogok estében. Az egyéni jogok és a közjó általánosabb érdekei közötti egyensúly megteremtése jellemzően a törvényhozás feladata.

- [75] A térítési díj sürgős szükség esetén utólag érvényesíthető a szabályozás értelmében. Vagyis sürgős szükség esetén az ellátás nem tagadható meg. Ezen az esetkörön kívül sem általános elvárás a jogszabály szerint az ellátásra jelentkezőtől a térítési díj vagy biztosíték, letét előzetes nyújtása. Jellemzően a térítési díj megtérítésére vonatkozó kötelezettség vállalása (és nem a teljesítése) érvényesíthető előre. A más szabály alapján egészségügyi szolgáltatásra nem jogosult, belföldi illetőségű nagykorú személyek számára az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésének előírása és ezzel a társadalombiztosításba bevonása az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulás része, az egyén önmagáért való felelősségével, az öngondoskodással, továbbá a társadalmi közös kockázatvállalással kapcsolatos elvárás [Alaptörvény O) cikk].
- [76] A szociálisan rászorult személyek ellátásra jogosultak [Szoctv. 54. §-a, továbbá a Tbj. 22. § o) pontja]. A jelen eljárásban, amely a Tbj. vizsgálatára irányul, nem lehetett vizsgálni, hogy van-e és érvényesülhet-e alkotmányossági mérce a Szoctv. szociális rászorultságra vonatkozó előírásainál. Egy konkrét alkotmányjogi panasz alapján volna csak vizsgálható, hogy a támadott törvényi rendelkezés, a Tbj. 22. § o) pontja és a Szoctv. együttes alkalmazása során az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése és O) cikke sérült-e a jövdelemhatár törvényben rögzített mértéke és az érintett személy vagyoni helyzete alapján. A Nemzeti hitvallás fontos fordulata szerint „Valljuk az elesettek és szegények megsegítésének kötelezettségét.” Az állam különböző módokon tehet eleget e morális kötelezettségének. A Tbj. vizsgált rendelkezése nem az egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáférést, hanem a szolgáltatás költségeinek elszámolását szabályozza. A Tbj. és az R. nem Magyarország szociális elkötelezettségét kérdőjelezi meg (valójában ezt nem érintik), hanem pusztán az egészségügyi szolgáltatás fedezetére vonatkozó elszámolási kérdést rögzítenek (a rászorulókat ellátásának fedezetéről más jogcímen gondoskodott a jogalkotó).
- [77] A Tbj. 46. § (2) bekezdése és az R. 2. §-a a fentiekre tekintettel az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés és O) cikke védelmi körét nem érinti, ezért azt nem is korlátozza.
- [78] 3.4. Az indítvány szerint a kifogásolt rendelkezések sértik az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség követelményét [Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (4) bekezdései].
- [79] Az indítvány abból indul ki, hogy a támadott rendelkezések legitim, kellő súlyú alkotmányos indok nélküli különbségtételt valósítanak meg azáltal, hogy a rosszabb vagyoni helyzetbe lévő személyek számára nem állapítanak meg olyan különös rendelkezéseket, amely számukra az egészségügyi szolgáltatásokhoz, különösen a sürgősségi ellátáshoz való hozzáférést garantálná.
- [80] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerint a törvény előtt mindenki egyenlő, és a (2) bekezdés szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alapjogok terén tett megkülönböztetésre terjed ki. Személyek közötti, alkotmányos hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha végső soron összefügg az emberi méltósághoz való joggal és a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka lenne, vagyis önkényes [9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [22]].
- [81] A jelen esetben az indítvány szerint a támadott rendelkezések különböző (vagyoni, társadalmi) helyzetben lévő személyeket azonos módon kezelnek akkor, amikor elvárják tőlük a járulékfizetési kötelezettség teljesítését tekintet nélkül arra, hogy a fizetés iránti képességük megvolna; ez pedig önmagában is a diszkrimináció tilalmába ütközik. Az indítvány szerint az esélyegyenlőség követelményének megsértése mellett az egyenlő bánásmód sérelme a konkrét esetben abban áll, hogy a Tbj. ezeket az egyéni vagyoni, teljesítőképességi körülményeket teljesen figyelmen kívül hagyja. Lényegében azt kifogásolja, hogy a járulékfizetésre kötelezettek csoportján belül a támadott törvényi rendelkezés nem tesz különbséget az érintettek vagyoni helyzete alapján.
- [82] A 9/2016. (IV. 6.) AB határozat alapján a diszkrimináció-tilalom értelmezésénél abból kell kiindulni, hogy egy jogszabálynál elfogadható érvekkel meg kell tudni indokolnia a jogalkotónak „a különbségtétel tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű okát” [32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [91]]. A diszkrimináció-tilalomnál elsődleges jelentősége van a csoportképzésnek. Meg kell jelölni, hogy a jogszabály milyen célt kíván elérni, s e cél szempontjából a jogszabállyal érintett alanyi kör milyen jellemzőkkel bíró csoportként határozható meg.

A megkülönböztetésről nyilvánvalóan akkor lehet szó, ha a jogszabály alanyi köréből kirekesztésre, vagy a szabályozás következményét illetően megkülönböztetésre kerülnek olyan személyek, akik lényegi jellemzőjük alapján maguk is a szabállyal érintett elsődleges csoportba tartozók. Az Alkotmánybíróság a csoportképzés során nem kötheti magát a törvényhozó által választott megoldáshoz, mert vizsgálata során éppen arra keresi a választ, hogy a törvényhozó csoportképzése megfelel-e az Alaptörvénynek. Másrészt, a jogalanyok között nemcsak egy jogszabályon belül tehet különbséget a jogalkotó. Ezért előfordulhat, hogy az Alkotmánybíróságnak több jogszabály tartalmát kell összevetnie annak megállapításához, hogy történt-e alkotmány sértő megkülönböztetés.

- [83] A Tbj. 46. § (2) bekezdése önmagában azonosan vonatkozik mindenkire (vagyis különbségtételt nem tartalmaz), akit a járulékfizetési kötelezettség terhel, és járuléktartozást halmozott fel. A Tbj. támadott szabálya sem korábban, sem a változás után nem tett különbséget a járulékfizetéssel elmaradók vagyoni helyzetét illetően. A járulékfizetéssel elmaradókat korábban, és a változás után is egységes csoportként szabályozta. A jogszabály változása nem az alanyi körben hozott változást, hanem a járuléktartozást felhalmozók utólagos befizetésének jogkövetkezményét illetően. E tekintetben sincs azonban különbségtétel a különféle vagyoni helyzetben lévőkét illetően. Különbségtétel hiányában viszont nem sérülhetett a törvény előtti egyenlőség.
- [84] A támadott jogszabállyal összefüggésben nem lehet megalapozottan arra sem hivatkozni, hogy éppen az alanyi kör vagyoni helyzetében való megkülönböztetés hiánya miatt sérül a törvény előtti egyenlőség. Az egészségügyi ellátásra jogosultak körét, s hogy a jogosultak térítéssel vagy attól mentesen vehetik-e igénybe a szolgáltatásokat, alapvetően a Tbj. más rendelkezései, illetve más törvények, jogszabályok rendezik. A Tbj. 22. § (1) bekezdés tucatnál is több pontban sorol fel olyan személyi köröket, akik ugyan nem minősülnek biztosítottnak, akik nem is kötelezettek járulékfizetésre, mégis jogosultak egészségügyi szolgáltatásra és más törvényi rendelkezések alapján [Tbj. 22. § (5) bekezdése] ezeket térítésmentesen vehetik igénybe. Az itt megjelölt körben számos olyan csoport szerepel, amely vagyoni és jövedelmi helyzetének általános és lényegi jellemzője alapján (hajléktalan, fogvatartott stb.) jogosult egészségügyi ellátásra. Itt nevesíti a Tbj. 22. § (1) bekezdés *o*) pontja a Szocvtv. alapján szociális rászorulókat is. A Szocvtv. szerint a szociális rászorultság a vagyoni körülmények figyelembevételén alapul. Ha ez a rászorultság utóbb derül ki, a rászorultság észlelésének segítése érdekében az Art. 131. §-a 2020. július 15-től kiegészült a (25) bekezdéssel; ennek alapján a NAV elektronikus úton hivatalból átadja a járási hivatalnak azon adózó természetes személy azonosító adatait, valamint a fizetési kedvezményre irányuló eljárásban feltárt jövedelmi, vagyoni és szociális körülményeinek adatait, akiről a fizetési kedvezmény engedélyezésére irányuló eljárásban olyan tényről tárt fel, amely a szociális rászorultság megállapítását a Szocvtv. szerint megalapozhatja. Továbbá az Art. a járulék részletekben megfizetését lehetővé teszi, és lehetséges a járuléktartozás elengedése, ha ennek feltételei fennállnak. A Tbj. 46. § (2) bekezdéséből kiindulva azonban nem lehet odáig eljutni, hogy a törvény előtti egyenlőség követelménye alapján az Alkotmánybíróság más törvények rendelkezéseit is vizsgálati körébe vonja, és az ezekkel kapcsolatos indítványozói aggályokra figyelemmel a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességét állapítsa meg.
- [85] Ami az esélyegyenlőséget illeti, az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése általánosságban szól az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkóztatás védelméről, melynek értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. A XV. cikk (5) bekezdése külön is kiemeli néhány konkrétan nevesített, különleges gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő társadalmi csoportot (családok, gyermekek, nők, idősek és fogyatékkal élők) {lásd például: 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdésein alapuló intézkedési kötelezettség azonban az érintettek részéről közvetlenül általában nem kényszeríthető ki {13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [86] A fentiekre tekintettel nem állapítható meg, hogy a kifogásolt rendelkezések sértik az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség követelményét [Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (4) bekezdései].-
- [87] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Tbj. és az R. rendelkező rész szerinti egyes szabályai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására és a támadott rendelkezések megsemmisítésére irányuló indítványt pedig Abtv. 64. §-a *d*) pontja alapján visszautasította.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Miklós*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Márki Zoltán*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: II/2115/2020.

