

Alkotmánybíróság részére

Budapest

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11 / 02 115 - 0 / 2020
Érkezett:	2020 DEC 23.
Példány:	1
Melléklet:	1 db
Kezelt/iroda:	7

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott országgyűlési képviselők (Korózs Lajos, 1055 Budapest, Kossuth Lajos Tér 1-3.) **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 kezdeményezzük, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 46. § (2) bekezdése, valamint 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 ellentétes az Alaptörvény a II. cikkével, XIII. cikk (1) bekezdésével, a XV. cikk (1), (2) és (4) bekezdéseivel, valamint az I. cikk (1) bekezdésével, 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 2. cikk 1 bekezdésével, ezért azokat nyilvánítsa alaptörvény-ellenessé, és hatálybalépésükre visszamenőlegesen semmisítse meg a kifogásolt rendelkezéseket.**

Az alkotmánybíróági eljárás során az Alkotmánybírósággal a kapcsolattartás feladatait Korózs Lajos országgyűlési képviselő (e-mail: kozjog@mszp.hu) látja el.

Az indítvány a társadalom széles körét érintő, ezen belül különösen az egzisztenciálisan kiszolgáltatott személyek számára hátrányos rendelkezéseket támad, amely megalapozza az indítvány soron kívüli, sürgős elbírálását.

I.

Az utólagos normakontroll-eljárás alapja

Indítványozók kezdeményezik annak megállapítását, hogy a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 46. § (2) bekezdése, valamint 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 sértik az Alaptörvény alábbi szakaszait:

B) cikk (1) bekezdését

„(1) Magyarország független, demokratikus jogállam”.

O) cikkét

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

I. cikk (1) bekezdését

„(1) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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”.

II. cikkét

„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) bekezdését:

„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

XV. cikk (1) és (4) bekezdéseit:

„(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, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

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

Az indítványozók kérelmei

Indítványozók kezdeményezik, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályok támadott rendelkezéseit nyilvánítsa alaptörvény-ellenessé, és a kihirdetés napjára visszamenőlegesen

s e m m i s í t s e

meg.

Indokolás

Az élethez és az emberi méltósághoz való jog sérelme

Az állam életvédelmi kötelezettsége

Az Alaptörvény II. cikke szerint „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” Az élethez és az emberi méltósághoz való jog nem az Alaptörvényben került először deklarálásra, azt már az Alkotmány 54. § (1) bekezdése is tartalmazta, értelmezése pedig – az alábbiak szerint – jogfolytonos.

Az élethez való jog több, alapvető fontosságú nemzetközi jogi dokumentumban is megjelenik. Az Európa Tanács által 1950. november 4-én elfogadott, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 2. cikk 1. bekezdése védi az élethez való jogot, de hasonlóan foglal állást számos más, alapvető emberi jogokról szóló egyezmény is. Elég csak a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 6. cikk 1. bekezdését vagy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 3. cikkét említeni.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában rendkívül korán megjelent az élethez és az emberi méltósághoz való jog, mint – egyes esetekben – egymásra tekintettel értelmezett alapvető emberi jogok. A 23/1990. (X. 31.) AB határozatában úgy fogalmazott az akkori Alkotmánybíróság, hogy *"Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték."*

Az Alkotmánybíróság korai gyakorlata óta ez nem csak annak tilalmát jelenti, hogy az állam nem veheti el mások életét, hanem azt is, hogy az emberi életet aktív eszközökkel is védenie kell. Ennek részletes bemutatására és kifejtésére a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban került sor. Részben az életvédelmi kötelezettsége

körében szabályozza a magyar jog az azonnali ellátásra, vagy sürgős ellátásra szoruló személyek ellátását. Az alaptörvényi kötelezettséget törvényi szinten konkretizáló, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (továbbiakban: Eütv.) 142.§ (2)-(3) bekezdései alapján a sürgősségi ellátás alapját nem a biztosítási jogviszony képezi, hanem azt minden Magyarországon tartózkodó személy számára az úgynevezett egészségügyi alapcsomag részeként biztosítja az állam: vagyis annak alapja az emberi státusz védelme.

Az alapcsomag részeként való biztosítottság azt jelenti, hogy nem vizsgálják a sürgősségi ellátásra szoruló beteg társadalombiztosítási státuszát, hiszen az ellátásra nem azért lesz jogosult, mert a biztosítási díj befizetésével jogot szerzett az egészségügyi ellátásra, hanem azért, mert méltósággal rendelkező emberi lény, akivel szemben az államnak olyan kötelezettsége van, melynek tartalma az életének védelme, adott esetben annak megmentése. Ez akkor is igaz, ha a jogszabály korábban hatályos állapota alapján is lehetőség volt utólagos térítési díjat kérni a sürgősségi ellátásban részesülőktől. Az állami objektív intézmény- és életvédelmi kötelezettség ilyen típusú értelmezése mindig csak konkrét esetekben, konkrét veszélyek vonatkozásában értelmezhető, nem az egészségügyi ellátás igénybevételére ad (absztrakt veszélyre hivatkozással) általános lehetőséget.

A fentiek alapján tehát az Eütv-ben megjelenő szabályok az állam objektív intézmény- és így életvédelmi kötelezettségének teljesítését szolgálják. Ezáltal a sürgősségi ellátás körébe tartozó kezelések nem jelenthetnének olyan kockázatokat, amelyeket csak egészségbiztosítási fedezettel lehetne igénybe venni. Az Alaptörvény II. cikkéből következő alkotmányos követelmény, hogy az állam olyan egészségügy-politikát folytasson, amelyben az emberi élet védelme kiemelt helyet kap. Ennek minimuma, hogy az életmentő beavatkozások ne járjanak az érintett beteg számára költségekkel, különösen ne aránytalanul magas költségekkel. A jelen indítvánnyal támadott rendelkezés alapján ugyanis akár 750 ezer forintot is elkérhet az egészségügyi szolgáltató az érvényes biztosítási jogviszonnyal nem rendelkező betegtől. Ez pedig annak közvetlen és reális veszélyét hordozza magában, hogy sürgősségi ellátásra szoruló beteg, anyagi okoknál fogva, nem fog hozzájutni az

egészségi állapota által indokolt egészségügyi ellátást, nem fog magához, vagy nem fognak hozzá mentőt hívni, nem juttatják el az élete megmentésére alkalmas egészségügyi intézményben, mert az ott nyújtott szolgáltatás olyan anyagi terhet jelentene, amelyet nem tudnának elviselni. Ez az életmentő beavatkozások igénybevételére dermesztő hatással („*chilling effect*”) van.

A bírói gyakorlatban – így a magyar Alkotmánybíróság és az EJEB döntéseiben is – elsősorban a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó jogi szankciók kontextusában vált a jogkorlátozás megengedhetőségére irányuló vizsgálat értékelési szempontjává. (Ebben az összefüggésben a bíróságok alapul veszik, hogy a szólás-, és sajtószabadság gyakorlásának szankcionálása, különösen kriminalizálása olyan visszatartó hatás kiváltására alkalmas, amely öncenzúrára kényszerítheti a szabadságjoggal élni kívánókat, és mint ilyen, gátját szabja a hatalom félelemmentes bírálatának.) Az ugyanakkor, hogy az alapjogok érvényesülését érintő szabályozás dermesztő hatása általánosságban a szólásszabadság kontextusában válik bírói mérlegelés tárgyává, nem jelenti azt, hogy a szabályozás visszatartó ereje kizárólag ebben a kontextusban releváns. Az alapjogok érvényesülését érintő állami beavatkozás – adott esetben akár a mulasztás – dermesztő hatását az EJEB is már több különböző alapjog kontextusában értékelte. Így releváns szempontként merült fel az állami beavatkozás visszatartó ereje a bírósághoz fordulás jogának gyakorlását érintő esetekben (*Mehmet Ali Ayhan and Others v. Turkey*, appl. nos. 4536/06 and 53282/07, § 41), az otthonszülés lehetősége tekintetében fennálló, a szabályozásra visszavezethető bizonytalanságok vonatkozásában (*Ternovszky v. Hungary*, appl. no. 67545/09 – ld. különösen Sajó és Tulkens párhuzamos indokolását), miként a polgárok politikai hovatartozására vonatkozó adatgyűjtés tekintetében (*Catt v. the United Kingdom*, appl. no. 43514/15, § 123.) is. Az alapjogok érvényesülését érintő szabályozás dermesztő hatásának vizsgálata a tudományos irodalomban sem szorítkozik a véleménynyilvánítás szabadságának kontextusára. Ilyen témájú kutatás az állam életvédelmi kötelezettségét érintően is fellelhető. A bírói gyakorlat és az irodalom is abba az irányba mutat tehát, hogy a szabályozás dermesztő hatása nem (lehet) kifejezetten szólásszabadság-specifikus szempont, az különféle alapjogi

kontextusban, így akár az élethez és az emberi méltósághoz való jog védelme viszonylatában is fontos tényezővé válhat az arányossági mérlegelés során.

Egy ilyen gyakorlat, különös tekintettel az elkérhető maximális összeg mértékére (750 ezer forint), egyértelműen ellentétes az élethez és az emberi méltósághoz való jog objektív intézményvédelmi oldalával. Nem csak azért, mert az államnak kötelezettsége az élet védelme érdekében sürgős szükség esetén egészségügyi ellátást nyújtani, hanem azért is, mert a fentebb idézett szabályozás olyan hatással járhat, amely visszatartja a betegeket az életmentő ellátás igénybevételétől.

Az utólagos térítési kötelezettség az életveszélyben lévő beteg önrendelkezési jogának korlátozottsága

Az életmentő egészségügyi ellátásért fizetendő térítési díj alkotmányosságát álláspontunk szerint az ellátás visszautasításának feltételrendszerére figyelemmel kell megítélni. Az ellátás ára és az ellátás visszautasításának lehetősége (önkéntessége) nem választható el egymástól. Az életmentő beavatkozások visszautasításának komplex anyagi jogi és eljárási feltételrendszerét [ld. Eütv. 20. § (3)-(4) bekezdés] az Alkotmánybíróság már vizsgálta és azt alkotmányosnak találta a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatában. Ez a feltételrendszer rendkívül szűkre szabja az egyéneknek azt a jogát, hogy az életmentő beavatkozásokat visszautasítsák, a gyakorlatban szinte kivitelezhetetlenné téve azt. A realitás az, hogy az életmentő beavatkozást szinte mindenkin végrehajtják, akinek az állapota ilyen beavatkozást igényel, tekintet nélkül a beteg rendelkezésére. A beteg beleegyezését az Eütv. 17. § (1)-(2) bekezdései alapján több esetben is vélelmezni kell, ideértve a közvetlen életveszélyt, de azt az esetet is, amikor a beleegyezésre jogosult személy nyilatkozatának beszerzése késsedelemmel járna, invazív beavatkozás esetén akkor, ha a nyilatkozat beszerzése késsedelemmel járna és ez a késsedelem a beteg egészségi állapotának súlyos vagy maradandó károsodásához vezetne. Az Eütv. 17. § (1)-(2) bekezdése, 20. § (3)-(4) bekezdése és a Vhr. 2. § (1)-(2) bekezdésének együttes hatályosulása így arra az alkotmányosan megengedhetetlen eredményre vezet, hogy az állam úgy kötelezi a betegeket az életmentő beavatkozás

költségeinek megtérítésére, hogy annak igénybevétele tekintetében nincsenek döntési helyzetben, hiszen az ilyen beavatkozásokat nem áll jogukban visszautasítani.

Az életmentésen túlmutató sürgősségi ellátás, mint alanyi jog

Az Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való jog és az abból levezethető, az Alaptörvény III. cikkében kifejezetten is deklarált embertelen bánásmód tilalma megköveteli, hogy az állam az azonnali ellátások körében ne csak a beteg életét közvetlenül fenyegető veszély elhárítását célzó ellátást biztosítsa, hanem minden olyan ellátást, amelynek elmulasztása esetén a beteg súlyos vagy maradandó egészségkárosodást szenvedne. Ezen a pontos fontos visszautalni a korábban már hivatkozott, Eütv-ben megjelenő azon rendelkezésekre, amelyek az ellátásba való beleegyezést ilyen esetekben is vélelmezik. Ugyancsak az emberi méltósághoz való jogból és az embertelen bánásmód tilalmából következik, hogy az alanyi jogon igénybe vehető azonnali ellátásoknak ki kell terjedniük az erős fájdalmat és szenvedést csillapító beavatkozásokra, továbbá a szülészeti eseményekre is (ez utóbbit nemcsak a kiszolgáltatott helyzetben lévő anya emberi méltósághoz való joga, hanem az állam életvédelmi kötelezettsége is megalapozza). Ezekkel a követelményekkel összhangban az Eütv. olyan garanciális szabályrendszert tartalmaz, amely a fent említett – nem életmentő – ellátásokat is alanyi jogként garantálja az azonnali ellátások körében, így azok elvégzése nem lehet TB jogviszony függvénye [Eütv. 3. § *i*) pont, 6. §, 77. § (1) bekezdés, 94. § (2) bekezdés, 142. § (2) bekezdés *b*) és *c*) pontja, Vhr. 2. § (5) bekezdés]. Mivel a nem életmentő sürgősségi ellátásokat nem az állam életvédelmi kötelezettsége, hanem az egyenlő emberi méltóság alapozza meg, az azokért felszámolható térítési díj megsemmisítésének alkotmányos alapját sem az állam életvédelmi kötelezettsége, hanem az emberi méltósághoz való jogból levezethető objektív intézményvédelmi kötelezettség adja.

A tulajdonhoz való jog, a jogállamiság és az Alaptörvény O) cikkének sérelme

A magyar társadalombiztosítás, ideértve az egészségbiztosítást is, alapvetően kettős elv alapján működik. Alkotmányos tulajdonvédelem alá esnek azok a vásárolt jogok, amelyek mögött valamiféle befizetés, járulék fizetés áll. A másik ilyen eleme a társadalombiztosítási rendszernek a szolidaritás, amelyek változásait a jobbiztonság elve alapján kell megítélni.

Az Alkotmánybíróság számos esetben foglalkozott a szolidaritási és tulajdoni elem arányaival és ezek korlátozhatóságával, előre bocsátva, hogy – nézetünk szerint – a nyugdíjbiztosítással összefüggő megállapítások – per analogiam – az egészségbiztosítási rendszerre is vonatkoznak.

A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat számos olyan megállapítást tett, amely a szolidaritási és a tulajdonosi elem összefüggéseit elemezte. Ezek alapján:

„ [a]z Alkotmánybíróság az eddigiekben (...) a biztosítási elem elsőbbségét vallotta a társadalombiztosítás vegyes rendszerén belül. A járulékkal fedezett időszakra feltétlenül szolgáltatni kell a nyugdíjat, különben szerzett jogtól fosztanak meg a jogosultat (11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 35); a biztosítás szabályai szerint számított nominális nyugdíj sérthetetlen, a biztosítás és szolidaritás arányainak önkényes megváltoztatása alkotmányosan kizárt (26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 200).”

Az alkotmányos tulajdonvédelem a jelen beadvány szempontjából azon „volt” járulékfizetők esetében releváns, akik úgy esnek a jelen beadvánnyal támadott jogszabályhelyek hatálya alá, hogy korábban járulékfizetők voltak. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kiemelte, hogy a tulajdonosi és a szolidaritási elven nyújtott szolgáltatások nem választhatóak el egymástól. Nem egyértelmű tehát, hogy melyek azok a szolgáltatások, amelyeket a járulékfizető „megvásárolt” és melyek azok, amelyeket szolidaritási szempontok alapján nyújtanak számukra. A beadványozók álláspontja szerint azonban az alkotmányos tulajdonvédelmet sérti az olyan szabályozás, amely a korábbi járulékfizetést (a

korábban meglévő „vásárlói” pozíciót) figyelmen kívül hagyva kötelezi a betegeket a sürgősségi ellátás utáni térítési díj megfizetésére. A beadványozók álláspontja szerint ugyanis a járulékfizetési kötelezettség korábbi megléte (különösen, ha az korábban hosszabb időn, akár évtizedeken keresztül fennált) megteremti az ellátáshoz való jogosultságot akkor is, ha 6 hónapon keresztül nem fizetett a volt biztosított járulékot. Az elvonás ilyen formában ugyanis olyan „felentúli sérelemnek minősül” (tekintettel a térítésmentes ellátáshoz való jog elvonásának teljességére), amelyet az Alkotmánybíróság a TB ellátások vonatkozásában az 56/1995. (XI. 15.) AB határozatában az alkotmányos tulajdonvédelem elemének tekintett és amely megsértését alkotmányellenesnek tartotta.

Ugyanezen határozatában felhívta a figyelmet az Alkotmánybíróság arra is, hogy milyen szempontok alapján kell a szolidaritás sérelmét vizsgálni. Eszerint:

„[a]zokban az esetekben azonban, ahol a biztosítási elem nem játszik szerepet - vagy ez a szerepe végérvényesen megszűnt, -, nem a tulajdon alapjogi védelme, hanem a jogállamiság legfontosabb összetevője, a jogbiztonság követelményei alapján kell eldönteni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság számos határozatban fejtette ki a jogbiztonság tartalmát. Ezek között jelentős hányadot képviselnek azok az ítéletek, amelyek jogszabály hatálybalépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazására való felkészülési időt alkotmányos követelményként határozzák meg. (7/1992. I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 47; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 132; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 156- 159; 57/1994 (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324)”

A taláros testület megállapított továbbá olyan szempontokat is, amelyek alapján a jogállamiság és a kellő felkészülési idő vizsgálandó a társadalombiztosítás tekintetében:

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. Ilyenkor azonban az új rendszerre való áttérésnek a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos

követelménye az érintettek számára olyan felkészülési idő biztosítása, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz és a család gazdálkodásának az új feltételekhez igazodó megszervezéséhez.”

Ezt még egyértelműbben foglalta össze a 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, amely szerint: *„Ha a szolgáltatás szociális, segélyezési jellegű - a tulajdonvédelem nem érvényesül – ott a jogbiztonsági teszt követelményei szerint kell a szabályozás alkotmányosságát elbírálni.”*

Fontos kiemelni, hogy a fentiek alapján a díjfizetési kötelezettség (legyen itt szó járulékról, vagy egészségügyi szolgáltatás ellenértékének utólagos megfizetéséről) mindenképpen a társadalombiztosítás szolidaritási elemét hordozza magában akkor, ha olyan ellátásokra is kiterjed a befizetett összeg, amelyet egyébként a befizetett összeg valódi értéke nem fedezne. Éppen ezért egy olyan változtatás, amely egy járulék összegéhez képest a szolgáltatás teljes térítési díját kívánja a beteggel megtéríttetni az a szolidaritási elem erodálásának minősül egyfajta „piaci alapú” igénybevétel érdekében. Az előbbieken idézett rendelkezés alapján látható tehát, hogy a kellő felkészülési idő követelménye akkor teljesül a szolidaritási elem által fedezett társadalombiztosítási rendszerben, ha olyan felkészülési időt enged az új szabályozás, amely adott esetben a család gazdálkodásának teljes átalakításának lehetőségét is magában hordozza. Ez a konkrét esetben nem csak a járulékfizetési képesség megszerzését, hanem az esetleges eddigi elmaradások teljesítését is magában hordozza. Nem hagyható figyelmen kívül a koronavírus-járvány által okozott jelenlegi helyzet sem. A korlátozó intézkedések, a gazdaság teljesítőképességének csökkenése miatt ugyanis nehezebb munkahelyet találni, hiszen ezek könnyedén magukba hordozzák a fertőzés kockázatát. Ezt a tényt is figyelembe kell venni a kellő felkészülési idő megítélésénél. A koronavírus munkahelyekre gyakorolt hatását jól példázza, hogy a munkanélküliek száma a 2020. negyedévében 37%-kal magasabb volt, mint 2019. azonos időszakában. Erről a

KSH

oldalon

(https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlf022g.html) részletes információk találhatóak.

A jogbiztonság, szolidaritás és egészségbiztosítás szempontjából fontos idézni az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatálybalépése utáni gyakorlatát is. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *„[a] jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek”* {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71] pontja}.

Megjegyezzük, hogy az Alkotmánybíróság a 3238/2017. (X. 10.) AB határozatában az Alkotmány hatálya alatt született azon gyakorlatát fenntartotta, amely a társadalombiztosítás kettősségét, ideértve az alkotmányos tulajdonvédelem és jogbiztonság elemeit is irányadónak ítélte e területeken.

Ezen a ponton fontos utalni a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatra is, amely szerint *„[a]z Alaptörvény tehát kifejezetten kifejezésre juttatja a közösségi szolidaritást. Emellett az Alaptörvény feltételek előírását lehetővé tevő XIX. cikk (3) bekezdése az Alaptörvény O) cikkével értelmezhető szoros összefüggésben, amely egyrészt az individuumok öngondoskodását írja elő: „[m]indenki felelős önmagáért”; másrészt elvárásaként fogalmazza meg azt, hogy „[mindenki] képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”. Az Alaptörvény O) cikke tehát általános érvénnyel rögzíti az egyén önmagáért viselt és a közösség iránti felelősségét is. Az Alkotmánybíróság ebből a rendelkezésből az Alaptörvény emberképének egyik elemeként az egyén társadalomhoz kötöttségét olvasta ki: „az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyisége.”* {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95]}.

A fentiekből következik, hogy a szolidaritás és az ehhez kapcsolódó jogbiztonsági elem az Alaptörvény hatálya alatt is fennmaradt és részét képezi a társadalombiztosítási rendszernek. Erre utal a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat is, amely szerint:

„Az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszíthet szigorából” {Indokolás [7] pont}.

A fentiek alapján a jelen Indítvánnyal 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 indokolásából (általános és részletes indokolást is vizsgálva) egyértelműen megállapítható. Az Alaptörvény 28. cikke szerint *„A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”*

A beadványozók álláspontja szerint az Alaptörvény idézett rendelkezése adja meg a törvény azon értelmezési tartományát, amellyel a legitim jogalkotói cél rekonstruálható volna. Tekintettel azonban a támadott jogszabályhelyek jelen beadványban előadott jogokat sértő voltára és az indokolás hiányosságaira, a legitim jogalkotói cél a jogalkotási folyamaton kívül nem rekonstruálható. A jogszabály, illetve az ahhoz fűzött indokolás hiánya, illetve szűkszavú volta pont a legitim jogalkotói cél hiányát jelenti. A Tbj. támadott rendelkezésének indokolása ugyanis leíró jellegű, az valódi, a céllal kapcsolatos magyarázatot nem tartalmaz. A legitim cél pedig, a beadványozók álláspontja szerint, a jogalkotási eljáráson kívüli módon, az alapjogok korlátozására is tekintettel, nem rekonstruálható sem a támadott törvényi rendelkezések sem a rendeleti rendelkezések esetén. Az indítványozók arra is felhívják a figyelmet, hogy a legitim indok és cél meghatározásának terhe a

jogalkotóra hárul, neki kell olyan környezetet teremteni, amelyből a legitim jogalkotói célok egyértelműen megismerhetőek. Az indítványozók véleménye szerint nem várható el az állampolgároktól (és így az indítványozóktól sem), hogy a legitim cél hiányát, mint nemleges tény úgy bizonyítsanak, hogy a jogalkotó a legitim cél meghatározását és ismertetését egyébként elmulasztotta. A fentiek alapján a jogszabályoknak feltételezhető céljuk van. Ezek a célok azonban (visszaélésekkel szembeni fellépés, a járulékot nem fizető „potyautasok” kiszűrése) azonban, a jelen beadványban előadott alapjogok korlátozására tekintettel, a Tbj. jelen formájában nem jelenthet elfogadható legitim célt. A legitim indok hiánya az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat, különösen az 56/1995. (IX. 15.) AB határozat alapján eleve alaptörvény-ellenessé teszi a támadott rendelkezést.

Másrészt pedig a jogbiztonságot és a kellő felkészülési időt, ezen keresztül pedig a jogállamiságot, sérti a jelen beadványban támadott rendelkezés azért is, mivel nem biztosít lehetőséget a jogalanyok számára, hogy a családi helyzetüket oly módon rendezzék, hogy a járulékfizetési kötelezettségüket teljesíteni tudják, tekintettel a járulékfizetés elmulasztásának negatív következményeinek drasztikus változására. Ebben a körben kell utalni a jelen beadvánnyal támadott rendelkezéseket tartalmazó jogszabály elfogadására és hatályba lépésére, illetve az e kettő időpont között eltelt időre. A jelen beadvánnyal támadott törvényi rendelkezés (a fizetési kötelezettség vonatkozásában) szerepelt a Tbj. eredeti rendelkezései között, amelyet az Országgyűlés 2019. december 11-én fogadott el és amely 2020. július 1-jén lépett hatályba. A támadott törvényhelyet a Magyarország 2021. évi költségvetésének megalapozásáról szóló 2020. évi LXXVI. törvény módosította, amely beépítette a szabályozásba, hogy *„A tartozás utólagos megfizetése nem eredményezi a TAJ szám visszamenőleges érvényességét.”* Tette ezt úgy, hogy kevesebb, mint 1 napos felkészülési időt hagyott.

A jelen Indítvánnyal támadott rendelkezések ugyanis a szolidaritási és a tulajdonosi elem arányainak drasztikus megváltoztatását is magában hordozták, a tulajdonosi (járulékfizetési) helyzetet teszik gyakorlatilag kizárólagossá azokban az esetekben, amikor valaki nem rendelkezik biztosított jogvisztonnyal. A korábbi jogszabályok

alapján ezekben az esetekben kizárólag az elmaradt egészségügyi szolgáltatási járulék elmaradt összegét kellett megfizetni, az új, jelen beadvánnyal támadott szabályok szerint az ellátás teljes összegét. A korábbi jogszabályi környezet alapján ez azt jelentette, hogy a járulék elmaradt összegének befizetése után a járadék által nem fedezett részt az állam, a szolidaritás elve alapján, fedezte. A jelenlegi, és a jelen Indítvánnyal támadott rendelkezések alapján a teljes összeget be kell fizetnie a betegnek, csak a 750 ezer forint feletti költséget vállalja át az állam a szolidaritás elve alapján. Ez azt jelenti, hogy az érvényes biztosítási jogviszonnyal nem rendelkezőknek a jövőben gyakorlatilag kizárólag tulajdonosi elv alapján nyújtanak egészségügyi szolgáltatást, hiszen az ellátás teljes (750 ezer forintot el nem érő) költségét kell megfizetni. Ez az arányok olyan jelentős eltolódása, amelynek meg kell felelnie a jogállamiság követelményének és ami, a fentiek alapján, a jogállamiság követelményét nem teljesíti.

A szabályozás alaptörvény-ellenessége a megélhetési minimumhoz való jog alapján [Alaptörvény II. cikk, XIX. cikk (1)-(2) bekezdés és O cikk]

1. A megélhetési minimum biztosítása mint alkotmányos kötelezettség

Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy az állam viszonylag nagy szabadságot élvez a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerének kialakításában és működtetésében. A változtatások joga azonban nem minden korlátozás nélkül illeti meg az államot. Annak alapvető korlátját képezi az, hogy

„a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához” [32/1991. (VI. 6.) AB határozat rendelkező része].

Tény, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a 2011-es alkotmányozás eredményeként államcélként degradálódott [Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés]. Ez a változtatás azonban nem számolta fel azt az alkotmányos korlátot, amit a megélhetési minimum követelménye állít a szociális ellátórendszerrel érintő szabályozás elé. Az egyén jogosultsága a megélhetési minimum állami biztosítására ugyanis nem közvetlenül a szociális biztonsághoz való jogból, hanem az emberi méltósághoz való jogból következik. Ezt számos alkotmánybírói döntés alátámasztja. A 73/2009. (VII. 10.) AB határozatban, amelyben az alkotmányossági vizsgálat tárgyát kifejezetten a társadalombiztosítást megalapozó járulékfizetés elmulasztásának következményei képezte, az Alkotmánybíróság elvi érveléssel szögezte le:

„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 hozzátartozók megélhetését.”

A 37/2011. (V. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, 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”.

A 42/2000. (XI. 9.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy

„a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer kialakításakor és működtetésekor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni”.

Az Alkotmánybíróság fent idézett megállapításai mind arra mutatnak, hogy az egzisztenciális minimum az emberi méltósághoz való jogból fakad, és mint ilyen, az Alaptörvény hatályba lépése után is alkotmányos korlátját képezi a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer alakításának. Ezt igazolja az is, hogy a rokkantsági alapon biztosított nyugdíjellátás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság a megélhetési minimumot biztosító jövedelem biztosítottságára tekintettel vizsgálta [40/2012. (XII. 6.) AB határozat].

Összefoglalva: a megélhetési minimum az állam által mindenki számára biztosítandó szociális biztonság kikényszeríthető minimuma, amelynek kikényszeríthetősége (alanyi jogi jellege) az Alaptörvény II. cikkében elismert emberi méltósághoz való jogból fakad.

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.

2. A megélhetési minimum védelmében nyújtandó szolgáltatások köre

Triviálisnak tűnik, mégis fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az egzisztenciális minimumnak a minimuma az ember fizikai létezésének, túlélésének védelme. A „minimum minimuma” azért helytálló megjelölés, mert a megélhetési minimum hatóköre számos európai bíróság jogértelmezésében ennél jóval szélesebb. Például

a német Szövetségi Alkotmánybíróság – amelynek gyakorlata a magyar Alkotmánybíróság számára állandó és fontos viszonyítási pont – a megélhetési minimum jegyében nemcsak az ember pusztá fizikai létéhez feltétlenül szükséges javak biztosítását várja el az államtól, hanem olyan eszközöket is, amelyek garantálják az egyén társadalmi, kulturális és politikai életben való részvételnek egy minimális szintjét [BVerfGE 125, 175 (175), (223); BVerfGE 132, 134 (172)]. Ami a fizikai lét biztosításának jelentését illeti: a német testület felfogásában az egyén fizikai létezése védelmében a megélhetési minimum felöleli az egészség védelmét is az étel, a ruházat, a háztartási cikkek, a szállás, a fűtés és a higiénia biztosítottága mellett [BVerfGE 120, 125 [155 és köv.]

3. A TB rendszer átalakításának áldozatai: az egzisztenciálisan rászoruló

A megélhetési minimum mint alkotmányos korlát nem akadályozza a törvényhozást abban, hogy a megélhetés minimumát biztosító szolgáltatások igénybevételét csak azok számára tegye hozzáférhetővé, akik feltétlenül rászorulnak. A ténylegesen rászorulóktól azonban ezek a szolgáltatások nem tagadhatók meg. A törvényhozás azt tehát megkövetelheti, hogy azok, akik elő tudják teremteni a TB jogviszonyt megalapozó járulék pénzügyi fedezetét, de a járulékfizetési kötelezettségüknek ennek ellenére nem tesznek eleget, térítési díjat fizessenek azokért az ellátásokért, amelyeket úgy vettek igénybe, hogy azokat nem „vásárolták meg”. Ugyanez a jogkövetkezmény alkotmányosan nem lehet megengedett azoknak a betegeknek a vonatkozásában, akik azért nem fizették meg a járulékot, mert arra egzisztenciális helyzetükből fakadóan nem volt lehetőségük. Azok az emberek tartoznak ez utóbbi csoportba, akik a járulék befizetésát a minimális megélhetést biztosító jövedelem terhére tudnák csak teljesíteni.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 54. §-a, továbbá az új Tbj. 22. § o) pontja együttesen ugyan megteremti a jogot arra, hogy a beteg rászorultsági alapon, ingyen vehesse igénybe

az egészségügyi szolgáltatásokat, de ez a szabályozás messze nem teremt olyan szociális hálót, amely minden rászoruló vagy akárcsak a rászorulóknak túlnyomó többségét megtartaná.

A hatályos szabályozás alapján a járási hivatal annak a személynek állapítja meg a rászorultságát, akinek családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 120%-át, ami jelenleg 34 200 Ft. Kizáró kritérium, ha a családnak vagyona van. Így ha egy négyfős család (pl. 2 szülő és 2 gyermek) jövedelme meghaladja a 136 800 Ft-ot, a család felnőtt tagjai már nem jogosultak az ingyenes egészségügyi ellátásra (az együttélő gyermekek igen, ha kiskorúak). Könnyű belátni, hogy egy 140 000 forintos összjövedelemmel rendelkező négyfős családban a bevétel még a folyamatos életvitellel járó olyan alapvető szükségletek kielégítéséhez sem elég, mint amilyen például a rezsi, az étellemezés, a ruházzkodás, az alapvető higiéniai termékek és az alapvető háztartási cikkek költségei, valamint a szükségszerűen felmerülő egyéb költségek, így a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök, az utazás, a babakelengye, az iskolai felszerelés ára. Még kevésbé fedezi ez a jövedelem a felmerülő kiadásokat akkor, ha a család még lakbért is köteles fizetni, mert nem rendelkezik lakhatást biztosító ingatlannal. Nyilvánvaló, hogy a bevételek és a kiadások ilyen aránya mellett a TB jogviszonyt megalapozó, a szülőktől fejenként havonta elvárt járulék (jelenleg 7710 Ft) befizetése csak az alapvető szükségletek kielégítésének terhére történhet.

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) fél évtizede nem közöl a létminimumra vonatkozó adatokat, az utolsó ilyen adat 2014-re datálódik. Egy négyfős (2 felnőtt, 2 gyermek) háztartásban a létminimumhoz szükséges jövedelem összegét a KSH már ekkor, tehát 2014-ben is 253 318 Ft-ban határozta meg. A KSH módszerén alapuló módszerrel, de nem a KSH, hanem a Friedrich Ebert Stiftung és a Magyar Szakszervezeti Szövetség közös kutatási programja keretében végzett statisztikai számítás ugyanezt az értéket 2018-ban 275 000 Ft-ra teszi. Ezekben a számításokban a létminimum fogalma ugyan túlmutatott a legalapvetőbb

szükségletek kielégítésén annyiban, hogy napi 2400 kalóriás ételmiszerfogyasztással, valamint szerény művelődési, szórakozási, oktatási költségekkel is számolt. Az ugyanakkor e számítási módszer alapján is biztosra vehető, hogy a járulékfizetés számos családban még akkor is a legalapvetőbb szükségletek kielégítésének rovására menne, ha a család jövedelme akár több tízezer forinttal meghaladná a TB ellátások ingyenes igénybevételét megalapozó rászorultsági küszöböt.

Az a kizáró kritérium, miszerint elesik a rászorultsági alapon járó ellátástól a családtag, ha a családnak van vagyona, önmagában is méltánytalan helyzetet eredményez. Könnyű erre életszerű példát hozni. Egy közös tulajdonban álló ingatlan résztulajdonosa például számos esetben nem tudja pénzzé tenni tulajdonrészét, a tulajdonostárs ellenállása esetén ez csak évekig tartó pereskedés eredményeként érhető el, amire a szegénységben élőknek ráadásul gyakran nincs is meg a szükséges anyagi erőforrása. Egy ilyen vagyon nyilvánvalóan nem relativizálja a mindennapi megélhetés nehézségeit, vagyis a jogalkotó alaptalanul számol azzal, hogy a vagyon minden esetben pénzügyi fedezetet nyújt a megélhetéshez; ezt csak esetről esetre lehet eldönteni. Egyéni szempontok figyelembevételére azonban a jogszabályok nem adnak lehetőséget a rászorultság megállapítása szempontjából (lásd bővebben az Alaptörvény XV. cikkével összefüggésben).

4. A megélhetési minimum közvetlen veszélyeztetettsége

Az a tény, hogy a TB ellátások ingyenes igénybevételét megalapozó rászorultsági küszöb számos rászorulót kizorít a TB keretében ellátásra jogosultak köréből, mindeddig nem vezetett tragikus következményekhez az egészségügyi elátottság szempontjából. Ez annak volt köszönhető, hogy a TB jogviszony ellenőrzése jóval kevésbé szigorú szabályozási keretek között zajlott, és a tartozás jogkövetkezményei is enyhék voltak. Az új Tbj. támadott rendelkezése viszont

drasztikus változtatásokat vezetett be, több oldalról szigorítva a régóta fennálló szabályozást.

A korábbi rendszerben a TB jogviszonyt alapvetően a beteg által felkeresett egészségügyi szolgáltató ellenőrizte. Azt a beteget, akinél a nyilvántartás piros lámpát jelzett, az egészségügyi intézmény köteles volt ellátni, a beteg a támogatott gyógyszert, gyógyászati segédeszközt is megkapta. A piros lámpa észlelése azzal járt, hogy a beteg az őt ellátó szolgáltatótól értesítést kapott a járuléktartozásáról, ennek értelmében pedig köteles volt a tartozás rendezése végett a kormányhivatalhoz fordulni. Ha a beteg a járuléktartozását utólag megfizette, TB jogviszonyát visszamenőlegesen is rendezte. Magyarán, 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.

Az új szabályok értelmében az adóhatóság hivatalból ellenőrzi a járulékfizetés tényleges megvalósulását, majd hat hónapot meghaladó tartozás esetén hivatalból kezdeményezi a TAJ szám érvénytelenítését. Érvénytelen TAJ számmal a beteg minden ellátást csak térítési díj megfizetése ellenében vehet igénybe. Ez igaz a sürgősségi ellátásokra is, azzal, hogy azokért csak utólag lehet térítési díjat felszámolni. A TAJ szám érvényessége csak a járuléktartozás kiegyenlítése esetén és csak a jövőre vonatkozó hatállyal kerül visszaállításra. Ez azt eredményezi, hogy a TB jogviszony rendezetlensége mellett igénybe vett ellátásokért felszámolt díjat a beteg akkor is köteles megtéríteni, ha időközben sikerült kiegyenlítenie az adóhatóság felé fennálló járuléktartozását. Így a rászorulóknak nemcsak azért kell küzdeniük, hogy ledolgozzák a hónapok alatt felgyűlt járuléktartozásukat, hanem azon felül olyan költség megtérítésre is kötelezetteké válnak, amelynek az alapjául

szolgáltató járuléktartozást időközben rendezték – vagyis az ellátásáért valójában kétszer fizetnek díjat. Ez nyilvánvalóan rendkívüli terhet jelent a számukra.

Mindezek alapján elmondható, hogy a rászorulóknak egészsége a korábbi TB rendszerben megfelelően védve volt, azzal együtt is, hogy számos rászoruló még rászorultsági alapon sem mentesülhetett a járulékfizetés kötelezettsége alól. Az új Tbj. és a Vhr. támadott rendelkezései által bevezetett rendszer viszont már közvetlen veszélybe sodorja az egzisztenciálisan kiszolgáltatottak egészségét, ezen keresztül a szociális biztonságok azt a minimumát, amely az emberi méltósághoz való jogból fakadóan erős alkotmányos védelmet élvez.

5. A megélhetési minimum garanciáinak teljes ignorálása a TB rendszer átalakításához vezető jogalkotás szempontrendszerében

A fent írtakban rámutattunk, hogy a kormánytöbbség úgy változtatta meg a társadalombiztosításon alapuló egészségügyi ellátások igénybevételének – a rászorultaknak is kedvező --- feltételrendszerét, hogy közben a rászorultsági alapon nyújtott egészségügyi ellátás feltételrendszerét nem vizsgálta felül. Ennek eredményeként a rászorulóknak fizikai létét, egészségét védő megélhetési minimum biztosítottasága megfelelő garanciák nélkül maradt, amely alaptörvény-ellenes helyzetet idézett elő.

Az egészségügyi szolgáltatások szociális rászorultságon alapuló igénybevételének feltételrendszere már önmagában is jó ideje felülvizsgálatra szorult volna. Az öregségi nyugdíj összege, amely a rászorultsági küszöb számításának alapja, 2008 óta változatlan. A Szocvtv. rászorultsági küszöböt megállapító szabálya szintén 2008-ban nyerte el hatályos tartalmát. Így elmondható, hogy a rászorultsági küszöb jelenleg irányadó nominális értékei tizenkét éve változatlanok, vagyis tizenkét évvel ezelőtti egzisztenciális színvonalhoz képest meghatározott érték. Ezért is van

hatalmas szakadék a létminimumhoz szükséges mai jövedelem egy főre eső értéke és a Szocvtv. alapján számított rászorultsági küszöb egy főre kalkulált mértéke között (ld. fentebb). A szabályozás elavultsága a minimálbér növekedésében is mérhető (ami annak ellenére releváns adat, hogy a munkaviszony keretében foglalkoztatottak után a munkáltatónak járulékfizetési kötelezettsége keletkezik, mivel a minimálbér növekedése a feketén foglalkoztatottak bérére is hatással van). 2008 és 2019 között a nettó minimálbér 50 875 Ft-tal növekedett, miközben az öregségi nyugdíjminimum változatlan maradt. 2018-ban a szegénységi küszöbhez mért szegények havi átlagjövedelme a KSH adatszolgáltatása alapján 63 645 Ft volt. Egy háromfős (2 felnőtt, 1 gyermek) családra vetítve ezt: ha mindkét szülő jövedelme az átlagkereset körül mozog, a család összjövedelme már eléri a 120 000 Ft-ot. Már ez a jövedelem is olyan mértékű az új Tbj. és a Vhr. rendszerében, amely nem teremt alapot a szociális alapú TB szolgáltatáshoz való hozzáférésre a háromfős család felnőtt tagjai számára.

A szabályozás számos aspektusból bizonyítható elavultsága, a szociális alapú egészségügyi szolgáltatás elégtelensége ezidáig nem ütközött ki. Azért nem, mert a korábbi TB rendszerben ténylegesen senki nem maradt ellátás nélkül, így nem okozott komoly hátrányt az, hogy a rendszert átszövő szociális háló sokakat nem tart meg, vagyis rászorultsági alapon az alacsony küszöb miatt nem mentesülhettek a járulékfizetési kötelezettség alól. Az új Tbj. támadott módosításával azonban a kormánytöbbség a közelmúltban olyan TB rendszert alakított ki, amely ténylegesen ellátás nélkül hagyja azokat, akik elmaradnak a járulék megfizetésével. Ebben az új rendszerben már komoly, az egészséget fenyegető tétellel bír a rászorultakat védeni hivatott szociális háló gyengesége. Noha az új rendszer szabályai már néhány hónapja hatályban vannak, a szabályozás ma még nem érezteti a hatását, mivel a betegek státusza csak fél évet meghaladó tartozás után változik piros lámpásról barna lámpásra, vagyis csak fél éves hátralék alapozza meg a TAJ szám érvénytelenítését. E fenyegető jogkövetkezmény hatályosulása azonban már közel

van, és a szegénységi mutatók alapján az várható, hogy tömegesen lesznek olyanok, akik elvesztik a tb-jogosultságukat.

Noha a törvényhozó mozgástere a társadalombiztosítás rendszerének újraírását tekintve viszonylag széles, a változtatás joga véleményünk szerint csak kellő körültekintéssel, a szegénység kockázatával élők érintettségének, a szabályozás rájuk gyakorolt hatásának adekvát feltérképezése, és e feltérképezés eredményének figyelembevételével gyakorolható. A létminimum garantálásának alapvető joga alapján számszerűsíthető követelményeket nyilvánvalóan nem lehet levezetni az Alaptörvényből, így ezt nem is várjuk az Alkotmánybíróságtól. Ebből azonban nem következik, hogy a megélhetési minimumot érintő szabályozás alkotmányosságának felülvizsgálatához az Alaptörvény ne kínálna mércét. Miként a német Szövetségi Alkotmánybíróság a híres „Hartz IV” döntésében kifejtette: a létminimumot érintő változtatásokat támadó indítványok esetében az alkotmányossági felülvizsgálat tárgya – alkotmányos alapokon nyugvó nominális követelmények hiányában – nem a szabályozásban manifesztálódó eredmény, hanem a létminimum meghatározásának eljárása. A német testületnek ez a döntése azért vált híressé, mert kézzel fogható mércét ad a szociális ellátórendszert érintő változtatások alkotmányosságának megítéléséhez. Ennek kapcsán rögzíti, hogy az eredmény csak kirívó esetekben ütközhet alkotmányos korlátokba. A megélhetési minimumot érintő változtatások ugyanakkor csak akkor minősülhetnek alkotmányosnak, ha a törvényhozó a szociális háló megtartó erejét reális, megbízható adatok és meggyőző számítási módszerek alapján igazolja. A felülvizsgálat mércéje ugyanis ezeknek az számításoknak a bizonyítottsága [BVerfGE 125, 175 (175) és köv.]

A támadott szabályozás megszületésének folyamatát alapul véve semmilyen nyoma nincs annak, hogy a Kormány megbízható adatok és meggyőző számítási módszerek alapján megmérte volna a létezéshez szükséges költségeket, és így reális képet kaphatott és adhatott volna arról, hogy a szabályozás miként érinti az egzisztenciálisan kiszolgáltatott személyek megélhetését. Elmondható, hogy a

támadott törvényi szabályozás kapcsán, noha a törvényjavaslatot (T/10856. számú törvényjavaslat) a Kormány tagja nyújtotta be, társadalmi egyeztetés nem történt és jogalkotói hatásvizsgálatnak sincs nyoma. A támadott törvényi szabályt az Országgyűlés egy salátatörvényben tárta a parlament elé, amely az új Tbj. mellett 44 másik törvényt módosított (lásd még lentebb az V. pontban). A törvény indokolásában egyetlen szó sem esik arról, hogy a szabályozás hogyan érinti az egzisztenciálisan kiszolgáltatott társadalmi rétegeket. Semmilyen jelét nem látjuk tehát annak, hogy a Kormány felmérte volna a szabályozás kockázatait, a szociális háló megtartó képességét. Mindezek alapján úgy véljük, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenes.

Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség követelményeinek sérelme

Az Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (4) bekezdései szerint:

„(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.”

A fentiekből következik az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség követelménye. Az Alkotmánybíróság legelső határozatai között kerített sort az alkotmányellenes megkülönböztetés mibenlétének és a megkülönböztetés alkotmányos mércéjének meghatározására:

„[a] megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok

azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni” [9/1991. (IV. 25.) AB határozat].

Az Alaptörvény XV. cikkét alapvetően és az Alaptörvény hatálya alatt elsőként teljes egészében értelmező 42/2012. (XII. 20.) AB határozat szerint, amely éppen a vagyoni különbségtétel szerinti alkotmányellenesség kérdésével foglalkozott, az „Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés]. Az általános egyenlőségi szabály az Alkotmányban kifejezetten nem szerepelt; az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért ezt az alkotmányos demokráciában elengedhetetlen szabályt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése együttes értelmezéséből vezette le. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.] Az Alkotmánybíróság érvelése szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltóság joga – mint a 70/A. § (1) bekezdésben említett alapvető jogok legalapvetőbbike – szükségképpen magában foglalja az egyenlően kezelés követelményét a jogrendszer minden normájával szemben. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével tartalmilag azonos rendelkezés; az Alaptörvény továbbá tartalmazza az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével az emberi méltóságot tekintve egyező II. cikket. E kettő összekapcsolása továbbra is elfogadható, amennyiben az általános egyenlőség követelménye a minden embert megillető méltóságból következik; erre azonban nincs minden esetben szükség, mert az Alaptörvény külön szabályban rögzíti a törvény előtti egyenlőséget. Ezzel együtt a törvény előtti egyenlőség lényegi tartalma változatlanul – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával egyezően – az emberek egyenlő méltósága. Az Alaptörvény emberi méltóság klauzulája ugyanis kizárja a törvény előtti egyenlőség eltérő értelmezését, egyben továbbra is meghatározza tartalmát.

Az Alaptörvény alapján tehát az összefüggés az emberi méltóság (Alaptörvény II. cikk) és az egyenlőség (Alaptörvény XV. cikk) között továbbra is fennmaradt, annak

ellenére, hogy az Alkotmányból hiányzó és az Alkotmánybíróság idézett gyakorlatában kialakított általános egyenlőségi szabály most kifejezetten szerepel az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében.

Az általános egyenlőségi szabály így az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapozható. Ez dogmatikai egyszerűsítés, miközben – a fentiek szerint – a szükségszerű kapcsolat az egyenlő méltóság (Alaptörvény I. cikk és II. cikk) és a törvény előtti tartalmi egyenlőség között változatlanul fennáll, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság.

Ezért az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában – pl. a csoportképzés vizsgálatában – a mondottak szerint változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is irányadó”.

A fentiekből következően az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [pl. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető viszont az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütköző hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges. „Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.” [8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 59.]

Összehasonlítható helyzetben pedig azok az érintett, sürgősségi ellátást igénylő betegek vannak, akik az egészségügyi ellátórendszerhez való hozzáférés igényük, a társadalombiztosítási státuszuk és járulékfizetési képességük alapvetően eltér.

A jelen Indítványban támadott rendelkezések azonban a vagyoni helyzetet nem veszik figyelembe, azt a törvény nem nevesíti külön, mint az egészségügyi szolgáltatás járulékfizetés nélküli igénybevételére lehetőséget adó körülmény. Történik ez annak ellenére, hogy az Alaptörvény XV. cikke és az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) 8. § p) és q) pontjai a társadalmi származást és – ezzel szoros összefüggésben – a vagyoni helyzetet a nevesített védett tulajdonságok közé sorolja. A támadott jogszabályi rendelkezések nem veszik figyelembe a társadalmi származást és a vagyoni helyzetet, nem veszik figyelembe azt sem, hogy vannak olyan társadalmi csoportok, akiknek az egészségbiztosítási járulék megfizetése, ideértve az egészségbiztosítási szolgáltatási járulékot is, megoldhatatlan gondot okoz. Ez a „vakság” pedig az egyenlő bánásmód követelményébe ütköző helyzetet eredményez, hiszen 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 jelen beadvánnyal 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.

Az Alkotmánybíróság esélyegyenlőséget elsőként értelmező 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy még a nagyobb társadalmi egyenlőtlenségeket célzó megkülönböztetés sem tilos, azonban egyenlő figyelmet kell fordítani az egyéni szempontokra. Az Alkotmánybíróság ezen az úton haladt tovább későbbi határozataiban is, kifejtve, hogy az esélyegyenlőség garantálása az állam kötelezettsége, annak csak az alapjogok gyakorlása szab határt e döntés szerint. Felhívta azonban az Alkotmánybíróság arra is a figyelmet, hogy az állami intézkedések teljességét kell figyelembe venni akkor, amikor egyes

egyenlőtlenségekből fakadó különbségeket az egyenlő bánásmód szempontjából értékeljük: ez a jelen esetben teljességgel hiányzik, ezt igazolják a 3001/2016. (I. 15.) AB határozatban foglaltak is.

Az esélyegyenlőség követelményének megsértése mellett tehát az egyenlő bánásmód sérelme ezek alapján a konkrét esetben abban áll, hogy a Tbj. ezeket a körülményeket teljesen figyelmen kívül hagyja. Okkal merülhet fel kérdésként, hogy a gazdaság teljesítőképessége és az államháztartás egyensúlya jelenthetnek olyan alkotmányos érveket, amelyek ezt a különbségtételt legitimálják. Az indítványozók álláspontja, hogy a jelen Indítvánnyal 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 fentiek összefoglalásaként az mondható el, hogy az a jelen Indítvánnyal támadott rendelkezések több szempontból is az Alaptörvény XV. cikk (1) és (4) bekezdéseibe ütköznek. Egyrészt, mivel alapjoghoz kapcsolódó hátrányos megkülönböztetést valósít meg akkor, amikor a sürgősségi ellátáshoz való hozzáférést térítési díjainál nincs figyelemmel az egyén járulékfizetési képességére és vagyoni helyzetére, másrészt azért, mert az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében általában sincs erre tekintettel. Az indítványozók álláspontja szerint az Alaptörvény XV. cikkéből, egészségbiztosításra konkretizált, alkotmányos követelmény, hogy az állam olyan egészségbiztosítási rendszert működtessen, amely figyelemmel van a befizetők vagyoni helyzetére és erre a társadalombiztosítási rendszerbe való belépés esetén is figyelemmel van. Alkotmányos követelmény az is, az Alaptörvény II. cikke, valamint az Alaptörvény XV. cikke alapján, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog biztosítása érdekében történő sürgősségi betegellátásnál a vagyoni helyzet különbségeiből adódó eltéréseket a jogalkotó figyelembe vegye, és ne alkosson olyan jogszabályt, amely olyan befizetési kötelezettséget ró a betegekre, ami számukra teljesíthetetlen. Az indítványozók álláspontja továbbá az is, hogy a jelen beadvánnyal támadott

rendelkezések a szociális biztonsághoz való alapjog tekintetében is diszkriminatívak, amely hátrányos megkülönböztetés alapjogot érintő hátrányos megkülönböztetés.

II.

A nemzetközi szerződésbe ütközés indokolása

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja, illetve az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdései alapján a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi.

A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban a testület kimondta, hogy „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.” {ABH 2011, 290, 321.; az –alaptörvény hatálya alatt fenntartotta ezt az álláspontot – többek között – a 30/2015 (X. 15.) AB határozat; Indokolás [35]}.

Az Egyezmény 2. cikkének értelmezése alapján a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) – álláspontunk szerint – elismerte a sürgősségi ellátáshoz való feltétel nélküli materiális, alanyi jog fennálltát számos esetben.

Az EJEB a Mehmet Şentürk and Bekir Şentürk kontra Törökország ügyben (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-118722>), illetve az Asiye Genç kontra Törökország ügyben (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-151025>) kifejtette, hogy az Egyezmény 2. cikkének megsértéséhez vezet, ha az Egyezményben részes tagállam az érintettet nem részesíti feltétel nélküli sürgősségi kezelésben, illetve pénzügyi hozzájárulásához köti az életveszély elhárításához szükséges sürgősségi ellátás igénybevételét. Nézetünk szerint ezt az álláspontot erősítette meg a Sayan kontra Törökország eset is (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-167115>). Megjegyezzük azt is, hogy az Egyezmény 15. cikke alapján a 2. cikktől még rendkívüli állapotban vagy veszélyhelyzetben sem lehet eltérni [Összefoglalóan lásd például: Nissen, Aleydis, A Right to Access to Emergency Health Care: The European Court of Human Rights Pushes the Envelope (December 11, 2017). Medical Law Review (Oxford University Press), Vol. 26, No. 4, 2017, elérhető az SSRN-en: <https://ssrn.com/abstract=3338395>]

A fentiek alapján tehát a nemzetközi szerződésbe ütközés is fennáll, mivel a strasbourgi gyakorlat alapján a sürgősségi ellátást nem lehet előzetes anyagi-pénzügyi feltételekhez és státuszhoz kötni.

ALKOTMÁNYIRODÁG	
Ügyszám:	
Érkezett: 2020 DEC 23.	
Példány:	Közl. példák:
Melléklet:	db.

VII. Egyéb nyilatkozatok

Az indítványozók a közérdekből nyilvános adataik, így különösen az indítvány közzétételéhez hozzájárulnak.

Budapest, 2020. december ... ^{16.}

Tisztelettel,

Név

1. DR. JÓTA BERTALAN

2. DR. GYEMAI ZITA

3. KARDOS LÁTOR

4. ZANONÉ BOBÉRI KUNIKÓ

5. Híszékeny Dezső



6. SZABÓ SÁNDOR
7. Molnár Gyula
8. BETH CSABA
9. Dr. Hiller István
10. DR. JUDITKÓZS MŰS
11. MESTEKHÁZY ATTILA
12. dr. Varga László
13. ANNYKÖZS MŰS
14. DR. VADAI ALONCS
15. SEBIANU - PETROUSZKI
LÁSZLÓ

16. Arat' Gungj

17. Verqa Zakh

18. Böz ANET

19. YAZER W'NE

20. OLÄH LAJOS

21. Hapay Lases

22. MOLMAR ZSOLT

23. SZABO SANDOR

24. dr. Szekes Lello'

25. KUDHAMI ALVES

Név

Aláírás

1. Szabó Tímea
2. Tördai Bence
3. Kocsis-Cake Olivio
4. Burány Sándor
5. dr. Mellár Tamás



név

AI

DE KERESZTES USZUB LORANT

1.

Csárdi Antal

2.

3. Schmeck Erzsébet

4. DEMETER MARTA

5. LINGAR PÉTER

6. HOHN KRISZTINA

7.

8.

9.

10.

11.

12.

13.

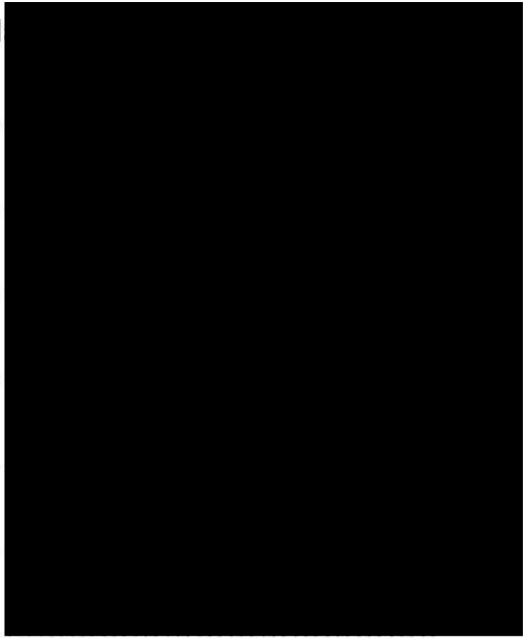
14.

15.

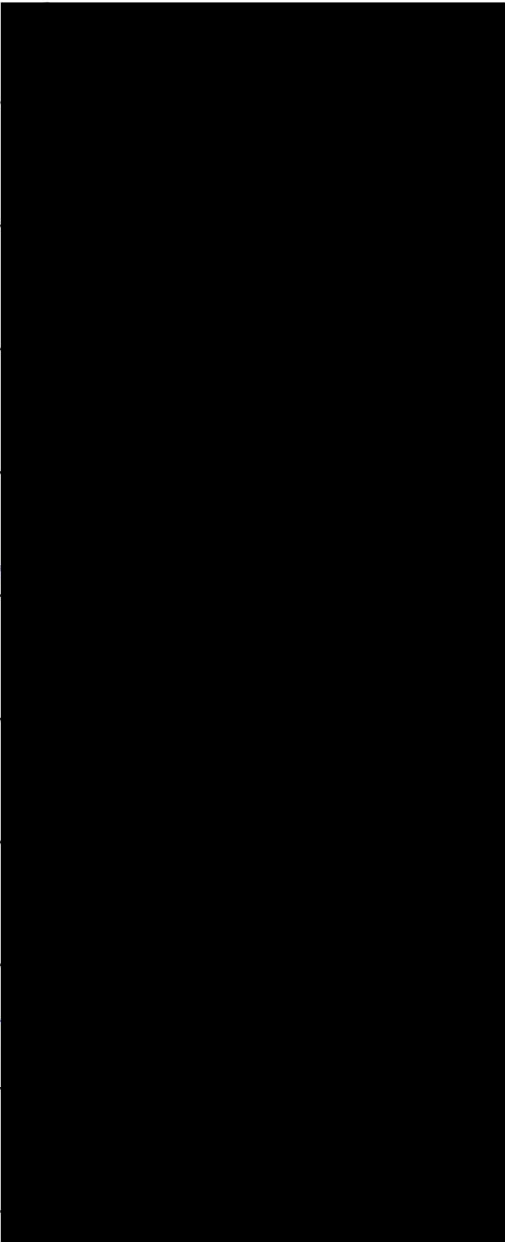
16.

17.

18.



Tisztelettel,

- | név | Aláírás |
|----------------------------|---|
| 1. MAGYAR ZOLTÁN |  |
| 2. Z. KÁROLY DÁNIEL | |
| 3. DUNKOVICS TIBOR | |
| 4. ANTE BALÁZS | |
| 5. DR. LUKÁCS TÁSZÓ GYÖRGY | |
| 6. RIG LÁSZLÓ | |
| 7. BALCZÓ ZOLTÁN | |
| 8. JAKAB PÉTER | |
| 9. POTCSIGHEI KÖRÖSI ANITA | |
| 10. DR. STEINMETZ ÁRDIN | |

11. Dr. Brenner Kólmán

12. DUDAS ROBERT

13. CSAKY TAMÁS

15. DR. GYÜRE CSABA

16. SZILÁGYI GYÖRGY

17. KÁLLÓ GERGELY