

Államcél

Szerző: KAZAI Viktor Zoltán

Affiliáció: doktorandusz, Central European University

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András

Lezárás dátuma: 2020.07.15

Idézési javaslat: KAZAI Viktor: „Államcél” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/allamcel> (2021). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az államcélok alkotmányi szinten rögzített küldetésnyilatkozatok, vagyis az állam és a politikai közösség céljait alkotó értékek és elkötelezettségek olyan kinyilatkoztatásai, amelyek irányt szabnak az állami döntéshozatalnak. Az ilyen szabályok tipikusan valamire való törekvést vagy valaminek a támogatását, védelmét írják elő. Az államcélokat mindig egy adott alkotmányozó (alkotmánymódosító) elit határozza meg a saját érdekei és értékrendje alapján, de ideális esetben az ilyen rendelkezések alkalmasak lehetnek bizonyos társadalmi feszültségek enyhítésére. Az államcélok jelentősége nem elhanyagolható. Az ilyen típusú alkotmányos szabályok ugyanis egyfelől jogi alapot nyújthatnak átfogó társadalmi és gazdasági reformok végrehajtására, másfelől viszont megakadályozhatják, de legalábbis megnehezíthetik a mindenkori kormányzó többség politikai programjának végrehajtását. Ugyanakkor az államcéloknak mint alkotmányos szabályoknak van két gyenge pontjuk: a kötelező erő és a (jogi úton való) kikényszeríthetőség. Az alkotmányos védelem alacsony szintje akkor lehet kifejezetten veszélyes, ha valamely alapjogot – tipikusan az ún. pozitív jogokat, mint például a szociális biztonság – az alkotmány szövege államcélként fogalmaz meg. Azonban helyes értelmezés mellett könnyen belátható: semmiféle elméleti akadálya nincs annak, hogy komolyan vegyük az államcélokból következő két alapvető kötelezettséget – a folyamatos törekvés, valamint a cél elérésének kötelezettségét –, és azokhoz konkrét, bírói úton is kikényszeríthető feladatokat társítsunk. Végül pedig érdemes kiemelni, hogy az államcélok szerepet játszanak az alapjog-korlátozó intézkedések alkotmányosságának megítélésében is. Habár elfogadható az az álláspont, miszerint az államcélok által megtestesített közérdek előmozdítására hivatkozással valamely alapjog korlátozása indokolt lehet, az ilyen intézkedések csak szigorú feltételek mellett állhatják ki az alkotmányosság próbáját.

Tartalomjegyzék

1. Az államcélok általános jellemzői

- 1.1. Az alkotmány tartalmi elemei
 - 1.1.1. Az államcélok alkotmányos funkciója
 - 1.1.2. Az államcélok megjelenése az alkotmányos normaszövegben
 - 1.1.3. A programadó alkotmány
- 1.2. Az állami cselekvés motorja és korlátja
 - 1.2.1. Az államcélok alkotmányos szintű rögzítése
 - 1.2.2. Az állami cselekvés motorja
 - 1.2.3. Az állami cselekvés korlátja

2. Alapjogok mint államcélok

- 2.1. A pozitív jogok alkotmányos megfogalmazása
- 2.2. Kötelező erő és kikényszeríthetőség

3. Az államcélok mint a jogok korlátozásának indokai

4. JEGYZETEK

1. Az államcélok általános jellemzői

[1] Az államcélok az alkotmányos rendelkezések egy típusa. Ezen szabályok alkotmányjogi jellemzőinek tárgyalása során érdemes különbséget tenni a között, hogy milyen funkciókat töltenek be, és milyen formában jelennek meg a normaszövegben. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az államcélok kettős természetűek, vagyis egyszerre szolgálnak az állami cselekvés motorjaként és a közhatalom gyakorlásának korlátjaként.

1.1. Az alkotmány tartalmi elemei

1.1.1. Az államcélok alkotmányos funkciója

[2] Az alkotmányoknak célja van, amelyet csak akkor tudnak elérni, ha a tartalmukat alkotó különböző típusú szabályok – így az államcélok is – képesek betölteni a funkciójukat. Az alkotmányos rendelkezések funkció szerinti csoportosítására több megközelítés is létezik a szakirodalomban, melyek közül a következő kettőt emeljük ki szemléltetésképpen.^[1] Dieter Grimm az alkotmányos szabályokat három csoportba osztja: (i) a politikai hatalom legitim gyakorlásának alapjait és kritériumait hivatottak lefektetni az állam szervezetét és céljait rögzítő szabályok, (ii) az állami intézmények működését és a közhatalom gyakorlását teszik lehetővé az államszervezeti és eljárási szabályok, ideértve az olyan alapvető rendelkezéseket is, mint a jogállamiság vagy a hatalmi ágak elválasztása, végül pedig (iii) az állam hatalmának korlátját, valamint az egyéni autonómia és szabadság garanciáját képezik az alapjogi katalógus rendelkezései.^[2]

[3] Némileg eltérő szempontok alapján osztályoz Günther Frankenberg, aki szerint (i) az alapjogoknak és az alapelveknek szabadságelosztó funkciójuk van, vagyis az egyén szabadságának és autonómiájának biztosítására hivatottak, (ii) az alkotmányos értékek és kötelezettségek ezzel szemben a felelősség elosztását szolgálják azáltal, hogy rögzítik az állam és polgárai egymással szembeni elvárásait, valamint egyensúlyt teremtenek az egyéni és a közösségi érdekek között, (iii) a politikai döntéshozatalt és az állami hatalom gyakorlását teszik lehetővé az államszervezeti és eljárási szabályok, ideértve az olyan értékeket is, mint a demokrácia, az egyenlőség, az igazságosság stb., végül pedig (iv) léteznek olyan rendelkezések, amelyek magának az alkotmánynak az autoritását, érvényességét, módosítását és védelmét hivatottak szabályozni.^[3]

[4] Ahogy a fenti két osztályozásból is látszik, az államcélok funkciójuk szerint nem feltétlenül képeznek önálló kategóriát az alkotmányos szabályok halmazán belül. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy ne lehetne felsorolni azokat a jellemzőket, amelyek az államcélokat rögzítő rendelkezéseket megkülönböztetik az alkotmány egyéb szabályaitól. Mindenekelőtt érdemes kiemelni, hogy az államcélok szimbolikusan kifejezik az állam és a politikai közösség által támogatott elveket és értékeket.^[4] Természetesen az alkotmány egyéb rendelkezései is betöltenek hasonló funkciót, de az államcélok segíthetnek megteremteni az összhangot valamennyi alkotmányos szabály között azáltal, hogy közös irányt, célkiűzést szabnak számukra.^[5]

Adott esetben az ilyen rendelkezések arra is alkalmasak, hogy áthassák a közpolitikai vitákat, a jogalkotást és a jogalkalmazást, és mérceként szolgáljanak az állami hatalomgyakorlás értékeléséhez.^[6] Sőt, fontos szerepük lehet abban is, hogy a különböző állami intézmények munkáját koordinálják és törekvéseiket azonos irányba tereljék.^[7] Az államcélok gyakran nem csupán politikai, de bizonyos mértékig jogi értelemben is kikényszeríthetők, akár úgy, hogy irányt mutatnak a bírói jogértelmezés számára, akár úgy, hogy közvetlenül peresíthető igénynek alapoznak meg (például a szociális jogok esetében, lásd a 2. pontot).^[8]

[5] Az államcélok fontos szerepet játszanak a jogrendszer legitimitásának biztosításában is azáltal, hogy meghatározzák a közhatalom legitím gyakorlásának alapjait és kritériumait, valamint olyan jogszabályi környezetet teremtenek, amely a polgárok széles körének elfogadhatóvá teszi a jog betartását.^[9] Az államcéloknak azért is van kiemelt jelentőségük ebből a szempontból, mert alkalmasak lehetnek arra, hogy a világnézeti, etnikai, politikai és osztályalapon egyébként tagolt társadalom számára egyfajta kohéziós erőt adjanak, csökkentsék a társadalmi csoportok közötti ellentétekből fakadó feszültségeket, ezáltal segítve a közhatalom hatékony gyakorlását.^[10]

[6] Az államcélok előbb felsorolt funkcióit nehéz egyetlen definícióba összesűriteni, és nem is tartjuk feltétlenül szükségesnek, hogy kísérletet tegyünk rá. Ehelyett utalunk Jeff King meghatározására, amely szerint az államcélok valójában alkotmányos szinten rögzített „küldetésnyilatkozatok” (*mission statement*), vagyis az állam céljait alkotó értékek és elkötelezettségek olyan kinyilatkoztatásai, amelyek irányt szabnak az állami döntéshozatalnak.^[11] Hasonlóan fogalmaz Kilényi Géza, amikor ezt írja: „[a]z alkotmányba foglalt államcél arra kötelezi a mindenkori hatalmat, hogy tőle telhetően és a körülményeknél fogva elvárható mértékben munkálkodjék az államcél megvalósításán, függetlenül attól: pártpolitikai szempontból szimpatizál-e vele vagy sem. [...] az államcél az állami politika pártpolitika fölött álló, stabil célja, amely nem változtatható parlamenti ciklusonként.”^[12] A szócikk további részében az államcélok kifejezést az előbbi két meghatározás értelmében fogjuk használni.

1.1.2. Az államcélok megjelenése az alkotmányos normaszövegben

[7] Az alkotmányos szabályokat nem csupán funkciójuk, de tartalmuk alapján is lehet osztályozni. Jakab András négyes csoportosítást használt a '89-es [Alkotmány](#) rendelkezéseinek osztályozásához: (i) államszervezeti és eljárási, (ii) alapjogi (és alapvető kötelezettségeket meghatározó), (iii) általános alapelvi (például demokrácia, jogállamiság) és államcélokat rögzítő, valamint (iv) szimbolikus (címer, főváros) rendelkezések.^[13] Ez a lista szinte eltölpül Kilényi Géza osztályozása mellett, aki 14 különböző típusú alkotmányos szabályt sorol fel: 1) alapelvek, 2) alapértékek, 3) elvi jelentőségű deklarációk, 4) szervezeti rendelkezések, 5) működési szabályok, 6) hatásköri szabályok, 7) alapvető jogok, 8) az alapvető jogok garanciái, 9) az alkotmányba foglalt – nem alapvető – jogok, 10) államcélok, 11) alapvető köteleességek, 12) az alkotmányba foglalt – nem alapvető – köteleességek, 13) alkotmányba foglalt tilalmak, 14) egyéb, az alkotmány szintjére emelt normatív rendelkezések.^[14] Ezekből a felsorolásokból az tűnik ki, hogy tartalmuk alapján az államcélokat rögzítő rendelkezések elkülöníthetők az alkotmány egyéb szabályaitól.

[8] Az államcélok beazonosítását ugyanakkor nehezíti, hogy azok az alkotmányos normaszöveg bármely részében előfordulhatnak, így például az alkotmány preambulumban, az alapelvi rendelkezések között, az alapjogi katalógusok részeként, sőt az is előfordul, hogy az állami feladatokat szabályozó iránymutatásokat külön fejezetbe foglalják.^[15] Vegyük példaként az [Alaptörvényt](#),^[16] amelynek preambuluma ünnepélyes ígéretet tesz arra, hogy „megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét”.^[17] Az E) cikk (1) bekezdése már egy fokkal gyakorlatiasabb hangnemben nyilvánítja ki, hogy Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében, amelyet az Alkotmánybíróság ugyancsak államcélként értelmez.^[18] A XIX. cikk (1) bekezdése egy alapjogot fogalmaz meg államcél formájában:

Magyarország arra *törekszik*, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.

[9] A testület joggyakorlatából továbbá azt is tudjuk, hogy például a XV. cikk (4) és (5) bekezdéseiben foglalt állami feladatvállalás,^[19] jelesül az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkóztatás megvalósulásának *segítése*, valamint a családok, gyermekek, nők, idősek és fogyatékosokkal élők *védelme*, vagy a XII. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott foglalkoztatáspolitikai célkitűzés^[20] ugyancsak az államcélok kategóriájába tartozik.

[10] Az előbbi felsorolásból látszik, hogy az államcélokat rögzítő rendelkezések nem csupán el vannak szórva az alkotmány különböző részeiben, de adott esetben a megfogalmazásuk is igen eltérő lehet. Fontos megjegyezni, hogy az államcélok mint alkotmányos szabályok egyik legfontosabb jellemzője azok teleologikus karaktere: az állam számára cselekvési kötelezettséget keletkeztetnek konkrét célok elérése érdekében.^[21] Ez a teleologikus jelleg sokszor a megfogalmazásban is testet ölt. Ezért, ha a normaszövegben azt olvassuk, hogy az állam „különös gondot fordít” vagy „törekszik” valamire, „támogat” vagy „oltalomban részesít”, esetleg „elősegít” valamit, továbbá „közreműködik” valaminek az elérésében, akkor emlékezzünk, hogy ezek az államcélok megfogalmazásának tipikus szófordulatai.^[22] Ezen az alapon megkülönböztethetők az alkotmányos értékeket és alapelveket kinyilvánító rendelkezésektől, amelyek a deklaráción túl kifejezett iránymutatást nem tartalmaznak. Habár kétségtelen, hogy a határvonal ezen kategóriák között – főleg a jogalkalmazás során – gyakran elmosódik.

1.1.3. A programadó alkotmány

[11] Az államcélokat rögzítő alkotmányos szabályoktól érdemes megkülönböztetni azt az esetet, amikor valamely alaptörvény a maga teljességében politikai küldetésnyilatkozatnak tekinthető.^[23] Annak alátámasztására, hogy ez egyáltalán nem ritka jelenség, álljon itt Günther Frankenberg tipológiája, amely az alkotmányok négy archetípusát különbözteti meg azok nyelvezete és tartalmi jellemzői alapján: (i) nyilatkozat vagy manifesztum, (ii) (társadalmi) szerződés, (iii) kodifikált alkotmány és (iv) programatikus (programadó) alaptörvény.^[24] Ez utóbbi kategória legfőbb képviselői a szovjet típusú alkotmányok, amelyek a kommunizmus felépüléséhez vezető társadalmi és gazdasági fejlődés egy-egy szakaszát összekötötték az alkotmányos berendezkedés alakulásával.^[25] Így például a Szovjetunió 1977-es alkotmányának tanúsága szerint az „érett szocializmus” addigra már felépült, de a kommunizmusért folytatott harchoz új alaptörvényre volt szükség.^[26]

1.2. Az állami cselekvés motorja és korlátja

1.2.1. Az államcélok alkotmányos szintű rögzítése

[12] Az alkotmányok korai prototípusai elsősorban államszervezeti szabályokat tartalmaztak, amelyek időnként kiegészültek a politikai szabadságjogok katalógusával, de a programszerű állami kötelezettségek előírása kezdetben nem volt jellemző.^[27] A XX. századtól kezdődően viszont már jó pár példát találunk az államcélok alkotmányos szintű rögzítésére, amelyeket általában valamilyen társadalmi feszültség feloldása vagy legalábbis enyhítése motivált.^[28] Ezek a feszültségek származhattak az igazságtalanságokkal terhelt múlttal való szembenézésből (például a rasszizmus, a népiirtás vagy a kasztrendszer elutasítása jegyében), vagy az alsóbb társadalmi osztályok gazdasági kizsákmányolásából. Például az 1917. évi mexikói alkotmány a Porfirio Díaz nevével fémjelzett autoriter rendszer, az uralkodó politikai és földbirtokos elit elnyomó hatalomgyakorlása elleni forradalom hatására született. Olyan társadalmi törekvések eredményét kodifikálta, amelyek a kizsákmányolt parasztság politikai érdekképviseletének és

gazdasági helyzetének javítását tűzték célul.^[29] Az alkotmány 3., 27. és 123. cikkei ezért nagyon részletes iránymutatásokat adtak az államnak, hogy a közoktatás, a jóléti ellátórendszer és a munkajog területén milyen feladatokat kell teljesítenie.

[13] Az államcél elnevezés, vagyis a rögzített céloknak az állam absztrakt fogalmával való összekapcsolása szemérmesen elfedi a tényt, hogy azok valójában az alkotmányozó elit akaratát és világnézetét tükrözik – még akkor is, ha az ilyen rendelkezéseket esetleg népszavazás szentesíti. Hajlamosak vagyunk figyelmen kívül hagyni, hogy az alkotmányok konkrétan beazonosítható politikai és a gazdasági szereplők, valamint a civil társadalom képviselői hatalmi harcának eredményeként jönnek létre.^[30] Az alkotmányok széles értelemben vett megalkotói pedig hajlamosak egyéni és kollektív érdekeik és értékrendjük megvalósításának szolgálatába állítani az államcélokat megfogalmazó rendelkezéseket.^[31] Vegyük példaként Írországot, ahol a nagy gazdasági világválság okozta komoly társadalmi feszültségek kezdték szétfeszíteni a politikai és jogi rezsim kereteit. A 1937. évi alkotmány megszövegezői viszont nem engedtek a társadalmi mozgalmak követeléseinek, és nagyrészt értintetlenül hagyták az ír társadalom struktúráját, valamint az állam, az egyház és a nagytőkés osztály viszonyát.^[32] A gazdasági és kulturális jogokat is csupán államcélként, ráadásul a katolikus tanítások szellemében voltak hajlandók kodifikálni: De Valera elnök maga nyilatkozott úgy, hogy az államcélokat rögzítő 45. cikket kifejezetten a XI. Piusz pápa által kiadott *Quadragesimo anno* című szociális enciklika alapján fogalmazták meg.^[33]

[14] Habár első ránézésre az államcélok nem tartoznak az alkotmányok kiemelten fontos rendelkezései közé, jelentőségük korántsem elhanyagolható. Az ilyen típusú alkotmányos szabályok ugyanis egyfelől jogi alapot nyújthatnak átfogó társadalmi és gazdasági reformok végrehajtására, másfelől viszont megakadályozhatják, de legalábbis megnehezíthetik a mindenkori kormányzó többség politikai programjának végrehajtását.

1.2.2. Az állami cselekvés motorja

[15] Egy alkotmány nem csupán az állam hatalmának korlátozására szolgál, hanem arra is, hogy feljogosítsa a közhatalmat gyakorló személyeket és szerveket a cselekvésre. Az állam egyre növekvő szerepét a társadalmi és gazdasági szféra szabályozásában az alkotmányos normaszövegnek is követnie kell, hiszen a jogállamiság megköveteli, hogy az állam valamennyi normatív aktusának legyen jogalapja.^[34] Jellegükből adódóan az államcélok kifejezetten alkalmasak arra, hogy cselekvésre kötelezzék (de legalábbis buzdítsák) a mindenkori kormányzó többséget, és megteremtsék az intézkedések alkotmányos alapját. Jól szemlélteti ezt a gondolatmenetet Franciaország példája, ahol az önkormányzati választásokra vonatkozóan női kvótát vezettek be 1982-ben, az Alkotmánytanács viszont a jogszabályt ellentétesnek találta az általános, egyenlő és titkos szavazás elvével.^[35] Az 1999-es alkotmánymódosítást követően ezért az 1958. évi alkotmány 1. cikke már kifejezetten előírja az állam számára, hogy biztosítani köteles a nők és férfiak egyenlő hozzáférést a választott politikai pozíciókhoz.

1.2.3. Az állami cselekvés korlátja

[16] Az államcélok rögzítése ugyanakkor bizonyos veszélyeket is hordoz magában, melyek alapvetően abból fakadnak, hogy az alkotmányos normaszöveg általában nehezen változtatható meg.^[36] Ha valamely alaptörvény túlságosan részletes szabályozást tartalmaz, akkor könnyen elmosódik a határ az alkotmány és az egyszerű jogszabályok szintje között. Ez nem csupán elméleti, dogmatikai probléma, hanem a gyakorlat oldaláról is kifogásolható, hiszen ezáltal egy adott alkotmányozó (alkotmánymódosító) elit indokolatlanul nagymértékben szűkítheti egy következő kormányzó többség mozgásterét a saját politikai programjának végrehajtásában. Ráadásul, ha a megfogalmazott államcélok nem kellően semlegesek és inkluzívak, vagyis ha túlnyomórészt az alkotmányozó (alkotmánymódosító) elit világnézetét tükrözik, akkor felerősíthetik az egyes társadalmi csoportok közötti feszültségeket.^[37] Szélsőséges esetben az

ilyen konfliktusok még többpárti demokráciában is oda vezethetnek, hogy a politikai hatalommal való szembenállás, a kormányzó többség leváltására irányuló törekvések elveszítik békés jellegüket.^[38]

[17] Az államcélok jellemzően a gazdaság- és társadalompolitika területén jogosítják és ösztönzik cselekvésre a mindenkori kormányzó többséget. Az Alaptörvényt komoly kritika érte azért, hogy éppen ezeket a tárgyköröket szabályozza különös részletességgel.^[39] Ez alatt nem elsősorban az államcélok átfogalmazását értjük, hanem azokat a szabályozási megoldásokat, amelyek a gazdaság- és társadalompolitika területén az egyszerű kormányzó és törvényhozó hatalom kezéből kivesszük a döntés jogát, de legalábbis jelentős mértékben korlátozzák azt.^[40] Példaként említhetjük, hogy az Alaptörvény kétharmados többséghez köti a családtámogatás szabályozását [L cikk (3) bekezdés], a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás legfontosabb követelményeinek rögzítését [38. cikk (1) bekezdés], a kizárólagos állami tulajdon és gazdasági tevékenység körének meghatározását [38. cikk (2) bekezdés], valamint a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályainak megalkotását (40. cikk). Ezzel szorosan összefügg az, hogy a központi költségvetés elfogadásához a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges, melynek tagjait az Alaptörvényt megalkotó Fidesz–KDNP-koalíció nevezte ki. Az említett és ezekhez hasonló szabályozási trükkök komolyan megnehezíthetik, hogy egy későbbi kormányzó többség a saját politikai programjához igazítva próbáljon élni az államcélok nyújtotta felhatalmazással.^[41]

2. Alapjogok mint államcélok

[18] Az eddig vizsgált jellemzőik alapján arra a következtetésre juthatnánk, hogy az államcélokat rögzítő rendelkezések, minden sajátosságuk ellenére, egyenrangúak az alkotmányos normaszöveg egyéb szabályaival. Ugyanakkor elég egyetlen pillantást vetnünk a joggyakorlatra ahhoz, hogy felfigyeljünk az ilyen típusú rendelkezések két gyenge pontjára: a kötelező erő és a (jogi úton való) kikényszeríthetőség.^[42] Több alkalommal kimondta az Alkotmánybíróság már 2012 előtt is, hogy az államcélokat megfogalmazó szabályok nem alapoznak meg közvetlenül kikényszeríthető alanyi jogot, csupán kötelezettséget keletkeztetnek az állam számára, viszont a végrehajtás és megvalósítás terén olyan kiterjedt mozgásteret engednek, hogy az Alkotmány megsértését csak szélsőséges esetekben lehet megállapítani.^[43]

[19] Az alkotmányos védelem ilyen alacsony szintje kifejezetten veszélyes lehet akkor, ha valamely alapjogot az alkotmány szövege államcélként fogalmaz meg, vagy azt akként értelmezik a joggyakorlatban. Ezért tartjuk indokoltnak a kötelező erő és a kikényszeríthetőség kérdéseinek elkülönült tárgyalását és összekötését az alapjogokkal.^[44] A téma jelentőségét továbbá az is növeli, hogy az Alaptörvény egyik leginkább szembetűnő újítása pontosan az volt, hogy bizonyos alapjogokat szövegszerűen is államcéllá minősített. Mivel az államcélként történő megfogalmazás az ún. pozitív alapjogokra jellemző, ezért a következőkben a szociális jogok példáját használjuk az érvelés sarokpontjainak szemléltetésére.^[45]

2.1. A pozitív jogok alkotmányos megfogalmazása

[20] Kezdetben az alkotmányok kizárólag a politikai szabadságjogokra koncentráltak, amelyek az államra az egyén magánszférájába való be nem avatkozás kötelezettségét rótták (innen ered a negatív jogok elnevezés). A gazdaságban bekövetkező változások okozta társadalmi feszültségek enyhítése és a politikailag egyre jelentősebb erővel rendelkező munkásosztály nyomására ugyanakkor a XIX. és XX. század fordulójától kezdve még a liberális gazdaságpolitikát folytató konzervatív kormányok is hajlandók voltak alaptörvényi szinten rögzíteni bizonyos szociális jogokat.^[46] A szociális jogok szabályozásának fejlődésében úttörőnek számított az 1917. évi mexikói, az 1918. évi szovjet, 1919. évi weimari és az 1931. évi spanyol alkotmány. Ezt a trendet pedig csak felerősítette a nagy gazdasági világválság és a második világháború.^[47] A szociális jogok alkotmányba foglalása ma már világszintű jelenség, habár kétségtelen, hogy ez inkább a

kontinentális jogrendszerrel rendelkező államokra, azokon belül is különösen a dél-amerikai és poszt-szocialista országokra jellemző.^[48] Azonban a több mint százéves hagyomány ellenére az alkotmányozók sokszor még ma is vonakodnak attól, hogy egyértelműen alanyi jog formájában kodifikálják a szociális jogokat; helyette államcélként vagy állami feladatként fogalmazzák meg azokat.^[49]

[21] A szociális jogok államcélként való felfogásának közhelyszerű igazolása az ún. negatív és pozitív jogok közötti különbségtétel.^[50] Eszerint míg a negatív jogok (a politikai szabadságjogok) az állam részéről csupán tartózkodást, a jog gyakorlásába való be nem avatkozást követelnek meg, addig a pozitív jogok (így a gazdasági, kulturális és szociális jogok) az állami szervek oldalán aktív cselekvési kötelezettséget keletkeztetnek. Mivel pedig az állam anyagi forrásai végesek, ezért a pozitív jogok biztosítására csak *törekedhet*, de azok érvényesülését nem tudja garantálni.

[22] Habár a '89-es Alkotmány 70/E. §-a úgy rendelkezett, hogy

[a] Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz,

[23] e jog természete folyamatos átalakuláson ment keresztül. Juhász Gábor az Alkotmánybíróság 2012. előtti joggyakorlatát a következő nagyobb szakaszokra bontja:^[51] (i) a szociális biztonság alanyi alapjogként való elismerésének elutasítása, (ii) az alkotmányos védelem szatellitjogokra épülő rendszere, valamint (iii) bizonytalan elmozdulás a szociális biztonság alanyi jogának elismerése felé. Összegezve megállapítható, hogy a testület a szociális biztonsághoz való jogot elsősorban állami kötelezettségként értelmezte,^[52] és a szociális jogalkotás alkotmányos korlátait a '89-es Alkotmány más rendelkezéseiből vezette le, de határozatainak egy része – különösen a megélhetési minimum fogalmát bevezető 32/1998. (VI. 25.) AB határozat^[53] – nyitva hagyta a szemléletváltás lehetőségét.^[54]

2.2. Kötelező erő és kikényszeríthetőség

[24] A korábbi alkotmányos normaszöveggel szemben az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország már csak *törekszik* arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. A szociális biztonságra vonatkozó rendelkezések átfogalmazása, különösen a szociális biztonsághoz való jog államcélként való rögzítése visszalépésként értékelhető,^[55] melynek Juhász szerint az egyik legfőbb célja az alanyi jogként értelmezés lehetőségének kizárása volt.^[56] Ezt a paradigmaváltást az Alkotmánybíróság is hamar érzékelte,^[57] a 3217/2014. (IX. 22.) AB határozatban pedig már nagyon egyértelműen megfogalmazta, hogy

az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz. [...] Az első mondat a „törekszik” kifejezéssel egyértelműen deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Ez [...] mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne.^[58]

[25] A szociális jogok kötelező erejének minimalizálásával és jogi úton való kikényszeríthetőségének elutasításával szemben^[59] a magunk részéről sokkal inkább azt a megközelítést tartjuk célravezetőnek, amely arra koncentrálna, hogy egyértelműen azonosítsa az államcélként

megfogalmazott alapjogokból fakadó kötelezettségek körét és címzettjeit, és feltérképezze az igényérvényesítés lehetséges útjait.

[26] Ami a kötelezettségeket illeti, előíró jellegükből kifolyólag az ilyen szabályok egyértelműen rendelkeznek normatív tartalommal, függetlenül attól, hogy mennyire pontosan határozzák meg az államcél eléréséhez szükséges feladatok körét és címzettjét. Az államcélként megfogalmazott alapjogok által előírt kötelezettségek progresszív természetűek, vagyis az állam részéről a cél elérésére való törekvést követelnek meg.^[60] Ebből kifolyólag pedig a normaszöveg tipikusan a jövőre utal. Épp ezért olyan vonzó a mindenkori alkotmányozó (alkotmánymódosító) politikai elit számára államcélként rögzíteni bizonyos alapjogokat, hiszen a szabályozás megfogalmazása azt a benyomást kelti, hogy a cél elérése mindig a következő kormányzó többség felelőssége.

[27] Ha viszont a politikai megfontolásokat félretesszük, akkor világosan láthatjuk, hogy jogi értelemben két kötelezettség fakad az ilyen rendelkezésekből: (i) törekvés a cél elérésére, vagyis folyamatos aktív cselekvés az alkotmány hatálybalépésétől kezdve, továbbá (ii) végső soron a cél jövőbeli elérése.^[61] Ez alapján gond nélkül meg lehet állapítani az alkotmány sérelmét, ha az állam nem tesz semmit, az addigi törekvéseket visszaveti vagy kifejezetten veszélybe sodorja az adott államcél megvalósulását. Így például joggal merül fel a kérdés, vajon megsérti-e a magyar kormány a közpénzzel való gazdálkodás átláthatóságának biztosítására vonatkozó államcél azzal, hogy – az uniós tagállamok nagy többségével ellentétben – visszautasítja a csatlakozást az Európai Ügyészséghez, miközben Magyarország az Európai Unió korrump tagállamainak csoportjában is folyamatosan romló teljesítményt mutat.^[62] Semmi nem zárja ki, hogy ugyanezt a logikát a szociális jogokra is alkalmazzuk.

[28] Az államcélként megfogalmazott alapjogok másik fontos jellemzője, hogy azok jogi (bírói) úton való kikényszeríthetősége a politikai szabadságjogokhoz képest tipikusan gyengébb.^[63] Bizonyos alkotmányok kategorikusan kizárják az államcélokból fakadó állami kötelezettségek bíróság előtti érvényesítésének lehetőségét. Ennél megengedőbbek azok az alkotmányos szabályok, amelyek az államcélokként megfogalmazott alapjogok peresíthetőségére ugyan nem adnak lehetőséget, de előírják a bíróságok számára, hogy azokkal összhangban értelmezzék a jogot. Ahogy a spanyol alkotmány 53. cikk (3) bekezdése is teszi, amely kimondja, hogy a gazdasági és szociális „alapelvek” csak a végrehajtásukra elfogadott jogszabályok szerint érvényesíthetők jogi úton, de a bíróságok kötelesek azokat figyelembe véve eljárni az ítékezés során.

[29] Ezen a ponton fontos tisztázni, hogy az alkotmánybíráskodás ún. centralizált modelljét követő államokban általában nem jellemző az alkotmány rendelkezéseire közvetlenül alapított igények rendes bírói úton való érvényesíthetősége,^[64] de az alkotmánybírásnak joga van értékelni a jogi aktusok összeegyeztethetőségét az államcélokkal is. Függetlenül attól, hogy a centralizált vagy a decentralizált modellt követi-e egy jogrendszer, az államcélokként megfogalmazott (ún. pozitív) alapjogok bírói kikényszerítésével szemben ugyanazok a kritikák fogalmazódnak meg.^[65] Eszerint a bíróságok nem bírnak kellő demokratikus legitimitással, hogy költségvetési források elosztásáról döntsenek a politikai hatalmi ágak helyett. A bírák továbbá megfelelő tudással és információkkal sem rendelkeznek ahhoz, hogy a kormányzó többség számára konkrét feladatokat szabjanak.

[30] Ugyanakkor vannak bíróságok, amelyek minden nehézség és kritika ellenére hajlandók életet lehetni az államcélokként megfogalmazott alapjogokba, melyek közül a legismertebbek talán az indiai legfelsőbb bíróság és a dél-afrikai alkotmánybíró.^[66] Az indiai alkotmány kifejezetten kizárja a IV. részben államcélok formájában megfogalmazott gazdasági, szociális és kulturális jogok peresíthetőségét. A legfelsőbb bíróság ugyanakkor az alkotmány 21. cikkében foglalt élethez való jog értelmezésén keresztül mégis érvényt szerzett ezen rendelkezések jelentős részének. Legelőször egy nyomornegyed lakóinak kilakoltatása okán indított Olga Tellis-ügyben (1985) mondták ki a bírák, hogy a létfenntartáshoz való jog az élethez való jog része, amely megköveteli a kormánytól, hogy észszerűen járjon el, és adjon lehetőséget az érintett személyeknek a véleményük előzetes kifejtésére.^[67] Az ítélet azt is részletezte, hogy a nyomornegyedek kiürítése során a jövőben milyen

intézkedéseket kell megtennie a kormánynak az alkotmány megsértésének elkerülése érdekében. Későbbi joggyakorlatában a bíróság folytatta az élethez való jog kiterjesztését a lakhatáshoz^[68] és a megfelelő szintű egészségügyi ellátáshoz való jogra,^[69] kimondta, hogy az állam nem hagyhatja éhezni a polgárait^[70] stb.; és ezen ítéletekben világos, kivitelezhető és kikényszeríthető kötelezettségeket fogalmazott meg a kormányzat számára. A dél-afrikai alkotmánybíróság pedig következetesen számon kéri az államon a folyamatos törekvést (aktív cselekvést) a gazdasági, szociális és kulturális jogok érvényesítésére, és megköveteli, hogy a kormányzati intézkedések megfeleljenek az észszerűségi tesztnek.^[71]

[31] Az indiai és a dél-afrikai bíróság joggyakorlata szépen rávilágít: semmiféle elméleti akadály nincs annak, hogy komolyan vegyük az államcélokból következő két alapvető kötelezettséget – a folyamatos törekvés, valamint a cél elérésének kötelezettségét –, és azokhoz konkrét, bírói úton is kikényszeríthető feladatokat társítsunk.^[72] Az alapjogok egyes kategóriái között lehet különbséget tenni aszerint, hogy mekkora mozgásteret engednek a politikai hatalmi ágaknak. Ugyanakkor a bíróság nem lehet túlzottan visszafogott ezen a területen, mert a kikényszeríthetőség hiánya negatív hatást gyakorolhat az államcélok normativitására – különösen egy olyan államban, ahol a kormányzó többség magára nézve nem tekinti kötelezőnek az alkotmány előírásait.

[32] Némi reményre ad okot az Alkotmánybíróság 2019-ben hozott határozata,^[73] amely elvi élel leszögezte, hogy az államcélokból (ideértve a szociális jellegű államcélokat is) jogalkotási kötelezettség fakad, még akkor is, ha azt kifejezetten nem tartalmazza az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése. Az Alaptörvény eltérő rendelkezése hiányában ugyanakkor ez a kötelezettség mindössze abban merül ki, hogy a jogalkotó nem alkothat az adott államcélal ellentétes tartalmú, az államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy elnehezítő jogszabályokat. Valamely korábban tett intézkedés visszavonása esetén pedig az Alkotmánybíróságnak esetről esetre meg kell vizsgálnia annak indokoltságát, valamint azt, hogy a visszavonás az államcél megvalósulását mennyiben lehetetleníti vagy nehezíti el. Ez a standard egyelőre messze elmarad a külföldi jó gyakorlatok mögött.

[33] Különösen indokoltnak tartjuk a magyar közjogi hagyományokhoz közel álló német szövetségi alkotmánybíróság joggyakorlatának követését. Például az ún. Hartz IV-ügyben a karlsruhei bírák kimondták, hogy a megélhetési minimum szabályozása terén a jogalkotó nagy szabadságot élvez, de a szociális ellátások nyilvánvalóan elégtelen szintje már alkotmány sértést eredményez.^[74] Ennek megítélése során a bíróság azt is ellenőrzi, hogy a jogalkotó a releváns szempontok és tények mérlegelésével, valamint igazolható számítási módszerek következetes alkalmazása alapján, vagyis a racionális eljárás szabályainak megfelelően szabályozta-e a kérdést.

3. Az államcélok mint a jogok korlátozásának indokai

[34] Az államcéllok tárgyalása során nem mehetünk el említés nélkül az alapjog-korlátozó intézkedések alkotmányosságának megítélésében játszott szerepük mellett. A világ legelterjedtebb korlátozási tesztje, az ún. arányossági teszt első eleme megköveteli, hogy a jogkorlátozó intézkedésnek legyen legitim célja. Az vitán felül áll, hogy valamely alapjog védelme más alapjog korlátozásának indokául szolgálhat. Az már kevésbé egyértelmű, hogy egy adott államcél érvényesítése – amennyiben azt a közérdekvédelmi klauzulák kategóriáján belül, annak részeként értelmezzük – milyen feltételekkel és keretek között lehet legitim célja az alkotmányos jogok korlátozásának.^[75] A legegyszerűbb megoldás az, ha az alapjogi rendelkezés maga rögzíti az elfogadható indokokat, mint például az [Emberi Jogok Európai Egyezményének](#) 11. cikk 2. pontja, amely szerint a gyülekezési és egyesülési szabadságot csak olyan korlátozásnak lehet alávetni, amely egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ehhez hasonló módon a '89-es Alkotmány 8. § (3) bekezdése is felsorolta eleinte,^[76] hogy milyen államcélok, állami érdekek érvényesítése érdekében lehet az alapvető jog

korlátozásának eszközéhez nyúlni:^[77] az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, valamint a közérkölc.

[35] Az igazi nehézség ugyanakkor a teszt utolsó részénél, a jogkorlátozás arányosságának megítélésénél jelentkezik. Van olyan szakirodalmi vélemény, amely semmilyen körülmények között nem tartja megengedhetőnek, hogy valamely közérdek (ideértve az államcélokat is) érvényesülése fontosabb legyen egy alapjog védelménél.^[78] A magunk részéről inkább azzal az állásponttal értünk egyet, amely szigorú korlátok között, de elfogadhatónak tartja az alapjogok korlátozását az államcélok által megtestesített közérdek előmozdítására hivatkozással. Eszerint a jogkorlátozás csak akkor állja ki az alkotmányosság próbáját, ha (i) az államcél alaptörvényi szinten rögzítve van, (ii) általánosságban az alapjogok védelme nagyobb súllyal esik latba a közérdeknél a mérlegelés során, valamint (iii) elfogadjuk, hogy az alapjogoknak van egy sérthetetlen belső magja, amelybe semmilyen körülmények között nem lehet behatolni.^[79]

[36] Az államcélok és alapjogok összeütközésének veszélyeit jól példázza a hajléktalanság kriminalizációjának magyarországi esete. A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat alkotmányellenesnek minősítette a közterület életvitelszerű használatát tiltó szabálysértési rendelkezést arra hivatkozással, hogy annak nincs legitim indoka. Ehhez képest az Alkotmánybíróság érvelése radikálisan eltérő volt a 19/2019. (VI. 18.) AB határozatban, amely az Alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek talált egy gyakorlatilag azonos tartalmú szabályozást.^[80] A többség nevében Sulyok Tamás úgy érvelt, hogy az Alaptörvény államcélként nevesíti az emberhez méltó lakhatás feltételeinek megteremtését, a közterület közcélú használatának védelmét, valamint a szállás biztosítására való törekvést a hajlék nélkül élő személy számára, amiből levezethető az egyén azon kötelezettsége, hogy hatósági utasításra igénybe vegye a hajléktalanellátó rendszer szolgáltatását:

Az együttműködési kötelezettség nem az egyén szabad döntése, hanem az önmagáért és a közösségért is felelősséget viselő egyén alkotmányos kötelezettsége.^[81]



4. JEGYZETEK

[1] Lásd továbbá Jeff King csoportosítását, aki három típusú rendelkezést különböztet meg: (i) az állami intézményeket és az állam igazgatási egységeit létrehozó szabályok, (ii) az állami intézmények és az állam igazgatási egységeinek feladatait meghatározó és elosztó rendelkezések, valamint (iii) olyan alapelvek, amelyek érvényesítése az állami intézmények feladata, ideértve az alapjogokat, az állami kötelezettségeket és az államcélokat is. Jeff KING: „Constitutions as Mission Statements” in Denis J. GALLIGAN – Mila VERSTEEG (szerk.): *Social and Political Foundations of Constitutions*, New York, Cambridge University Press, 2013, 80–81.

[2] Dieter GRIMM: „Does Europe Need a Constitution” *European Law Journal* 1995/2, 287.

[3] Günter FRANKENBERG: *Comparative Constitutional Studies. Between Magic and Deceit*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2018, 56–63.

- [4] Lásd KING (1. j.) 85.
- [5] Marco GOLDONI – Michael A. WILKINSON: „The Material Constitution” *Modern Law Review* 2018/4, 589–590.
- [6] Lásd KING (1. j.) 85.
- [7] Lásd GOLDONI–WILKINSON (5. j.) 591.
- [8] Lásd KING (1. j.) 86.
- [9] Lásd KING (1. j.) 87–88.
- [10] Lásd GOLDONI–WILKINSON (5. j.) 592.
- [11] Lásd KING (1. j.) 73.
- [12] KILÉNYI Géza: „Az alkotmány egyes (alapelvi, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege” *Társadalmi Szemle* 1995/11, 50.
- [13] SZENTE Zoltán – JAKAB András – PATYI András – SULYOK Gábor: „19. § Az Országgyűlés alkotmányos funkciói és hatáskörei” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009 [102].
- [14] Lásd KILÉNYI (12. j.) 39.
- [15] A külföldi példákhoz lásd KING (1. j.) 82–84. Érdemes megjegyezni, hogy a világ közel negyven országának alkotmányában – főleg Ázsiában és Afrikában – az államcélok (sokszor nagyon konkrét állami cselekvési tervvel együtt) külön katalógusba vannak rendezve. Európában ilyen például Írország, Spanyolország vagy Portugália alkotmánya. A teljes listához lásd Tarunabh KHAITAN: „Constitutional Directives: Morally-Committed Political Constitutionalism” *Modern Law Review* 2019/4, 604., 3. lábjegyzet. [Ezen a honlapon](#) lehet böngészni a világ alkotmányaiban a szabályok típusa és szabályozási tárgya szerint.
- [16] Az Alaptörvény hatálybalépését megelőző alkotmánybírói gyakorlat továbbá államként értelmezte a szociális piacgazdaságot, a szövetkezetek autonómiáját, az ifjúság létbiztonságának megteremtését, a rászorulókról való gondoskodást, az egészséges környezethez való jogot stb. 595/B/1992. AB határozat, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 652/G/1994. AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat, 145/B/1997. AB határozat, 1091/B/1999. AB határozat, 197/B/2002. AB határozat.
- [17] Ezt a rendelkezést SMUK Péter is államcélként értelmezi. Lásd SMUK Péter: „Nemzeti értékek az Alaptörvényben” in SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*, Győr, Universitas-Győr, 2013, 453.
- [18] 2/2019. (III. 5.) AB határozat [15].
- [19] 3001/2016. (I. 15.) AB határozat [43]–[44].
- [20] 30/2017. (XI. 14.) AB határozat [60]–[61].
- [21] Lásd KING (1. j.) 81, 85.
- [22] Lásd KILÉNYI (12. j.) 49–50.
- [23] Lásd KING (1. j.) 81.
- [24] Lásd FRANKENBERG (3. j.) 29–55.
- [25] Lásd FRANKENBERG (3. j.) 46–53.
- [26] V. N. KUDRJAVCEV: „A Szovjetunió alkotmánya – fontos határkö az ország politikai történetében” *Jogtudományi Közlöny* 1978/2.
- [27] András SAJÓ – Renáta UITZ: *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*,

New York/Oxford, Oxford University Press, 2017, 37.

[28] Lásd SAJÓ–UITZ (27. j.) 37, 39.

[29] W. Raymond DUNCAN: „The Mexican Constitution of 1917: Its Political and Social Background” *Inter-American Law Review* 1963/2, 278.

[30] Ran HIRSCHL: „The Strategic Foundations of Constitutions” in Denis GALLIGAN – Mila VERSTEEG (szerk.) *Social and Political Foundations of Constitutions*, New York, Cambridge University Press, 2013, 157–163.

[31] Lásd KING (1. j.) 75, 93–94.

[32] Thomas MURRAY: „Socio-Economic Rights and the Making of the 1937 Irish Constitution” *Irish Political Studies* 2016/4, 504, 519–520.

[33] Donal K. COFFEY: *Drafting the Irish Constitution, 1935–1937. Transnational Influences in Interwar Europe*, New York, Palgrave, 2018, 241–242.

[34] Lásd SAJÓ–UITZ (27. j.) 39–40.

[35] Décision n° 82–146 DC du 18 novembre 1982.

[36] Lásd KING (1. j.) 95.

[37] Lásd SAJÓ–UITZ (27. j.) 38–39.

[38] Dieter GRIMM: „Types of Constitutions” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 114–115.

[39] FLECK Zoltán et al.: „Vélemény Magyarország Alaptörvényéről” *Fundamentum* 2011/1, 73–75.

[40] Az Alaptörvény gazdasági rendelkezéseinek átfogó elemzéséhez lásd DRINÓCZI Tímea: „Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben” *Jogtudományi Közlöny* 2012/10.

[41] Ehhez hasonló szakirodalmi állásponthoz lásd Pál SONNEVEND – András JAKAB – Lóránt CSINK: „The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics. The Basic Law of Hungary” in Armin VON BOGDANDY – Pál SONNEVEND (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford/Portland, Hart, 2015, 76–79.

[42] Az alkotmányos rendelkezések kötelező erő szerinti csoportosításához lásd JAKAB András – VINCZE Attila: „77. § Az alaptörvényi jelleg” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009 [44]–[49]. Az osztályozáshoz a szerzők még a ’89-es Alkotmányt vették alapul, de álláspontunk szerint megállapításaik túlmutatnak az adott normaszövegen.

[43] Lásd például 595/B/1992. AB határozat, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 652/G/1994. AB határozat, 145/B/1997. AB határozat, 197/B/2002. AB határozat. Ez alól kivételt jelentett az egészséges környezethez való jog, amelyet az Alkotmánybíróság – a szociális jogokkal ellentétben – nem egyszerű államcélként, hanem egy sajátos alapjogként értelmezett, amelyre magasabb alkotmányos mérce alkalmazását írta elő. Lásd 28/1994. (V. 20.) AB határozat. Ezt a szemléletet lényegében az Alaptörvény hatálybalépését követően átvette az Alkotmánybíróság. Lásd 17/2018. (X. 10.) AB határozat.

[44] Lael K. WEIS: „Constitutional Directive Principles” *Oxford Journal of Legal Studies* 2017/4, 917, 920–922.

[45] A szociális jogok alkotmányos szintű rögzítéséről, valamint a kötelező erő és a kikényszeríthetőség problémájáról átfogóan lásd Cécile FABRE: „Social Rights in European Constitutions” in Gráinne DE BÚRCA – Bruno DE WITTE (szerk.): *Social Rights in Europe*, New York, Oxford University Press, 2005, 15, 17–23.

[46] Lásd SAJÓ–UITZ (27. j.) 390.

- [47] A szociális jogokra vonatkozó alkotmányos szabályozás részletesebb történeti áttekintéséhez lásd Keith D. EWING: „Economic Rights” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- [48] Courtney JUNG – Ran HIRSCHL – Evan ROSEVEAR: „Economic and Social Rights in National Constitutions” *The American Journal of Comparative Law* 2014/4, 1046–1047, 1053–1057.
- [49] Lásd SAJÓ–UITZ (27. j.) 393. Ugyanakkor számos példát találunk jogi úton kikényszeríthető szociális jogokra is. JUNG–HIRSCHL–ROSEVEAR (48. j.) 1046–1047, 1053–1057.
- [50] Lásd SAJÓ–UITZ (27. j.) 376–377.
- [51] JUHÁSZ Gábor: „Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben” *Esély* 2015/1, 8–11.
- [52] Érdemes kiemelni, hogy a szociális jogok ún. első generációs szabadságjogoktól eltérő kezelésének és alacsonyabb szintű védelemben részesítésének egyik leghangosabb ellenzője KILÉNYI Géza volt. Lásd KILÉNYI (12. j.) 45–49.
- [53] A 32/1998. (VI. 25.) AB határozat által felfüggesztett eljárást végül a 28/2007. (V. 17.) AB végzés szüntette meg.
- [54] Lásd JUHÁSZ (51. j.) 11.
- [55] CHRONOWSKI Nóra: „Szolidaritási jogok az Európai Unióban és Magyarországon” *Jura* 2011/2, 28. Vö. DRINÓCZI Tímea: „A szociális jogok: nemzetközi kitekintés, nemzeti gyakorlat és alapjogi jelleg” *MTA Law Working Papers* 2018/4., 3.1.8.
- [56] Lásd JUHÁSZ (51. j.) 12–13.
- [57] Lásd 23/2013. (IX. 25.) AB határozat [45]–[60].
- [58] 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat [24].
- [59] Fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság joggyakorlata azóta cizelláltabb lett, és kevésbé elutasító a szociális jogok területén. A legfontosabb határozatok ismertetéséhez lásd TÉGLÁSI András: „A szociális biztonság alkotmányos védelme az Alaptörvény hatálybalépése előtt és után” *Acta Humana* 2019/2, 97–103. Érdemes utalni továbbá arra, hogy az Alkotmánybíróság szerint valamely államcél megsértésének megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panasz keretében nem bírálható el. 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat [89]. Ez nem jelenti azt, hogy az államcélok formájában megfogalmazott alapjogok adott esetben nem képezhetik alkotmányjogi panasz tárgyát, de ennek megítélése a testületen belül vitatott. A szociális biztonsághoz való jog területéről lásd például 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, 3252/2017. (X. 10.) AB végzés, 3222/2018. (VII. 2.) AB határozat.
- [60] Lásd KHAITAN (15. j.) 614–616.
- [61] Lásd KHAITAN (15. j.) 616.
- [62] LIGETI Miklós et al.: *Korrupció, gazdasági teljesítmény és jogállamiság Magyarországon. A Korrupció Érzékelési Index eredményei 2019-ben. A Transparency International Magyarország Alapítvány jelentése.*
- [63] Lásd KHAITAN (15. j.) 619–622.
- [64] A centralizált és a decentralizált modell közötti különbségek változásának és ennek az alapjogok peresíthetőségére vonatkozó hatásairól lásd részletesen Lech GARLICKI: „Constitutional Courts versus Supreme Courts” *International Journal of Constitutional Law* 2007/1.
- [65] A kritikák részletes ismertetéséhez és azok cáfolatához lásd Cécile FABRE: „Constitutionalising Social Rights” *The Journal of Political Philosophy* 1998/3, 279–283.
- [66] A dél-afrikai alkotmánybíróság és az indiai legfelsőbb bíróság mellett gyakran emlegetett jó

példák még a kolumbiai és a német szövetségi alkotmánybíróságok is. Lásd D. M. DAVIS: „Socio-Economic Rights” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 1027–1033.

[67] *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation* (1985) 3 SCC 545.

[68] *Shantistar Builders v. Narayan Khimatal Tomtame* (1990) 1 SCC 520.

[69] *Paschim Banga Khet Mazdoor Samity v. State of West Bengal* (1996) 4 SCC 37.

[70] *People’s Union for Civil Liberties v. Union of India & Ors.* (1997) 1 SCC 301.

[71] Lásd például *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, 2000 (11) BCLR 1169 (CC), *Minister of Health and others vs. Treatment Action Campaign and others*, 2002 (10) BCLR 1033 (CC).

[72] Lásd KHAITAN (15. j.) 622.

[73] 24/2019. (VII. 23.) AB határozat [65].

[74] BVerfGE 125, 175 (222). Az ügy részletes elemzéséhez, valamint a jogalkotási eljárás észszerűségi felülvizsgálatának tárgyalásához lásd Klaus MEßERSCHMIDT: „The Good Shepherd of Karlsruhe. The »Hartz IV« Decision on Unemployment Benefits and Social Allowances – A Good Example of Regulatory Review by the German Federal Constitutional Court?” in Patricia POPELIER et al. (szerk.): *Role of Constitutional Courts in a Context of Multilevel Governance*, Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia, 2012.

[75] Aharon BARAK: „Proportionality” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 743.

[76] A 8. § (3) bekezdését a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 51. § (1) bekezdése helyezte hatályon kívül.

[77] Ezeket az indokokat GÁRDOS-OROSZ Fruzsina is államcéloknak, állami érdekeknek minősítette. Lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „8. § Alapjogok korlátozása” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009 [95].

[78] Stavros TSAKYRAKIS: „Proportionality: An Assault on Human Rights?” *International Journal of Constitutional Law* 2009/7, 468.

[79] Matthias KLATT – Moritz MEISTER: „Proportionality – a benefit to human rights? Remarks on the I-CON controversy” *International Journal of Constitutional Law* 2012/3, 691.

[80] A két határozat részletes elemzéséhez lásd MOLNÁR Noémi: „A hajléktalanság kriminalizációja Magyarországon. Összefoglaló a szabálysértési törvény 2018. évi módosításáról és az Alkotmánybíróság döntéséről, lehetséges következményeiről” *Fundamentum* 2019/1–2.

[81] 19/2019. (VI. 18.) AB határozat [64].