

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 25/2016. (XII. 21.) AB HATÁROZATA

mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról és a Kúria Kfv.III.38.175/2014/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Salamon László*, *dr. Schanda Balázs*, *dr. Stumpf István*, *dr. Szabó Marcel* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelése alatt az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére a támogatásra jogosultságot nem szabályozta.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy 2017. június hó 30. napjáig jogalkotói feladatát teljesítse.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.III.38.175/2014/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Kf.III.38.175/2014/3. sorszámú ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt. Álláspontja szerint a támadott ítélet az Alaptörvény 28. cikkének megsértésével csorbítja a XIX. cikk (1) bekezdésében deklarált szociális biztonsághoz való jogot. Hivatkozott továbbá az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésben foglalt egyéb helyzet szerinti diszkrimináció tilalmára is.
- [2] 2. Az indítványozót egyéni vállalkozói tevékenysége szüneteltetése idején, 2013. február 19-én benyújtott kérelmére a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatal Járási Munkaügyi Kirendeltsége mint elsőfokú hatóság határozathozatal mellőzésével álláskeresőként nyilvántartásba vette, külön döntéssel pedig 49 napra terjedően megállapította álláskeresői járadékra való jogosultságát. A járadék folyósítási idejének lejárta után kérelmére Győr Megyei Jogú Város Jegyzője foglalkoztatást helyettesítő támogatást állapított meg számára.
- [3] Az elsőfokú hatóság – a 2014. február 19-én kelt Gy-02M/01/002592-5/2014. számú határozatában foglaltak szerint – a NAV hivatalos adatszolgáltatási rendszerén keresztül értesült arról, hogy az indítványozó egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkezett az érintett időtartamban, ezért az álláskeresőként történő nyilvántartás-

ba vétel iránti eredeti kérelmet elutasította, megállapítva, hogy az indítványozó nem minősül álláskeresőnek, mert kereső tevékenységet folytat. Határozatát a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) 54. § (11) bekezdés a) pontjára és 58. § (5) bekezdés d) pontjának 4. alpontjára alapította.

- [4] Az indítványozó 2014. március 5-én fellebbezést nyújtott be a döntéssel szemben. A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ mint másodfokú hatóság (a határozat szerint) 2014. február 19-én kelt GYM/01/511-1/2014. számú határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Az indokolásban foglaltak szerint az indítványozó ugyan szüneteltette egyéni vállalkozói tevékenységét, de meg nem szüntette azt, így az Flt. 58. § (5) bekezdés e) pontja szerint külön törvény szerinti egyéni vállalkozónak, és mint olyan, kereső tevékenységet folytatónak minősül.
- [5] A másodfokú határozattal szemben az indítványozó 2014. április 28-án keresetet nyújtott be a bírósághoz arra hivatkozással, hogy az egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetése alatt az egyéni vállalkozókról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Evtv.) 18. § (3) bekezdés kifejezetten megtiltja a tevékenység gyakorlását, így nem folytatott, nem is folytathatott kereső tevékenységet. Az ügyben eljáró Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2014. július 9-én kelt 6.K.27.164/2014/7. sorszámu ítéletével a keresetet elutasította, megállapítva, hogy bár kereső tevékenységet a releváns időszakban az indítványozó nem folytatott és biztosítási jogviszonya is szünetelt, de egyéni vállalkozónak minősült, ugyanis a nyilvántartásból nem törölték. A bíróság hivatkozott arra is, hogy az álláskeresői ellátás célja a munkájukat önhibájukon kívül elveszítő személyek számára ellátás nyújtása, ezzel a céllal ugyanakkor ellentétes lenne, ha az egyéni vállalkozó saját döntésén múlna, hogy az ellátás érdekében szünetelteti-e vállalkozói tevékenységét.
- [6] A döntéssel szemben az indítványozó a Kúriához fordult. A Kúria a 2015. február 11-én kelt Kfv.III.38.175/2014/3. sorszámu ítéletével az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta. Az ítélet indokolása szerint ugyan az indítványozó valóban szüneteltette egyéni vállalkozói tevékenységét, azonban ez nem jelenti azt, hogy ettől kezdve egyéni vállalkozói igazolvánnyal nem rendelkező személynek kellett volna tekinteni, egyéni vállalkozói minőségét nem szüntette meg és a szünetelés tartama alatt is az Evtv. hatálya alá tartozott. Tévedett az indítványozó, amikor arra hivatkozott, hogy az Flt. 58. § (5) bekezdésében megjelölt külön törvénynek a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényt (a továbbiakban: Tbj.) tekintette, az ugyanis az Evtv. volt. Ezt követően a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatala 2015. április 2-án kelt határozatában az indítványozót a jogalap nélkül felvett 82 310 Ft álláskeresői ellátás visszafizetésére kötelezte.
- [7] 3. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ítélete alaptörvény-ellenes. Hivatkozása szerint a vállalkozói tevékenység önkéntes szüneteltetése nem önhiba, e kérdést azonban az eljáró hatóságok és bíróságok nem vizsgálták, rá sem kérdeztek. Az Flt. 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1–5. alpontjában az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel feltételei között kizáró okként nem szerepelteti a korábbi kereső jogviszony megszűnésének okát. Ezért az ilyen jogalkalmazás sérti az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében deklarált, a szociális biztonsághoz való alapjogát, amely magában foglalja az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a támogatásra való jogosultságot. Mindemellett egyéb helyzet szerinti különbségtételt is megvalósít, pl. a munkaviszony vagy az egyéni vállalkozói státusz önkéntes megszüntetéséhez képest. Kiemeli továbbá, hogy egyéni vállalkozói igazolvánnyal soha nem rendelkezett, annak megléte ugyanis az egyéni vállalkozói tevékenység megkezdésének és folytatásának nem feltétele, tehát az a NAV hivatalos adatszolgáltatási rendszerében – az ítéletben foglaltakkal ellentétben – nem is szerepelhetett. Erre többször is hivatkozott, mind a hatósági, mind a bírósági eljárásban. Mindemellett tevékenység szünetelés idején az igazolvány birtoklását az Evtv. 18. § (5) bekezdése kizárja. Erre alapítottan kereső tevékenységet folytatónak sem lehetett volna minősíteni – különösen, hogy azt egyéni vállalkozóként az Evtv. 18. § (3) bekezdése kategorikusan megtiltja. Mindemellett az Flt. 58. § (5) bekezdés s) pontja az egyéni vállalkozó fogalmának meghatározásánál Tbj. 4. § b) pontjára, illetve 5. § (1) bekezdés e) pontjára utal, nem pedig az Evtv.-re. Az indítványozó kiemeli, hogy a Tbj. 4. § b) pont 1. alpontja szerint „egyéni vállalkozó az Evtv. szerinti egyéni vállalkozói nyilvántartásban szereplő természetes személy, feltéve, hogy a Tbj. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerint biztosított [...]”, a Tbj. 8. § f) pontja szerint azonban szünetel a biztosítás az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének ideje alatt”, így az Flt. szerint nem minősült egyéni vállalkozónak, ekként pedig kereső tevékenységet folytatónak sem lehetett volna tekinteni. A bíróságok ebből fakadóan önkényesen értelmezték a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, illetve a Kúria ki sem tért arra, hogy miért nem a Tbj. az irányadó jogszabály. Az Alaptörvény 28. cikke kimondja, hogy a jogszabályok

értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek megfelelő célt szolgálnak. E követelménnyel az ítéletek ellentétesek.

II.

[8] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XV. cikk (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.”

„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.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[9] 2. Az Ftt. érintett rendelkezései:

„25. § (1) Álláskeresői járadék illeti meg azt, aki

a) álláskereső,

b) az álláskeresővé válását megelőző három éven belül legalább 360 nap – a 27. § (1) bekezdésében meghatározott – jogosultsági idővel rendelkezik,

c)

d) munkát akar vállalni, de önálló álláskereső nem vezetett eredményre, és számára az állami foglalkoztatási szerv sem tud megfelelő munkahelyet felajánlani.”

„54. § (11) Az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként – kérelmére – azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki

a) megfelel az 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1–5. alpontjaiban meghatározott feltételeknek és

b) kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel a (9) és (10) bekezdés szerint együttműködik.”

„58. § (5) E törvény alkalmazásában

[...]

d) álláskereső: az a személy, aki

[...]

4. az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, és

[...]

e) kereső tevékenység: – az 1–5. pontban foglaltak figyelembevételével – minden olyan munkavégzés, amelyért díjazás jár, továbbá kereső tevékenységet folytatónak kell tekinteni azt a személyt is, aki külön törvény szerint egyéni vállalkozónak minősül, valamint aki gazdasági társaság tevékenységében személyes közreműködés vagy mellékszolgáltatás keretében történő munkavégzés útján vesz részt, illetve aki a társaság vezető tisztségviselője vagy a társasági szerződésben közreműködési/munkavégzési kötelezettsége/joga fel van tüntetve.

[...]

s) egyéni vállalkozó: a Tbj. 5. §-a (1) bekezdésének e) pontja szerint biztosított, a Tbj. 4. §-ának b) pontjában meghatározott személy.”

[10] 3. A Tbj. érintett rendelkezései:

„4. § E törvény alkalmazásában:

[...]

b) Egyéni vállalkozó:

1. az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló törvény szerinti egyéni vállalkozói nyilvántartásban szereplő természetes személy,

[...]

5. § (1) E törvény alapján biztosított

[...]

e) a kiegészítő tevékenységet folytatónak nem minősülő egyéni vállalkozó,”

„8. § Szünetel a biztosítás:

[...]

f) az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének ideje alatt.”

III.

[11] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[12] 1. Az Abtv. 56. §-a értelmében az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt, mely során mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[13] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[14] Jelen esetben az indítványozó a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban felperesként szerepelt, így az egyedi ügyben érintett személynek minősül. A támadott ítéletet hatályában fenntartó ítélet az ügy érdekében hozott döntésnek minősül, mellyel szemben jogorvoslatnak helye nincs. A döntést az indítványozó jogi képviselője 2015. március 23-án vette kézhez, az alkotmányjogi panaszt pedig 2015. május 22-én, az Abtv. 30. §-ában meghatározott hatvannapos határidőn belül adta postára.

[15] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítvány az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése tekintetében határozott kérelmet is tartalmazott, ugyanis megjelölte az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét és indokolást arra nézve, miért sértette azt a sérelmezett bírói döntés.

[16] Nem felel meg ugyanakkor az indítvány a határozott kérelem feltételeinek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti megkülönböztetés tilalma vonatkozásában, az indítványozó nem indokolta meg ugyanis, hogy a támadott ítélet miért valósít meg egyéb indok szerinti diszkriminációt. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panasz e részét az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

[17] 2. Tekintettel arra, hogy álláskeresői ellátást álláskereső személy számára biztosítanak a jogszabályok, az indítványozó esetében a jogvita alapját az képezte, hogy tevékenységét szüneteltető egyéni vállalkozóként rendelkezik-e ilyen minőséggel. Az alkotmányjogi kérdés az ügyben az, hogy egyrészt ezek az ellátások a szociális biztonságról szóló alaptörvényi rendelkezés védelmi körébe tartoznak-e, másrészt, ha igen, akkor e védelem vonatkozik-e az álláskeresőként való nyilvántartásba vételre, mint a személy önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliségére következtetést levonni engedő körülményre is. Arról kellett tehát dönteni, hogy az Alaptörvényből ered-e jogosultság törvény szerinti ellátásra önhibán kívüli munkanélküliség esetén, és az Alaptörvény értelmében önhibán kívüli munkanélküliségnek minősül-e az, ha a vállalkozó a tevékenységét szünetelteti, továbbá mindennek milyen a viszonya az előzetes nyilvántartásba vételhez.

[18] 2.1. Az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel és az álláskeresőnek biztosítható juttatások egymáshoz való viszonyának kérdése előkérdést keletkeztet az Alaptörvény által biztosítható védelem kérdésében. A kérdés jelentőségét az adja, hogy a nyilvántartásba vétel nem jelenti feltétlenül a juttatás biztosítását, így az megítélhető önállóan, például az eljárási garanciáknak való megfeleléség tükrében is. Ha a nyilvántartásba vétel teljesen elválasztjuk az egyes szociális juttatások megítélésétől, amelyek megállapításánál előfeltétel az álláske-

resőként való nyilvántartotti státusz, akkor a vizsgált ügy alkotmányossági felülvizsgálatára nincs lehetőség, az indítványozó által hivatkozott szociális biztonság és a jelen ügy között ugyanis az összefüggés hiányát kellene megállapítani.

- [19] Az álláskeresőként való nyilvántartásba vétel nem pusztán egy olyan állami adatgyűjtés, ami azt a célt szolgálja, hogy az adott közigazgatási szerv hatékonyabban tudja végezni a munkáját. Az álláskeresőkről vezetett nyilvántartás olyan állami nyilvántartás, ami kihat a jogalanyokra, az abban foglaltakhoz jogkövetkezmények fűződnek (példának okáért a lehetőség álláskeresői ellátások igénybevételére), az adatbejegyzés pedig (még akkor is, ha erről nem hoznak formális határozatot) aktusnak minősül. Ebből fakadóan vizsgálható önállóan is a nyilvántartásba vétel jogszerűsége, illetve az azt felülvizsgáló bírósági ítélet. A jogszabályi rendelkezéseket áttekintve azonban az is megállapítható, hogy az álláskeresői státusz, vagyis az álláskeresőként való nyilvántartásba vétel *conditio sine qua non*-ja, vagyis elengedhetetlen feltétele az álláskeresői járadék (és más ellátások) megállapításának; egy olyan előzetes feltétel, ami ha nem áll fenn, eleve elzárja a lehetőséget a további feltételek vizsgálata, vagyis az ellátás igénybe vétele elől, illetve maga a nyilvántartásba vétel is kizárólag az ellátások nyújtása céljából létezik. Az álláskeresőként való nyilvántartásba vétel jogintézménye ebből a szempontból tehát osztja az álláskeresői járadék, illetve más ellátások alkotmányjogi megítélését.
- [20] 2.2. A gazdasági, szociális, kulturális jogok csoportját – melyek közé a szociális biztonság is tartozik – megkülönböztetjük a klasszikus szabadságjogoktól nagyrészt abból a megfontolásból, hogy előbbiek alapvetően az állam gazdasági teljesítőképességétől függenek. A szociális jogok sajátosságai közé tartozik, hogy az elért védelmi szint csökkentésének tilalma nem áll fenn, továbbá az állam kötelezettségei alapvetően arra korlátozódnak, hogy egyrészt hozzon létre egy olyan intézményrendszert, amely útján az alkotmányos jogok érvényesülhetnek, másrészt pedig meg kell határoznia az intézményrendszer igénybevételével kapcsolatos jogosultságokat. Ezeket találhatjuk meg többek között a fent is hivatkozott Ftt.-ben, Sztv.-ben vagy éppen a Tbj.-ben. Mindez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a szociális jogok között ne lehetnének olyanok, amelyek alapjogi védelemben részesülnek. Emellett megjelennek a szociális jogok között alkotmányos jogok, illetve olyanok is, amelyek államcél, vagyis semmilyen alanyi jogosultság nem fakad belőlük.
- [21] Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése a szociális biztonságot a korábbi Alkotmánytól eltérően szabályozza, mely változás mögött is alapvetően az a felismerés állt, hogy az állam teljesítőképessége korlátozott, a korábbi jóléti modell pedig immár nem tartható fenn. Ennek megfelelően a XIX. cikk (1) bekezdésének első mondata államcél fogalmaz meg akkor, amikor kimondja, Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.
- [22] Ugyanezen bekezdés második mondata ugyanakkor az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegyisége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot.
- [23] Ennek kapcsán elsőként a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat mondta ki, hogy az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, a másik eset pedig a XIX. cikk (1) bekezdésének idézett mondata (Indokolás [36]–[37]). Ezt értelmezte tovább az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában, melyben kimondta, hogy a fent felsoroltak „azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből az következik, hogy jöllehet a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke »Alaptörvényben biztosított jogot« tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttérrel ad. Habár a törvényi feltételek részletei vagy a [...] jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér azt jelenti, hogy az elvont jogosultság [...] az Alaptörvényből ered” (Indokolás [34]). A közelmúltban meghozott 4/2016. (III. 1.) AB határozat megerősítette ezt az értelmezést, illetve kiemelte, hogy a XIX. cikk (2) bekezdése elválaszthatja a tételiesen felsorolt élethelyzetek szerinti és a nem ilyen, hanem a más rászorulóknak szociális biztonságának a megvalósítását. Az élethelyzetek felsorolásának alkotmányjogi jelentőségét mutatja például az is, hogy Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása a 21. cikk (1) bekezdés *h*) pontjával a XIX. cikk (1) bekezdésében a „rokkantság” szövegrész helyébe a „rokkantság, fogyatékoság” szöveget léptette (Indokolás [31]). A XIX. cikk értelmezésének következő lépéseként ugyanebben a döntésében az Alkotmánybíróság figyelembe vette az Alaptörvény által biztosított védelem körében immár azt is, hogy a gyermekgondozási díj mint az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerinti anyaság esetén – az Alaptörvényből fakadóan – biztosítandó támogatás nem rászorultság, hanem biztosítási alapú ellátás,

ugyanis járulékfizetés kapcsolódik hozzá. Ezzel megerősítette a XIX. cikk (1) bekezdésből fakadó védelmet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal (Indokolás [30]–[32]).

- [24] Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében nevesített élethelyzet az önhibán kívüli okból bekövetkezett munkanélküliség is, ebből fakadóan tehát az államnak alanyi jogon járó juttatásokat, támogatásokat kell biztosítania az állampolgárok számára. Ez nem azt jelenti, hogy álláskeresői járadék elnevezéssel az államnak ellátást kell működtetnie. Az Alaptörvényből nem következik közvetlenül az álláskereső fogalmának meghatározása sem, de az sem, hogy az ellátást szabályozó törvény hogyan határozza meg az önhibán kívüli okokat. A támogatási formák és ezek feltételei meghatározása törvényhozásra tartoznak. Ami az Alaptörvényből következik az az, hogy a törvény valamilyen támogatást biztosítson az önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyek számára. E támogatások részben biztosítási alapúak, vagyis a korábban befizetett járulékkal vásárolt, alanyi jogon járó juttatások, részben pedig *ex gratia* jellegűek lehetnek. A két támogatástípus között az a legfontosabb különbség, hogy a járulékfizetési kötelezettséggel biztosított támogatások egyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog védelmét is bírják, figyelemmel arra az alaptörvény-értelmezési követelményre is, mely szerint az Alaptörvény szabályait egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94], illetve 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [29]]. Ezzel szemben az *ex gratia* juttatások jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat és senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatók meg önkényes módon [lásd pl. 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [25] Az álláskeresői járadék az előbbi típusba tartozik, vagyis biztosítási alapú, ekként pedig a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog védelmét is bíró alanyi jogon járó juttatás, ugyanis azt az Flt. 25–27. §-a értelmében a korábban kötelezően megfizetett munkaerő-piaci járulék alapján állapítják meg, míg az azt felváltó foglalkoztatást helyettesítő támogatás a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (1) bekezdés d) pontja és 35. § (1) bekezdése alapján szociális elven, rászorultság alapján juttatható, vagyis *ex gratia* támogatás.
- [26] 2.3. Az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ide értve a támogatásra való jogosultság feltételeit és annak mértékét is) – az Alaptörvény keretei között – a jogalkotó szabadon alakíthatja. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le az állam számára egy konkrét támogatási forma konkrét részletszabályának a megalkotására vonatkozó kötelezettség” [3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3]]. Ahogyan erre fent utalt az Alkotmánybíróság, általánosságban kimondható, hogy a szociális ellátórendszer egyes ellátásait – változó gazdasági környezetben, az állam mindenkori gazdasági teljesítő-képességére tekintettel – a törvényhozó átalakíthatja vagy akár meg is szüntetheti, az ilyen intézkedések önmagukban nem alaptörvény-ellenesek [14/2014. (V. 13.) AB határozat [30]]. Mivel azonban a XIX. cikk (1) bekezdés második mondata tételesen felsorolja azokat az okokat, amely alapján támogatásra jogosult az érintett, e körben valamilyen ellátási formát mindenképpen biztosítania, működtetnie kell az államnak, a fent említett széleskörű jogalkotási szabadsága mellett. Mindkét, jelen üggyel érintett juttatás (a biztosítási alapú és az egyéni szociális szempontokon nyugvó), különböző mértékben ugyan, de a szociális biztonságot megfogalmazó XIX. cikk védelme alatt áll, a jogszabályi feltételeknek megfelelő kérelmező jogosult ezen juttatásokra, e jogosultságait pedig az Alaptörvény védi. Az *ex gratia* juttatások esetében a jogalkotót szélesebb körű mérlegelési jog illeti meg, ugyanis nemcsak azt döntheti el, hogy milyen ellátást biztosít, hanem azt is, hogy biztosít-e egyáltalán ilyen juttatást, és ha igen, azt az érintettek mely csoportjának, milyen mértékben és milyen formában biztosítja.
- [27] 3. Az Flt. 54. § (11) bekezdése határozza meg, hogy kit lehet álláskeresőként nyilvántartásba venni. Azt, aki megfelel az 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1–5. alpontjaiban meghatározott feltételeknek és kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel a (9)–(10) bekezdésben foglaltak szerint együttműködik. Az 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1–5. alpontja szerint „álláskereső: az a személy, aki
1. a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, és
 2. oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és
 3. öregségi nyugdíjra nem jogosult, rehabilitációs járadékban, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban nem részesül és

4. az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, és
5. elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik [...]”.
- [28] Mindezt kiegészíti az Flt. értelmező rendelkezései között helyet kapó 58. § (5) bekezdés e) pontja, mely szerint kereső tevékenység minden olyan munkavégzés, amelyért díjazás jár, továbbá kereső tevékenységet folytatónak kell tekinteni azt a személyt is, aki külön törvény szerint egyéni vállalkozónak minősül. Mindezek alapján a jogalkalmazónak azt kellett vizsgálnia a konkrét ügyben, hogy ki minősül egyéni vállalkozónak az Flt. vonatkozásában, aki ugyanis e státusszal rendelkezik, azt kereső tevékenységet folytatónak kell tekinteni. Ezzel kapcsolatban ellentétes a hatóság és az annak döntését helybenhagyó bíróságok, illetve az indítványozó álláspontja.
- [29] A jogalkalmazók abból indultak ki, hogy az Flt. szerint az, aki szerepel az egyéni vállalkozók nyilvántartásában (illetve egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkezik), egyéni vállalkozónak és egyúttal kereső tevékenységet folytatónak minősül, függetlenül attól, hogy ténylegesen folytat-e ilyen tevékenységet. Ennek alapjául az Flt. 58. § (5) bekezdés d) pontjának 4. alpontja („egyéb kereső tevékenységet sem folytat”), illetve e) pontja (kereső tevékenységet folytatónak kell tekinteni, aki külön törvény szerint egyéni vállalkozónak minősül) szolgál. Az Evtv. valóban értelmezhető úgy, hogy az minősül egyéni vállalkozónak, aki szerepel a róluk vezetett nyilvántartásban, a 11. § (1) bekezdés e) pontja pedig lehetővé teszi szükség esetén az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelése tényének rögzítését is.
- [30] 3.1. Az indítványozó érvelését megvizsgálva megállapítható, hogy az Flt. 58. § (5) bekezdése az egyéni vállalkozó fogalmát is értelmezi, utaló rendelkezéssel. Az s) pont szerint ugyanis „egyéni vállalkozó: a Tbj. 5. §-a (1) bekezdésének e) pontja szerint biztosított, a Tbj. 4. §-ának b) pontjában meghatározott személy”.
- [31] Az Flt. 58. § (5) bekezdés s) pontja 2005. január 1-je óta az Flt. része, az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2004. évi CL. törvény 251. § (2) bekezdése révén. A jogalkotói indokolás szerint azért került sor az s) pont bevezetésére, mert a törvény (az Flt.) a munkanélküli ellátások jogosulti körét kiterjeszti az egyéni és a társas vállalkozókra. Ekkor egyébként a kereső tevékenység fogalmánál még az a kitétel szerepelt, hogy kereső tevékenységet folytatónak kell tekinteni azt a személyt is, aki vállalkozói igazolvánnyal rendelkezik. Ez a rendelkezés 2010. március 31-i hatállyal módosult, az egyes szociális és munkaügyi tárgyú törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2010. évi XXXIX. törvény 41. § (5) bekezdése révén, mely „technikai” módosításként a „vállalkozói igazolvánnyal rendelkezik” szövegrész helyébe a „külön törvény szerint egyéni vállalkozónak minősül” szövegrészt helyezte.
- [32] Az egyéni vállalkozó fogalmának meghatározásánál az Flt. tehát két utaló rendelkezéssel él. Az első a biztosított fogalmára utal: a Tbj. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján biztosított a kiegészítő tevékenységet folytatónak nem minősülő egyéni vállalkozó. A kiegészítő tevékenységet folytató személy a 4. § e) pontja alapján gyakorlatilag a nyugdíjasokat foglalja magában, így a pont alapján az egyéni vállalkozó (főszabály szerint) biztosítottnak minősül. A másik utalás szerint egyéni vállalkozó az Evtv. szerinti egyéni vállalkozói nyilvántartásban szereplő természetes személy.
- [33] Ehhez kapcsolódik az indítványozó által az indítványban és a bírósági eljárásokban is hivatkozott Tbj. 8. § f) pontja is, amely szerint szünetel a biztosítás az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének ideje alatt. A szünetelés azt fejezi ki, hogy a személy nem él az „önfoglalkoztatás” lehetőségével.
- [34] 4. Látható tehát, hogy a vizsgált rendelkezéseknek két markánsan eltérő értelmezés is adható. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 9/2016. (IV. 6.) AB határozatban az Alaptörvény 28. cikkét értelmezve mondta ki, hogy – az adott esetben a XV. cikkel és a XIX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben – azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni az érintett személyeket illetően, az értelmezés pedig nem vezethet önkényes eredményre (Indokolás [35], [37]). E zsinórmértéket is szem előtt tartva állapította meg jelen ügyben az Alkotmánybíróság, hogy az Flt., a Tbj. és az Evtv. együttesen értelmezhető úgy, hogy a vállalkozást önként szüneteltető egyéni vállalkozó e jogviszonya alapján a hatályos szabályok szerint nem minősül állaskeresőnek, mert biztosítási jogviszonya áll fenn, ebből fakadóan pedig nem lehetett a bíróság döntését önkényesnek ítélni. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését – különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg – el kell ismernie (lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]). Kirívó jogértelmezési hibák megvalósulásának hiányában a jog-

szabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}. Mindezeket figyelembe véve az alkotmányjogi panaszt el kellett utasítani.

- [35] 5. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján – az eljárásban észlelte, hogy a vállalkozást önként szüneteltető egyéni vállalkozó nemcsak álláskeresői járadékra nem jogosult, hanem más olyan ellátásra sem, amely önhibáján kívüli okból bekövetkezett munkanélkülisége esetére szólna, holott korábban a foglalkoztatásban töltött idővel és a munkaerőpiaci-járulék megfizetésével e jogosultságot megvásárolta. A vállalkozói tevékenység önkéntes szüneteltetése az Alaptörvényben említett munkanélküliség szempontjából a munkaviszony munkavállaló általi rendes felmondására vagy a munkaviszony közös megegyezéssel való megszüntetésére emlékeztet. Az Flt. akkor, amikor az álláskeresői járadék feltételeiről szól, ekként nem is tulajdonít jelentőséget annak, hogy a megelőző munkaviszony melyik fél akaratára visszavezethető okból szűnt meg (25. §).
- [36] Mind a 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, mind a 4/2016. (III. 1.) AB határozat úgy értelmezte az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdését, hogy az abban felsoroltak „azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani” (Indokolás [34]).
- [37] Számos oka lehet annak, hogy az egyéni vállalkozók tevékenységüket szüneteltetik anélkül, hogy azt megszüntetnék. Mind a szüneteltetéshez vezető okok, mind a személyes döntés okai a szüneteltetés és megszüntetés közötti választást illetően sokfélék lehetnek. Jelenleg nincs olyan szabály, amely megengedné, hogy ezekre az eltérő okokra alanyi jogon járó, munkanélküliség esetére szóló ellátásnál figyelemmel legyenek. Minthogy az Alaptörvény XIX. cikke (1) bekezdése értelmében az önhibán kívüli okból bekövetkezett munkanélküliség esetére törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani, az Alkotmánybíróság megállapítja: mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelése alatt az önhibán kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetére a támogatásra jogosultságot nem szabályozta.
- [38] Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.
- [39] 6. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2016. december 19.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [40] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor szükségesnek tartom az indokolás kiegészítését.
- [41] 1. Az Alkotmánybíróság már korai gyakorlatában elvi élel mondta ki, hogy „[a]z Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. [...] Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80]. Az Alkotmánybíróság emellett rámutatott arra is, hogy „[a] jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 266].
- [42] Az Alkotmánybíróság által a jogalkalmazó szervek számára felállított követelményeket az Alaptörvény 28. cikke – a bíróságok jogértelmezésével összefüggésben – kifejezetten megjeleníti. E szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 28. cikke alapján rámutatott, hogy „[a]z Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék [ld. pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33] és 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]]. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjogi alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}.
- [43] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy „[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [44] Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában az Alaptörvény 28. cikke alapján rámutatott arra is, hogy „[s]peciális helyzet [akkor] áll elő, ha a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény tartalmaz az adott tényállásra vonatkozó ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – normát”. Tekintettel kell ugyanis lenni arra, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, ezért jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [R] cikk (1) és (3) bekezdés]. A bíróságnak az Alaptörvényben foglalt norma és más jogszabályi norma kollíziója esetén az ellentétet az Alaptörvény javára kell feloldania, amely a benne meghatározott többi jogszabály formai és tartalmi érvényességének alapját képezi. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében ezért „a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése a bíró számára nem csak jog, hanem kifejezett kötelesség: amennyiben a bíró a jogszabály szövegét az értelmezés segítségével az Alaptörvénnyel összhangban tudja alkalmazni, annyiban ennek megfelelően köteles eljárni” {28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [45] A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény 28. cikke a bíróságoknak alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Nehezíti ugyanakkor az alapjogvédelem hatékonyságát, hogy az Alkotmánybíróságnak egyes alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggő értelmezése nem egységes tartalmú.
- [46] Az adott esetben az Alkotmánybíróság a bírói döntések indítványban állított alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XIII. cikkében és XIX. cikkében foglaltakra figyelemmel vizsgálta, azonban e rendelkezésekkel összefüggésben egyes értelmezési kérdésekre továbbra sem adott egyértelmű választ. Különösen abban látom a jogalkalmazás számára a bizonytalanságot okozó értelmezési kérdéseket, hogy a szociális biztonsághoz való jog körébe tartozó egyes alanyi jogok milyen alkotmányos védelemben részesülhetnek, és ezt a rendes bíróságoknak mennyiben kell érvényesíteniük.
- [47] 2. Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény XIX. cikkével összefüggésben esetenként változik annak megítélése, hogy a szociális biztonsághoz fűződő jogok alanyi jogosultságot jelentenek-e, és ha igen, azok alapjogi védelemben részesülhetnek-e.

- [48] Az Alkotmánybíróság a 9/2016. (IV. 6.) AB határozatban azt állapította meg, hogy „az Alaptörvény XIX. cikke elsősorban államcél fogalmaz meg, ez azonban – különösen az (1) bekezdés második mondatában megjelölt személyi körök esetén – a jogalkalmazót annyiban köti, hogy a jogszabályokat kétség esetén úgy kell értelmezni, hogy annak eredménye az államcél magvalósulását és ne akadályozását szolgálja.” (Indokolás [37]) Ezzel részben egyezően az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában rámutatott, hogy „[a]z előző Alkotmányhoz képest lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik.” A XIX. cikk (1) bekezdése alapján ugyanis Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és „elősegíti” az időskori megélhetés biztosítását.
- [49] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy az Alaptörvény XIX. cikkéből jogosultságok is fakadnak. „Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése »állami nyugdíjra való jogosultságot« említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a »törvényben meghatározott támogatásra« való jogosultságot. Vagyis ezek azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani.” Az Alkotmánybíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy „jóllehet a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke »Alaptörvényben biztosított jogot« tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttérrel ad” {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [50] Álláspontom szerint a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban hivatkozottak az Alaptörvényben foglalt rendelkezések jogalkotói célját tükrözik vissza. Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás szerint ugyanis a XIX. cikk „[r]ögzíti az állam azon szándékát, hogy minden magyar állampolgárnak megteremtse a szociális biztonságot. Ennek érdekében azon élethelyzetekben, amikor – gyermekének születése, egészségi állapotának időleges vagy végleges romlása, hozzátartozójának vagy munkalehetőségének elvesztése miatt – a megélhetéséhez szükséges javak előteremtésére nem képes, valamennyi állampolgár jogosult törvény szerinti állami segítséget igénybe venni.”
- [51] A fentiekből tehát véleményem szerint az következik, hogy az Alaptörvény XIX. cikkében foglalt rendelkezések jogi jellegét meghatározott élethelyzetekhez képest kell vizsgálni. Egyes élethelyzetek vonatkozásában pedig az Alaptörvény rendelkezése több mint államcél, mert arra az érintett Alaptörvényben biztosított jogként hivatkozhat. Ez a jogosultság pedig – főszabály szerint – nem tekinthető alapvető jognak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság mégis alapjogi védelemben részesít egyes – a szociális biztonsággal összefüggő – alanyi jogokat, mégpedig akkor, ha az egyben az Alaptörvény XIII. cikkének hatálya alá is tartoznak. A járulékfizetési kötelezettséggel biztosított támogatások ugyanis – amint erre az Alkotmánybíróság ebben a határozatában is rámutatott – az alkotmányos tulajdonvédelem körébe (is) tartoznak.
- [52] 3. A fentiek alapján látható, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlata szerint a szociális biztonsággal kapcsolatos egyes alanyi jogok az Alaptörvény több rendelkezésével összefüggésben állnak, és az alkotmányos védelem tartalma ahhoz igazodik, hogy az Alaptörvény mely rendelkezése alapján vizsgálja az Alkotmánybíróság. Ugyanakkor úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak ez az esetről esetre változó gyakorlata megnehezíti, hogy a rendes bíróságok az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak alapján és az Alkotmánybíróság által a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban kifejtetteknek megfelelően tudjanak eljárni. Erre is figyelemmel, álláspontom szerint, azokban az ügyekben, amelyekben a rendes bíróságok olyan alkotmányjogi értelmezési kérdéssel szembesülnek, amelynek egyértelmű tartalma nem tárható fel megnyugtatóan, különösen indokolt, hogy már az eljárás folyamán kezdeményezzék az alkotmánybírói eljárást.

Budapest, 2016. december 19.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [53] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, valamint indokolásának az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdését sértő mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását alátámasztani kívánó érvelésével.
- [54] 1. Mindenekelőtt rögzíteni kívánom, hogy fogalmilag is kizárt bármilyen, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét a XIX. cikk (1) bekezdésére alapítani, különösen törvényalkotói mulasztásra hivatkozással, minthogy a hivatkozott rendelkezés kizárólag államcél jelöl meg. Márpedig egy államcél megfogalmazó alaptörvényi rendelkezésből nem vonható le konkrét jogalkotási kötelezettség egy meghatározott, a határozatban foglaltak szerint is *ex gratia* típusú, a szociális biztonság terén törvényben alkalmazott támogatási formára.
- [55] A XIX. cikk (1) bekezdésének alkotmányjogi természetét az Alaptörvény megszületése után első alkalommal elemző 23/2013. (IX. 25.) AB határozat megállapítása szerint a korábbi Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében nyilvánított elbánáshoz képest, amely a szociális ellátást mintegy „állampolgári jognak” tekintette, az Alaptörvény által a valós lehetőségekhez igazított és annak N) cikkével hangsúlyozott paradigmaváltás mindössze az állam egyértelmű törekvését jelzi a szociális biztonság területén. Mindez azt jelenti, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése kizárólag államcél jelöl meg, a szociális biztonság általános állami törekvése jegyében a XIX. cikkben kiemelt támogatási célok és formák önmagukban nem válnak alaptörvényi jogosultsággá.
- [56] 2. Megalapozatlannak tartom tehát a jelen ügyben minimális többséggel elért határozat indokolásában a közel-múltban szűk többséggel hozott – esetenként önmagukban is ellentmondásos – alkotmánybíróági döntésekben kialakított Alaptörvény-értelmezések, a jelen határozat megalapozására is meghivatkozott 4/2016. (III. 1.) AB határozatban és 9/2016. (IV. 6.) AB határozatban foglaltak átvételét. (Az itt hivatkozott határozatokhoz különvéleményt fogalmaztam meg.) Ezek a döntések tágitani próbálják az „államcél” tartalmát, megkísérlik azt kiegészíteni és továbbfejleszteni abból a célból, hogy az Alaptörvényből származó követelményeket határozzanak meg a XIX. cikk (1) bekezdése második mondatának értelmezésére (Indokolás [20]–[25]). Ezek az értelmezések azonban nemcsak a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatban foglalt alapvető alkotmányértelmezéssel ellentétesek, hanem elméleti hatásukban következtelenséget eredményezők, s – az alkotmányjogon túlmutató – gyakorlati következményeiket illetően akár a költségvetési gazdálkodást veszélyeztetőek is lehetnek.
- [57] 3. Az előző pontokban kifogásolt, a XIX. cikk (1) bekezdésének alkotmányos tartalmát tágitani kívánó törekvésen túlmenően a jelen konkrét esetben önkényesnek tartom, hogy a többségi határozat felszámolja az egyéni vállalkozói jogviszony megszüntetése, illetőleg felfüggesztése közötti különbségeket.
- [58] Álláspontom szerint a jogalkotó nem köteles ellátást biztosítani azoknak, akik nem szüntették meg egyéni vállalkozói jogviszonyukat, éppen az *ex gratia* jellegből fakadóan a törvény meghúzhatja a határt abban a tekintetben, hogy kinek biztosít ilyen ellátást. Fontos különbséget tenni a szüneteltetés és a megszüntetés között, mert a kettő jogkövetkezménye jellemzően nem ugyanaz, egyik jogterületen sem. Ebből a szempontból ugyan csak nem igazolható tehát, hogy a jogalkotó Alaptörvény-ellenességet előidéző mulasztást követett volna el.

Budapest, 2016. december 19.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

- [59] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2016. december 19.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

[60] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2016. december 19.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

[61] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2016. december 19.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[62] A határozat rendelkező részében foglalt mulasztás megállapításával és a sérelmezett bírói ítélet megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításával nem értek egyet.

[63] 1. Amint az a határozatból is kiderül, a jelen ügyben felmerült problémakör jogilag szabályozott, a felperesi kereset több törvény együttes értelmezésével elbírálható. A jelen ügyben az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondatában foglaltakkal – melyek álláspontom szerint jogokat biztosítanak – összefüggésben ezen együttes értelmezéssel kapcsolatban merült fel alkotmányossági probléma. Egyetértek a határozat 4. pontjában tett azon megállapítással, hogy a „[...] vizsgált rendelkezéseknek két markánsan eltérő értelmezés is adható”. Mindebből viszont nem az a következtetés vonható le, hogy a kérdés szabályozatlan, vagy, hogy azok lényeges tartalma oly mértékben hiányos, hogy az alaptörvény-ellenességet okoz, hanem, hogy ezen szabályok tekintetében értelmezési nehézség merült fel az álláskeresőként nyilvántartásba vételhez szükséges egyik feltétel, a keresőtevékenység hiánya megállapításának vonatkozásában.

[64] Véleményem szerint önmagában az a körülmény, hogy az adott személy az egyéni vállalkozói tevékenységét korábban nem megszüntette, hanem annak szüneteltetése mellett döntött (és ennek rögzítésével az érintettet a vonatkozó nyilvántartás ugyan továbbra is az egyéni vállalkozók között feltünteti, de a rá irányadó törvényi szabályok alapján a tevékenységével a szüneteltetés tényére tekintettel bevételekre nem tehet szert) nem alapozza meg ilyen esetekre a keresőtevékenységet folytatónak minősítést. (Ezt az álláspontot tartalmazza a Kúria Mfv. III.10.561/2013/7. számon meghozott döntésének indokolása is.) Az ezzel ellentétes, a sérelmezett bírói ítéletben foglalt értelmezés nincs összhangban az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondatában foglalt azon rendelkezéssel, mely szerint „[...] önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult”. Az egyéni vállalkozói tevékenység törvényben megengedett – különféle, a rendeltetésszerű joggyakorlással nem ellentétes, életszerűen alátámasztható okok miatti – szünetelése (szüneteltetése) és az egyéni vállalkozói jogviszony megszűnése (megszüntetése) között nincs olyan különbség, melyre tekintettel a vállalkozás szüneteléséből adódó munkanélküliséget eleve önhibából bekövetkezőnek lehessen tekinteni. Ezért a szünetelő egyéni vállalkozói tevékenység keresőtevékenységként történő figyelembevehetőségével kapcsolatban a két lehetséges értelmezés közül az előbbi értelmezést tartom az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban állónak. Erre tekintettel ennek az értelmezésnek alkotmányos követelményben történő megerősítését tartottam volna indokoltnak.

[65] 2. Ezen alkotmányos követelmény elfogadása mellett álláspontom szerint a jelen ügyben szükséges lett volna a bírósági és hatósági döntések megsemmisítése, és ezáltal az indítványozó problémájának orvoslása előtti út megnyitása.

Budapest, 2016. december 19.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

[66] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2016. december 19.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

[67] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2016. december 19.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1723/2015.

Megjelent a Magyar Közlöny 2016. évi 212. számában.

• • •