

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 30/2017. (XI. 14.) AB HATÁROZATA

a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (4a) bekezdésének *b*) pontja, illetve az 1. § (4b), (4f) és (4g) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Pokol Béla*, *dr. Salamon László*, *dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (4a) bekezdésének *b*) pontja, valamint 1. § (4b), (4f) és (4g) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (4c)–(4e) bekezdéseinek, valamint 2. § (5) bekezdés *g*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján indítványt terjesztett elő a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 33. § (7) bekezdése, 38. § (9) bekezdése, valamint 132. § (4) bekezdés *a*) és *e*) pontjai, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 1. § (4a) bekezdés *a*) pont *aa*) alpontja, 1. § (4a)–(4g) bekezdései, 2. § (5) bekezdés *g*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] Az alapvető jogok biztosa előzményként hivatkozott a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésével összefüggésben készített (AJB-4162/2012. és AJB-3025/2012. számú) jelentéseiben a vizsgálatok alapján megfogalmazott alkotmányos aggályaira, amelyek orvoslására – a törvényi szabályozás módosítása hiányában – nem került sor. Az indítványozó nézete szerint – egy civil szervezet kezdeményezése alapján – szintén alaptörvény-ellenes a Szocvtv. 38. § (9) bekezdése a jogállami követelmények, valamint a magánszférához való jog szempontjából. Ezért az indítványozó az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34. §-a alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte.

- [3] 1. Az indítványozó kifejtette, hogy az indítvány benyújtásakor hatályos Szocvtv. 33. § (7) bekezdése alapján a települési önkormányzat rendeletében az aktív korúak ellátására való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A törvényi felhatalmazás alapján a rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania.
- [4] A Szocvtv. 38. § (9) bekezdése a normatív lakásfenntartási támogatás kapcsán rögzít azonos tartalmú felhatalmazást, mely szerint a települési önkormányzat rendeletében a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek pontos megjelölésével – fel kell szólítania. Ha a kérelmező vagy a jogosult ennek nem tesz eleget, a kérelmet el kell utasítani, vagy a megállapított támogatást meg kell szüntetni. A Szocvtv. 132. § (4) bekezdés a) és e) pontjai mindezekkel összhangban felhatalmazást adnak a települési önkormányzatoknak a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó részletes szabályok önkormányzati rendeletben történő megalkotására.
- [5] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének értelmezésével összefüggésben utalt az Alkotmánybíróság több határozatára [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, 38/2012. (XI. 14.) AB határozat], amelyek rámutattak, hogy a jogbiztonság követelménye alapján, amennyiben a törvény valamely alkotmányos, illetve törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, ez esetben a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, illetve annak korlátait.
- [6] Az alapjogi biztos álláspontja szerint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése, továbbá a Szocvtv. 38. § (9) bekezdése egyrészt a jogállamiság elvét és az abból levezethető jogbiztonság követelményét sérti. Nézete szerint a kifogásolt, rendeletalkotási felhatalmazást adó rendelkezések általános, túlságosan széles körű és bizonytalan megfogalmazása, továbbá ezen felhatalmazás egyes elemei (mint pl. a „higiénikus állapot”) egy bizonytalan követelményrendszerrel állítottak fel. Ezen felhatalmazások lehetőséget adnak arra, hogy a rájuk alapított önkormányzati rendeletek parttalanul tág körben részletezhessék a rászorulóknak számára a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó feladatokat. Álláspontja szerint összességükben, együttes előírásukkal már olyan mértékben szubjektívizálják az önkormányzati rendeletalkotást, amelyek sértik a jogbiztonság követelményét.
- [7] Az alapvető jogok biztosa érvelésében kitért arra, hogy az aktív korúak ellátásának nyújtását az állam szociális biztonságához kapcsolódó feladata körében látja el. Ugyanakkor az ellátás nyújtása feltételeként külön előírt lakókörnyezet rendben tartásának követelményében az egészségvédelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos jogalkotói kötelezettségek jelennek meg. Ez utóbbi célok érvényesítését más ágazati jogszabályok is szabályozzák, és a bennük foglalt kötelezettségek elmulasztását számos esetben szankcionálják.
- [8] 2. Az indítványozó nézete szerint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésébe, valamint 132. § (4) bekezdés a) pontjába foglalt felhatalmazás – a fentiekén túl – kellő indok nélkül, szükségtelen és aránytalan módon korlátozza a szociális biztonsághoz való jogot. Az alapvető jogok biztosa a szociális biztonsághoz való jog tartalmának részletes elemzését [utalva a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban, a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban, a 1169/B/2009. AB határozatban, továbbá a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban foglaltakra] követően kifejtette, hogy az említett gyakorlat értelmében a szociális transferek – így az aktív korúak ellátása, illetve a lakásfenntartási támogatás – megállapításának és folyósításának teljesíthető, a szociális szempontrendszerhez illeszkedő feltételekhez kötése önmagában nem vet fel alkotmányossági aggályokat. Az alapjogi biztos nézete szerint az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében foglaltak – az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jog és a XV. cikk (2) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód tartalmával összhangban – úgy értelmezhetők, hogy a szociális intézkedésekben részesülő rászorulóknak a társadalmi szolidaritás ellentételezésül „vizontszolidaritási kötele-

zettséget” fogalmaz meg, mely keretében a közösség számára hasznos tevékenységet kell végezniük. Ugyanakkor – álláspontja szerint – ezt a speciális viszontkötelezettséget nem lehet kiterjesztően értelmezni, így annak keretében tetszőleges feltételt meghatározni. Továbbá nem írható elő olyan feltétel, amely az érintett személy más alapvető jogait korlátozza, vagy az egyenlő méltóságot sérti. Ezért alkotmányosan nem fogadható el olyan megközelítés, amely a rászorulóknak számára a fentiekben túlmutató egyéni „érdemességre” alapítja a szociális támogatás folyósítását. Mindezekre tekintettel az alapjogi biztos álláspontja szerint az aktív korúak ellátása tekintetében a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésének a lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó előírása nem minősül az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése szerinti előírható feltételnek.

- [9] Az indítványozó hivatkozott az 5/2013. (II. 22.) OVB határozatban foglaltakra (amely megállapította, hogy az Alaptörvényben meghatározott szociális biztonsághoz való jog sérülne, amennyiben a jogosult személy a szociális szempontrendszerrel független körülmény miatt esne el a támogatástól); egyben kifejtette, hogy a szociális szempontrendszerhez tartozó körülmények közé tartozhat például az önkormányzattal, a munkaügyi hatósággal való együttműködési kötelezettség teljesítése, alkotmányos feltétel lehet a felajánlott munkalehetőség elfogadása a szociális jog funkciójából adódóan. Azonban a tág értelemben vett lakókörnyezet „rendezettségének” előírása és ellenőrzése nem minősül a szociális szempontrendszerhez, azaz a rászorultsághoz kapcsolódó körülménynek.
- [10] Az alapjogi biztos ismertette az aktív korúak ellátásának főbb jellemzőit, és megállapította, hogy az aktív korúak ellátása olyan alapvető eleme a rászorultak támogatásának, amelynek indokolatlan további feltételekhez kötése esetén a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban megjelölt funkció nem helyettesíthető más ellátással. Álláspontja szerint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében rögzített feltétel megállapítására vonatkozó felhatalmazás kellő indok nélkül, szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a szociális biztonsághoz való jogot, továbbá az emberi méltósághoz való jogból következő megélhetési minimumhoz való jogot. Nézete szerint a jogkorlátozás arányosságát nem biztosítja, hogy az ellátás megvonását jegyzői felszólításnak kell megelőznie, ugyanis aránytalanul tartja, hogy az rövid határidő tűzésével történik, másrészt a rászorulóknak a szociális támogatás folyósításával össze nem függő kötelezettséget kell teljesítenie. Hangsúlyozta továbbá, hogy a rászorulóktól nem várható el a lakókörnyezet nem kellően meghatározható tartalmú „rendben tartása”, mivel arra anyagi körülményeik folytán nem, vagy csak aránytalan nehézségek árán képesek.
- [11] 3. Az indítványozó a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése, a 38. § (9) bekezdése, valamint a 132. § (4) bekezdés e) pontjának az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott magánélethez (magán- és családi élet, otthon tiszteltben tartásához) való joga sérelmét is állította. A kifogásolt rendelkezések – az indítványozói érvelés szerint – kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák a szociális támogatásra jogosult rászoruló személyek magánszférájához és magánélethez való jogát. Azok ugyanis lehetőséget teremtenek az önkormányzatoknak arra, hogy az ellátást kérelmezők életmódját, életvezetését (belső) magánszférájukban ellenőrizzék, és a szociális támogatásra való jogosultság szempontjából irreleváns szenzitív adatokat gyűjtsenek, ami az alapjogi biztos nézete szerint az ellátást kérelmező, illetve az arra jogosult emberi méltósághoz való jogának súlyos sérelmét eredményezi.
- [12] 4. Az alapjogi biztos a Kftv. 1. § (4a)–(4g) bekezdéseit, továbbá a 2. § (5) bekezdés g) pontját szintén az Alaptörvény több rendelkezésébe ütközőnek vélte. A Kftv. 1. § (4a)–(4g) bekezdésének rendelkezései a közfoglalkoztatásból való kizárás anyagi és eljárási jogi szabályait rögzítik. Az 1. § (4a) bekezdésének az indítvány benyújtásakor hatályos tartalma értelmében a közfoglalkoztatottat három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles gyermekének mulasztása miatt vele szemben szabálysértési eljárás van folyamatban, vagy e szabálysértés miatt három hónapon belül jogerősen elmarasztalták, továbbá amennyiben az önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar stb.) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti. Az 1. § (4b)–(4g) bekezdésének rendelkezései az erre vonatkozó hatósági eljárás további részletszabályait rögzítik. Ezen szabályok alapján az említett közigazgatási eljárás hivatalból indul; az 1. § (4d) bekezdése alapján a közfoglalkoztatásból való kizárás (az említett feltételek fennállása esetén) szabályait nemcsak az álláskeresőre, hanem a közfoglalkoztatási jogviszonyban állóra is alkalmazni kell.
- [13] A Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja értelmében a közfoglalkoztatási jogviszonyra vonatkozóan a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) munkaviszony megszüntetését szabályozó 64. § (1) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztató a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetését köteles bejelenteni az illetékes munkaügyi központnak; valamint a közfoglalkoztató köteles a köz-

foglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni, ha a jogerős hatósági határozat a közfoglalkoztatottat a közfoglalkoztatásból kizárta. (A módosítás miniszteri indokolása a közfoglalkoztatottakkal szemben támasztott általánosan elvárható erkölcsi, magatartási szabályokat mint feltételt az önkormányzatokhoz, illetve más állami szervek közfeladataihoz kapcsolódó értékkeremtő munkával indokolja.)

- [14] Az alapjogi biztos a közfoglalkoztatási jogviszony jellegének részletes elemzését követően kifejtette, hogy – az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – a közfoglalkoztatásban való részvétel állami biztosítása az állam foglalkoztatáspolitikai feladataival mint államcélal függ össze; bár kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez, nem minősül az Alaptörvény XIX. cikkén alapuló, a szociális biztonság körébe tartozó intézkedésnek. A foglalkoztatáspolitikai eszközöként alkalmas lehet a hátrányos helyzetben lévő munkavállalók esetében az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérés elősegítésére; ugyanakkor – az alapjogi biztos álláspontja szerint – önmagában az, hogy a törvényalkotó speciális, szociális elemekkel bíró jogviszonyként kezeli a közfoglalkoztatást, nem alapozza meg általánosságban a munkaviszonytól hátrányosan eltérő szabályok alkalmazását.
- [15] Nézete szerint a jogállamiság (ezen belül a jogbiztonság) követelményét sérti, hogy a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja alapvető, az Mt. rendszerétől idegen, azzal össze nem egyeztethető, koncepcionális változást eredményez a közfoglalkoztatott hátrányára. Kifejti továbbá, hogy nem egyértelmű az Mt. és a Kftv. viszonya, mivel nem rendezi, hogy mely szabályokat lehet alkalmazni. Érvéle szerint kollízió áll fenn továbbá a lakókörnyezet rendezettségének ellenőrzése kapcsán a Kftv. 1. § (4a) bekezdés b) pontjában rögzített közfoglalkoztatásból való kizárási feltétel, valamint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében meghatározott felhatalmazó rendelkezés között: a közfoglalkoztatásból való kizárási feltétele esetén a „külső” környezet rendezettségét, míg az aktív korúak ellátása folyósítási feltételeként a teljes, azaz a „belső” lakókörnyezet rendezettségét is ellenőrzi az önkormányzat. Álláspontja szerint a kifogásolt automatikus döntéshozatali eljárás [1. § (4b)–(4e) bekezdések], amelyben sem a bíróság, sem a közfoglalkoztató nem mérlegelhet, hanem köteles meghozni a határozatot, a közfoglalkoztatónak pedig e határozat alapján azonnali hatállyal meg kell szüntetnie a közfoglalkoztatási jogviszonyt, aránytalan mértékben korlátozzák a közfoglalkoztatottak tisztességes eljáráshoz való jogát, továbbá formálissá teszik és kiüresítik a jogorvoslathoz való jogot. Nézete szerint a Kftv. 1. § (4a)–(4g) bekezdésének rendelkezései, illetve a 2. § (5) bekezdés g) pontja ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód követelményével, miután azok észszerű, alkotmányosan indokolható cél nélkül, hátrányosan különböztetik meg a közfoglalkoztatottakat más munkaviszonyban álló személyekhez, illetve a közszolgálati jogviszonyban álló személyekhez képest.
- [16] Az indítványozó a Kftv. 1. § (4a) bekezdés a) pont aa) alpontját egyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésbe foglalt ártatlanság vélelmének az elvével is ellentétesnek vélte, hivatkozva arra, hogy a kifogásolt rendelkezés a közfoglalkoztatásból való kizárást egy folyamatban lévő szabálysértési eljárásra alapítja. Az alaptörvény-ellenességet abban látta, hogy a jogalkotó már az eljárás megindulásához szankciót kapcsol, ugyanakkor az adott eljárási szakban még ki sem derülhet, hogy terheli-e felelősség a szülőt az igazolatlan mulasztásért. Érvéle szerint e rendelkezés sérti továbbá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, ugyanis egy jogerősen le nem zárult eljáráshoz kapcsol szankciót a jogalkotó.
- [17] 5. Az Alkotmánybíróság az indítvány kapcsán az Alaptörvény 24. cikk (7) bekezdése és az Abtv. 57. § (1) bekezdése alapján megkereste a belügyminisztert, valamint az emberi erőforrásokért felelős minisztert álláspontjuk kifejtése végett.

## II.

- [18] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”



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

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

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

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, szülei 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.

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

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[19] 2. A Szocvtv. érintett, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„33. § (7) Az aktív korúak ellátására való jogosultság megállapítása során nincs helye a sommás eljárás alkalmazásának.”

„38. § (9) ”

„132. § (4) Felhatalmazást kap a települési önkormányzat, hogy rendeletben szabályozza

a)

[...]

e)

[...]

g) a települési támogatás keretében nyújtott ellátások jogosultsági feltételeit, valamint az ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályait.”

[20] 3. A Kftv. érintett, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„1. § (4a) Az álláskeresőt három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha

a) a tanköteles gyermekének mulasztása miatt

aa)

ab) e szabálysértés elkövetéséért három hónapon belül jogerősen elmarasztalták, vagy

b) önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti, vagy

c) a számára az Ft. alapján felajánlott az álláskeresőkre vonatkozó rendelkezések szerint megfelelő munkahelyet nem fogadja el,

d) a számára egyszerűsített foglalkoztatás keretében felajánlott munkát nem fogadja el, vagy

e) a közfoglalkoztatási jogviszony létesítését megelőző három hónapon belül a közfoglalkoztatáson kívüli egyéb foglalkoztatási jogviszonya munkavállalói felmondással vagy a munkáltató azonnali hatályú felmondásával – ide nem értve a próbaidő alatti azonnali hatályú felmondást – szűnt meg,

f) a közfoglalkoztatási jogviszonya a közfoglalkoztató azonnali hatályú felmondásával szűnik meg,

g) a számára az Ft. alapján felajánlott az álláskeresőkre vonatkozó rendelkezések szerinti képzési lehetőséget nem fogadja el.

(4b) A hivatalból folytatott közigazgatási eljáráshoz megkeresésre a (4a) bekezdés *b)* pontja szerinti esetben az álláskereső lakóhelye szerint illetékes jegyző 3 napon belül adatot szolgáltat az állami foglalkoztatási szervként eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatal (a továbbiakban: járási hivatal) részére.

(4c) A (4a) bekezdés *a)* pont *ab)* alpontjában meghatározott kizárási ok fennállásának ellenőrzése érdekében a közfoglalkoztatási jogviszonyba történő kiközvetítés előtt a járási hivatal adatot közvetlenül vehet át a szabálysértési nyilvántartásból.

(4d) A kizárás kérdésében első fokon a járási hivatal, másodfokon az állami foglalkoztatási szervként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal (a továbbiakban: megyei kormányhivatal) hatósági határozattal dönt.

(4e) Ha a közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását követően értesül a járási hivatal a közfoglalkoztatást kizáró okról, a kizárásról szóló döntését közli a közfoglalkoztatóval. A közfoglalkoztató a közfoglalkoztatási jogviszonyt a jogerős döntés alapján azonnali felmondással megszünteti.

(4f) A (4a) bekezdés *b)* pontja szerinti esetben a megkeresésre nincsen szükség, amennyiben a közfoglalkoztatást a közfoglalkoztatott lakóhelye szerinti helyi önkormányzat, annak intézménye, vagy a helyi önkormányzat által alapított gazdálkodó szervezet valósítja meg, vagy az önkormányzatnak nincs a (4a) bekezdés *b)* pont szerinti hatályos rendelete.

(4g) A (4f) bekezdés hatálya alá tartozó közfoglalkoztató megtagadhatja a közfoglalkoztatási jogviszony létesítését, amennyiben a közfoglalkoztatottal szemben a (4a) bekezdés *b)* pontja szerinti kizárási ok fennállásáról van tudomása.

(4h) A (4a) bekezdés *d)* pontja szerinti kizárási ok esetén a járási hivatal a döntése meghozatala előtt ellenőrzi a rendelkezésére álló – különösen az állami adóhatóság által az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény szabályai szerint megküldött – adatokat.

(4i) A járási hivatal a (4a) bekezdés *e)* pontjában meghatározott feltétel fennállását az Ft. 36/A. §-a szerinti, a munkáltató által kiállított igazolólapból állapítja meg.”

„2. § (1) A közfoglalkoztatási jogviszonyra az Mt. szabályai alkalmazandók, a (2)–(5) bekezdésben meghatározott eltérésekkel.

[...]

(5) A közfoglalkoztatási jogviszony esetén:

[...]

g) az Mt. 64. § (1) bekezdését azokkal az eltérésekkel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni, ha jogerős hatósági határozat a közfoglalkoztatottat a közfoglalkoztatásból kizárta, vagy az 1. § (4) bekezdés *c)* pontja szerinti személy elismerés iránti kérelmét jogerősen elutasították, kivéve, ha az idegenrendészeti hatóság határozata alapján az 1. § (4) bekezdés *d)* pontjának hatálya alá kerül.”

### III.

- [21] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alapvető jogok biztosa által benyújtott indítvány megfelel az Abtv.-ben foglalt formai feltételeknek: az indítvány az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *a)* pontja, valamint az Abtv. 24. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörre alapítottan került benyújtásra, továbbá az absztrakt utólagos normakontrollra irányuló indítvány jogosulttól származik, és határozott indítványi kérelmet tartalmaz. Az indítvány tartalmát tekintve megfelel továbbá az Abtv. 24. § (2) bekezdésében, valamint 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak, ezért azt az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

## IV.

- [22] Az indítvány részben megalapozott.
- [23] Az Alkotmánybíróság röviden áttekintette a Szocvtv. indítvánnyal kifogásolt rendelkezéseinek szabályozási hátterét.
- [24] 1. Az indítványozó egyrészt a Szocvtv. aktív korúak ellátására, valamint a lakásfenntartási támogatásra vonatkozó rendelkezéseit vélte alaptörvény-ellenesnek, amelyeket a Szocvtv. a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások között [III. cím] szabályozott [33. §, 38. §]. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 2015. március 1-től jelentős mértékben átalakította a szociális ellátások rendszerét, az indítványozó által vizsgálni kért rendelkezések pedig hatályukat veszítették, később pedig a 2015. évi CLXXXVI. törvény 14. § (4) bekezdése a Szocvtv. 33. § (7) bekezdését más tartalommal töltötte ki.
- [25] Az átalakítással elválasztásra kerültek egymástól az állami szabályozás keretében nyújtott ellátások és az önkormányzatok segélyezéssel kapcsolatos feladatai. A Szocvtv. csak a kötelező ellátásokra vonatkozó szabályokat tartalmazza, az ezeken túlmenő, a rászorulóknak szociális támogatással való ellátásáról a helyi önkormányzatoknak kell gondoskodniuk, amit a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2001. évi CLXXXIX. törvény is rögzít [13. § (1) bekezdés 8a. pont].
- [26] A Szocvtv. által szabályozott kötelező ellátások körébe az időskorúak járadéka, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás, az ápolási díj [25. § (3) bekezdés, pénzbeli ellátások], továbbá az alanyi és normatív közgyógyellátás, valamint az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság tartozik [47. § (1) bekezdés, természetben nyújtott szociális ellátások]. Az ezekre vonatkozó jogosultságot 2015. március 1-től a járási hivatalok állapítják meg. Ezzel szemben a települési önkormányzatok által biztosított egyéb támogatások típusait és a jogosultsági feltételeket az önkormányzatok határozhatják meg, ezek elnevezése pedig egységesen települési támogatás.
- [27] Az Alkotmánybíróság megkereste a hatáskörrel bíró minisztert, aki válaszában kifejtette, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma által 2012 tavaszán lefolytatott vizsgálat eredményei alapján – 94,6%-os válaszadási arány mellett – 1684 önkormányzat hozott a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó követelményt előíró szabályozást az érintett szociális ellátási formákkal összefüggésben.
- [28] A szabályozás elterjedtségére tekintettel az Alkotmánybíróság előremutató szándékkal megjegyzi: a szociális juttatásokkal összefüggésben felmerült kérdések az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése alapján értelmezhetők, amely szerint „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.” A XIX. cikk (2) bekezdése megállapítja, hogy „Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.” Az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése pedig lehetővé teszi azt, hogy „[t]örvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.” Ez alapján az Alkotmánybíróságnak a korlátozás vizsgálata körében azt kell eldöntenie, hogy a szociális juttatások feltételeként meghatározott követelmények olyan korlátozásnak minősülnek-e, amelyek mögött ott áll az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése és az abban lehetővé tett „közösség számára hasznos tevékenység”. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – tartalmaz az egyén és a társadalom viszonyára vonatkozó megállapításokat is. A XIX. cikk (1) és (2) bekezdése ugyanis szoros kapcsolatban áll a Nemzeti Hitvallás azon elemével, amely szerint „valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét”. Az Alaptörvény tehát kifejezetten kifejezésre juttatja a közösségi szolidaritást. Emellett az Alaptörvény feltételek előírását lehetővé tevő XIX. cikk (3) bekezdése az Alaptörvény O) cikkével értelmezhető szoros összefüggésben, amely egyrészt az individuumok öngondoskodását írja elő: „[m]indenki felelős önmagáért”; másrészt elvárásaként fogalmazza meg azt, hogy „[mindenki] képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”. Az Alaptörvény O) cikke tehát általános érvennyel rögzíti az egyén önmagáért viselt és a közösség iránti felelősségét is. Az Alkotmánybíróság ebből a rendelkezésből az Alaptörvény emberképének egyik elemeként az egyén társadalomhoz kötöttségét olvasta ki: „az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé.” {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95]} Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt már a társas együttélésből fakadó kötelezettségek – Alaptörvény által kijelölt – végső határára, az emberi méltóság sérthetlenségére is: „[a]z Alaptörvény az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén kö-

- zösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből.” {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [88]}.
- [29] A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény XIX. cikkének (3) bekezdése alapján sem írható elő akármilyen feltétel, hiszen a szociális intézkedések területén biztosított széles jogalkotói mozgásternek is az Alaptörvény keretei között kell maradnia. E tekintetben minimum korlát az, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése alapján sem lehet előírni olyan feltételeket, amelyek vélt vagy valós közérdekre hivatkozással az egyén szabadságát vagy lehetetlen feltételek megkövetelésével az állam szociális biztonság nyújtására irányuló kötelezettségét kiüresítenék. Így különösen nem lehet alapjogokat alaptörvény-ellenesen korlátozó feltételeket előírni. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a lakóközösség rendezettsége biztosításaként a magán- és családi élet belső színterének, azaz az intim szféra vizsgálata az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében lehetővé tett „közösség számára hasznos tevékenység” előírásaként nem értelmezhető. Ez ugyanis a magánszférához való jog olyan korlátozását jelenti, ami semmilyen alkotmányjogi-lag értékelhető összefüggésben nem áll a szociális ellátással, és nem járul hozzá az Alaptörvény O) cikkében deklarált „[m]indenki felelős önmagáért” elvárás megvalósulásához. Fentiek alapján az Alkotmánybíróság felhívja az önkormányzatok figyelmét, hogy rendeleteik megalkotásánál fordítsanak kiemelt figyelmet a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban {Indokolás [82]–[84], megerősítette a 17/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [29]}, illetve a 11/2014. (IV. 4.) AB határozatban (Indokolás [55]) foglaltakra.
- [30] 2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a 2015. március 1-jével bevezetésre került települési támogatás keretében nyújtott ellátások tekintetében a Szocvtv. hasonló tartalmú rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazó rendelkezést tartalmaz [132. § (4) bekezdés g) pont], mint korábban az indítvány által vizsgálni kért ellátások tekintetében. Az Alkotmánybíróság ezért megkereste az alapvető jogok biztosát, hogy nyilatkozzon, ki kívánja-e terjeszteni indítványát a települési támogatások szabályozását érintő felhatalmazó rendelkezésre is, amit az indítványozó nem látott indokoltnak.
- [31] Fentiekre tekintettel, mivel a Szocvtv. 2014. évi XCIX. törvénnyel történő módosítása óta az összes, az indítványozó által vizsgálni kért, valamint az azokkal közvetlenül kapcsolatba hozható törvényhely [így a Szocvtv. 36. § (2) bekezdés d) pontja, valamint 37/B. § (1a) pontja] hatályát veszítette, vagy tartalmában érdemben megváltozott [33. § (7) bekezdés], ezért az Alkotmánybíróság a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése, 38. § (9) bekezdése, valamint 132. § (4) bekezdés a) és e) pontjai alaptörvény-ellenességére irányuló indítványi kérelmet az Abtv. 64. § e) pontja alapján visszautasította.

## V.

- [32] Ezt követően az Alkotmánybíróság a Kftv. indítvánnyal kifogásolt rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatához áttekintette a közfoglalkoztatás szabályozási hátterét.
- [33] 1. A közfoglalkoztatás az államilag támogatott közmunkaprogramok keretében a regisztrált munkanélküliek – az álláskereső foglalkoztatásának elősegítését, a munkavállalási hátrányok leküzdését szolgáló – határozott idejű, átmeneti foglalkoztatását jelenti. A közfoglalkoztatási jogviszony célját a Kftv. 1. § (2) bekezdés a)–e) pontja tartalmazza, amely szerint az az ott meghatározott – jellemzően törvényben előírt vagy közösségi szükségletek kielégítését szolgáló – feladat ellátására, illetőleg a feladatellátás feltételeinek megteremtésére irányuló munkára létesíthető, kivéve az olyan munkát, amely kizárólag közalkalmazotti, közszolgálati, kormányzati szolgálati vagy állami szolgálati jogviszonyban látható el.
- [34] A közfoglalkoztatási jogviszony alanyai egyrészt a közfoglalkoztató, döntően állami, önkormányzati vagy közhasznú foglalkoztatók, másrészt a foglalkoztatottak.
- [35] A közfoglalkoztatottak esetében két együttes feltételnek [Kftv. 1. § (4) bekezdés] kell teljesülnie. Közfoglalkoztatott az a természetes személy lehet, aki az Mt. szerint munkaviszonyt létesíthet, kivéve a 16 év alatti személyt. Ezenkívül meg kell felelnie az alábbi három követelmény egyikének: a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) szerinti álláskereső vagy rehabilitációs ellátásban részesül a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 4. §-a szerint; kérelmének jogerős elbírálásáig az, aki menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerés iránti kérelmet nyújtott be a menekültügyi őrizetben lévő személy kivételével; illetve olyan harmadik országbeli állampolgár, akinek az idegenrendészeti hatóság a harmadik or-



szágbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 62. § (1) bekezdés *a*), *c*), *d*), *f*) pontjai alapján kijelölt helyen való tartózkodását rendelte el.

- [36] A közfoglalkoztatási jogviszony tartalmát a Kftv. 2. §-a szabályozza. Eszerint az Mt. munkaviszonyra vonatkozó rendelkezései alkalmazandók, kivéve a Kftv. 2. § (2)–(5) bekezdéseiben meghatározott rendelkezéseket [Kftv. 2. § (1) bekezdés]. Az Mt.-hez képest eltérő szabály, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony csak határozott időre létesíthető. A törvény a foglalkoztatás időtartamát a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kfnyt. r.) alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartamhoz köti. Próbaidőt kikötni nem lehet. A közfoglalkoztatási jogviszonyban a rendes munkaidő időtartama a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt munkaidő lehet. A rendes munkaidő időtartama 4, illetve 6–8 óra [Kfnyt. r. 3. § (1) bekezdés *b*) pont és 4. § (1) bekezdés]. A közfoglalkoztatottat megillető szabadság mértéke naptári évenként 20 munkanap [Kftv. 2. § (4) bekezdés (4a) alpont]. A közfoglalkoztatottat továbbá munkabér illeti meg, amelynek mértékét ki kell kötni a hatósági szerződésben [Kftv. 2. § (2) bekezdés (2c) alpont, Kftv. 2. § (4) bekezdés]. Ezzel szemben a közfoglalkoztatási jogviszonyra a munkaviszonyra irányadó társadalombiztosítási, adózási és munkavédelmi szabályokat is alkalmazni kell [Kftv. 4. §].
- [37] 2. Az indítványozó a Kftv.-nek az álláskereső kizárására vonatkozó rendelkezései alaptörvény-ellenességét állította, amelyre vonatkozó szabályozás a Kftv. 1. § (4a)–(4g) bekezdésének rendelkezéseiben kerültek rögzítésre. A Kftv. indítvány elbírálásakor hatályos szövege szerint az álláskeresőt három hónapra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, amennyiben tanköteles gyermeke mulasztott, és e szabálysértés elkövetéséért (az álláskeresőt) három hónapon belül jogerősen elmarasztalták [1. § (4a) bekezdés *a*) pont *ab*) alpont], továbbá amennyiben az önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (így a kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti [1. § (4a) bekezdés *b*) pont]. Az indítvány benyújtása óta több további kizáró ok is bekerült a jogszabályba, amelyek vizsgálatát az indítványozó nem kérte, így azok alkotmányosságát az Alkotmánybíróság nem vizsgálta. A kizárás eljárási szabályait az 1. § (4b)–(4i) bekezdésének rendelkezései tartalmazzák. Eszerint a lakókörnyezet rendezettségére alapított kizárási eljárás hivatalból folytatott közigazgatási eljárás, amely során az álláskereső lakóhelye szerinti jegyzőnek 3 napon belüli adatszolgáltatási kötelezettsége van az állami foglalkoztatási szervi (fővárosi kerületi) hivatala részére [1. § (4b) bekezdés]. Az 1. § (4f) bekezdése alapján megkeresésre nincs szükség, amennyiben az önkormányzatnak nincs az 1. § (4a) bekezdés *b*) pontja szerinti hatályos rendelete, illetve ha a közfoglalkoztatást a közfoglalkoztatott lakóhelye szerinti helyi önkormányzat, annak intézménye vagy a helyi önkormányzat által alapított gazdálkodó szervezet valósítja meg. Mindazonáltal ez utóbbi esetben a közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását az önkormányzati közfoglalkoztató megtagadhatja, amennyiben a közfoglalkoztatottal szemben a (4a) bekezdés *b*) pontja szerinti kizárási ok fennállásáról van tudomása [1. § (4g) bekezdés].
- [38] A kizárás kérdésében első fokon a járási hivatal, másodfokon az állami foglalkoztatási szervként eljáró megyei és fővárosi kormányhivatal hatósági határozatot hoz [1. § (4d) bekezdés].
- [39] Amennyiben a kizárási okról a járási hivatal a közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását követően értesül, úgy hatósági döntését közli a közfoglalkoztatóval, aki a közfoglalkoztatási jogviszonyt – a jogerős döntés alapján – azonnali hatállyal köteles megszüntetni [1. § (4e) bekezdés].
- [40] A közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetésére vonatkozóan az Mt. munkaviszony megszüntetésére vonatkozó [64. § (1) bekezdés] rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztatottnak a közfoglalkoztatásból való jogerős hatósági határozattal történő kizárása esetén a közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni [Kftv. 2. § (5) bekezdés *g*) pont].
- [41] 3. Az indítványozó a Kftv.-nek az álláskereső kizárására vonatkozó rendelkezései alaptörvény-ellenességét állította. A Kftv. az indítvány benyújtásakor hatályos 1. § (4a) bekezdés *a*) pont *aa*) alpontjának rendelkezése alapján az álláskeresőt három hónapra ki kellett zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles gyermekének mulasztása miatt az álláskeresővel szemben szabálysértési eljárás volt folyamatban. Az említett rendelkezést az egyes törvényeknek a katasztrófák elleni védekezés hatékonyságának növelésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXCV. törvény 18. § (3) bekezdése 2013. november 29-ével hatályon kívül helyezte.
- [42] Az 1. § (4a) bekezdés *a*) pont *ab*) alpontja alapján az álláskeresőt három hónapra abban az esetben is ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, amennyiben tanköteles gyermeke mulasztott, és e szabálysértés elkövetéséért

(az álláskeresőt) három hónapon belül jogerősen elmarasztalták. Az 1. § (4a) bekezdés a) pont *ab*) alpontja vonatkozásában az indítvány azonban indokolást nem tartalmaz.

- [43] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Kftv. 1. § (4a) bekezdés a) pont *aa*) és *ab*) alpontjának alaptörvényellenességére irányuló indítványi kérelmet az Abtv. 64. § *d*) és *e*) pontja alapján visszautasította.
- [44] 4. Az indítványozó normakollíziót vélt felfedezni a Kftv. 1. § (4a) bekezdés *b*) pontja, valamint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése között. Nézete szerint a jogbiztonság elvét sérti, hogy eltérő szabályozást tartalmaznak a lakókörnyezet rendezettségének követelményét illetően a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében foglalt aktív korúak ellátásból való kizárásának, továbbá a Kftv. 1. § (4a) bekezdés *b*) pontjában szereplő, a közfoglalkoztatásból való kizárásának szabályai. Amíg ugyanis az első esetben a „belső” környezet rendezettségét is megköveteli a törvény, addig közfoglalkoztatásból való kizárás esetében csak a „külső” környezet rendezettségét vizsgálhatja az önkormányzat.
- [45] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által hivatkozott normakollízió vizsgálhatósága már nem áll fenn, tekintettel arra, hogy a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése tartalmában megváltozott. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Kftv. 1. § (4a) bekezdés *b*) pontja vizsgálatára irányuló indítványi kérelmet az Abtv. 64. § *e*) pontja alapján visszautasította.
- [46] 5. Az indítványozó a Kftv. azon rendelkezéseit tartja továbbá alaptörvény-ellenesnek, amely a lakókörnyezet (kert, udvar stb.) rendezettségére vonatkozó, az önkormányzati rendeletben előírt kötelezettség teljesítésének elmulasztása okán állapít meg kizárási szabályokat az álláskeresőkre, valamint a közfoglalkoztatottakra nézve. Álláspontja szerint a Kftv. 1. § (4a)–(4g) bekezdésének rendelkezései, valamint a 2. § (5) bekezdés *g*) pontja sértik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakat, azzal, hogy ezen rendelkezések egyrészt elzárják az álláskeresőket (mintegy három hónapra) attól, hogy bekerülhessenek a közfoglalkoztatásba, míg a közfoglalkoztatottak esetében azonnali hatályú felmondást és háromhavi, a közfoglalkoztatásba való visszakérülési tilalmat állapítanak meg. Ezzel – az indítványozó érvelése szerint – alkotmányosan indokolható cél nélkül, hátrányosan különböztetik meg a közfoglalkoztatottakat más munkaviszonyban álló személyekhez, továbbá a közszolgálati jellegű jogviszonyban álló személyekhez képest. A megkülönböztetés az indítványozó szerint abban áll, hogy a közfoglalkoztatottakra nézve egy speciális, tartalmában a munkaviszonyhoz egyáltalán nem kapcsolódó, külső feltételt határoz meg rendkívüli felmondási okként a jogalkotó. Az indítványozó álláspontja szerint ez közvetett megkülönböztetés, amely társadalmi származáson és vagyoni helyzeten alapul, mivel a közfoglalkoztatottak között több a hátrányos helyzetű, szegénységben élő személy, mint az egyéb foglalkoztatási jogviszonyban állók között. Így a számukra „erkölcsi magatartásszabály”-ként előírt többletfeltételek nem teljesítése esetén őket lényegesen nagyobb arányban éri hátrány a jogviszonyuk megszüntetése formájában.
- [47] Az indítványozó indítványában a Kftv. kifogásolt rendelkezései vonatkozásában az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének a sérelmét állította, ami az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. E rendelkezés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt szabálynak feleltethető meg [lásd 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279, 286.]. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépte előtt hozott határozataiban foglaltak felhasználásával összefüggésben a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában az alábbiakat állapította meg: „A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése” (Indokolás [32]).
- [48] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában rámutatott: „[a]z Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével tartalmilag azonos rendelkezés; az Alaptörvény továbbá tartalmazza az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével az emberi méltóságot tekintve egyező II. cikket. E kettő összekapcsolása továbbra is elfogadható, amennyiben az általános egyenlőség követelménye a minden embert megillető méltóságból következik; erre azonban nincs minden esetben szükség, mert az Alaptörvény külön szabályban rögzíti a törvény előtti egyenlőséget. Ezzel együtt a törvény előtti egyenlőség lényegi tartalma változatlanul – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával egyezően – az emberek egyenlő méltósága. Az Alaptörvény emberi méltóság klauzulája ugyanis kizárja a törvény előtti egyenlőség eltérő értelmezését,

egyben továbbra is meghatározza tartalmát. Az Alaptörvény alapján tehát az összefüggés az emberi méltóság (Alaptörvény II. cikk) és az egyenlőség (Alaptörvény XV. cikk) között továbbra is fennmaradt, annak ellenére, hogy az Alkotmányból hiányzó és az Alkotmánybíróság idézett gyakorlatában kialakított általános jogegyenlőségi szabály most kifejezetten szerepel az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében. Az általános jogegyenlőségi szabály így az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapozható. Ez dogmatikai egyszerűsítés, miközben – a fentiek szerint – a szükségszerű kapcsolat az egyenlő méltóság (Alaptörvény I. cikk és II. cikk) és a törvény előtti tartalmi egyenlőség között változatlanul fennáll, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság. Ezért az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában – pl. a csoportképzés vizsgálatában – a mondtak szerint változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is irányadó” [Indokolás [23]–[26], megerősítve a 3086/2013. (III. 27.) AB határozatban, Indokolás [31]].

- [49] A fentiekben ismertetett megállapításokból az is következik, hogy az általános jogegyenlőség szabálya levezethető az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből is, ennek következtében az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozók az általános jogegyenlőségi szabályra hivatkozhatnak mind a XV. cikk (1), mind pedig a XV. cikk (2) bekezdése tekintetében. Az indítványt az Alkotmánybíróság alapjogi érintettség és az egyén védett tulajdonságainak állított sérelme esetében a XV. cikk (2) bekezdése alapján, míg egyéb jogok esetében a XV. cikk (1) bekezdése alapján bírálja el. Ehhez hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban is, amelyben megállapította, hogy „[a] magánszemély indítványozók kérelmüket az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapították [...] A Tv. hatályának meghatározása által teremtett differenciálás azonban nem köthető egyetlen, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti tulajdonsághoz sem. Ebből következően a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát nem az Alaptörvény XV. cikk (2), hanem az (1) bekezdése alapján kell megítélni” [32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [79]].
- [50] 6. Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével kapcsolatos gyakorlatát az Alkotmánybíróság a 3206/2014. (VII. 21.) AB határozatban foglalta össze. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános jogegyenlőségi szabály értelmezése során kimunkált gyakorlata szerint a jogrend valamennyi szabálya tekintetében azért biztosítja az egyenlően kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső forrása az egyenlő emberi méltóság. A jogegyenlőség klauzulája a közhatalmat gyakorlók számára azt az alkotmányos parancsot fogalmazza meg, hogy valamennyi személyt egyenlő méltóságúként kezeljenek, és szempontjaikat egyenlő mércével és méltányossággal mérjék. Ez a követelmény az egész jogrendre kiterjed, ugyanis a közhatalmat gyakorlók kötelesek egyenlő elbánást biztosítani a joghatóságuk alá tartozó minden személy számára. Ebből következik, hogy egy adott szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. Vagyis a jogegyenlőség elve nem bármifajta különbségtételt, hanem csupán az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza. Alaptörvény-ellenes, vagyis emberi méltóságot sértő megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha a különbségtétel önkényes. A hátránnyal járó különbségtétel az általános mérce szerint akkor minősül önkényesnek, ha nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka. Ennek ellenőrzéséhez elsődlegesen az intézkedés legitim célját szükséges vizsgálni. Ezenkívül szükséges értékelni egyfelől azt, hogy az intézkedés alkalmas-e a legitim cél eléréséhez, másfelől pedig azt is, hogy az elérni kívánt, legitim cél által kijelölt személyek köre egybeesik-e az intézkedéssel érintett személyek körével. Mindezen szempontok nyújtanak lehetőséget annak eldöntéséhez, hogy egy különbségtétel önkényesnek, észszerű indokot nélkülözőnek tekinthető-e [lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22], [24]–[27], [28], [34]; megerősítette: 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]; továbbá a 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]; 3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [43]].
- [51] Nem tekinthető ellenben hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges. „Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket” [8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 59.] [Indokolás [28]].
- [52] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. A tételesen felsorolt tulajdonságok mellett az „egyéb helyzet szerinti különbségtétel” fordulat nyújt garanciát ahhoz, hogy az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató



helyzetben élő személyeket se érhesse hátrányosan sújtó különbségtétel. Ez a nyílt felsorolás korlátlanul nem bővíthető, nem nyújt ugyanis védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítéllettel vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalma nem kizárólag az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokra, hanem a teljes jogrendszerre is kiterjeszthető. Ez abból adódik, hogy a diszkrimináció tilalma valójában az alaptörvényi szabályban megjelölt, az emberek önazonosságát, identitását megtestesítő tulajdonságok szerinti megkülönböztetést, vagyis a diszkriminációt tilalmazza. Ebből az is következik, hogy az ilyen különbségtétel érvényességét és igazolhatóságát az Alkotmánybíróságnak az alapjogok és nem alapjogok tekintetében egyaránt különleges szigorúsággal szükséges vizsgálnia [3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27]–[28]].

- [53] 7. Az Alkotmánybíróságnak először a közfoglalkoztatási jogviszony jellegét kellett megvizsgálnia és annak alkotmányjogi értékelését kellett elvégeznie.
- [54] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közfoglalkoztatás intézménye eltérően ítéltető meg az egyéb munkaerőpiaci foglalkoztatási jogviszonyoktól, és az a szociális ellátások és a nyílt munkaerőpiac között elhelyezkedő közttes területként jellemezhető. A jogalkotó ugyanis a közfoglalkoztatással egy olyan, a munkaerőpiac irányába terelő mechanizmust kívánt létrehozni, amely magasabb juttatásokat kínál, mint a szociális ellátások, viszont kevesebbet, mint a nyílt munkaerőpiac. Erre a beépített ösztönző rendszerre utal a Kftv. általános indokolása, amely szerint azért kerül jogszabályban meghatározásra a szociális ellátórendszerben kapható pénzbeli ellátások maximuma, hogy a „kapható támogatások nagysága ne legyen a munkavégzés ellen ösztönző hatású”. A Szocvtv.-t módosító, Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 62–92. §-ához fűzött indokolás emellett jogalkotói célként azt fogalmazza meg, hogy „minél többen éljenek segély helyett munkából.” Az indokolás szerint a jogalkotó a közfoglalkoztatás rendszerében „évről évre több embernek biztosítja a közfoglalkoztatás lehetőségét, amelynek köszönhetően a dolgozni akarók magasabb jövedelemhez jutnak a korábbi, segélyből szerzett jövedelmekhez képest.”
- [55] A közttes, hibrid helyzetet erősíti a Kftv. 2015. január 1. óta hatályos módosítása is, amely a vizsgált 1. § (4a) bekezdését egy c) alponttal egészítette ki. Ennek fényében az álláskeresőt három hónapra abban az esetben is ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a számára az Ft. alapján felajánlott, az álláskeresőkre vonatkozó rendelkezések szerint megfelelő munkahelyet nem fogadja el.
- [56] Mindazonáltal az is megállapítható, hogy maga a jogalkotó is egy speciális munkaviszonyként tekint a közfoglalkoztatási jogviszonyra, amelyre ennek megfelelően főszabályként az Mt.-t kell alkalmazni, és ezt a jellegét domborítja ki az is, hogy a Központi Statisztikai Hivatal is beleszámolja a közfoglalkoztatott személyeket a foglalkoztatási mutatóba.
- [57] A munkaviszonyhoz közeli jellegre utal továbbá az a tény is, hogy a közfoglalkoztatásban eltöltött idő nyugdíj-szerző időnek minősül [vö. a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint a szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. § a) pont], valamint a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósítása a közfoglalkoztatás ideje alatt szünetel [Szocvtv. 36. § (1) bekezdés b) pont].
- [58] Mindazonáltal az is megállapítható, hogy bár az Mt. háttérszabályként történő alkalmazása a közfoglalkoztatási jogviszony magánjogi jellegét emeli ki, ugyanakkor a segély helyébe lépő munkavégzés a közfoglalkoztatási jogviszony közjogi jellegét hangsúlyozza. A közfoglalkoztatás – a törvény indokolása szerint – az aktív korú, munkaképes, ám a munkaerőpiacról kiszorult munkavállalók átmeneti foglalkoztatását teremti meg, célul tűzve ki ezen munkavállalók munkaerőpiacra való visszavezetésének elősegítését. A közfoglalkoztatás azonban eltér a tipikus munkaviszonytól a jogviszony alanyai, tárgya és a munkabér tekintetében is, amely a minimálbérnél kisebb összegű. A közfoglalkoztatás kizárólag közfeladatra szervezhető foglalkoztatási forma, amely a foglalkoztató és foglalkoztatott között, munkavégzésre, próbaidő kikötése nélkül, határozott időre létesíthető [Kftv. 1. § (2) bekezdés], az Mt. szerinti munkaszerződés megkötésével. Bár a közfoglalkoztatási jogviszonyra az Mt. meghatározott rendelkezései alkalmazandók (így például annak a munkáltatói és munkavállalói kötelezettségeket előíró rendelkezései), azonban a Kftv. 2. § (2)–(5) bekezdései az Mt. szabályaitól való eltérést rögzítve, annak a munkaviszonytól eltérő specialitását rögzítik. Ennek megfelelően meghatározott többletkövetelményeket



állapít meg a jogszabály mind a foglalkoztatottakra [személyi hatály, Kftv. 1. § (4) bekezdés], mind pedig a foglalkoztatókra [például térítésmentes szállítás, Kftv. 3. § (1) bekezdés] nézve. A közfoglalkoztatottak kiválasztására kiközvetítéssel kerül sor, így a közfoglalkoztatottnak nincs választási lehetősége abban a tekintetben, hogy mely közfoglalkoztatóhoz kerül, a magánjogi szerződéskötéssel szemben tehát a közfoglalkoztatott szerződési pozíciója hátrányosabb.

- [59] Emellett azonban a közfoglalkoztatás megkülönböztetendő a közzférában található egyéb típusú állásoktól is, mivel a közfoglalkoztatás tekintetében az állam egy korlátlan munkaerőpiaci kínálati oldalt hoz létre annak érdekében, „hogy aki dolgozni akar, dolgozhasson” [Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdés]. Ezt a megállapítást támasztja alá az Alkotmánybíróság megkeresésére adott miniszteri válasz is, amely szerint „[a] közfoglalkoztatásban való részvétel mindenki számára nyitott.” A közfoglalkoztatási jogviszony tehát úgy értelmezhető, mint egy időben meghosszabbított és feltételhez, munkateljesítményhez kötött szociális ellátás. Ebben az értelemben a hagyományos szociális ellátások és a közfoglalkoztatás egymást kiváltják, amit az is jelez, hogy a különféle szociális juttatások szünetelnek a közfoglalkoztatás ideje alatt [lásd Szocvtv. 36. § (1) bekezdés *b*) pont].
- [60] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony tartalmi értelemben egy olyan sajátos, atipikus munkaviszony, ami a funkcióját illetően szociális rendszerhez kapcsolódik, azaz a vizsgált foglalkoztatási forma a szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikai metszéspontjában helyezkedik el. Alkotmányjogi értelemben ez két államcél vonatkozásában értelmezhető, amelyeket az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdése („Magyarország törekszik arra, hogy aki dolgozni akar, az dolgozhasson”), valamint a XIX. cikk (1) bekezdése („Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson”) fogalmaz meg.
- [61] Az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott államcél kiegészíti a XII. cikk (1) bekezdése, amelynek második mondata szerint „[k]épességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.” A XIX. cikk (1) bekezdését pedig a XIX. cikk (3) bekezdése egészíti ki, amely lehetővé teszi, hogy „[t]örvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.” Ezek alapján a két államcél között lebegő, azok megvalósulását elősegíteni kívánó intézmény vizsgálat alá kerülő szabályainál esetről esetre kell vizsgálni, hogy a jogviszonynak mikor melyik aspektusa a releváns.
- [62] 8. Az indítványozó álláspontja szerint a Kftv. rendelkezései részben azért sértik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakat, mert elzárják az álláskeresőket (mintegy három hónapra) attól, hogy bekerülhessenek a közfoglalkoztatásba. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróságnak adott miniszteri válasz is rámutat arra, hogy a Kftv. nem pusztán a közfoglalkoztatási jogviszony fenntartásához, hanem a jogviszony létesítéséhez is „általánosan elvárható erkölcsi, magatartási szabályok betartását” írja elő. Ennek következtében az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az álláskeresők homogén csoportján belül diszkriminációt idéz-e elő az, hogy a közfoglalkoztatotti jogviszonyt létesíteni kívánó személyek esetében a törvényi szabályozás a munkavégzésen kívüli egyéb feltételeket is rögzít.
- [63] Az álláskeresők ugyanis még nem állnak foglalkoztatási jogviszonyban, csupán be szeretnének kerülni a foglalkoztatásba, illetve annak valamilyen formájába. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy az álláskereső, amikor még nem tudható, hogy „piaci alapú munkát” talál, vagy közfoglalkoztatott lesz, akkor az álláskeresők homogén csoportjába tartozik. Ebben az álláskeresői időpontban a foglalkoztatási jogviszonyba lépés feltételei mások és mások lesznek, a jogalkotó ugyanis a közfoglalkoztatottak esetében magánéleti vonatkozású, munkavégzéstől független feltételeket ír elő. Ilyen feltételek a közfoglalkoztatási jogviszony specialitásaira és az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésére tekintettel megfelelő alkotmányos értékek védelme érdekében megfogalmazhatóak ugyan, de az előírt feltételek nem vezethetnek az Alaptörvényben biztosított jogok aránytalan sérelmére. Ennek megengedhetősége ugyanis oda vezetne, hogy egyes alaptörvényi rendelkezések egymást kiüresíthetnék. Az Alaptörvény koherens értelmezése {vö. 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [48]} ugyanakkor azt követeli meg, hogy a XIX. cikk (3) bekezdése alapján előírható feltétel egyrészt nem üresítheti ki az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését (8.1.), amely az alapjogok egyenlőségét biztosító szabály, másrészt pedig alapjog korlátozására a XIX. cikk (3) bekezdése szerinti feltétel előírása során is csak az I. cikk (3) bekezdésébe foglaltaknak megfelelően kerülhet sor (8.2.).
- [64] 8.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt klauzula védelmet nyújt a rejtett vagy közvetett diszkriminációval szemben is. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közvetett

diszkrimináció tilalmát sérti, ha egy látszólag általános jellegű és semleges jogszabályi rendelkezés vagy szabály végső soron a társadalomban gyakorta hátrányos különbségtétellel sújtott, az Alaptörvényben tételesen felsorolt, illetve azzal döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárását, kirekesztését vagy valamely lehetőségtől való megfosztását eredményezi. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint így az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkrimináció tilalma kiterjed azokra a közhatalmi intézkedésekre is, amelyek ugyan látszólag általános, semleges és mindenkire egyformán érvényes rendelkezést tartalmaznak, de eredményüket vagy hatásukat tekintve valójában mégis az alaptörvényi szabályban felsorolt tulajdonságú társadalmi csoportot sújtanak további hátrányokkal. Vagyis végső soron egy ilyen tulajdonság valamelyikének jegyét hordozó csoport tagjainak kirekesztését eredményezik {3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]}. Ehhez hasonlóan az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) szerint is az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetést tiltó szabály az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakhoz hasonlóan nyílt felsorolással határozza meg az egyes társadalmi helyzetekben élőket. A felsorolás azonban az EJEB esetjoga szerint tetszés szerint nem bővíthető, hanem kizárólag a társadalom úgynevezett sérülékeny, személyben rejlő tulajdonság mentén elkülönülő csoportjait ölelheti át {vö. 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [31]}.

- [65] Fentiek alapján az álláskereső homogén csoportján belüli diszkrimináció akkor állapítható meg, ha a jogalkotó egy jól körülhatárolható társadalmi csoportot kedvezőtlen helyzetbe hoz. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy rejtett diszkriminációt állapított meg már a guberálással kapcsolatos 176/2011. (XII. 29.) AB határozatban, amely a hajléktalanokkal szemben ítélt közvetett módon diszkriminatívnak a szabályozást (szabálysértést követett el, aki közterületre kitett gyűjtődényből guberált), mivel az egyértelműen egy bizonyos élethelyzetben lévő társadalmi csoport ellen irányult. A határozat indokolása szerint „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ha látszólag semleges rendelkezések sora vezet a jog és a társadalmi szokás által gyakorta hátrányos megkülönböztetéssel sújtott, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tételesen felsorolt, illetve az azzal döntő hasonlóságot mutató »egyéb helyzetben« lévő személyek kizárásához vagy valamely lehetőségtől való megfosztásához. A 63/2008. (IV. 30.) AB határozat ehhez hasonlóan fogalmazza meg, hogy »[a]z elfogadott jogszabálynak nemcsak látszólag kell semleges előírásokat tartalmaznia. Azt is biztosítani kell, hogy a minden[kire] egyformán érvényes jogi norma végül a [személyek] egy jól körülhatárolható csoportja esetében *de facto* ne eredményezzen alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést« (ABH 2008, 559, 570–571.) Ezt az elvet juttatja kifejezésre az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 9. §-a, amely alapján közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne” (ABH 2011, 622, 632.).
- [66] Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény megalkotására az Európai Unióhoz történt csatlakozás, illetve az ahhoz kapcsolódó jogharmonizációs kötelezettség teljesítéséért került sor. A törvény 65. §-a felsorolja mindazokat a tanácsi irányelveket, amelyek átültetését a törvény szolgálja. A 65. § g) alpontja rögzíti a Tanács 2000/78/EK irányelvét a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, amely a preambulum 15. pontjában rögzíti, hogy „[a]zoknak a tényeknek a megítélése, amelyek alapján közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésre lehet következtetni, a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban a nemzeti igazságszolgáltatásra vagy egyéb, illetékes hatóságokra tartozik. Az ilyen tagállami előírások rendelkezhetnek arról, hogy a közvetett megkülönböztetés minden eszközzel, akár statisztikai bizonyítékok alapján is megállapítható.”
- [67] A jelen üggyel összefüggésben megállapítható, hogy a közfoglalkoztatottak esetében az elsődleges munkaerőpiacra történő átvezetés a cél, és már a jogalkotói elképzelés is végső soron egy rászorult csoportot feltételez. A közfoglalkoztatásban részt vevő személyek így tipikusan nehéz anyagi helyzetben lévő, a társadalom legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek, mindezt jól mutatja, hogy a minimálbérnél is alacsonyabb a közfoglalkoztatási jogviszonyban általuk megkereshető összeg. A hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatását emeli ki a Kftv. indokolása is: „[a] társadalmi felzárkózás szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy a közfoglalkoztatás során a munkavállalás szempontjából hátrányos és leghátrányosabb helyzetűek közfoglalkoztatásba történő bevonása prioritást élvezzen.” Ezt támasztja alá továbbá az Állami Számvevőszéknek a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének

ellenőrzéséről szóló 2013-as jelentése is. A dokumentum szerint „[a] közfoglalkoztatás támogatási rendszere eredményesen járult hozzá a szakképzetlen munkavállalók munkaerőpiacról történő kiszorításának megakadályozására, illetve az alacsony iskolai végzettségűek foglalkoztatásának javítására irányuló célkitűzések megvalósulásához. Az időszak alatt a közfoglalkoztatásba bevontak 43–62%-a volt alacsony iskolai végzettségű, amely minden évben meghaladta a nyilvántartott álláskeresőkön belül az alacsony iskolai végzettségűek arányát.”

- [68] Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt, hogy igazolja-e bármiféle észszerű indok a fenti, álláskeresők csoportján belüli megkülönböztetést. A jogalkotó indokolása szerint „abból kiindulva, hogy a közfoglalkoztatottak olyan értékteremtő munkákban vesznek részt, amelyek szervesen kapcsolódnak az önkormányzatok, más állami szervek közfeladataihoz, a közfoglalkoztatásban részt vevőkkel szemben feltételül szabja az általánosan elvárható erkölcsi, magatartási szabályok betartását”. A jelen esetben megállapítható azonban, hogy nem pusztán a közfoglalkoztatottak látnak el állami szervek közfeladataihoz kapcsolódó munkát. Ebből következőleg nincs semmiféle észszerű oka annak, hogy az álláskeresőknek pusztán erre a körére különleges életvezetési előírásokat írjon elő a jogalkotó. A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy „vagyon helyzet” szerinti rejtett diszkrimináció esete áll fenn amiatt, hogy ténylegesen csak a hátrányos, kiszolgáltatott anyagi helyzetben élők esetére vonatkozik az a törvényi előírás, amely a munkavégzéstől független (lakókörnyezeti) feltételek teljesítését írja elő. Emiatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését sértő alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a kizárás szabályait a közfoglalkoztatási jogviszonyba kerülés előfeltételeként is alkalmazni rendelte.
- [69] 8.2. A XIX. cikk (3) bekezdése szerinti feltétel előírása során megvalósuló alapjog-korlátozással összefüggésben az indítványozó utalt a támadott jogszabályi rendelkezés magánszférához való jogot sértő jellegére is. E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közfoglalkoztatásba való bekerülés feltételeként és az abból való kizárási esetként sem írható elő az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését szükségtelenül, illetve aránytalanul korlátozó feltétel.
- [70] Mindezt jelzi a háttérszabályként alkalmazandó Mt. is, amely szerint „[a] munkavállaló személyiségi joga akkor korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos” [Mt. 9. § (2) bekezdés], továbbá amely előírja, hogy „[a] munkáltató a munkavállalót csak a munkaviszonnyal összefüggő magatartása körében ellenőrizheti. A munkáltató ellenőrzése és az annak során alkalmazott eszközök, módszerek nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével. A munkavállaló magánélete nem ellenőrizhető” [Mt. 11. § (1) bekezdés].
- [71] Az Mt. magánszférát védő előírásai az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján értelmezhetők, amely szerint „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az államot nem pusztán az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje az állami beavatkozástól, hanem az államnak a harmadik személyek behatásai elleni védelmi kötelezettségének is eleget kell tennie {vö. 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [50]}. Mindez még a magánjogi jellegű munkaviszonyban is irányadó, így ebből kifolyólag különösen jelentős az atipikus közfoglalkoztatási jogviszonyban, amely közjogi elemekkel rendelkezik. „Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatában értelmezte a magánszférához való jogot és annak viszonyát az emberi méltósághoz való joghoz. Megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében továbbra is fenn tarthatónak tartotta az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítást, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]. Rávilágított arra, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). [...] (Indokolás [82]–[84])” [17/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [29], megerősítette: 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [42]].



- [72] Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatok működésével összefüggésben meghozott 19/2013. (VII. 19.) AB határozatban is értelmezte az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését: „[a]z Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Az Alaptörvény a magánélet sérthetlenségének jogát jelentősen kibővíti az előző Alkotmány szabályaihoz képest. A magántitok kifejezést az Alaptörvény nem használja, helyette a magán- és családi életet, az otthonát és a kapcsolattartást védi” (Indokolás [23]).
- [73] Az Alkotmánybíróság a 11/2014. (IV. 4.) AB határozatában azt is kifejtette, hogy „a magánélet szabadsága szoros kapcsolatban áll a személyi szabadsággal, mivel a magánélet szabadsága személyi szabadság nélkül lehetetlen. A magán- és családi élet tiszteletben tartása, amely az Alaptörvény VI. cikke szerint alapjog, azt kívánja meg, hogy az állam ne avatkozzon az egyén intim szférájába. Az Alkotmány 59. §-a a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok védelméhez való jogként ismerte ezt a jogot (vagy ahhoz hasonlót). A magán- és családi élet tiszteletben tartása az állami beavatkozás tilalmán kívül azt is jelenti, hogy a magánéletről szóló információk csak az érintett hozzájárulásával (vagy törvény alapján) kerülhessenek nyilvánosságra, vagy jussanak az állam tudomására. Magában foglalja, ami ebben az ügyben nem játszik szerepet, az Alkotmányban külön e névvel említett, a magánlakás sérthetlenségéhez való hagyományos alapjogot, lévén a magánlakás a magánélet színtere” (Indokolás [55]).
- [74] A 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt is megállapította: „[a]z amerikai Legfelsőbb Bíróság szerint az otthon nyugalma (»a fáradt emberek utolsó mentővára«) az a tér, ahova az emberek visszahúzódhatnak a mindennapi nyüzsgés elől, és ez kiemelten fontos érték. Attól, hogy a köztereken szinte bárhol foglyul ejtett közönséggé lehet válni, nem jelenti azt, hogy ezt mindenhol el kell fogadni: miközben a közterületeken ugyanis általában ki lehet térni a meghallgatni nem kívánt gyülekezés elől, az otthon e tekintetben speciális helyszínnek minősül, amit az államnak jogi védelemben kell részesítenie” (Indokolás [43]).
- [75] A magánszférához való jog védelmi köre tehát nem szűkül le a belső vagy intim szférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik.
- [76] Az indítványt az Alkotmánybíróság alapjogi érintettség és az egyén védett tulajdonságainak állított sérelme esetében a XV. cikk (2) bekezdése alapján vizsgálja. A magánszférához való jog védelme a közfoglalkoztatásba bekerülni szándékozókra és a közfoglalkoztatásban lévőket is megilleti, ezért az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését sérti, amennyiben az alapjog biztosítása nem diszkriminációmentes feltételek mellett valósul meg.
- [77] A magánszférához való alapjog korlátozási tesztje az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében található. Eszerint „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” A magánszférához való jog tehát más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében korlátozható a Kftv. mint törvény keretében is. A korlátozás szükségességének vizsgálata körében figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogalkotó alkotmányos célt követett-e, illetve hogy az alkalmazott korlátozás alkalmas-e az alkotmányos cél elérésére.
- [78] „Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában nem tekintette azonos szabályozási körbe tartozónak a különböző foglalkoztatási viszonyokat szabályozó törvények hatálya alá tartozó jogalanyokat. [...] Az eltérő csoportba sorolást támasztja alá az 1/2016 (I. 29.) AB határozat is, amely rámutat arra, hogy a versenyszféra és a közszféra foglalkoztatási jogviszonyaiban jelentős különbségek találhatók annak ellenére, hogy mindegyik közös jellemzője a munkavégzésre való irányultság {1/2016 (I. 29.) AB határozat, Indokolás [43]–[45]}.” {3172/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [27]–[28]} Az Alkotmánybíróság ugyanakkor tekintettel volt arra, hogy korai gyakorlatában a közalkalmazottak vonatkozásában vizsgálta már a magánszférához való jog korlátozásait. A 20/1990. (X. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közélet tisztaságának védelme, illetve a közfunkció viselése együtt járhat a magánszférához való jog korlátozásával. Az 56/1994. (XI. 10.) AB határozatban azonban azt is megállapította, hogy a közalkalmazottaknak csupán kisebb köre visel közfunkciót, és a közalkalmazottak magánéletben tanúsított magatartása miatti fegyelmi felelősségre vonással való fenyegetés csak kivételesen szükséges, illetve arányos. A korlátozás csak akkor fogadható el alkotmányosnak, amennyiben a méltatlan magatartás a munkakörre, illetve a beosztásra lényeges, valóságos és közvetlen kihatással van, ennek hiányában azonban az alapjog-korlátozás szükségtelen és aránytalan beavatkozást jelent a közalkalmazott magánszférájába (ABH 1994, 312, 314.).



- [79] A Kftv. támadott rendelkezéseinek fent idézett törvényjavaslati indokolása szerint „abból kiindulva, hogy a közfoglalkoztatottak olyan értékteremtő munkákban vesznek részt, amelyek szervesen kapcsolódnak az önkormányzatok, más állami szervek közfeladataihoz, a közfoglalkoztatásban részt vevőkkel szemben feltételül szabja az általánosan elvárható erkölcsi, magatartási szabályok betartását”. Ezen indoklás önmagában alkotmányos célként alapjog korlátozására nem elegendő. Nem fogadható el legitim célként az, hogy a jogalkotó differenciálatlanul, általános jelleggel a közfeladatra történő utalással olyan, a magánszférához való jogot korlátozó különleges életvezetési előírásokat írhat elő, amelyek nem hozhatók összefüggésbe a ténylegesen elvégzendő munka tartalmával. Az általános cselekvési szabadság védelméből következően az állam köteles az egyén szabadságát tiszteletben tartani, az esetleges szabadságkorlátozást pedig racionális érvekkel kell megindokolnia, abba önkényes módon nem avatkozhat be. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szociális vonásokkal rendelkező speciális munkaviszonynak, a közfoglalkoztatási jogviszonynak a szabályozás logikáján kívül álló, rendszeridegen feltételekkel való megterhelése észszerűtlen, és mint ilyen, önkényes jogalkotói döntésnek minősül.
- [80] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése keretében mindezt súlyosbítja, hogy az önkormányzatoknak biztosított magánszférát korlátozó rendeletalkotási felhatalmazás az álláskeresőknél, illetve foglalkoztatottaknak pusztán egyetlen, vagyoni helyzet szerint, illetve munkaerőpiaci pozíció szerint jól körülhatárolható csoportjára teszi lehetővé a különleges életvezetési előírások megfogalmazását, miközben a szabályozási céllal elérni kívánt lakókörnyezeti minőséget a jogrendszer más eszközei diszkriminációmentesen biztosítják (lásd például a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:23. §-a, a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet vagy a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 17. §-a). Ebből következőleg a Kftv. támadott rendelkezése diszkriminatív jelleggel, szükségtelenül korlátozza a magánszférához való jogot. Fentiekre tekintettel a jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kftv. 1. § (4a) bekezdés b) pontja alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
- [81] Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését megvizsgálja, és szükség esetén megsemmisítse, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. Jelen esetben a Kftv. megsemmisített szakaszához kapcsolódóan a Kftv. 1. § (4b) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[a] hivatalból folytatott közigazgatási eljáráshoz megkeresésre a (4a) bekezdés b) pontja szerinti esetben az álláskereső lakóhelye szerint illetékes jegyző 3 napon belül adatot szolgáltat az állami foglalkoztatási szervként eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatal (a továbbiakban: járási hivatal) részére”; a Kftv. 1. § (4f) bekezdése szerint „[a] (4a) bekezdés b) pontja szerinti esetben a megkeresésre nincsen szükség, amennyiben a közfoglalkoztatást a közfoglalkoztatott lakóhelye szerinti helyi önkormányzat, annak intézménye, vagy a helyi önkormányzat által alapított gazdálkodó szervezet valósítja meg, vagy az önkormányzatnak nincs a (4a) bekezdés b) pont szerinti hatályos rendelete”; továbbá a Kftv. 1. § (4g) bekezdése szerint „[a] (4f) bekezdés hatálya alá tartozó közfoglalkoztató megtagadhatja a közfoglalkoztatási jogviszony létesítését, amennyiben a közfoglalkoztatottal szemben a (4a) bekezdés b) pontja szerinti kizárási ok fennállásáról van tudomása.”
- [82] Mivel mindhárom rendelkezés a Kftv. 1. § (4a) bekezdés b) pontja megsemmisítése folytán kiüresedik, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésére tekintettel, szoros összefüggés miatt a Kftv. 1. § bekezdés (4b), (4f) és (4g) bekezdését is megsemmisítette.
- [83] 9. Az indítványozó szerint a Kftv. 1. § (4c)–(4e) bekezdéseiben foglalt kizárási szabályok valójában egy automatikus döntéshozatali eljárásnak minősülnek, amelyek sértik a közfoglalkoztatottak Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdés szerinti jogorvoslathoz való jogát. Az indítványozó szerint a kifogásolt szabályok kiüresítik a jogorvoslathoz való jogot.
- [84] Az indítványozó önálló érvelést az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem fejtett ki; a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét az indítványozó a jogorvoslathoz való alapjog sérelmén keresztül állította, ezért az Alkotmánybíróság a Kftv. 1. § (4c)–(4e) bekezdéseinek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének való megfelelés érdemi vizsgálatára irányuló indítványi kérelmet az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [85] 10. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában az Alkotmánybíróság már többször nyomatékosította, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk {lásd 24/2015. (VII. 7.) AB

határozat, Indokolás [19], [20]). „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.” [8/2001. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79.] Ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladataként határozza meg.

- [86] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog általános értelemben azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. A jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához pedig az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége [22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26], megerősítve: 12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [25]]. Az Alkotmánybíróság a 2/2013. (I. 23.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének két eleme van: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevitelét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljessége, illetve korlátozottsága (Indokolás [35], [37]).
- [87] 11. Az Alkotmánybíróság jelen határozata indokolásában már ismertette a közfoglalkoztatásból való kizárás részletes eljárási szabályait. Emellett az Alkotmánybíróság megkeresésére a miniszteri válasz kifejtette, hogy a „kizárásra vezető eljárásban hozott döntésekkel szemben a közfoglalkoztatott három külön fórumon is élhet jogorvoslati jogával.” Elsőként „[a] közfoglalkoztatott a kizárás alapjául szolgáló szabálysértési vagy közigazgatási eljárásban hozott döntés ellen fellebezést nyújthat be.” Ezt követően „[a] járási foglalkoztatási szerv [járási hivatal] által hozott, a kizárásról szóló közigazgatási döntéssel szemben is lehetősége van a közfoglalkoztatottnak jogorvoslatra.” Végül, „[a]mennyiben a járási foglalkoztatási szerv [járási hivatal] döntése jogerőssé válik, mely által a közfoglalkoztatott a közfoglalkoztatásból kizárásra kerül, a közfoglalkoztató a döntés alapján mérlegelés nélkül köteles a jogviszony megszüntetésére. [...] A közfoglalkoztatott az azonnali hatályú felmondást a munkaügyi bíróságon megtámadhatja.”
- [88] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen eljárás nem automatikus, a Kftv. kifogásolt rendelkezései a kizárási ok ellenőrzését lehetővé teszik [Kftv. 1. § (4c) bekezdés]. A kizárás kérdésében biztosított a jogorvoslathoz való alapjog gyakorlása: a járási hivatal döntését másodfokon az állami foglalkoztatási szervként eljáró megyei és fővárosi kormányhivatal bírálja el [Kftv. 1. § (4d) bekezdés]. A kizárásra vonatkozó jogerős döntést követően kerül sor a közfoglalkoztatási jogviszony azonnali felmondással történő megszüntetésére [Kftv. 1. § (4e) bekezdés], amely miatt a közfoglalkoztatásból kizárt személy bírósághoz fordulhat: a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja alapján munkaügyi jogvitát kezdeményezhet.
- [89] Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt a Kftv. 1. § (4c)–(4e) bekezdéseinek és a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontjának a jogorvoslathoz való alapjog sérelmét állító részében elutasította.
- [90] 12. Az indítványozó szerint a Kftv. egyes kizárási szabályain kívül a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja is alaptörvény-ellenes. Álláspontja szerint az Mt. alkalmazását kizáró Kftv. 2. § (5) bekezdés g) alpontja sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakat. A támadott rendelkezés szerint „az Mt. 64. § (1) bekezdését azokkal az eltérésekkel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni, ha jogerős hatósági határozat a közfoglalkoztatottat a közfoglalkoztatásból kizárta, vagy az 1. § (4) bekezdés c) pontja szerinti személy elismerés iránti kérelmét jogerősen elutasították, kivéve, ha az idegenrendészeti hatóság határozata alapján az 1. § (4) bekezdés d) pontjának hatálya alá kerül”.
- [91] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Kftv. 2. § (5) bekezdésének g) pont második részének normatartalma üres, mivel a Kftv. 1. § (4) bekezdése sem c) pontot, sem pedig d) pontot nem tartalmaz.

- [92] A kizárásra alapított azonnali hatályú felmondási esetkörnt az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy ebben a tekintetében nem állapítható meg hátrányos megkülönböztetés. Az Indokolás V. rész 7. pontjában kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által megjelölt közfoglalkoztatottak csoportja nem hasonlítható össze a közfoglalkoztatási jogviszonyuk megszüntetési (kötelezően azonnali hatályú felmondás), valamint a foglalkoztatásból való kizárás jogcímeit illetően más, a munkaerőpiacon foglalkoztatottak csoportjaival. A közfoglalkoztatáson kívüli foglalkoztatottak ugyanis valamennyien a munkaerőpiacon állnak jogviszonyban, így a jogviszony akár rendkívüli megszüntetése is piaci alapon, piaci viszonyok között megy végbe, legyen az akár a közszférában, akár a magánszférában megkötött jogviszony.
- [93] Tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatás mint atipikus munkaviszony esetén a szociális jellemzők meghatározóak, ezért a közfoglalkoztatottak a rendkívüli felmondási jogcímek szempontjából nem alkotnak homogén csoportot az egyéb, piaci alapon foglalkoztatottakkal (munkavállalókkal). A homogén csoportba tartozás ugyanakkor a diszkrimináció tilalmának vizsgálata során alapvető és meghatározó ismérv. Az Alkotmánybíróság felhívott gyakorlata szerint ugyanis csak akkor alaptörvény-ellenes a különbségtétel, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget. Csoportazonosság, vagyis összehasonlítható helyzet hiányában az alapvető jogok biztosa által kifogásolt jogszabály nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében előírt alkotmányos tilalmat.
- [94] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontjának az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével fennálló ellentétét állító indítványt elutasította.

## VI.

- [95] Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2017. november 6.

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

*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. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [96] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, és az indokolás főbb megállapításaival is, ugyanakkor szükségesnek tartom az indokolás kiegészítését az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben.
- [97] 1. Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése tartalmában az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatához igazodik. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában ugyanis jellemzően arra mutatott rá: „[a] jogegyenlőség lényege, hogy az állam mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget közöttük faj, szín, nem, nyelv, val-

lás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.].

- [98] Hangsúlyozta ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.].
- [99] Az Alkotmánybíróság tehát elhatárolta az általános jogegyenlőségi szabályt a megkülönböztetésnek attól az esetétől, amelynek során a megkülönböztetés alapvető jogot érint.
- [100] Álláspontom szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése [az általános (jog)egyenlőségi szabály] és (2) bekezdése [(alapvető jogot érintő) hátrányos megkülönböztetés tilalma] e megkülönböztetéshez igazodik. Abban az esetben tehát, ha az állított hátrányos megkülönböztetésnek van alapjogi vonatkozása – az emberi méltóság sérelmén túl –, annak alkotmányosságát a XV. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint kell értékelni, míg ha ilyen alapjogi vonatkozás nem merül fel, akkor a XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános jogegyenlőségi szabály szerint kell vizsgálni a megkülönböztetést.
- [101] Az elhatárolás valódi jelentősége abban áll, hogy álláspontom szerint más a védelmi szint a XV. cikk (1) bekezdése és (2) bekezdése esetén. Erre utal az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata, amely különbséget tesz a megkülönböztetés alkotmányosságának megítélése során aszerint, hogy a megkülönböztetés emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt-e. Ha a megkülönböztetés nem ilyen jog tekintetében történt, az Alkotmánybíróság azt akkor tekintette alkotmányellenesnek, „ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között” [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.]. Ehhez képest, ha a megkülönböztetés az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésén alapul, az „az általános egyenlőségi szabályhoz képest szigorúbb vizsgálatot követel” [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [38]–[41]]. Ennek a szigorúbb vizsgálatnak a szempontrendszere, mivel alapjogot érintő korlátozásról van szó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakhoz igazodik.
- [102] Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése közötti elhatárolás további jelentősége, hogy a XV. cikk (2) bekezdéséhez hasonló diszkriminációtilalmi szabályt tartalmaz az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikke is. Figyelemmel ezért az Alkotmánybíróságnak arra a gyakorlatára, hogy a hazai alkotmányossági követelmények értelmezése során az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el az elismert nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokban biztosított jogvédelmi szintet [lásd 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [37]], az alapjogi tekintetben tett megkülönböztetés alaptörvényellenességének megítélése során figyelemmel kell lenni az EJEB gyakorlatára is, mint ahogy erre a határozat indokolásának IV. rész 8.1. pontja (Indokolás [69]–[82]) is rámutatott.
- [103] 2. A fentiekben kifejtettek alapján, az Indokolás [68] bekezdésében foglalt azzal a megállapításával nem értek egyet, amely szerint az adott ügyben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján vizsgált megkülönböztetés körében az Alkotmánybíróságnak azt kellett volna mérlegelnie, hogy „igazolja-e bármiféle ésszerű indok a fenti, álláskereső csoportján belüli megkülönböztetést”. Véleményem szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó megkülönböztetések esetén az alaptörvény-ellenesség körében nem az ésszerűség követelménye a vizsgálat szempontrendszere, hanem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak.
- [104] Emellett, úgy gondolom, hogy a határozat indokolásának [80] bekezdésében „az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése keretében” lefolytatott érdemi vizsgálatban megjelenő alapjogi szempontok – a magánszférához való jog tekintetében – nem illeszkednek a fentiekben hivatkozott alkotmánybírói gyakorlat által felállított értelmezési keretbe. Véleményem szerint ugyanis az adott ügyben az Alkotmánybíróságnak egy olyan megkülönböztetést kellett vizsgálnia, amelynek – az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában – alapjogi vonatkozása volt. Következésképpen a támadott szabályozás nem az érintett alapjog sérelmét okozta, hanem az alapjog tekintetében tett hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközött. Erre tekintettel nem értek egyet az indokolásnak azzal a megállapításával, hogy „a Kftv. támadott rendelkezése diszkriminatív jelleggel, szükségtelenül korlátozza a magánszférához való jogot”. Véleményem szerint a támadott szabályozás az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését sérti.
- [105] 3. A fentiek alapján, ebben az ügyben is fontosnak tartottam kiemelni [csakúgy, mint a 3142/2015. (VII. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményben és a 9/2016. (IV. 6.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban],



hogyan az Alkotmánybíróság gyakorlatában értelmezési kérdéseket vet fel az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt alkotmányossági követelményrendszer elhatárolása. Ennek gyakorlati jelentősége pedig az a összefüggésben merül fel, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában vizsgált megkülönböztetés esetén nem egyértelmű, hogy mi az alkotmányossági mérlegelési szempontrendszer. Az Alkotmánybíróság az esetek meghatározó részében az észszerűségi tesztet alkalmazza, ez ugyanakkor nincs összhangban azzal a korábbi megállapítással, miszerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése „az általános egyenlőségi szabályhoz képest szigorúbb vizsgálatot követel” [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [38]–[41]].

- [106] Az adott ügyben az Alkotmánybíróság ugyan mérlegelési körbe vonta a megkülönböztetéssel érintett alapjog korlátozása körében az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, azt azonban, véleményem szerint, nem igazította egyértelműen az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének szempontrendszeréhez.

Budapest, 2017. november 6.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye*

- [107] A többségi határozattal nem értek egyet, ezért ahhoz az Abtv. 66. § (2) bekezdése alapján az alábbi különvéleményt csatolom.
- [108] A szociális ellátás terén a kiindulópont a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos jellege. Ezen a téren az Alaptörvény XIX. cikke hasonlóan fogalmaz, mint az Alkotmány 70/E. §-a, azaz továbbra is mérvadó, hogy nem valódi alapjogról van szó, hanem az államot terhelő intézmény (szociális ellátórendszer) létrehozására, fenntartására, működtetésére irányuló kötelezettséget jelent. Ezen belül viszont a jogalkotó nagy szabadságot élvez a részletszabályozás kidolgozásakor. A szociális ellátások rendszerének egészének (ellátások összessége) kell megfelelnie a szociális biztonság követelményének [lásd 32/1998. (VI. 25.) AB határozat rendelkező része, ABH 1998. 251.], azaz végső soron senki ne maradjon teljesen ellátatlanul (rászorultság esetén valamilyen ellátásban részesüljön) azonban a XIX. cikkből nem vezethető le, hogy bárkinek joga lenne konkrét ellátásfajta.
- [109] Nem értek egyet azzal, hogy a határozat az alapjogi teszt mentén folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot, mivel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak alapján „alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Miután azonban az Alaptörvény XIX. cikke (a fentiekben kifejtettek szerint) nem alapjogot tartalmaz, fogalmilag kizárt az alapjogi teszt alkalmazása.
- [110] Aggályosnak tartom a határozatban általános érvénnyel (konkrét egyedi ügyben lefolytatott alkotmányossági vizsgálat nélkül) megfogalmazott, az önkormányzatoknak címzett felhívást, mely a jogalkotás terén követendő elvárásokat fogalmaz meg. Ezzel álláspontom szerint az Alkotmánybíróság – megsértve a hatalommegosztás elvét – túllépett a számára biztosított hatáskörén.
- [111] Nem értek egyet továbbá a határozat azon részével sem, mely a magyar Alkotmánybíróság megállapításaként tünteti fel az amerikai Legfelsőbb Bíróság egyik döntésének ismertetését. A 13/2016. (VII. 18.) AB határozat indokolásának [43] bekezdése csupán ismerteti az amerikai ügyben elfoglalt bírósági álláspontot, de nem tartalmaz a magyar Alkotmánybíróságtól eredő megállapítást.
- [112] Végezetül a határozat nem ad választ az indítvány azon részére, melyben azt kifogásolja az indítványozó (ombudsman), hogy a B) cikket sértő jogbizonytalanságot okoz, hogy az önkormányzati jogalkotás határozhat meg további feltételeket. Álláspontom szerint pedig éppen ez lenne az a pont, ahonnan – a diszkriminációval megtagadva – alkotmányossági szempontból vizsgálható lenne a felvetett kérdés.

Budapest, 2017. november 6.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

## Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [113] Nem támogatom a rendelkező részi megsemmisítést kimondó többségi döntést, csak elutasítást tudtam volna támogatni. Álláspontom szerint a törvényhozási többség az itt vitatott közfoglalkoztatási munkaviszony szabályozásnál csak élt az Alaptörvény adta lehetőségekkel, és annak keretei között hozott eltérő szabályozást az itt érintett foglalkoztatottak vonatkozásában. Ehhez képest a határozat indokolása egy „általános egyenlőségi jog” megkonstruálásával – mely így nem is szerepel az Alaptörvényben – találja alkotmány-ellenesnek az általa megsemmisített törvényi rendelkezést. Az ilyenfajta alkotmánybírói „beleolvasást” az Alaptörvénybe nem tudom elfogadni, mert megítélésem szerint sérti a demokratikus jogállam törvényhozási szabadságát, és tendenciájában a jurisztokratikus állam súlypontjai felé viszi el az állam működését.
- [114] Az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdése kimondja a törvény előtti egyenlőséget, amely a felvilágosodás folyamán az addigi származási, vallási, vagyoni, születési, családi jogállási, nemzeti hovatartozási szempontok szerinti egyenlőtlenességgel szemben jött létre. Mivel azonban az elmúlt kétszáz évben már bővültek az embernek azok az általa változtathatatlan alapvonásai és személyiségének tartós jellemzői, melyekben a különbségeket a társadalmi közvélemény elfogadja, ezért ma már nem elégséges pusztán rögzíteni a törvény előtti egyenlőséget, hanem ennek tartalmát pontosítani szükséges. Ezt teszi a cikk (2) bekezdése, és miután az (1) bekezdés deklarálta a törvény előtti egyenlőséget, ez a bekezdés rögzíti, hogy ezt az egyenlőséget az alapvető jogok vonatkozásában követeli meg, és részletesen felsorolja, hogy mely szempontok szerinti megkülönböztetéseket tilt meg. Ezek fedik a felvilágosodás idején a törvény előtti egyenlőség elvével együtt létrejött megkülönböztetések tilalmát, de ezeken túl néhány más szempontot is bevesz ez a felsorolás. Így előírja, hogy az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül kell biztosítani fajra, színre, nemre, fogyatékosagra, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra és vagyoni helyzetre tekintet nélkül. Ezek az ember megváltoztathatatlan tulajdonságait jelentik, vagy személyiségének és körülményeinek azokat a tartósabb jellemzőit, melyek egy szabad társadalom működése szempontjából a tolerálást és a szabad megnyilvánulást követelik meg. Ám mivel ilyenekhez hasonló további jellemző is felmerülhet, az alkotmányozó követte azt a bevett szövegezési szokást, hogy egy nyitottságot hagyott a felsorolásban, és az „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetést is megtiltotta az alapvető jogok vonatkozásában. Az „*ejusdem generis*” értelmezési kánon szerint az „egyéb” szó természetesen nem tetszőleges nyitottságot iktatott be ide, hanem csak olyan bővítést enged ez meg, amely a felsoroláshoz hasonló szempontot hoz be. Vagyis az ember megváltoztathatatlan alap-tulajdonságaira vagy a személyiség tartós elemére vonatkozhat a kitágítás is. Ennek révén, miközben a mindenkori demokratikus kormánytöbbség törvényhozása az állampolgárok milliói szavazata alapján a politikai céljait tetszés szerint ültetheti át törvényekbe, és egy sor szempontból megkülönböztetéseket tehet embercsoportok, foglalkozási ágak, intézmények, lakóhely stb. szerint, addig az Alaptörvényben foglalt diszkrimináció tilalma megálljt parancsol ennél, és az alapvető jogok vonatkozásában, illetve a felsorolt emberi alap-tulajdonságbeli különbségeknél megtiltja minden politikai erőnek, hogy a törvényhozási többséggé válva politikai céljait ezekben ütköző megkülönböztetésekkel próbálja megvalósítani. Ennek révén egyrészt működni tud a politikai pluralizmus adta váltógazdaság számára a szabadság a más és más megkülönböztetésekre és tagolásokra épített politikák megvalósítására, és a mindenkori kormánypártváltással új megkülönböztetésekre és tagolásokra épített politikák megvalósítása, másrészt a váltógazdaságon felül álló alkotmányos keret érinthetlensége is biztosítást kap: az alapvető jogok és az ember alapvető tulajdonságai tekintetében egyetlen törvényhozási többség sem hozhat létre megkülönböztetéseket.
- [115] Ezzel az értelmezéssel szemben azonban a hazai alkotmánybíráskodás – különösen az első időszakának aktívista (alkotmánytól elszakadó) éveiben – egy sor tágítást hajtott végre a diszkrimináció tilalmán, és a legmélyebben sértve a politikai váltógazdaság demokratikus törvényhozási többségeit az alapvető jogokon túl az egész jogrendszerre kiterjesztette a megkülönböztetések ellenőrzését. Ezen túl a felvilágosodásban kialakult alapvető szempontokon túl bármely szempontból való megkülönböztetést az embercsoportok, foglalkozási ágak, intézmények stb. között úgy fogott fel, mint a diszkrimináció tilalmába ütközőt. Az utóbbi időkben ez egy olyan elnevezést kapott, hogy ez az „általános egyenlőségi jog”, és alkalmanként hozzátételre kerül az ezekre vonatkozó alkotmánybírói határozatokban – mint itt is –, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, hanem csak azok, melyek az ember méltóságát is sértik. Azonban a méltóságsértést úgy kitágították – az eredeti megalázás tilalma helyett –, hogy ebbe minden belefér, amit egy tetszőleges alkotmánybírói többség ennek akar felfogni. Ebben a felfogásban ugyanis az emberi méltóságot az sérti, ha egy megkülönböztetés – bármely – önkényes, és nem észszerű. Ennek eldöntésére azonban nincsenek objektív szempontok, és a mindenkori alkotmánybírói

többség véletlen állása dönti el, hogy mikor tekint egy megkülönböztetést észszerűnek, és így nem önkényesnek, vagy éppen fordítva – szemben azzal, ha az emberi méltóság sérthetlenségét a megalázás tilalmával azonosítjuk, mert erre az elterjedt társadalmi konszenzusok többé-kevésbé határozott mércéket adnak.

- [116] A diszkrimináció tilalmának ezzel a kitágításával az Alkotmánybíróság jelentős mértékben kiterjeszti a demokratikus törvényhozás felett az ellenőrzését, és ezért nem tudtam megszavazni a határozatot.

Budapest, 2017. november 6.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

- [117] A többségi határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjával nem értek egyet.
- [118] 1. Nem értek egyet a határozat Indokolásának V. 3. pontjában (Indokolás [42]) foglalt azon megállapítással, hogy a Kftv. 1. § (4a) bekezdés a) pont ab) alpontja tekintetében az indítvány ne tartalmazza indokolást. Az alapvető jogok biztosa az indítványában – más rendelkezésekkel együtt – az említett törvény 1. § (4a) bekezdés egészének megsemmisítését kezdeményezte; az indítvány indokolásának 4.5. pontja pedig az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének, és különösen VI. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatosan a Kftv. 1. § (4a) bekezdése a) pont ab) alpontja tekintetében (is) értelmezendő érveket tartalmaz. Mivel tehát ezen alpont alaptörvény-ellenessége tekintetében a többségi határozat megállapításával ellentétben álláspontom szerint az indítvány tartalmaz indokolást, a határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt megsemmisítésnek pedig – amellyel egyébiránt egyetértek – nézetem szerint a Kftv. 1. § (4a) bekezdésének a közfoglalkoztatásból történő, a tanköteles gyermek mulasztásán alapuló kötelező kizárást előíró a) pont ab) alpontjára is ki kellene terjednie, a rendelkező rész e tekintetben is – az indokolás hiányára alapított – visszautasítást tartalmazó 3. pontjával nem értek egyet.
- [119] 2. A fentebb kifejtett álláspontomból az következik, hogy mivel a Kftv. 1. § (4c) bekezdése kifejezetten az említett kizáró feltétellel összefüggő eljárási szabályt állapít meg, a megsemmisítésnek ezen bekezdésre is ki kellene terjednie; ezért a határozat rendelkező részének elutasítást tartalmazó 2. pontjának támogatása ebből az okból számomra eleve nem lehetséges.
- [120] Ugyanakkor a határozat Indokolásának ezen elutasításra vonatkozó részei tartalmi kérdéseket is felvetnek. Az elutasítás ugyanis kiterjed a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontjára is [e rendelkezés egyébként a Kftv. 1. § (4e) bekezdése második mondatának tartalmi megisméltlése], amely a közfoglalkoztató számára kötelezően írja elő a közfoglalkoztatási jogviszony azonnali hatállyal történő megszüntetését, ha a közfoglalkoztatott kizárása tárgyában korábban jogerős hatósági határozat született.
- [121] A Kftv. 1. § (4a) bekezdés a)–g) pontjaiban meghatározott, a közfoglalkoztatotti jogviszony létrehozását megelőzően vagy azt követően beállott feltételek esetén, a törvény kógens szabályozása folytán a (4d)–(4e) bekezdések szerint a hatóságnak a kizárást határozatban meg kell állapítania, illetve – amennyiben a kizáró okról a közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását követően értesül – ezt a döntést a közfoglalkoztatóval is közölnie kell. Utóbbi esetben a közfoglalkoztató köteles a jogerős döntés alapján a már létrejött jogviszonyt azonnali felmondással megszüntetni. Álláspontom szerint a határozat Indokolásának V. 10–11. pontjai a jogorvoslathoz való jog körében nem vonják le a szükséges következtetéseket a kizárást megállapító hatósági határozattal szemben a hatósági eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslat (fellebbezés) és a hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége, valamint a közfoglalkoztatási jogviszony jogerős kizáró határozaton alapuló azonnali hatályú (kötelező) megszüntetésének egymáshoz való viszonya tekintetében.
- [122] Álláspontom szerint amennyiben a közfoglalkoztatott a jogerős hatósági határozattal szemben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2014. évi CXL. törvény. általános előírásai szerint bíróság előtt annak felülvizsgálatát kezdeményezi, úgy a jogorvoslathoz való alapjoga ilyen módon történő érvényesülését elzárhatja az a szabály, amely a jogviszony azonnali hatállyal történő megszüntetésének kötelezettségét pusztán a jogerős hatósági határozathoz köti. Különösen nagy jelentősége lehet ezen döntésnek arra tekintettel, hogy ez egyúttal az érintettnek a rendszerből három hónapra történő kizárását is jelenti egyben.

Az esetleges közigazgatási per, vagy akár a korábbi munkáltató azonnali hatályú felmondásával összefüggésben indított, vagy éppen a korábbi közfoglalkoztatási jogviszony azonnali hatályú felmondásával [lásd Kftv. 1. § (4a) bekezdés e)–f) pontjaiban foglalt kizárási okok] szemben indult munkaügyi per nemhogy az azonnali hatályú felmondás megtörténteig, de feltehetően még ezen három hónapos kizárási időtartam elteltét megelőzően sem zárul le, noha – elméletileg – nem kizárt, hogy a bíróság a hatóság döntésének jogellenességét állapítsa meg.

- [123] A határozat a munkajogi szabályok mögöttes alkalmazandóságára alapítottnal utal arra, hogy „[a] közfoglalkoztatott az azonnali hatályú felmondást munkaügyi bíróságon megtámadhatja” (Indokolás [87]). A munkaügyi per lehetősége azonban, ha a közfoglalkoztatott rendelkezésére áll is az azonnali hatályú felmondással szemben, nyilvánvalóan csak a közfoglalkoztatott ezen intézkedése (nem pedig az ennek alapjául szolgáló hatósági határozat) jogszerűségének vitatására szolgálhat. Ez felfogásom szerint azt jelenti, hogy a munkaügyi bíróság a kizárást megállapító jogerős hatósági határozattal összefüggésben csak annak meglétét vizsgálhatja; amennyiben az megállapítható, az azonnali hatályú felmondást sem nyilváníthatja jogellenesnek, mivel magának a hatósági határozatnak a törvényességét vitatni munkajogi perben kizárt. Mindezek együttesen azt jelentik, hogy a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja alapján kötelezően meghozott, azonnali hatályú felmondással szemben a határozatban említett munkaügyi bíróságon történő perindítás – azon túlmenően, hogy annak az azonnaliságra vonatkozó törvényi kógenca okán sem a felmondás, sem a három hónapos kizárást tekintetében halasztó hatálya nyilvánvalóan nincsen – a közfoglalkoztatásból kizáró, az érintett által ugyan jogellenesnek tartott, de már jogerőre emelkedett hatósági határozat pusztán léte okán eleve eredménytelennek mutatkozik. Ez álláspontom szerint nehezen egyeztethető össze az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata által a jogorvoslat lehetőségével szemben megkövetelt érdemi jelleggel.
- [124] Mindezekre tekintettel a határozat rendelkező részének a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja tekintetében is elutasítást tartalmazó 2. pontját emiatt sem tudom támogatni.

Budapest, 2017. november 6.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye*

- [125] Az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom az Alkotmánybíróság jelen határozatához.
- [126] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, amiben a többségi döntés a Kftv. 1. § (4a) bekezdés b) pontja, valamint az 1. § (4b), (4f) és (4g) bekezdése alaptörvény-ellenességét állapította meg.
- [127] 1. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében 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.
- [128] Az Alkotmánybíróságnak a diszkrimináció tilalmával összefüggésben kialakított és következetes gyakorlata szerint a különbségtétel csak akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget, vagyis a vizsgált szabályozás valamely lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság által lefolytatandó diszkriminációs teszt kiindulópontja tehát a vizsgálat tárgyát képező homogén csoport meghatározása.
- [129] A közfoglalkoztatási jogviszony jellegét illetően osztom a többségi döntésnek az Indokolás V. 7. pontjában (Indokolás [53]–[61]) foglalt megállapításait. Az Alkotmánybíróság ennek során kifejtette, hogy a közfoglalkoztatás intézménye eltér az egyéb munkaerőpiaci foglalkoztatási jogviszonyoktól, és az a szociális ellátások és a nyílt munkaerőpiac között elhelyezkedő köztes területként jellemezhető. Magáévá tette azt a jogalkotói álláspontot is, miszerint a közfoglalkoztatás egy olyan, a munkaerőpiac irányába terelő mechanizmus, amely magasabb juttatásokat kínál, mint a szociális ellátások, viszont kevesebbet, mint a nyílt munkaerőpiac. Rámutatott, hogy a közfoglalkoztatás eltér a tipikus munkaviszonytól a jogviszony alanyai, tárgya és a munkabér tekintetében is,



majd azt a következtetést vonta le, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony tehát értelmezhető mint egy időben meghosszabbított és feltételhez, munkateljesítményhez kötött szociális ellátás.

- [130] 2. Az Indokolás V. 12. pontjában (Indokolás [90]–[94]) – a Kftv. 2. § (5) bekezdés *g*) pontját az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmével összefüggésben támadó indítványi elem elutasításának alapjaként – azt állapította meg a többségi döntés, hogy „a közfoglalkoztatottak csoportja nem hasonlítható össze a közfoglalkoztatási jogviszonyuk megszüntetési (kötelezően azonnali hatályú felmondás), valamint a foglalkoztatásból való kizárás jogcímeit illetően más, a munkaerőpiacon foglalkoztatottak csoportjaival. A közfoglalkoztatáson kívüli foglalkoztatottak ugyanis valamennyien a munkaerőpiacon állnak jogviszonyban, így a jogviszony akár rendkívüli megszüntetése is piaci alapon, piaci viszonyok között megy végbe, legyen az akár a közszférában, akár a magánszférában megkötött jogviszony. Tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatás, mint atipikus munkaviszony esetén a szociális jellemzők meghatározóak, ezért a közfoglalkoztatottak a rendkívüli felmondási jogcímek szempontjából nem alkotnak homogén csoportot az egyéb, piaci alapon foglalkoztatottakkal (munkavállalókkal).”
- [131] Ezzel szintén egyetértek, ezért a döntés rendelkező részének második pontját magam is támogattam.
- [132] 3. Ezzel szemben a Kftv. 1. § (4a) bekezdés *b*) pontját, valamint az 1. § (4b), (4f) és (4g) bekezdéseit a többségi döntés azért semmisítette meg, mert a XV. cikk (2) bekezdését sértő alaptörvény-ellenes helyzetnek tartja azt, hogy a törvényalkotó a kizárás szabályait a közfoglalkoztatási jogviszonyba kerülés előfeltételeként is alkalmazni rendelte. A többségi döntés kiinduló pontját jelentő meghatározás szerint „az álláskereső, amikor még nem tudható, hogy »piaci alapú munkát« talál, vagy közfoglalkoztatott lesz, akkor az álláskeresők homogén csoportjába tartozik.”
- [133] Álláspontom szerint az alaptörvény-ellenesség megállapítása és az annak következményeként alkalmazott megsemmisítés – az alább kifejtettek miatt – téves csoportképzésen alapszik.
- [134] Az Alkotmánybíróság számos döntésében leszögezte, hogy az Alaptörvény (és korábban az Alkotmány) keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez az egyes foglalkoztatási jogviszonyok szabályozásában.
- [135] A zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzőjeként írta le a 8/2011. (II. 18.) AB határozat, hogy „a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem” {ABH 2011, 49, 70.; azóta megerősítette: 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [23]; 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [23]; legutóbb 3222/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [20]}.
- [136] Az Alkotmánybíróság tehát – ahogy az a fenti gyakorlatból kiolvasható – értelmezési körébe vonja az adott jogviszony kinevezési feltételeit is.
- [137] Az Mt. alapján létrehozott munkaviszonytól eltérő foglalkoztatási jogviszonyokat – így például a közalkalmazottak, közszolgálati tisztviselők, állami tisztviselők, igazságügyi alkalmazottak vagy a közfoglalkoztatottak jogviszonyát – szabályozó törvények mindegyike előír olyan különös feltételeket, amely feltételeknek az „álláskeresőnek” meg kell felelnie a jogviszony létrejöttéhez. Ezek nem az álláskeresők csoportján belüli megkülönböztetést jelentenek, hanem egyes „állástípusok” betöltéséhez tartalmaznak olyan különös – az adott jogviszony jellegéhez igazodó – szabályokat, amelyek minden, az adott „állástípust” betölteni kívánó személyre egyformán vonatkoznak.
- [138] Az egyes foglalkoztatási jogviszonyokról szóló törvények *sui generis* szabályozást tartalmaznak, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján pedig önmagában az egyes törvények közötti szabályozásbeli különbség nem alapozhatja meg a diszkrimináció tilalmának megsértését.
- [139] A fentiek értelmében álláspontom szerint helytelen csoportképzés (álláskeresők homogén csoportja) alapján folytatta le a többségi döntés az alkotmányossági vizsgálatot, éppen ezért nem tudtam támogatni a Kftv. 1. § (4a) bekezdés *b*) pontja [valamint az 1. § (4b), (4f) és (4g) bekezdések] megsemmisítését.
- [140] Úgy gondolom továbbá – elfogadva, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony egy időben meghosszabbított, és feltételhez, munkateljesítményhez kötött szociális ellátás –, hogy a jelen ügyben megsemmisített, a közfoglal-

koztatási jogviszony létesítéséhez kapcsolt kizárási ok nem alaptörvény-ellenes, megfelel az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése által biztosított, nagyobb korlátozást lehetővé tevő rendelkezésnek.

Budapest, 2017. november 6.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

[141] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. november 6.

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

[142] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. november 6.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1220/2013.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 185. számában.

