



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11/1220-0/2013
Érkezett:	2013 AUG 02.
Példány:	1
Melléklet:	2 db
Kezelőiroda:	1

Ügyszám: AJB-3384/2013
Előadó: dr. Láposy Attila
dr. Szajbély Katalin
dr. Vass Veronika
Melléklet: 2 db. jelentés

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében, illetve az Ajbt. 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg

- 1) a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 33. § (7) bekezdését és a Szocvtv. 132. § (4) bekezdés a) pontját, mivel azok álláspontom szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve) foglaltakat, továbbá ellentétesek az Alaptörvény II. cikkében (emberi méltósághoz való jog), az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében (családi és magánélethez való jog), az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében (szociális biztonsághoz való jog) foglaltakkal;
- 2) a Szocvtv. 38. § (9) bekezdését, valamint 132. § (4) bekezdésének e) pontját, mivel azok álláspontom szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve) foglaltakat, továbbá ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében (családi és magánélethez való jog) foglaltakkal;
- 3) a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 1. § (4a)-(4g) bekezdését, valamint 2. § (5) bekezdés g) pontját, mivel azok álláspontom szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve) foglaltakat, továbbá ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében (egyenlő bánásmód követelménye), az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében (tisztességes eljáráshoz való jog), valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében (jogorvoslathoz való jog) foglaltakkal;
- 4) a Kftv. 1. § (4a) bekezdés a) pont aa) alpontját, mivel az ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésével (ártatlanság vélelmének elve), valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében (tisztességes eljáráshoz való jog) foglaltakkal.

Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál, az Ajbt. 34. §-a pedig az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

1. A közfoglalkoztatással összefüggésben Hivatalomhoz érkező növekvő számú panasz miatt 2012-ben átfogó vizsgálatsorozatot indítottam a közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatban. A közfoglalkoztatás egy speciális munkajogviszony, az állami foglalkoztatáspolitikai eszköz. Vizsgálatom során – mivel közfoglalkoztatásba való bekerülés, illetve kikerülés, valamint a szociális támogatások kérdése a szabályozás révén összekapcsolódik a közfoglalkoztatással – mégis szükségesé vált a szociális segélyek, az aktív korúak ellátásának megvonásával kapcsolatos kérdések áttekintése is. Vizsgálataim eredményeit két részletes ombudsmani jelentésben ismertettem, AJB-4162/2012 és AJB-3025/2012 számon (a jelentéseket jelen indítványomhoz mellékelem.)

Az *AJB-4162/2012. számú jelentésben* rámutattam, hogy visszásság áll fenn a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése nyomán megalkotott önkormányzati rendeletek alapján végzett lakás, illetve ház belsejére, a legerősebben védett, mások által elzárt magánszférára kiterjedő vizsgálati lehetősége miatt. Megállapítottam, hogy az érintettek magánszférájához való joga szempontjából aggályos az a gyakorlat, amely során a hatóság nemcsak az ingatlan előtti területet és meghatározott szempontok alapján az udvart, kertet, hanem a ház, illetve lakás belsejének tisztaságát és rendezettségét is ellenőrzi. A jelentésben kifejtett álláspontom szerint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében szereplő felhatalmazás a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét is sérti, mivel a törvény maga nem zárja ki az önkényes, zaklató hatósági jogalkalmazás lehetőségét. Mindezek alapján felkértem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a törvényi rendelkezés módosításának kezdeményezésével tegye egyértelművé, hogy az együttműködés keretében végzett lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, illetve magánlakás belseje tisztaságának, illetve rendezettségének vizsgálatára. Az önkormányzati rendeletek felhatalmazási körükön túlterjeszkedő, jogsértő szabályozási gyakorlatával összefüggésben tett ajánlásra adott válaszában a miniszter kifejtette, hogy tartalmilag a javaslattal alapvetően egyetért, de álláspontja szerint nem szükséges az Szocvtv. szabályainak módosítása.

Az *AJB-3025/2012. számú jelentésben* – a miniszteri reakcióra is válaszként – arra mutattam rá, hogy álláspontom szerint az emberi méltósághoz való joggal, a magánszférához való joggal, valamint a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságok megelőzése érdekében nélkülözhetetlen a törvényi felhatalmazás megfelelő módosítása, annak világossá tétele, hogy lakás vagy ház belsejét érintően nincs helye ellenőrzésnek, illetve jelentős költségigényű feladat e körben nem írható elő. A jelentésben hangsúlyoztam, hogy a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében szereplő rendeletalkotási felhatalmazás indokolatlan, önkényes, zaklató, az egyenlő bánásmód követelményét is sértő jogalkalmazásra ad lehetőséget, ami túlmutat az alkotmányosnak tekinthető ellenőrzés, az

elvárható együttműködés keretein. Ebből kiindulva ismételten felkértem a minisztert, hogy a törvényi felhatalmazás módosításának kezdeményezésével tegye egyértelművé, hogy a lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, magánlakás belső rendezettségének vizsgálatára, továbbá a rendeltetésszerű használat biztosítása a jelentős költségigényű feladat megvalósítására nem vonatkozhat. A miniszter erre válaszként megerősítette a korábbi álláspontját, miszerint állásfoglalások formájában már jelezték az önkormányzatok irányába, hogy milyen külső ismérvek teljesülése alapján tekinthető, minősíthető – a helyi viszonyoknak megfelelően – egy lakókörnyezet rendezettnek, így a módosítás nem indokolt.

Mivel a hivatkozott jelentésekben a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésével összefüggésben jelzett, alapvető joggal összefüggő alkotmányossági aggályok továbbra is fennállnak, a törvényi szabályozás kért módosításával azok orvoslására nem került sor, az Ajbt. 34. §-a alapján szükségessé vált az Alkotmánybíróság eljárásának, a szabályozás felülvizsgálatának kezdeményezése. Időközben emellett egy másik, *AJB-8397/2012. számú ügyben* – egy helyi szociális rendelet alkalmazása kapcsán – hozzám forduló civil szervezet jelezte, hogy nemcsak a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése sérti a jogállami követelményeket és az érintettek alapjogait, hanem a *normatív lakásfenntartási támogatás feltételei* közt hasonló módon a lakókörnyezet rendezettségét előíró Szocvtv. 38. § (9) bekezdése is komoly aggályokat vet fel. A normatív lakásfenntartási támogatás funkciója és rendeltetése eltérő az aktív korúak ellátásához képest, a Szocvtv. 38. § (1) bekezdése alapján a szociálisan rászoruló háztartások részére a háztartás tagjai által lakott lakás, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai (így különösen villanyáram-, a víz- és a gázfogyasztás, a távhő, a csatornahasználat és a szemétszállítás díja, a lakbér vagy az albérleti díj, a lakáscélú pénzintézeti kölcsön törlesztő részlete, a közös költség, illetve a tüzelőanyag költségeik) viseléséhez nyújtott hozzájárulás. A normatív lakásfenntartási támogatás egy preventív eszköz: bár lazábban kapcsolódik a szociális biztonsághoz való jog és a megélhetési minimum védelméhez, ugyanakkor a jogosultság feltételeinek meghatározásakor a jogalkotó nem járhat el önkényes módon, a kérelmezők alapvető jogait nem sértheti.

Mindezek alapján az alkotmánybírósági indítványomat a jogállami követelmények teljesülése, valamint a magánszférához való jog védelme vonatkozásában a Szocvtv. 38. § (9) bekezdésére is kiterjesztettem (lásd a 3.1 és 3.3 pontokat)

2. Több panaszos, köztük két civil szervezet is azzal a beadvánnyal fordult hivatalomhoz, amelyekben az kérték, hogy kezdeményezzem a Kftv. 2013. április 18-án kihirdetett, 2013. szeptember 1-étől hatályos módosítással¹ beépült, a közfoglalkoztatásból való kizárásra vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

2.1 A panaszosok egybehangzóan azt kifogásolták, hogy az egyenlő bánásmód és a jogállamiság követelményeit sérti az elfogadott törvénymódosítás, amely értelmében három hónapra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból azt, aki szülőként gyermeke tankötelezettségének teljesítésével vagy a lakókörnyezet rendezettségével összefüggő mulasztást követ el. Kiemelték, hogy a tisztességes eljárás alapvető normáival ellentétes, hogy már akkor is sor kerül az álláskereső, illetve a közfoglalkoztatott kizárására, amikor a tankötelezettség teljesítésével összefüggő szabálysértés megállapítására irányuló eljárás még folyamatban van. Utaltak arra is, hogy kizárás jogkövetkezményeként az érintett szociálisan hátrányos helyzetű, kiszolgáltatott személyek a három hónapos időszakra az aktív korúak ellátását is elveszítik.

2.2 A fentiek mellett az Ajbt. 3. § (2) bekezdés b) pontjára hivatkozással, a Kftv. módosításával összefüggésben, 2013 márciusában ugyancsak súlyos alkotmányjogi aggályokra hívta fel a figyelmemet a Magyarországon élő *nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos-helyettes*. Az időközben már változatlan formában elfogadott törvénytervezettel összefüggésben – a jogvédő civil szervezetek hozzá is eljuttatott szakmai álláspontjára építve –

¹ Lásd a szociális szövetkezetekkel összefüggésben egyes törvények, továbbá a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi XLI. törvény 7. § (1) és (2) bekezdés.

arra mutatott rá, hogy a módosítás kiszolgáltatott helyzetben lévő, rászorult személyeket célzott segítségnyújtás helyett további fenyegetettséggel és szankcióval kíván sújtani.

A közfoglalkoztatásból való kizárásra vonatkozó törvénymódosítást kifogásoló egyes beadványok, jelzések tartalmát és érveit, illetve a magyar alkotmánybírósági, valamint az európai alapjogi gyakorlatot áttekintve arra a következtetésre jutottam, hogy – figyelemmel a korábban e tárgykörben folytatott átfogó vizsgálataim tapasztalataira – a bevezetendő szabályozással összefüggésben is súlyos alkotmányossági aggályok igazolhatóak. Tekintettel arra, hogy közfoglalkoztatásból való kizárásra vonatkozó, a Kftv. 1. § (4a)-(4g) bekezdésébe és a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontjába beépült rendelkezések szorosan összekapcsolódnak a lakókörnyezettség rendezettségére, annak ellenőrzésére vonatkozó Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében rögzített szabályokkal, ezért a két problémakört egy *indítványban* ismertetem.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim, illetve alkotmánybírósági indítványaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

3. A 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 azt is előírja, hogy 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.

Azonos tartalmú felhatalmazást rögzít a Szoctv. 38. § (9) bekezdése a *normatív lakásfenntartási támogatás kapcsán*, eszerint 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 konkrét megjelölésével – fel kell szólítani. Amennyiben a kérelmező vagy a jogosult a feltételeknek felszólítás ellenére sem tesz eleget, a kérelmet el kell utasítani, vagy a megállapított támogatást meg kell szüntetni. A Szoctv. 132. § (4) bekezdésének a) és e) pontja a fentiekkel összhangban pedig felhatalmazást ad a települési önkormányzatoknak, hogy azok rendeletben szabályozzák az aktív korúak ellátására, illetve a normatív lakásfenntartási támogatásra jogosult személyek részére a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében előírt részletes szabályokat.

3.1 Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye magában foglalja, hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság a 6/1999. (IV. 21.) AB határozatában megállapította, hogy a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen, alkotmányellenes helyzet áll elő azáltal, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a szükséges jogi szabályozás hiányában, jogi kötöttségek nélkül, szabad belátása szerint korlátoz alapjogot. Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban kiemelte, hogy a felhatalmazó rendelkezések alkotmányosságának megítélése során vizsgálni kell, hogy vannak-e olyan törvényi garanciák, amelyek biztosítják az önkormányzat rendeletalkotásának alkotmányos kereteit.

Álláspontom szerint a Szoctv. 33. § (7) bekezdése, csakúgy, mint a 38. § (9) bekezdése több szempontból is sérti a jogállamiság elvét és az abból levezethető jogbiztonság követelményét. A rendeletalkotási felhatalmazást adó szabályok általános, túlságosan széleskörű és bizonytalan megfogalmazása, a felhatalmazás egyes elemei (pl. a „higiénikus állapot”) egy bizonytalan tartalmú követelményrendszer állítanak fel. A felhatalmazásra alapozva pedig az egyes önkormányzati rendeletekben parttalanul tág körben részletezhetőek

a lakókörnyezet rendezettségével kapcsolatos, a rászoruló személyek számára előírt feladatok. Bár e fogalmak önmagukban, külön-külön a normavilágosság követelményét nem sértik, egy részüket a szakjogági szabályok változó tartalommal használják, de összességükben, együttes előírásukkal már olyan mértékben szubjektívizálják az önkormányzati rendeletalkotást, amely már a jogbiztonság sérelmét okozza. A széles körben előírt követelmények nem teljesítése a rászoruló személyek számára *súlyos jogkövetkezményekkel* jár: aki a jegyző felszólítására sem „tartja rendben lakókörnyezetét”, a létfenntartást jelentő szociális ellátást veszíti el.²

A jogállamiság és jogbiztonság érvényesülése kapcsán arra is rá kell mutatnom, hogy az aktív korúak ellátásának nyújtásával az állam szociális biztonságához kapcsolódó feladatát látja el. Az aktív korúak ellátása folyósításának feltételeként külön előírt lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó követelményben ezzel szemben más – részint legitim – jogalkotói célok jelennek meg, így például az egészségvédelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos állami jogvédelmi kötelezettségek. Ezen célok érvényesítésére más, ágazati jogszabályok írnak elő konkrét kötelezettségeket és számos esetben szankcionálják azok elmulasztását (közigazgatási bírság, szabálysértési szankciók).³ A lakókörnyezet rendben tartásának kötelezettsége például az önkormányzati gyakorlatban kiterjed a parlagfűmentesítésre, a hulladékkezelési szabályok betartására, ezeket a kérdéseket azonban már szabályozzák más jogágak, azaz szükségtelen és diszfunkcionális a szociális biztonsághoz való jog keretein belüli, szociális ellátásokkal kapcsolatos jogszabályokban történő külön előírásuk és ettől független számonkérésük. Álláspontom szerint a jogállamiság elve szempontjából vizsgálható minden olyan szabályozási elem, amely más jogszabályok által, más jogterületeken előírt követelményeket emel át a szociális támogatások feltételei közé. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül, hogy e kötelezettségek elmulasztását a szakjogági jogszabályok bírság kiszabásának kilátásba helyezésével külön is tilalmazzák.⁴

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának 2012 tavaszán végzett, nem reprezentatív felmérése szerint a települések fele alkalmazta az előírást, a lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó követelményt összességében 1625 önkormányzat rendelete írta elő. 2012. április 1-jével bezáróan 369 önkormányzat rendelkezett úgy, hogy az aktív korúak ellátására jogosultság feltétele a lakókörnyezet rendben tartása. Negyven önkormányzat kizárólag a rendszeres szociális segélyben részesülők részére, 821 önkormányzat pedig a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők számára írta elő a lakókörnyezet rendezettségének követelményét. További 395 önkormányzat az aktív korúak ellátásában, valamint a lakásfenntartási támogatásban részesülőket egyaránt kötelezte erre. Lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó követelményt összességében az aktív korúak ellátása vonatkozásában 1625 önkormányzat rendelete tartalmazott a vizsgált időszakban.⁵

A lakókörnyezet rendezettségének ellenőrzésével kapcsolatos kérdéseket már több korábbi vizsgálatomban is érintettem, rámutatva az aggályos pontokra az önkormányzati

² Lásd ezzel összefüggésben a Szocvtv. 36. § (2) bekezdését, 37/B. § (1a) bekezdését és a 38. § (9) bekezdését.

³ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 106. § (1) bekezdése alapján az, aki jogszabályban, hatósági határozatban, közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban megállapított, közvetlenül vagy közvetve a környezet védelmét szolgáló előírást megszeg, illetve határértéket túllép, a jogsértő magatartás súlyához igazodó *környezetvédelmi bírságot* köteles fizetni. A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 86. § (1) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy aki hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti, azt a környezetvédelmi hatóság *hulladékgazdálkodási bírság* megfizetésére kötelezi. Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 60. § (1) bekezdése előírja, hogy *növényvédelmi bírságot* kell kiszabni azzal szemben, aki növényvédő szerrel olyan cselekményt valósít meg, amellyel az ember vagy az állat egészségét, az élelmiszer-, illetve takarmánybiztonságot vagy a környezetet veszélyezteti, illetve a törvényben előírt, a parlagfű elleni védekezési kötelezettségét elmulasztja. A közigazgatási bírságokon kiszabásán túlmenően az új szabálysértési törvény számos a környezetvédelemmel, népegészségüggyel kapcsolatos szabálysértési tényállást is megállapít, például külön is szankcionálja a *fertőző betegség elleni védekezés elmulasztását* (239. §), illetve a *vízszennyezést* (245. §).

⁴ Vö. 176/2011. (XII. 29.) AB határozat.

⁵ Lásd <http://www.vg.hu/kozelet/a-telepulesek-felen-ugrik-a-segely-ha-rendezetlen-az-otthon-401803>

szabályozásban és a rendeletek gyakorlati alkalmazásában egyaránt. A vizsgálataim során megállapítottam, hogy az önkormányzatok többsége a helyi szociális rendeletébe foglalva megalkotta a lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó szabályokat, és folyamatosan alkalmazza is annak hátrányos jogkövetkezményeivel együtt (az aktív korúak ellátásának és a lakásfenntartási támogatás megvonása). Álláspontom szerint a túlzottan tágra szabott törvényi felhatalmazás alkotmányosan aggályos, amit alátámaszt több általam vizsgált, illetve jelen indítvánnyal összefüggésben áttekintett önkormányzati rendelet szövege is. Lényeges kiemelni ezzel összefüggésben azt, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni” („élő jog”), azaz a norma tartalmának megállapításakor figyelemmel kell lenni az ahhoz kapcsolódó önkormányzati végrehajtási szabályokra és jogalkalmazási gyakorlatra is.⁶

Az AJB-3025/2012. számú jelentésem az általam megkeresett *kormányhivatalok válaszait* elemezve rögzíti, hogy az Szocvtv. 33. § (7) bekezdése tartalmának, a lakókörnyezet rendezettsége ellenőrzésének terjedelmének és korlátainak értelmezése komoly nehézséget okoz az önkormányzatok és a törvényességi ellenőrzést végző kormányhivatalok számára is, amelyek csak a legszélsőségesebben méltóságsértő és magánszférába durván beavatkozó megoldások kapcsán tehetnek lépéseket a visszavonás kezdeményezésére vagy fordulhatnak végső soron a Kúriához. Tanulságos, hogy a kormányhivatalok is az országon belül eltérő erélyességgel lépnek fel, sok esetben ugyanis álláspontjuk szerint *mérlegeléssel állapítható meg* az, hogy melyek azok a helyi szabályok, amelyek még „beleférnek” a keretjellegű rendeletalkotási felhatalmazásba. A kormányhivatalok egybehangzóan azt emelték ki, hogy egy rendkívül érzékeny kérdésről van szó, nemegyszer a jogosultak *intim szféráját* érinti a szabályozás, (például az illemhely rendeltetésszerű használatának előírása). Utaltak arra is, hogy az állagmegóvás, valamint a rendeltetésszerű használat előírása az esetek nagy részében komoly anyagi áldozatokkal járt, vagy egyébként külső segítség nélkül nehezen megoldható munkákat jelentett (például a fűdémszerkezet karbantartása, a sérült cserepek cseréje).

Az önkormányzati praxist áttekintve csak egy példa *Érpatak község által alkotott a helyi szociális ellátásokról szóló rendelete* és annak gyakorlati alkalmazása, mellyel kapcsolatban több panasz érkezett hivatalomhoz.⁷ Éppen az érpataki rendelettel kapcsolatos döntés szolgáltat emellett példát arra, hogy a Kúria eddigi irányadó döntéseiben foglaltak sem tekinthetők a törvényi felhatalmazás értelmezése tekintetében megnyugtatónak. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal által kezdeményezett Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális ellátások helyi szabályairól szóló 9/2012. (VII.10.) önkormányzati rendelet egyes rendelkezései törvényellenességének vizsgálatára irányuló eljárása során a Kúria Önkormányzati Tanácsa arra jutott, hogy törvénytértő feltételnek minősül az, amely előírta az ingatlanban lakó összes személy vonatkozásában a személyi higiénia biztosítása rendszeres tisztálkodást, valamint az ott lakók tiszta és higiénikus ruhával folyamatos ellátottságát. A Kúria álláspontja alapján ugyanakkor *nem lépte túl a felhatalmazást* az önkormányzat, amikor feltételként előírta a lakókörnyezet rendezettsége körében az ingatlanhoz tartozó utcafronti és utcaképbe illeszkedő kerítés meglétét, az ebtartásra vonatkozó szabályok betartását, a közszolgáltatások szabályos vételezését, a díjtartozások megfizetését, az ingatlan udvarán valamint a lakásban szeméttároló edény elhelyezését, illetve a csapadékvíz és szennyvíz szabályok szerinti megfelelő elvezetését.⁸

A jogállami követelmények kapcsán az alkotmánybírósági felülvizsgálatot indokolja továbbá, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa egy másik esetben a törvényi mérceként alkalmazott Szocvtv. 33. § (7) bekezdéséből kiindulva az Alaptörvény szociális biztonsággal összefüggő rendelkezéseit értelmezve egy sajátos tartalmi alkotmányjogi érvelést is igyekezett kialakítani. A Kúria 2013. április 23-ai döntésében a Zala Megyei Kormányhivatal által kezdeményezett Zalakomár Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális

⁶ Vö. 10/2011. (III. 9.) AB határozat (lásd először: 57/1991. (XI. 28.) AB határozat).

⁷ Lásd az AJB-8397/2012. számú ügyben folytatott vizsgálatot.

⁸ Lásd Kőf.5014/2013/4. számú döntés: <http://www.lb.hu/hu/onkugy/kof501420134-szamu-hatarozat>

igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 3/2011. (II.1.) számú rendeletének törvényességi felülvizsgálatára irányuló eljárása során a következőket állapította meg. „Az elmúlt időszakban a kibontakozó, majd pedig általánossá váló gazdasági, pénzügyi válság, a rendelkezésre álló egyre szűkülő források, a költségvetések teherbíró képessége a szociális jogokhoz való viszonyban azt eredményezték, hogy az ideális alapjogi/alanyi jogi megközelítésnél erőteljesebbé vált a társadalmi igazságosság igényének érvényesítése. A szociális jogban a korábbiakban az ellátások megszerzésének feltételeként ismert együttműködési kötelezettség a javak előállításában való részvétel, illetve az öngondoskodás kategóriáival egészült ki.” A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésében arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény és a megalkotott új törvények szabályozási fordulatot jelentenek. Eszerint: „Míg az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben a szociális ellátásoknak a magánszférát, az egyéni önrendelkezést, a tulajdont, mint a cselekvési autonómia anyagi alapját érintő magatartási szabályokhoz kötését alkotmányellenesnek minősítette, addig az Alaptörvény, az új önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályok és az Szocvtv. hivatkozott rendelkezései az ilyen jellegű helyi szabályoknak teremtenek a normahierarchiában „magasabb szintű” alaptörvényi, illetve törvényi alapokat.”⁹

Nem hagyható viszont figyelmen kívül, hogy Kúria kivételes normakontroll hatáskörében kizárólag az önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályba (jelen esetben a Szocvtv.-be) ütközését vizsgálhatja, nem pedig magának a törvényi felhatalmazásnak az alkotmányosságát, erre kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Álláspontom szerint bizonytalanságot teremt, a jogállamiság elvével sem egyeztethető össze egy a törvényi szabályozásból kiinduló, alkotmányos kereteket érintő értelmezési sztenderd, „élő jog” kialakulása a szociális rendeletalkotás területén, így indokolt az AB vizsgálata.

Összességében tehát álláspontom szerint az állapítható meg, hogy a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében, illetve a 38. § (9) bekezdésében meghatározott felhatalmazás aggályos a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye szempontjából.

3.2 Az Alaptörvény szövege a korábbi szabályokhoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezései az Alkotmánybíróságon belül is vita tárgyát képezték.¹⁰ E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást. Az alkotmánybírói gyakorlatban végül az utóbbi álláspont vált uralkodóvá, azaz, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, és legfeljebb csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény így e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlathoz igazította a szabályokat.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben az Alaptörvény hatályba lépése óta eddig nem érintette a szociális biztonsághoz való jog tartalmát, elemeit, kapcsolatát más alapjogokkal. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény egyes rendelkezései alaptörvényellenességének megállapításáról szóló 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában – a jogállamiság és az esélyegyenlőség biztosításával összefüggésben – ugyanakkor aggályosnak találta azt, hogy a jogalkotó a keresőtevékenységet végző, megváltozott munkaképességű személy rászorultságának megszűnése, kellő jövedelem meglétének megkövetelése nélkül vonta el a

⁹ Lásd Kőf.5008/2013/6 számú döntés: <http://www.lb.hu/hu/onkugy/kof500820136-szamu-hatarozat>

¹⁰ Lásd: 24/1991. (V.18.) AB végzés.

megélhetési minimumot biztosító támogatást. Mindebből kitűnik, hogy a megélhetési minimum biztosításával összefüggésben az államnak továbbra is vannak kötelezettségei.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. § (1) és (2) bekezdésével összefüggő, a szociális biztonsághoz való jog tartalmát és jellegzetességeit kibontó gyakorlatának jelen eset szempontjából releváns alapelemei a következők. A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: „*a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni*”.¹¹ Az Alkotmánybíróság szerint a *szociális ellátásnak az a feladata*, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a *létfenntartásukat biztosító jövedelemre* szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve *kisegítő, kiegészítő jellegű*. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be a rászoruló eltartásába, ahol az *öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggő kötelezettsége az államnak, hogy a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátásra való jogának megvalósulása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert hozzon létre és működtessen, és e rendszer kialakításakor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrészt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összecszerűen ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni*. Az Alkotmánybíróság szerint a „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a

¹¹ Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

rászorultságon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető. Az államnak ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság a 1169/B/2009. AB határozatában arra jutott, hogy – a rendszeres szociális segélyhez hasonlóan – az aktív korúak ellátása sem jár alanyi jogon, a támogatás célja (akkor) az volt, hogy a tartósan munkanélküli személyek lehetőség szerint rövid időn belül visszatérjenek a munkaerőpiacra azáltal, hogy *közreműködnek az álláskeresésben, képzésben, közmunkában*. Mivel az egyéves határidő ennek elérését szolgálja, korlátozva, hogy aktív, munkaképes személyek hosszú időn keresztül a segélyezett körben maradjanak, így a feltétel állítása nem sért a szociális biztonsághoz való jogot.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az alkotmányjogi vizsgálódás szempontjából változást jelent, hogy az Alaptörvény a korábbi alkotmányos szabályokhoz képest új rendelkezésként iktatta be a XIX. cikk (3) bekezdését, amely értelmében törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek *a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja*.

Jelentéseimben magam is felhívtam a figyelmet arra, hogy a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat¹² alapján *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*. Álláspontom szerint az Alaptörvény említett XIX. cikk (3) bekezdése az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jog, valamint a XV. cikk (2) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód követelményének tartalmával összhangban úgy értelmezhető, hogy a szociális intézkedésekben részesülő rászoruló a társadalmi szolidaritás egyfajta ellentételezéseként *„viszontszolidaritási” kötelezettséggel* tartozik. E kötelezettség keretében kell a közösség számára hasznos tevékenységet végeznie. Az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében foglalt speciális viszontkötelezettséget nem lehet kiterjesztően értelmezni, annak keretében tetszőleges feltételt meghatározni, így például olyat sem, amely legfeljebb közvetett vagy áttételes módon van a közösség „hasznára”.

A „község számára hasznos tevékenységként” álláspontom szerint továbbá nem írható olyan feltétel, amely *az érintett személy más alapvető jogait korlátozza vagy az egyenlő méltóságot sérti*. Ebből következően alkotmányosan nem fogadható el olyan megközelítés, illetve jogi megoldás, amely a fentiekben túlmutató egyéni „érdemességre” alapozza a szociális támogatás folyósítását a rászoruló számára. Az aktív korúak ellátása tekintetében tehát a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésének a lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó előírása nem minősül az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése körébe tartozóan előírható feltételnek.

A fentiekkel összhangban kiemelendő az Országos Választási Bizottság (OVb) 5/2013. (II.22.) OVb határozata, amelyben – egy országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését elutasításával kapcsolatban – elvi élel mutatott rá arra, hogy az Alaptörvényben meghatározott „szociális biztonsághoz való jog” sérülne akkor, ha a jogosult személy *a szociális szempontrendszerrel független körülmény miatt esne el a támogatástól*. Álláspontom szerint a szociális szempontrendszer körébe tartozó körülmények közé tartozhat például az önkormányzattal, a munkaügyi hatósággal való együttműködési kötelezettség teljesítése. Alkotmányos feltételnek minősíthető a szociális biztonsághoz való jog funkciójából adódóan például a felajánlott munkalehetőség elfogadása, mivel az államnak elő kell segítenie azt, hogy a rászoruló munkához és így megfelelő jövedelemhez jusson. Elfogadható tehát, hogy az állam lépéseket tesz a segélyezett helyzetből való kikerülésre.

Az OVb idézett elvi megállapításával egyetértve álláspontom szerint a tág értelemben vett lakókörnyezet „rendezettségének” előírása és ellenőrzése – azon túl, hogy nem áll összefüggésben Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében előírt kötelezettséggel – egyértelműen *nem minősül a szociális szempontrendszerhez, azaz rászorultsághoz kapcsolódó*

¹² Vö. 59/2006. (X. 20.) AB határozat.

körülménynek. Ahogyan arra már utaltam, a szociális biztonsághoz való jog a töretlen alkotmánybíróági gyakorlatban nem alanyi természetű alapjog, azonban a megélhetési minimum biztosítása viszont már – az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatos alapjogvédelmi kötelezettségből következően – bizony esetben *alanyi jogi jelleget ölthet és így vizsgálendő az, hogy a korlátozás szükségesnek és arányosnak minősül-e.*

A Szocvtv. 33. § (1) bekezdése alapján az *aktív korúak ellátása* a hátrányos munkaerőpiaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás. Bár a megélhetési minimum biztosítása nem kizárólag az aktív korúak ellátása révén történik, ugyanakkor a rászoruló, állástalan és jövedelem nélküli személyek és *családjuk* létbiztonsága szempontjából ez a rendszeres és általános támogatási formának kiemelt szerepű.¹³ Az aktív korúak ellátása a törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetében csak akkor állapítható meg, ha a rászoruló súlyos anyagi helyzetben van, ha saját magának és a családjának megélhetése más módon egyáltalán nem biztosított, és keresőtevékenységet nem folytat. Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozatában hívta fel arra a figyelmet, hogy „*az illetéktelen állami beavatkozást elhárító funkció, továbbá az állam kötelezettsége az anyagi létminimum biztosítására egyaránt az ember Alkotmányban védett méltóságából ered.*” Bár az Alkotmánybíróság arra is utalt a szociális biztonsághoz való jog tartalma kapcsán, hogy az államnak a szociális ellátási rendszerek egésze útján kell az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni, jelenleg az aktív korúak ellátása egyértelműen olyan *alapvető eleme* a rászorultak támogatásának, amelynek indokolatlan további feltételek teljesítéséhez kötelese esetén – túl a jogállamiság sérelmén – *e funkció más szociális ellátással nem helyettesíthető.*

Összességében álláspontom szerint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében rögzített feltétel megállapítására vonatkozó felhatalmazás kellő indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozza a szociális biztonsághoz való jogot, valamint az emberi méltósághoz való jogból következő megélhetési minimumhoz való jogot. Nem biztosítja a jogkorlátozás arányosságát az sem, hogy az ellátás megvonását jegyzői felszólításnak kell megelőznie, mivel a rövid határidő tűzése mellett a – szociális támogatás folyósításával nem összefüggő – kötelezettség teljesítése az érintettek esetében aránytalan nehézséggel járhat.

A törvény alapján a rászoruló, anyagilag kiszolgáltatott emberektől követelik meg lakókörnyezet nem kellően meghatározható tartalmú „*rendben tartását*”, amire anyagi körülményeik szegénysége folytán nem vagy csak aránytalan erőfeszítések esetében képesek. Nehezen elvárható a lakás, ház higiénikus belső állapotának fenntartása az olyan háztartásokban, ahol adott esetben a közművek is hiányoznak, ahol nem áll rendelkezésre kellő jövedelem elegendő tisztítószer vásárlására. A felhatalmazás nyomán az aktív korúak ellátásának a megvonása éppen attól a minimális jövedelemtől fosztja meg a rászorulókat, amivel a helyi közösséget joggal zavaró helyzeten enyhíthetnék, így ez – amellet, hogy alkotmányosan aggályos megoldásnak tartom – éppen a „*céllal*” ellentétes hatással jár.

3.3 A Szocvtv. 33. § (7) bekezdése, valamint a 38. § (9) bekezdése álláspontom szerint sérti a magánélethez való jogot (magán- és családi élet, otthon tiszteltben tartásának jogát, az információs önrendelkezési jogot), valamint közvetve az *emberi méltósághoz való jogot* is.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az alkotmánybíróági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „*anyajog*”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az alkotmánybíróági gyakorlat a 90-es évek elejétől

¹³ Erre önmagában összegében sem lenne alkalmas: a Szocvtv. 35. § (4) bekezdése alapján a támogatás havonta az öregségi nyugdíj legkisebb összegének, 2013. január 1-étől 28.500 forintnak a 80 százaléka, azaz 22.800 forint.

kezdve az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként.

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése az általános személyiségi jog egyes aspektusainak megfogalmazásaként is értékelhető, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Az Alkotmánybíróság több határozatban megerősítette, hogy az emberi méltósághoz való jog magában foglalja a *magánszféra védelméhez fűződő jogot* is. A magánszférához való jogot az Alkotmány konkrét, szubjektív alapjogként nem nevezi meg, de a magánélet szabadságához való jog kétségtelenül az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjog, amely az ember veleszületett méltóságából ered, amelynek tehát az általános személyiségi jog – az emberi méltósághoz való jog – szubszidiárius alapjoga.¹⁴ Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogból levezetett részjogosultságok korlátozhatóságáról kialakított gyakorlatában abból indult ki, hogy az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státus meghatározójaként, csak az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan. Ezért az olyan részjogosítványa, mint a személyi, testi integritásához való jog bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozható, de a korlátozás kizárólag az alapvető jogok korlátozására vonatkozó rendelkezés keretei között történhet meg.

Az Alkotmánybíróság a 36/2005. (X. 5.) AB határozatában kiemelte, hogy a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. Ha a nem kívánt betekintés mégis megtörténik, akkor nemcsak önmagában a magánélethez való jog, hanem az emberi méltóság körébe tartozó egyéb jogosultsági elemek, mint pl. az önrendelkezési szabadság vagy a testi-személyi integritáshoz való jog is sérülhet. Az alkotmányossági vizsgálat során a magánszféra nem feltétlenül szűkül le a magánlakásra, házra, a hozzá tartozó területre, udvarra és kertre, ezen túlmenően is lehetnek „szenzitív zónák”.¹⁵ Az Alkotmánybíróság több határozatában is annak az álláspontjának adott hangot, hogy az is ellentétes az emberi méltósághoz való joggal, ha az állam indok nélkül avatkozik be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba.¹⁶

A Szocvtv. a lakókörnyezet rendezettségét feltételként előíró rendelkezései álláspontom szerint kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák a szociális támogatásra jogosult rászoruló, különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek magánszférához és magánélethez való jogát. E felhatalmazó rendelkezések nemhogy tételesen nem zárják ki a magánlakás belső rendezettségének, állapotának, rendeltetésszerű használatának vizsgálatát, hanem ezzel ellentétesen lehetőséget adnak az önkormányzatok számára, hogy az e követelményeknek való megfelelés ellenőrzése során az önkormányzati munkatársak a lakásokba belépjenek és vizsgálódjanak. Indokolt külön is kiemelni az aggályok körében, hogy a külvilág elől elzárt udvar, belső kert, illetve különösen a lakásbelső állapotának rendezettsége még valamilyen absztrakt „közösségi érdek” szempontjából is irreleváns, az erre vonatkozó, bizonytalan tartalommal megfogalmazott követelmény alkotmányosan nem indokolható. A rendelkezés a magánszféra, magánlakás tiszteletben tartásához való jog sérelme mellett lehetőséget teremt az önkormányzatoknak arra, hogy a szociális ellátást kérelmezők és az arra jogosultak életmódját, életvezetését a belső magánszférájukban ellenőrizzék, ezzel összefüggő – de a szociális támogatásra való jogosultság megítélése szempontjából irreleváns – szenzitív adatokat gyűjtsenek be, ami pedig álláspontom szerint egyenesen vezet az emberi méltósághoz való jogának súlyos sérelméhez. Egy alapjogokat tiszteletben tartó jogállamban nem múlhat az önkormányzati jogalkotó, illetve az önkormányzat nevében eljáró jogalkalmazók visszafogottságán vagy személyes jóindulatán az, hogy milyen mélységben kívánnak betekinteni az érintett belső magánszférájába, előírni a számára a rendben tartással kapcsolatos feladatokat.

¹⁴ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

¹⁵ Vö. 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.

¹⁶ Vö. 1234/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 524, 531.

4. A Kftv. 2013. szeptember 1-étől hatályos 1. § (4a)-(4g) bekezdése új intézményként rögzíti a közfoglalkoztatásból való kizárása vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályokat. A Kftv. 1. § (4a) bekezdése alapján az álláskeresőt 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, ha önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti.

A Kftv. 1. § (4b)-(4c) bekezdése ehhez kapcsolódóan előírja, hogy a hivatalból folytatott közigazgatási eljáráshoz meghatározott kizárási okról vagy annak hiányáról megkeresésre az általános szabálysértési hatóságnak, illetve az álláskereső lakóhelye szerint illetékes jegyzőnek kell 3 napon belül adatot szolgáltatnia a kormányhivatal járási munkaügyi kirendeltsége részére, továbbá a kizárási ok fennállásának ellenőrzése érdekében a közfoglalkoztatási jogviszonyba történő kiközvetítés előtt a kirendeltség adatot igényelhet a szabálysértési nyilvántartásból. A Kftv. 1. § (4d) bekezdése az eljárással összefüggésben rögzíti, hogy a kizárás kérdésében első fokon a kirendeltség, másodfokon a munkaügyi központ hatósági határozattal dönt. A Kftv. 1. § (4e) bekezdése alapján nemcsak az álláskeresőt kell kizárni a közfoglalkoztatásból a feltételek fennállása esetében, hanem azt is, aki már jogviszonyban áll: ha közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását követően értesül a kirendeltség a közfoglalkoztatást kizáró okról, akkor neki kell a kizárásról szóló döntését közölnie a közfoglalkoztatóval, aki mérlegelés nélkül köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt a jogerős döntés alapján azonnali felmondással megszüntetni. A Kftv. 1. § (4f) bekezdése tartalmazza azt, hogy a lakókörnyezet rendezettségének ellenőrzése kapcsán megkeresésre nincsen szükség, ha a közfoglalkoztatást a közfoglalkoztatott lakóhelye szerinti helyi önkormányzat, annak intézménye, vagy a helyi önkormányzat által alapított gazdálkodó szervezet valósítja meg, vagy az önkormányzatnak nincs ilyen hatályos rendelete. Végül a Kftv. 1. § (4g) bekezdése nyomán a felsorolt önkormányzathoz kapcsolódó közfoglalkoztató megtagadhatja a közfoglalkoztatási jogviszony létesítését, amennyiben a közfoglalkoztatottal szemben a lakókörnyezet rendezettségével kizárási ok fennállásáról van tudomása.

A Kftv. 2. § (5) bekezdésének g) pontja kimondja, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) munkaviszony megszüntetésére vonatkozó 64. § (1) bekezdését azokkal az eltérésekkel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztató a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetését köteles bejelenteni az illetékes munkaügyi központnak, továbbá a közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni, ha jogerős hatósági határozat a közfoglalkoztatottat a közfoglalkoztatásból kizárta. A módosítás miniszteri indokolása szerint a törvény 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”.

4.1 A közfoglalkoztatás egy sajátos „kétarcú” jogintézmény abban az értelemben, hogy benne egyszerre jelennek meg szociális jogi és munkajogi elemek, az állam szociális biztonságához való joggal, illetve a munka és foglalkoztatás biztosításával kapcsolatos kötelezettségei. Ha a szabályozásra tekintünk, akkor az látható, hogy a munkajogi elemek a meghatározóak és dominánsak. A Kftv. maga nem határozza meg a közfoglalkoztatás fogalmát, hanem a közfoglalkoztatási jogviszony egyes elemeit rögzíti, milyen munkára létesíthető, kik lehetnek annak alanyai, azaz közfoglalkoztatók, illetve közfoglalkoztatottak. A Kormány közfoglalkoztatási általános tájékoztatójának definíciószerű megfogalmazása szerint „a közfoglalkoztatás a munkaviszony egy speciális formája, támogatott tranzitfoglalkoztatás, amelynek célja, hogy a közfoglalkoztatott sikeresen vissza-, illetve bekerüljön az elsődleges munkaerő-piacra. A közfoglalkoztatás átmeneti munkalehetőséget biztosít azok számára,

akiknek az önálló álláskeresése hosszú ideig eredménytelen.”¹⁷ A Kftv. általános indokolása külön is kiemeli, hogy „a társadalmi felzárkózás szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy a közfoglalkoztatás során a munkavállalás szempontjából hátrányos és leghátrányosabb helyzetűek közfoglalkoztatásba történő bevonása prioritást élvezzen”.

A hatályos törvényi szabályok alapján a közfoglalkoztatási jogviszony leginkább egy sajátos, határozott időtartamú, legfeljebb egyéves munkajogviszonyként írható le. Maga a közfoglalkoztatási jogviszonnyal összefüggő alapvető szabályokat tartalmazó Kftv. 2. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyra *alapvetően az Mt. szabályai alkalmazandók*, e törvényben meghatározott, tételesen rögzített eltérésekkel. A törvény alapján tehát rekonstruálható, hogy vannak olyan elemei a közfoglalkoztatásnak, amelyek tipikusan a munkajogra emlékeztetnek (például munkavégzés, bérezés), de vannak olyanok is, amelyek ettől eltérnek. A jelenlegi magyar közfoglalkoztatási modellben továbbá a közfoglalkoztatási jogviszony *hatósági, közhatalmi elemekkel is bővített*, így részben nem csak a mellérendeltségen, az önkéntes szerződéskötésen alapuló jogviszony. A közfoglalkoztatottnak nincs választási lehetősége abban, hogy mely közfoglalkoztatóhoz kerül, a kiválasztásra kiközvetítés alapján a közfoglalkoztató jogosult.

Éppen a fenti sajátosságokból következően a közfoglalkoztatott a *munkavállalóknál kiszolgáltatottabb helyzetben van*, esetében ugyanis egyszerre jelenhet meg a munkáltatói (közfoglalkoztatói) és a hatósági önkényes jogalkalmazás veszélye. Mindez pedig indokolja azt, hogy a közfoglalkoztatásra a munkajogi, a munkavállalókat védő alapvető garanciákat vonatkoztatni kell, azok hiánya vagy kiüresítése alkotmányosan problematizálható.

Az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson, ennek megfelelően a közfoglalkoztatásban való részvétel állami biztosítása *az állam foglalkoztatáspolitikai feladataival, mint államcéllal függ össze*, azaz nem minősül az Alaptörvény XIX. cikkén alapuló, a szociális biztonsághoz való jog körébe sorolható intézkedésnek. Mindazonáltal ahogyan arra már utaltam, a közfoglalkoztatás *több szempontból összekapcsolódik az – eltérő alkotmányos funkciójú – szociális ellátórendszerrel*. Egyrészt a személyi kör és a kiválasztás tekintetében: a közfoglalkoztatottak alapvetően a hátrányos helyzetben lévő, állástalan személyek köréből kerülnek ki. Másrészt pedig a szabályozás azzal kapcsolja közvetlenül össze a két szférát, hogy a felkínált közfoglalkoztatás visszautasítása, a jogviszony megszüntetése további, az egyén megélhetése szempontjából súlyos jogkövetkezményekkel, a szociális támogatás időszakos megvonásával járhat. Álláspontom szerint a közfoglalkoztatás rendszerébe való bekerülésnél érvényesített szociális, rászorultsági szempontok mellett a már létrejött közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetése, a felmondás szabályozása területen *a munkajogi garanciális aspektusoknak kell érvényre jutniuk*, amelyek a kiszolgáltatottabb munkavállalót, a közfoglalkoztatottat védik.

Jelentéseimben ezzel együtt külön is kiemeltém, hogy a közfoglalkoztatás alapvetően *a foglalkoztatáspolitikai egyik eszköze*, amely alkalmas lehet arra, hogy elősegítse elsősorban a hátrányos helyzetben lévő munkavállalók esetében – megfelelő képzések nyújtásával – az elsődleges munkaerő-piacra való visszatérést. Éppen ezt az elismert alkotmányos alapfunkciót szem előtt tartva is lényeges, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők számára rendelkezésre álljanak az alapvető jogaikat védő, illetve az egyenlő bánásmód követelményét szavatoló *garanciális szabályok*, így például a munkaviszony megszüntetésére vonatkozó, a munkavállalót védő rendelkezések. A közfoglalkoztatottak vonatkozásában kifejezetten és szándékoltan „*életvezetési*” szabályok általános, *mindenkire vonatkozó megállapítása* nem egyeztethető össze az érintett személyek emberi méltóságával és önrendelkezési jogával.

Lényeges utalni arra is ennek kapcsán, hogy a munkajog jogágának kialakulását annak a körülménynek a felismerése motiválta, hogy az államnak a kiszolgáltatott munkavállalók jogvédelme érdekében – mivel a mellérendeltség látszólagos – indokolt beavatkoznia az

¹⁷<http://www.kormany.hu/download/3/67/c0000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20a%20k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1si%20jogviszony%20alapvet%C5%91%20szab%C3%A1lyair%C3%B3l.pdf>

eredendően magánjellegű, szerződéses munkajogviszonyokba. Önmagában az a tény, hogy a törvényalkotó speciális, szociális elemekkel bíró jogviszonyként kezeli a közfoglalkoztatást, nem alapozza meg általánosságban a hátrányosan eltérő szabályok alkalmazását. Utalni kell arra, hogy a közfoglalkoztatott jogviszonyból adódó kötelezettségei szinte teljesen egészében megegyeznek a munkavállalóéval, ebben ugyanis nem engednek eltérést a Kftv. szabályai.

4.2 A Kftv. a tankötelezettség teljesítésével, illetve a lakókörnyezet rendezettségével kapcsolatos mulasztás esetén a *közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személyek* esetében egy speciális, automatikus és azonnali hatályú felmondási esetkört, valamint három hónapos, közfoglalkoztatottként való további alkalmazási tilalmat állapít meg. Amint arra már utaltam, a módosítással beépített Kftv. 2. § (5) bekezdésének g) pontja eltérést enged az Mt. munkaviszony megszüntetésére vonatkozó általános szabályaitól a közfoglalkoztatási jogviszony tekintetében. A Kftv. e rendelkezése azt írja elő, hogy az Mt. 64. § (1) bekezdését azokkal az eltérésekkel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztató a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetését köteles bejelenteni az illetékes munkaügyi központnak, továbbá a közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni, ha jogerős hatósági határozat a közfoglalkoztatottat a közfoglalkoztatásból kizárta. Az Mt. 64. § (1) bekezdése ugyanakkor csak annyit rögzít, hogy a munkaviszony megszüntethető közös megegyezéssel, felmondással, azonnali hatályú felmondással. A Kftv. ugyanakkor nem tartalmaz előírást arra nézve, hogy hogyan viszonyul a közfoglalkoztatásból való kizárás és a közfoglalkoztatotti jogviszony megszüntetése az Mt. további, a felmondásra, különösen pedig az azonnali hatályú felmondásra vonatkozó részletszabályokhoz, amelyek kapcsán az Mt. 78. §-a számos garanciális elemet rögzít. Mind az Mt. 66. § (1) és (2) bekezdése, mind a 78. § (1) bekezdése alapvető garanciaként tartalmazza, hogy a felmondási oknak a munkaviszonnyal, a munkavégzéssel, munkahelyi magatartásával összefüggőnek kell lennie, ezzel szemben a Kftv. alapján a munkaviszonnyal össze nem függő körülmények alapozzák meg a mérlegelés nélküli, automatikus – a közfoglalkoztató szándékától, döntésétől egyébként független – hatósági határozat nyomán történő kizárást. Hangsúlyozni kell, hogy az Mt. alapján jelenleg is lehetőség van arra, hogy a közfoglalkoztató a munkaviszonnyal összefüggő jogsértés, szabályszegés bekövetkezése esetén azonnali felmondással éljen.

Álláspontom szerint a *jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét sérti*, hogy a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja nem egyszerűen egy vagy több Mt. szabálytól való eltérést enged meg, hanem alapvető, az Mt. rendszerétől idegen, azzal nem összeegyeztethető, koncepcionális változást eredményez a *munkavállaló (közfoglalkoztatott) hátrányára*. Aggályos emellett ebből következően jogalkalmazási gyakorlat szempontjából az, hogy nem egyértelmű az Mt. és a Kftv. viszonya ebben a koncepcionális jelentőségű kérdésben, hiszen más szabályoktól nem enged sem eltérést, sem azt nem rögzíti, hogy azokat ne lehetne alkalmazni. A jogbiztonság szempontjából újabb kollízió jelentkezik a lakókörnyezet rendezettségének ellenőrzése kapcsán a Kftv. 1. § (4a) bekezdés b) pontjában rögzített, a közfoglalkoztatásból való kizárási feltétel, valamint a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében meghatározott felhatalmazó rendelkezés között. A kizárási feltétel esetében kifejezetten a „külső” lakókörnyezet rendezettsége, míg az aktív korúak ellátása folyósítási feltételeként a teljes, azaz a „belső” lakókörnyezet rendezettségét is ellenőrzi az önkormányzat.

4.3 Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy 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. Az immár alkotmányi szinten rögzített *tisztességes eljáráshoz való jogot* a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve az eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként értelmezte. Az AB több döntésében is rögzítette, hogy a tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek*

figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye. A tisztességes eljáráshoz való joggal szoros összefüggésben áll a jogorvoslati lehetőség biztosítása a hatósági eljárások során. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.* A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Ahogy arra már utaltam, a Kftv. kifogásolt rendelkezései alapján a feltételek bekövetkezése esetén már sem munkaügyi hatóság, sem pedig a közfoglalkoztató nem mérlegelhet: a hatóság köteles meghozni a határozatot, míg a közfoglalkoztatónak e határozat alapján azonnali hatállyal meg kell szüntetnie a közfoglalkoztatási jogviszonyt. A döntés tehát automatikus, az eljárásnak csak egyféle eredménye lehet, a tényállás-tisztázás kizárólag arra terjed ki, hogy fennállnak-e a feltételek. A közfoglalkoztatottnak így eleve nincsen lehetősége arra sem, hogy álláspontját érdemben kifejtse. Mindez álláspontom szerint nem magyarázható a közfoglalkoztatási jogviszony nem tisztán munkajogi jellegével, azzal, hogy abba egyébként – például a kiválasztás folyamatában – hatósági elemek is vegyülnek. Ez a jogalkotói megoldás kifejezetten sérti a közfoglalkoztatott tisztességes eljáráshoz való jogát. Ebből is következően sérül továbbá a közfoglalkoztatói „felmondás” kapcsán *az érintett jogorvoslathoz való joga*, mivel az esetleges bírósági felülvizsgálat az automatikus, a közfoglalkoztató mérlegelési körén kívül eső döntése esetén formálissá válik. Bár az Alkotmánybíróság a 19/2009. (II. 25.) AB határozatban közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése kapcsán mondta ki, azonban álláspontom szerint a jogorvoslathoz való jog kapcsán általánosságban is irányadó az a tétel, hogy az alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. Ebből a szempontból nem alkotmányos az a jogszabály, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásról” nem lehet szó.

4.4 A Kftv. 1. § (4a) bekezdés a) pontjának aa) alpontja alapján az álláskeresőt három hónap időtartamra akkor is ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles gyermekének mulasztása miatt vele szemben *szabálysértési eljárás van folyamatban.* Az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése alapján senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat kimondta, hogy *az ártatlanság véelme* eljárási alapelvként funkcionál. Az 1/2008. (I. 11.) AB határozat értelmében az ártatlanság véelme „a jogállam egyik alapelve, amelyet a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó alkotmányos rendelkezések kifejezetten is garantálnak. Az ártatlanság véelme elsősorban a büntetőjogi felelősség elbírálása során irányadó, azonban alkotmányos alapelvként nem csupán azokra a szabályokra terjed ki, amelyek a szűkebb értelemben vett – bűncselekmény miatt a büntetőeljárás szabályai szerint folytatott – büntetőjogi felelősségre vonásra nézve irányadók, hanem egyéb (közigazgatási vagy szabálysértési) eljárások vonatkozásában is alkalmazható. Ezzel összhangban a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 32. § (1) bekezdése szerint senki sem tekinthető szabálysértés elkövetésében felelősnek mindaddig, amíg szabálysértési felelősségét a szabálysértési hatóság vagy a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

Álláspontom szerint nem összeegyeztethető az ártatlanság védelmének alkotmányos alapelvevel, hogy egy folyamatban lévő szabálysértési eljárás is megalapozza a közfoglalkoztatásból való kizárást. Ebben az esetben ugyanis egy jogerősen le nem zárult eljárás megindulásához kapcsol a jogalkotó további szankciót: még csak az sem derülhetett ki, hogy egyébként az igazolatlan mulasztás kapcsán terheli-e a szülőt ténylegesen felelősség. A szabályozás felveti nemcsak az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében meghatározott ártatlanság védelmének elvének sérelmét, hanem ebből következően nem egyeztethető össze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvével, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt *tisztességes eljáráshoz való joggal* sem.

4.5 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. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már igen hamar kiterjesztette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a jogrendszer egészére, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok körébe. Ebben az esetben mindazonáltal a megkülönböztetés mércéje nem a szükségesség és arányosság, hanem pusztán a korlátozás célszerűsége, azaz az önkényesség hiánya.¹⁸ Mindezt megerősítette az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában, amelyben a korábbi gyakorlatára építve kiemelte, hogy az egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint nem tekinthető viszont 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.

Ahogy arra már korábban is utaltam, a közfoglalkoztatásból való kizárásra vonatkozó szabályok érintik mind az álláskeresőket, mind pedig a már közfoglalkoztatási jogviszonyban állókat. A feltételek bekövetkezése esetén előbbieket három hónapra elzárják attól, hogy bekerülhessenek a közfoglalkoztatásba, míg utóbbiak esetében azonnali hatályú felmondást és három hónapos bekerülési tilalmat eredményez a kizárás. Álláspontom szerint a Kftv. kifogásolt szabályozása azáltal, hogy a közfoglalkoztatottak tekintetében egy speciális, tartalmában a munkajogviszonyhoz egyáltalán nem kapcsolódó, külső feltételt határoz meg rendkívüli felmondási okként, a foglalkoztatási jogviszony jellege alapján, illetve közvetett módon társadalmi származáson és vagyoni helyzeten alapuló megkülönböztetést valósít meg az egyébként összehasonlítható helyzetben lévő személyek között. A jogviszony jellege alapján történő megkülönböztetés nem szorul magyarázatra: csak a közfoglalkoztatottakra vonatkoznak ezek a speciális felmondási okok, az összehasonlítható helyzetben lévő más foglalkoztatottakra viszont nem. A közvetett megkülönböztetés fennállását pedig az a tény alapozza meg, hogy a közfoglalkoztatottak között – ahogyan arra már indítványomban is utaltam – definitíve több a hátrányos helyzetű, szegénységben élő személy, mint a más jogviszonyban foglalkoztatottak körében. Így a közfoglalkoztatottak számára „erkölcsi magatartásszabályokként” előírt többletfeltételek teljesítésére is a hátrányos helyzetű, szegény emberek kötelesek első sorban, azok nem teljesítése esetén pedig őket éri lényegesen nagyobb arányban hátrány a jogviszonyuk megszüntetése formájában.

Bár a közfoglalkoztatási jogviszony egyes területeibe belevegyülnek szociális elemek (így például elsősorban a jogviszony létrejöttékor), a *munkajogviszony azonnali hatályú felmondással megszüntetésének szempontjából az összehasonlíthatóság alapját adó homogén csoportot* mindazok adják, akik *foglalkoztatási jogviszonyban* állnak.

¹⁸ Vö. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat és 30/1997. (IV.29.) AB határozat.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) a foglalkoztatási jogviszony alatt nem sorolja fel külön nevesítve a közfoglalkoztatást. Mivel azonban egyrészt e jogviszonyra a törvényben meghatározott eltérésekkel az Mt. szabályait kell alkalmazni, másrészt pedig a jogalkotói törekvés alapján eleve széles tartományban indokolt értelmezni a foglalkoztatási jogviszony fogalmát, *a közfoglalkoztatás is a foglalkoztatási jogviszonyok körébe sorolható.*¹⁹ Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy az egyes foglalkoztatási jogviszonyban állók között, a jogviszony megszűntetésével, az azonnali felmondással kapcsolatos szabályozás során nem tehető alkotmányos különbségtétel (erre példa a kormánytisztviselői speciális méltatlansági esetkör), de ezeket a jogalkotónak ésszerű indokokkal kell alátámasztania.

Álláspontom szerint önmagában sem a közfoglalkoztatás keretében végzett munka tartalma, sem pedig a közfoglalkoztatotti viszony speciális „közszolgálati sága” nem indokolja és nem is indokolhatja a közfoglalkoztatottakkal szemben támasztott, a munkavégzésükhöz nem kapcsolódó többletkövetelmények érvényesítését. Erre jó példa, hogy ilyen konkrét, objektív és automatikus méltatlansági esetkört a közszolgálati jogviszonyban állók vonatkozásában a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) sem tartalmaz.²⁰ Alkotmányosan nehezen magyarázható az, hogy a minimálbérnél lényegesen alacsonyabb bérezésben²¹ részesülő közfoglalkoztatott esetében szigorúbb „erkölcsi magatartásszabályok” érvényesülnek, mint a közszolgálati jogviszonyban álló személyek esetében. Ez a jogalkotói megoldás álláspontom szerint a közfoglalkoztatási jogviszonyban állók egyenlő méltóságának sérelmét valósítja meg, ilyen feltételek előírásának nincsen alkotmányosan legitim, ésszerű, az adott jogviszonnyal bármiféle összefüggésben álló indoka, a megkülönböztetés így önkényesnek minősül.

Mindezek alapján a Kftv. a közfoglalkoztatásból való kizárásra vonatkozó szabályai ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmával a már közfoglalkoztatási jogviszonyban állók esetében. A jogsérelem súlyát növeli, hogy ha a közfoglalkoztatás jogviszonyban álló személyt kizárják, akkor nemcsak a munkáját veszíti el, hanem három hónapra elesik az aktív korúak ellátásától is, amely miatt az eleve kiszolgáltatott család egésze súlyos egzisztenciális hátrányt szenved.²²

A közfoglalkoztatási jogviszonyban nem álló munkanélküli *álláskeresőnek* nincsen anyagi joga arra, hogy bekerüljön a közfoglalkoztatásba, ugyanakkor esetükben sem állítható önkényes feltétel: a későbbi munkaviszony betöltésével összefüggésben nem álló körülmény esetében ugyancsak nem indokolható alkotmányosan a három hónapos kizárás. A tankötelezettség teljesítésének, illetve a lakókörnyezet rendezettségének előzetes ellenőrzése és a hatóság részéről történő előzetes figyelembe vétele álláspontom szerint ugyancsak aggályos, mivel az érintett személyiségi jogainak, magánszférájának sérelmét valósítja meg, ezért az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével ellentétes korlátozásnak minősül.

A gyermekek jogainak védelméért kiemelten felelős ombudsmanként szükségesnek tartom felhívni arra is az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy a gyermekek mindenképp felett álló érdekeinek védelmét nem segíti elő az, hogy a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos mulasztások esetében a szülői felügyeletet ellátó személyt – egyéb szankciók mellett – a közfoglalkoztatásból is kizárják, ezzel megfosztva a minimális jövedelemtől a család egészét.

¹⁹ Ezzel összefüggésben részletesebben lásd az AJB-5317/2012. ügyben készült jelentést.

²⁰ A Kttv. 64. § (1) bekezdése alapján hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.

²¹ A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet alapján a havi közfoglalkoztatotti bér 75 500 forint, míg a havi minimálbér 98 000 forint.

²² A Szocvtv. 36. § (2) bekezdésének a) pontja alapján ugyanis meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személynek, akinek a közfoglalkoztatásra irányuló jogviszonyát a munkáltató a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 78. §-a szerint azonnali hatállyal felmondással szüntette meg.

A közfoglalkoztatásnak alapvető célja és alkotmányos funkciója éppen az elsődleges munkaerő-piacra való visszatérés elősegítése, ezzel pedig rendszeres jövedelmi lehetőség biztosítása, ami a gyermekek pozitív életkilátásaira és későbbi céljaira, törekvéseire is hatással lehet. Ezzel éppen ellentétes hatást vélt ki a szankcionálás, a közfoglalkoztatásból való kizárás, amely az egész családot sújtja és fokozza a kirekesztésüket.

5. Indítványomat összegezve álláspontom szerint:

- 1) A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 33. § (7) bekezdése és a Szocvtv. 132. § (4) bekezdés a) pontja sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt *jogállamiság elvét és a belőle levezetett jogbiztonság követelményét*, mivel azok az aktív korúak ellátása nyújtásának feltételeként általános, túlságosan széles, bizonytalan megfogalmazásukkal olyan követelményeket írnak elő a rászoruló személyekkel szemben, amelyek ellenőrzése során szubjektív értékelésre, önkényes jogalkalmazásra kerülhet sor. E rendelkezések tartalmi szempontból ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, mivel megfelelő alkotmányosan legitim indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozva avatkoznak be az aktív korúak ellátására jogosult személyek *családi és magánélethez való jogába*. A szabályozás továbbá nem egyeztethető össze az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében foglalt *szociális biztonsághoz való joggal* sem, mivel a támogatásra jogosultak egy, a szociális szempontrendszerből, rászorultságtól független körülmény miatt esnek el az emberi méltósághoz való jogból következő megélhetési minimumot biztosító támogatástól. Végül az Alaptörvény II. cikkének sem felelnek meg e rendelkezések, mivel az érintettek *emberi méltósága* is sérül azáltal, hogy a szabályok lehetőséget teremtenek az önkormányzatoknak arra, hogy a szociális ellátást kérelmezők életmódját, életvezetését a belső magánszférájukban ellenőrizzék, ezzel összefüggő szenzitív adatokat gyűjtsenek be.
- 2) A Szocvtv. 38. § (9) bekezdése, valamint 132. § (4) bekezdésének e) pontja sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt *jogállamiság elvét és jogbiztonság követelményét*, mivel a lakásfenntartási támogatás feltételeként általános, túl széles, bizonytalan megfogalmazásukkal olyan követelményeket írnak elő a támogatást igénylő személyekkel szemben, amelyek ellenőrzése során szubjektív értékelésre, önkényes jogalkalmazásra kerülhet sor. E rendelkezések tartalmi szempontból ugyancsak ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, mivel megfelelő alkotmányosan legitim indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozva avatkoznak be a jogosult személyek *családi és magánélethez való jogába*.
- 3) A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 1. § (4a)-(4g) bekezdését, valamint a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt *jogállamiság elvét és az abból levezethető jogbiztonság követelményét*, mivel a közfoglalkoztatásból való kizárás szabályozásakor alapvető, az Mt. rendszerétől idegen, azzal nem összeegyeztethető, koncepcionális változást eredményeznek a közfoglalkoztatott hátrányára, ami a jogalkalmazás során fel nem oldható kollízióhoz vezet. Nem felelnek meg e szabályok az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sem, mivel az automatikus döntéshozatallal aránytalan mértékben korlátozzák az érintettek *tisztességes eljáráshoz való jogát*, illetve formálissá teszik és kiüresítik *jogorvoslati jog* gyakorlását. E rendelkezések továbbá ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében meghatározott *egyenlő bánásmód követelményével*, mivel ésszerű, alkotmányosan indokolható cél nélkül hátrányosan

különböztetik meg a közfoglalkoztatottakat más munkaviszonyban álló személyekhez, illetve „közszolgálati” jellegű jogviszonyban álló személyekhez képest.

- 4) A Kftv. 1. § (4a) bekezdés a) pont aa) alpontja a fentiek mellett ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében meghatározott *ártatlanság vélelmének elvével*, valamint szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozza az érintettek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt *tisztességes eljárásból való jogát*, mivel egy folyamatban lévő eljárás alapján írja elő a közfoglalkoztatásból való kizárást, azaz egy jogerősen még le nem zárult eljárásához kapcsol szankciót.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy a Szocvtv. és a Kftv. jelen indítványommal támadott rendelkezéseit az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és semmisítse meg.

Budapest, 2013. 08. 02.



Prof. Dr. Szabó Máté