

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 32/2017. (XII. 6.) AB HATÁROZATA

a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdésének a 2016. április 30-ig hatályban volt 4. pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és alkalmazhatóságának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdésének a 2016. április 30-ig hatályban volt 4. pontja alaptörvény-ellenes volt.

Az alaptörvény-ellenes rendelkezés a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.Mv.312/2015/2. sorszámú ítéletével befejezett, illetve a Kúria Mfv.III.10.682/2015/5. sorszámú ítéletével felülvizsgált, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben nem alkalmazható.

2. Az Alkotmánybíróság a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.Mv.312/2015/2. sorszámú ítélete, valamint a Kúria Mfv.III.10.682/2015/5. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Dr. Nagy László ügyvéd (6722 Szeged, Hajnóczy utca 5., földszint 2.) által képviselt indítványozó 2016. december 20-án benyújtott, kiegészített alkotmányjogi panaszában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján kezdeményezte a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 1. § (2) bekezdésének a 2016. április 30-ig hatályban volt 4. pontja, valamint az ezen jogszabályhelyet értelmező bírósági ítéletek – a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.Mv.312/2015/2. sorszámú ítélete és a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.682/2015/5. sorszámú ítélete – alaptörvény-ellenességének megállapítását.
- [2] Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján kérte a bírósági ítéletek, továbbá (jogkövetkezményként) a bírósági felülvizsgálattal érintett közigazgatási határozatoknak a megsemmisítését is. Hivatkozott az Alaptörvény XIX. cikk (2) bekezdése és XV. cikk (2) bekezdése sérelmére.
- [3] 1.1. Az indítványra okot adó ügyben a rendes bíróság által megállapított tényállás lényege szerint az indítványozó 2010. május 1-től 2012. április 30. napjáig rehabilitációs járadékban részesült. 2014. szeptember 8. napján megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti kérelmet terjesztett elő a megyei kormányhivatal rehabilitációs szakigazgatási szervénél, amely a 2014. november 26. napján kelt 75-2-06635/2014/11. sorszámú határozatával a kérelmet elutasította.
- [4] A másodfokon eljáró Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatala a 2015. április 22. napján kelt 89-2-00636/2015/12. sorszámú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Megállapította, hogy az indítványozó egészségi állapota 59%-os mértékű, B2 minősítési csoportba tartozik 2014. március 1. napjától, azonban kereső tevékenységet folytatónak minősül. A másodfokú társadalombiztosítási szerv határozatát az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 4. pontja, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (továbbiakban: Flt.) 58. § (5) bekezdés e) pontja, az egyéni vállalkozókról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény (továbbiakban: Evtv.) 1. § (3) bekezdése a 19. § (4) bekezdése rendelkezéseire, valamint a társa-

dalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Tbj.) 4. § b) pont 1. alpontja rendelkezéseire, továbbá a Kúria hasonló ügyben hozott korábbi döntéseire alapította.

- [5] Az indítványozó keresete alapján a másodfokú társadalombiztosítási szerv határozatát a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság felülvizsgálta, és a keresetet a 8.Mv.312/2015/2. sorszámú ítéletével elutasította. Az ítélet érvelése szerint az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 4. pontja, 2. § (1) bekezdése, az Flt. 58. § (5) bekezdés e) pontja és a Tbj. 4. § b) pont 1. alpontja értelmében nemcsak a díjazás ellenében való munkavégzést, de az egyéni vállalkozónak minősülést is kereső tevékenységnek minősíti, függetlenül az egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetésétől. Az egyéni vállalkozói tevékenység megszüntetése szükséges az Mmtv. szerinti ellátásra jogosultsághoz. A felperes az egyéni vállalkozói tevékenysége 2013. március 13. napjától való szüneteltetése ellenére egyéni vállalkozónak minősült.
- [6] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria az ítéletet az Mfv.III.10.682/2015/2015/5. sorszámú ítéletével hatályában fenntartotta. Megállapította, hogy – az Mmtv. felhívott rendelkezéseivel összefüggésben – az Flt. 58. § (5) bekezdés e) pontja alkalmazásáról már több határozatában állást foglalt. A rendelkezések helyes értelmezése szerint kereső tevékenységet folytatónak kell tekinteni azt a személyt, aki külön törvény szerint egyéni vállalkozónak minősül (ideértve a tevékenységét szüneteltető egyéni vállalkozót is), tehát az egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkező egyéni vállalkozót, függetlenül attól, hogy ténylegesen kereső tevékenységet folytat-e vagy sem. A döntés elvi tartalma, hogy az egyéni vállalkozói lét a nyilvántartásba vételtől, az abból való törlésig tart [Evtv. 7. § (3) bekezdés, 19. § (4) bekezdés], az egyéni vállalkozót ez idő alatt mindvégig kereső tevékenységet folytatónak kell tekinteni.
- [7] 1.2. A panasz lényege szerint az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 4. pontja azért alkotmányellenes, mert szó szerint értelmezve kizárta a rokkantellátásra való jogosultak köréből azokat, akik a vállalkozói tevékenységüket szüneteltetik, miközben ténylegesen keresetük a vállalkozói státuszából eredően nem volt. Másrészt – az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 4. pontja 2012. január 1. és 2016. április 30. között hatályos szövegének alkotmányellenessége ellenére – a jogszabályhely céltelelező, józan észnek, közjónak és erkölcsös célnak megfelelő, alkotmánykonform (az Alaptörvény 28. cikkében rögzített kötelező értelmezési módszerek szerinti) – értelmezése is elmaradt az eljáró közigazgatási hatóságok és bíróságok részéről. A jogszabályhely alkotmányellenességét helyes (jogfejlesztő) értelmezéssel ki lehetett volna küszöbölni.
- [8] Az Mmtv. 2. § (1) bekezdése értelmében megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosult az a kérelem benyújtásakor 15. életévét betöltött személy, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű (a továbbiakban: megváltozott munkaképességű személy), és aki az a) pont szerint a kérelem benyújtása előtt meghatározott ideig a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított volt; a b) pont szerint keresőtevékenységet nem végez és a c) pont szerint rendszeres pénzellátásban nem részesül. A keresőtevékenység fogalmát az 1. § (2) bekezdés 4. pontja határozza meg.
- [9] Az indítványozó szerint – bár az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének első mondata államcél fogalmaz meg – az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata Alaptörvényben biztosított jogként tartalmazza, hogy rokkantság esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Az indítványozó ezen joga sérült a panasz szerint. A szóban forgó szociális ellátásra való jogosultság tekintetében nincs olyan objektív megkülönböztető ismérv, amely esetében észszerű volna az indítványozót – a keresőtevékenységet nem folytató, vállalkozói névsorban nem szereplő személyekkel összehasonlítva – a jogosulti körből kizárni, így döntésével a Kúria a diszkrimináció-tilalmába is ütközött.
- [10] 1.3. A panasz utal arra, hogy az egyes szociális és gyermekvédelmi tárgyú, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásait érintő törvények módosításáról szóló 2016. évi XXVI. törvény 27. § (1) bekezdése az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 4. pontja helyébe a következő rendelkezést léptette „4. keresőtevékenység: a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) szerinti kereső tevékenység azzal, hogy  
a) az egyéni vállalkozó és társas vállalkozó tevékenysége azon időszakban minősül keresőtevékenységnek, amelyben a biztosítása e jogviszony alapján a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) szerint fennáll, ide nem értve a biztosítás szünetelésének esetét,

b) az uniós rendeletek hatálya alá tartozó személy esetén az EGT-államban, a szociális biztonsági tárgyú nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó személy esetén az egyezményben részes államban – a jogosult nyilatkozata vagy az ügyben hatáskörrel rendelkező külföldi szerv adatszolgáltatása alapján – fennálló keresőtevékenység is keresőtevékenységnek minősül;”.

- [11] A módosítás 2016. május 1-jén lépett hatályba. A törvény javaslatához fűzött indokolás szerint „a törvény pontosítja az Mmtv. keresőtevékenység fogalmát, egyértelművé téve, hogy a vállalkozók a biztosításuk időtartama alatt minősülnek keresőtevékenységet folytatóknak. A módosításból következően azok az egyéni vállalkozók, akiknek vállalkozói jogviszonya szünetel, nem minősülnek keresőtevékenységet folytatóknak.”

## II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései szerint:

„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, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, 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.”

- [13] 2. Az Mmtv. konkrét ügyben alkalmazott, 2016. április 30-ig hatályban volt szabálya szerint:

„1. § (2) E törvény alkalmazásában:

[...]

4. keresőtevékenység: a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) szerinti kereső tevékenység azzal, hogy az uniós rendeletek hatálya alá tartozó személy esetén az EGT-államban, a szociális biztonsági tárgyú nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó személy esetén az egyezményben részes államban végzett keresőtevékenységet – a jogosult nyilatkozata, vagy az ügyben hatáskörrel rendelkező külföldi szerv adatszolgáltatása alapján – szintén figyelembe kell venni;”

## III.

- [14] A jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panasz megalapozott.

- [15] 1. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság – tanácsban eljárva – 2017. május 2-án befogadta [Abtv. 56. § (1) bekezdés]. Érdemi vizsgálat alapján lehet eldönteni, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére – összhangban áll-e az a jog, amely szerint azok az egyéni vállalkozók, akiknek vállalkozói jogviszonya szünetel, keresőtevékenységet folytatóknak minősülnek a rokkantság esetére szóló ellátással összefüggésben.

- [16] 2. A 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat Indokolásának [27] bekezdése szerint „Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. Az alkotmányos szabály szerint »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.« 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 fordulat ad lehetőséget az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva mindig maga határozhassa meg,

melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ez a nyílt felsorolás korlátlanul nem bővíthető. Nem nyújt védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály ugyan 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.”

- [17] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény XIX. cikke (1) bekezdése alapján támogatásra jogosultságot megalapozó tulajdonság a rokkantság; az ilyen helyzetben lévő személyek védelemre szorulnak.
- [18] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közelmúltban több olyan döntés is született [4/2016. (III. 1.) AB határozat, a továbbiakban: Abh1.; 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, a továbbiakban: Abh2.; 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, a továbbiakban: Abh3.], amelyeknek az elvi megállapításai befolyásolják a jelen alkotmányjogi panasz mikénti elbírálását is.
- [19] 2.1. Az egyik döntés (Abh1.) szerint (Indokolás [31]) az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata rögzíti, hogy minden magyar állampolgár – a tételesen felsorolt élethelyzetek esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult. A (2) bekezdés elválaszthatja a tételesen felsorolt élethelyzetek szerinti és a nem ilyen, hanem a más rászorulóknak szociális biztonságának a megvalósítását. Az élethelyzetek felsorolásának alkotmányjogi jelentőségét mutatja, hogy Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása a 21. cikk (1) bekezdés h) pontjával a XIX. cikk (1) bekezdésében a rokkantság szövegrész helyébe a rokkantság, fogyatékoság szöveget léptette. Az Indokolás [32] bekezdése szerint mindez nem jelenti azt, hogy a törvényhozó több ellátás párhuzamosan történő folyósítását ne szabályozhatná, akár úgy is, hogy egyidejűleg csak egyféle, az érintett személy megélhetésére szolgáló pénzellátás folyósítható. A határozat értelmében jelentősége van annak, hogy az indítványra okot adó ügyben rászorultság alapú ellátásról van-e szó, vagy biztosítási alapúról, amelyhez az ellátás folyósítására okot adó további körülmény (pl. az Alaptörvényben nevesített rokkantság) tapad. Az Abh3. Indokolásának [24] bekezdése szerint a két támogatástípus között az a legfontosabb különbség, hogy a járulékfizetési kötelezettséggel biztosított támogatások egyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog védelmét is bírják.
- [20] Az Abh2. kimondta azt az elvet, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből eredő az a követelmény, amely szerint vizsgálni kell, hogy valamely Alaptörvényben biztosított joggal kapcsolatban a törvényi szabályozásban tett megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak van-e tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis nem önkényes-e, alkalmazható nemcsak a jogszabályokra, hanem a jogot értelmező bírói döntésekkel szemben is (Indokolás [23], [26]).
- [21] Az Abh2. az Alaptörvény 28. cikkét értelmezve megállapította, hogy – az adott esetben Alaptörvényben biztosított jogokkal, vagyis a XV. cikkel és a XIX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben – azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni az érintett személyeket illetően, az értelmezés pedig nem vezethet önkényes eredményre (Indokolás [35], [37]).
- [22] Az Abh2. megállapította azt is, hogy az Alaptörvényben megfogalmazott államcél a jogalkalmazót annyiban köti, hogy a jogszabályokat kétség esetén úgy kell értelmezni, hogy annak eredménye az államcél magvalósulását és ne akadályozását szolgálja (Indokolás [37]). Eszerint „az Alaptörvény XIX. cikke elsősorban államcél fogalmaz meg, ez azonban – különösen az (1) bekezdés második mondatában megjelölt személyi körök esetén – a jogalkalmazót annyiban köti, hogy a jogszabályokat kétség esetén úgy kell értelmezni, hogy annak eredménye az államcél magvalósulását és ne akadályozását szolgálja.”
- [23] A fentiekből az következik, hogy az Alaptörvény XIX. cikkét végrehajtó törvényeket az Alaptörvényben szereplő meghatározott élethelyzetekhez képest kell vizsgálni. Egyes élethelyzetekre, így rokkantság esetére is, törvényben meghatározott támogatást kell működtetnie az államnak.
- [24] Ilyen támogatás a megváltozott munkaképességű személyek ellátása. Ennek a feltételeit közvetlenül nem az Alaptörvény, hanem az Mmtv. határozza meg. Az Mmtv. szabályai értelmezésre szorulnak egy-egy konkrét tényállás tükrében.



- [25] 2.2. Az Alkotmánybíróság az Abh2. Indokolása [22] bekezdésében az Alaptörvény XV. cikkét értelmezte, az adott ügyben az Alaptörvényben biztosított jogokkal összefüggésben. Megerősítette, hogy „a hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes [lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]]. Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének ezt az értelmezését követte a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat is (Indokolás [78]–[80] és [91]).”
- [26] 2.3. Az Abh3. rendelkező része 1. pontja, Indokolása [35] és [37] bekezdései értelmében a vállalkozást önként szüneteltető egyéni vállalkozó részére ellátást kell biztosítani az önhibáján kívüli okból bekövetkezett munkanélkülisége esetére.
- [27] 3. A jelen esetben az Mmtv.-ben a jogosultság egyik törvényi feltétele („keresőtevékenységet nem végez”) és az Alaptörvény összhangja volt a vizsgálandó kérdés. Az ellátás nem rászorultságon, hanem biztosításon alapul [Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont, (2) bekezdés]. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott esetre (rokkantság) szól. Megállapításának és folyósításának törvényben rögzített feltételei vannak, amelyek vizsgálhatók abból a szempontból, hogy a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak van-e tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis nem önkényes-e.
- [28] Az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 4. pontjának – a „keresőtevékenység” fogalmának – a közigazgatási hatósági döntések és a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítélete meghozatalakor hatályban volt szövegének az a helyes értelme az eljáró bíróságok szerint, hogy – az Flt. 58. § (5) bekezdés e) pontja, a Tbj. 4. § b) pontjának 1. alpontja közbejöttével – kereső tevékenységet folytatónak kell tekinteni azt a személyt, aki külön törvény szerint egyéni vállalkozók nyilvántartásában szerepel (ideértve a tevékenységét szüneteltető egyéni vállalkozót is).
- [29] Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia az adott ügyben, hogy összhangban van-e az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével és a XV. cikk (2) bekezdésével az a jogszabályi rendelkezés, amely keresőtevékenység végzésének, ezáltal az ellátásból [Mmtv. 2. § (1) bekezdés b) pont] kizáró feltétel alá tartozónak minősíti a rokkant (vagyis védett, támogatásra jogosultságot megalapozó tulajdonsággal rendelkező) személyt, annak ellenére, hogy az érintett biztosítása szünetel.
- [30] Az Alkotmánybíróság a következő körülményeket vette figyelembe: az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése első mondata államcélként határoz meg; az ügyben szereplő rokkantság viszont a rendelkezés második mondatában nevesített egyik támogatást igénylő élethelyzet; alapjogi háttér esetén a XV. cikk (2) bekezdése értelmében vizsgálni kell a különbségtétel tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indokát. Ezekkel kellett összevetni azt a jogszabályi rendelkezést, amelynek alkalmazásával a vállalkozói jogviszonyát szüneteltető személyt keresőtevékenységet végzőnek kellett minősíteni.
- [31] Az Alkotmánybíróság elsőként a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban mondta ki az Alaptörvény értelmezésével, hogy az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, a másik eset pedig a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata (amely egyebek között rokkantság esetén támogatásra jogosultságról szól [40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [36]–[37]]).
- [32] A közfelfogás szerint a rokkantság a testi vagy szellemi teljesítőképesség tartós befolyásoltsága, amely betegségen vagy fogyatékonyságon alapul, és amely tartósan vagy átmenetileg a munka- vagy foglalkoztatási képesség hiányához is vezet. A jogszabálynak ezért az a feltétele, amelynek értelmében csak az a személy jogosult a rokkantsága esetére az ellátásra, aki keresőtevékenységet nem végez, az Alaptörvénnyel nincs ellentétben.

Az azonban, hogy ki minősül keresőtevékenységet nem végző személynek, a jogszabályok értelmező rendelkezéseire tartozó, jogalkotói értelmezést igénylő kérdés.

- [33] Az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 4. pontja 2016. április 30-ig nem adott önálló, más törvényekétől elkülönülő fogalom-meghatározást a keresőtevékenységre, hanem az Flt.-re utalt. Az Flt. elsősorban nem a megváltozott munkaképességű személyekről szól, hanem a foglalkoztatás elősegítésével, a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos állami feladatokra vonatkozik. Az Flt. a kereső tevékenység fogalmánál a díjazással járó munkavégzésből indul ki, továbbá utal a külön törvény szerint egyéni vállalkozónak minősülő személyre. Az egyéni vállalkozó fogalmánál az Flt. tovább utal egyrészt az Evtv.-re, másrészt a Tbj.-re. Az Mmtv. 1. § (2) bekezdésének a 2016. április 30-ig hatályban volt 4. pontjának helyes értelme a fentiek szerint a különféle célú és részben eltérő tartalmú, többszörös utaló szabályok alapján tárható fel. Más a célja az Mmtv., az Flt., a Tbj. és különösen az Evtv. szabályainak. Formálisan ezért ugyanaz az előírás (a jelen esetben a „kereső tevékenység”, az „egyéni vállalkozó”), amely önmagában általában nem vet fel alkotmányossági kérdést, más szabályozási környezetben alaptörvény-ellenessé válhat. Az Evtv. egyebek között az egyéni vállalkozók nyilvántartása, az egyéni vállalkozói tevékenységre való jogosultsága, vagy a tevékenység végzésének akadályai szabályairól, ezek között 2009. december 1-jétől a szünetelés jogintézményéről szól. A többszörös utalás azt eredményezte az Mmtv. hatályban volt megszövegezése alapján, hogy az Mmtv. szerinti kereső tevékenységet és az Evtv.-ben a vállalkozók nyilvántartását a jogalkalmazóknak össze kellett kapcsolniuk, vagyis a rehabilitációs járadék egyik törvényi feltételénél (kizáró oknál) a nyilvántartásban szereplésre kellett tekintettel lenni.
- [34] A rehabilitációs járadék nem Alaptörvényben biztosított jog, hanem törvényben meghatározott támogatás, ugyanakkor az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése második mondatában említett „rokkantság” támogatásra jogosultságára vezethető vissza. Ilyen esetben vizsgálható, hogy a jogszabály tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű ok mellett zár-e ki ebből az ellátásból személyeket. Az Mmtv. a megváltozott munkaképességű személyeket – ezek között az egyéni vállalkozókat is rokkantságuk esetén – vonja azonos szabályozási körbe. Az Mmtv. 1. § (2) bekezdésének a 2016. április 30-ig hatályban volt 4. pontja – többszörös utaláson keresztül – ezek közül a személyek közül kizárja azokat, akik az Evtv. előírásai alapján az egyéni vállalkozó azonosítása érdekében vezetett nyilvántartásban szerepelnek; ez abban az esetben is így van, ha az egyéni vállalkozó a hatóságnak bejelentette a vállalkozói tevékenysége szünetelését. {Ilyenkor a biztosítása is szünetel [Tbj. 8. § f) pont]}. A nyilvántartásban rögzítik az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének tényét, kezdő- és zárónapját. A szünetelés bejelentését követően, annak tartama alatt az egyéni vállalkozó egyéni vállalkozói tevékenységet nem végezhet, egyéni vállalkozói tevékenységhez kötődő új jogosultságot nem szerezhet, új kötelezettséget nem vállalhat [Evtv. 18. § (3) bekezdés].
- [35] Az Alkotmánybíróság szerint a keresőtevékenység fogalmának és ehhez kapcsolódva a keresőtevékenység végzésének a jogalkotói értelmezésekor az az értelmezés áll összhangban az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével, az ebben megjelenő kifejezett alkotmányozói céllal és a támogatásra jogosultságot megalapozó élethelyzet megnevezésével, továbbá a XV. cikke (2) bekezdésével, amely szerint azok az egyéni vállalkozók, akiknek vállalkozói jogviszonya szünetel, nem minősülnek keresőtevékenységet folytatónak az Mmtv. alkalmazásában. A szünetelés jogintézménye éppen azt fejezi ki, hogy az ilyen személy vállalkozási (kereső-) tevékenységet nem végez. Önmagában a vállalkozói igazolvány birtoklásából vagy az egyéni vállalkozók nyilvántartásába való bejegyzésből ugyanis az Mmtv. szerinti keresőtevékenység végzésére elvont módon nem lehet következtetni.
- [36] 4. A közigazgatási hatóságok és a munkaügyi bíróság az Mmtv. 1. § (2) bekezdésének a 2016. április 30-ig hatályban volt 4. pontja kivételt nem engedő szabályát alkalmazták. A Kúria határozata pedig olyan időpontban (2016. október 3-án) született, amikor a törvény már pontosította az Mmtv. keresőtevékenység fogalmát, ezzel utóbb egyértelművé téve, hogy a vállalkozók a biztosításuk időtartama alatt minősülnek keresőtevékenységet folytatónak. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel arra, hogy Mmtv. 1. § (2) bekezdésének a 2016. április 30-ig hatályban volt 4. pontja a kifejtettek szerint a biztosítás szünetelése ellenére keresőtevékenység folytatása miatt, tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű ok nélkül zárta ki az ellátásból a megváltozott munkaképességű (rokkant) személyek egy részét – megállapította, hogy a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenes volt, és annak alkalmazását a konkrét ügyben kizárta [Abtv. 45. § (2) bekezdés]. Habár az Mmtv. 1. § (2) bekezdésének a 2016. április 30-ig hatályban volt 4. pontja nem teljes egészében, hanem csak abban a részében, amely a biztosítás szünetelésére is kiterjedt, volt alaptörvény-ellenes, a szövegösszefüggésre figyelemmel a részbeni megsemmisítésre nem volt lehetőség, ezért az Alkotmánybíróság az Mmtv. 1. § (2) bekezdésének a 2016. április 30-ig hatályban volt 4. pontját teljes egészében alaptörvény-ellenesnek minősítette [Abtv. 41. § (1) bekezdés]. Az alap-

törvény-ellenes rendelkezés megsemmisítéséről, így a hatályvesztés időpontjáról nem kellett rendelkezni, mert az alaptörvény-ellenes rendelkezést 2016. május 1-jétől az egyes szociális és gyermekvédelmi tárgyú, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásait érintő törvények módosításáról szóló 2016. évi XXVI. törvény 27. § (1) bekezdése módosította, így az Mmtv. 1. § (2) bekezdésének 4. pontja az Alaptörvénnyel összhangban álló szöveggel marad hatályban. Az alaptörvény-ellenes jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható [Abtv. 45. § (2) bekezdése]. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján rendelte el minden más, bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben az alkalmazási tilalmat azért, hogy a bíróságok ne kényszerüljenek alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazására.

- [37] 5. A bírói döntések megsemmisítésére irányuló panaszt az Alkotmánybíróság a jogszabály alaptörvény-ellenessé nyilvánítására tekintettel elutasította.
- [38] Ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisíti, és ezért az – az Alkotmánybíróság eltérő döntése hiányában – az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét – az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával – a Kúria állapítja meg.

#### IV.

- [39] A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondatán alapul.

Budapest, 2017. november 28.

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

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

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

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

*Dr. Schanda Balázs 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.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye*

- [40] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, valamint indokolásának az alaptörvény-ellenességet a XIX. cikk (1) bekezdésére visszavezető érvelésével.
- [41] 1. A szociális biztonság területén keletkezett alkotmánybíróági határozatokkal, továbbá számos ilyen határozathoz fűzött különvéleménnyel és párhuzamos indoklással összhangban mindenekelőtt rögzíteni kívánom, hogy fogalmilag is kizárt bármilyen, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét a XIX. cikk (1) bekezdésére alapítani, vagy arra visszavezetni, minthogy a hivatkozott rendelkezés kizárólag államcél jelöl meg.
- [42] 2. A határozat a konkrét megalapozását szolgáló egyik korábbi alkotmánybíróági döntést a 25/2016. (XII. 21.) AB határozatban (továbbiakban: Abh.2.) nevesíti. Az Abh.2. hasonló ügyben és szintén olyan időpontra (2015. február 11.) vonatkozóan keletkezett, amikor az egyéni vállalkozói jogviszony megszüntetésnek, illetőleg felfüggesztésnek jogkövetkezménye szociális alapú járadék folyósítása szempontjából eltérő volt. Az Abh.2. rendelkező részének 2. pontja abban az esetben is elutasította az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt.

- [43] Hivatalból eljárva ugyanakkor mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg, ezt azonban nem az adott ügyre irányadó törvénnyel szemben határozta meg, hanem általánosságban találta úgy, hogy alaptörvény-ellenes az a helyzet, amelyben az egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetése alatt az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére a támogatásra jogosultság nem szabályozott [ez utóbbi jogkövetkezményt elfogadtam, de annak a XIX. cikk (1) bekezdésével történő alátámasztását párhuzamos indoklásomban kifogásoltam].
- [44] 3. A jelen határozatból is kitűnően a keresőtevékenység fogalmát módosító törvényi szabályozás, amely szerint azok az egyéni vállalkozók, akiknek vállalkozói jogviszonya szünetel, nem minősülnek kereső tevékenységet folytatóknak, 2016. május 1-én lépett hatályba. Az Abh.2.-ből kiindulva nem lehet tehát alaptörvény-ellenesnek minősíteni az ezen időpont előtti alkalmazására nézve egyetlen olyan jogszabályt sem, amely valamely szociális alapú ellátás folyósítására nézve különbséget tett az egyéni vállalkozói jogviszony megszüntetése és szüneteltetése között. Következésképpen az Abh.2.-vel összevetve nem minősíthető alaptörvény-ellenesnek a 2016. május 1-e előtti alkalmazására nézve a 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdésének a 2016. április 30-ig hatályban volt 4. pontja.
- [45] A határozat 1. pontjának ez az alaptörvény-ellenességet, valamint alkalmazási tilalmat visszamenőleges hatállyal megállapító rendelkezése ezen túlmenően észmei összeütközésbe kerül a határozat 2. pontjának a bírói döntésekkel szembeni – álláspontom szerint helyes – elutasító rendelkezésével is.

Budapest, 2017. november 28.

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

- [46] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. november 28.

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

- [47] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. november 28.

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

*Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye*

- [48] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom az Alkotmánybíróság határozatához.
- [49] Egyetértek azzal az értelmezéssel és az Mmtv. hatályos szövegében található azon szabályozással, miszerint azok az egyéni vállalkozók, akiknek vállalkozói jogviszonya szünetel, nem minősülnek keresőtevékenységet folytatóknak.
- [50] A határozat rendelkező részének 1. pontját – amiben a többségi döntés az Mmtv. 1. § (2) bekezdésének a 2016. április 30-ig hatályban volt 4. pontjának alaptörvény-ellenességét állapította meg, valamint az ezzel összefüggő alkalmazási tilalom kimondásáról rendelkezett – mégsem szavaztam meg az alábbiak okán.
- [51] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben alkotmányjogi panasz tárgyában járt el. Az Alaptörvény 24. cikk c) és d) pontjai értelmében alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak, illetve a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Abtv. ezt a hatáskört tovább pontosítva előírja, hogy alkotmányjogi panasz benyújtásához, illetve annak érdemi elbírálásához valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelme szükséges. Az Alaptörvényben biztosított jogok döntően alkotmányunk „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” fejezetében találhatók. Azonban, ahogy létezik Alaptörvényben biztosított jog e fejeze-



ten kívül is, így például alkotmányjogi panaszban hivatkozni lehet az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében előírt bírói függetlenségre, vagyis az Alaptörvény azon rendelkezésére, amely személy szerint a bírák számára biztosít egyes jogokat [4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [45]]; úgy az Alaptörvény „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” fejezetében számos olyan rendelkezés is található, amely alanyi jogot biztosító tartalommal nem bír.

- [52] Az indítványozó az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére és a XV. cikk (2) bekezdésére alapította alkotmányjogi panaszát.
- [53] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint személyek közötti, alkotmányértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes [lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [54] Álláspontom szerint az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaz, hiszen maga az Alaptörvény utalja törvényi szintre e jogosultság szabályozását. Az Alaptörvény e cikkét vizsgálva az Alkotmánybíróság a következő megállapításokat tette a 14/2014. (V. 13.) AB határozatban: „A szociális ellátórendszer egyes ellátásait – változó gazdasági környezetben, az állam mindenkori gazdasági teljesítőképességére, különösen »a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetre« [23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [47]] tekintettel – a törvényhozó átalakíthatja vagy akár meg is szüntetheti, az ilyen intézkedések önmagukban nem alaptörvény-ellenesek. Alkotmányossági kérdést csak a jogalkotói beavatkozás mélysége, illetve az vethet fel, hogy a változtatás nem ütközik-e más, az Alaptörvény által védett jogokba [...]” (Indokolás [30]).
- [55] Alkotmányjogi panaszt tehát erre a rendelkezésre álláspontom szerint nem lehet alapítani, így az Alaptörvény ezen szabályával összefüggésben a hátrányos megkülönböztetést sem vizsgálhatta volna az Alkotmánybíróság jelen eljárásban.
- [56] A többségi döntéshez kapcsolódó indokolás is szokatlanul fogalmazott e kérdést illetően, hiszen a XIX. cikk (1) bekezdés alapján a rokkantságot mint támogatást igénylő élethelyzetet „alapjogi háttérnek” nevezte, és ez alapján vizsgálta, hogy fennáll-e a XV. cikk (2) bekezdése szerinti tiltott diszkrimináció esete. A többségi döntés tehát adós maradt annak kifejtésével, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata milyen jogot biztosít az indítványozó számára.
- [57] Mindezek alapján álláspontom szerint az indítvány nem felelt meg sem az Abtv. 26. § (1) bekezdésben, sem a 27. §-ban foglalt törvényi feltételeknek, ezért nem tudtam támogatni sem az alkotmányjogi panasz befogadását, sem pedig az érdemi döntéshozatalt a jelen üggyel összefüggésben.

Budapest, 2017. november 28.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2118/2016.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 204. számában.

• • •