|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

|  |  |
| --- | --- |
| **Ügyszám:** | 1023/E/2001 **.** |
| **.** | |
| **Előadó alkotmánybíró:** Lévay Miklós Dr. | |

|  |
| --- |
|  |

**A határozat száma:** 41/2007. (VI. 20.) AB határozat

|  |
| --- |
| **ABH oldalszáma:** 2007/551 **.** |

|  |
| --- |
| **A határozat kelte:** Budapest**,** 2007.06.19 **.** |

|  |
| --- |
|  |

|  |
| --- |
|  |
| A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!    Az       Alkotmánybíróság      mulasztásban      megnyilvánuló alkotmányellenesség   megállapítására   irányuló    indítványok tárgyában meghozta a következő                            határozatot:    Az  Alkotmánybíróság  elutasítja a mulasztásban  megnyilvánuló alkotmányellenesség     megszüntetésére      irányuló      azon indítványokat, amelyek szerint az Országgyűlés nem teljesítette az  Alkotmány  70/A.  §  (2) bekezdéséből következő  jogalkotói feladatát, mivel a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi  IV. törvényben nem nyilvánította önálló bűncselekménnyé a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegését.    Az  Alkotmánybíróság  ezt a határozatát  a  Magyar  Közlönyben közzéteszi.                             Indokolás                                 I.    1.  Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyben az indítványozók  a Büntető Törvénykönyvről szóló  1978.  évi  IV. törvénnyel    (a    továbbiakban:   Btk.)   összefüggésben    a diszkrimináció       tilalmát       megsértő       magatartások kriminalizálásának hiányát sérelmezték. Az Alkotmánybíróság  az indítványokat  —  azok  tárgyi azonosságára  tekintettel  —  az Alkotmánybíróság    ideiglenes    ügyrendjéről     és     annak közzétételéről   szóló,  módosított  és  egységes   szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.  Mindkét  indítványozó  álláspontja  szerint  azzal,  hogy   az Országgyűlés nem határozta meg pontosan és nem szankcionálta  a Btk.-ban  a  hátrányos  megkülönböztetés tilalma  megszegésének eseteit,  nem tett eleget az Alkotmány 70/A. § (2)  bekezdésébe foglalt rendelkezésnek, amely szerint az ilyen magatartásokat a törvény    szigorúan   bünteti.   A   végrehajtás    elmaradása mulasztásban   megnyilvánuló  alkotmányellenességre   vezetett, aminek  megállapítását  kérték.  Az  egyik  indítványozó  külön hangsúlyozta,   hogy   az   alkotmányi   előírás   végrehajtása szempontjából  nem  elegendőek azok  a  meglévő  bűncselekményi tényállások,  amelyek tartalmazzák a hátrányos megkülönböztetés elemeit  is  (pl.  népirtás, apartheid). Véleménye  szerint  az Alkotmány   70/A.   §  (2)  bekezdése  alapján   olyan   önálló bűncselekményt  (vagy  szabálysértést) kell  megalkotni,  amely büntetni   rendeli   a   diszkrimináció-tilalom   megszegésének valamennyi  esetét,  azaz a hátrányos megkülönböztetés  „minden esetben” bűncselekményt (vagy szabálysértést) valósítson meg.    2.  Az  Alkotmánybíróság  beszerezte  az  igazságügy-miniszter véleményét.                                 II.    Az Alkotmány érintett rendelkezései:  „70/A.  §  (1)  A  Magyar Köztársaság biztosítja  a  területén tartózkodó  minden  személy  számára  az  emberi,  illetve   az állampolgári  jogokat,  bármely  megkülönböztetés,  nevezetesen faj,  szín,  nem, nyelv, vallás, politikai vagy  más  vélemény, nemzeti  vagy  társadalmi  származás, vagyoni,  születési  vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.  (2)   Az   embereknek  az  (1)  bekezdés  szerinti   bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.  (3)  A  Magyar  Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását  az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó  intézkedésekkel  is segíti.”                                III.    Az indítványok nem megalapozottak.    1.  Az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésében a különböző —  nem taxatívan    felsorolt    —    jellemzők    alapján     történő megkülönböztetés  tilalmát,  a (2)  bekezdés  pedig  a  tilalom megsértésének  törvényi  szintű  és  szigorú  szankcionálásának kötelezettségét rögzíti. A 70/A. § (3) bekezdése  ugyanakkor  a jogegyenlőség   érvényesülése  érdekében   az   államot   olyan beavatkozásokra  hatalmazza fel, amelyek célja a  társadalomban meglévő      hátrányos     helyzetek,     esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése.    1.1.    Az    Alkotmánybíróság   határozataiban    részletesen kimunkálta a diszkrimináció tilalmának értelmezését, valamint a jogi  szabályozásban  tett megkülönböztetés  alkotmányosságának megítélésére alkalmas teszteket.  Az  Alkotmány 70/A. §-át értelmező első határozat szerint „[a] megkülönböztetés  tilalma  arra  vonatkozik,  hogy   a   jognak mindenkit  egyenlőként  (egyenlő  méltóságú  személyként)  kell kezelnie,  azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet  csorba, azonos  tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni  szempontok azonos  mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok  és  a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”  [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 47.]  Az  Alkotmánybíróság gyakorlatában — az Alkotmány 70/A. §  (1) bekezdésének szó szerinti szövegétől eltérően — nem  csupán  az Alkotmányban  biztosított jogokra, hanem az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazza a diszkrimináció tilalmát. Ennek  alapja az  Alkotmány két rendelkezésének: az emberi jogok, illetve  az állampolgári jogok megkülönbözetés nélküli biztosítását  előíró 70/A.   §-nak,   valamint   a  mindenkit   veleszületetten   és elidegeníthetetlenül  megillető emberi méltósághoz  való  jogot rögzítő  54.  §  (1)  bekezdésnek egymásra tekintettel  történő értelmezése és alkalmazása. „Az állam joga — s egyben  bizonyos körben  kötelezettsége is —, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye  az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket.  Az Alkotmány   70/A.  §  (1)  bekezdése  ugyanis  nem   bármifajta különbségtételt   tilt   —   egy   ilyen   általános    tilalom összeegyeztethetetlen  lenne  a jog  rendeltetésével  —,  hanem csupán    az    emberi    méltósághoz    való    jogot    sértő megkülönböztetéseket.” [61/1992. (XI. 20.)  AB  határozat,  ABH 1992, 280, 281-282.]    „Az a kérdés, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között  maradt-e,  csakis a mindenkori  szabályozás  tárgyi  és alanyi összefüggéseiben vizsgálható (...). Az egyenlőségnek  az adott  tényállás  lényeges elemére nézve  kell  fennállnia.  Ha azonban  adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés  tilalmába ütközik,  kivéve,  ha  az  eltérésnek kellő  súlyú  alkotmányos indoka van.” [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73,  77- 78.]  A   30/1997.  (IV.  29.)  AB  határozat  kifejtette,  hogy  az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő  diszkriminációra (a szükségesség/arányosság  tesztjét), és  más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat  az alapjogokon  kívüli  egyéb  jogok  tekintetében  vizsgálja.  Az alapjognak  nem  minősülő,  egyéb  jogra  vonatkozó   hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható  meg,  ha  a  sérelem összefüggésben  áll  valamely alapjoggal,   végső   soron   az  emberi   méltóság   általános személyiségi   jogával,   és  a  megkülönböztetésnek,   illetve korlátozásnak  nincs a tárgyilagos mérlegelés  szerint  ésszerű indoka, vagyis önkényes. [30/1997. (IV. 29.) AB határozat,  ABH 1997, 130, 139-140.].    1.2.  Az Alkotmánybíróság a 45/2000. (XII. 8.) AB határozatban (ABH   2000,   344.,  a  továbbiakban:  Abh.)  elutasította   a mulasztásban  megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló   indítványokat,   amelyek   sérelmezték,   hogy    az Országgyűlés  — akkor még — nem alkotott átfogó diszkrimináció- ellenes törvényt.  Az  Abh.  megállapította: az Alkotmány 70/A. §  (2)  bekezdése nem  deklaratív  rendelkezés, hanem „mérce az  Alkotmánybíróság eljárásában  a  jogalkotás alkotmányosságának megítéléséhez,  a diszkriminatív    tartalmú   jogszabályok    alkotmányellenessé minősítéséhez és megsemmisítéséhez.  A  konkrét,  vagyis a jogalkalmazásban és más élethelyzetekben elszenvedhető hátrányos megkülönböztetés lehetőségére reagál  a 70/A.  § (2) bekezdése, amikor kimondja, hogy az embereknek  az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését  a törvény szigorúan bünteti.” [ABH 2000, 344, 347.]  Az   Alkotmánybíróság  vizsgálta,  hogy   „milyen   garanciák, illetve  szankciók  kapcsolódnak a  diszkrimináció  alkotmányos tilalmához,    vagyis   azon   személyek,   akiket    hátrányos megkülönböztetés  ér, ez ellen milyen jogi eszközöket  vehetnek igénybe.  A  diszkrimináció megvalósulása sokféleképpen  képzelhető  el, és ehhez igazodóan a jogsértések különböző módon orvosolhatóak. Világosan   elkülöníthető  azonban   a   lehetséges   hátrányos megkülönböztetés két színtere, mégpedig a jogalkotás és  a  tág értelemben   vett  jogalkalmazás.  Ez  utóbbival   kapcsolatban hangsúlyozandó,  hogy nem csupán a közhatalom  birtokában  lévő szervek  hatósági eljárásuk során — vagy akár azon kívül  is  — alkalmazhatnak  hátrányos  megkülönböztetést,  hanem  a   civil szféra    szereplői   is   tanúsíthatnak   egymással    szemben alkotmányosan  meg  nem  engedett  diszkriminatív  magatartást. Mindezeket  az  eseteket szem előtt tartva kell a  jogalkotónak kialakítania  a  garanciákat és szankciókat.” (ABH  2000,  344, 349.)    1.3. Az Alkotmánybíróság — követve az Abh. gondolat-menetét  — a   jelen  ügy  elbírálásához  is  áttekintette  a  jogrendszer releváns elemeit.  Az  Abh.  rámutatott,  hogy  a jogalkalmazás  során  általános érvényű  elv  az  Alkotmány  57. § (1)  bekezdésében  deklarált törvény   előtti   egyenlőség,  amely  a  személyek   általános jogegyenlőségének  a  bírósági  eljárásra  való  vonatkoztatása (18/B/1994.  AB határozat, ABH 1998, 570, 572.).  Az  Alkotmány rendelkezése  a  törvény  előtti egyenlőséget  jogérvényesítési szempontból  deklarálja, tehát valójában  eljárásjogi  garancia arra,   hogy  jogainak  érvényesítése  tekintetében  a  bíróság (törvény)   előtt   mindenki   egyenlő   eséllyel   rendelkezik (191/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 629, 631.). A bíróságok és hatóságok  által alkalmazott hátrányos megkülönböztetés  elleni fellépés  lehetőségét  egyrészt a  bíróságok  szervezetéről  és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 10. §-a biztosítja, kimondva,  hogy  a bíróság előtt mindenki egyenlő,  másrészt  a különböző  hatóságok eljárásaira vonatkozó törvények  (a  jelen ügy  elbírálásakor,  pl. a közigazgatási  hatósági  eljárás  és szolgáltatás  általános  szabályairól  szóló  2004.  évi   CXL. törvény 2. §; az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 1.  §) is tartalmazzák vagy az egyenjogúság kívánalmát, vagy  a diszkrimináció  tilalmát. A különböző  bíróságok  és  hatóságok határozatai,   illetve   eljárása  elleni   jogorvoslat   pedig bármilyen  jog- vagy érdek-sérelem esetén igénybe  vehető,  így akkor   is,   ha  annak  alapja  a  diszkrimináció   tilalmának megsértése. (Abh., ABH 2000, 344, 349-350.)  Az  Abh.  kifejtette, hogy a bírósági és hatósági  eljárásokon kívül is megvalósulhat a hátrányos megkülönböztetés. Kiemelkedő jelentőségű   a  polgári  jogi  védelem  szintje:   a   Polgári Törvénykönyvről  szóló 1959. évi IV. törvény  (a  továbbiakban: Ptk.)  rendelkezései  szerint:  „A  személyhez  fűződő  jogokat mindenki  köteles  tiszteletben  tartani.  E  jogok  a  törvény védelme  alatt  állnak.” (Ptk. 75. §) A Ptk.-nak  a  jelen  ügy elbírálásakor  hatályos 76. §-a rögzíti, hogy  „[a]  személyhez fűződő  jogok  sérelmét jelenti különösen az  egyenlő  bánásmód követelményének  megsértése, a lelkiismereti szabadság  sérelme és a személyes szabadság jogellenes korlátozása, a testi épség, az   egészség,  valamint  a  becsület  és  az  emberi  méltóság megsértése.  A  Ptk.  84.  §-a  meghatározza  azt,  hogy   akit személyhez  fűződő jogában megsértenek, az eset  körülményeihez képest milyen polgári jogi igényeket támaszthat. Ezek skálája a jogsértés  megtörténtének bírósági megállapításától  a  polgári jogi felelősség szabályai szerinti kártérítésig terjed.  A    védelem    eszköze   a   büntetőjog   is;   a   hátrányos megkülönböztetés  legsúlyosabb  eseteit  az  állam  büntetőjogi büntetéssel   fenyegeti.  A  Btk.  például  az   elévülhetetlen emberiség elleni bűncselekmények körébe tartozó népirtás  (Btk. 155.   §)  és  apartheid  (Btk.  157.  §)  mellett  több  olyan bűncselekményt is tartalmaz, amelynek indítéka lehet valamilyen —   jellemzően,   de  nem  feltétlenül  etnikai   —   hátrányos megkülönböztetés  (ABH 2000, 344, 350.). Ilyen  lehet  pl.:  az emberölés  (166.  §),  a testi sértés (170.  §),  a  születendő gyermek nemének megválasztása (173/C. §), a kényszerítés  (174. §), a lelkiismereti és vallásszabadság megsértése (174/A. §), a nemzeti,  etnikai,  faji  vagy  vallási  csoport  tagja  elleni erőszak (174/B. §), a személyi szabadság megsértése (175. §), a visszaélés személyes adattal (177/A. §), a rágalmazás (179. §), a  becsületsértés (180. §), a hivatali visszaélés (225.  §),  a bántalmazás  hivatalos eljárásban (226. §), a  kényszervallatás (227.   §),  a  jogellenes  fogvatartás  (228.  §),  a  kiskorú veszélyeztetése  (195.  §),  az  egyesülési  és  a  gyülekezési szabadság  megsértése  (228/A. §), a  közösség  elleni  izgatás (269. §).  Az  Abh. külön felhívta a figyelmet a munkajogi szabályozásra, minthogy  a  nemzetközi tapasztalatok tanúsága szerint  ezen  a területen  igen gyakori a diszkrimináció. Éppen ezért  a  munka világában   megvalósulható  diszkriminációs  esetek  kezelésére szolgáló  intézmények a polgári jogi védelem mellett  ugyancsak kiemelkedő  fontosságúak (ABH 2000, 344,  350.).  Az  Abh.  nem fejtette ki részletesen, de az Alkotmánybíróság a jelen  ügyben figyelembe vette, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII.  törvény  rendelkezéseinek megfelelően a  munkaviszonnyal kapcsolatban  az  egyenlő  bánásmód  követelményét   meg   kell tartani,   az   egyenlő  bánásmód  követelménye   megsértésének következményeit  megfelelően orvosolni kell, amely  nem  járhat más  munkavállaló jogainak megsértésével, illetve csorbításával (5.  §).  A  munkáltató  a munkavállalónak  a  munkaviszonyával vsszefüggésben  okozott  kárért  vétkességére  tekintet  nélkül teljes  mértékben felel, amelynek alapján nem csupán a vagyoni, hanem a nem vagyoni kárt is meg kell téríteni (174. §, 177. §). A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény alapján az  ellenőrzés  kiterjed  az egyenlő  bánásmód  követelményének megtartására   is   (3.  §),  a  munkaügyi  hatóság   munkaügyi felügyelői széleskörű intézkedési joggal rendelkeznek  (6.  §), az  alkalmazható  szankciók között szerepel a munkaügyi  bírság (7.  §),  valamint az egyes szabálysértésekről szóló  218/1999. (XII.   28.)   Korm.  rendelet  93.  §-ában  meghatározott,   a munkavállaló   hátrányos  megkülönböztetésének   szabálysértése miatti felelősségre vonás is.  Az  Alkotmánybíróság  a  jelen ügyben az  Abh.-ban  bemutatott szabályozást azzal egészítette ki, hogy más részterületeken  is sajátos   jogi   eszközök   állnak   rendelkezésre.    Így    a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény  a  gazdálkodó szervezetekkel szemben meghatározott jogkövetkezményeket helyez kilátásba  akkor,  ha  a  forgalomból  az  árut  jogosulatlanul visszatartja,  illetve a szolgáltatás nyújtását  jogosulatlanul megtagadja   [6.   §   f)   pont].  Az  ilyen   magatartást   a fogyasztóvédelmi  hatóság  széles  körben  szankcionálhatja   a jogsértő állapot megszüntetésétől az üzlet bezárásig, illetve a fogyasztóvédelmi bírság kiszabásáig (47. §, 48. §). Az  oktatás területén  a  közoktatásról  szóló  1993.  évi  LXXIX.  törvény alapján  az óvoda, az iskola, a kollégium, illetve a gyakorlati képzés  szervezője  a gyermeknek, illetve a  tanulónak  okozott kárért vétkességre tekintet nélkül, teljes mértékben felel [77. §  (3)  bekezdés].  A  törvény szerint a fenntartói  irányítás, illetőleg az intézményi hatáskörben hozott, az egyenlő bánásmód követelményét  sértő,  illetve a gyermek mindenek  felett  álló érdekével   ellentétes   döntés   semmis.   A   semmis   döntés érvénytelenségére bárki határidő nélkül hivatkozhat.  Semmisség vagy  érvénytelenség megállapítása esetén  a  bíróság  többféle jogkövetkezményt  alkalmazhat [84. §  (7)  és  (14)  bekezdés]. Szabálysértést   követ   el,  aki  a   gyermeket,   tanulót   a közoktatásra  vonatkozó  rendelkezések szándékos  megszegésével hátrányosan   megkülönbözteti  [218/1999.  (XII.   28.)   Korm. rendelet  142. § (5) bekezdés]. Az egészségügyi,  szociális  és gyermekvédelmi tevékenység során szabálysértést követ  el,  aki az  ellátásban  részesülő személyt neme,  nemzetisége,  etnikai csoporthoz   való   tartozása,  lelkiismereti,   vallási   vagy politikai    meggyőződés,   származása,    vagyoni    helyzete, cselekvőképességének   hiánya   vagy   korlátozottsága    miatt hátrányos  helyzetbe hoz [218/1999. (XII. 28.)  Korm.  rendelet 101. § (1) bekezdés].  Az  Abh.-ban az Alkotmánybíróság úgy értékelte, hogy az  akkor hatályos   jog  többszintű  védelmi  rendszerként  működött   a diszkrimináció  kiküszöbölésére;  az  Országgyűlés  az   akkori szabályozási     móddal    is    eleget     tett     jogalkotói kötelezettségének.  Hangsúlyozta azonban, hogy  az  indítványok elutasításából  „olyan következtetés nem  vonható  le,  hogy  a jelenlegi  szabályozással  az Alkotmány  diszkriminációt  tiltó rendelkezéseinek  valóra  váltásához  szükséges   törvényhozási lehetőségek kimerültek volna. Annak eldöntése viszont,  hogy  a társadalmi  egyenlőség megteremtésének,  valamint  a  hátrányos megkülönböztetés  egyenlő  esélyek  megteremtése   útján   való megelőzésének  érdekében, illetőleg az ellene történő  fellépés lehetőségeinek    biztosítására   milyen    további    eszközök igénybevétele  és  a  szabályozás  milyen  módja  kívánatos,  a törvényhozó feladata.” (ABH 2000, 344, 351.)    1.4.  Az Abh.-t követően az Országgyűlés megalkotta az egyenlő bánásmódról  és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló  2003. évi  CXXV.  törvényt (a továbbiakban: Esélytv.).  A  preambulum rögzíti,  hogy „[a]z Országgyűlés elismerve minden ember  jogát ahhoz,  hogy  egyenlő  méltóságú  személyként  élhessen,   azon szándékától vezérelve, hogy hatékony jogvédelmet biztosítson  a hátrányos  megkülönböztetést elszenvedők számára, kinyilvánítva azt,  hogy  az  esélyegyenlőség előmozdítása elsősorban  állami kötelezettség, tekintettel az Alkotmány 54. § (1)  bekezdésére, 70/A.     §-ára,    valamint    a    Köztársaság     nemzetközi kötelezettségeire  és  az  európai közösségi  jog  vívmányaira” alkotja meg a törvényt.  A    törvényhozó    az   egyenlő   bánásmód    követelményével kapcsolatban   arra  törekedett,  hogy  a  jogrendszer   egésze tekintetében,  általános  jelleggel határozza  meg  az  egyenlő bánásmód  jogosultjait és kötelezettjeit, valamint  az  egyenlő bánásmód  követelményének tartalmát. A  jogsérelmet  szenvedett személyek    minden   esetben   közigazgatási   jogi    eljárás igénybevételével  léphetnek  fel  a  jogsértőkkel  szemben.   A törvény   az  egyenlő  bánásmód  követelményének  „szektorális” kérdéseire  is kitér, ennek megfelelően egyaránt foglalkozik  a foglalkoztatásban,  a  szociális biztonság  és  az  egészségügy területén,  a lakhatási ügyekben, az oktatásban és a képzésben, továbbá  az  áruk  forgalma  és a szolgáltatások  igénybevétele során   megjelenő  hátrányos  megkülönböztetéssel.   (Általános Indokolás 5-6. pont)  Az   Esélytv.   az   Alkotmánybíróság   értelmezését   követve határozza meg, hogy az egyenlő bánásmód követelménye alapján  a Magyar    Köztársaság    területén    tartózkodó    természetes személyekkel, ezek csoportjaival, valamint a jogi  személyekkel és  a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel szemben a   törvény   rendelkezései  szerint  azonos  tisztelettel   és körültekintéssel,   az   egyéni   szempontok   azonos   mértékű figyelembevételével   kell  eljárni   (1.   §).   A   hátrányos megkülönböztetést   tilalmazó  és   szankcionáló   jogszabályok koherenciájának biztosítása érdekében úgy rendelkezik, hogy  az egyenlő     bánásmód     követelményére    vonatkozó,     külön jogszabályokban  meghatározott  rendelkezéseket   az   Esélytv. rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni (2. §.).  Az    Esélytv.    részletesen   meghatározza,   hogy    milyen magatartások    (a    közvetlen    és    közvetett    hátrányos megkülönböztetés,  a  zaklatás,  a  jogellenes  elkülönítés,  a megtorlás,  valamint az ezekre adott utasítás) valósítják  meg, illetve  milyen  magatartások nem  valósítják  meg  az  egyenlő bánásmód követelményének megsértését általánosságban (7-11. §), valamint  egyes  kiemelt  részterületeken  (III.  Fejezet).  Az egyenlő  bánásmód követelményének megsértése miatti  igények  a törvényben,   valamint   külön  jogszabályokban   meghatározott eljárások   során  —  így  különösen  személyiségi  jogi   per, munkaügyi  per, fogyasztóvédelmi, munkaügyi vagy szabálysértési hatóságok eljárása során — érvényesíthetőek (12. §).  Az    egyenlő    bánásmód    követelményének    érvényesülését közigazgatási  szerv, a 362/2004. (XII. 26.) Korm.  rendelettel kijelölt   Egyenlő   Bánásmód  Hatóság   ellenőrzi,   amely   a feladatkörében   nem  utasítható  (13.   §).   Ha   a   hatóság megállapította az egyenlő bánásmód követelményének megsértését, elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja  a jogsértő   magatartás  jövőbeni  tanúsítását,  elrendelheti   a jogsértést   megállapító   jogerős   határozatának    nyilvános közzétételét,    bírságot   szabhat   ki,   külön    törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazhat. A jogkövetkezmények együttesen  is alkalmazhatóak (16. §). A hatóság határozata  és végzése  ellen  a közigazgatási döntésekre vonatkozó  általános szabályok  szerint  bírósági felülvizsgálatnak  van  helye.  Az eljárás   a   Fővárosi  Bíróság  hatáskörébe   és   kizárólagos illetékességébe tartozik (17. §).    2.  Az  Alkotmánybíróság a jogalkotói mulasztás  megítélésénél azokból   az   elvi   tételekből   indult   ki,   amelyeket   a bűncselekménnyé  nyilvánítás — mint az állami  büntető  hatalom egyik   megnyilvánulása   —   tekintetében   határozataiban   a törvényhozó számára az Alkotmányban meghatározott,  illetve  az Alkotmányból   levezethető  korlátként,  illetve  szabadságként megfogalmazott.   2.1.  Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalt  állást valamely      magatartás      büntetendővé      nyilvánításának alkotmányosságáról.  Ezek  többségében  az   adott   magatartás büntetéssel    fenyegetése,   illetve    megbüntetése    egyben alkotmányos  alapjogok  korlátozását  jelentette  a  büntetőjog eszközeivel [így pl.: 6/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH  1992, 40.;  30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.;  36/1994. (VI.  24.) AB határozat, ABH 1994, 219.; 58/1997. (XI.  5.)  AB határozat, ABH 1997, 348.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat,  ABH 1999,  106.;  13/2000. (V. 12.) AB határozat,  ABH  2000,  61.; 14/2000.  (V.  12.) AB határozat, ABH 2000, 83.; 18/2000.  (VI. 6.)  AB  határozat,  ABH  2000, 117.; 54/2004.  (XII.  13.)  AB határozat, ABH 2004, 690.; 20/2006. (V. 31.) AB határozat,  ABH 2006,   315;   481/B/1999.  AB  határozat,  ABH   2002,   998.; 1154/B/2005.  AB  határozat,  ABH 2006,  1856.].  Több  esetben azonban  elsősorban a diszkrimináció tilalmára  [20/1999.  (VI. 25.)  AB  határozat,  ABH  1999, 159.;  37/2002.  (IX.  4.)  AB határozat,  ABH  2002, 203.], illetve a jogbiztonság  sérelmére [47/2000.  (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 377.; 167/B/2000. AB  határozat,  ABH  2002, 1113.] figyelemmel  történt  meg  az alkotmányossági vizsgálat.  Az  Alkotmánybíróság  a  30/1992.  (V.  26.)  AB  határozatban jelölte   ki   a   büntetendővé  nyilvánítás  alkotmánybírósági kontrolljának  szempontjait,  az  alkotmányos  büntetőjognak  a büntetendővé  nyilvánítással  kapcsolatos  tartalmi  és  formai követelményeit az alábbiak szerint:  „A  büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve  legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe  és rendeltetése  a  jogi és erkölcsi normák épségének  fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek.  Az  alkotmányos  büntetőjogból  fakadó  tartalmi  követelmény, hogy   a   törvényhozó   a   büntetendő  magatartások   körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely  magatartás büntetendővé  nyilvánításának szükségességét  szigorú  mércével kell  megítélni:  a különböző életviszonyok, erkölcsi  és  jogi normák   védelmében   az   emberi  jogokat   és   szabadságokat szükségképpen  korlátozó  büntetőjogi  eszközrendszert  csak  a feltétlenül  szükséges  esetben és arányos  mértékben  indokolt igénybe  venni,  akkor, ha az alkotmányos vagy  az  Alkotmányra visszavezethető  állami, társadalmi, gazdasági  célok,  értékek megóvása más módon nem lehetséges.” (ABH 1992, 167, 176.)  A   büntető  jogszabály  alkotmányosságának  megítélése  során vizsgálni kell, hogy a Btk. konkrét rendelkezése mértéktartó és megfelelő  választ ad-e a veszélyesnek, nem kívánatosnak  ítélt jelenségre,  azaz  a  vizsgált  szabályozás  —  az  alkotmányos alapjogok    korlátozása    esetén   irányadó    követelménynek megfelelően  —  a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb  körre szorítkozik-e. (ABH 1992, 167, 176.)  A  büntetőjog  ultima ratio jellegét elemzi a rémhírterjesztés megsemmisítése  tárgyában  született  18/2000.  (VI.   6.)   AB határozat: a büntetőjognak nem feladata az alkotmányos  értékek átfogó  védelme,  hanem  csupán  az,  hogy  ezen  értékeket   a különösen  súlyos  sérelmekkel  szemben  védje.  A  büntetőjogi eszközrendszer  ultima ratio szerepe azt  jelenti,  hogy  akkor alkalmazandó,  ha  más  jogági  eszközök  már  nem  elegendőek. Ugyanakkor  ennek  megítélésénél  az  Alkotmánybíróság  nem   a jogrendszer   adott   állapotát  tekinti   irányadónak,   hanem figyelemmel  van  fejlesztésének  lehetőségeire  is.   A   jogi eszköztár  hiányossága  önmagában nem érv  valamely  magatartás bűncselekménnyé   nyilvánítása   mellett,   nem    teszi    sem szükségessé,  sem  arányossá alkotmányos alapjogok  büntetőjogi korlátozását. (ABH 2000, 117, 129- 130.)    2.2.   Ugyanakkor   az  Alkotmánybíróság   több   határozatban fogalmazta  meg  azt is, hogy a bűncselekménnyé  nyilvánításnál széles körben érvényesül a törvényhozó szabadsága. Ezt elsőként a  gyermekek  egyesülési  jogának  korlátozhatósága  kérdésében döntő — egyébként nem büntetőjogi tárgyú — 21/1996. (V. 17.) AB határozat  elemezte.  Az  Alkotmánybíróság  e  határozatban  az erkölcsi alapú magatartásokkal összefüggésben rögzítette,  hogy a bűncselekmények megállapítása törvényhozói kompetencia, s így a   demokratikus   többségi  vélemény  érvényesülésének   tere, kivételes   esetekben   azonban   itt   is   érvényesülhet   az alkotmánybírósági   kontroll   (ABH   1996,   74,   82.).   Ezt megerősítette  a  20/1999. (VI. 25.)  AB  határozat:  „Valamely magatartás   bűncselekménnyé   nyilvánítása   [csakúgy,    mint szabálysértéssé nyilvánítása (987/B/1990/3. AB  határozat,  ABH 1991,    527,    530.)],   ezzel   kapcsolatban    társadalomra veszélyességének  mérlegelése a jogalkotó  feladata.  (...)  Az Alkotmánybíróság  nem  jogosult arra,  hogy  új  bűncselekményi tényállások megállapítására kötelezze a jogalkotást, sem  arra, hogy  különös  részi  tényállások  részleges  megsemmisítésével addig  nem  büntetendő magatartásokat is büntethetővé  tegyen.” (ABH 1999, 159, 163.).  Az  Alkotmánybíróság általánosságban is megerősítette, hogy  a jogalkotónak széles körű mérlegelési joga van — az Alkotmányból fakadó  követelmények  megtartása és  a  büntetőjog  dogmatikai szabályainak  figyelembe  vétele  mellett  —  adott  magatartás bűncselekménnyé      nyilvánításában,       súly       szerinti differenciálásában,   illetve  a  felelősség   körének   és   a felelősség    alóli    mentesülésnek    a    differenciálásában (167/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1113, 1121.).  A    kábítószerrel    összefüggő    büntetőjogi    tényállások alkotmányossági vizsgálata tárgyában született  54/2004.  (XII. 13.)  AB  határozatban  is kifejtette  az  Alkotmánybíróság:  a védendő  jogi tárgyak kiválasztásánál minden esetben hangsúlyos szerepe  van  a  társadalom értékrendjének,  a  nemzetközi  jog szabályainak,  az  állam  mindenkori  büntetőpolitikájának.   A törvényhozót azonban —- azon túl, hogy a nemzetközi szerződések által   előírt  kötelezettségeket  az  Alkotmány   7.   §   (1) bekezdésére  tekintettel  nem hagyhatja  figyelmen  kívül  —  e tekintetben  is széles mérlegelési jog illeti meg.  (ABH  2004, 690, 735.)  Az  Alkotmánybíróság utalt az 1214/B/1990. AB  határozat  (ABH 1995,  571,  573,  574.) elvi tételeire: az Alkotmánybíróságnak nincs   jogosítványa  a  büntetőpolitika  által  megfogalmazott szükségletek,   követelmények   és   célok   helyességéről   és indokairól,    így    különösen   azok    célszerűségéről    és hatékonyságáról határozattal dönteni. Az Alkotmánybíróság  csak a  normában  testet  öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy  alkotmányellenességéről  határozhat.  Ezt  viszont  olyan alkotmányossági vizsgálat keretében cselekszi,  amelynek  során figyelemmel  van nemcsak az alaptörvény textusára, hanem  annak normatív    és   intézményes   összefüggéseire,   és   ugyanígy tekintettel   van  a  Btk.  rendelkezéseire  és  intézményeinek koherenciájára.   Az   Alkotmánybíróságnak   tehát   arra   van jogosítványa,  hogy  a  büntetőpolitika  alkotmányos  korlátait állapítsa  meg,  de  ne a politika tartalmáról  döntsön,  ennek során  pedig különös tekintettel legyen az alapjogok védelmének alkotmányos büntetőjogi garanciáira. (ABH 2004, 690, 735-736.)  A  törvényhozó szabadságát az Alkotmánybíróság határozatai más megközelítésben is részletezték.  Adott    magatartás   bűncselekményi   és   a   szabálysértési alakzatának  elhatárolása  kérdésében  az  Alkotmánybíróság   a 871/B/1994. AB határozatban megállapította: valamely jogellenes cselekmény  — annak társadalomra veszélyességére tekintettel  — szabálysértéssé,  illetőleg  bűncselekménnyé   nyilvánítása   a jogalkotó  hatásköre  (ABH 2000, 582,  587.).  A  társadalmilag káros  magatartások  szabálysértésként  vagy  bűncselekményként való   szankcionálásával  kapcsolatosan  az   1233/B/1995.   AB határozatban  az Alkotmánybíróság kifejtette:  önmagában  az  a megoldás,  illetve  szabályozási  mód,  hogy  a  Btk.  akár  az elkövetői, akár a sértetti oldalon meghatározott személyi  kört emel  ki,  és ehhez fűzi a bűncselekmény törvényi tényállásának megvalósulását  vagy  valamely minősítő körülmény  létrejöttét, nem  kifogásolható,  ez  a jogalkotó kompetenciájába  tartozik. Ennek oka a védett jogi tárgyak eltérő voltával, avagy az egyes bűncselekményfajták speciális, kiemelt jellegével  függ  össze, sőt  gyakran  azzal is, hogy valamely alanyi tényező  hiányában egy  magatartás  nem valósít meg bűncselekményt.  Az  elkövetők vagy  a  sértettek  személyi  körének  kiemelése  alkotmányjogi szempontból   nem   tekinthető  a  törvény  előtti   egyenlőség sérelmének   és  nem  minősíthető  sem  pozitív,  sem   negatív diszkriminációnak, amennyiben a megkülönböztetés  nem  önkényes vagy  nem  ésszerűtlen.  (ABH 2000,  619,  620.)  Az  általános jogegyenlőség  alapelvként  való  deklarálása  és  a  hátrányos megkülönböztetés tilalma tehát nem értelmezhető akként, hogy az egyes  bűncselekmények (büntetendő emberi magatartások)  eltérő jellegéből, természetéből, avagy a büntetőjog által védett jogi tárgyak különbözőségéből fakadóan egyes elkövetői vagy sértetti kategóriákat  ne  lehessen eltérő szabályozás  alá  vonni  (ABH 2000, 619, 621.).  A  törvényhozó szabadságát hangsúlyozta az Alkotmánybíróság az 1427/B/1995.  AB határozatban is. Az egyes bűncselekmények,  és ezeken   belül   az   alapeset,  valamint  a  minősített   eset szabályozása, a törvényi tényállási elemek, az egyes elkövetési magatartások,  ezeken  belül  az egyes  fordulatok,  a  kiemelt minősítő körülmények, valamint mindezekhez igazodóan a törvényi büntetési tételek meghatározása, a jogalkotó — a törvényhozás — hatáskörébe  tartozik.  Alkotmányos követelmény  természetesen, hogy   a   büntetőjogi  szabályozás  ne  sértse  az   Alkotmány rendelkezéseit,  különösen pedig, hogy ne sértse  az  Alkotmány által  deklarált  emberi jogokat, valamint a  jogállamiság,  és ezen   belül  a  jogbiztonság  elvét.  Az  Alkotmány   egyetlen rendelkezéséből  sem  vezethető le azonban  olyan  követelmény, hogy   a  jogalkotó  milyen  módon  és  arányban  szankcionálja valamely   bűncselekmény  alapesetét  és   minősített   esetét, bűntetti  és  vétségi  alakzatát,  és  az  sem,  hogy   milyen, egymástól eltérő elkövetési magatartásokat von azonos büntetési tétel alá. (ABH 2000, 624, 626.)    3.  Az  Alkotmánybíróság megállapította: az Alkotmány 70/A.  § (2)  bekezdése  nem jelent olyan kötelezettséget a  törvényhozó számára,   hogy  a  hátrányos  megkülönböztetésnek   valamennyi esetét,   akár  átfogóan,  akár  differenciálva   kizárólag   a büntetőjogi felelősség eszközrendszerével szankcionálja.  Az  Alkotmány  70/A.  §  (2)  bekezdése  a  törvényhozót  arra kötelezi,  hogy az embereknek az Alkotmányban tiltott hátrányos megkülönböztetését   törvényben  és   szigorúan   büntesse.   A jogalkotónak az alkotmányellenes diszkriminációhoz tehát minden esetben   jogkövetkezményeket  kell  fűznie  —  törvényben.   A „büntetést”—  figyelemmel  a tiltott diszkrimináció  lehetséges eseteinek,   következményeinek,  az  elszenvedhető  sérelmeknek sokféleségére   —   a  törvényhozó  a  már   meglévő,   illetve fejleszthető,  sokszínű szankció-rendszerből  választhatja  ki. Sem  a  „büntetés”,  sem  pedig „szigorúságának”  előírása  nem jelenti,   hogy  az  Alkotmány  a  törvényhozótól   feltétlenül büntetőjogi jogkövetkezmények kilátásba helyezését kívánja meg. Az ilyen értelmezést kizárják az Alkotmánynak a 8. § (1) és (2) bekezdésben meghatározott rendelkezései.  Az   Alkotmánybíróság   az  alkotmányos  büntetőjog   alapvető tételeit rögzítő 11/1992. (III. 5.) AB határozatban kifejtette: „Az  Alkotmány  8.  §  (1)  és  (2) bekezdése  a  büntetőjoggal szembeni  alkotmányossági követelményekre is irányadó  szabály. Eszerint a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen  alapvető jogait, ezek tiszteletben  tartása és  védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az Alkotmány fontos előírása, hogy »az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat  törvény  állapítja  meg,  alapvető  jog   lényeges tartalmát   azonban  nem  korlátozhatja.«  Az  Alkotmánybíróság gyakorlata  szerint  alapjog és szabadság  tartalma  törvénnyel csak  más  alapjog,  vagy alkotmányos érték  védelme  érdekében elkerülhetetlen esetben, a szükséges mértékben és arányos módon korlátozható.  A  büntetőjog tilalmai és  előírásai,  különösen pedig  a  büntetések  mind alapjogot vagy alkotmányosan  védett jogot    és    értéket   érintenek.   A   törvénnyel    történő elkerülhetetlen, szükséges és arányos korlátozás az  alapja  és alkotmányos  értelme  a  büntetőjogi  büntetés  (a  büntetőjogi beavatkozás)  olyan  magyarázatának, hogy  az  végső  eszköz  a jogkövetkezmények között.” (ABH 1992, 77, 85.)  Mindezekre  tekintettel  az  Alkotmánybíróság  megállapította: nem  alkotmányellenes az, hogy a törvényalkotó csak a hátrányos megkülönböztetés  tilalmának  legsúlyosabb  eseteiben   tekinti szükségesnek  és arányosnak a büntetőjogi felelősség  kilátásba helyezését.  Az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdés végrehajtásaként kell értékelni az egyenlő bánásmód megsértésének egyéb eseteire kialakított   —  a  határozat  III.  1.3.  és  1.4.   pontjában vázlatosan  bemutatott  —  szankciórendszert  is,  mivel  az  a szabálysértési felelősségtől a bírságoláson keresztül a polgári jogi   kártérítési   felelősségig,   sokfajta,   így   hatékony jogvédelmet biztosítani képes joghátrányokból áll össze.    4.  Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény  49. §-ában       meghatározott      mulasztásban      megnyilvánuló alkotmányellenesség mindenekelőtt akkor állapítható meg,  ha  a jogalkotó  a  jogszabályi felhatalmazásból származó  jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességét  idézett elő.   Az   Alkotmánybíróság   nemcsak   akkor   állapít    meg alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen  jogszabály  nincs,  hanem  akkor  is,  ha  az  adott kérdésben   van   ugyan   szabályozás,   de   alapvető    jogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha  a hiányos     szabályozás    alapvető    jogok     érvényesítését veszélyezteti. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához   tehát   két  feltételnek   kell   együttesen megvalósulnia:  a jogalkotó mulasztásának és az  ennek  folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek. [62/2006. (XI. 23.)  AB határozat, ABH 2006, 697, 704.]  A    hátrányos   megkülönböztetés   elleni   szankció-rendszer szabályozása  és  a  bűncselekménnyé  nyilvánítás   alkotmányos korlátainak    összevetése    alapján    az    Alkotmánybíróság megállapította,  hogy a törvényalkotót nem  terheli  mulasztás. Ennek    megfelelően   az   Alkotmánybíróság   a   mulasztásban megnyilvánuló   alkotmányellenesség  megszüntetésére   irányuló indítványokat elutasította.    Az  Alkotmánybíróság a határozatnak a Magyar  Közlönyben  való közzétételét az ügy jelentőségére tekintettel rendelte el.                         Dr. Bihari Mihály                   az Alkotmánybíróság elnöke                                         Dr. Balogh Elemér          Dr. Bragyova András         alkotmánybíró                    alkotmánybíró                                         Dr. Holló András               Dr. Kiss László         alkotmánybíró                    alkotmánybíró                                         Dr. Kovács Péter          Dr. Kukorelli István         alkotmánybíró                    alkotmánybíró                                         Dr. Lenkovics Barnabás        Dr. Lévay Miklós         alkotmánybíró             előadó alkotmánybíró                                         Dr. Paczolay Péter        Dr. Trócsányi László         alkotmánybíró                    alkotmánybíró  **.** |

Az űrlap alja