



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

5/2015. (II. 25.) AB határozat	a Kúria Kvk.I.37.191/2015/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.....	308
6/2015. (II. 25.) AB határozat	a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 76. §-ának (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitétel alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	313
3046/2015. (III. 2.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	326
3047/2015. (III. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	333
3048/2015. (III. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	335
3049/2015. (III. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	336
3050/2015. (III. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	338

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 5/2015. (II. 25.) AB HATÁROZATA

a Kúria Kvk.I.37.191/2015/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kvk.I.37.191/2015/3. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Kész Zoltán indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján 2015. február 20-án a Kúria útján alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria Kvk.I.37.191/2015/3. számú, 2015. február 18-án kelt végzése ellen. Kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva állapítsa meg a kúriai döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mivel sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságához való jogot.
- [2] 2. Az ügy előzményéhez tartozik, hogy a Magyar Munkáspárt mint jelölő szervezet a Veszprém megyei 01. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OEVB) 2015. február 2-án kifogást nyújtott be. Kifogásában azt állította, hogy az indítványozó megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontját, a kérelmező megfogalmazása szerint: „a választás tisztaságának megóvása [...] illetve [...] jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás [...] jogszabályait”. Állítását arra alapozta, hogy az indítványozó 2015. február 1-jén a budapesti Kossuth téren tartott demonstráción magát egyedüli baloldali jelöltnek nevezte, további 11 jelöltársát pedig hamis színben tüntette fel. Szó szerint azt mondta (idézet a kifogásból): „A Fidesznek van 11 jelöltje, 11 különböző mezben. Kamu jelöltekkel, és az ellenzéki szavazók megosztásával, és készülő kalandorokkal ált [sic!] fel a Fideszes csapat [...] majd állítását megerősítve ismételtlen összemosza a jelölteket – [...] február 22-én lefogom [sic!] győzni a Fidesz jelöltjeit Veszprémben [...]”.
- [3] Az OEVB a kifogást 39/2015. (II. 06.) számú határozatával érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mert megállapította, hogy a kifogás alaki hibás, nem tartalmazta a Ve. 212. § (2) bekezdésében előírt valamennyi adatot, információt, így a jogszabálysértés bizonyítékait sem. A kérelmező fellebbezése nyomán eljárt Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 17/2015. számú, 2015. február 12-én kelt határozatával az OEVB határozatát megváltoztatta, a kifogásnak helyt adott, és megállapította, hogy az indítványozó a kérelmező által kifogásolt beszédével megsértette a Ve. 2. § a) és e) pontjában foglalt [valójában: a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontjairól van szó], a választás tisztaságának megóvása, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választási eljárási alapelveket. Az NVB ezen túlmenően eltiltotta a jogsértőt a további jogsértéstől.

- [4] Az NVB érdemi vizsgálata során megtekintette a kifogásban megjelölt link alatt található videofelvételt, és rögzítette, hogy azon 21 perc 39 másodperctől az alábbiak hangzanak el: „Veszprémből jöttem, egy felvilágosult, büszke városból. Abból a városból, ahol tizenkettő jelölt indul a választáson. A FIDESZ-nek van tizenegy jelöltje tizenegy különböző mezben. Kamujelöltekkel és az ellenzéki szavazók megosztására készülőkkel állt fel a FIDESZ-csapat. De engem ért a megtiszteltetés, hogy egyedüli esélyesként, ellenzéki képviselhetem azokat, akiknek elégük van Orbán Viktor rendszeréből. A FIDESZ vesztesre áll. Én pedig támogatásokkal február 22-én le fogom győzni a FIDESZ jelöltjét Veszprémben.”
- [5] Az NVB álláspontja szerint az indítványozó kijelentése a véleménynyilvánítás körébe tartozó megnyilvánuláson túl (így pl. „kamujelölt”) olyan ténymegállapítást tartalmaz, amely tényszerűen és többszörösen eltér a valóságtól. Egyrészt a jelölttől elvárható, hogy tudja, a mellette induló további tizenegy jelölt nem mindegyike, illetve azok közül csak egy a FIDESZ-Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt közös jelöltje. Másrészt a jelöltek olyan feltüntetése, hogy ők Fideszes csapatot alkotnak, valótlan közlésnek számít.
- [6] Az NVB döntése ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúrián, amelyben előadta, hogy az NVB részben tévesen megállapított tényállásból mérlegelése során téves jogi következtetésre jutott. Az indítványozó szerint az NVB akkor járt volna el helyesen, ha nem terjeszkedik túl a fellebbezési kérelmen. Ezzel szemben az NVB nem pusztán a Magyar Munkáspárt vélt sérelmét vizsgálta, hanem olybá vette, mintha a kérelmező valamennyi jelölt nevében lépett volna fel. Jogi tévedésként rója fel az NVB-nek azt, hogy a videofelvételről, mint a kifogáshoz csatolt bizonyítékról tesz említést, holott valójában csak linkre történő hivatkozásról beszélhetünk az elsőfokú eljárásban (amit egyébként az OEVB nem is tudott megnyitni, tehát a bizonyítékhoz hozzá sem tudott férni). Valójában a fellebbezéséhez csatolt DVD mellékletet a kérelmező, amit az NVB meg is tekintett. Jogi értelemben így nem lehet szó új bizonyítékról. A tényállítással kapcsolatban hivatkozott arra, hogy beszédében – szemben a kérelmező állításával – nem az hangzott el, hogy a Fidesz jelöltjeit, hanem jelöltjét kívánja legyőzni. Felhívta a figyelmet arra, hogy a Fidesz 11 jelöltjére vonatkozó mondatát csak a két mondatrész együtteseként lehet értelmezni, vagyis úgy, hogy a 11 jelölt különböző mezekben indul, így teljesen világos, hogy nem mindannyian a Fidesz jelöltjeként szerepelnek.
- [7] A Kúria az NVB határozatát helybenhagyta. A felülvizsgálati kérelem a Kúria szerint a következők miatt alaptalan. A kérelmező nem új bizonyítékot nyújtott be, csak a helyesen megjelölt linket aláhúzás nélkül írta, így az NVB nem a DVD felvételre, hanem a linken elérhető tartalomra tudta alapozni döntését. Az NVB nem terjeszkedett túl a kifogást előterjesztő kérelmén, mert a kérelmező nem egyes pártok jelöltjeiről, hanem valamennyi, a választáson induló jelöltről fogalmazott meg egységes véleményt, tényállítást, így azt együttesen kellett elbírálni. A Kúria úgy ítélte meg, hogy nem vonható a véleménynyilvánítás körébe az a kijelentés, hogy a „Fidesznek van tizenegy jelöltje, tizenegy különböző mezben”, mert álláspontja szerint ez egyértelmű tényállítást tartalmaz, és nem értékítéletnek minősül. A Kúria indokolása alátámasztására a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatra hivatkozik, amely szerint nem áll a véleménynyilvánítás védelme alatt a közszereplő becsületének csorbítására alkalmas azon hamis tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata, ha a tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan.
- [8] 3. Az alkotmányjogi panasz szerint a bírói döntés az Alaptörvény alábbi rendelkezését sérti:
- „IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”
- [9] Az alkotmányjogi panasz részletes indokolást tartalmaz a felhívott alaptörvényi rendelkezés sérelmét illetően, amelynek a lényege a következőképpen foglalható össze.
- [10] 3.1. A ténymegállapítás fogalmát olyan kiterjesztően értelmezte a Kúria, ami nincs összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleményszabadságból fakadó követelményekkel. A Kúria egy közéleti vita során, választási kampányban közölt, országgyűlési képviselőjelöltek (leendő közhatalmat gyakorlókat) érintő kritikát, az indítványozó személyes meggyőződését és közvélekedést is tartalmazó közlését tartja jogsértőnek. Az indítványozó szerint alkotmányjogi panaszával támadott bírósági döntésnek a véleménynyilvánítás szabadságát szűkítően értelmező tartalma felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét, ebből következően kérte az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadását.

- [11] 3.2. Kifogásolja, hogy a Kúria döntése során nem vette figyelembe a tényállítás és a véleménynyilvánítás elhatárolása körében kialakult, az Alkotmánybíróság által kimunkált joggyakorlatot, így helyes következtetésre nem is juthatott. A 13/2014. (IV. 18.) AB határozatból idézi, hogy a közügyek megvitatását érintő véleményszabadság korlátozását előíró jogszabályokat megszorítóan szükséges értelmezni. Kiemeli továbbá azt is, hogy számos körülményt kell mérlegelni az adott közlés minősítését megelőzően, így különösen a közlés módját, körülményeit, kontextusát, valamint tartalmát, stílusát, aktualitását és célját.

II.

- [12] 1. Az alkotmányjogi panasz az Abtv.-ben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelel.
- [13] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörben vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [14] Az Abtv. 27. §-ában meghatározott egyedi ügyben való érintettség megállapítható: az indítványozó az alkotmányjogi panasszal támadott ügy kötelezettje. A panasz az Abtv. 27. § *b)* pontjában foglaltaknak is eleget tesz: az indítványozó a rendes jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [15] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjaiban foglalt feltételeknek maradéktalanul megfelel.
- Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz a törvényes határidőn belül, azaz a támadott végzés kézhezvételétől számított 3 napon belül érkezett [Ve. 233. § (1) bekezdés].
- [16] 2. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [17] A jelen alkotmányjogi panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a támadott végzésnek a véleménynyilvánítás szabadságát szűkítően értelmező tartalma felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét.
- [18] 3. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy „az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet” terjesszen a testület elé.

III.

- [19] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [20] 1. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az „állam elsőrendű kötelezettsége” az ember jogainak védelme.
- [21] A 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés indokolásának [13] bekezdése úgy értelmezte az Alaptörvényt, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. A 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat indokolásának [19] bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz. A 25/2013. (X. 4.) AB határozat indokolásának [49] bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárásokban elsősorban jogvédelmi szerepe van, mert az Abtv. 26–27. § rendelkezései értelmében az a feladata, hogy az Alaptörvényben biztosított alkotmányos alapjogoknak ténylegesen érvényt szerezzen.

- [22] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d)* pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja.
- [23] 2. Az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata indokolásának [93]–[94] bekezdése értelmében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre. Ennek egyik eszköze kampánygyűléseken való felszólalás, vagy más, a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényen való részvétel és megnyilvánulás (beszéd tartása).
- [24] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) átfogóan és részletezően értékelte a közszereplők személyiségi jogainak korlátozhatóságát a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása érdekében. A választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása. E nélkül a választópolgárok nem, vagy csak komoly nehézségek árán tudnák eldönteni, hogy kire szavazzanak. A választási kampány során tehát nemcsak egyszerűen a közügyeket vitatják meg az emberek, hanem tájékozódnak annak érdekében, hogy a szavazás napján megfontolt döntést tudjanak hozni. A jelen ügyben ez azért releváns, mert az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező bírói döntés választási kampány során tett konkrét megnyilvánulást érint.
- [25] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette, hogy a közügyek szabad megvitatásához fontos társadalmi érdek fűződik. Az Abh. ezen fontos társadalmi érdek érvényesülésének alaptörvényi összefüggéseit megragadva, hangsúlyozta: „az Alaptörvény megerősítette az alkotmánybírósági gyakorlatban kialakult azt az értelmezést, mely szerint a szólás- és sajtószabadság kettős igazolással bír, azaz az egyéni önkifejezés, illetve a politikai közösség demokratikus működése szempontjából egyaránt kulcsfontosságú. Az Alaptörvényben megerősített kettős igazolás pedig azt jelenti, hogy a véleményszabadságnak az alapjogok körében elfoglalt kitüntetett helyére vonatkozó értelmezés is változatlanul érvényes” (Indokolás [23]).
- [26] 2.2. Választási kampányban tipikusan a közszereplők egymás közti kontextusában kell értelmezni és megítélni a véleménynyilvánítási szabadságot, illetve annak korlátait. Ez mindenekelőtt annyit jelent, hogy az egymással versengő jelöltek igyekeznek előnyt szerezni, s ennek elérése érdekében nyíltan és akár kendőzetlenül is megnyilvánulhatnak. Társadalmi érdek, hogy a kampányban nemcsak a közügyeket, hanem az egyes jelöltek alkalmaságát és a jelölő/támogató szervezet programját is megvitassák. Ez alkalmanként kemény verbális csatározásokat is jelenthet, de ez része a kampány során megvalósuló véleménynyilvánítási szabadságnak. Ha jogvitára kerül sor, a bíróságnak az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak szerint kell eljárnia, vagyis úgy, hogy a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék.
- [27] A jelen ügyben vizsgált bírói döntés ugyanakkor megragadva a kijelentés direkt tartalmánál, nem vette figyelembe, hogy az indítványozó véleményként fejtette ki mondandóját. Az értékítélet illetve a tényállítás közötti különbségtétel alkotmányossági relevanciája az Abh.-ban kifejtettek szerint a következő: „A véleménynyilvánítás szabadsága az értékítéletet kifejező, az egyén személyes meggyőződését közlő megszólalásokra attól függetlenül kiterjed, hogy a vélemény értékes vagy értéktelen, helyes vagy helytelen, tiszteletre méltó vagy elvetendő. A tényállítást tartalmazó megnyilvánulások szintén részei a szólásszabadságnak. Egyrészt valamely tény közlése is kifejezhet személyes véleményt, másrészt tényközlések nélkül a véleményformálás is ellehetetlenülne. A szólás- és sajtószabadság határainak megvonásánál mindazonáltal indokolt különbséget tenni az értékítéletek és a tényállítások védettsége között [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 230.]. Míg vélemények esetében a hamisság bizonyítása értelmezhetetlen, addig a bizonyíthatóan hamis tények önmagukban nem állnak alkotmányos védelem alatt.” (Abh., Indokolás [49])
- [28] Az is fontos szempont, hogy azok a közszereplők, akik nyíltan vállalhatnak közéleti-politikai szerepet (szemben például egy bíró idevonatkozó lehetőségeivel), meg is tudják magukat védeni az alaptalan megnyilvánulásokkal szemben a nyilvánosság előtt. Erre minden lehetőség adott például egy választási kampány során az országgyűlési képviselőjelölteknek. A véleménynyilvánítás szabadsága tehát fokozottan érvényesül olyan értékítéletekkel kapcsolatban, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak és felfokozottak, netán képi (elvont) formában jelennek meg.

- [29] 2.3. Az Alkotmánybíróság a fentiekben túlmenően utal a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban foglaltakra is, amelyben a büntetőjogi felelősségre vonással szemben a véleménynyilvánítási szabadság védelmének adott elsőbbséget. Abban az ügyben polgármesterrel szemben gyakorolt éles kritikát a büntetőeljárás alá vont személy, és az eljáró bíróságok úgyszintén téves következtetéseket vontak le az alapvető joggal összefüggésben.
- [30] Az Alkotmánybíróság a jelen ügy megítélése során figyelembe vette továbbá a 31/2014. (X. 9.) AB határozatában kifejtetteket, vagyis azt, hogy a választási kampány során tett, a másik jelöltet negatív színben feltüntető kijelentések a véleménynyilvánítási szabadság körébe tartoznak, ha ezzel a választópolgárok döntési lehetőségét kívánják elősegíteni.
- [31] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a jelen választási ügyben eljárva a konkrét ügy összes értékelt körülményére figyelemmel volt, és döntését erre tekintettel hozta meg.
- [32] 3. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Kvk.I.37.191/2015/3. számú végzése sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságához való jogot, ezért a végzést megsemmisítette.
- [33] 4. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. február 23.

*Dr. Paczoly Péter 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. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lévy Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/614/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2014. évi 22. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 6/2015. (II. 25.) AB HATÁROZATA

a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 76. §-ának (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitétel alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Kiss László, dr. Lenkó Barnabás, dr. Lévy Miklós, dr. Paczolay Péter, dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 76. §-ának (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitétel alaptörvény-ellenes, ezért azt 2015. szeptember 30-i hatállyal megsemmisíti.

A megsemmisítésnek megfelelően a törvény 76. § (1) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban: „76. § (1) A hontalanság megállapítására irányuló eljárás Magyarország területén tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul, amelyet a hontalankénti elismerését kérő (a továbbiakban: kérelmező) szóban vagy írásban terjeszthet elő.”

2. Az Alkotmánybíróság az általános-, és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 17.K.30.417/2014. szám alatt folyamatban lévő egyedi ügyben történő alkalmazási tilalom kimondására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója az előtte 17.K.30.417/2014. szám alatt folyamatban lévő, közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben – a per egyidejű felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdésére alapított bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyben indítványozta a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 76. §-ának (1) bekezdésében előírt, Magyarország területén való „jogszerű tartózkodás” kitétel Alaptörvénybe ütközésének megállapítását, továbbá általános, valamint az adott perben történő alkalmazási tilalom elrendelését.
- [2] A bírói kezdeményezésből és a csatolt iratanyagból megállapíthatóan a felperes – aki 1985-ben nigériai anyától és szomáliai apától Szomáliában született – 2002-ben illegálisan érkezett Magyarországra, első alkalommal 2010. szeptember 16-án terjesztett elő hontalanság megállapítása iránti kérelmet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál (a továbbiakban: hatóság, illetve alperes). A felperes ekkor a 2010. október 1-ig érvényes, a Harmtv. 30. § (1) bekezdés *h*) pontja szerinti (jogellenes beutazás, illetve tartózkodás miatt folyamatban lévő idegenrendészeti eljárás) ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással rendelkezett.
- [3] A hatóság a felperes hontalanság megállapítására irányuló kérelmét a Harmtv. 76. §-ának (1) bekezdése és 79. §-ának (1) bekezdése alapján 2010. november 18-án elutasította, egyrészt azért, mert jogszerű tartózkodás hiányában a hontalanság megállapítása a törvény erejénél fogva kizárt, másrészt arra hivatkozva, hogy az eljárás során a felperes személyazonosságának valóságát a megkérdőjelezhető szavahihetősége miatt bizonyítani nem tudta, így hitelt érdemlően nem volt bizonyítható, hogy a felperes egyik államnak sem állampolgára.
- [4] A felperes által e határozat ellen benyújtott keresetnek a Fővárosi Törvényszék helyt adott, és 2012. február 2-án hozott 24.K.36.132/2010/14. számú ítéletével a hatóság határozatát megváltoztatva a felperest hontalanként elismerte.

- [5] A hatóság fellebbezésére a Fővárosi Ítéltábla 2012. október 17-én hozott 2.Kf.27.209/2012/10. számú jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és a felperes keresetét elutasította.
- [6] A felperes felülvizsgálati kérelme alapján a Kúria 2013. december 11-én kelt Kfv.III.37.229/2013/7. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, megállapítva, hogy az jogszabályt nem sértett. Egyben leszögezte, hogy nem látja szükségesnek alkotmánybírósi eljárás kezdeményezését, mert a Harmtv. 78. §-a kifejezett utalást tartalmaz arra, hogy a Hontalansági Egyezmény a jogalkotás során a jogszabályba megfelelő helyen beépítésre került.
- [7] A felperes már a jogerős ítélet kihirdetését követően 2012. december 10-én – a korábbi, hontalanság megállapítása iránti kérelmére folyamatban volt eljárásra tekintettel a Harmtv. 30. § (1) bekezdés *i*) pont (aki hontalansága megállapítását kérte, az eljárás időtartamára, feltéve, hogy Magyarország területén történő tartózkodásra jogosító engedéllyel nem rendelkezik) szerint számára kiállított ideiglenes tartózkodási igazolás birtokában – ismét hontalanság megállapítása iránti kérelmet terjesztett elő arra hivatkozva, hogy ezzel a tartózkodási igazolással már teljesíti a jogszerűen tartózkodás feltételeit.
- [8] A hatóság végzésével előbb érdemi vizsgálat nélkül utasította el a felperes ismételt kérelmét majd – miután megállapította, hogy tévesen tájékoztatta a felperest a jogorvoslati jogosultságról –, e végzését saját hatáskörben visszavonta és az ismételt hontalanság megállapítása iránti kérelmet érdemben vizsgálta. Érdemi vizsgálata során – megállapítva azt, hogy a felperes valószínűsítette hontalanságát a Harmtv. 79. § (1) bekezdésének megfelelően – a hatóság arra hivatkozva utasította el a kérelmet, hogy a felperes jogerős kiutasítás hatálya alatt állt kérelme benyújtásának időpontjában, így nem felelt meg a Harmtv. 76. § (1) bekezdésében foglaltaknak, mert jogszerűtlenül tartózkodott az ország területén.
- [9] A felperesnek a határozat felülvizsgálata iránt előterjesztett keresete alapján indult, a bírói kezdeményezés alapján szolgáló peres eljárásban a felperes pernyertességének előmozdítása érdekében a Magyar Helsinki Bizottság, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága beavatkozóként vesz részt. A felperesi beavatkozók a bírói kezdeményezéssel kapcsolatos – azt támogató – észrevételeiket megküldték az Alkotmánybíróságnak.
- [10] 2. A bírói kezdeményezés szerint a 2002. évi II. törvénnyel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Szervezete kérésében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény (a továbbiakban: Hontalansági Egyezmény) 1. Cikke – amellyel szemben a 38. Cikk alapján egyetlen állam sem jogosult fenntartást tenni – a Harmtv. 76. §-ának (1) bekezdésével ellentétben az adott állam területén való jogszerű tartózkodást nem teszi a hontalanság megállapíthatóságának előfeltételévé. A Harmtv. 76. § (1) bekezdése alapján azonban meg kell tagadni a Hontalansági Egyezmény 1. Cikke szerint hontalannak minősülő személytől a hontalan státusz elismerését, ha bármely okból jogszerűtlenül tartózkodik Magyarországon, így szükséges annak vizsgálata, hogy a Hontalansági Egyezménybe ütközik-e a Harmtv. 76. §-a (1) bekezdésének „jogszerű tartózkodás” szövegrésze, megsértve ezzel az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését és XV. cikk (2) bekezdését.
- [11] A bírói kezdeményezés szerint a hontalanság deklaratív és nem konstitutív aktus, csak megállapítja a hontalanságot, mint tény, de nem keletkezteti azt. A hontalan személy akkor is hontalan, ha jogszerűtlenül lép be, vagy tartózkodik egy részes állam területén. Az úti okmányok meglétének hiánya a hontalanság gyakori velejárója, minthogy a hontalan személyt egyetlen állam sem ismeri el állampolgárának. Ennek eredményeképpen a Harmtv. 76. § (1) bekezdésének a jogszerű tartózkodásra vonatkozó kitétele a Hontalansági Egyezmény alapján hontalannak minősülő személyeket eleve megfosztja attól, hogy kérelmüket Magyarországon érdemben megvizsgálják. Túl azon, hogy a kezdeményezéssel támadott szövegrész nemzetközi szerződésbe ütközés okán sérti az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdését, állítható az Alaptörvény XV. cikke (2) bekezdésének sérelme is, mert diszkriminatív módon indokolatlan különbségtételt vezet be a Magyarország által elfogadott úti okmánnyal rendelkező és a beutazás és tartózkodás szigorú anyagi feltételeit teljesítő (teljesíteni képes) hontalanként és az úti okmánnyal nem rendelkező hontalanként között.

II.

[12] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„Q cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

[13] 2. A Harmtv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„76. § (1) A hontalanság megállapítására irányuló eljárás Magyarország területén jogszerűen tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul, amelyet a hontalankénti elismerését kérő (a továbbiakban: kérelmező) szóban vagy írásban terjeszthet elő.”

[14] 3. A Hontalansági Egyezmény érintett rendelkezései:

„1. Cikk A »hontalan személy« kifejezés meghatározása

1. A jelen Egyezmény céljából a »hontalan személy« kifejezés olyan személyt jelent, akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának.

2. A jelen Egyezmény nem vonatkozik:

(i) olyan személyekre, akik jelenleg – az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának kivételével – az Egyesült Nemzetek szerveitől vagy szervezeteitől védelemben vagy segélyben részesülnek, addig, amíg ez a védelem vagy segély fennáll;

(ii) olyan személyekre, akiket annak az országnak az illetékes hatóságai, melyben lakóhelyük van, olyan személyeknek ismertek el, mint akiket megilletnek az adott ország állampolgárságának birtoklásával járó jogok és kötelezettségek;

(iii) olyan személyekre, akiket illetően komoly okok állnak fenn annak feltételezésére, hogy:

a) a nemzetközi okmányokban megfogalmazottaknak megfelelően béke elleni, háborús vagy az emberiség elleni bűnöket követtek el;

b) a tartózkodási helyük államán kívül, mielőtt abba az államba bebocsátást nyertek, súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek el;

c) az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében vettek részt.”

„38. Cikk Fenntartások

1. Az 1., 3., 4. Cikk, a 16. Cikk (1) bekezdése és a 33–42. Cikk kivételével bármely állam az aláírás, megerősítés vagy csatlakozás alkalmával az Egyezmény cikkeivel kapcsolatban fenntartást tehet.

2. Bármely, a jelen cikk 1. bekezdésével összhangban fenntartást tevő állam, az Egyesült Nemzetek Főtitkárához intézett ilyen értelmű közlés útján bármikor visszavonhatja fenntartását.”

III.

[15] A bírói kezdeményezés részben megalapozott.

[16] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. A jelen eljárásra okot adó ügyben mind a felperes és a felperesi beavatkozók, mind az alperes – értelemszerűen ellentétes végkövetkeztetéssel – igen részletesen kifejtette álláspontját a Harmtv. 76. § (1) bekezdésének a Hontalansági Egyezménnyel való összevetéséről, valamint – a korábbi eljárása során – érintőlegesen a Kúria is véleményt nyilvánított a támadott jogszabályi rendelkezés vonat-

kozásában az alkotmánybíróági eljárás szükségtelenségéről. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja leszögezni, hogy egyrészt a konkrét perben a döntés az eljáró bíróság hatáskörébe tartozik, másrészt az Alkotmánybíróság eljárása során a bírói kezdeményezésben foglaltakat értékelte, a per iratanyagához csatolt egyéb indítványok, továbbá az Alkotmánybírósághoz közvetlenül intézett észrevételek érvelése csak annyiban képezte a vizsgálat tárgyát, amennyiben azok az eljáró bíró indítványában foglaltakkal közvetlen összefüggésben állnak.

- [17] 2. Figyelemmel arra, hogy az indítvány szerint a támadott jogszabályi rendelkezés elsősorban az eleve hontalanként létező, úti okmánnyal soha nem rendelkezett hontalan kényszeremigránsok esetében akadályozza meg az eljárás lefolytatását, az Alkotmánybíróság indokoltnak látta a menedékjogra és a hontalanságra vonatkozó egyes összefüggések vizsgálatát.
- [18] A Hontalansági Egyezmény preambuluma és – azzal összhangban – az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának a 2012. április 5-i, a Hontalanságról szóló 2. számú Iránymutatása (továbbiakban: Iránymutatás) is rögzíti, hogy a Hontalansági Egyezmény elsősorban a menekültnem minősülő hontalalanokkal kapcsolatos bánásmód szabályozására jött létre. A menekültekre – így főszabályszerűen a menekült hontalan személyekre – a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet és a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Mjtv.) rendelkezései az irányadók. Az Mjtv. 6. §-a szerint Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetben az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek („akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”) fennállnak, míg a 12. § (1) bekezdése szerint oltalmazottként kiegészítő védelemben részesül az a külföldi, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. Végül az Mjtv. 19. §-a szerint menedékesként ideiglenes védelemben részesül az a külföldi, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet az Európai Unió Tanácsa, vagy a Kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. A hontalan státusz megállapítására a Harmtv. és a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2017. (V. 24.) Korm. rendelet (továbbiakban: Vhr.) alapján, míg a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárásra az Mjtv. alapján kerül sor. A státuszok és a megállapításukra vonatkozó eljárások különbözősége azonban nem jelenti azt, hogy a külföldi csak az egyik, vagy csak a másik kritériumrendszernek felelhetne meg, mint ahogy az sem kizárható, hogy egyiknek sem, avagy mindkettőnek. E párhuzamosságokból fakadó eljárási problémák megoldására ad javaslatot az Iránymutatás. Bár az Iránymutatás az ún. nem kötelező nemzetközi jogi instrumentumok közé tartozik, ennek ellenére nem vitatható, hogy a Hontalansági Egyezménnyel kapcsolatos nemzetközi jogi kérdések értelmezésére és a kapcsolódó gyakorlat feltárására leginkább az ENSZ Menekültügyi Főbiztosága hivatott. Ezt támasztja alá egyrészt az, hogy az ENSZ Közgyűlése határozatával általános felelősséggel ruházta fel a Főbiztost minden hontalan személy tekintetében, ideértve a hontalanság felismerését/azonosítását, megelőzését, csökkentését, valamint a hontalan személy védelmét, másrészt maga a jogalkotó is biztosította a Harmtv. 81. §-ában az ENSZ Menekültügyi Főbiztosága képviselője részére a hontalanság megállapítására irányuló eljárásban való részvétel lehetőségét. A Vhr. 164. §-a pedig kötelezi a hatóságot a bizonyítás során a Főbiztoság által adott vélemény mérlegelésére. Az Iránymutatás 26–30. pontjai részletes javaslatot fogalmaznak meg a menekültügyi és a hontalansági eljárás összehangolására. E szerint, ha egy személy hontalansági és menekültügyi kérelmet is benyújt, fontos, hogy mindkét kérelem elbírálásra kerüljön és indokolt esetben mindkét ügyben megkapja az elismert státuszt a kérelmező. Bár az Iránymutatás jogi értelemben kötelező előírást nem tartalmaz, de ajánlása szerint egyidejű előterjesztés esetén a személyazonossággal kapcsolatos titoktartás miatt célszerű először a menekültügyi eljárás lefolytatása és ezen időtartamra a hontalansági eljárás felfüggesztése. Megjegyzendő, hogy az Mjtv. 42. § (1) bekezdése kifejezett előírást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy magyar hatóság, illetve bíróság nem léphet kapcsolatba az elismerést kérő származási országával, valamint olyan országgal, amelyről feltételezhető, hogy információt továbbít a származási országba, továbbá olyan személlyel vagy szervezettel, akiről, vagy

amelyről feltételezhető, hogy az elismerését kérőt üldözte, üldözné vagy információt továbbítana az elismerését kérő üldözőinek, ha a kapcsolatfelvétel eredményeként az üldözők tudomást szereznének arról, hogy az elismerését kérő elismerés iránti kérelmet nyújtott be, vagy a kapcsolatfelvétel következtében az elismerését kérő, illetve valamely családtagja testi épségét vagy az elismerését kérő származási országában élő családtagjának szabadságát vagy biztonságát veszély fenyegetné. Az idézett ajánlásból, úgyszintén a hatóság számára kötelező törvényi rendelkezésből – ha nem is kizárást nem ismerő módon – a menekültügyi eljárás lefolytatásának elsődlegessége következik. A hontalanság megállapítására irányuló eljárás szempontjából azonban ki kell emelni, a Vhr. 160. § (1) bekezdését, amely mintegy garanciális szabályként előírja, hogy ha a Harmtv. hatálya alá tartozó eljárások kapcsán a harmadik országbeli állampolgár hontalanságának eshetősége felmerül, az idegenrendészeti hatóságnak – jegyzőkönyv felvétele mellett – tájékoztatnia kell az érintettet a hontalan státusz kérelmezésének lehetőségéről, az eljárás menetéről, illetve a hontalan státusszal járó jogokról és kötelezettségekről. Összegezve megállapítható tehát, hogy a menedékjogra és a hontalanságra – mint egymástól merőben különböző jogintézményekre – eltérő anyagi-, és eljárásjogi szabályok vonatkoznak, azonban a gyakorlatban esetről-esetre felmerülhet e szabályok párhuzamos alkalmazásának szükségessége.

- [19] 3. A Hontalansági Egyezmény – amelynek rendelkezései Magyarországra nézve 2002. február 19. napjától kezdődően alkalmazandók – 1. Cikkének 1. bekezdésében definiálja a „hontalan személy” fogalmát („akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának”), majd ugyanezen cikk 2. bekezdésében tételes felsorolást ad azokról az okokról és feltételekről, amelyek fennállása esetén a Hontalansági Egyezményben foglalt rendelkezések alkalmazása az érintett személy vonatkozásában kizárt.
- [20] E szerint nem vonatkozik a Hontalansági Egyezmény azon személyekre, akik az Egyesült Nemzetek szerveitől, vagy szervezeteitől – az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának kivételével – védelemben, vagy segélyben részesülnek, annak fennállása időtartamára; úgyszintén akiket a lakóhelyük szerinti ország hatóságai olyan személyeknek ismertek el, mint akiket megilletnek az adott ország állampolgárságának birtoklásával járó jogok és kötelezettségek; továbbá azokra, akiknek esetében okkal feltételezhető, hogy a nemzetközi okmányokban megfogalmazottak szerinti béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni bűnöket követtek el; akik a tartózkodási helyük államán kívül, mielőtt abba bebocsátást nyertek, súlyos nem politikai bűncselekményt követtek el, illetve akik vétkesek az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében.
- [21] A Hontalansági Egyezmény hiteles, a 2002. évi II. törvénnyel kihirdetett magyar nyelvű szövege ugyanakkor kétséget sem hagy afelől, hogy mind a fogalom-meghatározás, mind a 2. bekezdés szerinti taxáció eltérést nem engedően értelmezendő. Tény az is, hogy Magyarország (a csatlakozás és a hatályba lépés időpontjában: Magyar Köztársaság) a hivatkozott 1. Cikkhez fenntartást nem fűzött, ennek lehetőségét a 38. Cikk egyébként is ténylegesen kizárja. Megjegyzendő, hogy a Hontalansági Egyezmény II–V. fejezetében foglalt rendelkezések egyes jogosultságokat (így például a 15. Cikkben szabályozott egyesülési jog, a 17–19. Cikk szerinti kereső foglalkozás, önálló foglalkozás, szabad foglalkozás joga, a 21. Cikkbe foglalt lakásügy, a 23. és 24. Cikk szerinti közsegély, munkajog és társadalombiztosítás) a szerződő államok területén való jogszerű tartózkodáshoz kötik, míg más jogok biztosításához ezt nem írják elő (például a 13. Cikk szerinti ingó és ingatlan vagyonszerzés, a 16. Cikk szerinti bírósághoz fordulás). E rendelkezések azonban nem gyengítik, hanem éppen erősítik az 1. Cikk fentiek szerinti nyelvtani értelmezését, hiszen a szövegezés nyilvánvalóvá teszi, hogy a szerződő államok egyes esetekben tudatosan írtak elő többletfeltételt, míg más esetekben azt indokolatlannak tartották.
- [22] Az Iránymutatás 17. pontja kifejezetten kimondja: „A részes állam területén mindenki számára biztosítani kell a hontalansági eljáráshoz való hozzáférést. Az egyezmény semmilyen formában nem utal arra, hogy egy személy csak abban az esetben nyújthat be hontalansági kérelmet, ha jogszerűen tartózkodik az adott országban. Egy ilyen kikötés különösen annak fényében lenne igazságtalan és méltánytalan, hogy az állampolgársággal nem rendelkező hontalanok gyakran nem rendelkeznek azokkal a dokumentumokkal, amelyek megléte feltétele annak, hogy jogszerűen lépjenek be a részes államba, illetve annak területén tartózkodjanak”.
- [23] Helyesen mutat rá tehát a bírói kezdeményezés arra, hogy a Harmtv. 76. § (1) bekezdése a Hontalansági Egyezmény 1. Cikkét szűkítően értelmezi, amikor akként rendelkezik, hogy „a hontalanság megállapítására irányuló eljárás Magyarország területén jogszerűen tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul [...]”. A Hontalansági Egyezmény az „igazgatási segítségen” kívül lényegében nem tartalmaz rendelkezéseket a hontalanság megállapítására irányuló eljárás tekintetében, így az eljárás rendjének meghatározása a szerződő államok feladata és hatásköre, azonban a jogalkotó az indítványban támadott fordulattal

valójában nem eljárási szabályt alkotott, hanem a Hontalansági Egyezménytől eltérően határozta meg a „hontalan személy” fogalmát és ezzel – Magyarországra vonatkoztatva – a hontalanság státuszát.

- [24] A Harmtv. indokolása az indítvánnyal támadott rendelkezés vonatkozásában a következőket mondja: „A hontalanság megállapítására irányuló eljárás kérelemre indul, amelynek előterjesztésére a törvény semmiféle formakényszeret nem ír elő. A visszaélés lehetőségének minimálisra csökkentése érdekében azonban nem elég csupán az 1954-es Egyezmény személyi hatálya alá tartozni, hanem a Magyarország területén történő jogszerű tartózkodás is elengedhetetlen feltétel az eljárás megindításához. Ennélfogva kizárható az az esetkör, hogy az illegálisan érkező migránsok rögtön a határon, vagy bizonyos időtartamú jogszerűtlen tartózkodás után az idegenrendészeti hatóság általi kézrekerítést követően azonnal – rosszhiszeműen – hontalan státuszért folyamodjanak. Az eljárás során a törvény megfelelő garanciákkal védi és biztosítja a kérelmező tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának érvényesülését [...]”.
- [25] A jogalkotó tehát maga is egyértelművé teszi, hogy a visszaélések és a rosszhiszeműen kérelmezett eljárások kizárására olyan „feket” épített az eljárási rendelkezések közé, amely szerint nem elég csupán a Hontalansági Egyezmény személyi hatálya alá tartozni, hanem a Magyarország területén történő jogszerű tartózkodás is elengedhetetlen feltétel.
- [26] A perben támadott alperesi határozat szerint az elmúlt 10 évben mind az alperes mind a felperes többször megkereste a Nigériai Szövetségi Köztársaság Budapesti Nagykövetségét, amely azonban nem tudta a felperest beazonosítani, ezért a hazatérési okmány kiállítását megtagadta. A Külügyminisztérium alperes részére adott tájékoztatása szerint Szomália vonatkozásában igazgatási segítség kérése külképviseleteken keresztül nem lehetséges, a felperes születési helyeként megjelölt régió a nemzetközi szervezetek számára is megközelíthetetlen. Az alperes megkereste a hontalansági kérelem ügyében a szakhatóságként eljáró Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot, amelyek közölték, hogy nemzetbiztonsági szempontból a felperes kérelmének teljesítésével kapcsolatosan kockázati tényező nincs. Mindezek alapján az alperes határozatában megállapította, hogy a felperes a Harmtv. 79. § (1) bekezdésében foglaltak szerint valószínűsítette hontalanságát. A menekültügyi hatóság ezzel lényegében megállapította, hogy a felperes hontalan, azonban a kérelmet a Harmtv. 76. § (1) bekezdése alapján elutasította.
- [27] Az Alkotmánybíróság fentiek által is igazoltnak látja azt az indítványozói álláspontot, mely szerint a szóban forgó – valójában anyagi jogi jellegű – szabály a személyi hatály szűkítésére szolgál.
- [28] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint továbbá abból, hogy a Harmtv. 78. §-a – valamint a törvény indokolása – is utalást tartalmaz a Hontalansági Egyezmény figyelembevételére, nem következik az, hogy a jogalkotó annak aggálymentesen eleget is tett.
- [29] A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megszegése nem csupán az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésével, de a jogállamiságot biztosító B) cikk (1) bekezdésével is ellentétes. Figyelemmel arra, hogy jogszabály az Alaptörvénnyel nem lehet ellentétes [Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés], a Q) cikk (2) bekezdésének, illetve a B) cikk (1) bekezdésének sérelme miatt a nemzetközi jogba ütköző belső jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az Alkotmánybíróságnak meg kell semmisítenie.
- [30] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Harmtv. 76. §-ának (1) bekezdése – a Hontalansági Egyezmény 1. Cikkének szűkítő értelmezése révén – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is figyelemmel – sérti az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdését, amelynek rendelkezése szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.
- [31] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy sem a Hontalansági Egyezmény 1. Cikkének (1) bekezdéséből, sem a Harmtv. 76. § (1) bekezdésének jelen határozattal történő megsemmisítést követően hatályban maradó rendelkezéséből nem következik az, hogy a Magyarország területére jogellenesen belépő, vagy az ország területén jogellenesen tartózkodó külföldi ebbéli cselekménye jogszerűvé válna. A hatályban maradó rendelkezés nem jelent mást, mint azt, hogy a külföldi kérelme esetén a hontalan státusz megállapítása iránti eljárás megindítása és lefolytatása a jogszerű tartózkodás hiányára alapítva nem tagadható meg.
- [32] 4. A bírói kezdeményezés a Harmtv. 76. § (1) bekezdése „jogszerű tartózkodás” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását indítványozta. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban – mivel a Hontalansági Egyezményből fakadó eljárás szabályozása a szerződő államok hatáskörébe tartozik –, kifejezetten eljárási kérdés az, hogy a Harmtv. a hontalansági kérelem előterjesztésére csak a Magyarország területén tartózkodó kérelmezőt jogosítja fel, ezért a „jogszerű” kitétel megsemmisítésével biztosítható volt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor eljárása során észlelte, hogy a Harmtv. 76. § (1) bekezdése támadott rendelkezésének jelen határozattal történő részbeni megsemmisítése szükségessé teszi

a Harmtv. felülvizsgálatát, különösen a hontalan személyek személyazonossági és úti okmánnal való ellátása tekintetében a Hontalansági Egyezmény 27. és 28. Cikkében foglaltak alapján, továbbá a hontalanokra is vonatkozó egyes jogszabályok felülvizsgálatát a Hontalansági Egyezményben szabályozott – a tartózkodás jogszerűségétől függővé tett – meghatározott jogok vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a nemzeti érdekeket és az Európai Unió kötelezettségeit is figyelembe vevő – az idegenrendészeti eljárást érintő jogalkotói intézkedésekhez szükséges kellő idő biztosítása a jogbiztonság szempontjából alapvető jelentőségű, ezért az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a támadott jogszabályi rendelkezés *pro futuro* megsemmisítéséről döntött. Minthogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése tekintetében az alaptörvény-ellenességet megállapította, a támadott jogszabályi rendelkezést az Alaptörvény indítványozó által felhívott XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben nem vizsgálta.

- [33] 5. Az eljáró bíró az alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett indítványozta a támadott rendelkezés általános és a konkrét ügyben történő alkalmazásának kizárását. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában – a jogbiztonság okán – *pro futuro* megsemmisítésről döntött, így a megsemmisített rendelkezést annak hatályvesztése napjáig alkalmazni kell. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésbe foglalt, általános és a konkrét ügyre vonatkozó alkalmazási tilalom kimondását az Abtv. 45. §-ának (4) bekezdése szerint, ugyancsak a jogbiztonság érdekében, elutasította.
- [34] 6. Az Alkotmánybíróság jelen határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján rendelte el.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Paczolay Péter 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. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [35] A bírói kezdeményezés tárgyában hozott határozat meghozatala során szavazatommal a többségi álláspontot támogattam az alábbi indokokból kiindulva.
- [36] Egyetértek azzal, hogy a Hontalansági Egyezmény értelmezésére és a kapcsolódó gyakorlat feltárására leginkább az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága hivatott. Számos – akár az ENSZ, akár az Európa Tanács égisze alatt született – nemzetközi egyezmény létezik, amelynek értelmezése során a hazai jogalkotó különösebb aggály nélkül támaszkodik az egyezmények által létrehozott vagy ahhoz szorosan kapcsolódó intézmények állásfoglalásaira, különös tekintettel arra, ha az értelmezés logikus és az adott egyezmény szelleméhez igazodik.
- [37] Alkotmányossági szempontból kívánatosnak tartom továbbá, hogy azokat az emberi jogi vagy humanitárius kötelezettségeket, amelyeket Magyarország a nemzetközi egyezményekben magára vállalt, felelősségteljesen teljesítse. A Harmtv. 76. § (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitévelt afféle hatósági kikapunak tartom, amely nemcsak alkotmányossági, de nemzetközi jogi szempontból sem megfelelő.

[38] Jelen ügyben a jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőség érdekében alkalmazott *pro futuro* megsemmisítést indokoltnak tartom, figyelemmel arra, hogy a bírói kezdeményezésre okot adó eljárás felperesének 2015. szeptember 30. után lehetősége lesz új kérelem előterjesztésére.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

[39] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával és annak indokolásával.

I.

[40] A határozat rendelkező részének 1. pontja a Harmtv. 76. § (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitévelt alaptörvény-ellenesség jogcímén megsemmisíti. Az alaptörvény-ellenességet azonban kizárólag olyan alaptörvényi rendelkezésekre, döntően a Q) cikk (2) bekezdése sérelmére alapítja, amelyek önállóan erre csak kivételesen, meghatározott feltételek fennállása esetén építhetők. Közvetlen (elsőfokú) alkotmányellenesség, önálló alapjogsérelem nem tárgya az ügynek, a bírói kezdeményezés valójában nemzetközi szerződésbe ütközésen alapul.

[41] Mindebből mindenekelőtt az a megállapítás adódik, hogy jogilag vitatható alaptörvény-ellenességnek tekinteni azt, ami – feltéve, hogy a feltételei fennállnak – legfeljebb nemzetközi szerződésbe ütközésnek lehetne minősíthető. Közvetett (másodfokú) alkotmányellenességgé csak újabb, a különvéleményem II. részében részletezett feltételek megállapíthatósága esetén válhatna, ugyanis a nemzetközi szerződéssel ellentétes norma magában véve még nem okvetlenül alkotmányellenes.

[42] Az alaptörvény-ellenesség materiális hiánya azért tette volna szükségessé a jelen ügy kizárólag nemzetközi szerződésbe ütközés címén történő vizsgálatát és tárgyalását, mert a magyar jogrendszerben a nemzetközi szerződések nem állnak egy szinten az Alkotmánnyal, jelen esetben az Alaptörvénnyel, mivel érvényességük és alkalmazhatóságuk utóbbin alapul. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó: maga a nemzetközi jog is nemzeti szuverenitás alapú, a nemzetközi jog úgynevezett *ius cogens* szabályai elismerésének is az egyes államok alkotmányos felhatalmazásai az előfeltételei. [V.ö.: Q) cikk (3) bekezdése].

II.

[43] Az előző részből kiindulva, abban az esetben, ha a jelen ügyben a vizsgálat iránya a nemzetközi szerződésbe ütközésre irányult volna, a következőket kívánom kiemelni.

[44] 1. A többoldalú kormányközi nemzetközi szerződéseknel a Q) cikk (2) bekezdésének segítségével adott esetben megfelelő bizonyítékok fennállása és alkotmányos levezetés segítségével kétségtelenül el lehet jutni a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításáig és az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó általános és különleges jogkövetkezmények alkalmazásáig. A nemzeti alkotmányvédő hatóság funkciójánál fogva ez elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye kapcsán vetődik fel, amelynek bírósága ráadásul konkrét jogesetekben a részes államokat az adott ügyben kötelező döntést hozhat. Formális jogalkotási kényszert azonban az ilyen kötelezés sem jelent.

[45] Ezzel összefüggésben ehelyütt is szükségesnek tartom megjeleníteni a 32/2014. (XI. 3.) AB határozathoz csatolt különvéleményemet. „Az Emberi Jogok Európai Egyezményében való részesség önmagában a szuverént megillető hatáskörök átadását nem jelenti és nem eredményezi. Az Egyezményben foglalt alapvető jogok orvoslására létrehozott, kizárólag a konkrét ügyekre, jogesetekre nézve ítélező Emberi Jogok Európai Bírósága döntését, ha annak Magyarország a kötelezettje, az államnak teljesítenie kell. Ezen túlmenően azonban ez a döntés, illetőleg a Bíróság hasonló ügyekben követett gyakorlata az arra hatáskörrel rendelkező magyar szervekre formális jogalkotási kényszert nem eredményez. A Bíróság gyakorlatának követése a törvényhozó, illetőleg végrehajtó hatalom számára mindazonáltal indokolt. Ebben a körben az Alkotmánybíróság feladatát abban látom,

hogy szükség esetén felhívja a jogalkotót, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján tegye meg a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtéséhez szükséges intézkedést." Mindehhez ehelyütt annyit teszek hozzá, hogy ez a felhívás adott esetben a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata alapján és eredményeként – akár önálló alkotmányos követelmény meghatározásával, akár az indítvány elutasítása mellett a határozat indokolásában tett megállapításként – alkalmazható, függően az eset összes körülményétől, az ügy súlyától.

- [46] 2. Számos többoldalú nemzetközi szerződés alapján hoztak létre a részes államok olyan belső mechanizmust (kiegészítő, adminisztratív jellegű végrehajtási szerződések, ügyrendek stb. segítségével), amellyel rendelkezéseik érvényesülését jogvita esetére is – alávetés útján, belső döntési fórumok (pl. a GATT esetében az ún. panelek) döntései eredményeinek elismertetésével – többé-kevésbé biztosítani tudták. Jellemző azonban, hogy vitális érdekeiket a „jogsértő államok” a legkülönbözőbb utakon és módokon (pl. deklarációkkal, eseti kivételek létesítését eredményező kompromisszumos megállapodások segítségével) nem kevés sikerrel ugyancsak érvényre juttatták.
- [47] A jelen ügyben a határozat indokolása maga is elismeri, hogy a nemzetközi jogi kérdések értelmezésére hivatott ENSZ Menekültügyi Főbiztossága a Hontalansági Egyezményrel kapcsolatosan sem általánosan, sem konkrét ügyben nem rendelkezik kényszerítő jogi eszközökkel a saját álláspontját és értelmezését valamely részes állammal szemben érvényre juttatni. Feltéve, de meg nem engedve (lásd e tekintetben különvéleményem III. részét) a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapíthatóságát, nézetem szerint ennek kimondására az Alkotmánybíróság csak az előző alpontban az Emberi Jogok Európai Bírósága tekintetében vázolt álláspontomból kiindulva találhatott volna elfogadható megoldást. A jelen ügyre való alkalmazás ebben az esetben a következő módon történhetett volna. A határozat a főbiztosi Iránymutatás, illetőleg a Főbiztosság által való vélemény mérlegelésének kötelezettségére hivatkozva utal az Egyezményben felhatalmazott szervek gyakorlatára és felhívja – a rendelkező részben, de még inkább az indítvány elutasítása mellett az indokolásban – a kormányt a Q) cikk (2) bekezdésében megkívánt összhang megteremtésének szükségességére, természetesen az Alaptörvény sérelmének megállapítása nélkül.

III.

- [48] A jelen ügyben kellő megalapozottsággal állítható, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés formailag sem vetődik fel, Magyarország nem sért nemzetközi szerződést akkor, amikor a hontalansági eljárás lefolytatásának előfeltételeként előírja azt, hogy a kérelmező jogszerűen tartózkodjon az ország területén.
- [49] Az Egyezmény 1. cikke ugyanis anyagi jogi rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy ki tekinthető hontalannak, ki tartozik az Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazási körébe. E fogalom-meghatározásnak a Harmtv. 76. § (1) bekezdése megfelel.
- [50] Nem szabályozza az Egyezmény a hontalansági kérelem benyújtásának eljárását. Más szóval: a részes államok nem állapodtak meg ebben a kérdésben, nem adtak felhatalmazást a többoldalú Egyezményben az ezzel összefüggő kérdések harmonizált szabályozására, megőrizték teljes önállóságukat ebben a tekintetben. (Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az Egyezmény 1. Cikk 2. pontja (iii) 6. alpontjának negatív fogalom-meghatározása, nevezetesen az, kikre nem vonatkozik az Egyezmény, olyan értelmezést is lehetővé tesz, hogy a hontalan személynek előbb bebocsátást kell nyernie az ország területére ahhoz, hogy az Egyezmény alkalmazási köre kiterjedjen rá.) Így Magyarország is a szuverenitásából fakadóan, ezzel ellentétesen értelmezhető nemzetközi kötelezettségvállalás nélkül írhatta elő a kérelem beadásához a területén való jogszerű tartózkodásra utaló előfeltételt.

Budapest, 2015. február 23.

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

- [51] A különvélemény III. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

- [52] A különvéleményhez azzal csatlakozom, hogy a Harmtv. 2. § b) pontjára figyelemmel nem állítható megalapozottan, hogy a Harmtv. szűkítené az Egyezmény személyi hatályát.

Budapest, 2015. február 23.

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

Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró különvéleménye

- [53] Egyetértek a Rendelkező rész 1. pontjával, ugyanakkor véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak – a *pro futuro* hatállyal megsemmisített rendelkezés tekintetében – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 17.K.30.417/2014. szám alatt folyamatban lévő egyedi ügyben ki kellett volna mondania az alkalmazási tilalmat.
- [54] Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján járt el. Az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre konkrét, azaz egyedi ügyben érvényesülő normakontrollt jelent.
- [55] Az Abtv. a 45. § (4) bekezdésén túl nem tartalmaz rendelkezést a konkrét normakontroll eljárások – speciális, egyéni bírói jogvédelemhez igazodó és ezáltal „egyedi alkotmányos védelmet” is biztosító – jogkövetkezményeiről. Az Abtv. 45. § (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a főszabálytól (tehát az *ex nunc* megsemmisítéstől és *ex nunc* alkalmazási tilalomtól) eltérően is meghatározhatja a megsemmisített jogszabály egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.
- [56] Álláspontom szerint a bírói kezdeményezés nyomán indult eljárásban a *pro futuro* hatállyal kimondott megsemmisítés esetén – a hatáskörnek az egyedi normakontroll jellege miatt – nem kizárt a konkrét ügyben keletkezett jogsérelem orvoslása, tehát a megsemmisített jogszabály alkalmazhatatlanságának kimondása az Abtv. 45. § (4) bekezdésében szereplő feltételek valamelyikének fennállása esetén. [Ugyanilyen jogkövetkezmény szerepel az Alkotmánybíróság 20/2013. (VII. 19.) AB határozatában.]
- [57] Jelen ügyben „az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekét” az alábbiak igazolják.
- [58] A határozat indokolásának III.3. pontja (Indokolás [26]) utal arra, hogy „[a] perben támadott alperesi határozat szerint az elmúlt 10 évben mind az alperes, mind a felperes többször megkereste a Nigériai Szövetségi Köztársaság Budapesti Nagykövetségét, amely azonban nem tudta a felperest beazonosítani, ezért a hazatérési okmány kiállítását megtagadta. A Külügyminisztérium alperes részére adott tájékoztatása szerint Szomália vonatkozásában igazgatási segítség kérése külképviseleteken keresztül nem lehetséges, a felperes születési helyeként megjelölt régió a nemzetközi szervezetek számára is megközelíthetetlen. Az alperes megkereste a hontalansági kérelem ügyében a szakhatóságként eljáró Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot, amelyek közölték, hogy nemzetbiztonsági szempontból a felperes kérelmének teljesítésével kapcsolatosan kockázati tényező nincs. Mindezek alapján az alperes határozatában megállapította, hogy a felperes a Harmtv. 79. § (1) bekezdésében foglaltak szerint valószínűsítette hontalanságát. A menekültügyi hatóság ezzel lényegében megállapította, hogy a felperes hontalan, azonban a kérelmet a Harmtv. 76. § (1) bekezdése alapján elutasította.”
- [59] Az eljárást kezdeményező tehát változatlanul nem fér hozzá a hontalanság megállapítására irányuló eljáráshoz, így viselnie kell az ebből fakadó hátrányos következményeket. Személyi és úti okmányokkal nem rendelkezik, körülményei, élethelyzete emberi méltóságát sértik.
- [60] Az Alkotmánybíróság határozatában – az Abtv.-beli főszabálytól eltérően – *pro futuro* hatállyal semmisítette meg a jogszabály támadott rendelkezését és ezzel időt hagy a törvényhozónak az új szabályozás megalkotására. A jövőbeli megsemmisítés azonban nem jelenti azt, hogy a testület a jogbiztonság érvényesülésének generális érdeke mellett ne dönthetett volna az alkalmazási tilalom kimondásáról az eljárást kezdeményező konkrét ügyében nyilvánvalóvá tett, különösen fontos érdeke alapján. Ez pedig – a fent ismertetett tények, körülmények miatt – annak kimondását indokolta volna, hogy a megsemmisített jogszabályi kitétel a folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható. Ezért a Rendelkező rész 2. pontját nem támogatom.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

[61] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

[62] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

[63] Nem tudom támogatni sem a rendelkező rész 1. pontjában lévő megsemmisítést, sem az azt alátámasztó indokolást. A többségi határozattal szembeni fenntartásaimat két szinten is ki szeretném fejteni. Először a határozat érveléstechnikai jellegű problémáit igyekszem majd kimutatni, majd ezt követően leszűkítve az elemzést, kifejezetten a jelen ügyben érintett bevándorlásnak a határozat általi kezelését veszem kritikai elemzés alá.

[64] 1. A határozat érveléstechnikai problémái abból erednek, hogy bár a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása jelenti az indítvány tárgyát, de egy általánosabb alaptörvényi deklaráció, a Q) cikk említésén túl eltekintett az Alaptörvénynek a nemzetközi szerződésekbe ütközés vizsgálataira előírt speciális szabályainak elemzésétől (a 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja, illetve (3) bekezdés *c*) pontja), és ugyanígy az e rendelkezéseket konkretizáló, Abtv. 42. §-ának bevonásától. Egy ilyen ignorálás a hazai alkotmánybíráskodási gyakorlat egyik sajnálatos vonása miatt –, mely egy-egy alaptörvényi rendelkezés értelmezése után a későbbi döntéseiben jórészt már csak a vonatkozó korábbi döntését (Abh.-t) veszi döntési alapként – azt is jelenti, hogy a határozat ezzel implicite megsemmisíti a Q) cikken kívüli alaptörvényi rendelkezéseket, melyek konkretizálják és körülírják az Alkotmánybíróság kompetenciáját a nemzetközi szerződésekbe ütközés vizsgálata terén. Összefoglalva a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény illetve az ezt konkretizáló Abtv. eltéréseit a következőket kell kiemelni.

[65] A legfőbb eltérés a régi és a mai szabályozás között, hogy míg a régiben a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály megsemmisítését írták elő az Alkotmánybíróság kötelességeként éppúgy, mint az alkotmányellenesség megállapítása esetén is, addig az alaptörvényi szabályozás változtatott ezen. Az Alaptörvény 24. cikkének (3) bekezdésében az egyes hatáskörökhöz fűzött jogkövetkezményeket rögzítve minden hatáskörnél a megsemmisítést mondja ki kötelezettségként, ha megállapította az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet, ám a (3) bekezdés *c*) pontja a nemzetközi szerződés megsértésének megállapítása esetén a megsemmisítést csak lehetőségként rögzíti az alkotmánybírák számára: „a (2) bekezdés *f*) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést;” Ezt a nyitva hagyást aztán az Abtv 42. § (1) és (2) bekezdése szétbontva úgy konkretizálja, hogy ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál alacsonyabb jogszabály ütközését állapítja meg az Alkotmánybíróság, akkor ezt egyben meg is kell semmisítenie, ám ha kihirdető jogszabállyal azonos vagy magasabb jogforrási hierarchikus szinten álló jogszabály ütközését állapítja meg, akkor nem semmisítheti meg, hanem fel kell hívnia a jogszabályt alkotó szervet – a kormányt illetve a jogalkotót –, hogy az ütközés elhárítása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. Nézzük az Abtv.-t:

„42. § (1) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

(2) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.”

[66] A régi szabályozásban ez a különbségtétel az akkori Abtv. szabályozásában szintén megjelent, de ott oly módon, hogy a 45. § (1) illetve a 46. § (1) bekezdések úgy bontották ketté a megsemmisítési utat, illetve a másik

esetben a jogalkotó felhívását a szükséges intézkedések megtételére, hogy a megsemmisítési útra a kihirdetési jogszabállyal azonos vagy alacsonyabb szintű ütköző jogszabályt írta elő, és csak a magasabb szintű ütköző jogszabály esetén írta elő az illetékes jogalkotó szerv felhívását a szükséges módosítás megtételére.

- [67] Ezzel szemben a mostani Abtv. 42. § (1) és (2) bekezdései csak az ellentétesség jogforrási hierarchijára utalnak, és e szerint az azonos jogforrási szinten levő ellentét nem jelenti feltétlenül az ütköző jogszabály megsemmisítését. Azonos szinten ugyanis a *lex specialis* lerontja a *lex generalis* törvényi rendelkezést, illetve a későbbi a korábbi rendelkezést azok esetleges ellentmondása esetén. A jelen esetben a hontalansági egyezményt törvény hirdette ki, és a most vitatott jogszabályi hely is törvényi rendelkezést jelent, és itt a két törvényi hely ütközését a „későbbi lerontja a korábbi” joghierarchikus elv rendezi el, és e szerint éppen hogy a vitatott törvényhelynek van primátusa. Ez pedig kizárja, hogy ezt az Alkotmánybíróság megsemmisíthesse, és csak az marad az Abtv. 42. § (2) bekezdése értelmében, hogy „felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket”. Hadd nevezzem bölcsnek ezt a rendelkezést, mert a Kormány a külügyi szakértői állomány birtokában alkalmasabb az Alkotmánybíróságnál arra, hogy megfontolja a szükséges intézkedések megtételét.
- [68] A jelen esetben tehát – feltéve, de meg nem engedve, hogy a támadott törvényi hely tényleg ellentétben áll a hontalansági egyezménnyel – az ezt támogató alkotmánybírói többség csak azt tehetné, hogy felhívja a Kormányt az ellentmondás kiküszöbölésére. A határozat csak azért tudott ettől a lépéstől eltekinteni, mert lényegében figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény és az ez konkretizáló Abtv. szinte minden vonatkozó rendelkezését.
- [69] Mindenesetre e problémára tekintettel csak azt a reményemet tudom jelezni, hogy a határozat elementáris hibái miatt precedenselő nem származik a jövőt illetően ebből a határozatból. Mérvadó precedens ugyanis csak az lehet nemzetközi szerződésekbe ütközés vizsgálata terén, ha egy következő határozatban az Alkotmánybíróság bevonja a döntési folyamatába az összes, jelzett vonatkozó alaptörvényi és azokat konkretizáló Abtv.-beli rendelkezést, és választ adva az értelmezési nyitottságokra hozza meg a döntését. A különvéleményben ehhez a jövőbeli munkához is hozzá kívántam járulni.
- [70] 2. Túllépve az általánosabb alkotmánytechnikai és érveléstechnikai kérdéseken, és közelebbről a jelen ügy tárgyát, a bevándorlást és ezzel összefüggésben a bevándorló hontalanok kérdését a középpontba emelve, szintén kritikával kell illetni a határozatot. Nem tudom támogatni a rendelkező részi megsemmisítést és az azt alátámasztó indokolást azért sem, mert a megsemmisítés Magyarország és Európa egyik legfontosabb sorskérdését illetően csökkenti a magyar nép (és rajtunk keresztül az európai népek) lehetőségeit az önvédelemre. Már napjainkban is – de a demográfiai tendenciából fakadóan főként a következő években, évtizedekben – a zsugorodó európai népesség közösségeit az Afrika felől érkező sok-sok milliós illegális bevándorlás és ennek következményei létükben veszélyeztetik. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának 26 deklarációja közül az első tíz deklaráció legtöbbször a magyar állam és Európa védelmét alapozza meg, és az R) cikk az egyes alaptörvényi rendelkezések értelmezését a Nemzeti Hitvallásra alapozva írja elő. Megítélésem szerint ez a Q) cikk és az ezt konkretizáló további alaptörvényi és Abtv.-beli rendelkezések értelmezésére is vonatkozik, és ha ezeket a deklarációkat bevonjuk a támadott törvényhely Hontalansági Egyezményt szűkítő értelmezésének megítélésére, akkor azt elfogadhatónak kell minősítenünk. Ebből következik, hogy megítélésem szerint – a jelzett alapvető problémát, illetve a Nemzeti Hitvallás deklarációit bevonva – csak a bírói indítvány elutasítását tartalmazó határozatot lehetett volna elfogadni.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

- [71] A különvélemény 2. pontjához azzal csatlakozom, hogy a megsemmisítés nem az önvédelem lehetőségét csökkenti, hanem a szuverenitás Egyezmény általi önkorlátozását kellő alap nélkül terjeszti ki.

Budapest, 2015. február 23.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [72] A határozat rendelkező részének 1. pontjával nem értek egyet.
- [73] 1. Álláspontom szerint a támadott törvényhely nemzetközi szerződésbe ütközése sem állapítható meg, de elvi problémát az alaptörvény-ellenesség megállapítása képez. Nézetem szerint ugyanis a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése nem eredményezi az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének sérelmét. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése államcél fogalmaz meg. Ezzel Magyarország arra vállal kötelezettséget, hogy biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Ennek a kötelezettségnek az állam különböző módon tesz eleget. Ezt szolgálják magának a Q) cikk (3) bekezdésének a rendelkezései, illetve egy olyan intézményes mechanizmus kialakítása, mely az említett összhang megteremtésére alkalmas. Ennek az intézményes mechanizmusnak az alkotmányos alapját ugyancsak az Alaptörvény teremtette meg a 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontjában, amire alapítva a jogalkotó az Abtv. 32. §-ában a nemzetközi szerződések jogszabályba ütközése vizsgálatának kezdeményezését részletesen szabályozza. Az Abtv. külön rendelkezik arról, ha a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése állapítható meg (Abtv. 42. §). Ennek értelmében: „(1) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. (2) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.”
- [74] Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében megfogalmazott államcélból eredő kötelezettségének Magyarország az említett alaptörvényi, illetve sarkalatos törvényi rendelkezések megalkotásával maradéktalanul eleget tett. A Q) cikk (2) bekezdésének sérelméről akkor lehetne beszélni, ha az állam az említett lehetőségek megteremtésének elmulasztásával nem biztosította volna a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, és elmulasztotta volna az esetleges kollízió kiküszöbölését biztosító eljárás intézményesítését.
- [75] 2. A fentiekből is következően a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata szoros értelemben véve nem Alaptörvényt védő funkció.
- [76] Ha a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály egyben Alaptörvényt sértő is lenne, felesleges lenne az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontjában a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatáról rendelkezni; az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítéséről ugyanis az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontja], a bírói kezdeményezés [24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja], illetve az alkotmányjogi panasz [24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja] alapján lefolytatott eljárás eredményeként az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontra alapított hatáskör nélkül is rendelkezni tudna.
- [77] Az alkotmányozó azáltal, hogy az utólagos normakontroll, a bírói kezdeményezés, az alkotmányjogi panasz esetei mellett – mely esetekben az eljárás feltételül szabja meg a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességét – külön rendelkezik a nemzetközi szerződés jogszabályba ütközésének vizsgálatáról – alaptörvény-ellenességre való bármiféle utalás nélkül –, maga tett különbséget az alaptörvény-ellenesség és a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének esete között, és ezáltal maga vonta ki ez utóbbi fogalmát az előbbiből.
- [78] 3. Az, hogy az alaptörvény-ellenességnek és a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének nem azonosak a jogkövetkezményei, önmagában is azt igazolja, hogy a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközése és az alaptörvény-ellenesség két külön dolog. Alaptörvény-ellenesség esetén ugyanis a jogszabályt meg kell semmisíteni [Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés *a*) pont], míg jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése esetén az Alaptörvény a jogszabály megsemmisítését csak egyik lehetséges esetként említi, mely mellett a sarkalatos törvényben szereplő egyéb jogkövetkezmények megállapításáról rendelkezik. A nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezményeit végül is az Abtv. 42. §-a részletezi, melyben olyan helyzetet is szabályoz, amikor nem kerül sor a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) megsemmisítésére.
- [79] Ha tehát a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére tekintettel alaptörvény-ellenesnek tartanánk, akkor az Alkotmánybíróság soha nem vizsgálhatná a nemzetközi szerződést

kihirdető jogszabálynak, illetve a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabálynak a jogforrási rendszerben elfoglalt helyét, és akkor az Abtv. 42. §-a rendelkezései soha nem lehetnének alkalmazhatóak.

[80] A fentiekből következően az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvény rendszertani és logikai vizsgálata azt az értelmezést, mely a jelen ügyben az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése sérelmének megállapításához vezetett, véleményem szerint egyértelműen kizárja.

[81] 4. Nem értek egyet azzal sem, hogy a jelen ügyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése is sérülne. A határozat ennek indokaira nem tér ki, és erre a bírói indítvány sem hivatkozik.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

[82] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1664/2014.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2014. évi 22. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3046/2015. (III. 2.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 87. § 8. pont negyedik mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése tekintetében – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Mvt.) 87. § 8. pont negyedik mondata alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 1.M.1051/2014. számon folyamatban lévő ügyben a kifogásolt jogszabályi rendelkezés alkalmazási tilalmának kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] A bíróság előtt folyamatban lévő per tárgya a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóság 2014. január 20-án kelt másodfokú határozatának a bírósági felülvizsgálata, amely helybenhagyta a Budapest Főváros Kormányhivatala Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerve 2013. október 8-án kelt elsőfokú határozatát. Ez utóbbi döntés az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondata alapján a felperes jogi személy és a magánszemély munkavállaló között a baleset idején fennálló munkavégzésre irányuló jogviszonyt szervezett munkavégzésnek minősítette, és elrendelte a munkabaleset kivizsgálását, a munkabaleseti jegyzőkönyvnek a hatóság részére történő megküldését.
- [3] A támadott közigazgatási határozat alapjául szolgáló tényállás szerint a felperes eszközberleti szerződést kötött egy olasz székhelyű gazdasági társasággal az általa szállított és telepített rendezvénysátrak vonatkozásában. A szerződés alapján az olasz cég a saját tulajdonát képező sátrakat és azok tartozékait – alvállalkozó igénybevétele nélkül – maga építette fel a rendezvény idejére, majd maga bontotta le a rendezvény befejezését követően. A tevékenységet az olasz cég alkalmazásában álló munkavállaló felügyelte és irányította, az ő feladata volt a segédmunkások toborzása, a belépésre jogosító karszalag beszerzése, és a biztonsági szolgálattal való egyeztetés is a munkafolyamatok tekintetében. Ő kérte fel a sátorbontási tevékenység közben halálos balesetet szenvedett magyar munkavállalót segítségként, és ő állapodott meg vele az elvégzendő munka díjazásában is.
- [4] A balesetet követően az eljáró hatóságok bizonyítottan találták a szervezett munkavégzés tényét. Megállapították azt is, hogy az olasz cégnek nincs magyar adószáma. Figyelemmel azonban az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondatára arra a következtetésre jutottak, hogy a felperes mint munkáltató és a balesetet szenvedett munkavállaló közötti jogviszony szervezett munkavégzésnek minősül, és ezzel egyidejűleg elrendelték a munkabaleset kivizsgálását és a munkabaleseti jegyzőkönyvnek a hatóság részére történő megküldését.
- [5] Ezt követően a felperes kezdeményezte, hogy a bíróság indítványozza az Alkotmánybíróságnál az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondata alkotmányossági vizsgálatát.
- [6] Az indítványozó bíró álláspontja szerint az Mvt. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, az M) cikk (2) bekezdését és az R) cikk (2) bekezdését.
- [7] Az alaptörvény-ellenesség indokaként az indítványozó bíró kifejti, hogy az Mvt. támadott rendelkezése a gazdasági élet szereplőit ésszerű indok nélkül különbözteti meg, mivel a munkavédelmi szabályok betartásáért és betartatásáért fennálló felelősségre vonhatóságot magyar adószám meglététől teszi függővé. A gazdasági élet egyes szereplői kizárólag azon az alapon mentesülhetnek a munkavédelmi felelősség alól, hogy kiváltanak-e magyar adószámot. Véleménye szerint a támadott rendelkezés ezáltal olyan kérdésben teszi megkülönböztető ismérvvé az adószám meglétét, melyben az teljes mértékben irreleváns. Az adószám ugyanis az adóalanyok nyilvántartására szolgáló technikai azonosító, amely az adóhatóság eljárásában az adóalanyok beazonosítására szolgál. Mindez a munkavédelmi szabályok betartását ellenőrző hatóságok eljárásában nem szolgálhat lényegi megkülönböztető ismérvként, és nem képezheti alapját annak, hogy egy jogalanyt munkáltatónak lehet-e minősíteni a munkavédelmi szabályok betartásáért való felelősség kapcsán. Az Mvt. csupán a magyar adószám meglététől függően adott esetben olyan személyhez is munkáltatói felelősséget telepít, aki nem rendelkezik munkáltatói jogkörrel, nyilvántartással, és nincs ráhatása a munkafolyamatra és a munkafeltételekre. Az indokolatlan különbségtétel miatt a belföldi adószámot ki nem váltó gazdasági szereplők jogosulatlan előnyben részesülhetnek a belföldi, adószámmal rendelkező szereplőkhöz képest, és ezáltal sérülnek a tisztességes gazdasági verseny feltételei is.
- [8] Az indítványozó utal rá, hogy a támadott rendelkezést a munkavédelmi törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 15. § (4) bekezdése iktatta be az Mvt.-be. A jogalkotó célja ezzel az volt, hogy a munkavédelmi szabályok megsértése miatt intézkedést lehessen foganatosítani olyan esetekben is, amikor a munkáltató külföldi, és nem rendelkezik magyar adószámmal. Az indítványozó úgy véli azonban, hogy a módosítás valójában nem a munkavédelmi szabályokat ténylegesen megsértő külföldi munkáltatókkal

szembeni intézkedést tette lehetővé, hanem általánosságban lehetővé tette valamely jogalanyok a felelősségre vonását a külföldi munkáltató felelősségre vonása helyett. Az a jogalkotói cél, hogy végső soron valakinek felelősségre vonhatónak kell lennie a munkavédelmi szabályok betartása és betartatása kapcsán, akár objektív felelősségtelepítés alapján is, önmagában nem ütközik a törvény előtti egyenlőség elvébe, illetőleg nem eredményezi azt, hogy egyes jogalanyokra ne vonatkoznának az Alaptörvény és a jogszabályok előírásai. Az indítványozó bíró álláspontja szerint azonban maga a magyar adószám megléte vagy hiánya mint megkülönböztető ismérv alapján nem telepíthető a munkavédelemmel kapcsolatos objektív felelősség a jogalanyok egy meghatározott csoportjára, illetőleg ettől nem függhet a munkavédelmi szabályokat ténylegesen megsértő, magyar adószámmal nem rendelkező jogalanyok a felelősség alóli mentesülése. Álláspontjának alátámasztására hivatkozik a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 8/A. § (8) bekezdésére, melynek értelmében a munkaügyi eljárásokban megállapított befizetési kötelezettség, így a munkavédelmi bírság is adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, melyet az adóhatóság hajt be az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) rendelkezései alapján [161. § (1) bekezdés]. Az adóhatóság eljárásában az egyes adózók nyilvántartása, azonosítása az adószám segítségével történik. Az indítványozó szerint az adószám egy technikai eszköz az eljárásban, azonban annak létezése vagy hiánya nem szolgálhat az anyagi jogi felelősség-telepítés kapcsán alapvető megkülönböztető ismérvként. Amennyiben a végrehajtás Magyarországon nem foganatosítható, a jogszabályok tartalmaznak arra vonatkozó rendelkezéseket is, hogy milyen eljárás követendő a külföldön történő behajtás érdekében [pl. Art. 147. § (1) bekezdése és az adó- és egyéb közterhekkel kapcsolatos nemzetközi közigazgatási együttműködés egyes szabályairól szóló 2013. évi XXXVII. törvény].

- [9] Mindezek alapján az indítványozó álláspontja szerint az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondata – amely a magyar adószám létezését lényegi megkülönböztető ismérvként kezeli a munkavédelmi felelősség és felelősségre vonhatóság kapcsán – ésszerűtlen, indokolatlan és önkényes különbségtételt eredményez a jogalanyok között, ezért az Alaptörvény fent idézett rendelkezéseibe ütközik.

II.

- [10] Az Alkotmánybíróság eljárása során az alábbi jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe.

- [11] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„M) cikk (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

„XV. cikk A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

- [12] 2. Az Mvt. hivatkozott rendelkezése:

„87. § 8. *Munkáltató*: a munkavállalót szervezett munkavégzés keretében foglalkoztató. Munkáltatónak kell tekinteni a munkaerő-kölcsönzés keretében átengedett munkavállalót kölcsönvevőként foglalkoztatót, a kirendelt munkavállalót foglalkoztatót, a szakképzés keretében gyakorlati oktatást folytatót, valamint a mást nem foglalkoztatót, a munkáját kizárólag személyesen végző egyéni vállalkozót (akkor is, ha egyéni céget alapított) a munkavégzés hatókörében tartózkodók védelmére vonatkozó rendelkezések [9. § (2) bekezdés] tekintetében. A társadalmi munka esetén munkáltató a társadalmi munka szervezője. Magyar adószámmal nem rendelkező külföldi munkáltató esetén munkáltató az a személy vagy szervezet, aki, illetve amely a tényleges irányítást gyakorolja, vagy a munkahelyért a fő felelősséget viseli, ennek hiányában az, akinek a területén a munkavégzés folyik.”

III.

- [13] Az indítvány nem megalapozott.
- [14] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [15] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bíró olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálata iránt terjesztette elő indítványát, amelyet az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmaznia kell.
- [16] Ugyanakkor a bírói kezdeményezés csak részben felel meg az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek. Az indítványozó bíró ugyanis a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét érintő álláspontját csak a törvény előtti egyenlőség elvével összefüggésben fejtette ki. Az indítvány ugyanakkor nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével és az R) cikk (2) bekezdésével, holott ezt az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja előírja.
- [17] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének és R) cikk (2) bekezdésének sérelmét állító részében – figyelemmel az Abtv. 64. § *d*) pontjára, az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalma miatt – visszautasította.
- [18] 2. Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát a bírói kezdeményezés azon felvetésére folytatta le, miszerint az Mvt. támadott szabálya ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével. A bíró az alaptörvény-ellenességet abban látja, hogy a kifogásolt rendelkezés – amely a magyar adószám létezését lényegi megkülönböztető ismérvként kezeli a munkavédelmi felelősség és felelősségre vonhatóság kapcsán – ésszerűtlen, indokolatlan és önkényes különbségtételt eredményez a jogalanyok között.
- [19] 2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette az adózásnak, valamint a munkavédelemnek a munkaügyi szabályozás rendszerében elfoglalt helyét, illetve a jelen ügy szempontjából fontosabb szabályait.
- [20] Az Art. értelmében Magyarország területén székhellyel, telephellyel rendelkező vagy egyébként gazdasági (termelő, szolgáltató, üzemi, üzleti) tevékenységet folytató jogi személy, vagyonnal rendelkező vagy bevételt, jövedelmet (nyereséget) elérő magánszemély, jogi személy és egyéb szervezet adózásának és költségvetési támogatásának rendjére e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni [3. § (1) bekezdése]. Adózó az a személy, akinek adókötelezettségét, adófizetési kötelezettségét, adót, költségvetési támogatást megállapító törvény vagy e törvény írja elő [6. § (1) bekezdése]. Adóköteles tevékenységet csak adószámmal rendelkező adózó folytathat. Az adóköteles tevékenységet folytatni kívánó adózó adószám megállapítása végett köteles az állami adóhatóságnál bejelentkezni az adóztatási feladatok hatékonyabb ellátása érdekében. Az állami adóhatósághoz be kell jelenteni az adózó nevét (elnevezését), rövidített cégnevét, a magánszemély adóazonosító jelét, külföldi vállalkozás esetén az illetősége szerinti állam hatósága által megállapított adóazonosító számát, továbbá az adózó címét, székhelyét, a cég székhelyétől különböző központi ügyintézés helyét, telephelyét (16. §).
- [21] A külföldi vállalkozás nevében és érdekében belföldi gazdasági tevékenységével összefüggésben adózási ügyvivőként kizárólag belföldi fióktelepe járhat el, ha a külföldi vállalkozás belföldi fióktelep alapítására köteles vagy egyébként ilyennel rendelkezik. Az adózási ügyvivő teljesíti a külföldi vállalkozás belföldi adókötelezettségeit, továbbá gyakorolja az adózót megillető jogokat is. (8. §)
- [22] Az a külföldi vállalkozás, amely belföldi gazdasági tevékenységével összefüggésben gazdasági célú letelepedésre nem köteles, az adó-, a járulékfizetési és a bevallási kötelezettségeinek teljesítésére pénzügyi képviselőt bízhat meg, ennek hiányában viszont közvetlenül saját maga köteles teljesíteni azt. Az adóhatóság a bejelentés alapján a külföldi vállalkozást és pénzügyi képviselőjét nyilvántartásba veszi és a külföldi vállalkozás számára adószámot állapít meg (9. §). Az Art. 178. § 23. pontja értelmében munkáltató a belföldön székhellyel, telephellyel, képviselővel rendelkező jogi személy, bejegyzett cég, személyi egyesülés és egyéb szervezet, egyéni és társas vállalkozó, ideértve a belföldön lakóhellyel rendelkező magánszemélyt is, valamint a társadalombizto-

sítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 4. § a) pontja szerinti foglalkoztató a munkaviszony alapján foglalkoztatottak tekintetében, kivéve a Tbj. 56/A. §-a szerinti külföldi vállalkozást.

- [23] A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 21. cikke a munkáltató kötelezettségeit definiálja. Ezek között rögzíti, hogy annak a munkáltatónak, amelynek bejegyzett székhelye vagy üzletviteli helye nem az illetékes tagállam területén található, a munkavállalóra vonatkozó jogszabályok szerinti valamennyi kötelezettségét úgy kell teljesítenie, mintha bejegyzett székhelye vagy üzletviteli helye az illetékes tagállamban lenne. A végrehajtási rendelet külön kiemeli az említett jogszabályok által előírt járulékfizetési kötelezettség teljesítését. Az a munkáltató pedig, amely nem rendelkezik telephellyel az alkalmazandó jogszabályok szerinti tagállamban, megállapodhat az érintett munkavállalóval, hogy a munkavállaló a munkáltató járulékfizetési kötelezettségeit annak nevében teljesíti. Ez nem érinti a munkáltató alapkötelezettségeit. A munkáltató az ilyen megállapodásról értesítést küld az érintett tagállam illetékes intézményének.
- [24] A jogharmonizáció érdekében a jogalkotó a járulékkötelezettségek teljesítésére vonatkozó különös rendelkezéseket a Tbj. 56/A. §-ában helyezte el. A 2011. január 1-jétől hatályos előírások a magyar jogszabályok szerint bejegyzésre nem kötelezett külföldi foglalkoztatónak (a továbbiakban: külföldi vállalkozás) a Magyarország területén biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony keretében munkát végző vagy kiküldetésben lévő munkavállalója (foglalkoztatottja) biztosítási jogviszonyával kapcsolatos jogok és kötelezettségek tekintetében meghatározott korábbi képviseleti szabályokat váltják fel. A magyar jogszabályok szerint bejegyzésre nem kötelezett külföldi vállalkozás a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonnyal összefüggő bejelentési, járulékfizetési és bevallási kötelezettséget az Art. 8. és 9. §-ban meghatározott fióktelep, illetve pénzügyi képviselő útján, ennek hiányában közvetlenül saját maga köteles teljesíteni.
- [25] Abban az esetben, ha a külföldi vállalkozás nem rendelkezik fiókteleppel, illetve pénzügyi képviselővel, és a magyar jog szerint biztosított munkavállalót foglalkoztat, a biztosítás kezdetét megelőzően – a foglalkoztatás megkezdése előtt – köteles bejelentkezni a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál (NAV), és kérelmezni, hogy a NAV foglalkoztatói minőségében vegye nyilvántartásba. A foglalkoztatott biztosítási kötelezettségének kezdetét legkésőbb a biztosítás első napján, a biztosítás megszűnését, illetve a munkavégzési kötelezettség és járulékalapot képező jövedelem nélküli időszakot 8 napon belül kell bejelenteni. A külföldi vállalkozás javára biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony keretében munkát végző foglalkoztatott részére kifizetett járulékalapot képező jövedelem után a külföldi vállalkozás társadalombiztosítási járulékot fizet és a biztosítottat terhelő egyéni járulékokat (nyugdíjjárulék, egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék) levonja. Járulékalapot képező jövedelemnek minősül – egyebek mellett – a személyi jövedelemadóról szóló 2005. évi CXVII. törvény szerint az összevont adóalapba tartozó önálló és nem önálló tevékenységből származó bevételből az adóelőleg-alap számításnál figyelembe vett jövedelem, illetve ennek hiányában, vagyis ha a jövedelem Magyarországon nem adózatható, a munkaszerződésben meghatározott személyi alapbér, illetőleg ha a munkát nem munkaviszony, hanem munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében végzik, a szerződésben meghatározott díj. Az eddigi szabályozás szerint a foglalkoztatónak (munkáltató, kifizető) a biztosítottak bejelentését a Tbj. 44. § rendelkezése alapján az illetékes egészségbiztosítási igazgatási szervhez kellett teljesíteni. Az egycsatornás adatszolgáltatási rendszer kialakításával viszont a biztosítottak bejelentését – elektronikus úton vagy papíralapú adathordozón – a foglalkoztatóknak az illetékes elsőfokú állami adóhatósághoz kell teljesítenie. Az állami adóhatóság a beérkezett elektronikus adatszolgáltatást haladéktalanul továbbítja az egészségbiztosítási, illetőleg a munkaügyi szervhez. A papíron teljesített bejelentésről az adóhatóság elektronikus dokumentumot készít, és azt továbbítja az arra jogosult szervek részére.
- [26] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy téves az indítványozónak azon felvetése, hogy az adószám pusztán az adóalanyok nyilvántartására szolgáló technikai azonosító. Az Art. célja a gazdasági (termelő, szolgáltató, üzemi, üzleti) tevékenységet folytató jogi személy, vagyonnal rendelkező vagy bevételt, jövedelmet (nyereséget) elérő magánszemély, jogi személy és egyéb szervezet adózásának ellenőrzése, és ezáltal az adóztatási feladatok hatékonyabb ellátása. A Tbj. pedig az Art.-val összhangban szabályozza, hogy a foglalkoztató a munkavállalóra vonatkozó jogszabályok szerinti valamennyi kötelezettségét teljesítse, a jogosultságok befizetése, illetve az esetleges hátrányok megszüntetése érdekében.

- [27] 2.2. Az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a XX. cikk (1) bekezdése értelmében pedig mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot az állam a Munka Törvénykönyve [51. § (4) bekezdés, 54. §, 60. § (1) bekezdés, 97. § (1) bekezdés, 113–114. §, 264. § (2) bekezdés e) pont] mellett a munkavédelem megszervezésével, balesetvédelmi szabályok rendszerével és az egészségügyi igazgatás körében is külön biztosítja.
- [28] A jogalkotó a munkavédelmi szabályok megalkotásával tehát az állam alkotmányos feladatát teljesíti. Az Mvt. szerint a munkavédelem elsődleges célja – összhangban az Európai Unió joganyagával, a nemzetközi munkaügyi egyezményekben és ajánlásokban foglaltakkal – a munkavállalók egészségének, testi épségének védelme, a balesetek megelőzése és az egészségkárosodások csökkentése a munkavégzés során. Ennek elmaradása kedvezőtlen helyzetbe hozná a munkavállalókat és a munkáltatókat, mert a munkahelyi baleset vagy megbetegedés az utóbbiak számára jelentős veszteséget okoz, ami visszahat az államra is. A munkavédelem szervezeti, szabályozási kereteinek megteremtése elsődlegesen az állam feladata, a munkáltatók és a munkavállalók pedig e keretek között együttműködve törekednek a biztonságos munkavégzés követelményeinek megteremtésére. A fentieknek megfelelően az Mvt. meghatározza a biztonságos, egészséget nem veszélyeztető munkavégzés tárgyi és személyi feltételeit. A tárgyi feltételek a munkavégzés körülményeire (munkahely, munkaeszközök, védőeszközök stb.), míg a személyi feltételek a munkavállalók személyében rejlő okokra (egészségi állapot, munkavédelmi szabályok ismerete, megfelelő szakképzettség, pályaalkalmasság stb.) vonatkoznak.
- [29] A munkavédelmi szabályok sajátossága, hogy a munkáltató elsődleges felelősségét hangsúlyozza az egészséges és biztonságos követelmények megvalósításában. Ennek az oka a munkajogviszony alá-fölérendeltségi jellege. Az Mvt. indokolása szerint a munkáltató és a sérült munkavállaló érdekeltsege a munkabalesetekkel kapcsolatban ellentmondásosan alakul még akkor is, ha a munkabaleset megelőzése közös érdekük. A sérült reparációs és a biztonságos munkakörülmények kialakítására vonatkozó igénye ütközhet a munkáltató költség megtakarítására irányuló törekvéssel. Az Mvt. ezért a munkáltató és a sérült munkavállaló eltérő pozícióját és ellenérdekelttségét kiegyensúlyozó céllal a munkabalesetek megelőzését és objektív kivizsgálását kívánja elősegíteni.
- [30] Az Mvt. a legszélesebb körre terjeszti ki a törvény hatályát a magyarországi „szervezett munkavégzés” fogalmának megalkotásával és használatával. Az Mvt. rendelkezéseit olyan munkavégzéseknél kell alkalmazni, amelyeknél a munkát végző tevékenységét más irányítja, a munkavégzés eredménye is mást illet meg, függetlenül attól, hogy az milyen szervezeti vagy tulajdoni formában történik (9–10. §). Ez az irányítottság, alárendeltség teszi szükségessé a munkafeltételek biztonságosságát, ez utóbbi megkövetelését és az ezért felelős munkáltatók hatósági ellenőrzését. A munkavégzési viszonyokhoz igazodó helyi követelmények, szervezési, szabályozási feladatok meghatározása a munkáltató önálló felelősségi körébe tartozik, a törvény a megvalósítás konkrét módjára nem ad eligazítást. A különböző hatóságok ellenőrzéseik során a foglalkoztatótól fogják tehát számonkérni az előírások megtartását, az egészséges és biztonságos munkakörülmények megteremtését. Az ehhez szükséges hatósági eszközök elsősorban védelmi jellegűek, de szankció alkalmazására is mód van. Természetesen ez csak végső eszköz, hiszen a munkavédelem területén a károsodások megelőzése a cél. Az egészségkárosodások megelőzéséhez fűződő nemzetgazdasági érdekből fakad az a kötelezettség is, hogy a bekövetkezett munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések vizsgálata során fel kell tárni mindazokat a személyi, tárgyi, környezeti tényezőket, amelyek az egészségkárosodás bekövetkezésében közrehatottak, és amelyek megszüntetésével a baleseteket, egészségkárosodásokat csökkenteni lehet. Ezzel összefüggésben rendelkezik a törvény a balesetek bejelentéséről, kivizsgálásáról, valamint nyilvántartásáról, és e feladatok teljesítését a munkáltató kötelezettségeként határozza meg. E körben az Mvt. külön nevesíti a rögzítendő személyes adatokat, köztük az adószám létét.
- [31] A munkavédelmi bírság alkalmazásáról a jogalkotó a szabályszegés súlyosabb eseteiben rendelkezik, ami arra utal, hogy a szabályozás alapvetően a megelőzést kívánja szolgálni. A munkavédelmi bírság mögött a törvény indokolása szerint az az elv húzódik meg, hogy a nemzetgazdaság joggal várja el a munkáltatótól, hogy ha más személyeket alkalmaz gazdasági céljai megvalósításához, akkor biztosítsa a foglalkoztatás biztonságát, és csak olyan munkaeszközöket készítsen, használjon, forgalmazzon, amelyek munkavédelmi szempontból kielégítőek. A munkavédelmi bírság a munkáltató ettől eltérő magatartását szankcionálja. A szabálysértési bírságtól való eltérő alkalmazási feltételek miatt a munkavédelmi bírság kiszabásával párhuzamosan a szabályszegésért való felelősség is megállapítható.

- [32] Az Mvt. a munkavédelmi hatóság felügyelőjének jogosítványait a még hatékonyabb hatósági ellenőrzést segítő jogosultságokkal bővíti ki. A törvény szerint e körbe tartozik a munkáltatói minőség megállapítása törvényi vélelemmel, amelynek ott van jelentősége, ahol az egyidejű többes munkavégzésnél – gyakran az ellenőrzöttek együttműködésének hiánya miatt – problematikus a munkáltató azonosítása. Mindezekre tekintettel került sor az Mvt. Módtv.-vel megállapított, indítvánnyal támadott rendelkezése megalkotására.
- [33] A kifejtettek alapján megállapítható, hogy a munkavédelem joganyaga a munkajogon belül is egy jól elhatárolható, sajátos szabályokkal rendelkező jogterület, amelynek speciális vonásai egyrészt a szabályozás tárgyának sajátosságából, másrészt az alapul fekvő (munkáltató-munkavállaló közötti) aszimmetrikus jogviszony jellegéből fakadnak.
- [34] 2.3. Az indítványozó bíró kifogásait az Alaptörvény XV. cikke (1) bekezdésének megsértésére alapította.
- [35] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése az általános jogegyenlőség elvét szabályozza, amely a jogrendszer valamennyi szabálya tekintetében megfogalmazza az egyenlően kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső alapja az emberi méltóság. Egy adott szabályozás így abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. A diszkrimináció tilalma tehát nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. Alaptörvény-ellenes megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha azonos csoportba tartozó személyi körben és azonos szabályozási koncepción belül az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket, avagy a megkülönböztetésnek ésszerű indokát adja {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22], [24]–[28], megerősítette: 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]}.
- [36] Az Alkotmánybíróságnak tehát először azt kellett megvizsgálnia, hogy munkavédelmi szempontból azonos csoportba tartoznak-e (összehasonlíthatóak-e) a magyar adószámmal rendelkező, illetve nem rendelkező külföldi munkáltatók.
- [37] Az Mvt. 87. § 8. pontja a következőképpen határozza meg a munkáltató fogalmát: „a munkavállalót szervezett munkavégzés keretében foglalkoztató”. Munkáltatónak kell tekinteni a munkaerő-kölcsönzés keretében átengedett munkavállalót kölcsönvevőként foglalkoztatót, a kirendelt munkavállalót foglalkoztatót, a szakképzés keretében gyakorlati oktatást folytatót, valamint a mást nem foglalkoztatót, a munkáját kizárólag személyesen végző egyéni vállalkozót (akkor is, ha egyéni céget alapított) a munkavégzés hatókörében tartózkodók védelmére vonatkozó rendelkezések [9. § (2) bekezdés] tekintetében. A társadalmi munka esetén munkáltató a társadalmi munka szervezője. Magyar adószámmal nem rendelkező külföldi munkáltató esetén munkáltató az a személy vagy szervezet, aki, illetve amely a tényleges irányítást gyakorolja, vagy a munkahelyért a fő felelősséget viseli, ennek hiányában az, akinek a területén a munkavégzés folyik. A szervezett munkavégzés körébe tartozik a munkaviszonyban (közszolgálati, a közalkalmazotti, a bedolgozói jogviszonyban), a tagsági munkaviszony jellegű jogviszonyban, a fegyveres erők, fegyveres testületek, rendészeti szervek tagjai által szolgálati viszonyban, a polgári szolgálatban, a társadalmi munka során kifejtett munkavégzés. Az Mvt. a hatálya alá vonja azokat a más számára történő munkavégzéseket is, amelyek nem önkéntes elhatározáson alapulnak (előzetes letartóztatásban, elítéltként, közigazgatási határozat alapján), illetve a tanulói, hallgatói jogviszonyban történő gyakorlati képzést is.
- [38] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Mvt. szabályozási koncepciójában a munkáltatók munkavédelmi szempontból homogén csoportot alkotnak. A támadott rendelkezés a magyar adószámmal rendelkező, illetve nem rendelkező munkáltatók között különbséget tesz a munkavédelmi balesetekkel összefüggő felelősségvisselés kapcsán. A különbségtétel alkotmányosságának megítélése szempontjából annak van döntő jelentősége, hogy a szabályozás önkényes-e vagy van-e ésszerű indoka. Az Alkotmánybíróság áttekintette a támadott szabályozást, és megállapította, hogy – amint már a 2.2. pontban is kifejtette – az állam a munkavédelmi szabályok megalkotásával az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében és XX. cikk (1) bekezdésében szabályozott alkotmányos feladatát teljesíti. A munkavédelmi szabályok sajátossága, hogy a munkáltató elsődleges felelősségét hangsúlyozza az egészséges és biztonságos követelmények megvalósításában. Ez a munkajogviszonyok sajátos alá-fölérendeltségi (aszimmetrikus) jellegéből következik. Ennek megfelelően a szabályok megalkotása és betartásának ellenőrzése az állam elsődleges feladata. A munkáltató felelősségi körébe tartozik az állam által alkotott szabályok konkretizálása és véghezvitele az általa végzett gazdasági tevékenység jellegéhez igazodóan. Az ál-

lam a munkáltatókat az adószám alapján tartja nyilván és ellenőrzi tevékenységüket. Adószám hiányában az állam az Alaptörvényből fakadó, a munkavállalók egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételeket nem tudná biztosítani. Az Mvt. indokolása szerint jogalkalmazási gondot jelent, hogy a magyar adószámmal nem rendelkező külföldi munkáltató esetében a munkavédelmi hatóság érdemben nem tud intézkedést foganatosítani, ezért szükséges a munkavédelmi szabályokat megsértő és ezért felelősségre vonható munkáltató e körben való, törvény szerinti meghatározása. Alkotmányossági szempontból ezért ésszerű, tehát nem kifogásolható az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondata által alkalmazott különbségtétel a magyar adószámmal rendelkező, illetve nem rendelkező külföldi munkáltatók között. A munkáltatók közötti különbségtétel mindezek alapján ésszerű indokokon alapszik, ezért az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és 65. §-a, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1971/2014.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3047/2015. (III. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény 3. § (1), (2) és (5) bekezdései, 4. § (1), (2) és (3) bekezdései, 7–16. §-ai, valamint a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény 3–14. §-ai, 18–31. §-ai, 33–40. §-ai és 52. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az Alkotmánybírósághoz benyújtott kérelmében az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény 3. § (1), (2) és (5) bekezdései, 4. § (1), (2) és (3) bekezdései, 7–16. §-ai, valamint a Kúriának

a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény 3–14. §-ai, 18–31. §-ai, 33–40. §-ai és 52. §-a alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a C) cikk (1) bekezdését, a Q) cikk (2) bekezdését, az I. cikk (1) bekezdését, a II. cikkét, a XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint a 25. cikk (1) bekezdését és (2) bekezdés a) pontját. A támadott törvények – szól az érvelés – „fogyasztói kölcsönszerződésből eredő polgári jogi jogokat és kötelezettségeket” módosítanak, azonban az „Országgyűlésnek nincs alkotmányos hatásköre arra, hogy beavatkozzon polgári jogi jogvitákba”, továbbá a sérelmezett jogszabályok „konfliktust okoznak a magyar jogrend és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségvállalásai között”.

- [3] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a kérelem a befogadhatóság formai feltételeinek megfelelő-e.
- [4] A panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írtaknak megfelelően, a támadott jogszabályok hatályba lépésétől számított 180 napos határidőn belül terjesztették elő.
- [5] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak minden esetben határozott kérelmet kell tartalmaznia. A határozottság követelményének az alkotmányjogi panasz akkor felel meg, amennyiben eleget tesz az 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek.
- [6] A benyújtott panasz vizsgálata alapján megállapítható volt, hogy az a törvényben írt feltételeknek nem felel meg. A panasz nem tartalmazza „az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét” [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], illetve az „indítványban foglalt kérelem részletes indokolását” [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozó a megjelölt törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét ugyanis pusztán állította, azonban nem fejtette ki, hogy véleménye szerint konkrétan mely támadott norma mely alaptörvényi rendelkezéssel ellentétes, s a vélt alapjogi sérelem miben áll.
- [7] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: „[i]ndokolás hiányában a kérelem nem felel meg határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására, az indítványban azt is meg kellett volna jelölni, hogy a törvény az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseit milyen okból sérti.” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]}
- [8] A befogadhatóság törvényben előírt formai feltételeinek meg nem felelő panasz érdemi elbírálására nincs mód, ezért – az Abtv.-ben írt további feltételek vizsgálatának mellőzésével – az Alkotmánybíróság a kérelmet az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. február 16.

Dr. Lévay Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1837/2014.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3048/2015. (III. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panaszok tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény 3. § (1), (2) és (5) bekezdései, 4. § (1), (2) és (3) bekezdései, 7–16. §-ai, valamint a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény 3–14. §-ai, 18–31. §-ai, 33–40. §-ai és 52. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az Alkotmánybírósághoz több száz indítványozó fordult az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal. Kérelmeikben a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény 3. § (1), (2) és (5) bekezdései, 4. § (1), (2) és (3) bekezdései, 7–16. §-ai, valamint a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény 3–14. §-ai, 18–31. §-ai, 33–40. §-ai és 52. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták.
- [2] A benyújtott alkotmányjogi panaszok tartalma azonos, ezért az Alkotmánybíróság az ügyeket az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján egyesítette.
- [3] Az indítványozók álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a C) cikk (1) bekezdését, a Q) cikk (2) bekezdését, az I. cikk (1) bekezdését, a II. cikkét, a XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint a 25. cikk (1) bekezdését és (2) bekezdés a) pontját. A támadott törvények – szól az érvelés – „fogyasztói kölcsönszerződésből eredő polgári jogi jogokat és kötelezettségeket” módosítanak, azonban az „Országgyűlésnek nincs alkotmányos hatásköre arra, hogy beavatkozzon polgári jogi jogvitákba”, továbbá a sérelmezett jogszabályok „konfliktust okoznak a magyar jogrend és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségvállalásai között”.
- [4] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a kérelmek a befogadhatóság formai feltételeinek megfelelnek-e.
- [5] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak minden esetben határozott kérelmet kell tartalmaznia. A határozottság követelményének az alkotmányjogi panasz akkor felel meg, amennyiben eleget tesz az 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek.
- [6] A benyújtott panaszok vizsgálata alapján megállapítható volt, hogy azok a törvényben írt feltételeknek nem felelnek meg. A panaszok nem tartalmazzák „az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét” [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], illetve az „indítványban foglalt kérelem részletes indokolását” [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozók a megjelölt törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét ugyanis pusztán állították, azonban nem fejtették ki, hogy véleményük szerint konkrétan mely támadott norma mely alaptörvényi rendelkezéssel ellentétes, s a vélt alapjogi sérelem miben áll.
- [7] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: „[i]ndokolás hiányában a kérelem nem felel meg határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztán felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására, az indítványban azt is meg kellett volna jelölni, hogy a törvény az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseit milyen okból sérti.” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]}

- [8] A befogadhatóság törvényben előírt formai feltételeinek meg nem felelő panasz érdemi elbírálására nincs mód, ezért – az Abtv.-ben írt további feltételek vizsgálatának mellőzésével – az Alkotmánybíróság a kérelmeket az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1839/2014.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3049/2015. (III. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.I.10.446/2013/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.I.10.446/2013/6. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.
- [3] Kérelme indokolásában hivatkozott az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésére (a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait Magyarország elfogadja, valamint a kihirdetési szabály), az R) cikk (2) bekezdésére (az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek), a XXIV. cikk (1) bekezdésére (a tisztességes eljáráshoz való jog a hatósági eljárásban), a XXVIII. cikk (1) bekezdésére (a tisztességes eljáráshoz való jog a bírósági eljárásban), a XXVIII. cikk (7) bekezdésére (a jogorvoslathoz való jog).
- [4] 1.1. Ügye előzményeként előadta, hogy 2006 óta dolgozott a Magyar Református Gyermekvédelmi Szolgálat Nevelőszülői Hálózat létrehozásán, amelynek később intézményvezetője lett. Megbízatása 2009. január 1-jétől három éves időszakra szólt, kinevezési okmányát a zsinat lelkészi, illetőleg világi elnöke írták alá. 2010. július 22-én a panaszos kezdeményezésére megbeszélés zajlott közte és a lelkészi elnök (püspök) között, amelynek során a munkáltató kezdeményezte a munkaviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését. Az okiratot a panaszos aláírta annak ellenére, hogy előzetesen ő munkáltatói vizsgálat lefolytatását kérte a hiányosságok megállapítása érdekében.

- [5] Az elsőfokú bíróság előtt egyrészt arra hivatkozott, hogy a jogviszonyt megszüntető okirat alaki hibában szenved (csak a lelkészi elnök írta alá), másrészt állította, hogy az okiratot ő kényszer, fenyegetés hatására írta alá. Az elsőfokú bíróság a panaszos keresetét elutasította, mert a Debreceni Munkaügyi Bíróság álláspontja szerint a püspök egy személyben is jogosult volt a jognyilatkozat megtételére, továbbá kifejtette, hogy a közös megegyezésre vonatkozó akaratnyilatkozatot sikerrel nem támadhatja meg.
- [6] Fellebbezésében vitatta, hogy a lelkészi elnök egy személyben jogosult lett volna az egyház képviselőjeként eljárni, ráadásul nincs bizonyítva, hogy a jognyilatkozatot munkáltatói minőségben tette volna. A Debreceni Törvényszék az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta, és megállapította a közös megegyezéssel történő megállapodás érvénytelenségét. Indokolásában a másodfokú bíróság hangsúlyozta, hogy az intézményvezetői megbízás visszavonásáról csak a Zsinat Elnöksége dönthetett volna, a püspök egy személyben nem volt jogosult eljárni.
- [7] A munkáltató részéről előterjesztett felülvizsgálati kérelem nyomán a Kúria a Debreceni Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte, míg a Debreceni Munkaügyi Bíróság ítéletét helybenhagyta. A Kúria azért találta a felülvizsgálati kérelmet alaposnak, mert tanúvallomásokkal igazoltan a megállapodásról és az abban foglalt kinevezés visszavonásáról a Zsinat Elnökségének világi tagja is tudott, azzal egyetértett, így a püspök egyedüli aláírása nem volt jogellenes. Rámutatott továbbá arra, hogy a jogszabály téves megjelölése miatt a felülvizsgálati kérelem nem volt elutasítható. Utalt végezetül arra, hogy a munkáltatói jogkört gyakorló személyét a panaszos maga sem vitatta [a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: régi Mt.) 74. § (2) bekezdés].
- [8] 1.2. A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a panaszos indítványában arra hivatkozott, hogy a Kúria nem vette figyelembe az alperes munkáltató több tévedését, így például azt, hogy felülvizsgálati kérelmében a perrel érintett időszakban még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezésekre hivatkozott. Az alperes egyébként valóban hivatkozott a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 10. § (1) és (3) bekezdésében foglaltakra, ugyanakkor azért tartotta jogszabálysértőnek a másodfokú bíróság ítéletét, mert az a régi Mt. 74. § (2) bekezdés első fordulataira alapította ténymegállapításait, holott a második fordulatot kellett volna szerinte figyelembe venni.
- [9] Miután a Kúria így nem érvényesítette a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog követelményét, az indítványozó szerint az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése mellett a XXVIII. cikk (1) bekezdése is sérül. A Q) cikk (3) bekezdését is említi kérelme indokolásában, amelyhez kapcsolódóan több nemzetközi egyezményre hívja fel a figyelmet.
- [10] A panaszos úgy véli, hogy a Kúria határozatában a jogszabályhely értelmezésének kielégítő indokát sem adja, így a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme az indokolási kötelezettség elmulasztása révén is megvalósult. Sérült továbbá a panaszos jogorvoslathoz való joga is, mert a Kúria nem biztosította másodlagos kereseti kérelme vonatkozásában a kétfokú eljárás lehetőségét. Szerinte a Kúriának köteleznie kellett volna a törvényszéket a másodlagos kereseti kérelem vonatkozásában az eljárás lefolytatására (kényszer, fenyegetés hatására írta alá a jognyilatkozatot).
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem fogadható be.
- [12] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van jogköre, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség esetén. A bírói döntés irányának, önmagában a bírósági joggyakorlat tartalmának (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékelték), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban nem rendelkezik hatáskörrel. Így nyilvánvalóan arra sincs feljogosított-sága az Alkotmánybíróságnak, hogy konkrét kereseti kérelmekről, azok megalapozottságáról döntsön. Az alkotmányossági szempontú felülvizsgálat indokoltságát az indítvány befogadására irányuló eljárásában állapítja meg az Alkotmánybíróság, amely során a következő tényezőket és összefüggéseket vette figyelembe.
- [13] A munkajogi jogalkalmazás egyik alkotmányossági sarokpontja, hogy az eljáró bíróságok a munkavállalót védő alaki előírásokat nem relativizálhatják, azokat csak megszorítóan értelmezhetik. Különösen irányadó ez a követelmény a munkaviszony megszüntetése esetén. A konkrét ügyben alkalmazandó, a munkavállalót védő ilyen alaki előírás a munkáltatói jognyilatkozat megtételére jogosult személy kizárólagossága. Ez főszabályként annyit jelent, hogy ha a munkáltatói jogkört nem az arra jogosított szerv vagy személy gyakorolja, eljárása érvényte-

len. Ugyanakkor mind az ügyben alkalmazandó régi Mt. 74. § (2) bekezdésének második fordulata, mind pedig a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 20. § (3) bekezdés első mondatának második fordulata, valamint második mondata a főszabályt feloldva lehetővé teszi a jognyilatkozatot tevő személy indirekt elismerését, akár utólagos jóváhagyással, akár jóváhagyás hiányában. Ebből következően a munkáltatói jogkörgyakorlás személyes jellegének kérdése kifejezetten a bírósági jogalkalmazás és jogértelmezés körébe tartozik. Így a konkrét ügyben a Kúria szerinti értelmezés (a jogkörgyakorlás szabályosságának elismerése) nem eredményezhet bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet.

- [14] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában írott feltételeknek, mert az indítványozó a Kúria eljárásával, valamint ítéletének érdemével kapcsolatosan nem állított olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetne fel.
- [15] 3. Mivel a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv. I.10.446/2013/6. számú ítéletével összefüggésben az Abtv. 29. §-ában meghatározott, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés nem állapítható meg, az Alkotmánybíróság tanácsa – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése szerint eljárva – az alkotmányjogi panasz befogadását az Abtv. 29. §-a, továbbá az 56. § (2) és (3) bekezdése, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1235/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3050/2015. (III. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.I.35.353/2013/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte a Kúria Kfv.I.35.353/2013/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, mivel az – az alábbiakban kifejtett – álláspontja szerint sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát.

- [2] Az indítványozó fő tevékenységei közé tartozik a raktározás és tárolás, adóraktárában alkoholtermékek tárolására, illetve jövedéki termékekkel folytatott kereskedelemre rendelkezik engedéllyel, melynek birtokában 2007 és 2008 években több alkalommal tárolt GlühWein (forralt bor) és (ízesített bor alapú) Sangria elnevezésű termékeket, amelyeket a jövedéki adóról szóló 2003. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Jöt.) alapján szőlőborként tüntetett fel nyilvántartásaiban. Az indítványozónál az elsőfokú hatóság a fenti évek vonatkozásában a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: VPOP) utasítása alapján felüellenőrzést végzett, amelynek eredményeképp az indítványozó terhére jövedéki adónemben adóhiányt állapított meg mintegy 53,4 millió forint összegben, emiatt adóbírságot szabott ki és késedelmi pótlékot számított fel. A VPOP elnöke az indítványozó fellebbezése folytán eljárva a bírság összegét 49,5 millió forintra változtatta. Az adóhiány megállapításának indokát a vámhatóság szerint az adta, hogy a szőlőborként feltüntetett termékek valójában egyéb bornak minősülnek, amelyeknek más (magasabb) a jövedéki adója.
- [3] A döntés meghozatalát megelőzően a VPOP több tagállami adóhatóságot megkeresett és ennek alapján minősítette a kérdéses termékeket egyéb bornak, mert ezek alkoholtartalma nem kizárólagos erjedéssel keletkezett, hanem a gyártás során alkoholtartalmú aromákat adtak hozzájuk. A vámhatóság hangsúlyozta, hogy a Jöt. adójogi szempontból maga is a fentiek szerint különbözteti meg a szőlőbor és az egyéb bor fogalmát.
- [4] Az indítványozó kérte a hatósági határozat bírósági felülvizsgálatát, de keresetét a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.28.735/2013/2. számú ítéletével elutasította. A bíróság megállapította, a vámhatóság helyesen mutatott rá, hogy a szőlőbor sajátja, hogy annak alkoholtartalma kizárólag erjedés útján keletkezik, míg az eljárásban érintett termékekhez a gyártó alkoholtartalmú aromákat, illetve alkoholban feloldott anyagokat adott. A bíróság ítéletének indokolásában hivatkozott a NAV szakértői intézetének állásfoglalására, amely szerint a kizárólagos erjedés fogalma nem engedi meg az alkoholtartalmú aromák vagy alkoholtartalmú anyagok borhoz való hozzáadását. Az indítványozó által hivatkozott a színezékeken és édesítőszeren kívüli egyéb élelmiszer-adalékanyagokról szóló – 2009. január 20-tól hatálytalan, de az indítványozó szerint ma is hatályos – 95/2/EK Irányelv (a továbbiakban: Irányelv), illetve a – 2011. július 28-tól hatálytalan, de a jelen ügyben az indítványozó által jövedéki szempontból még alkalmazhatónak vélt – Magyar Élelmiszerkönyv közösségi előírások átvételét megvalósító kötelező előírásairól szóló 56/2004. (IV. 24.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.) pedig a bíróság álláspontja szerint élelmiszer-biztonsági szempontból szabályozták a kérdést, amely nem befolyásolta az érintett termékek jövedéki besorolását.
- [5] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria Kfv.I.35.353/2013/7. számú ítéletével hatályában fenntartotta az első fokon eljáró bíróság ítéletét. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében kifogásolta, hogy mind a hatóság, mind a bíróság félreértelmezte a NAV szakértői intézetének vonatkozó állásfoglalását, illetve figyelmen kívül hagyták annak a rá kedvezőbb megállapításait. Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy a bíróság nem vette figyelembe az Irányelv és az R. rendelkezéseit. Az indítványozó kérte, hogy a Kúria kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bíróságánál (a továbbiakban: EuB), tekintettel arra, hogy a felülvizsgálni kért jogerős bírósági határozat ellentétes az EuB gyakorlatával, így nem egyeztethető össze a közösségi joggal. Álláspontja szerint ugyanis a Jöt. azon értelmezése, amely szerint a szőlőbor alkoholtartalma kizárólag erjedéssel keletkezhet, nem felel meg EuB ítélkezési gyakorlatának, amely szerint a szőlőbor alapú termékekhez adott alkoholban oldott aromák nem változtatják meg annak (vámtarifai szerinti) besorolását, azaz az ilyen adalékkal ellátott termékek is szőlőbornak minősülnek.
- [6] A Kúria támadott határozatával hatályában fenntartotta az elsőfokú bíróság jogerős határozatát, anélkül, hogy helyt adott volna az indítványozó előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmének. A Kúria ítéletében leszögezte, hogy a perben azt kellett eldöntenie, a kérdéses termékek jövedéki adójának megállapításakor kizárólag a nemzeti jog alkalmazandó, vagy – akár közvetlenül, akár közvetve – figyelembe kell venni az Európai Unió jogát is. A Kúria hangsúlyozta, hogy nem két termék vámjog szerinti tarifális besorolásáról, hanem arról kellett döntenie, hogy a magyar jövedéki törvény alapján milyen mértékű jövedéki adó megfizetésére köteles az indítványozó.
- [7] A Kúria álláspontja szerint a borhoz csak olyan adalékanyagok kerülhetnek hozzáadásra, amelyeket a szakmai szabályok megengednek és céljuk a kizárólagos erjedési folyamat elősegítése. Ehhez képest minden más olyan adalékanyag borhoz adása, amely nem vesz részt az erjedés elősegítésében azt eredményezi, hogy a termék tényleges alkoholtartalma nem kizárólag erjedéssel keletkezik. A jövedéki besorolás csak ezeken az egyértelmű szabályokon alapul, és a Kúria megállapítása szerint mind a vámhatóság, mind az első fokú bíróság helytállóan következtetett arra, hogy a perbeli termékek (Sangria, GlühWein) jövedéki szempontból nem minősülnek szőlőbornak, ezért rájuk nem a kedvezőbb mértékű jövedéki adó vonatkozik. A Kúria azt is megállapította, hogy

- a hivatkozott EuB döntést azért nem kellett figyelembe vennie, mivel az nem a jövedéki adó meghatározására, hanem a Sangria (közösségi vámjog szerinti) tarifális besorolására vonatkozott.
- [8] Az indítványozó álláspontja szerint azonban a Kúria megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése által garantált tisztességes eljáráshoz, pontosabban az abból fakadó törvényes bíróhoz való jogát, azzal, hogy nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást. Az indítványozó hivatkozott az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikk (3) bekezdésére, amely szerint amennyiben egy tagállam olyan bírósága előtt merül fel az Unió alapszerződéseinek, vagy az uniós intézmények, szervek, hivatalok jogi aktusainak értelmezésével kapcsolatos kérdés, amelynek határozata ellen a nemzeti jog alapján jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre, úgy ez a bíróság (a továbbiakban: kötelezett bíróság) köteles előzetes döntéshozatali kérelemmel fordulni az EuB-hez.
- [9] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria mint kötelezett bíróság nem tett eleget az EUMSZ hivatkozott rendelkezésének és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/A. §-ában foglaltaknak, amikor nem kezdeményezte előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatását. Ezzel pedig megfosztotta őt attól a lehetőségtől, hogy ügyében az EuB döntsön, azaz végső soron törvényes bírójától vonta el, tekintettel arra, hogy az uniós jog értelmezése e körben (előzetes döntéshozatal) kizárólag az EuB monopóliuma. Az indítványozó hivatkozott az EuB *CILFIT* ügyben hozott döntésére is [C-283/81. számú, Srl *CILFIT* kontra *Ministero della Sanità* ügyben 1982. október 6-án hozott ítélet (EBHT 1982., 3415, 3428. o.)], amely ugyan lehetővé teszi az előzetes döntéshozatal mellőzését a kötelezett bíróság számára, de csak igen szűk keretek között, nevezetesen akkor, ha (a) a felmerült kérdés az uniós jog szempontjából nem releváns, (b) a kérdésben az EuB már állást foglalt, (c) az uniós jog alkalmazása annyira nyilvánvaló, hogy minden ésszerű kétséget kizár. A jelen ügyben azonban ezen feltételek egyike sem áll fenn – véli az indítványozó – ezért a Kúria nem tekinthetett volna el az előzetes döntéshozatal kezdeményezésétől.
- [10] Mindezekre tekintettel az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján kérte a Kúria Kfv.I.35.353/2013/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését.
- [11] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek.
- [12] Az Abtv. 27. §-a szerint az egyedi ügyben érintett személy (vagy szervezet) az alaptörvény-ellenesnek vélt bírói döntéssel szemben akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés, vagy az eljárást befejező egyéb döntés sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség.
- [13] Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.I.35.353/2013/7. számú ítélete elleni alkotmányjogi panasz befogadhatóságának vizsgálata során megállapította, hogy az az Abtv. 51–52. §§-ban foglalt formai feltételeknek megfelel. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság tartalmi követelményeinek, így különösen az Abtv. 26–27. § és 29–31. § szerinti feltételeknek.
- [14] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy az ügyben felmerült alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [15] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését az indítványozó szerint a Kúria azzal sértette meg, hogy nem tett eleget az indítványozó azon kérelmének, hogy kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az EuB-nál.
- [16] Jelen alkotmányjogi panasz tartalmával kapcsolatos gyakorlatát az Alkotmánybíróság – többek között – a 3028/2014. (II. 17.) AB végzésében összegezte: „Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további [...] tartalmi feltételeiként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-elleneséget tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. Az Alkotmánybíróság e feltételekkel összefüggésben emlékeztet arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik

hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}." {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]}

- [17] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegét az alkotmányos jelentőségű eljárési szabályok érvényesülésében értelmezi, a bíróságok eljárásának ezen túlmenő elemei, így különösen az adott jogvitáknak – a jogszabályok alkalmazásával, és a bíróság diszkrecionális jogának gyakorlásával történő – mikénti eldöntését nem tekinti alkotmányossági kérdésnek. Jelen ügyben – az alkalmazandó jogszabályok értelmezésével és a ténykérdések figyelembe vételével – az eljáró bíróságnak – a nemzeti jog szerinti törvényes bírónak, azaz hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bírónak – kellett arról döntenie, hogy terheli-e előzetes döntéshozatal-kezdeménnyel kötelezettség, vagy mentesül ez alól, így ennek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 29. §-a alapján nincs hatásköre [3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3165/2014. (V. 23.) AB végzés].
- [18] A perbeli termékek jövedéki besorolásának vizsgálata a konkrét ügyben jogalkalmazási kérdés, jogszabály-értelmezéssel hozott döntés, mely jelen ügyben nem vet fel alkotmányossági kérdést, e döntés felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak a fentiek szerint nincs hatásköre, mivel csak alkotmányossági kérdésekben dönthet.
- [19] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a peres felek ugyan indítványozhatják a nemzeti bíróságnál az előzetes döntéshozatal kezdeményezését, azonban a bírót nem köti a felek kérelme, mivel diszkrecionális joga van annak eldöntésére, hogy megkeresi-e a Bíróságot előzetes döntéshozatalt kérve, ahogy azt a már fentebb idézett *CILFIT-ügyben* a Bíróság megállapította: „a [z EGKSZ] 177. cikk [jelenleg EUMSZ 267. cikk] nem jelent jogorvoslati lehetőséget a felek számára valamely nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügyben. Az, hogy az egyik fél állítása szerint a jogvita a közösségi jog értelmezésének kérdését veti fel, önmagában nem elegendő tehát ahhoz, hogy az érintett bíróság köteles legyen a kérdést a 177. cikk értelmében felmerült kérdésnek tekinteni. Másrésztől – adott esetben – hivatalból is a Bírósághoz fordulhat.” (EBHT 1982., 3415, 3428. o.)
- [20] A fentiek alapján az indítvány a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vetett fel, így nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadási feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1060/2014.



Az Alkotmánybíróság Határozatai az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtktára
layout: www.estercom.hu

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető
HU ISSN 2062-9273