

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 31/2015. (XI. 18.) AB HATÁROZATA

a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 216. §-ával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Salamon László, dr. Sulyok Tamás és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 216. §-ában nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően a cselekmény elkövetési magatartását. Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2016. június hó 15. napjáig tegyen eleget.
2. Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 216. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság az indítványt az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. §-a vonatkozásában visszautasítja.
4. Az Alkotmánybíróság az eljárást a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 6. §-át érintően megszünteti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás

I.

[1] 1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa indítványában azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság – jogszabály alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló eljárás keretében – vizsgálja meg a gyülekezési jogról szóló 1989. évi II. tv. (a továbbiakban: Gytv.) 6. §-ának és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: régi Szabs. rend.) 40/A. §-ának az Alkotmánnyal való összhangját. A Gytv. 6. §-át érintően az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg alkotmányos követelményt, és abban adjon a jogalkalmazókra nézve kötelező értelmezést arra vonatkozóan, hogy a Gytv. 6. §-ában foglalt bejelentési határidő be nem tartása önmagában megalapozhatja-e a gyülekezési jog gyakorlására vonatkozó bejelentés érdemi vizsgálat nélküli elutasítását, illetőleg a be nem jelentett – de békés jellegű – rendezvény feloszlátását. A régi Szabs. rend. 40/A. §-át érintően az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a törvényhely alkotmányellenességét, mivel az nem felel meg a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének és ellentétes az alkotmányos büntetőjog elveivel is.

[2] 1.1. Az indítvány előterjesztését megelőzően az országgyűlési biztos önálló alapjogi projekt keretében vizsgálta a békés gyülekezéshez való jog gyakorlásának egyes aspektusait. Ezen vizsgálat keretében tárt fel visszásságokat a rendőrség gyakorlatában azzal összefüggésben, hogy mikor tekinthető a Gytv. 6. §-ában rögzített „legalább” három napos bejelentési határidő megtartottnak. A BRFK gyakorlatában ugyanis az a módszer körvonalazódott, hogy a felkészülési időre – annak megtartására vagy elmulasztására – hivatkozva egyes késve bejelentett rendezvényeket a rendőrség tudomásul vett, míg más bejelentéseket érdemi vizsgálat nélkül elutasított. Ezen döntések alapján az objektív időbeli korlát mellett szubjektív szempontok is szolgáltak. Ez a gyakorlat az országgyűlési biztos álláspontja szerint magában hordozza az önkényes eljárás lehetőségét, és ellentétes a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben a diszkrimináció tilalmával. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az alkotmányellenes helyzet a szabályozás hiányosságaira vezethető vissza.

- [3] 1.2. Azonos alapjogi projekt keretében értékelte az országgyűlési biztos a rendőrség gyülekezésekkel kapcsolatos gyakorlatának az Alkotmány követelményeivel való összhangját is. Ennek során arra a következtetésre jutott, hogy a régi Szabs. rend. 40/A. §-ában foglalt tényállás több alkotmányossági aggályt is felvet. Ezek közül a legsúlyosabbnak azt tartotta, hogy a jogalkotó a tényállás megfogalmazásának általánosságával túlzottan széles körben határozta meg a büntethetőség feltételrendszerét. Az utalt tényállás az indítványozó álláspontja szerint nem felel meg a normavilágosság és az egyértelműség követelményének, így kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. Ez a jogalkotói megoldás az országgyűlési biztos álláspontja szerint ellentétes a jogbiztonsággal.
- [4] Nem tartja továbbá összeegyeztethetőnek az országgyűlési biztos a támadott rendelkezést az alkotmányos büntetőjog követelményrendszerével sem. Álláspontja szerint az ún. kriminális jellegű szabálysértéseknél, amilyen a jelen tényállás is, érvényesülnie kell az alkotmányos büntetőjog jogállamiságból fakadó azon tartalmi követelményének, amely szerint valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell mérni, az alapjogokat szükségszerűen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetekben és arányos mértékben lehet alkotmányos módon igénybe venni.
- [5] Az indítványozó gyakorlati tapasztalatai a fent kifejtett aggályokat igazolják. Példaként említi, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények rendőri biztosítása során jellemzően megvalósultnak tekintik a rendőrök a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenséget, ha a rendezvény résztvevői nem hagyják el kellő gyorsasággal a rendőri felszólítást követően a helyszínt, függetlenül attól, hogy az intézkedésnek nem próbálnak ellenállni (pl.: nem hallották a felszólítást, vagy kérdést intéznek az eljáró rendőrhöz). Az indítványozó szerint az ilyen magatartás semmiképpen sem lenne az adott tényállás keretei között értelmezhető, a jogszabályhely túlzottan elvont megfogalmazása azonban erre lehetőséget teremt, így az önkényes jogértelmezés veszélyével is jár.
- [6] Ellentétesnek tartja az országgyűlési biztos a régi Szabs. rend. 40/A. §-át a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (3) bekezdésével is, amely azt a garanciális tételt rögzíti, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetőleg azonos vagy hasonló módon kell szabályozni, a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Ezen megállapításával összefüggésben az indítványozó utal a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban:

régi Szabs. tv.) 142. §-ában rögzített rendzavarás tényállására. Álláspontja szerint a két jogszabályhely szövegének összevetésével megállapítható, hogy „a jogszerű rendőri intézkedésnek való ellenszegülés a rendzavarás speciális, kiszélesített alakzata”. Ezért úgy véli, hogy a szabályozás indokolatlanul többszintű, ennél fogva ellentétes a jogbiztonság követelményével.

- [7] 2. Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróság felhívására úgy nyilatkozott, hogy mivel a Gytv. 6. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság – jelen indítvány érkezése és szignálása közötti időszakban – elfogadta a 75/2008. (V. 29.) AB határozatot, eredeti indítványát csak az utalt döntéssel nem érintett részében kívánja fenntartani.
- [8] 3. Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróság végzésére hivatkozva 2012. február 16-án előterjesztett kérelmében megerősítette a korábbi levelében foglaltakat arról, hogy indítványát a Gytv. 6. §-ával összefüggő részében – okafogyottság miatt – nem kívánja fenntartani, tekintettel az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatára. Fenntartotta ugyanakkor a régi Szabs. rend. 40/A. §-ának megsemmisítésére vonatkozó kérelmét, amivel összefüggésben megjelölte a sérülni vélt alaptörvényi rendelkezést, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [9] Kérelmében az országgyűlési biztos az indítványát kiegészítette, mivel az Országgyűlés elfogadta az új szabálysértési törvényt (a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, a továbbiakban: Szabs. tv.) azzal, hogy 2012. április 15-én lép hatályba. Utalt rá, hogy ezzel megegyező időpontban hatályát veszti a régi Szabs. rend. egésze, így az indítványban támadott 40/A. § is. Tekintettel azonban arra, hogy a Szabs. tv. 216. §-a tartalmazza a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülés tényállását, és a régi, valamint az új rendelkezés tartalma azonos, kérte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálatát az új szabály kapcsán is folytassa le, és semmisítse meg a Szabs. tv. 216. §-át az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütköző jellege miatt. Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kezdeményezte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a döntés meghozataláig függessze fel a Szabs. tv. 216. §-ának a hatálybalépését.

II.

[10] Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

[11] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

[12] 2. A Szabs. tv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„170. Jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség

216. § (1) Aki a rendvédelmi szerv vagy a vámszerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik, szabálysértést követ el.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.”

III.

[13] Az indítvány nem megalapozott.

[14] 1. Az indítvány utólagos normakontroll kérelmet tartalmaz, amivel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) és (2) bekezdése alapozza meg, mivel az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa szerint a jogszabály alaptörvény-ellenes.

[15] 1.1. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a régi Szabs. rend. 40/A. §-a a Szabs. tv. hatálybalépésével 2012. április 15-étől hatályát veszítette.

[16] Az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene”.

[17] Az Abtv. 64. § e) pontja alapján továbbá az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az indítványt, ha a vizsgált jogszabály hatályvesztését állapítja meg. Az Abtv. e rendelkezése alól csak a bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárás jelent kivételt.

[18] Tekintettel arra, hogy jelen indítvány absztrakt normakontrollra irányul, az Alkotmánybíróság az indítványnak azokat a részeit, amelyek a hatályukat

vesztett jogszabályi rendelkezés felülvizsgálatát kezdeményezték, visszautasította.

- [19] 1.2. Az alapvető jogok biztosa az indítvány előterjesztését követően – az Alkotmánybíróság felhívására – úgy nyilatkozott, hogy mivel a Gytv. 6. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság elfogadta a 75/2008. (V. 29.) AB határozatot, eredeti indítványát csak az utalt döntéssel nem érintett részében kívánja fenntartani, azt a Gytv. utalt rendelkezése vonatkozásában visszavonja.
- [20] Az indítvány kivizsgálására irányuló eljárást az Alkotmánybíróság az indítványozó nyilatkozatára figyelemmel a Gytv. 6. §-át érintően Ügyrendjének 67. § (1) bekezdése, valamint (2) bekezdésének e) pontja alapján eljárva megszüntette.
- [21] A fentiek alapján jelen eljárásban az Alkotmánybíróság csak a Szabs. tv. 216. §-ának Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta.
- [22] 2. Az Alkotmánybíróság először az indítvány tartalmával összefüggő hazai jogi szabályozást és annak elméleti hátterét tekintette át.
- [23] 2.1. A Szabs. tv. támadott 216. §-a 2012. április 15-én lépett hatályba, szövegét a jogalkotó az azóta eltelt időben nem módosította.
- [24] A jogszabályhelyhez fűzött indokolás mindössze annyit rögzít, hogy az új jogszabály a régi Szabs. tv. és a régi Szabs. rend. szabálysértési tényállásait veszi alapul, a jelen ügy alapjául szolgáló tényállás kapcsán azonban nem tartalmaz egyediesített megállapítást.
- [25] A régi Szabs. rend. 40/A. §-át és az azt megelőző alcímét a 32/2007. (III. 6.) Korm. rendelet 3. §-a iktatta be, a rendelkezések 2007. március 11-én hatályba léptek.
- [26] A Szabs. tv. 216. §-ának szövege a régi Szabs. rend. 40/A. §-ának a szövegétől annyiban különbözik, hogy a Szabs. tv. a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagjai mellett a vámszerv hivatásos állományú tagjaira is alkalmazhatóvá teszi a tényállás alkalmazását.
- [27] A Szabs. tv.-hez fűzött indokolás utaló megállapítása, valamint a régi és az új tényállás szövegének minimális eltérése okán az Alkotmánybíróság a Szabs. tv. 216. §-ának vizsgálatakor figyelembe vette a régi Szabs. rend. 40/A. §-ához kapcsolódó értelmezéseket és joggyakorlatot is.

- [28] 2.2. A tényállás tömör megfogalmazása ellenére rendkívül összetett tartalommal bír. Értelmezéséhez és alkalmazásához számos egyéb jogszabály rendelkezéseinek az ismerete szükséges. Ezek között említhető például:
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.),
 - a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Ttv.),
 - a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Bvt.),
 - a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAV. tv.),
 - a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.tv.).
- [29] A passzív alanyi oldal egyrészről a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Jogáll.tv.) segítségével határozható meg. Ezen jogszabály 1. § (5) bekezdése értelmében a rendvédelmi szervek körébe tartozik a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. Másrészről ugyanakkor a passzív alanyi kör behatárolásához szükséges ismerni a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 3. §-át és 4. §-át a vámszervek meghatározásáról.
- [30] Azt, hogy mi minősül a rendvédelmi szerv vagy a vámszerv hivatásos állományú tagja intézkedésének, a fent utalt jogszabályok rendelkezései eltérően határozzák meg. Ennek megfelelően eltérések tapasztalhatók a tényállás szempontjából releváns intézkedések típusai és fajtái között is.
- [31] Az intézkedéssel szembeni engedelmességet a kapcsolódó jogszabályok közül csupán kettő: az Rtv. és a NAV tv. írja elő.
- [32] Az intézkedéssel szembeni engedetlenség a szakirodalmi álláspontok értelmében számos magatartásban testet ölthet. Megvalósítható passzív engedetlenséggel, vagyis mulasztással (pl.: az intézkedés alá vont nem tesz eleget a felszólításnak, nem távozik a helyszínről, nem ad választ stb.), illetőleg aktív ellenszegüléssel is (pl.: az intézkedés alá vont a tilalom ellenére folytatja a tilalom alá eső megkezdett tevékenységet, így mondjuk elhúzza a kordont, vagy ahelyett, hogy a neki címzett felszólításnak egyszerűen engedelmeskedne, kérdést fogalmaz meg az intézkedő felé stb.). Ez utóbbi magatartások, vagyis az aktív engedetlenség kapcsán azonban követelmény, hogy az nem valósíthat meg a rendőr személye elleni támadást, mert ebben az esetben fennáll a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.)

310. § szerinti hivatalos személy elleni erőszak bűncselekmény gyanúja megalapításának a lehetősége.

- [33] További kritérium, hogy a jogszabály csak a jogszerű, vagyis a törvényi előírásoknak megfelelő intézkedés végrehajtóját részesíti védelemben. A tényálláshoz fűzött magyarázatok ezt azzal egészítik ki, hogy a jogszerűségi követelménynek nem feltétele az, hogy az intézkedés minden elemében kielégítse az anyagi és az eljárási jogi rendelkezéseket, az előírások kisebb megsértése a védelmet nem szünteti meg.
- [34] A tényállás megkívánja továbbá a szabálysértés elkövetője oldalán a felróhatóságot. Ez azt a további követelményt állítja fel, hogy az intézkedő személy az engedelmességre való felszólítást világosan, érthetően, egyértelműen közölje, továbbá a felszólítást az intézkedés alá vont személy felfogja, megértse. Nem róható ugyanis senkinek a terhére az engedetlenség, amely olyan felhíváson alapul, amit nem hallott, nem értett vagy nem értett meg.
- [35] 2.3. A vizsgált szabálysértési tényállás alkalmazásának a gyakorlata jól körvonalazható a rendőrség fellépésével összefüggő panaszmechanizmusok segítségével. A Szabs.tv. 216. § (2) bekezdése értelmében ugyanis az (1) bekezdés szerinti szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.
- [36] 2.3.1. Az alapvető jogok biztosa – aki egyúttal jelen beadvány indítványozója – számos olyan jelentésében rögzítette a támadott szabálysértési tényállással kapcsolatos álláspontját (lásd pl.: az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB 730/2012. számú ügyben, az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB-5662/2012. számú ügyben, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentését az OBH 2452/2008. számú ügyben, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentését az AJB 4721/2009. számú ügyben), amelyekben a rendőrség fellépésének jogszerűségét érintően folytatott vizsgálatot. Következétesen fenntartotta azon véleményét, hogy „a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenállás szabálysértési tényállása is több alkotmányos aggályt vet fel. Ezeket az »absztrakt« aggályokat pedig a jogalkalmazói gyakorlat nem cáfolja, hanem messzemenően igazolja, erősíti. [...] Mind a Kr. (értsd: régi Szabs. rend.) 40/A. §-a, mind pedig az azt tartalmában megismétlő új Sztv. (értsd: Szabs. tv.) 216. §-a álláspontom szerint sérti a jogállamiság elvét, a belőle levezethető jogbiztonság követelményét, amely magában foglalja a normavilágosság követelményét, továbbá megköveteli a jogi szabályozás egyértelműségét. A rendőrségi intézkedésekkel összefüggő ombudsmani gyakorlat során számomra egyértelművé vált, hogy a szóban forgó, általános szankcionálási

lehetőséget adó rendelkezésen önkényes jogértelmezés alapulhat.” (az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB 730/2012. számú ügyben)

- [37] 2.3.2. A rendőri intézkedések jogszerűségének felülvizsgálatára létrehozott szervezet, a Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Panasztestület) is több állásfoglalásában számol be arról, hogy az eljárásában vizsgált rendőri intézkedés alapja vagy következménye a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértési tényállás megvalósulása volt [lásd pl.: 30/2008. (VII. 9.) számú állásfoglalás, 192/2009. (VI. 24.) számú állásfoglalás, 283/2013. (X. 9.) számú állásfoglalás, 189/2014. (IX. 18.) számú állásfoglalás]. Az elkövetési magatartást érintően a Panasztestület több állásfoglalásában kifejtette, hogy a tényállás megvalósulásához „egyrészt szükséges egy rendőri intézkedés, amely nem nyilvánvalóan jogszerűtlen, másrészt az, hogy ezzel az intézkedéssel szemben valaki ellenszegülést tanúsítson. Utóbbi tényállási elem (az ellenszegülés) megállapításához pedig a Panasztestület álláspontja szerint vagy aktív, tevőleges, az intézkedés céljának ellenszegülő – de a rendőr személyét fizikailag nem támadó – magatartás szükséges, vagy egy intézkedés végrehajtását gátló passzív magatartás, szándékos nem cselekvés.” [189/2014. (IX. 18.) számú állásfoglalás]
- [38] 2.4. Az Alkotmánybíróság eljárása során megvizsgálta a támadott szabálysértési tényállással összefüggő jogszabályi környezetet.
- [39] A Szabs. tv.-ben kapcsolódó tényállások: a 169. § szerinti rendzavarás és a 170. § szerinti garázdaság. Mindkét tényállás a közrend, a köznyugalom elleni magatartást feltételez. A rendzavarás szabálysértése a 169. § (1) bekezdés *b*) pontja értelmében a hatóság vagy az eljáró hivatalos személy intézkedésével szemben tanúsított engedetlenség esetén is megvalósulhat, megállapításának azonban csak akkor van helye, ha az engedetlenséget ugyanazon vagy más személy magatartásával egyidejűleg megvalósuló további rendzavaró vagy garázda cselekmény kapcsán tanúsítják. A (2) bekezdés *b*) pontja szerint rendzavarást valósít meg az is, aki a rendőrség biztonságra vonatkozó felhívásának, rendelkezésének nyilvános rendezvényen nem tesz eleget. Látható, hogy a Szabs. tv.-ben szereplő kapcsolódó tényállások és a vizsgált jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség alkalmazási körében lehetnek átfedések, azonban a kapcsolódó tényállások nem alternatívái a támadott szabálysértésnek.
- [40] A Btk. értelmező rendelkezése alapján a támadott szabálysértési tényállás szerinti rendvédelmi szervek és vámszervek tagjai hivatalos személynek minősülnek. A törvénykönyvben önálló fejezetben kaptak helyet a hivatalos személy

elleni bűncselekmények, amelyek a hivatalos személy elleni erőszak, a közfeladatot ellátó személy elleni erőszak, a hivatalos személy vagy közfeladatot ellátó személy támogatója elleni erőszak és a nemzetközileg védett személy elleni erőszak.

- [41] A hivatalos személy elleni erőszak (Btk. 310. §) bűncselekmény olyan módon valósulhat meg, ha a hivatalos személyt akadályozzák, intézkedésre kényszerítik, vagy őt eljárása alatt, illetőleg emiatt bántalmazzák. Akadályozásnak az olyan magatartást minősül, amely gátolja, nehezíti, késlelteti a hivatalos személy jogszerű eljárásának a végrehajtását. Intézkedésre kényszerítésről abban az esetben lehet szó, ha az erőszak, vagy fenyegetés alkalmas arra, hogy a hivatalos személyt olyan tevékenység kifejtésére készítse, amelyre egyébként is jogosult volna. Megvalósítja továbbá a bűncselekményt az is, aki a hivatalos személyt eljárása alatt, illetve emiatt bántalmazza. Bántalmazás alatt a sértett testét érintő erőszakos magatartást értjük. A hivatalos személy elleni erőszak bűncselekménye csak erőszak vagy fenyegetés mint elkövetési mód alkalmazása esetén tényállásszerű. Az erőszaknak vagy a fenyegetésnek személy ellen kell irányulnia.
- [42] Említést érdemel a Btk. különös részi tényállásai közül a rendbontás (Btk. 340. §) és a garázdaság (Btk. 339. §) is, amelyek a köznyugalom megzavarására irányuló, ugyancsak erőszakos cselekmények. Ezekhez képest ugyanakkor a hivatalos személy elleni erőszak speciális bűncselekmény, mivel utóbbi meghatározott alanyi kör sérelmére valósítható meg.
- [43] A támadott szabálysértési tényálláshoz a büntetőjogi tényállások közül a hivatalos személy elleni erőszak olyan módon kapcsolódik, hogy ha a rendvédelmi szerv vagy vámszerv tagja elleni magatartás személy ellen irányuló erőszakot vagy fenyegetést valósít meg, a büntetőjogi tényállás alkalmazásának van helye, míg ha az engedetlenség mértéke ezt a szintet nem éri el, a szabálysértési minősítés alkalmazható.
- [44] Említhető továbbá a hatósági eljárás megzavarása (Btk. 279. §) büntetőjogi tényállás, amelynek célja annak biztosítása, hogy az eljárásban részt vevő hatóságok az eljárást zavartalanul le tudják folytatni. A Btk. nem határozza meg a hatóság fogalmát, a 459. § 9. pontja mindössze azt rögzíti, hogy hatóságnak kell tekinteni a bíróságot és az ügyészt is. A megzavaró magatartás vagy kihívóan közösséggellenes, de nem erőszakos, vagy erőszakos cselekmény lehet, de mindenképpen olyan súlyú, amellyel szemben nem elegendő az egyébként igénybe vehető eljárásjogi szankciók alkalmazása. Az eljárás megzavarása és megakadályozása egyaránt az eljárás folytatásának átmeneti megakasztását jelenti. Ez a büntetőjogi tényállás a támadott szabálysértési tényállástól elsődlegesen

abban különbözik, hogy csak valamely hatóság által megindított eljárás ideje alatt követhető el, mindenképpen az adott eljárás folytatásának az időleges megakadályozását eredményezi, továbbá az elkövetési magatartás tekintetében a megvalósulás feltétele a kihívó közösségellenesség vagy az erőszakos cselekedet.

- [45] 3. Az indítványozó alkotmányossági kifogásait az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapította. Álláspontja szerint a Szabs. tv. 216. §-a ellentétes az utalt alaptörvényi rendelkezésben rögzített jogállamiság elvével, valamint a jogbiztonság abból fakadó követelményeivel, közülük is különösen a normatartalommal szemben támasztott elvárásokkal.
- [46] Az indítványban támadott törvényi rendelkezések vizsgálatánál az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.), valamint a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatában a korábbi alkotmánybíróági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembe vételével járt el. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény jogbiztonságra vonatkozó B) cikk (1) bekezdésének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelése, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele alapján arra jutott, hogy a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi megállapításai alkalmazhatóságának a konkrét ügyben nincs akadálya.
- [47] 3.1. Azt, hogy a szabálysértési felelősségre vonás erős szálakkal kötődik a büntető igazságszolgáltatáshoz, és „[a] szabálysértési felelősség – legyenek bár az elkövetett jogsértések igazgatásellenesek vagy kriminális jellegűek – alapvetően »bűnfelelősség«, azaz természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol, s a felróhatóság alapján meghatározott – represszív jellegű – joghátrányt helyez kilátásba”, elsőként a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban rögzítette az Alkotmánybíróság. (ABH 1997, 365, 371.) Ezt a gondolatmenetet a 176/2011. (XII. 29.) AB határozatban vitte tovább azzal, hogy a szabálysértési jogban a jogellenes cselekmények két fajtája különböztethető meg: az ún. közigazgatás-ellenes cselekmények és a kriminális cselekmények. „Akár közigazgatás-ellenes, akár kriminális cselekményről van szó, a szabálysértés a büntető anyagi jog talaján áll, s a felelősségi szabályok terén a büntető-eljárás egyes elemeiből építkezik.” (ABH 2011, 622, 625.) Ezt követően átfogó elemzését végezte el a 2012 áprilisában hatályba lépett szabálysértési szabályozásnak az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.). Rámutatott, hogy „[a] Szabs. tv. alapvetően változtatta

meg a szabálysértés intézményének funkcióját, helyét a jogrendszerben.” (ABH 2012, 185, 194.) A Szabs. tv. az Abh. szerint kizárólag a „kriminális cselekmények” elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést. A törvény preambuluma „[a] társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező kriminális cselekmények elleni hatékony fellépés” biztosításában határozza meg a törvényi szabályozás célját. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[a] Szabs.tv. mind felelősségi dogmatikájában, mind az eljárás szabályozásában büntetőjogi és büntető eljárásjogi megoldásokat alkalmaz. (Pl. A Szabs. tv. 29. §-a kimondja, hogy a szándékosság és a gondatlanság, a kísérlet, a felbujtó, a bűnsegéd, a hozzátartozó, a csoportos elkövetés, a nagy nyilvánosság fogalmára, valamint a büntethetőséget kizáró okokra a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény által meghatározottakat a szabálysértésekre is alkalmazni kell. De ebbe a körbe tartozónak lehet tekinteni a halmazati büntetésre, az ismételt elkövetésre vonatkozó szabályozást, vagy a szabálysértési nyilvántartás szabályait is.)” Azáltal pedig, hogy a szabálysértéseket kriminális cselekményként értékeli, a Szabs. tv. az új szabályozást a „bagatell” büntetőjog irányába mozdította el. [38/2012. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2012, 185, 194–196.]

- [48] A szabálysértési jog jogrendszerben elfoglalt helyének meghatározása azért különös jelentőségű, mert irányt mutat az Alkotmánybíróság számára arra vonatkozóan, hogy valamely szabálysértési rendelkezés alkotmányossági vizsgálata során mennyiben alkalmazandók az alkotmányos büntetőjogból, azaz a büntetőjog alaptörvényi garanciáiból származó követelmények. A szabálysértési jog és a büntetőjog szoros összefüggésére, továbbá a szabálysértések és a szabálysértési eljárás kriminális jellegére tekintettel a szabálysértési kódex egyes rendelkezéseinek felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság alkalmazza a büntetőjog Alaptörvényben rögzített garanciáiból fakadó követelményeket.
- [49] 3.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó normavilágosság követelménye a büntetőjogi – mint eleve alapjogkorlátozó – normák tekintetében különösen fontos.
- [50] A büntetőjogi tárgyú normák tartalmával szembeni alkotmányos követelményekre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a büntető jogszabály alkotmányosságának megítélése során vizsgálni kell, hogy a Btk. konkrét rendelkezése mértéktartó és megfelelő választ ad-e a veszélyesnek, nemkívánatosnak ítélt jelenségre, azaz az alkotmányos alapjogok korlátozása esetén irányadó követelménynek megfelelően a cél eléréséhez a lehetséges

legsúlykebb körre szorítkozik-e. A büntetőjog alaptörvényi garanciáiból származó követelmények szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. {Az alkotmánybírósági gyakorlatból ld. ehhez: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 110–111.; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 786.; 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [59]}

[51] A normatartalom értelmezése szempontjából sajátos megítélést igénylő kerettényállások kapcsán az Alkotmánybíróság elvi élel szögezte le, hogy a büntetőjogi normák esetében a kerettényállásos kodifikációs technika alkalmazása, vagyis az, hogy a büntetni rendelt magatartás egy-egy elemének tartalmát nem maga a büntető törvény, hanem más jogág törvényei, vagy alacsonyabb szintű jogszabályai határozzák meg, „önmagában és általánosságban” nem ellentétes a jogbiztonság követelményével. „A keretdiszpozíció bizonyos esetekben elkerülhetetlen megoldás. Lehet kívánatos cél, de semmiképpen nem lehet minden bűncselekmény esetén alkotmányosan előírt követelmény, hogy a Különös Részben szereplő bűncselekményi diszpozíció minden elemét maga a büntetőtörvény határozza meg.” A jogbiztonság elvéből fakadó követelmény ugyanakkor, hogy „a büntetőjog által védett jogtárgy és a szankcionált magatartás a jogalkalmazó számára határozottnak, világosan, és körülhatároltan kerüljön”. [1026/B/2000. AB határozat, ABH 2003, 1296, 1299.]

[52] 4. A fentiek alapján a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértési tényállása eleget tesz-e a normatartalommal szemben az Alaptörvényből fakadóan fennálló követelményeknek, egyúttal megfelel-e a büntetőjog alaptörvényi korlátainak, azaz a tényállás határozottnak, körülhatároltnak és világosan jelöli-e ki a büntetendő magatartások körét. Ennek során szem előtt tartotta azon korábbi megállapítását, amely szerint a jogbiztonság szempontjából aggályos határozatlanság az önkényes jogértelmezés és jogalkalmazás lehetőségében jelentkezik. {4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [63]}

- [53] 4.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabálysértési tényállás védett jogi tárgya a közigazgatás, közelebbről a rendészeti igazgatás rendje és a jogszerű intézkedések végrehajtásához fűződő érdek. Mivel a rendészeti igazgatás működése és működtetése a közrend és a közbiztonság fenntartása szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, az adott jogtárgy védelme érdekében a szabálysértési jog eszközeinek alkalmazását az Alkotmánybíróság legitim célnak tekinti. Így alkotmányosan elfogadható, ha a jogalkotó szabálysértési szankcióval sújtja azon magatartások tanúsítóit, akik a rendészeti igazgatásban részt vevő szervek tagjainak eljárását, feladataik végrehajtását akadályozzák vagy ellehetetlenítik. A szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak ugyanakkor határozottnak, körülhatároltnak és világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgy meghatározásán túl az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása, továbbá az önkényes jogértelmezés lehetőségének korlátozása a jogalkalmazó oldalán.
- [54] A védett jogtárgy a vitatott szabálysértési tényállás adott jogszabályon belüli elhelyezése, valamint elnevezése alapján a rendészeti igazgatás rendje, azon belül a jogszerű intézkedések végrehajtásához fűződő érdek. A szabálysértési tényállás ezen jogi tárgyak védelme érdekében alkalmazható.
- [55] A szabályértés elkövetési magatartását érintően az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat teszi.
- [56] A támadott rendelkezés szerint a szabálysértés engedetlenség tanúsításával, „nem engedelmességgel” valósítható meg. Az engedetlenség fogalmát a Szabs. tv. sem a támadott tényállással összefüggésben, sem általánosan nem határozza meg, annak értelmezéséhez a jogalkotó az adott jogszabály keretei között semmiféle támpontot nem nyújt. Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta, hogy az adott kifejezés milyen magatartásokat ölelhet fel.
- [57] A hatályos magyar joganyagban a Szabs. tv.-en kívül mindössze egyetlen törvény, a Btk. tartalmazza az engedetlenség kifejezést. A Btk.-ban kizárólag a katonai bűncselekmények között, a parancs iránti engedetlenség (Btk. 444. §) és az előljáró vagy szolgálati közeg elleni erőszak (Btk. 445. §) tényállásokban szerepel az engedetlenség tényállási elemként. Habár értelmező rendelkezést a Btk. sem tartalmaz, a jogszabály indokolása, valamint a katonai szolgálati viszonyok hierarchikus rendje és részletes szabályozása megfelelő iránymutatással szolgál ezen tényállások esetében az elkövetési magatartás értelmezéséhez. Az említett két törvényen kívül a kifejezés csak oktatási tárgyú kormányrendeletekben és az oktatási miniszter rendeleteiben olvasható, ami a szabálysértési jogi értelmezés kapcsán nyilvánvalóan nem bír relevanciával.

- [58] Az intézkedéssel szembeni engedetlenség a fentebb bemutatott jogalkalmazói gyakorlat értelmében számos magatartásban testet ölthet. Megvalósítható passzív engedetlenséggel, vagyis mulasztással (pl.: az intézkedés alá vont nem tesz eleget felszólításnak, nem távozik a helyszínről, feltett kérdésre nem ad választ stb.), illetőleg aktív ellenszegüléssel is (pl.: az intézkedés alá vont a tilalom ellenére folytatja a tilalom alá eső megkezdett tevékenységet, így mondjuk elhúzza a kordont, vagy ahelyett, hogy a neki címzett felszólításnak engedelmeskedne, kérdést fogalmaz meg az intézkedő felé stb.). Az aktív engedetlenség korlátja, hogy nem valósíthat meg a rendőr személye elleni támadást, mert ebben az esetben fennáll a lehetősége a hivatalos személy elleni erőszak bűncselekmény gyanúja megállapításának.
- [59] Az engedetlenség kifejezés értelmezése vizsgálható a Panasztestület gyakorlatában. A Panasztestület adatszolgáltatása értelmében a vizsgált ügyek többségében a szabálysértési tényállás alkalmazása valamely rendőri intézkedést akadályozó magatartás szankcionálására irányult, tehát az engedetlenség a rendőri intézkedés végrehajtásának – többnyire időleges – megakasztásában nyilvánult meg [lásd például: 49/2013. (II. 6.) számú állásfoglalás, 89/2014. (X. 16.) számú állásfoglalás].
- [60] Ugyanakkor olyan esetek is előfordultak, amelyeknél a szabálysértési tényállás alkalmazásával a rendőr helyszíni eljárását zavaró körülményt (például: kiabálás, trágár szavak használata, folyamatos kérdésfeltevés) igyekezett elhárítani. Ez utóbbi esetekben az intézkedés alá vont, illetőleg az intézkedés helyszínén tartózkodó személyek olyan magatartására is gondolni kell, amely megzavarta ugyan a rendőr feladatainak a teljesítését, annak végrehajtását ugyanakkor nem akadályozta meg, nem tette lehetetlenné [lásd például: 117/2013. (IV. 30.) számú állásfoglalás, 353/2013. (XI. 26.) számú állásfoglalás], ezáltal nem akadályozta az intézkedések végrehajtásához és a rendészeti igazgatás rendjének a fenntartásához fűződő érdek érvényesülését sem.
- [61] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró norma tartalmával szemben fennálló alapvető alkotmányossági követelmény a védett jogtárgy és az elkövetési magatartásra vonatkozó jogalkotói akarat világos meghatározásán túl az önkényes, szubjektív jogértelmezés lehetőségének korlátozása a jogalkalmazó oldalán. Az önkényes jogalkalmazás lehetősége vetődik fel, ha a norma a jogalkotó által elérni kívánt céltól eltérő értelmezésre is lehetőséget teremt.
- [62] Az Alkotmánybíróság szerint nemcsak a túlzottan általánosan (elvontan) megfogalmazott szabályok sértik a jogbiztonság elvét, de az is, ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan

tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. Ez ugyanúgy megnyitja az utat a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét. [109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 913].

- [63] Jelen esetben az Alkotmánybíróság azt tapasztalta, hogy az elkövetési magatartás megfogalmazása a védett jogtárgy szerinti jogalkotói célhoz mérten túlzottan tág kereteket biztosít a jogalkalmazás számára azzal, hogy az engedetlen magatartásokat túl széles körben engedi szankcionálni. A rendvédelmi szerv vagy vámszerv intézkedésével összefüggésben tanúsított engedetlen magatartások ugyanis nem feltétlenül, nem minden esetben irányulnak a rendészeti igazgatás rendje, illetőleg a jogszerű intézkedések végrehajtása ellen. Így például a rendvédelmi szerv vagy vámszerv tagja fellépésének szóbeli minősítése, az arról alkotott vagy azzal összefüggő vélemény kinyilvánítása – még ha emelt hangon és nem megfelelő hangnem, stílus használatával történik is – nem szükségszerűen jelenti akadályát az intézkedés végrehajtásának. A jogtárgy védelmi igényének hiányában pedig a tényállás alkalmazása adott magatartással szemben a jogalkotó által elérni kívánt céltól eltérőnek, vagyis önkényesnek minősül.
- [64] A tényállás hatályos szövege azáltal, hogy az engedetlen magatartásokkal szemben parttalanul helyezi kilátásba szabálysértési szankció alkalmazását, és nem követeli meg a jogalkalmazótól, hogy azok védett jogtárggyal ellentétes jellegét értékelje, teret enged a szubjektív jogalkalmazói értelmezésnek.
- [65] Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkalmazó által elérni kívánt céltól eltérő, önkényes jogalkalmazásra lehetőséget teremtő norma nem áll összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadóan a normatartalommal szemben fennálló követelményekkel.
- [66] 4.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Szabs. tv. 216. §-ába foglalt jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértési tényállás megfogalmazása nem tesz eleget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető, a szankciót kiszabó norma határozottságára, körülhatároltságára vonatkozó követelménynek. Teret enged ugyanis olyan jogalkalmazói értelmezésnek, amely alapján a tényállás az általa védett jogi tárgy körén kívül eső érdekek védelmére is alkalmazható.
- [67] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

A törvényhely (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

- [68] Jelen esetben úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a vizsgált szabályszértési tényállás esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége abból fakad, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg a szankcionálandó magatartást. Ezért úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott tényállás megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg pontosítását, kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik, hogy a tényállás csak azon elkövetési magatartások szankcionálására legyen alkalmazható, amelyek a rendészeti igazgatás rendjének fenntartását és a jogszerű intézkedések végrehajtását gátolják.
- [69] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Szabs. tv. 216. §-ában nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően a cselekmény elkövetési magatartását. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2016. június hó 15. napjáig tegyen eleget.
- [70] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény és a Szabs. tv. 216. §-a között. Ezért az Alkotmánybíróság a Szabs. tv. 216. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában elutasította.
- [71] 5. Az Alkotmánybíróság a fenti megállapításain túl szükségesnek tartja felhívni a jogalkalmazó figyelmét az alábbiakra.
- [72] A Panasztestület gyakorlatát vizsgálva megállapítható, hogy a tényállás alkalmazását, vagyis a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabályszértési tényállás miatti felelősségre vonást az intézkedő rendőrök számos esetben valamely rendőri felszólítással szembeni engedetlenségre alapították. A jogalkalmazási és jogértelmezési probléma ezen esetekben abból fakad, hogy az Rtv. a rendőri felszólítást, felhívást, utasítást önálló intézkedésként nem nevesíti, így ezen rendőri magatartások jogszerűségi kritériumai a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben nem szerepelnek. A vizsgált tényállás alkalmazásában ez különös jelentőséggel bír, ugyanis abban tényállási elem, hogy

a jogszabály csak a jogszerű, vagyis a törvényi előírásoknak megfelelő intézkedés végrehajtóját részesíti védelemben.

[73] Az Alkotmánybíróság szerint erre figyelemmel elvárható az intézkedő rendőröktől, hogy a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szankcionálásakor a felelősségre vonás kezdeményezésével egy időben jelöljék meg az érintett intézkedés típusát és annak konkrét jogszabályi alapját. Ilyen módon kiküszöbölhetővé válik a jogalkalmazói gyakorlat bizonytalansága.

[74] Az Alkotmánybíróság felhívja a jogalkalmazó szervek figyelmét, hogy feladataikat ezen követelményekre is figyelemmel teljesítsék.

[75] 6. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. november 10.

Dr. Lenkovics Barnabás 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. Lévy Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István 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. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[76] A határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával nem értek egyet.

[77] Álláspontom szerint az indítvánnyal érintett „jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség” szabálysértés tényállását éppen a lehetséges elkövetési magatartások határozatban is hivatkozott sokfélesége okán nem lehetséges, de legalábbis nem

indokolt kazuisztikusan meghatározni. A törvényszöveg az indítványban támadott szabálysértés megvalósulásával összefüggő valamennyi lényeges tényállási elemet meghatározza; a szabálysértési eljárás megindításához – és az elkövetési magatartásnak a Szabs. tv. 7–8. §-ában meghatározott büntetésekkel és intézkedésekkel történő szankcionálásához – az szükséges, hogy a magatartás elkövetője 1) a rendvédelmi szerv (vagy vámszerv) 2) hivatásos állományú tagja 3) jogszerű intézkedésének 4) ne engedelmeskedjen. A fenti négy tényállási elem mint feltétel megkövetelése a határozat Indokolásának III.4.1. pontjában (Indokolás [53]–[65]) írt védett jogi tárgy, a rendészeti igazgatás rendjének és a jogszerű intézkedések végrehajtásához fűződő érdek érvényesülésének biztosításához – tekintettel az egyes eljáró szervek intézkedései során kialakulható számtalan élethelyzetre, érintetti magatartásra is – szükséges és elegendő előírásnak tekinthető.

- [78] Mint az a határozat Indokolásának III.3.2. pontjából (Indokolás [49]–[51]) is kitűnik, a keretdispozíciós tényállások alkalmazása és a jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülése kapcsán „az, hogy a büntetni rendelt magatartás egy-egy elemének tartalmát nem maga a büntető törvény, hanem más jogág törvényei, vagy alacsonyabb szintű jogszabályai határozzák meg, »önmagában és általánosságban« nem ellentétes a jogbiztonság követelményével”, sőt, „[a] keretdispozíció bizonyos esetekben elkerülhetetlen megoldás”. [1026/B/2000. AB határozat, ABH 2003, 1296, 1299.]
- [79] A szabálysértést megvalósító lehetséges magatartások és más, adott esetben akár büntetőjogi is értékelhető magatartások elhatárolhatóságának nehézségeit jól mutatja a határozat Indokolásának III.2.4. pontjában (Indokolás [38]–[44]) foglalt áttekintés is.
- [80] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint kijelenthető, hogy a határozatban részletezett, illetve az indítványban megfogalmazott kérdések nem a jogalkotást, hanem a jogalkalmazást érintően merülhetnek fel. Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy az eljárás alá vont, vagy az egyes intézkedések során esetlegesen érintett más személyek alapjogainak – a körülmények által lehetővé tett – legteljesebb érvényesülése szempontjából az intézkedést fogantató hatósági (hivatalos) személyek egyéni preferenciáinak, toleranciájának, szakmai-jogi képzettségének, illetve az intézkedést szükségessé tevő helyzet jellegének, stb. is különleges szerepe lehet.
- [81] Természetesen az egyes konkrét intézkedések kapcsán e téren esetlegesen megjelenő különbségek sem eredményezhetik a támadott jogszabályhely önkényes értelmezését, alkalmazását. Amennyiben ennek lehetősége mégis felmerülne, a hatályos jogi szabályozás alapján az eljárás alá vont személyek számára a szabálysértési eljárás során megfelelő garanciális szabályok biztosítottak,

az eljárás során meghozott döntésekkel szemben pedig (hatósági, illetve bíróság előtti) jogorvoslati lehetőség áll rendelkezésre. Mindezek alapján álláspontom szerint a jogalkalmazás, a joggyakorlat az, amely hivatott és alkalmas a tényállás alkalmazásával összefüggésben a való életben esetlegesen megjelenő új kihívásokra (pl. a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsán megjelenő problémák, társadalmilag feszült helyzetekben történő intézkedési kötelezettség, állampolgári engedetlenség, vagy általános elégedetlenség, stb.) megoldást találni. A fentiekből következően indokolatlannak tartom a kerettényállásos kodifikációs technika elvetését, illetve a kazuisztikus szabályozási kötelezettség előírását.

Budapest, 2015. november 10.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

[82] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. november 10.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

[83] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. november 10.

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

[84] A különvéleményhez azzal csatlakozom, hogy többször kifejtett álláspontom szerint jogalkalmazói hiba nem lehet ok jogszabály megsemmisítésére vagy mulasztás megállapítására, így ebben az esetben sem, amikor a jogszabály kelően világos: rendvédelmi szerv jogszerű intézkedésével szembeszegülni tilos.

Budapest, 2015. november 10.

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

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [85] A határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával nem értek egyet.
- [86] A határozat indoklása szerint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására azért van szükség, mert a „rendvédelmi szerv vagy vámszerv intézkedésével összefüggésben tanúsított engedetlen magatartások [...] nem feltétlenül, nem minden esetben irányulnak a rendészeti igazgatás rendje, illetőleg a jogszerű intézkedések végrehajtása ellen. Így például a rendvédelmi szerv vagy vámszerv tagja fellépésének szóbeli minősítése, az arról alkotott vagy azzal összefüggő vélemény kinyilvánítása – még ha emelt hangon és nem megfelelő hangnem, stílus használatával történik is – nem szükségszerűen jelenti akadályát az intézkedés végrehajtásának.” A többségi álláspont szerint a jogalkotói kötelezettség teljesítése után a szabálysértés kizárólag olyan magatartással lesz megvalósítható, amely a rendészeti igazgatás rendjének fenntartásához és az intézkedések kikényszerítéséhez fűződő érdek érvényesítését valóban gátolja.
- [87] Nehezen tudok elképzelni olyan elkövetési magatartást, amely intézkedés végrehajtását úgy gátolná (és nem csupán zavarná), hogy eközben nem valószínű meg egyetlen más – a Szabs. tv. 216. §-a körén kívül eső – szabálysértési vagy büntetőjogi tényállást sem. Gyakorlatiasabban megfogalmazva: nem tudok elképzelni olyan hangnemet vagy szidalmat, amely egy rendvédelmi szervet intézkedése végrehajtásában ténylegesen meggátolna (és nem csak zavarja). Azaz véleményem szerint fizikailag lehetetlen az olyan szóbeli aktus, amely az intézkedés végrehajtását szükségszerűen megakadályozná. Ha pedig a többségi határozat indokolásában használt „gátló” és „akadályozó” fogalmakat azok köznapi jelentésével eltérően „zavaró”-ként értelmezzük, és így a jogalkalmazó feladata a jogalkotói kötelezettség teljesítése után is „csupán” az lenne, hogy különbséget tegyen az intézkedését kisebb és nagyobb mértékben zavaró aktusok között, semmivel sem léptünk előrébb az aktuális állapothoz képest. Azaz az Alkotmánybíróság határozata indokolásában lényegében nem ad világos szempontokat a jogalkotónak a rendelkező rész 1. pontjában foglalt kötelezettsége teljesítéséhez. Így a többségi határozat által kifogásolt jogalkalmazásbeli bizonytalanság nem, hogy mérséklődni nem fog, hanem éppen súlyosabbá válhat.
- [88] Azonban a határozat rendelkező részének 1. pontjával szemben nem ez a leg súlyosabb aggályom. Legfőbb aggodalmam az, hogy a többségi határozat nem

ismeri fel a jelen ügy által felvetett valódi alkotmányjogi problémát, és ennek következtében nem is képes hatékonyan orvosolni azt.

- [89] Álláspontom szerint az indítványból, illetve az abban ismertetett, az alapvető jogok biztosa által készített jelentésekből az tűnik ki, hogy az ügy által felvetett valódi alkotmányjogi probléma nem abban áll, hogy a rendvédelmi szervek a Szabs. tv. 216. §-át túl tágan alkalmazzák, és olyan magatartásokat is pönalizálnak, amelyek csak zavarják, de nem akadályozzák intézkedésük végrehajtását. A tényleges alkotmányjogi probléma meglátásom szerint az, hogy a rendvédelmi szervek a Szabs. tv. 216. §-a alapján járnak el akkor is, amikor egy harmadik, az adott pillanatban intézkedés alá (még) nem vont személy őket valamely jogszerű intézkedésük közben zavarja.
- [90] A Szabs. tv. 216. §-ában foglalt szabálysértést csak az intézkedés alá vont személy követheti el, harmadik személy nem. Így a jogalkotó hiába tesz eleget a határozat rendelkező rész 1. pontjában foglalt jogalkotói kötelezettségének, és tesz különbséget az intézkedés végrehajtását csak zavaró és azt valóban akadályozó magatartások között, mindezzel még nem orvosolja az ügyben felvetett lényeges alkotmányjogi problémát.
- [91] A jelen ügyben nem a szankcionálandó magatartások körének tágassága aggasztos alkotmányjogi szempontból, hanem az, hogy a rendvédelmi szervek alaptörvény-ellenes módon kiterjesztik a Szabs. tv. 216. §-ában megfogalmazott szabálysértés alanyi körét. Azt ugyanis nem kizárólag csak azon személyek ellen alkalmazzák, aki jogszerű intézkedésüknek nem engedelmeskedik, hanem azon személyek ellen is, akik zavarták őket, miközben valaki mással szemben jogszerű intézkedést folytattak le, illetve azokkal szemben is, akik miután a velük szemben folytatott jogszerű intézkedés már lezárult, a korábbi intézkedést nem megfelelő hangnemben vagy stílusban minősítették.
- [92] A rendvédelmi szervek ezen gyakorlata egyértelmű ellentétben áll a Szabs. tv. 216. §-ával, amelynek értelmében a szabálysértést csak az intézkedés alá vont személy követheti el, harmadik személy nem. Az a jogalkalmazói gyakorlat, amely az érintett rendelkezést harmadik személyekre is kiterjeszti, az alkotmányos büntetőjog egyik alapelvébe, az analóg jogalkalmazás, illetve a kiterjesztő értelmezés tilalmába ütközik.
- [93] A rendvédelmi szervek nyilvánvalóan azért folytatják ezen alaptörvény-ellenes gyakorlatukat, mert nincs megfelelő jogalapjuk arra, hogy az őket jogszerű intézkedésükben zavaró harmadik [azaz intézkedés alá az adott pillanatban (még) nem vont] személyek ellen a rendészeti igazgatás rendjének védelmében fellépjenek.

- [94] Véleményem szerint ezen jogcím hiányában áll az ügy lényegét jelentő alkotmányjogi probléma, illetve a valódi mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség. Az Alkotmánybíróságnak döntésével ezen alkotmányjogi problémát kellett volna helyesen felismernie és orvosolnia. Az Alkotmánybíróság jelenlegi határozata alapján azonban a rendvédelmi szervek tovább folytathatják alaptörvény-ellenes gyakorlatukat, illetve továbbra sem bírnak majd jogcímmel arra, hogy a rendészeti igazgatás rendjének védelme érdekében bizonyos személyek ellen fellépjenek.
- [95] Összegezve, véleményem szerint a Szabs. tv. 216. §-ában foglalt tényállást az intézkedés alá nem vont harmadik személy nem követheti el. Ha egy ilyen „kívülálló” személy akadályozza a mással szemben jogszerűen folyó hatósági intézkedést, és ezt a hatályos jogszabályi környezet (Btk., Szabs. tv.) nem szankcionálja, akkor ez felvethet mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, de véleményem szerint a határozat rendelkező részének 1. pontja ezt a problémát nem orvosolja.

Budapest, 2015. november 10.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1175/2012.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 176. számában.

