

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3033/2022. (I. 31.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekről és a szabálysértési eljárásról szóló 2012. évi II. törvény 239/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Egy magánszemély jogi képviselő útján (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte a szabálysértésekről és a szabálysértési eljárásról szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 239/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó szerint a támadott döntés ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével (véleménynyilvánítás szabadsága) és XXVIII. cikk (4) bekezdésével (visszaható hatályú büntető szankció előírásának tilalma).
- [2] 2. A támadott bírósági határozatban ismertetett tényállás szerint az indítványozó 2021. április 21. napján részt vett egy, az Oroszországi Föderáció Nagykövetsége előtt rendezett demonstráción. Az indítványozóval szemben a szabálysértési hatóság szabálysértési eljárást folytatott le, tekintettel arra, hogy a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 5. § (2) bekezdése alapján a gyűlésekre és rendezvényekre – az ott meghatározott kivételekkel – általános tilalom vonatkozott, az azokon való részvétel szabálysértésnek minősült. A szabálysértési hatóság az indítványozót 100 000 Ft pénzbírsággal sújtotta.
- [3] A szabálysértési hatóság döntésével szemben az indítványozó bírósághoz fordult. Kifejtette, hogy nem gyülekezésen kívánt részt venni, hanem egyéni véleménynyilvánítás volt a célja. Egyedül érkezett a helyszínre, ahol tapasztalta, hogy 3–4 másik személy állt a helyszínen, akik szintén egy bebörtönzött orosz ellenzéki politikus elleni tiltakozásukat kívánták kifejezni. Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy a szabálysértés elbírálásakor már nem volt hatályban gyülekezési tilalom, a gyűlésen való részvétel nem volt szabálysértés, így a hatóságnak az elbíráláskori (enyhébb) szabály alapján kellett volna a magatartását megítélni.
- [4] A bíróság a támadott döntésben bizonyítottan látta, hogy az indítványozó gyűlésen vett részt, így a szabálysértésben való marasztalás tényállási feltételeit adottnak vette. A Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdése pedig rögzítette, hogy a védelmi intézkedések megszegése miatti szabálysértéseket – a Szabs. tv. 4. §-ában rögzített főszabálytól eltérően – az elkövetéskor hatályos szabályok alapján kell elbírálni. Figyelembe véve a szabálysértés körülményeit a bíróság a pénzbírságot 50 000 Ft-ra mérsékelte.
- [5] 3. A bíróság döntését követően az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve a bírói döntés alapjául szolgáló törvényi rendelkezés, a Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó a bírói döntés alkotmányosságát vizsgálata nem kérte.
- [6] Az indítványozó álláspontja szerint a Szabs. tv. vitatott rendelkezése ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében rögzített *nulla poena sine lege* elvvel. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát felidézve arra hivatkozik, hogy egyrészt a szabálysértésekre a büntetőjogi tényállásokkal azonos garanciarendszer vonatkozik, másrészt hogy az elvből nem csupán a súlyosítási tilalom, hanem a későbbi enyhébb szabály alkalmazásának a követelménye is következik. A Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdése, amely szövegszerűen kizárja az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazását, az indítványozó szerint ellentmond az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének.

Az indítványozó kifejezetten sérelmesnek tartotta, hogy a *nulla poena sine lege elv* sérelme egy alapjog (a véleménynyilvánítás szabadsága) gyakorlásának szankcionálását eredményezi.

II.

[7] 1. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései:

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„XXVIII. cikk (4) (Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

[8] 2. Az R. vonatkozó rendelkezései:

„5. § (1) Tilos – a 6. § szerinti kivétellel – rendezvényt, valamint gyűlést szervezni, illetve tartani.
(2) Rendezvény helyszínén – a 6. § szerinti kivétellel – a rendezvény helyszínétől függetlenül tilos tartózkodni. Gyűlés helyszínén tartózkodni tilos.”

„23. § (1) A Szabstv. 1. § (1) bekezdésétől eltérően szabálysértést követ el, aki
a) az 1. § (1), (2) és (4) bekezdésében, 2. § (3) bekezdésében, 3. § (1), (3) és (7) bekezdésében, 4. § (1) és (3) bekezdésében, 5. § (2) bekezdésében, 6. § (1) és (5) bekezdésében, 9. § (1) bekezdésében, 10. § (1) bekezdésében, 12. § (1) és (2) bekezdésében, 17. § (7) bekezdésében, 18. § (1) bekezdésében vagy
b) a 8. § (1) bekezdésében meghatározott védelmi intézkedést megszegi”.

[9] 3. A Szabs. tv. vonatkozó rendelkezései:

„4. § A szabálysértést az elkövetése idején hatályban lévő jogszabályok alapján kell elbírálni. Ha a szabálysértés elbírálásakor hatályban lévő új jogszabály szerint a cselekmény már nem minősül szabálysértésnek vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új jogszabályt kell alkalmazni.”

„239/A. § (1) Aki az egészségügyi válsághelyzet során
a) kormányrendeletben meghatározott védelmi intézkedést,
b) a települési önkormányzat területén működő piac, vásár, illetve a piac, vásár területén működő üzletek nyitva tartásának önkormányzati rendeletben meghatározott szabályait megszegi, szabálysértést követ el.
(2) Az (1) bekezdésben meghatározott védelmi intézkedés megszüntetését követően a 4. §-tól eltérően a folyamatban lévő szabálysértési eljárást az elkövetés idején hatályban lévő szabályok szerint kell elbírálni.”

III.

[10] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.

[11] 1. Az indítvány kiemelte, hogy a bírói döntés alkotmányossági vizsgálatát nem, kifejezetten csak a Szabs. tv. vonatkozó rendelkezésének az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti vizsgálatát kérte. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[12] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül napon belül lehet írásban benyújtani. A Pesti Központi Kerületi Bíróság döntését

az indítványozó 2021. augusztus 23. napján vette át. Az alkotmányjogi panasz elektronikus benyújtásának időpontjáról a bíróság nem tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, de az érkeztetőbélyegző alapján a határidő megtartottnak tekinthető.

- [13] 2. Az indítványozó megjelölte az indítványozói jogosultságát (saját ügyében, jogi képviselő útján járt el), valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés], az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörben kérve az Alkotmánybíróság eljárását. Megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó részletes, érdemi indokolást terjesztett elő ugyanakkor az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének sérelmére, így az indítvány megfelelt az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont követelményének. Megállapítható az is, hogy az indítványozó kifejezetten kérte a vonatkozó jogszabályi rendelkezés megsemmisítését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [14] 3. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [15] E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügy alapvető alkotmányossági kérdést vet fel: vonatkozik-e az enyhébb elbírálás követelménye a veszélyhelyzeti kormányzás idején bevezetett szabálysértésekre.
- [16] 4. Az Alkotmánybíróság az indítványt – az Alkotmánybíróság elnökének az Ügyrend 16. § (5) bekezdés a) pontja alapján hozott döntése alapján – soron kívül bírálta el.

IV.

- [17] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [18] 1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatásköre arra terjed ki, hogy eldöntse, hogy a konkrét ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezés összhangban van-e az Alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy vizsgálja a konkrét ügy tényállási elemeit (ezzel az általános hatáskörű bíróság hatáskörét vonná el), így nincs lehetősége annak elbírálására sem, hogy egy pár fős csoportosulás figyelmeztetés nélkül szabálysértési eljárás alá vonása megfelel-e az arányosság követelményének. Hasonlóképp a pénzbírság mértéke sem képezhetette alkotmányossági vizsgálat tárgyát. Az Alkotmánybíróság hatásköre jelen ügyben csak arra terjedhetett ki, hogy az indítványozó ügyében alkalmazott jogszabályi rendelkezés, a Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdéséről állást foglalhasson.
- [19] 2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése a következőképp rendelkezik: „Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”
- [20] „A *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveket megfogalmazó alkotmányos szabály a jogállamok egyik legnagyobb múltra visszatekintő garanciáját jeleníti meg: az állami büntetőhatalom gyakorlásának korlátját és gyakorolhatóságát övező feltételek előre megismerhetőségének követelményét. Ebből az is következik, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmények, így a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás tilalmának védelmi körébe tartozik a büntetőjog valamennyi olyan szabálya, amely az egyéni büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából jelentős.” {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]} E határozat kimondta azt is, hogy a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvek által nyújtott védelem nem szűkíthető le a büntetőjog különös részi törvényi tényállás elemeire és az abban foglalt büntetési tételekre, hanem felöleli a büntetőjogi felelősségre vonás valamennyi releváns szabályát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelmű a tekintetben is, hogy ezek az elvek a szabálysértésekre is kiterjednek {a 63/1997. (XII. 11.) AB határozat álláspontját megerősítette: 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [94]}.

- [21] Bár az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szöveg szerint csak az új bűncselekmény megállapításának és a büntetés súlyosításának a tilalmát tartalmazza, az alkotmánybíróági gyakorlat egyértelmű abban a kérdésben, hogy a visszaható hatály tilalma mellett az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazásának a követelménye is a jogállamiságból fakad (a korábbi Alkotmány hatálya alatt meghozott 11/1992. (III. 5.) AB határozattal egyező megállapítást tesz a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [33], illetve utal rá a 3046/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [42]).
- [22] Ebből az következik, hogy közvetlenül az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésére vezethető vissza a Szabs. tv. 4. §-a, amely a következőképp rendelkezik: „A szabálysértést az elkövetése idején hatályban lévő jogszabályok alapján kell elbírálni. Ha a szabálysértés elbírálásakor hatályban lévő új jogszabály szerint a cselekmény már nem minősül szabálysértésnek vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új jogszabályt kell alkalmazni.”
- [23] 3. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. Bár az R. veszélyhelyzeti kormányrendelet, ennek jelen ügyben nincs jelentősége, mivel az Alaptörvény nem teszi lehetővé a XXVIII. cikk (4) bekezdésében biztosított büntetőjogi garancia felfüggesztését. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel azt vizsgálta, hogy érvényesült-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése az indítványozó ügyében.
- [24] 4. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság ezért vizsgálta, hogy a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvek alkotmányos szintű rögzítésének mi a célja: milyen, és mire vonatkozó garanciát biztosítanak a jogrendszerben.
- [25] A büntetőjogi garancia elsődleges, nemzetközi szerződésekben is biztosított célja a jogbiztonság. Csak az felel meg a jogállami feltételeknek, ha az érintettek előre (a cselekmény elkövetését megelőzően) tudhatják, hogy milyen cselekmények minősülnek bűncselekménynek, illetve hogy azok elkövetése esetén milyen büntetéssel kell számolniuk. Erre tekintettel az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből az következik, hogy mind a visszaható hatályú jogalkotás, mind a visszaható hatályú jogalkalmazás tilos a büntetőjog, és tágabban a „bűnügyi jogok” területén.
- [26] A garancia másik eleme, az enyhébb elbíráláskori szabály alkalmazásának követelménye abból ered, hogy a büntetőjogi szabályok érintettre nézve kedvező, dekriminalizációs hatásai kiterjedjenek az elkövetőre. Ha a büntetőpolitika alakulása folytán a jogalkotó már nem tekinti a cselekményt bűncselekménynek, vagy azt kisebb mértékű büntetéssel fenyegeti, az elkövetőnek ne a korábbi, szigorúbb büntetéssel kelljen számolnia.
- [27] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében rögzített garanciarendszer egyik eleme sem sérült a vizsgált ügyben. A Szabs. tv. vitatott 239/A. §-a 2020. június 18-án lépett hatályba, így az indítványozó a 2021. április 21-i cselekményének megvalósítása idejében tudhatta, hogy a cselekményére akkor is az elkövetéskori szabályok fognak vonatkozni, ha az elbíráláskor enyhébb szabályok lépnek életbe. A visszaható hatály tilalma csak akkor sérült volna, ha az elkövetéskori szabály (főszabálytól eltérő) alkalmazásának követelményét a cselekmény elkövetése után vezették volna be a Szabs. tv.-be. Jelen ügyben azonban erről nincs szó.
- [28] Az enyhébb elbíráláskori szabály alkalmazásának a követelménye azért nem sérült, mert jelen esetben nem a jogalkotó büntetőpolitikája változott meg, hanem az utaló szabályban rögzített körülmények: a járványhelyzet enyhülése folytán értékelte úgy a jogalkotó, hogy ismét gyakorolható a gyülekezés szabadsága. Ebből viszont nem következik az, hogy a jogalkotó ne tekintené veszélyesnek a védelmi intézkedés megszegését, még akkor sem, ha az a védelmi intézkedés már nincs hatályban. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből nem következik az, hogy az ügyben valamennyi háttérjogszabály érintettre kedvező változása esetén az elbíráláskori szabályt kell alkalmazni. Ha ez így lenne, akkor például közlekedési szabálysértések és bűncselekmények elkövetői mentesülnének a felelősség alól pusztán amiatt, hogy a közlekedés rendje megváltozott, és az új szabályok szerint magatartásuk már nem jogellenes.
- [29] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: önmagában a Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdésének megsemmisítése sem jelentené azt, hogy az indítványozó mentesül a szabálysértési felelősség alól. Az (1) bekezdés szerint ugyanis szabálysértést követ el az, aki a Kormány által meghatározott védelmi intézkedéseket megszegi, ez a rendelkezés pedig mind az elkövetéskor, mind az elbíráláskor hatályban volt, megalapozva az indítványozó szabálysértési felelősségét.

[30] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdése nem sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdését, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2022. január 18.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/4022/2021.

