

AZ IRAT ELEKTRONIKUS IRATRÓL
KÖZÖTTETI MÁSOLAT

Az Alkotmánybíróság részére
1015, Budapest, Donáti u. 35-45.

Pesti Központi Kerületi Bíróság útján
ügyszám: 14.Szk.14.377/2021/3.

A PESTI KÖZPONTI KERÜLETI BÍRÓSÁG Szabálysértési Csoportja 7.	
ÜGYSZÁM	KEZDŐIRAT
ÉRK.: 2021 -10- 2 2	
PÉLDÁNY	FELZET
MEGJELŐ	KÖZTÖR
ÜGYPÉNT	ÜGYPÉNT

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Hüttl Tivadar ügyvéd

mint Indítványozó jogi

képviselőjeként az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásban állapítsa meg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 239/A. § (2) bekezdésének, alaptörvény-ellenességét, mert a megjelölt rendelkezés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében garantált tisztességes eljáráshoz való jogot, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítási szabadságot, valamint semmisítse meg az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján ezen alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezést.

Indítványomat az alábbiakban kifejtett indokokkal támasztom alá.

I. Tényállás és a megelőző eljárás bemutatása

1. Indítványozó cselekménye, rendőri eljárás

Indítványozó 2021. április 21-én véleménynyilvánítási szabadságát gyakorolva egyedül elment a Budapest VI. kerületi Andrásy út 104. szám alatt lévő Orosz Föderáció Nagykövetségének Konzuli Osztálya előtti közterületre (szabadtéren) kifejezni tiltakozását Alekszej Anatoljevics Navalnij orosz ellenzéki vezető politikus börtönbüntetésre ítélté ellen. A kérdéses napon, 2021. április 21-én a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. §-a szerinti egészségügyi válsághelyzet, a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 1. §-a szerint pedig egyúttal az Alaptörvény 53. cikke szerinti veszélyhelyzet volt érvényben az ország egész területén.

Indítványozó szándéka nem terjedt ki gyűlésen való részvételre, önállóan döntött úgy, hogy a helyszínrre megy véleményét kifejezni, kifejezetten figyelemmel arra, hogy a hatályos védelmi intézkedéseket betartsa, így a hatályos védelmi intézkedések értelmében maszkot is viselt és a távolságtartást is

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/ 04 0 2 2 - 0 / 2021
Érkezett:	2021 NOV 05.
Példány:	3
Melléklet:	12 db
Kezelőiroda:	K

betartotta. Indítványozó A/4-es lapokat vitt magával „szabadságot Navalnijnak” orosz felirattal, véleménye világos vizuális kifejezésére.

A helyszínen jelen voltak mások is, akik közösen, gyűlés keretében fejezték ki véleményüket (az ő várható jelenlétükről előzetes tudomása nem volt Indítványozónak). Indítványozó szóba elegyedett a jelenlévőkkel. Az érkező rendőrök Indítványozót velük együtt igazoltatták.

2. Szabálysértési hatósági eljárás

2021. április 27-én a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) VI. kerületi Rendőrkapitányság mint szabálysértési hatóság 01806/808-1/2021. szabs. számú határozatával Indítványozót meghallgatás nélküli eljárásban 100. 000 forint pénzbírsággal sújtotta a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Kormányrendelet 5. § (2) bekezdés II. fordulata szerinti (*gyűlés helyszínén tartózkodni tilos*) szabálysértés elkövetése miatt.

3. Indítványozó meghallgatás iránti kérelme

2021. május 25. napján Indítványozó személyes meghallgatás iránti kérelmet nyújtott be a szabálysértési hatósághoz. Kérelmében kiemelte, hogy nincs tudomása arról, hogy az orosz nagykövetség elé bárki demonstráció/gyűlést szervezett és/vagy hirdetett volna, nem volt nyilvános összejövetel, amihez csatlakozni lehetett volna. Mint írta, azért ment arra a helyszínre, mert Magyarországon nincs más hely, ahol lehetősége lenne rá, hogy kifejezze véleményét az orosz politikai vezetésnek.

Kitért rá kérelmében, hogy szándékosan egyedül érkezett a helyszínre, azért nem hívott magával kísérőt, mert a gyűléshez legalább két személy kell és az egyéni véleménynyilvánítás nem tilos.

Leírta, hogy amennyiben az intézkedést megelőzően felszólították volna a helyszín elhagyására, a felszólításnak azonnal eleget tett volna.

Indítványozó véleménynyilvánítási cselekményének időpontjától (2021. április 21.) számított három napon belül, 2021. április 24. napjától a hatályos szabályok értelmében már lehetett maszk nélkül vendéglátó helyiségek teraszain tartózkodni. A szabálysértési hatóság 2021. április 27. napi határozata, mely a szabadterén maszkban véleményt nyilvánító Indítványozót 100. 000 Ft bírságra szankcionálja, önmagában a jogi környezet változása miatt is feltűnően aránytalan.

Mindenekfelett azonban Indítványozó cselekménye nem is értékelhető szabálysértésként, tekintve, hogy a védelmi intézkedések lépcsőzetes feloldásának ötödik fokozatára tekintettel a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedéseket szabályozó kormányrendeletek módosításáról szóló 264/2021. (V. 21.) Korm. rendelet a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendeletet aszerint módosította, hogy a gyűlésen való tartózkodás tilalmát feloldotta, így a rendelet hatálybalépésétől, 2021. május 23. napjától nem tilalmazott cselekmény a gyűlésen való részvétel.

Indítványozó kiemelt hangsúllyal hívta fel a hatóság figyelmét arra a jogszabályi kitételre, miszerint a szabálysértésekről, a Szabs. törvény 4. § értelmében a szabálysértést az elkövetése idején hatályban lévő jogszabályok alapján kell elbírálni, valamint ha a szabálysértés elbírálásakor hatályban lévő új jogszabály szerint a cselekmény már nem minősül szabálysértésnek vagy enyhébben bírálandó el, akkor az új jogszabályt kell alkalmazni.

Indítványozó kérte, hogy a hatóság a Szabs. törvény 83. § (1) bekezdés a) pontja alapján szüntesse meg a szabálysértési eljárást, mert a cselekmény nem szabálysértés.

4. A szabálysértési hatóság új határozata

A meghallgatást követően a szabálysértési hatóság a határozatát visszavonta, majd 2021. május 27. napján új határozatot hozott 01806/808-6/2021. szabs. számon, amely a meghallgatás nélkül hozott határozattal azonosan megállapította Indítványozó szabálysértési felelősségét a veszélyhelyzet idején a második ütemű védelmi intézkedések megszegése szabálysértés elkövetése miatt és azonos összegű pénzbírsággal (100.000 forint) sújtotta.

A határozat a 484/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet 25. § b) pontjára is hivatkozik, mely alapján a 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése szerinti szabálysértések miatt indított eljárásokat a Szbstv. 4. §-ától eltérően, a szabálysértés elkövetésekor hatályos jogszabályok szerint kell elbírálni.

5. Indítványozó kifogása

Indítványozó ezt követően határidőben (2021. június 10. napján) kifogást nyújtott be a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Pesti Központi Kerületi Bírósághoz. Jelen panasz a kifogás nyomán született döntésben hivatkozott norma ellen irányul. Indítványozó tárgyalás tartása iránti kérelemmel élt.

Indítványozó kifogásában az Alkotmánybíróság 1/2019. (II. 13.) AB határozatában foglaltakra hivatkozva kifejtette, hogy tevékenysége kapcsán a szubjektív szándék és az objektív értékelés kettős kritériuma is megfelelt a véleménynyilvánításnak, tehát „egyértelmű közéleti kommunikációs célt és üzenetet hordozott, ami a külvilág számára is felismerhető volt, így a véleménynyilvánítás körébe tartozott, amely a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos védelme alatt áll.”

Indítványozó cselekedete társadalomra veszélyességének hiányával kapcsolatban az Alkotmánybíróság 14/2019. (IV. 17.) AB határozatára hivatkozott, mely szerint „egy cselekmény büntetethőségének a megítélése során arra is figyelemmel kell lenni, hogy bár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) és a Szabs. tv. is (többek között) az alkotmányos (az Alaptörvény szerinti társadalmi, gazdasági, állami) rend sérelméhez, illetve annak veszélyeztetéséhez köti az egyes cselekmények társadalomra veszélyességének megítélését, amennyiben egy cselekmény az Alaptörvény által védett alapjoggyakorlásnak minősül (így pl. a véleménynyilvánítás szabadságának körébe esik), eleve kizárt annak társadalomra veszélyessége.”

A szabálysértési kifogásban Indítványozó hangsúlyozta, hogy a megállapított tényállás alapján az ügy alapját képező magatartás az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítási szabadság keretein belül értékelendő. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére utalva kifejtette, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából is értékelni kell a cselekményt, melyből fakadó következtetésnek a szabálysértési jog alkalmazásában is tükröződnie kell.

Indítványozó kiemelte, hogy véleménynyilvánítása során a védelmi intézkedéseknek megfelelően járt el: szabadtéren is maszkot viselt, valamint figyelt a megfelelő távolságtartásra. Álláspontja szerint „az olyan magatartások, amelyek nem alkalmasak a járvány terjesztésére, a társadalomra sem veszélyesek, következésképpen szabálysértés elkövetésére sem alkalmasak.”

Indítványozó a véleménynyilvánítás szabadságát vizsgáló alapjogi, alkotmánybírósági gyakorlattal is részletesen foglalkozott kifogásában. Kifejtette, hogy az Alaptörvény IX. cikke szerint a szabad véleménynyilvánításhoz való jog mindenkit megillető sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jog. Indítványozó kifogásában utalt az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatára, 36/1994. (VI. 24.) AB határozatára, 34/2004. (IX. 28.) AB határozatára, valamint a 7/2014. (III. 7.) AB határozatra is a véleménynyilvánítási szabadságát illető kitüntetett védelem megalapozásaként. Indítványozó

részletesen kifejtette egyrészt a politikai véleménynyilvánítás alkotmányos védelmére, másrészt a társadalomra veszélyesség hiányára vonatkozó érvelését, továbbá külön kiemelten hívta fel a bíróság figyelmét a szabálysértési hatóság visszaható hatályú jogalkalmazására, mely sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Indítványozó kifogásában a visszaható hatályú büntetés tilalmának alapvető alkotmányos követelményével összefüggésben ismertette a Szabálysértési törvény 4. §-át, mely szerint *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*, majd kiemelte, hogy a 264/2021. (V. 21.) Korm. rendelet módosította a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedéseket szabályozó kormányrendeleteket, többek között a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendeletet is, az elbírálás idején hatályos 6/D. § (2) bekezdése pedig már feltételesen engedte a gyűlés megtartását.

Kiemelte kifogásában, hogy cselekménye azért sem minősülhet szabálysértésnek, mert az elbíráláskor hatályban lévő új jogszabályi rendelkezések folytán nem tilos a gyűlésen való részvétel, ha a gyűlésen 400 főnél kevesebben vannak jelen, illetve ha azon védett személyek tartózkodnak.

Kifogásolta a szabálysértési hatóság 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 25. § b) pontjára vonatkozó indokolást is, ugyanis a hivatkozott norma szintén ellentétes a terhes visszaható hatályú jogalkotás tilalmával.

A 30/2014. (IX. 30.) AB határozat hangsúlyozza, hogy *„jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A következetes alkotmánybírói gyakorlat értelmében továbbá valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit - erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint - a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]} ”*

6. Bírósági végzés

2021. augusztus 12-én a Pesti Központi Kerületi Bíróság 14.Szk.14.377/2021/3. számon tárgyalás mellőzésével hozta meg végzését, mellyel a szabálysértési hatóság 2021. május 27. napján kelt, 01806/808-6/2021. szabs. számú határozatát megváltoztatta akként, hogy a kiszabott pénzbírság összegét 50.000,- (Ötvenezer) forintra csökkentette, azonban a szabálysértési hatóság határozatával egyezően megállapította Indítványozó szabálysértési felelősségét.

A bíróság osztotta a szabálysértési hatóság álláspontját, miszerint az eljárás alá vont személy részéről a gyűlésen való részvétel, ezzel egyidejűleg a gyűlésen való részvétel tilalmának a megszegése kétséget kizáróan bizonyítást nyert.

A bíróság a szabálysértési határozatban foglaltakon túlmenően nyomatékosan enyhítő körülményként értékelte az eljárás alá vont személy ténybeli beismerő vallomását, hogy a hatóságokkal kezdettől fogva együttműködött. Ezért úgy ítélte meg, hogy a büntetlen előéletű eljárás alá vont személlyel szemben méltányosságból a kiszabott pénzbírság fele részére való csökkentése indokolt.

A bíróság végzésében a jogi minősítést *pontosította* annyiban, hogy „a bíróság a szabálysértési hatóságnak a 484/2020. (XI. 22.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdésében foglalt magatartási szabály megszegésével elkövetett, és a 23. § (1) bekezdésében meghatározott, illetőleg a *Szabs. tv. 239/A. § (1)*

bekezdés a) pontjába ütköző és aszerint minősülő védelmi intézkedések megszegése szabálysértés elkövetése miatt meghozott határozatát a Szabs. tv. 116. § (1) bekezdés b) pontja szerint eljárva megváltoztatta, és az alkalmazott joghátrányt enyhítette.”

A bíróság úgy hivatkozott a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdésében foglalt magatartási szabályra, hogy az az elbírálás idején hatálytalan volt. Az indítványban támadott Szabs. törvény 239/A. § (2) bekezdésére utalt a Szabs. törvény 4. §-tól való eltérés vonatkozásában.

7. Szankció végrehajtása

A jogerős végzést postai úton 2021. augusztus 23. napján vette kézhez Indítványozó.

Indítványozó a jogerősen kiszabott bírságot határidőben fizetéssel teljesítette.

II. Az indítványozási jogosultság alátámasztása

(a) Érintettség

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Alkotmánybíróság az érintettség törvényi követelményének értelmezéséhez a Német Szövetségi Alkotmánybíróság által kidolgozott dogmatikát vette alapul, amikor az érintettség kritériumát annak *személyes, közvetlen és aktuális* voltában konkretizálta.

Az ügy az Abtv. 1. § a) pontja szerinti egyedi ügy, Indítványozó pedig az egyedi ügyben személyesen érintett természetes személy, akire vonatkozóan Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint véleménynyilvánítás szabadságához való jogát érintően az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló szabálysértési eljárást lezáró, szabálysértési kifogás nyomán született bírósági döntés rendelkezést tartalmaz.

Indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme jelen alkotmányjogi panaszban támadott normák alaptörvény-ellenes jellegéből eredt, az alapjogsérelmet pedig a szabálysértési eljárásban hozott bírói döntés közvetítette. Az alapjogsérelmet a bírói döntés jogerőre emelkedésével bekövetkezett, annak beálltához további közvetítő aktusra nem volt szükség, a sérelem pedig jelenleg is fennálló (aktuális) sérelem, tekintve, hogy a végzés az alkotmányjogi panasz benyújtásának időpontjában is jogerős.

(b) Jogorvoslatok kimerítése

A Pesti Központi Kerületi Bíróság jogerős végzését Indítványozó 2021. augusztus 23-án vette kézhez, amely ellen a Szabs. tv. 116. § (3) bekezdése alapján nincs helye fellebbezésnek. Így Indítványozó számára az alkotmányjogi panaszon kívül más rendes jogorvoslati lehetőség már nem áll rendelkezésre.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB TÜ. határozatának (a továbbiakban: Ügyrend) 32. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra mint rendkívüli jogorvoslatra. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz akkor is

benyújtható, ha törvény felülvizsgálati kérelem vagy indítvány benyújtását is lehetővé teszi. Ugyanakkor az Ügyrend 32. § (3) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria felülvizsgálati kérelmet még nem bírálta el, ezért nyilatkozunk, hogy az ügyben a Kúria előtt felülvizsgálati eljárás nincs folyamatban.

(c) Az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő megtartottsága

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásban a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Indítványozó a jogerős végzést postai úton, 2021. augusztus 23-án vette kézhez, ezért alkotmányjogi panaszát 2021. október 22-ig van lehetősége benyújtani.

Indítványozó a jogérvényesítési határidőt betartotta, alkotmányjogi panaszindítványát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében előírt határidőben, a döntés kézbesítésétől számított 60 napon belül benyújtotta.

(d) Az Alaptörvényben biztosított jog sérelme

Az eljáró bíróság döntését Indítványozó azon az alapon támadja, hogy az alaptörvény-ellenesen korlátozta az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében garantált, tisztességes eljáráshoz való jogát, amikor a szabálysértést megalapozó védelmi intézkedés szankcionálhatóságának hatálytalanná válta után állapította meg Indítványozó szabálysértési felelősségét és szabott rá ki pénzbírságot, ráadásul olyan cselekedete miatt, mellyel az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítási szabadsághoz fűződő alkotmányos alapjogát gyakorolta.

Ezért az alkotmányjogi panasz alábbi III. része azt támasztja alá, hogy a bíróság végzésében alkalmazott Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdése Indítványozó Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében garantált tisztességes eljáráshoz való jogát, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítási szabadságát sérti.

III. A bírói döntésben alkalmazott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének alátámasztása

1. A panaszindítvány tartalmi alapú befogadhatóságának megalapozása (az Abtv. 29. §-ában támasztott feltételek teljesülése)

Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság a panaszt akkor fogadja be, ha annak tárgya bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. A támadott bírói döntésben alkalmazott jogszabályi rendelkezés olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel, amely az alapjogsértőnek vélt bírói döntés érdemét érinti.

Jelen panasz azt az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést veti fel, hogy a tisztességes eljárásra irányadó alkotmányos követelményekkel összeegyeztethető-e az olyan bírói döntés - és az arra alapot adó jogszabályi rendelkezés -, amely az elkövetés idején hatályos szabályok szerint rendel szabálysértésként szankcionálni cselekményeket, melyek az elbírálás idején nemhogy enyhébben büntetendők, hanem már nem is minősülnek szabálysértésnek.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog visszaható hatályt tilalmazó rendelkezése nemcsak az elkövetés idején nem létező norma esetén hívható fel, hanem abban az esetben is, ha a cselekmény elbírálásakor már nem állnak fenn az elkövetéskor hatályos

rendelkezések. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdését ugyanis a terhelő jellegű visszaható hatályú jogalkalmazás is sérti, ezt jelenti a jogrendszer változásakor garanciális jellegű enyhébb elbírálás alkotmányos követelménye.

A visszaható hatályú, büntető jellegű szankcionálás jogrendszerbe illesztésének kérdése különösen nagy jelentőséggel bír olyan helyzetekben, amikor a szabálysértésnek minősített cselekmények a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlását valósítják meg, különösen akkor, amikor a véleménynyilvánítás keretei lényegesen beszűkültek. A járvány okozta veszélyhelyzet miatt ugyanis a tiltakozni kívánó polgárok nem gyakorolhatták a szokásos módokon véleménynyilvánítási jogukat, így felértékelődtek a véleménynyilvánítás olyan formái, amelyek járványügyi kockázatot nem hordoznak magukban.

Ez a helyzet, amely a véleménynyilvánítás kereteinek jelentős beszűküléséhez és a Szabstv. 239/A. § (2) bekezdése szerinti, a veszélyhelyzettel egy időben fennálló egészségügyi válsághelyzet miatt elrendelt védelmi intézkedések megszegése ellen bevezetett szankciók visszamenőleges alkalmazásához vezetett, az Alaptörvény 53. cikke szerinti különleges jogrend, a veszélyhelyzet. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása - II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszhető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. Jelen ügy tárgya tehát az az Alkotmánybíróság gyakorlatában korábban nem tisztázott, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy miként értelmezhető az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerinti rendelkezés a tisztességes eljáráshoz való jog szabálysértési eljárásban való érvényesülése szempontjából a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülésével összefüggésben, amely alapjog gyakorlásának határai az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint hagyományosan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősülnek [pl.: 1/2019. (II. 13.) AB határozat [21]].

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a demokratikus jogállamokban a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van: nemcsak az egyéni önkifejezés, a személy szabad kibontakozásának és szellemi autonómiájának záloga, hanem egyúttal a demokratikus közvélemény és akaratképzés nélkülözhetetlen forrása is. A véleményszabadság tehát kettős igazolással bír: egyrészt a közéleti viták szabadságát biztosítja (instrumentális igazolás), másrészt pedig az egyéni önkifejezést (konstitutív igazolás). A demokratikus kormányzás és a politikai közélet ugyanis feltételezi a különféle vélemények akadálymentes közlésének, közölhetőségének és ütköztetésének szabadságát. [36/1994. (VI. 24.) AB hat.; 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, 7/2014. (III. 7.) AB határozat]. „A véleménynyilvánítás szabadsága a kommunikációs jogok anyajoga. Ez a jogcsalád teszi lehetővé, hogy a polgár a politikai közösség részese lehessen, kifejezhesse a véleményét és részt vegyen a közéleti vitákban, ezért a véleménynyilvánítás szabadsága kitüntetett védelmet kell, hogy élvezzen egy demokratikus társadalomban.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat].

A demokratikus társadalomban betöltött szerepe miatt a véleménynyilvánítás szabadságán belül a politikai véleménynyilvánítás határai tágabbak, mint más beszédé. „Fokozott alkotmányos védelmet élveznek az olyan ítéletek, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak és felfokozottak. A demokratikus jogállam állami és önkormányzati intézményeinek szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája, – még ha az becsületsértő értékítéletek formájában történik is –, a társadalom tagjainak, az állampolgároknak olyan alapvető anyagi joga, amely a demokrácia lényegi eleme.” [36/1994. (VI. 24.) AB határozat]. A politikai véleménynyilvánítás kiemelt védelmét biztosítja az Emberi Jogok Európai Bírósága is. Az EJEB

értelmezése szerint a véleménynyilvánítás szabadsága a társadalom demokratikus fejlődésének egyik elengedhetetlen előfeltétele [Handyside kontra Egyesült Királyság, kérelem számra: 5493/72].

Indítványozó nem csupán a véleménynyilvánításhoz való alapjogát gyakorolta, de azon belül is, mivel egy ellenzéki politikus elleni megtorló büntetéssel szemben fejezte ki tiltakozását, a kiemelten védett, politikai témájú közügyek vitájához kapcsolódó véleménynek adott hangot.

Indítványozó a járványügyi óvintézkedéseknek megfelelően, maszk használatával és szabad levegőn tartózkodva, nyilvános téren fejezte ki véleményét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a nyilvános tereket kifejezetten védi a véleménynyilvánítás kifejtése szempontjából, miszerint „a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy az önkormányzati és állami tulajdonban lévő közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek” (3/2013. (II. 14.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság egy köztisztasági szabálysértéssel kapcsolatos ügyben a 14/2019. (IV. 17.) AB határozatában kifejtette, hogy „amennyiben egy cselekmény az Alaptörvény által védett alapjoggyakorlásnak minősül (így pl. a véleménynyilvánítás szabadságának körébe esik), eleve kizárt annak társadalomra veszélyessége {lásd: 1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [44]}.” Ennek megítéléshez az eljáró bírónak vizsgálnia kell, hogy az adott cselekmény a szólásszabadság által védett tevékenységek körébe tartozik-e. Az Alkotmánybíróság az 1/2019. (II. 13.) AB határozatában kiemelte, hogy egy tett véleménynyilvánításként kezelésének szükséges, de semmiképp sem elégséges feltétele, hogy a cselekményt elkövető a véleménye kifejezésének céljából cselekedjen – annak ellenére, hogy egy tett véleményszabadság oldaláról történő megítélése szempontjából a jogalkalmazónak elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy a cselekvőnek mi volt a célja, illetve motívuma a cselekvése során. A véleményszabadság alkalmazásához ugyanis az is szükséges, hogy a közlés választott formája objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője legyen gondolatok közlésének {1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [36]}.” Indítványozó cselekménye az alábbiakban kifejtettek szerint egyértelmű politikai véleménynyilvánítási célt és kommunikációjában azonosítható üzenetet hordozott, ami a külvilág számára is felismerhető volt a transzparenszek által, így a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos védelme alatt áll.

Indítványozó cselekményének alapjogi vizsgálata során fontos szempont, hogy a tényállásban megjelölt időben érvényben lévő veszélyhelyzet miatt eleve korlátozott volt a politikai véleménynyilvánítás szabadsága - ti. járványügyi megfontolásból a jogalkotó jelentősen szűkítette a köztéri, véleménynyilvánítási célból tartható gyűlések kereteit. Ilyen helyzetben a hatóságoknak éppen, hogy szélesebb körben kell biztosítaniuk azokat a társadalomra és mások egészségére veszélytelen eszközöket, amelyekkel élhetnek azok a polgárok, akik a járványveszély idején is felelősen, a járvány kockázatait is figyelembe véve kívántak véleményt nyilvánítani - így az önálló véleménynyilvánítás eszközét, mellyel Indítványozó is élt.

A kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségén túlmenően a konkrét esetben az alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolta, tekintettel arra, hogy az ügy érdemében hozott 01806/808-6/2021. szabs. számú határozat a Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdésére tekintettel állapította meg Indítványozó szabálysértési felelősségét.

Az Indítványozó jelen indítvánnyal nem kéri az Alkotmánybíróságtól a Pesti Központi Kerületi Bíróság döntésének felülmérlegelését. Éppen ellenkezőleg, arra kéri az Alkotmánybíróságot, hogy a bírói döntést megalapozó normát vesse össze az Alaptörvényből, az Alkotmánybíróság

gyakorlatból, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményéből kiolvasható alapjogi sztenderdekkel.

2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti tisztességes eljárás sérelme

A bírói döntésben alkalmazott jogszabály sérti Indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát, mivel a támadott végzés visszaható hatályú jogalkalmazást valósít meg, melyre a Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdése ad törvényi felhatalmazást.

Indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét kifogásában kifejtette, melyet illetően a bíróság a következőképp rendelkezett:

„Az eljárás alá vont személy kifogásában felhozott, elbíráláskori jogszabály alkalmazást illetően, a bíróság hivatkozik a Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdésére, amelynek értelmében az (1) bekezdésében meghatározott védelmi intézkedés *megszűnését követően* a Szabs. tv. 4. §-tól eltérően a folyamatban lévő szabálysértési eljárást *az elkövetés idején* hatályban lévő szabályok szerint kell elbírálni.

Ennek alapján az eljárás alá vont személy által megvalósított cselekmény szabálysértés.”

3. A nullum crimen sine lege és nulla poena sine lege alapelvek sérelme

A veszélyhelyzeti jogalkotásban hatályos védelmi intézkedések rendes jogrendbe átszüremkedő, a veszélyhelyzetre visszaható büntető hatálya az Alaptörvény által is védett nullum crimen sine lege elv és a nulla poena sine lege elv sérelmét jelenti. A nullum crimen sine lege elvvel ellentétes, hogy az Indítványozót ért hátrányt olyan jogszabályi rendelkezés alapozta meg, amelyekben a jogalkotó hatályukat veszített normák szankcióját érvényesíttette. A nulla poena sine lege elv sérelmét az olyan kiszabott szankció alapozza meg, melyben már nem kapcsolódik normabeli alap a szankcióhoz - jelen esetben korábban létező normát helyezett hatályon kívül jogalkotó - a támadott rendelkezés hatályos norma, mely hatálytalan normák szankcióját kényszeríti ki.

A támadott bírói döntésben a bíróság olyan alaptörvény-ellenes szabályt alkalmazott, amely révén az állampolgár rovására érvényesítette a bíróság az elbírálás idején már hatálytalan, terheőbb szankciót megfogalmazó normát. A norma visszaható hatállyal történő büntető érvényesítése sérti Indítványozó tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogát.

3.1. A nullum crimen és nulla poena sine lege elvek az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság 3216/2020. (VI. 19.) AB határozatában kimondta, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211] megerősített és továbbfejlesztett. Az Alaptörvény negyedik módosítása 2013. április 1. napjával megváltoztatta az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontját, és ennek alapján az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítették. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy meghatározott feltételek teljesülése esetén az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [33]; 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]}. Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, és

megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények érvényesíthetők.

A nullum crimen sine lege elvvel kapcsolatban a 16/2014. (V. 22.) AB határozat kimondta, hogy „az alkotmányos szabályt közvetítik a büntető törvénykönyv időbeli hatályáról szóló rendelkezései, amelyek e tilalom mellett az enyhébb büntető törvényi szabályok visszaható hatályú alkalmazását írják elő [lásd: Btk. 2. § (1)–(3) bekezdéseit]”.

Az Alkotmánybíróság a 3046/2017. (III. 20.) AB határozatában fektette le a nullum crimen sine lege és nulla poena sine lege elvek garanciális jellegét a következőképp:

“Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában rögzítette, hogy 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 a jogalkalmazás tilalmának védelmi körébe tartozik a büntetőjog valamennyi olyan szabálya, amely az egyéni büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából jelentős. A nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvek által nyújtott védelem tehát nem szűkíthető le a büntetőjog különös részi törvényi tényállási elemeire és az abban foglalt büntetési tételekre, hanem felöleli a büntetőjogi felelősségre vonás valamennyi releváns szabályát [lásd például: 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 310, 316.]. Így az alkotmányos jog által garantált védelem kiterjed a büntethetőség, a büntetékiszabás és ezen kívül valamennyi olyan büntetőjogi szabályra, amely a büntetőjog alkalmazása során az egyén alkotmányos szabadságjogait érinti {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}”

A 3046/2017. (III. 20.) AB határozat megerősítette azt az elvi tételt is, hogy “ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új törvényt kell alkalmazni; egyébként az új büntető törvénynek nincs visszaható ereje” (Btk. 2. §)”

A 3046/2017. (III. 20.) AB határozat nem állapította meg a büntető jogelvek sérelmét, ugyanis az ügyben “az indítványozó magatartása az elkövetésétől kezdve a büntetőeljárás végéig a büntető törvénykönyvben szabályozott büntetendő cselekménynek minősült, és a hatályos törvény azt enyhébben rendeli büntetni” Mindebből viszont *a contrario* az következik, hogy Indítványozó tisztességes eljáráshoz való joga jelen ügyben *sérült*, ugyanis a büntetőeljárás végére kikerült a jogrendszerből a pónaizált norma, a hatályos törvény nemcsak enyhébben, hanem már egyáltalán nem rendeli büntetni - az alkotmányellenes norma azoban mégis *in peius* visszaható hatályú jogalkalmazást rendel el.

Hollán Miklós négy különböző kategóriába sorolja a nullum crimen sine lege alkotmányos alapelvét sértő bírói döntéseket: “törvényes és alkotmányos (az Alaptörvénynek megfelelő) döntés, törvénysértő, de alkotmányos (az Alaptörvénynek megfelelő) döntés, törvényes, de alkotmányellenes (alaptörvényellenes) döntés, törvénysértő és (ennélfogva) alkotmányellenes (alaptörvény-ellenes) döntés.”¹ Jelen

¹ Hollán Miklós: Büntetőbírói döntések az Alkotmánybíróság ítélszéke előtt a nullum crimen et nulla poena sine lege elv tükrében
https://jog.tk.hu/uploads/files/TK_JTI_normativitas_es_empiria_Hollan.pdf

esetben a törvényes, de alkotmányellenes bírói döntésről van szó. A nullum crimen sine lege és nulla poena sine lege elvének áthágásával a jogrendet először a jogszabályi környezet sérti (különösen, de nem kizárólagosan a konkrét ügyben alkalmazott Szabs. tv. 239/A. §-a), másodszer pedig az azon alapuló bírói döntés.

3.2. Az alkotmányos büntetőjogi alapelvek érvényesülése a szabálysértési jogban

A szabálysértési jog a közigazgatási jog és a büntetőjog határán elhelyezkedő "kétarcú"² jogterület, amelyre egyszerre hat mindkét terület szabályozási jellege. „A szabálysértési jog szabályozása olyan jogintézményt teremtett, amely: elismeri a szabálysértési tényállások büntetőjogi gyökereit; elismeri a szabálysértési általános rész és az úgynevezett kriminális tényállások büntetőjogi dogmatikába való beágyazottságát; elfogadja, hogy a tényállások jelentős része a közigazgatási jog érvényesítését szolgálja; elfogadja a szabálysértési tényállások egy részének a strasbourgi büntetőügy-fogalom alá tartozását; az eljárás első szakaszában megadja a jogot a közigazgatásnak, hogy büntetőhatalmat gyakoroljon; teljes körű (ténybeli és jogbeli) bírói eljárásra ad lehetőséget.”³

Az Alkotmánybíróság 29/2000. (X. 11.) AB határozatában kimondta, hogy "mivel a szabálysértési tényállások jelentős része kriminális jellegű magatartásokat szankcionál, irányadónak kell tekinteni az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglaltakat, miszerint senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény. Ezt követeli meg a visszaható hatály tilalmát magában foglaló jogbiztonság elve (előre láthatóság, kiszámíthatóság), amely a jogállamiságból folyik, és amelynek logikus előfeltétele a törvény elkövetéskori megismerhetősége. A visszaható hatály kifejezett tilalma mellett az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazásának előírása úgyszintén a jogállamiság követelményéből fakad. [Vö.: 11/1992. (III. 15.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87.]"

A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat szerint a testület a „29/2000. (X. 11.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében szabályozott nullum crimen sine lege elve a szabálysértési jogban is irányadó, mint ahogy irányadó az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazásának követelménye is.” (ABH 2000, 193, 200.)"

A szabálysértési jogban is irányadó a visszaható hatály tilalma (az enyhébben szankcionálandó / dekriminalizált cselekmények főszabály szerinti visszahatásával), nemcsak a büntetőjog, hanem a szabálysértési jog büntető jellegű tényállásaiban is garanciális jellege van az enyhébb elbírálásnak a jogszabályi környezet elbírálásig bekövetkezett változása esetén. A szabálysértési törvény is rögzíti ezt a szabályt, a Szabs. tv. 4. §-ban:

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 bírálandó el, akkor az új jogszabályt kell alkalmazni.

A Szabs. tv. jelen panaszban támadott 239/A. § (2) bekezdése a Szabálysértési törvény 4. §-át írja felül alaptörvény-ellenes módon, amikor eltérést rendel a tisztességes eljárási garanciától:

² 63/1997. (XII. 12.) AB határozat

³ https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszer#_ftnref53

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.

4. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerinti minimum-sztenderd követelménye

4.1. A szabálysértés büntetőjogi relevanciája az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint

Az Emberi Jogok Európa Bírósága autonóm módon értelmezi, hogy az általa vizsgált ügyekben mi tartozik büntetőjogi megítélés alá. A szabálysértések büntetőjogi megítélésének az Emberi Jogok Európai Bírósága általi megalapozásához a Bíróság 2016. március 23-án hozott, *Blokhin kontra Oroszország* ügyében mondta ki azokat a kritériumokat, melyek szerint az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdése szerinti "büntetőjogi vád" fogalma megállapítható. Az ún. "Engel-kritériumok" közül az első a szabálysértés hazai jogi besorolása, a második a szabálysértés természete, a harmadik a büntetés súlyosságának természete és fokozata, mely az érintett személyt sújthatja. A második és harmadik kritérium vagylagos, azonban nem zárja ki a kumulatív értékelést, ha a feltételek külön értékelése nem vezetne tiszta konklúzióhoz. A Bíróság az első kritériumot illetően hangsúlyozta, hogy az eljárás hazai jogi besorolása nem lehet az egyedüli feltétele az Egyezmény 6. cikke alkalmazhatóságának megállapításához. A *Blokhin kontra Oroszország* ítéletben a Bíróság pont azt állapította meg, hogy az orosz jogban a vád nem-büntetőjogi jellege csak formális és relatív értékkel bírt. nagyobb jelentőségű kritérium a szabálysértés természete [*Blokhin kontra Oroszország*, 179. bekezdés]. A *Gestur Jónsson és Ragnar Halldór Hall kontra Észtország* ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága szintén megállapította, hogy az Engel-kritériumok első feltétele relatív súllyal esik latba, és csak kiindulópontként tekinthető [85 bekezdés].

A *Ziliberberg kontra Moldova* ügyben a Bíróság egy *jogellenesnek nyilvánított gyűlésen való részvétel* miatt szankcionált személy esetében tett megállapításokat. A Bíróság szerint "a jogi norma, melyet Indítványozó megsértett, az összes állampolgár felé irányul, nem csak egy speciális státusszal bíró adott csoport felé. A kérdéses jogi norma általános jellegét bizonyítja a [helyi] Szabálysértési törvény 1. és 12. szakasza, mely utal a tényre, hogy szabálysértési felelősség 16 éves kortól állapítható meg és minden állampolgárnak tiszteletben kell tartania a jogi szabályokat és más állampolgárok és jogi személyek jogait."

Kiemelte a bíróság a kiszabott bírságra reflektálva, hogy "a bírság nem pénzügyi kompenzációs szándékkal lett kiszabva, hanem büntető és elrettentő jellegére tekintettel." A Bíróság ismételten hangsúlyozta azt az elvet, hogy a szabálysértési törvény általános jellege és a büntetések célja, mely egyaránt az elrettentés és a büntetés. elegendő az Indítványozóval szemben folytatott eljárás büntetőjogi jellegének megalapozásához.

A *Kasparov és társai kontra Oroszország* ügyben a jogellenes gyűlésen való részvétel büntetendőségéről a Bíróság szintén úgy rendelkezett, hogy az általános jellegű, a bírság pedig büntető és elrettentő hatású, ami szintén a büntetőjogi értékelést bizonyítja.

Tekintettel arra, hogy jelen panasz esetében is megállapíthatóak az Emberi Jogok Európai Bírósága által kimondott feltételek (a szabálysértési norma általános hatálya, szankcionálásának elrettentő és büntető jellege), a jelen panaszban támadott döntés büntetőjogi jellege az Emberi Jogok Európai Egyezményének Bíróság által kimunkált gyakorlata alapján is igazolható.

4.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti tisztességes eljárás megsértése az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában

Magyarország az 1993. évi XXXI. törvény keretében hirdette ki az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Emberi Jogok Európai Egyezményét (a továbbiakban: Egyezmény).

Az Egyezmény 7. cikke a törvényi rendelkezés nélküli büntetés kiszabásának tilalmáról rendelkezik. A 7. cikk 1. pontja szerint *senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a hazai vagy nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni.*

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az Egyezmény 7. cikke szerinti gyakorlatát bemutató kézikönyv V. része az enyhébb elbírálás követelményéről értekezik.

A kézikönyv szerint „az Egyezmény 7. § 1. pontja nemcsak a szigorúbb büntető törvények visszaható hatályának tilalmát garantálja, hanem implicit módon az enyhébb büntető törvény visszaható hatályának elvét is.”

Általános érvénnyel mondja ki a Bíróság a 2009. szeptember 17-i Scoppola kontra Olaszország ítéletében, hogy „fokozatosan kialakult Európában és nemzetközileg a konszenzus azon nézet mellett, miszerint az enyhébb büntetést tartalmazó büntető törvény alkalmazása, még akkor is, ha azt az elkövetés ideje után fogadták el, alapvető elve a büntetőjognak” Ennek az ítéletnek a további következtetése, hogy „súlyosabb büntetést kiszabni azon egyedüli okból, miszerint ez volt előírva a jogsértés elkövetése idején, a jogszabályoknak a terhelt hátrányára történő, az egymást követő büntető törvények időbeli vonatkozása szerinti alkalmazását jelentené. Továbbá ez az ítélet érintő bármilyen jogalkotói kedvező változás figyelmen kívül hagyását, mely az ítéletet megelőzően történhetett, és azon büntetések kiszabásának folytatását jelentené, melyet az állam - és a közösség, amelyet képvisel - már túlzottnak tart.”

A kézikönyv követelményként rögzíti, utalva a 2016. január 12-i Gouarré Patte kontra Andorra ítéletére, hogy „a Bíróság szerint ahol egy állam kifejezetten rögzíti a kedvezőbb büntetés visszaható hatályát, engednie kell állampolgárai számára, hogy ezt a jogot az Egyezmény biztosítékaival összhangjában gyakorolhassák.”

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye minimum-sztenderdként érvényesül, az általa biztosított védelmi szint jelöli ki azt a legalacsonyabb védelmi szintet, amelyet a részes államoknak garantálniuk kell nemzeti jogrendszerükben. Ebből következik, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog védelme során erre a minimum-sztenderdre úgy kell tekintettel lenni, hogy az Egyezmény 7. cikke szerinti tisztességes eljáráshoz való jog védelmét az Alaptörvény XXVIII. cikkének (4) bekezdésén keresztül is védelmezni kell.

5. Veszélyhelyzeti jogalkotás - az Indítványozóra irányadó jogszabályi környezet változása

A Kormány a veszélyhelyzet idején védelmi intézkedések és azokhoz fűzött szankciók alkalmazásával kívánta a járvány terjedését lassítani. Azonban a védelmi intézkedések hatályvesztésekor folyamatban lévő szabálysértési eljárásokat illetően jogszabályi rendelkezésekben fejezte ki retributív szándékát, hogy áttörje az általános alkotmányos büntetőjogi alapelv, a nullum crimen sine lege és nulla poena sine lege elvek érvényesülését, amelyeknek az elbírálás idején is garanciális alapjogi jellegük van.

A Szabálysértési törvény 4. §-a szerint:

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.

A jogalkotó mégis úgy döntött, hogy mesterségesen életben tartja a veszélyhelyzeti védelmi intézkedések szankcióit a veszélyhelyzet megszűnése után is, amikor a védelmi intézkedések már hatályukat veszítették.

A Kormány a védelmi intézkedések azok időbeli hatályosságán túlnyúló büntetendőségét több külön rendeleti, az Országgyűlés pedig több törvényi rendelkezéssel is kifejezetten előírta, eltérve a Szabs. tv. 4. §-tól a terheltek hátrányára.

A veszélyhelyzet alatti visszamenőleges hatályú jogalkalmazást elrendelő rendeleti és törvényi szabályozás egyéb megnyilvánulásai:

A védelmi intézkedés hatálytalanná válásától a szankció hatályosságának mesterséges fenntartását vitte végbe a 2020. november 11-én lépett hatályba a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) is, amelyre az Indítványozó által kifogásolt szabálysértési határozat is hivatkozik. A R. több helyütt is előírja az elkövetéskori visszaható hatályú jogalkalmazást.

R. 25. § E rendelet hatálybalépése előtt elkövetett.

a) a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R1.) e rendelet hatálybalépését megelőző napon hatályban volt 9. §-a, valamint

b) a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R2.) e rendelet hatálybalépését megelőző napon hatályban volt 10. § (1) bekezdése

szerinti szabálysértések miatt indított eljárásokat a Szabstv. 4. §-ától eltérően, a szabálysértés elkövetésekor hatályos jogszabályok szerint kell elbírálni.

Az elkövetéskori szabályozás szerint rendeli az elbírálást a R. 28/A. § (2) bekezdése, valamint a R. 26. §, 28/B. §, 28/C. §, 28/D. §, 28/E. §, 28/F. §, 28/G. §, 28/H. §, 28/I. § szakaszai is.

A 2020. június 18-án - a veszélyhelyzet megszűnésekor - hatályba lépett veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 185. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az a)-e) pontok szerinti esetekben az e törvény hatálybalépése előtt elkövetett szabálysértések miatt indított eljárásokat a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 4. §-ától eltérően, a cselekmény elkövetésekor hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni.

A 2020. évi LVIII. törvény iktatta be a Szabs. tv. a 239/A. §-t, mely 2020. június 18-tól hatályos. A 239. § (2) bekezdése kifejezetten a visszaható hatályú jogalkalmazásról rendelkezik, mely jelen panasz alapja.

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.

Noha alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható, a bemutatott törvényi rendelkezések áttekintésével megállapítható, hogy a visszaható hatályú jogalkalmazás elrendelése az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésére kockázatos, széles körben jellemző jogalkotási törekvéssé kezd válni. Erre példa a jelenleg még hatályba nem lépett 2021. évi XCIX törvény is, amely *már előre visszaható hatályról rendelkezik* a hasonló esetekre nézve.

Indítványozó **2021. április 21-én** fejezte ki önállóan (a hatályos védelmi intézkedések betartására figyelemmel) politikai véleményét az orosz nagykövetség előtt.

2021. április 23-án a Magyar Közlönyben megjelent a belügyminiszter 2/2021. (IV. 23.) BM határozata a védelmi intézkedések lépcsőzetes feloldásának második fokozatára tekintettel a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedéseket szabályozó kormányrendeletek módosításáról szóló 175/2021. (IV. 15.) Korm. rendelet 1. §-a és 3–5. §-a hatálybalépéséről, valamint az egyes veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 176/2021. (IV. 15.) Korm. rendelet hatálybalépéséről (a továbbiakban: BM határozat). A BM határozat kimondta, hogy: „*a hárommillió-ötszázezredik COVID-19 elleni oltóanyaggal történő védőoltás első dózisa beadásának napja mint hatálybalépési feltétel 2021. április 23. napján bekövetkezett, ezáltal a védelmi intézkedések lépcsőzetes feloldásának második fokozatára tekintettel a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedéseket szabályozó kormányrendeletek módosításáról szóló 175/2021. (IV. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R1.) 10. § (2) bekezdése alapján az R1. 1. §-a és 3–5. §-a hatálybalépésének naptári napja 2021. április 24-e*”.

2021. április 27-én 100.000 forint értékű bírsággal szankcionálta védelmi intézkedés megszegéséért Indítványozót a szabálysértési hatóság.

2021. május 23-tól a Kormány feloldotta a gyülekezési tilalmat. Ettől az időponttól már a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendeletben is szerepelt, hogy 500 fő alatt bárki szabadon gyülekezhet, 500 fő felett pedig védettségi igazolvánnyal rendelkezők számára engedi azt a jogalkotó.

Innentől kezdve tehát hatályát veszítette a szabálysértési határozatokban jogszabályi alapként hivatkozott tényállás büntetendősége.

2021. május 27-én a szabálysértési hatóság mégis, másodszorra is 100. 000 forint értékű bírságot szabott ki Indítványozóra.

Mind a 2021. május 27-i szabálysértési hatóság határozata, mind a 2021. augusztus 12-i bírósági végzés - tehát az *elbírálás* - idején már nem volt tilalmazott a gyűlésen való részvétel.

6. Az Indítványozó Alaptörvényben biztosított jogai korlátozásának alkotmányossága

Jelen esetben a Szabs. tv. megsemmisíteni kért 239/A. § (2) bekezdése Indítványozó Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében garantált tisztességes eljáráshoz való jogába, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítási szabadságába jelent beavatkozást. A beavatkozás alaptörvény-ellenes, a következők szerint.

6.1. A veszélyhelyzeti intézkedések legitim célja

A Kormány a koronavírus-járvány miatt először 2020. március 11-én hirdette ki az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerinti veszélyhelyzetet.

Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány - az Országgyűlés felhatalmazása alapján - a rendelet hatályát meghosszabbítja. Ennek a rendelkezésnek garanciális jelentősége van, a veszélyhelyzeti kormányrendeletek ugyanis szándékoltan rövid hatályúak, az azonnali intézkedést teszik lehetővé és csak azt. Nem arra szolgálnak, hogy életviszonyokat általános jelleggel szabályozzanak – minden általánosabb, tartósabb jellegű szabályozás a rendes jogrend keretei közé tartozik.

Szintén garanciális jellege van az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdésének, mely szerint a Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti. A veszélyhelyzet után hatályban maradó veszélyhelyzeti rendelet ugyanis a különleges jogrend alkotmányos funkciójának tükrében értelmezhetetlen, a különleges jogrend alkotmányos rendeltetését éppen annak az általános szabályokhoz képest jelentkező kivételes jellege adja. A különleges jogrend alkotmányos rendeltetése, hogy különleges legyen, a rendes jogrendtől eltérő, abból a célból, hogy alkalmas legyen a különleges jogrendre okot adó veszély elhárítására.

A védelmi intézkedések hatályának továbbélése ennek az alkotmányos funkciónak a tükrében az egyéb veszélyhelyzeti rendelkezések közül kiemelkedik, míg ugyanis szólhatnak érvek az átalakult jogviszonyok (pl. intézmények látogatása, közoktatás megszervezése, megváltozott munkavégzés) rendezéséhez az átmeneti hatályhosszabbításra (így például a járvány vége egy megváltozott munkaszervezésnek nem okozza szükségképpen a végét), lényegileg elkülöníthető a védelmi intézkedések hatályának a vizsgálata, tekintettel arra, hogy annak a *létfogosultságát* valóban *kizárólagosan* a járvány teszi lehetővé.

Védelmi intézkedést (tartalmának vizsgálatától függetlenül) a jelenlévő veszély legitimál, annak fennállásáig. Ezért a védelmi intézkedéseknek - és a megsértésükhöz kapcsolt szankciók érvényre juttatásának - csak a veszély elhárításáig van alkotmányosan igazolható legitim célja.

A jelen ügyben támadott szabály egy különleges jogrendben meghozott intézkedést állandósít azzal, hogy annak hatályvesztése után is, akár rendes jogrend keretein belül is továbbvigye a védelmi intézkedések érvényesülését azzal, hogy annak megsértését akkor is szankcionálja, amikor a védelmi intézkedés fenntartását már nem tartja szükségesnek. Ez a jogalkotói lépés a különleges jogrend alkotmányos funkciójának ismeretében nélkülözi a legitim célt és egyben szükségtelen is, hiszen a veszélyhelyzet elmúltával nincs szükség a védelmi intézkedések fenntartására és kikényszerítésére.

Ha a különleges jogrend lezárul, akkor a továbbiakban a rendes jogrend keretein belül kell rendezni az életviszonyokat. Rendes jogrendben pedig az alapjogok korlátozhatóságát az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése határozza meg, aszerint, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

A védelmi intézkedések büntetendőségét fenntartani a védelmi intézkedések hatályvesztése után retributív öncélt fejez ki. Tekintve, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése az Alaptörvény szerint még különleges jogrendben sem függeszthető fel vagy korlátozható az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl, annak minden típusú jogrendben érvényesülnie kell. Alkotmányosan nem érvényesülhet tovább egy hatálytalan védelmi intézkedés „büntető ereje”. Legitim célként továbbá a

büntetés preventív célja sem értelmezhető, hiszen a veszélyhelyzet nem állandósulhat, a védendő jogtárgyakat a megváltozott élethelyzetben más eszközökkel kell tovább védeni.

A halálbüntetés alkotmányellenességét megállapító 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében Zlinszky János alkotmánybíró hangsúlyozza, hogy a prevenció nemcsak szankcionálással érhető el, „a bűnisméltés veszélye más eszközökkel is visszaszorítható”, a szankció „arról tereli el a figyelmet, hogy a társadalom az előfeltételek megszüntetésére és a biztonságos együttélés előfeltételeinek megteremtésére nem fordít olyan gondot, amilyen szükséges lenne”, „fenntartása egyenesen káros, mert leplezi a valóban szükséges állami akciók elmaradását.”

6.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdését illető alapjogkorlátozás alkotmányossága

Magyarország Alaptörvényének 54. cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogokat még különleges jogrendben sem lehet felfüggesztetni vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti, tehát a szükségesség és arányosság mércéjén túlmenő mértéken korlátozni.

A jelen indítványban hivatkozott Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogot, mely a visszaható hatályú szankcionálás ellen védő garanciákat biztosít, olyan alkotmányos mércének minősíti az Alaptörvény, melyet a különleges jogrend eltérései nem érintenek. Következésképpen az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésétől csak a szükségességi és arányossági tesztnek megfelelően lehet eltérni.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

A visszaható hatályú szankcionáló normát a Szabs. törvény részévé tevő 2020. évi LVIII. törvény indokolásának 178. §-a a visszaható hatályú jogalkalmazás alátámasztásaként a következőképp nyilatkozik: “A Szabs. tv. 4. §-a alapján a szabálysértést az elkövetés 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. Erre figyelemmel a veszélyhelyzet megszűnésekor még jogerősen le nem zárt ügyeket a szabálysértési hatóságnak meg kellene szüntetnie. Indokolt, hogy a fentiekben hivatkozott szabálysértések miatt folyamatban lévő eljárások a veszélyhelyzet megszűnését követően is folytathatók legyenek”. A törvény indokolása nem jelöl meg olyan alapvető jogot vagy alkotmányos értéket, mely esetén mérlegelhető lenne a tisztességes eljáráshoz fűződő jog korlátozása. A “folyamatban lévő eljárások folytathatósága” nem tartalmaz alkotmányos értéket, ahhoz nem fűződik alapvető jog, azok végrehajtása egyedül az állami hatóságok önös érdeke. Legitim célként továbbá az alkotmányjogi panasz 6.1. alpontjában kifejtettek miatt az sem vehető számításba, ha a korlátozás jövőben elrendelhető, hipotetikus védelmi intézkedések esetére kívánná előmozdítani a polgárok jogkövető magatartását, tekintve, hogy a különleges jogrend alkotmányos funkciója éppen annak különleges, egyedi jellegéből fakad. Ezért tekintve, hogy már a szükségességi-arányossági teszt első altesztjét jelentő legitim cél alteszten sem felel meg a korlátozás, a korlátozás alaptörvény-ellenes, annak alkotmányossága az alapjogi teszt további altesztjeivel nem igazolható.

Indítványozó határozott álláspontja szerint az érintett alapjogok korlátozásának nincs legitim célja, amennyiben azonban a tisztelt Alkotmánybíróság ezt az álláspontot nem osztja, a korlátozás a

szükségességi-arányossági teszt további altesztjeivel sem igazolható, tekintve, hogy a szabályozás az alkotmányjogi panasz 3.2. alpontjában kifejtettek szerint a jogrendszer alapjául szolgáló, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében lefektetett jogállamiság alapvető követelményét töri át. A tisztességes eljáráshoz való jogba, valamint ezzel összefüggésben a véleménynyilvánítás szabadságába történő, ehhez hasonló volumenű beavatkozás akkor sem maradhat az alkotmányosan elfogadható alapjog-korlátozás keretein belül, ha a norma - indítványozó által vitatott alkotmányos indoklású, de hipotetikusán elképzelhető - prevenciós funkciója alkotmányosan igazolható legitim cél. Egy hasonló korlátozás nem állhatja ki a szükségességi-arányossági teszt szükségességi altesztjének azon próbáját, hogy az alapjogkorlátozásnál enyhébb korlátozó eszköz nem létezik a legitim cél elérésére. Ezen túlmenően a korlátozás az arányosság követelményének sem felelhet meg, mert az alkotmányjogi panasz 4. pontjában kifejtettek szerint a korlátozás túlmegy az Emberi Jogok Európai Egyezménye által felállított minimum-sztenderd által megállapított szinten, az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljárási joghoz való garanciák védelmi szintje pedig nem lehet alacsonyabb az Emberi Jogok Európai Egyezményében garantált tisztességes eljáráshoz fűződő jogot övező garanciák mértékénél.

Az indítvány

Indítványozó a fentiekben kifejtettek alapján kéri a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenességét és az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerint egyben mondja ki, hogy a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.

Az Abtv. 45. § (1) bekezdése szerint a megsemmisített jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti és e naptól nem alkalmazható, ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint azonban az Alkotmánybíróság ettől eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. A megsemmisíteni kért norma Indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében garantált tisztességes eljáráshoz való joga, illetve ezzel összefüggésben az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítási szabadsága mellett az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-klauzula érvényesülését is érinti, melynek következményei jelen indítvány alapját jelentő egyedi ügyön túlmutatnak, ezért kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdése szerint fontolja meg, hogy a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezést ex tunc hatállyal, hatályba lépésére visszamenőlegesen semmisítse meg. Az általános jogállamiság-összefüggéseken túlmenően az ex tunc hatályú megsemmisítést az a konkrét probléma is indokolja, hogy ex nunc hatályú megsemmisítés esetén az Abtv. 45. § (5) bekezdése értelmében a jogszabály megsemmisítése nem érintené a megsemmisített jogszabályon alapuló, Alkotmánybíróság előtti eljárásban felül nem vizsgált bírói döntéseket, ezért szükséges, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (5) bekezdésében biztosított lehetőségével élve ettől eltérően rendelkezve gondoskodjon arról, hogy a Szabs. tv. alaptörvény-ellenes rendelkezésének megsemmisítése az Alkotmánybíróság határozatát megelőzően elbírált ügyekben is fejtsen ki hatását - különös tekintettel arra, hogy a kérdéses norma a szabálysértési jog területére tartozik. Az indítványozó nem járul hozzá a személyes adatainak a nyilvános közléséhez.

dr. Hüttl Tivadar ügyvéd

Budapest, 2021. október 21.

Tisztelettel:

Képv.: 

dr. Hüttl 

Melléklet: Ügyvédi meghatalmazás