

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
II/1477/2012.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján – *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Pokol Béla és dr. Szívós Mária* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 186. §-a alkotmányellenes, ezért megsemmisíti.
 2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. § (4) bekezdése, valamint 143. § (4) bekezdésének *e*) pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.
 3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94/B. § (1)-(3) bekezdéseiben a „vagy önkormányzati rendelet” szövegrész alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94/B. § (1)-(3) bekezdései a következő szöveggel maradnak hatályban:
„94/B. § (1) Ha törvény lehetővé teszi, a hatóság elkobozza azt a dolgot,
a) amelyet a jogsértés elkövetéséhez eszközül használtak vagy arra szántak,
b) amelynek birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot,
c) amely jogsértés elkövetése útján jött létre,
d) amelyre a jogsértést elkövették, vagy amelyet a jogsértés befejezését követően e dolog elszállítása céljából használtak,
e) amelyet a jogsértő a jogsértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.
(2) Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az (1) bekezdés *a*) és *d*) pontja esetében
a) az elkobzást nem lehet elrendelni, ha a dolog nem a jogsértő tulajdona, kivéve, ha a tulajdonos a jogsértésről előzetesen tudott és a dolog ilyen célú használatába beleegyezett,
b) az elkobzás kivételesen mellőzhető, ha az a jogsértőre vagy a dolog tulajdonosára a jogsértés súlyával arányban nem álló, méltánytalan hátrányt jelentene.
(3) Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll.”
 4. Az Alkotmánybíróság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 54. § (4)-(5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványt elutasítja.
 5. Az Alkotmánybíróság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 54. § (6) bekezdése, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény 146/A. §-a, valamint a Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése által a főváros közterületek használatáról és a közterületek rendjéről alkotott 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet 15/B. § (1) bekezdés *c*) és *d*) pontja alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.
- Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi. A megsemmisített törvényi rendelkezések e határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételét követő napon vesztek hatályukat.

Indokolás

I.

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXVI. törvény 6. § (2) bekezdése új – közterületekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó – (4)–(6) bekezdéssel egészítette ki az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 54. §-át. Ennek eredményeként az Étv. 54. § (6) bekezdése felhatalmazást adott a települési önkormányzatoknak arra, hogy a közterületek rendeltetésellenes használatát szabálysértéssé minősítsék. Ez a felhatalmazás vált az alapjává azoknak az önkormányzati rendeleti szabályoknak, amelyben az önkormányzat szabálysértéssé minősítette és büntetni rendelte a belterületi közterületek életvitelszerű lakhatásra való használatát. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa úgy ítélte meg, hogy a kialakult jogi helyzet kapcsán az emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével és a jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság közvetlen veszélyének gyanúja merült fel, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot folytatott le. A vizsgálat eredményeként elkészült AJB-6724/2010. számú jelentésében a feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében az Obtv. 25. §-a alapján kezdeményezte az Étv. 54. § (4)–(6) bekezdéseinek, valamint a főváros közterületek használatáról és a közterületek rendjéről alkotott 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kgyr.) 15/B. § (1) bekezdés *c)* és *d)* pontjainak felülvizsgálatát és hatályon kívül helyezését, illetőleg módosítását. Egyúttal felhívta a belügyminisztert arra, hogy vizsgálja meg az önkormányzatoknak a közterületekkel kapcsolatos feladatait, hatásköreit és szabályozási lehetőségeit tartalmazó, egyértelmű, az önkormányzatok szabályozási autonómiáját is tiszteletben tartó kerettörvény megalkotásának lehetőségét. Az ombudsman ezt követően 2011 decemberében fordult az Obtv. 22. § *a)* pontja alapján az Alkotmánybírósághoz. Indítványában az Étv. 54. § (4)–(6) bekezdése, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: régi Szabs.tv.) 146/A. §-a, valamint a Kgyr. 15/B. § (1) bekezdés *c)* és *d)* pontja alkotmányellenességének megállapítását kérte. Az indítványban kifejtett álláspontja szerint a vitatott jogszabályi rendelkezések, amelyek alapján szabálysértésnek minősül az, ha a hajléktalanok életvitelszerűen a közterületen tartózkodnak, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményét és az 54. § (1) bekezdésébe foglalt emberi méltósághoz való jogot sérti.

Az indítványt az Alkotmánybíróság felhívására – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogutódja – az alapvető jogok biztosa 2012. február 17-én kelt beadványában fenntartotta, és kiegészítette azzal, hogy indítványozta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló – az indítvány benyújtásakor még nem hatályos – 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) 186. §-a alaptörvényellenességének megállapítását is.

A Szabs.tv. 186. §-ába foglalt rendelkezés, amely szabálysértéssé minősíti a közterületek életvitelszerű lakásra való használatát – az indítványozó álláspontja szerint – az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése mellett sérti az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltósághoz való jogot. Az indítvány rámutat arra, hogy a közterületen életvitelszerű lakhatás szabálysértéssé nyilvánításának nincs alkotmányosan igazolható, valódi, érdemi és legitim

indoka. Kifejti, hogy a vitatott szabálysértési tényállás a hajléktalanságot, mint állapotot, élethelyzetet kriminalizálja, ami összeegyeztethetetlen az érintett személyek alapvető jogaival, kiemelten az emberi méltósághoz való jogukkal, valamint – figyelemmel a kiszabható elzárás büntetésre – a személyes szabadsághoz való jogukkal.

Az alapvető jogok biztosa 2012. május 15-én kelt beadványában ismét módosította indítványát. Az időközben hatályba lépett Szabs.tv. hatályon kívül helyezte az Étv. 54. § (6) bekezdését, amely felhatalmazta a települési önkormányzatot arra, hogy rendeletében a település belterületén lévő közterületek – az Étv. 54. § (4) bekezdésében vagy más jogszabályban meghatározott – rendeltetéstől eltérő használatát szabálysértéssé nyilvánítsa. Ennek alapján az indítványozó úgy ítélte meg, hogy az indítvány benyújtását követő jogszabályi változások következtében az Étv. 54. § (6) bekezdése tekintetében az alaptörvényellenesség megállapítására irányuló kezdeményezése okafoyottá vált. Egyúttal kiterjesztette az indítványt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 51. § (4) bekezdésre, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontjára, amelyek felhatalmazást adnak a helyi önkormányzat képviselő-testületének arra, hogy rendeletben pénzbírsággal sújtható tiltott, közösséggelenes magatartásokat határozzanak meg. Az indítványban kifejtett álláspont szerint az Étv. 54. § (4)–(5) bekezdésébe foglalt szabályok, amelyek meghatározzák a közterület rendeltetését, és felhatalmazást adnak az önkormányzatnak arra, hogy a közterület rendeltetésére és használatára nézve további szabályokat állapítsanak meg, valamint a Mötv. vitatott felhatalmazó rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvével és az ebből folyó jogbiztonság követelményével. Az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonság értelmezésével összefüggésben kialakult gyakorlatára hivatkozva, az indítvány rámutat arra, hogy a helyi önkormányzatok számára a törvényben adott „bianco” felhatalmazások sértik a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, s a vitatott szabályokba foglalt normatartalom nem felel meg a normavilágosság követelményének.

II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1) Az Alaptörvénynek az indítványozó által felhívott rendelkezései:

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

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

2) Az Étv.-nek az indítvány által vitatott szabályai:

„54. § (...)

(4) A közterület rendeltetése

a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének,

b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.),

c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés,

d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás,

e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének,

f) a közművek elhelyezésének,

g) zöldfelületek kialakításának

biztosítása.

(5) A közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.

(6) Önkormányzati rendelet a település belterületi közterületének a (4) bekezdésben vagy jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilváníthatja.”

A (6) bekezdést 2012. IV. 15-től hatályon kívül helyezte az új Szabs.tv. 254. § (1) bekezdés *h*) pontja.

3) A régi Szabs.tv. vitatott 146/A.§-a:

„146/A. § (1) Aki az önkormányzat rendeletében meghatározott, a közterület életvitelszerű lakhatás céljaira történő használatára, illetve az életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságok közterületen történő tárolására vonatkozó szabályokat ismételten megszegi, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés ismétlődése akkor állapítható meg, ha az eljárás alá vont személyt az eljárás alapját képező cselekmény elkövetését megelőző hat hónapon belül ugyanilyen szabálysértés elkövetéséért jogerősen felelősségre vonták.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott szankció nem alkalmazható, ha a városi önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja.”

Hatályon kívül helyezte 2012. IV. 15-től az új Szabs.tv. 254. § (1) bekezdés *a*) pontja.

4) A Kgyr. vitatott 15/B. § (1) bekezdése:

„15/B. § (1) Aki

a) a közterületet az e rendeletben előírt hozzájárulás nélkül vagy attól eltérő módon, illetve azt meghaladó mértékben használja,

b) a rendeletben szabályozott kötelezettségeket megszegi,

c) a közterületet életvitelszerű lakhatás céljára használja,

d) életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait a közterületen tárolja szabálysértést követ el, és ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

A Kgyr. 15/B. §-át 2012. május 31-től hatályon kívül helyezte az egyes fővárosi önkormányzati rendeletek, valamint fővárosi szabálysértési rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 30/2012. (V. 8.) Föv. Kgy. rendelet 2. § (6) bekezdése.

5) A Szabs.tv. vitatott 186. §-a:

„140. Közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése

186. § (1) Aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő is szabhat ki helyszíni bírságot.”

6) A Mötv.-nek az indítványban vitatott felhatalmazó rendelkezései:

„51. § (...)

(4) A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő

helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.”

„143. § (...)

(4) Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:

a)-d)

e) a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait;”

7) A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek (a továbbiakban: Ket.) az ügy elbírálása során figyelembe vett szabályai:

„VI/A. Fejezet

A közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkövetés alkalmazásának eljárásjogi alapjai 94/A. § (1) Ha jogszabály bírság kiszabását teszi lehetővé - ide nem értve a 61. § szerinti eljárásbírságot -, a hatóság az eset összes körülményeire tekintettel dönt a bírság kiszabásáról és a bírság összegének meghatározásáról. Ennek keretében - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - mérlegeli különösen:

a) a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét,

b) a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,

c) a jogsértéssel érintettek körének nagyságát,

d) a jogsértő állapot időtartamát,

e) a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,

f) a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint

g) a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.

(2) Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdő napja

a) az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul,

b) jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik.

(3) Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a (2) bekezdés szerinti egyéves határidő a hatóság számára újratekintődik

a) a 94. § (1) bekezdés a) pontja szerinti végzés jogerőre emelkedésének napján,

b) ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezi.

(4) Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, - a 94. §-ban foglalt előírások keretei között - a hatóság helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.

(5) A helyszíni bírság kiszabását megelőzően az ügyfelet tájékoztatni kell a (6)-(8) bekezdésben foglalt körülményekről, valamint szükség esetén a hatóság által megállapítható bizonyítékok köréről, továbbá a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről.

(6) Ha az ügyfél a jogsértést elismeri, a helyszíni bírság ellen nincs helye jogorvoslatnak.

(7) Az ügyfél elismerése esetén a helyszíni bírság kiszabásáról szóló döntést a hatóság a helyszínen közli az ügyféllel. A döntés indokolásában elegendő az ügyfélnek a jogsértés elismeréséről szóló írásbeli nyilatkozatát rögzíteni az ügyfél aláírásával együtt.

(8) Ha az ügyfél a jogsértést nem ismeri el, a hatóság köteles hivatalból megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást és erről az ügyfelet a helyszínen értesíti a 29. § (5) bekezdésében meghatározott, rendelkezésre álló adatok közlésével.

94/B. § (1) Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, a hatóság elkobozza azt a dolgot,

- a) amelyet a jogsértés elkövetéséhez eszközül használtak vagy arra szántak,
- b) amelynek birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot,
- c) amely jogsértés elkövetése útján jött létre,
- d) amelyre a jogsértést elkövették, vagy amelyet a jogsértés befejezését követően e dolog elszállítása céljából használtak,
- e) amelyet a jogsértő a jogsértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.

(2) Ha törvény vagy önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az (1) bekezdés a) és d) pontja esetében

- a) az elkobzást nem lehet elrendelni, ha a dolog nem a jogsértő tulajdona, kivéve, ha a tulajdonos a jogsértésről előzetesen tudott és a dolog ilyen célú használatába beleegyezett,
- b) az elkobzás kivételesen mellőzhető, ha az a jogsértőre vagy a dolog tulajdonosára a jogsértés súlyával arányban nem álló, méltánytalan hátrányt jelentene.

(3) Ha törvény vagy önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll."

„131. § (1a) Ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben szabtak ki, akkor a közigazgatási bírságot kiszabó hatóság a 131. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazása helyett a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe ötezer forintként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett közigazgatási bírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.

(1b) A kötelezettet a megváltás elrendelése előtt előzetesen nyilatkoztatni kell arról, hogy hozzájárul-e a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásához. Az előzetes hozzájárulás megtagadása kizárja a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásának elrendelését.

(1c) Nincs helye a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásának, ha a kötelezett

- a) a megváltásról szóló határozat meghozatalakor nem töltötte be a tizennyolcadik életévét,
- b) a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben meghatározott fogyatékos személy, illetve kórházi fekvőbeteg ellátásban részesülő személy,
- c) a várandósság negyedik hónapját elérő nő, tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő vagy fogyatékos személy, illetve aki folyamatos ápolást, felügyeletet, illetve kiszolgálást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik.

(1d) A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe lépő közérdekű munka végrehajtásáról az állami foglalkoztatási szerv gondoskodik."

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányul, amelyet az Alaptörvény 24. § (2) bekezdésének e) pontja alapján absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosult nyújtott be, tartalmát tekintve megfelel az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdésében, valamint 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a régi Szabs.tv., az Étv. 54. § (6) bekezdése a Szabs.tv. hatálybalépésével 2012. április 15-étől hatályát veszítette. Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése az egyes fővárosi önkormányzati rendeletek, valamint fővárosi szabálysértési rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 30/2012. (V. 8.) Főv. Kgy. rendelet 2. § 6. pontjában a Kgyr. támadott rendelkezését 2012. május 31-ével hatályon kívül helyezte.

Az Abtv. 64. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az indítványt, ha a vizsgált jogszabály hatályvesztését állapítja meg. Az Abtv. e rendelkezése alapján ez alól csak a bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz alapján indult, konkrét normakontrollra irányuló eljárások jelentenek kivételt. Tekintettel arra, hogy az indítvány absztrakt normakontrollra irányul, az Alkotmánybíróság az indítványnak azokat a részeit, amelyek a hatályukat veszített jogszabályi rendelkezések felülvizsgálatát kezdeményezték, visszautasította.

3. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi elbírálása során elsőként azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény alapján megállapítható-e a Szabs.tv. 186. §-ába foglalt, „közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése” címet viselő szabálysértési tényállás alaptörvény-ellenessége.

3.1. A Szabs.tv. alapvetően változtatta meg a szabálysértés intézményének funkcióját, helyét a jogrendszerben.

A korábbi jogi szabályozás – amint arra az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában rámutatott – „Janus-arcú” jogintézménynek tekintette a szabálysértést. „A szabálysértés „kétarcú” jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttlélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai).” (ABH 1997, 365, 367-368.)

Ehhez képest a Szabs.tv. kizárólag a „kriminális cselekmények” elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést. A törvény preambuluma „[a] társadalmi együttlélés 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. A 1. §-ában pedig a következőképpen határozza meg a szabálysértés fogalmát:

„1. § (1) Szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.

(2) E törvény alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra,

a) amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti Magyarország állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait, és

b) amelyre e törvény szabálysértési elzárás büntetés kiszabását is lehetővé teszi, vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően elrendeli.”

E meghatározás alapján a büntetőjogi kodifikációra jellemző módon csak törvény minősíthet valamely magatartást szabálysértéssé, megszüntetve ezzel a kormány, illetőleg a helyi önkormányzatok szabálysértés statuálási jogát. Továbbá a szabálysértés fogalmi elemévé vált a személyes szabadság korlátozásában megnyilvánuló elzárás büntetés, vagy a járművezetéstől eltiltás alkalmazása. Bár a szabálysértések többségének pénzbírság a szankciója, amelynek alkalmazása közigazgatási szervek hatáskörébe tartozik, a bírság elzárásra átváltoztatható, és ismételt elkövetés esetén, ha az elkövetőt hat hónapon belül pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt két ízben megbüntették, harmadik esetben az egyébként bírsággal büntethető szabálysértés esetén is közvetlenül elzárás alkalmazására van mód. [Szabs. tv. 23. § (1) bekezdés d) pont]

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.)

Mivel a Szabs.tv. a szabálysértést kriminális cselekményként értékeli, szabályozását a „bagatell” büntetőjog irányába tolta el. Ezt a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint a katasztrófavédelemmel kapcsolatos egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2012. évi XXXI. törvény (Szabs.tv.mód.) indokolása egyértelműen meg is fogalmazza:

„A Szabs. tv. preambuluma és 1. §-a egyaránt kriminális, törvény által büntetni rendelt, társadalomra veszélyes cselekményként definiálja a szabálysértéseket. Ezzel a megközelítéssel kvázi-trichotóm rendszer jött létre, a szabálysértési jogot egyértelműen a büntetőjog felé közelítve. Ez a közeledés az áldozat szempontjából pozitívan értékelhető, mivel számára a szabálysértés és a bűncselekmény megélése között nincs jelentős különbség olyan szempontból, hogy mindkét esetben ő szenved el a kriminális cselekmény hátrányos következményeit.”

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. A szabálysértés a Szabs.tv.-nyel lényegében a trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált. Hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint „A magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról” címet viselő 1879. évi XL. törvénycikkkel bevezetett és a kihágás intézményének és a kihágási bíraskodásnak megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelettel megszüntetett kihágás intézménye.

A szabálysértési jog jogrendszerben elfoglalt helyének ilyen megváltozására tekintettel az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján azt kellett vizsgálnia, hogy valamely magatartás szabálysértéssé nyilvánításának alkotmányossági vizsgálata során mennyiben alkalmazandók az alkotmányos büntetőjog követelményei.

A szabálysértések és a szabálysértési eljárás kriminális jellegére tekintettel, a szabálysértési kódex rendelkezéseinek felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában is – összhangban az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával – az alkotmányos büntetőjog követelményeit alkalmazta.

A 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg az akkor hatályos szabálysértési kódex szabályozásával szemben, mert az nem biztosította a szabálysértési határozatok bíróság előtti megtámadását. E

határozatában rámutatott arra, hogy a szabálysértési tényállásoknak az a csoportja, amely a kriminális magatartásokat szankcionálja, a büntetőjoggal rokon. „Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint e szabálysértések megvalósítása esetén is irányadó az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint: 'A Magyar Köztársaságban ... mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, ... a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.' Az ún. kriminális szabálysértések esetében tehát a bírósághoz fordulás joga, mint alkotmányos alapjog teremt alapot az elkövetők számára a bírósági úthoz. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem alkotmányellenes szabályozási mód az, ha az ún. kriminális szabálysértéseket a szabálysértési hatóság bírálja el, az elkövetőnek azonban lehetőséget kell biztosítani a teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálatra. Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság eddig rendelkezésre álló gyakorlata is abba az irányba mutat, hogy az ún. kriminális szabálysértések tekintetében az Egyezmény 6. Cikk 1. bekezdés első mondata szerinti tisztességes (ún. fair) eljárás valamennyi követelményének megfelelő bírói utat szükséges biztosítani. A Bíróság több, immár klasszikusnak számító ítéletéből (pl. a Belilos ügyből - Eur. Court HR, Belilos v. Switzerland) - kirajzolódik, hogy az Egyezmény 6. Cikkének rendelkezései a strasbourgi gyakorlat szerint olyan magatartások megítélésénél is alkalmazást nyernek, amelyek a nemzeti jog szerint akár fegyelmi, akár szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak. A minősítés szempontjából ugyanis a strasbourgi szervek azt vizsgálják, hogy a cselekmény kriminális jellegű-e (ennek során figyelemmel vannak arra is, hogy az adott magatartást a többi tagállamban milyen felelősségi alakzaton belül helyezik el), mi a funkciója a kilátásba helyezett és ténylegesen alkalmazott szankciónak (a büntetőjoghhoz hasonlatos-e és a megtorlást-elrettentést szolgálja-e), valamint az milyen mértékű.” (ABH 1997, 365, 368-369.)

E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a szabálysértési jog a felelősségi szabályok terén a büntetőjog és a büntető eljárásjog elemeiből építkezik. „Szabálysértés elkövetője csak meghatározott életkort elért és megfelelő felismerési, akaratképző képességgel rendelkező természetes személy lehet, a büntetőjogi értelemben vett felrőhatóság alapján. Szabálysértés miatt az elkövető akkor vonható felelősségre, ha cselekménye szándékos vagy gondatlan (Sztv. 5. §), a bizonyítási teher – a büntetőeljáráshoz hasonlóan – a hatóságokat terheli. A szabálysértési felelősségre vonás pedig a jogsértés természete, az elbírálás rendje és a szankció jellege tekintetében a büntető-igazságszolgáltatáshoz áll közel, azzal rokon. A szabálysértési felelősség – legyenek bár az elkövetett jogsértések igazgatásellenesek vagy kriminális jellegűek – alapvetően bűnfelelősség, azaz természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol, s a felrőhatóság alapján meghatározott - represszív jellegű - joghátrányt helyez kilátásba.” (ABH 1997, 365, 371.)

Ugyancsak ebben a határozatában mutatott rá arra is, hogy az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében szabályozott ártatlanság vélelmének alkotmányos alapelve – ami elsősorban büntetőjogi alapelv – a szabálysértési eljárásban is alkalmazandó. (ABH 1997, 365, 372.)

A szabálysértési jognak a büntető, büntető eljárási joggal való rokonságával kapcsolatosan a 63/1997. (XII. 11.) AB határozatban kifejtettek alapján egyre szélesebb körben vont le következtetéseket a szabálysértési jogra nézve az Alkotmánybíróság az Alkotmány büntetőjogi alapelveket megállapító rendelkezéseire és korábbi büntetőjogi és büntető eljárásjogi gyakorlatában kimunkált követelményekre hivatkozással. 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 3/2007. (II. 13.) AB határozatában az előzetes letartóztatással kapcsolatosan kimunkált alkotmányossági követelményekből kiindulva állapított meg az Alkotmánybíróság

mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a szabálysértési őrizet szabályozásával összefüggésben. (ABH 2007, 107, 111.) Az Alkotmánybíróság az 1/2008. (I. 11.) AB határozatban – a fentiekben ismertetett elvekre tekintettel – ítélte az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott tisztességes eljárás követelményeivel ellentétesnek azt, hogy a bíróság az elkövető meghallgatása, tárgyalás tartása nélkül dönt a pénzbírságnak elzárásra történő átváltoztatásáról. (ABH 2008, 51, 64-68.)

Ezekben a határozataiban büntetőjogi alkotmányos elvek, eljárási követelmények alkalmazása során hivatkozott az Alkotmánybíróság a szabálysértési és a büntetőjog szoros összefüggésére, arra mutatott rá, hogy – a szabálysértési eljárás kriminális jellegére tekintettel – ez az eljárás is meg kell, hogy feleljen a büntető eljárással szemben támasztott, Alkotmányból levezethető legalapvetőbb követelményeknek.

A 176/2011. (XII. 29.) AB határozatában a büntetendővé nyilvánítás alkotmányos követelményeit érvényesítette az Alkotmánybíróság a szabálysértéssé nyilvánítással szemben – a Szabs.tv. hatálybalépése előtt –, amikor a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban kifejtettek alapján, elvi érveléssel kimondta:

„Alapvetően a jogalkotó felelősségi körébe tartozik annak megítélése, hogy mely cselekményeket vonja közrendvédelmi szabályozás körébe. A pönalizálás határainak meghúzásakor azonban a jogalkotónak szem előtt kell tartania, hogy az általános cselekvési szabadságból következően alkotmányos demokráciában a polgároknak - jogi értelemben - mindent szabad, amit normatív rendelkezés nem tilt. Az általános cselekvési szabadság védelméből következően az állam köteles az egyén szabadságát tiszteletben tartani, függetlenül attól, hogy az egyéni cselekedet valamely speciális, erős védelemben részesülő alapvető jog védelmi körébe tartozik-e. Más megfogalmazásban, az állam intézményei az egyének szabadságába önkényes módon nem avatkozhatnak be. Az államnak minden egyén érdekét egyenlően kell mérlegelnie és a szabadságkorlátozást megfelelően, racionális érvekkel kell indokolnia. Jogszabály ezért akkor minősíthet egy magatartást egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, következésképpen tilalmasnak, ha annak van megfelelő alkotmányos indoka. Kriminális szabálysértések esetében jellemzően akkor, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttlélési szabályt sért, s ha az elkövetési magatartás statuuálása megfelel annak a követelménynek, hogy szabálysértési szankcionálás csak ultima ratio-ként alkalmazható.” (ABH 2011, 622, 628.)

3.2. Az Alkotmánybíróság eljárása során áttekintette az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a közigazgatási, ezen belül a szabálysértési szankciók megítélésével összefüggő gyakorlatát. A Bíróság az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény rendelkezéseivel összefüggésben számos ítéletében értelmezte a büntető ügy, a büntetőjogi vád fogalmát. A Bíróság kialakult gyakorlata szerint az Egyezménynek a büntető ügyekre irányadó szabályai szerint ítélt meg olyan jogellenes magatartásokat is, amelyek a nemzeti jog szerint nem minősülnek bűncselekménynek, hanem más, fegyelmi vagy szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak. A Bíróság a vizsgált cselekmény kriminális jellegének megítélése során általában három tényezőt vesz alapul. Elsősorban a nemzeti jogból indul ki, s azt vizsgálja, hogy az eljárás tárgyát képező jogellenes magatartás az adott állam jogrendszerében bűncselekménynek minősül-e. Ennek a szempontnak azonban csak relatív értéket tulajdonít. [Ld.: *Kadubec v. Slovakia, judgment of 2 September 1997, Reports 1997-V. p. 1830 § 51.*] Ha a vizsgált jogellenes cselekmény a nemzeti jog szabályai szerint nem minősül bűncselekménynek, a Bíróság a cselekmény minősítése során az elkövetett jogellenes cselekmény jellegét, valamint a kilátásba helyezett, illetőleg alkalmazott szankció jellegét és súlyát veszi figyelembe. [Ld.: *Engel and Others v. the Netherlands judgment of 8 June 1976, Series A no. 22., Öztürk v. Germany, judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, § 53., Demicoli v. Malta, judgment*

of 27 August 1991, Series A no. 210, §§31-34.] A Bíróság gyakorlatában, – ha e szempontoknak megfelelnek – büntető ügynek minősülnek közigazgatási jogi, szabálysértési szankciók is. A közigazgatási szankciók minősítése során az elkövetett cselekmény kriminális jellegét annak alapján ítéli meg, hogy a jogellenessé nyilvánítás célja, a cselekményre vonatkozó anyagi, illetőleg eljárásjogi szabályozás, az alkalmazott felelősségi forma rendelkezik-e a büntetőjogi szabályozás sajátosságaival.

Az ügy büntetőjogi jellegének megítélésében a Bíróság gyakorlatában nagy szerepet kap az alkalmazott szankció funkciója és súlya. A Bíróság büntető ügyként ítéli meg az ügyet, ha a felelősség a bűnösségen alapul és a kiszabható szankció természetét tekintve a büntetőjogi szankciókhoz hasonlóan represszív, megtorló jellegű. [Pl.: a fent hivatkozott *Öztürk ügy*, *Garyfallou AEBE v. Greece judgment of 24 Szeptember 1997, Reports 1997-V. p. 1821.*, *Lauko v. Slovakia judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI., p. 2492.*, *Kadubec v. Slovakia judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI. p. 2518.*, *Ziliberberg v. Moldova judgment of 1 February 2005 no 61821/00*, *Galstyan v. Armenia judgment of 15 November 2007 no 26968/03*, *Mamidakis v. Greece judgment of 11 January 2007 no. 35533/4*] A szankció súlyának megítélése során a büntetés szigorát, egyrészt az alkalmazott pénzbírság mértékét veszi figyelembe [Pl.: a fent hivatkozott *Garyfallou AEBE v. Greece ügy*], a személyes szabadság elvesztésével járó büntetést általában a kriminális szférába tartozónak ítéli a Bíróság [Ld.: a fent hivatkozott *Galstyan v. Armenia ügy*]

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a Bíróság az Egyezménynek a büntető ügyekre irányadó rendelkezései alapján ítéli meg a szabálysértési ügyeket is.

3.3. Az Alkotmánybíróság – kialakult gyakorlatában – a büntetőjogi beavatkozás alkotmányosságát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból következő alkotmányos követelmények, valamint a 8. § (2) bekezdéséből származó alapjogkorlátozási feltételek alapján ítélte meg. Az alkotmányos büntetőjog szempontjából az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdését tekintette annak az alaprendelkezésnek, amely a jogállamiság általános normatív tartalmán túl védi az egyént a büntetőjogi eszközöknek az állam általi önkényes felhasználása ellen. [42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300, 304.; ld. még 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 785-786.]

A 21/1996. (V. 17.) AB határozatban megállapította, hogy a bűncselekmények megállapítása törvényhozói kompetencia, s így a demokratikus többségi vélemény érvényesülésének tere, kivételes esetekben azonban itt is érvényesülhet az alkotmánybírósági kontroll (ABH 1996, 74, 82.).

30/1992. (V. 26.) AB határozatában kijelölte az alkotmánybírósági kontroll szempontjait is. Rámutatott arra, hogy: „Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszer csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges.” (ABH 1992, 167, 176.)

Ugyanezen határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy 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 legszűkebb körre szorítkozik-e. Az alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell

