

A büntetőjogra vonatkozó alkotmányos garanciák és a szabálysértési jog¹

HOLLÁN Miklós²

A tanulmány a magyar Alkotmánybíróság régebbi és jelenlegi gyakorlatát tekintve át annak megválaszolása végett, hogy mennyiben alkalmazandók a büntetőjogra korlátozódó alkotmányos garanciák a szabálysértési jogra. Elsősorban azt vizsgálja, hogy a testület megkülönböztetést tesz-e a szabálysértések egyes fajtái, illetve a büntetőjogi vonatkozású alkotmányos garanciák között.

Kulcsszavak: bűncselekmények, szabálysértések, alkotmányos garanciák

A kihágási és a szabálysértési jog egész történetét végigkíséri a garanciák érvényesülésének (pontosabban gyakorta inkább hiányának) a problematikája.³ A szabálysértési jog kialakulásában is komoly szerepe volt a jogalkotó azon törekvésének, hogy egy új jogterület létrehozásával megszabaduljon a hagyományosan a büntetőjogra korlátozódó garanciáktól (azok egy részétől). Az ilyen törekvéseknek azonban – legalábbis egyes esetekben – gátat vetettek a nemzetközi jogban vagy az alkotmányokban szereplő (alapjogként megfogalmazott) büntetőjogi garanciák,⁴ illetve a nemzetközi bíróságok és a külföldi alkotmánybíróságok azokat értelmező (és azok betartását kikényszerítő) döntései.⁵ Jelen tanulmány a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát vizsgálja meg abból a szempontból, hogy a testület kiterjesztette-e (és ha igen, milyen körben és indokolással) a büntetőjogi garanciákat megfogalmazó alkotmányos rendelkezések hatókörét a szabálysértési jogra.

Előzmények

Az Alkotmánybíróság szabálysértési joggal kapcsolatos gyakorlatának kezdeti lépése a 1284/B/1990/5. AB határozat volt, amely szerint

- „a szabálysértéseket a hatályos jog nem tekinti bűncselekményeknek”,
- „a szabálysértési jog mind anyagában, mind pedig eljárásában jelentős eltéréseket mutat a különleges garanciákkal övezett büntető eljáráshoz képest”,

1 Lezárva: 2016. március 1.

2 HOLLÁN Miklós PhD, tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, egyetemi docens, NKE Rendészettudományi Kar, Rendészeti Jogi és Igazgatási Tanszék
Miklós HOLLÁN PhD, Associate Professor, National University of Public Administration, Faculty for Law Enforcement, Department of Law Enforcement and Administration, Senior Research Fellow, Institute for Legal Studies, Research Centre for Social Sciences of the Hungarian Academy of Sciences
hollan.miklos@uni-nke.hu

3 Lásd pl. Nagy (2012) 224., illetve Király (2013) 15.

4 Az alkotmányos garanciákra lásd pl. Lévy (2011), illetve Szomora (2011)

5 Így pl. European Court of Human Rights: Öztürk v. Germany, 21 February 1984, Series A, no. 73, § 51., illetve Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 19. Juni 2007 – 1 BvR 1290/05. Rn. 33.

- „a bűncselekmények és a szabálysértések súlyukat, társadalomra veszélyességüket, továbbá szankciós rendszerüket illetően sem állíthatók egymással párhuzamba”,
- „nem kezelhetők a szabálysértések ugyanolyan igénymércével, mint a bűncselekmények, illetve a büntető eljárás során érvényesülő garanciális szabályok”,
- „a szabálysértési eljárás a büntető eljáráshoz képest egyszerűbb, nem érvényesülnek benne maradéktalanul a büntető eljárás alapelvei sem”,
- „a szabálysértési eljárás nélkülözi a vád–védelem–ítélkezés funkciók megosztását, a tárgyalás nélküli eljárásban a kontradikciót, s nem deklarált az ártatlanság védelme sem”, bár annak „bizonyos elemei, így a hatóságok bizonyítási kötelezettsége és a kétségeknek az elkövető javára való értékelési kötelezettsége érvényesül ebben az eljárásban is”,
- a szabálysértési törvény ezenfelül is „számos olyan garanciális elemet tartalmaz, amely az alapvető emberi–állampolgári jogok érvényesülését és védelmét szolgálja”.⁶

A határozat fenti megállapításaiból olyan kép is kirajzolódhat, hogy a szabálysértésekre általában nem terjednek ki a büntetőjogi vonatkozású alkotmányos garanciák,⁷ még akkor sem, ha törvényi szinten a jogalkotó ezeket bizonyos körben biztosítja. A határozat szövege (sajnos) szinte csábít egy ilyen következtetés levonására, amelyet azonban – egy mélyebb elemzésben – érdemes árnyalni. Az idézett megállapítások ugyanis többségükben elsősorban a szabálysértési jogot, nem pedig az azzal szemben támasztott alkotmányos garanciákat jellemezték. Ráadásul a büntetőjogi garanciák egyikét (az ártatlanság védelmét) a testület alkalmazta is az adott ügyben, ha annak megsértését nem is állapította meg. Ellenkező esetben ugyanis nem szerepelhetett volna a határozatban, hogy „az elkövető kifejezés használata nem alkotmányellenes és nem jelenti az ártatlanság védelmének megsértését”.⁸ A határozat azonban nem elemzi részletesen, hogy ezen alkotmányos garancia alkalmazásának mi volt az alapja. Nem utal arra sem, hogy az ártatlanság védelme ebben a vonatkozásban különleges elbánásban részesül-e a többi büntetőjogi vonatkozású alapjoghoz viszonyítva. Így azt sem tárgyalja, hogy egy ilyen különleges megítélés oka az ártatlanság védelmének más büntetőjogi vonatkozású garanciáknál tágabb alkalmazási köre lenne, vagy éppenséggel az, hogy itt egy általános jogállami garanciáról van szó. Ítélezési gyakorlatának kezdetén tehát az Alkotmánybíróság a szabálysértési jog számára alacsonyabb védelmi szintet biztosított a bűncselekményekhez képest, de ez nem zárta ki egyes büntetőjogi vonatkozású alkotmányos garanciák érvényesítését.

A későbbi jogfejlődés megkerülhetetlen mérföldköve a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat. Még akkor is, ha ez ma már nem hatályos,⁹ de elemzése nélkülözhetetlen a szabálysértések alkotmányossági megítélésével kapcsolatos bármilyen későbbi fejlemény

6 1284/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 562, 563–564.

7 Így lényegében pl. Kántás (1998) 88.

8 1284/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 562, 564.

9 Alaptörvény, Záró és vegyes rendelkezések, 5. pont. Ezt az Alaptörvény negyedik módosítása 19. cikk (2) bekezdése iktatta be 2013. április 1. napjával.

megértéséhez. Az Alkotmány akkoriban hatályos¹⁰ rendelkezése szerint „a Magyar Köztársaságban [...] mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat [...] a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el”.¹¹ Az Alkotmány egy másik – nem az alapvető jogok és kötelességek között elhelyezkedő – rendelkezése szerint „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”.¹²

A 63/1997. (XII. 12.) AB határozat ezen garancia vonatkozásában érvényesülő elvi tétele szerint „a szabálysértés »kétfarcú« jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai).”¹³ Az Alkotmánybíróság szerint „az ún. kriminális szabálysértések esetében” az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt „a bírósághoz fordulás joga mint alkotmányos alapjog teremt alapot az elkövetők számára a bírósági úthoz”. Ezzel szemben az ún. közigazgatás-ellenes „szabálysértések miatt kiszabott büntetés tekintetében” az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében foglalt követelményre figyelemmel kell „a bírói út igénybevételének lehetőségét” biztosítani.¹⁴

A fenti felosztás alkotmánybírói alkalmazását a jogirodalom igen erőteljesen kritizálta. A szabálysértések jogtudományi felosztása ugyanis elsősorban „didaktikai [...] célokat szolgált”,¹⁵ így nem feltétlenül tartották alkalmasnak arra, hogy az alkotmányjogi megítélés mércéjeként szolgáljon. Különösen akkor nem, ha „az Alkotmánybíróság a szabálysértések általa elfogadott kettős természetét olyan kritériumnak tekinti, amely megalapozza egy egységes jogintézmény eljárásjogi megosztását, így a kétféle logikájú és eltérő rendeltetésű bírói út megteremtését”.¹⁶ Tanulmányunk tekintetében ehhez azt is érdemes hozzátenni, hogy az Alkotmánybíróság határozata alapján a különböző szabálysértések elbírálására különböző garanciális követelményeket kellene alkalmazni, így a két eljárás nemcsak fórumrendszerében, hanem a ténykérdések és a jogkérdések felülbírlata tekintetében is eltérő lett volna.

Különösen érdekes ennek kapcsán arra is utalni, hogy korábban is volt olyan szakirodalmi álláspont, amely csak a kriminális szabálysértések garanciális eljárásnak a büntetőjoghoz közelítését javasolta.¹⁷ Ezzel szemben azonban volt olyan kritika is, amely ezen felosztást nem tekintette aggálytalannak, de semmiképpen nem tekintette azt megfelelő alapnak arra, hogy szabálysértéseket „kétféle fórum előtt, kétféle eljárásban” bíráljunk el.¹⁸ Az Alkotmánybíróság felhívta „a figyelmet arra, hogy a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság eddig rendelkezésre álló gyakorlata is abba az irányba mutat, hogy

10 E határozat elemzésekor az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 1997-ben hatályos szövegét vettem alapul.

11 Alkotmány 57. § (1) bek.

12 Alkotmány 50. § (2) bek.

13 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás II.1. pont, ABH 1997, 365, 367–368.

14 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás II.1. pont, ABH 1997, 365, 368.

15 Papp (1998) 15.

16 Kántás (1998) 89., illetve Máthé (2001) 325.

17 Papp (1983) 911.

18 Farkas–Kántás (1994) 167.

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. [...] Az Egyezményhez fűzött magyar fenntartásra tekintettel a Bíróság Magyarországot konkrét ügyben elmarasztaló döntésére jelenleg nem lehet számítani”.¹⁹

Ebben az egy vonatkozásban azonban a határozat nem pontosan tükrözi az EJEB gyakorlatát, annak alapján ugyanis a jogellenes cselekmény jellege csak egyik faktort képez az EJEE 6. cikk (1) bekezdésében szereplő büntetőjogi garancia alkalmazásáról szóló döntésnél.²⁰ Így viszont az EJEE alapján a tisztességes eljárás követelményének megfelelő bírói utat olyan szabálysértések tekintetében is biztosítani kell, amelyek nem kriminális jellegűek. A határozat koncepciójától alapvetően eltér Sólyom László párhuzamos indokolása, amely szerint „a szabálysértési határozatok bírósági felülvizsgálatának alkotmányi megalapozásához nem releváns a védett tárgy minősítése »közigazgatás-ellenes« vagy »ún. kriminális cselekmény« kategóriákba”.²¹

A „szabálysértés kategóriájában” ugyanis „a »megtorlás«, a represszió, a generális prevenció jelenik meg [...] ezt a büntetőjogias karakterét az eljárási garanciák terén is el kell ismerni”. Erre figyelemmel „az Alkotmány 57. § (1) bekezdése jelenti ezért önmagában és kizárólagosan az alapját a szabálysértési határozatok bírósági felülvizsgálatának”. Kifejezetten utalt rá, hogy „szabályszegések dekriminalizálásakor fordul a jog a szabálysértés kategóriájához, [...] ezt a büntetőjogias karakterét az eljárási garanciák terén is el kell ismerni”.²²

Sólyom László külön utal rá, hogy álláspontját támasztja alá „a dekriminalizált közlekedési szabályszegés miatt alkalmazott igazgatási szankció esetén a közismert Öztürk ítélet [...] amelyre azonban a Magyar Köztársaság fenntartása miatt csupán példaként hivatkozhat”, illetve „az Alkotmánybíróság az 57. § (1) bekezdés értelmezésében mondhatja ki ezt a követelményt (de strasbourgi konkrét döntéseket nem említhet az indokolásban a fenntartás miatt)”.²³

Az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) akkoriban hatályos szövege arról is rendelkezett, hogy „a Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.”²⁴ Az „Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállam egyik alapelve az ártatlanság vélelmének elve [Alkotmány 57. § (2) bek.]. Ez az alkotmányos elv – bár elsősorban büntetőjogi elv – az Alkotmánybíróság értelmezése szerint egyéb (különösen kriminális jellegű) eljárásokban – így a szabálysértési eljárásban – is alkalmazható”.²⁵

Ezen garancia kapcsán a határozat a következő eszmefuttatást tartalmazza: a „szabálysértési eljárás rendje inkább közelít az államigazgatási eljárás általános szabályaihoz,

19 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás II.1. pont, ABH 1997, 365, 368–369. A magyar fenntartás kapcsán lásd: Bittó (1995) 219–239.

20 Vö. Lutz v. Germany, 25 August 1987, Series A no. 123, § 55.

21 Sólyom László párhuzamos indokolása a 63/1997. (XII. 12.) AB határozathoz.

22 Sólyom László párhuzamos indokolása a 63/1997. (XII. 12.) AB határozathoz.

23 Sólyom László párhuzamos indokolása a 63/1997. (XII. 12.) AB határozathoz. A fenntartáshoz lásd a 19. lábjegyzetet.

24 Alkotmány 57. § (2) bek.

25 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás II.3. pont, ABH 1997, 365, 372.

de a büntetőeljárás egyes elemeiből is építkezik: így például a felelősségi szabályok terén. Szabálysértés elkövetője csak meghatározott életkort elért és megfelelő felismerési, akaratképző képességgel rendelkező természetes személy lehet, a büntetőjogi értelemben vett felróhatóság alapján. Szabálysértés miatt az elkövető akkor vonható felelősségre, ha cselekménye szándékos vagy gondatlan [...], 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 felróhatóság alapján meghatározott – represszív jellegű – joghátrányt helyez kilátásba.²⁶

A fenti érvelés nem áll egységes logikai alapon. Ha az ártatlanság vélelmének elve a jogállam egyik alapelve (lenne), akkor minden eljárásban érvényesülnie kellene. Ekkor viszont alkalmazási körének megvonásánál teljesen mindegy, hogy a szabálysértési jog hasonló-e a büntetőjoghoz. A büntetőjoghoz való hasonlóság (kriminális jelleg) csak a büntetőjogi garanciák alkalmazása esetén lehet releváns körülmény.

Az Alkotmánybíróság álláspontja ráadásul végső soron oda vezet, hogy az ártatlanság vélelme alkotmányos garanciaként tágabb körben biztosít védelmet (nevezetesen az igazgatásellenes szabálysértések esetén is), mint a tisztességes eljárásnak az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelménye. Ez viszont számos feloldhatatlan ellentmondáshoz vezet, így akkor az igazgatásellenes szabálysértés elkövetőjét ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a bíróság nem állapítja meg, de nem követelmény, hogy cselekményét bíróság bírálja el. Ebből is látható, hogy miért helyesebb az Emberi Jogok Európai Bíróságának azon megoldása, hogy az Emberi jogok európai egyezményének 6. cikk 2. bekezdésében megfogalmazott ártatlanság vélelme a tisztességes eljárás egyik aspektusa.²⁷ Egy speciális rendelkezés hatóköre ugyanis nem lehet tágabb az általánosnál.

Ha ebben a vonatkozásban egyszerűen Súlyom László megközelítését alkalmazzuk, akkor az Alkotmány 57. § (2) bekezdése büntetőjogi garanciaként azért vonatkozik az összes szabálysértésre, mert azok a bűncselekményekhez hasonló jellegűek.

Az Alkotmány arról is rendelkezett, hogy „senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény”.²⁸ Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, mint amelyből a bűncselekmények nem pusztán jogi, hanem törvényi szabályozásának a követelménye ered. Így „csak az elkövetéskor hatályos törvény szerint lehet elítélni (bűnösnek nyilvánítani) és megbüntetni (büntetéssel sújtani). Ezt követeli meg az Alkotmány 57. § (4) bekezdése”, illetve „a bíróság az elkövetéskor hatályos törvény szerint bírálja el a bűncselekményt (állapítja meg a büntetőjogi felelősséget, nyilvánít bűnössé, ítéel el), a büntetést is eszerint szabja ki”.²⁹

26 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás II.3. pont, ABH 1997, 365, 371.

27 Vö. Lutz v. Germany, 25 August 1987, Series A no. 123, § 52.

28 Alkotmány 57. § (4) bek.

29 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás IV.4. pont, ABH 1992, 77, 87.

Az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában egyáltalán nem vizsgálta, hogy a szabálysértési jog szabályozása az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt – fentebb idézett – rendelkezésnek megfelel-e. Ha ennek vonatkozásában is a többségi vélemény által tett megkülönböztetést alkalmazzuk, akkor a szabálysértési jog akkori szabályozása annyiban volt alkotmányellenes, amikor kriminális szabálysértést nem törvényben szabályoztak. Ebben az esetben az alkotmányellenesség csak néhány tényállást érintett volna, mivel a kriminális szabálysértések nagy részét az 1968. évi Sztv. tartalmazta. Alkotmányellenes volt azonban a csendháborítás azon fordulata, amely mások nyugalmanak zavarásával valósul meg, ez ugyanis – kriminális jellege ellenére – rendeleti szinten került szabályozásra.³⁰

Ha ezen garancia tekintetében a Sólyom-féle párhuzamos indokolás megközelítést alkalmazzuk,³¹ akkor az összes szabálysértést törvényben kellett volna szabályozni. Ezzel viszont az akkori szabálysértési jog egésze nyilvánvalóan nem volt összhangban, hiszen hatályban volt a 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet (1968. évi R.) a benne szereplő több mint másfél száz szabálysértéssel, valamint számtalan szabálysértést statuáló önkormányzati rendelet.

A 29/2000. (X. 11.) AB határozat alapján „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 (előreláthatóság, kiszámíthatóság), amely a jogállamiságból folyik, és amelynek logikus előfeltétele a törvény elkövetéskori megismerhetősége”.³² Ebben a határozatában a testület tehát már végre állást foglalt az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt garancia szabálysértési jogra való kiterjesztésével kapcsolatban (és ráadásul arra igenlő választ adott). Az ehhez kapcsolódó indoklás viszont több szempontból is erősen vitatható – és a korábbi gyakorlatnak csak egy részével összhangban lévő – megállapításokat tartalmaz.

Az 1999. évi Sztv. szabályozása alapján igencsak kérdéses volt, hogy a szabálysértések „jelentős része” valóban kriminális jellegű magatartásokat szankcionált-e. A szabálysértési tényállások nagy többsége ugyanis álláspontom szerint akkoriban igazgatásellenes volt.³³ Ha a szabálysértések többsége mégis kriminális jellegű lett volna, akkor is nehezen érthető, hogy ez miért indokolta volna az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében szereplő garancia alkalmazását a többi szabálysértés tekintetében. Ha pedig e garancia minden szabálysértésre alkalmazható, akkor ennek alapján az 1968. évi R.-t és az összes szabálysértést statuáló önkormányzati rendeletet meg kellett vol-

30 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 23. § (1) bek.: „Aki lakott területen, az ott levő épületben vagy az ahhoz tartozó telken, továbbá tömegközlekedési eszközön indokolatlanul olyan zajt okoz, amely alkalmas arra, hogy mások nyugalmaát zavarja”.

31 Sólyom László párhuzamos indokolása kizárólag az „eljárás garanciák” szabálysértésekre való alkalmazásáról szól. Azonban ugyanezen indokolás alapján nyilvánvalóan paradox helyzetet jelentetne a megfelelő anyagi büntetőjogi garancia [Alkotmány 57. § (4) bekezdés] alkalmazásának mellőzése.

32 29/2000. (X. 11.) AB határozat III/2. pont.

33 Vö. 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet, II. fejezet, III. fejezet, II. cím, VII–XII. fejezet.

na semmisíteni. Az Alkotmánybíróságnak ráadásul felül kellett volna vizsgálnia addigi gyakorlatát az Alkotmány 57. § (1) bekezdése tekintetében. Akkor ugyanis nem indokolt kizárólag a kriminális szabálysértésekre korlátozni ezen büntetőjogra vonatkozó alkotmányos garancia védelmi körét sem.

Az Alkotmánybíróság ezen határozata bizonytalannak tűnik abban a vonatkozásban is, hogy mi a szerepe a jogbiztonságnak – mint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő általános jogállami követelménynek – a tételes büntetőjogi garanciák alkalmazásánál.³⁴ Az Alkotmánybíróság 398/E/2000. AB határozatában „előkérdésként vizsgálta azt, hogy a szabálysértések tekintetében releváns-e az indítványozó által hivatkozott egyik alkotmányi rendelkezés [(Alkotmány) 57. § (3) bekezdés: védelemhez való jog] kifejezetten büntetőjogi tartalma.”³⁵ Ennek során arra a következtetésre jutott, hogy a szabálysértési törvény kifogásolt rendelkezése és „az Alkotmány 57. § (3) bekezdése közötti összefüggés megáll ugyan, de a védelemhez való jog alkotmányos követelményének érvényesülése – a büntető- és a szabálysértési eljárás különbözőségére tekintettel – nem azonos módon és ebből következően eltérő mérce alapján ítéltető meg.”³⁶

Erre a megállapításra a testület korábbi gyakorlatának³⁷ elemzését követően jutott. Az idézett végkövetkeztetés alapjául azonban a korábbi gyakorlatból csak a későbbi határozatban igen részletesen idézett 1284/B/1990/5. AB határozat szolgálhatott. Azon belül is annak azon megállapítása, hogy „nem kezelhetők a szabálysértések ugyanolyan igénymércével, mint a bűncselekmények, illetve a büntető eljárás során érvényesülő garanciális szabályok”.³⁸ A 398/E/2000. AB határozat azonban idézi a 63/1997. (XII. 12.), illetve a 29/2000. (X. 11.) AB határozatot is, holott azok a fentiekől eltérő következtetést alapoznak meg. Az előbbinek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére vonatkozó része alapján ugyanis csak a kriminális szabálysértéseket lehetne az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében foglalt garancia alá vonni. Az utóbbi szerint pedig az összes szabálysértést (többségük kriminális természete miatt) az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében foglalt garancia alá kell vonni.

Egy új megközelítés hajnalát jelezte a 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, amely – ugyan még az Alkotmány alapján az 1999. évi Sztv. vonatkozásában született, de – több vonatkozásban is a jelenlegi alkotmánybírósági megközelítés előképeként tekinthető. A 176/2011. (XII. 29.) AB határozat a testület korábbi gyakorlatát úgy összegezte, hogy „a szabálysértési jogban a jogellenes cselekmények két fajtája különböztethető meg: az ún. közigazgatás-ellenes cselekmények (például engedélyköteles tevékenységek engedély nélküli végzése) és a kriminális cselekmények (például a tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai). Akár közigazgatás-ellenes, akár kriminális cselekményről van szó, a szabálysértés a büntető anyagi jog talaján áll, s a felelősségi szabályok terén a büntetőeljárás egyes elemeiből építkezik”. Ezt követően

34 Ez azonban már a kezdetektől jellemezi az Alkotmánybíróság büntetőjogi tárgyú ítélezését. Lásd: Hollán (2009) 2063., 272. msz.

35 398/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1441, 1444.

36 398/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1441, 1444.

37 1284/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 562, 563–564.; 63/1997. (XII. 12.) AB hat., ABH 1997, 365, 368–369.

38 1284/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 562, 563–564.

egy szó szerinti idézet szerepel a 63/1997. (XII. 11.) AB határozat azon részéből, amely az 57. § (2) bekezdése kapcsán a szabálysértési jog büntetőjogi hasonlóságát hangsúlyozza.³⁹

A 176/2011. (XII. 29.) AB határozat azonban csak látszólag (első olvasásra) tartja fenn a 63/1997. (XII. 11.) AB határozatban foglaltakat. Valójában viszont abból csak az egyik [az 57. § (2) bekezdésével kapcsolatos] megközelítést veszi át, de egyáltalán nem kerül említésre azon felfogás, amely a szabálysértések kettős természetének a garanciák tekintetében is jelentőséget tulajdonított. Ezáltal viszont a határozat – ki nem mondott – hangsúlyváltást jelent a büntetőjogra vonatkozó alkotmányos garanciák szabálysértési jogra való alkalmazásánál. Ebben ugyanis az Alkotmánybíróság lényegében általános szabályként tételezi azt, hogy a büntetőjogi garanciák kiterjednek a szabálysértések mindegyikére.

A 176/2011. (XII. 29.) AB határozat érdekessége azon megállapítás is, amely szerint a kifogásolt rendelet „mint kriminális cselekményt szankcionálja a szemét kiöntését, a szemét gyűjtődényzetből való kivételét és a guberálást. Az Alkotmánybíróság ezért a következőkben azt vizsgálta, hogy a Rendelet 14. § (2) bekezdése alkotmányos módon minősíti-e szabálysértésnek ezeket a magatartásokat.”⁴⁰ Ennek alapján a kriminális jelleg lényeges tényező a szabálysértések büntetni rendelésére vonatkozó alkotmányos garanciák alkalmazása esetén. A határozat nem túl szerencsés szóhasználatával szemben azonban nyilvánvalóan nem csak „ezért” kellett azt vizsgálni, hogy a rendelet alkotmányos módon minősít-e szabálysértésnek bizonyos magatartásokat. Ilyen mérlegelésre igazgatásellenes szabálysértések esetén is sort kell keríteni, ha nem is feltétlenül azonos alkotmányos standardok alapján. A testület azonban sajnos nem specifikálta, hogy a kriminális jellegnek mi a jelentősége az alkotmányos megítélés tekintetében.

A 176/2011. (XII. 29.) AB határozat az abban vizsgált tényállás alkotmányellenességét egyébként olyan rendelkezések alapján mondta ki, amelyek egyáltalán nem büntetőjogi vonatkozásúak. Az Alkotmánybíróság ugyanis kizárólag következő (nem büntetőjog-specifikus) általános jogállami garanciákat vizsgálta:

- „az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”;⁴¹
- „a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal”;⁴²
- „minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani”;⁴³
- „a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”⁴⁴

39 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás III.

40 176/2011. (XII. 29.) AB határozat. ABH 2011, 622, 625.

41 Alkotmány 8. § (2) bek.

42 Alkotmány 44/A. § (2) bek.

43 Alkotmány 54. § (1) bek.

44 Alkotmány 70/A. § (1) bek.

Erre figyelemmel viszont az abban szereplő, büntetőjogi vonatkozású garanciák hatókörére vonatkozó megállapítások kizárólag *obiter dictum*ként értékelhetők.

Az Alkotmánybíróság jelenleg irányadó döntése

A szabálysértési jog és a büntetőjogi garanciák kapcsolata tekintetében az Alkotmánybíróság jelenleg irányadó álláspontját a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat tükrözi, amely már az Alaptörvény és a 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) hatálybalépése után született. Az Alkotmánybíróság szerint a 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) „alapvetően változtatta meg a szabálysértés intézményének funkcióját, helyét a jogrendszerben”.⁴⁵ Az Alkotmánybíróság által felsorolt körülmények egy része tekintetében azonban újdonságról nem beszélhetünk.

Az Alkotmánybíróság értékelése alapján a szabálysértés „hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint [a] kihágás”.⁴⁶ Ezen megállapítás azonban nem mutat rá igazi változásra. A szabálysértési jog ugyanis már kezdetektől hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint a kihágás, a két jogintézmény „hasonlósága” Király Tibor 1955-ből származó megfogalmazásában „aligha lehet vitás”.⁴⁷ Az egész jogterület úgy született, hogy az 1955. évi 17. tvr. következtében a kihágások egyik (ráadásul jelentősebb) része szabálysértéssé vált.⁴⁸ Ezt csak fokozta a szabálysértési jog létezésének második évében a tulajdon elleni szabálysértések megjelenése,⁴⁹ illetve a jogfejlődés későbbi fejleményei is.⁵⁰

Az Alkotmánybíróság szerint „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).”⁵¹ A szabálysértési jog ezen jellemzőinek mindegyike azonban már jóval korábban fennállt.⁵² Sőt büntetőjogi és büntető eljárásjogi megoldásokat már a 63/1997. AB határozat is megállapította, még akkor is, ha ez nem az Alkotmány 57. § (1), hanem csak a (2) bekezdésére vonatkozó érvelésben jelent meg.

Az Alkotmánybíróság szerint a „szabálysértés a Szabs.tv.-nyel *lényegében* a trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált”.⁵³ Ez valóban újdonság

45 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [21.]. A szabálysértési jogi változások értékeléséről lásd: Árva (2014) 145–150.

46 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [27.].

47 Király (1955) 549.

48 Papp (1998) 10.

49 1956. évi 16. tvr. 2. § (1) bek.

50 Lásd pl. Papp (1987) 231., 233.

51 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [25].

52 Így pl. az utaló rendelkezésekről lásd az 1999. évi LXIX. törvény (1999. évi Sztv.) 31. § (1) bekezdését, az ismételt elkövetésre (legalábbis súlyosító körülményként) 23. § (2) bekezdését, a nyilvántartásra pedig a 27. §-át.

53 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [27.].

lenne, de sajnos érdemben nem tekinthető helytállónak. Ma is irányadó ugyanis Király Tibor azon megállapítása, hogy „a kihágás azonban bűncselekmény volt, a szabálysértés meg nem az”.⁵⁴ A szabálysértés tehát – az általam helyesnek tartott szemlélet szerint – továbbra sem a trichotóm büntetőjogi rendszer része. Ettől természetesen lehet ahhoz hasonló jogintézmény, amelyre ennek következtében a büntetőjogi garanciák vonatkoznak.

Mindezek alapján tehát már jóval korábban is kimondható lett volna, hogy a szabálysértés a kihágás örököse, kvázibűncselekmény, büntetőjogi megoldásokat alkalmazó jogterület, így arra a büntetőjogi garanciákat megfelelően alkalmazni kell. Éppen ezt jelentette egyébként (legalább részben) az Alkotmány 57. § (2) bekezdése tekintetében a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat többségi véleménye, illetve az Alkotmány 57. § (1) bekezdése tekintetében Sólyom László párhuzamos indokolása.

A határozat szerint „a Szabs.tv. kizárólag a »kriminális cselekmények« elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést”,⁵⁵ illetve „a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét”.⁵⁶ A szabálysértési törvényt a preambuluma szerint a jogalkotó valóban a „kriminális cselekmények elleni hatékony fellépés érdekében” alkotta meg, de ebből a jogalkotói deklarációból nem következik, hogy a szabálysértések mindegyike valóban kriminális cselekmény lenne. Ennek cáfolatára alkalmas például azon (kizárólag közigazgatás-ellenes) cselekmény büntetni rendelése, amelyet az követ el, aki „a tanítási hetek szervezésére [...] vonatkozó rendelkezéseket megszegi”,⁵⁷ illetve „a nemzetgazdasági szintű tervezéshez szükséges [...] intézményi [...] adatokat tartalmazó információs rendszerében történő bejelentkezési kötelezettségét nem teljesíti”.⁵⁸

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „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”.⁵⁹ Arra is utalt, hogy „a szabálysértési jognak a büntető-, büntetőeljárás 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”.⁶⁰ Arra is utalt, hogy korábbi „határozataiban büntetőjogi alkotmányos elvek, eljárás 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,

54 Király (1955) 549.

55 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [23.].

56 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [27.].

57 Szabs. tv. 248. § (3) bek. b) pont.

58 Szabs. tv. 248. § (4) bek. a) pont.

59 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [29].

60 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [33].

hogy feleljen a büntetőeljárásal szemben támasztott, Alkotmányból levezethető legalapvetőbb követelményeknek.”⁶¹

Az Alkotmánybíróság fenti, retrospektív megállapításai azonban csak részben (de semmiképpen sem teljesen) helytállóak. A 63/1997. (XII. 12.) AB határozat ugyanis az Alkotmány 57. § (1) bekezdését csak a kriminális szabálysértések tekintetében alkalmazta. Ebben a vonatkozásban tehát a fenti, retrospektív megállapítások nem a korábban követett többségi álláspontot jellemzik találóan, hanem paradox módon Sólyom László párhuzamos indokolásában szereplő gondolatait tüntetik fel a testület álláspontjaként. A korábbi gyakorlat retrospektív jellemzése az abban idézett döntések közül helytálló az Alkotmány 57. § (2) bekezdése tekintetében a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatra,⁶² az 57. § (4) bekezdése tekintetében a 29/2000. (X. 11.) AB határozatra,⁶³ valamint a 176/2011. (XII. 29.) AB határozatra.⁶⁴ Azonban ezen utóbbi döntések részben nem a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat alapján születtek, hanem – az Alkotmánybíróság retrospektív önjellemzésével szemben – annak más részeivel kifejezetten ellentétes megállapításokat is tartalmaztak. Ezenfelül a testület elfeledkezett a 398/E/2000. AB határozatról, amely az Alkotmány 57. § (3) bekezdésének alkalmazásában a bűncselekmény miatt folyamatban lévő eljárásokhoz képest kifejezetten csökkentett szintű védelmet biztosított a szabálysértési eljárás alá vont személyeknek.

A változásokra tekintettel a testület már csak az ún. kriminális szabálysértésekre vonatkozó alkotmányos követelményeket idézi,⁶⁵ ezzel azonban lényegében érvényben tartja a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat azon megközelítését is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése [amely az Alkotmány 57. § (1) bekezdés örökébe lépett] csak a kriminális szabálysértésekre vonatkozik. Az Alkotmánybírósági mérce tehát változatlan, s az egy ettől elkülönülő kérdés, hogy a szabálysértési jog változásaira tekintettel most már minden szabálysértés ezen garancia alkalmazási körébe tartozik. Ezt az értelmezést erősíti egy későbbi határozat azon megállapítása, hogy a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában „kifejtetteket az Alkotmánybíróság megerősítette” a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban.⁶⁶ Míg tehát a 176/2011. (XII. 29.) AB határozat az alkotmányos mérce tekintetében is egyértelműen új gyakorlat nyitánya volt, addig a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat vonatkozásában ilyen értelmezés nem szükségszerű (bár nem is kizárt).

A testület szerint a „szabálysértési jog jogrendszerben elfoglalt helyének [...] megváltozására tekintettel az Alkotmánybíróságnak [...] azt kellett vizsgálnia, hogy valamely magatartás szabálysértéssé nyilvánításának alkotmányossági vizsgálata során mennyiben alkalmazandók az alkotmányos büntetőjog követelményei”.⁶⁷ Ha az Alkotmány 57. § (1)–(4) bekezdését – legalábbis a testület szóhasználatában – az alkot-

61 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [34].

62 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [32].

63 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [33].

64 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [35].

65 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [30].

66 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [49].

67 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [28].

mányos büntetőjog követelményének tartjuk,⁶⁸ akkor a büntetőjogi garanciák egyik részének (pl. az ártatlanság vélelmének, a *nullum crimen* elvnek) a tekintetében nem a szabálysértési jog változására tekintettel kellett volna vizsgálni a vonatkozó alkotmányos rendelkezések alkalmazhatóságát. A szabálysértések ugyanis már korábban is ezek alkalmazási körébe tartoztak. A változásokra tekintettel az Alkotmánybíróságnak csak azon büntetőjogi garancia (pl. a tisztességes eljárás részét képező bírói út) alkalmazhatóságát kellett volna vizsgálnia, amelyet az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a szabálysértések nem mindegyikére alkalmazott.

A vizsgálat szükségességére vonatkozó fenti értékelés ráadásul ellentétes az Alkotmánybíróság (önmagában is részben téves) retrospektív megállapításával is. Ha ugyanis eddig is minden büntetőjogi garancia kiterjedt volna a szabálysértésekre (azaz a retrospektív megállapítás teljesen helytálló lenne), akkor a határozatnak az alkotmányossági vizsgálatot a változásoktól függetlenül le kellett volna folytatnia. A változások kihátásának értékelésére csak akkor és éppen azért lehetett szükség, mert az Alkotmánybíróság korábban valójában – a fenti retrospektív megállapítással szemben – nem minden szabálysértést tekintett kriminálisnak, illetve (ezért) nem minden szabálysértésre alkalmazott büntetőjogi garanciákat.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy „tekintettel a szabálysértési jog szerepének megváltozására és arra, hogy a szabálysértések elkövetői személyes szabadságot korlátozó szankcióval is sújthatók, [...] a büntetendővé nyilvánítással kapcsolatosan korábbi gyakorlatában megfogalmazott követelmények a szabálysértéssé nyilvánításra is irányadók”.⁶⁹ Ha a szabálysértések mindegyike valóban kriminális cselekmény, akkor az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott [az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével azonos] garancia most már mindegyik szabálysértés esetén alkalmazható. Ebben az esetben tehát a vizsgálati tárgy olyan módon változott, hogy megfelel a változatlan alkotmányos mércének. Ebben a vonatkozásban felvethető az is, hogy a jogalkotó – a szabálysértések kriminális jellegének kizárólagosságát deklarálva – saját magát helyezte az Alaptörvény (az Alkotmányhoz képest érdemben) változatlan garanciája alá.

Ha viszont az alkotmányos megítélés szempontjából nem a jogalkotói deklarációt, hanem az attól független – materiális kritériumokon alapuló – elemzést tartjuk döntő tényezőnek, akkor csak azt állapíthatjuk meg, hogy a szabálysértések többsége kriminálisnak minősül. Ekkor viszont kérdéses marad az, hogy a nem kriminális szabálysértésekre miért kellene az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében szereplő büntetőjogi garanciát alkalmazni. Ugyanez a kétség merül fel azon változás értékelése kapcsán is, hogy a Szabs. tv. a jogterület „szabályozását a »bagatell« büntetőjog irányába tolta el”,⁷⁰ a szabálysértés jogintézményének „a »bagatell büntetőjogi« jellege vált dominánssá”.⁷¹

68 Az „alkotmányos büntetőjog” fogalma hazánkban az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában jelent meg. A fogalom használatának indokoltsága körül komoly jogirodalmi vita bontakozott ki, lásd pl. Szabó (1995), Nagy (1996) 79–95.; Wiener (1997) 11–80.; Palánkai (1998) 17–33.; Princzinger (2000) 7–13.

69 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [47.].

70 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [26.].

71 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [27.].

Az Alkotmánybíróság lényeges változásnak tartotta, hogy „a személyes szabadság korlátozásában megnyilvánuló elzárás büntetés vagy a járművezetéstől eltiltás alkalmazása” a „szabálysértés fogalmi elemévé vált”.⁷²

Az alkotmányos megítélés szempontjából azonban álláspontom szerint nem a jogalkotói deklaráció, hanem itt is az attól független – materiális kritériumokon alapuló – elemzés a döntő tényező. Ennek körében viszont nem lehet eltekinteni attól, hogy a fenti szankciók alkalmazhatósága – a deklarációval szemben – eleve sem volt minden szabálysértés jellemzője.⁷³ Az Alkotmánybíróság határozatát követően egyébként a 2013. évi XCIII. törvény 120. §-a ezt az elemet kiiktatta a (társadalomra veszélyesség, ezen keresztül pedig a) szabálysértés törvényi fogalmából. Mégpedig kifejezetten azért, mert a fenti szankciók eleve sem minden szabálysértés esetén voltak alkalmazhatók.⁷⁴ Ezen indokolásra figyelemmel tehát az utólagos hatályon kívül helyezés azt mutatja, hogy a szabálysértés fogalmában szereplő deklarációnak már 2012-ben sem kellett volna az alkotmányossági megítélés tekintetében jelentőséget tulajdonítani.

Az Alkotmánybíróság azonban ettől függetlenül is érdemi tényezőként értékeli, hogy „a szabálysértések elkövetői személyes szabadságot korlátozó szankcióval is sújthatók”,⁷⁵ illetve lényeges változásnak tartja, hogy „ismételt elkövetés esetén, [...] az egyébként bírsággal büntethető szabálysértés esetén is közvetlenül elzárás alkalmazására van mód”.⁷⁶ A szabálysértéseknek azonban nem mindegyike sújtható – még ismételt elkövetés esetén sem – elzárással. Ebben a vonatkozásban tehát szintén felmerül az a kérdés, hogy egy olyan jellemző, amely nem minden szabálysértésre vonatkozik, miért befolyásolja az egész jogterület alkotmányos sorsát. További kérdésként merül fel, hogy ebben a vonatkozásban az elzárással (ismételt elkövetés esetén) potenciálisan sújtható tényállások száma vagy az (ismételt) elkövetésének a gyakorlati előfordulása képez-e majd olyan faktort, ami a szabálysértési jogot az alkotmányossági megítélés szempontjából jellemzi.

Az Alkotmánybíróság azt is lényegesnek tartotta, hogy a Szabs. tv. 1. §-ában szereplő „meghatározás alapján a büntetőjogi kodifikációra jellemző módon csak törvény minősíthet valamely magatartást szabálysértéssé, megszüntetve ezzel a kormány, illetőleg a helyi önkormányzatok szabálysértés statuálási jogát”.⁷⁷ A hatályos szabálysértési jog tehát megfelel az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének [amely témánk vonatkozásában az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével azonos szabályozást tartalmaz]. Az viszont továbbra is kérdéses marad, hogy erre figyelemmel szükséges-e az egész szabálysértési jognak a többi eljárási garancia – különösen az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése – tekintetében is hasonló elbánást biztosítani. Ez ugyanis azt jelentené,

72 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [24.]. A Szabs. tv. eredeti szövege szerint – a társadalomra veszélyesség elemén keresztül – a szabálysértés fogalmi eleme volt az is, hogy „e törvényben meghatározott esetekben vagy ismételt elkövetés esetén a törvény szabálysértési elzárás büntetés kiszabását is lehetővé teszi, vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően rendeli el.” Lásd: Szabs. tv. 1. § (2) bek. b) pont.

73 Így pl. Nagy (2012) 221.; Ambrus (2014) 32–33.

74 A 2013. évi XCIII. törvény javaslatának 120. §-ához fűzött indokolás.

75 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [47.].

76 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [24.].

77 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [24.].

hogy ha a jogalkotó az egyik büntetőjogra vonatkozó alaptörvényi garanciának megfelelő szabályozást alkot, akkor azzal automatikusan aláveti magát egy másik alaptörvényi garanciának is.⁷⁸

Az Alkotmánybíróság „úgy ítélte meg, hogy a büntetendővé nyilvánítással kapcsolatosan [...] megfogalmazott követelmények a szabálysértéssé nyilvánításra is irányadók”.⁷⁹ Adott ügyben azonban ez a megállapítás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, valamint I) cikk (3) bekezdésének alkalmazását alapozta meg. Az első alapján „Magyarország független, demokratikus jogállam”,⁸⁰ a második szerint pedig „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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”.⁸¹ Ezek a garanciális rendelkezések viszont – ahogy az az előbbieken idézett szövegükből egyértelműen látható – nem kizárólag a büntetőjogra vonatkoznak, hanem a jogrendszer egészére. A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat tehát – a 176/2011. (XII. 29.) AB határozathoz hasonlóan – csak *obiter dictum* ad iránymutatást a büntetőjogi garanciáknak a hatályos szabálysértési jogra való alkalmazhatóságáról.

Összegzés

Az Alkotmánybíróság gyakorlata nem volt töretlen – de még azonos határozaton belül sem mindig követett egységes logikát – a büntetőjogra vonatkozó alkotmányos garanciák szabálysértésekre történő alkalmazásában. Kezdetben az elvi kiindulópont feltehetően az volt, hogy a szabálysértési jogban az alkotmányos alapjogokból eredő védelmi szint alacsonyabb a bűncselekményekhez képest, ettől azonban még egyes büntetőjogi garanciák a szabálysértési jogban is teljes mértékben érvényesülnek (1284/B/1990/5. AB határozat).

Az ezt követő időszakban az Alkotmánybíróság az egyik büntetőjogi garancia (a bírói út) követelményét megfogalmazó alkotmányos rendelkezés védelmi körét csak egyes (mégpedig az ún. kriminális) szabálysértésekre ismerte el, de az ún. igazgatásellenes tényállásokra nem. Ezzel szemben más büntetőjogi garanciák tekintetében – részben ugyanazon határozatban – kimondta, hogy azok hatóköre minden szabálysértésre kiterjed. Azonban még ezeknek a második megközelítést alkalmazó határozatoknak az elvi alapja sem volt egységes, hiszen az ártatlanság védelmének alkalmazása szempontjából döntő tényezőt a represszív jellegű joghátrányban [a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat], míg a *nullum crimen* elv kapcsán a szabálysértés „jellemzően kriminális” karakterében látta [29/2000. (X. 11.) AB határozat].

78 A félreértések elkerülése végett jelezzük, hogy ez a logika nem ugyanazt a megközelítést jelenti, mint amikor a jogalkotó által deklarált kriminális jelleg kihat egy adott garancia alkalmazására. Abban az esetben ugyanis azonos, itt pedig különböző garanciák alkalmazásáról van szó.

79 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [47].

80 Alaptörvény B) cikk (1) bek.

81 Alaptörvény I) cikk (3) bek.

Ezt követően olyan döntés is ismeretes, amelyben az Alkotmánybíróság egy harmadik büntetőjogi vonatkozású alapjog (a védelemhez való jog kapcsán) a szabálysértés miatt eljárás alá vont személyeknek kifejezetten alacsonyabb szintű alkotmányos védelmet helyezett kilátásba azokhoz képest, akik bűncselekmény miatt folyamatban lévő eljárás terheltjei (398/E/2000. AB határozat). Mindezekről lényegesen eltér viszont az a döntés, amely (ugyan csak *obiter dictum*, de) a szabálysértések egyes fajtái közötti megkülönböztetést lényegében az összes büntetőjogi vonatkozású garancia tekintetében feladta [176/2011. (XII. 29.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság jelenlegi álláspontját tükröző 38/2012. (XI. 14.) AB határozat az általános jogállami garanciák alkalmazhatóságát vizsgálta, így megállapításai a büntetőjogi vonatkozású alapjogok tekintetében *obiter dictum* jellegűek. Ennek alapján az Alaptörvényben szereplő büntetőjogi garanciák mindegyike az összes szabálysértésre kiterjed. Ennek magyarázata azonban a vizsgálati tárgynak (a szabálysértési jognak) a Szabs. tv. megalkotását követő, a testület által észlelt átalakulása. Ez ugyanis még a korábbi szemlélet fenntartása esetén is elegendő volt ahhoz, hogy most már az egész (legalábbis a jogalkotó deklarációja szerinti), kizárólagosan kriminális jellegű cselekményeket tartalmazó jogterület szabályozása a tisztességes eljárás követelményei [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] alá tartozzon. Ebből a döntésből nem vonható le olyan következtetés, hogy a tisztességes eljárás követelményét a testület olyan cselekményekre is kiterjesztette volna, amelyek nem kriminális jellegűek.

IRODALOMJEGYZÉK

- Ambrus István (2014): A szabálysértési jog néhány aktuális kérdése – büntetőjogászai szemmel. In: *Közjogi Szemle*, 7. évf. 4. sz. 30–36.
- Árva Zsuzsanna (2014): *A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége*. Debrecen, DTE.
- Bittó Márta (1995): Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar szabálysértési jog. In: *Állam- és Jogtudomány*, 3–4. sz. 219–239.
- Farkas Imre – Kántás Péter (1994): Merre tovább, szabálysértés? In: *Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 163–168.
- Hollán Miklós (2009): A *nullum crimen* elve – a (4) bekezdés magyarázata. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I–II*. Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századvég.
- Kántás Péter (1998): Egy alkotmánybíróági határozat margójára. In: *Belügyi Szemle*, 6. sz. 88–97.
- Király Eszter (2013): *Szabálysértési jog*. Budapest, Novissima.
- Király Tibor (1955): A szabálysértések. In: *Állam és Igazgatás*, 9. sz. 549–555.
- Lévay Miklós (2011): A büntető hatalom és lehetséges korlátai egy alkotmányban, különös tekintettel a bűncselekménnyé nyilvánításra és a büntetésekre. In: *Pázmány Law Working Papers*, 24. sz.
- Máthé Gábor (2001): Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus-arcú” büntetőjog? In: *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 6. sz. 321–330.
- Nagy Ferenc (1996): Az anyagi büntetőjog és az alkotmány. In: Tóth Károly (szerk.): *Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok Dr. Szabó József professzor emlékére*. Szeged, SZTE.
- Nagy Marianna (2012): Quo vadis domine? Elmélkedés a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. In: *Jogtudományi Közlöny*, 5. sz. 217–226.
- Palánkai Tiborné (1998): Alkotmányos büntetőjog. Néhány gondolat az Alkotmánybíróság büntető igazságszolgáltatást érintő határozatairól. In: Gönczöl Katalin – Kerezi Klára (szerk.): *Tanulmányok Szabó András 70. születésnapjára*. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság.

- Papp László (1983): A dekriminalizáció és a magyar szabálysértési jog. In: *Állam és Igazgatás*, 10. sz. 903–911.
- Papp László (1987): A szabálysértési jog felelősségi és szankciórendszere, a szabálysértések rendszere, a továbbfejlesztés irányai. In Máthé Gábor – Szabó András (szerk.): *A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- Papp László (1998): A szabálysértési jogterület problematikája. In Papp László (szerk.): *Szabálysértési jogszabályok, rövid magyarázatokkal*. Budapest, HVG-ORAC.
- Princziger Péter (2000): Alkotmányos büntetőjog – adalékok egy zátonyra futott vitához. In: *Collega*, 2. sz. 7–13.
- Szabó András (1995): Büntetőpolitika és alkotmányosság. In: *Jogtudományi Közlöny*, 9. sz. 418–424.
- Szomora Zsolt (2011): Büntetőjogi garanciák az Alkotmányban és az Alaptörvényben. In: *Pázmány Law Working Papers*, 29. sz.
- Wiener A. Imre (1997): Büntetőpolitika – Büntetőjog. In Wiener A. Imre (szerk.): *Büntetendőség. Büntethetőség*. Budapest, MTA.

SUMMARY

HOLLÁN Miklós

The author scrutinizes the application of criminal law related guaranties of the Hungarian Constitution (as of 2012 Fundamental Law) to minor administrative offences. The study reviews selected decisions of the Constitutional Court (from 1991 to 2013) and the related legal literature.

Keywords: *criminal offences, minor administrative offences, constitutional guaranties*