

DR. ERDÖDY GYULA

DOKTORJELÖLT, PTE ÁJK

ALÜGYÉSZ, PÉCSI JÁRÁSI ÉS NYOMOZÓ ÜGYÉSZSÉG



Az Alkotmánybíróság szabálysértési jogot érintő döntéseinek vázlatos áttekintése

I. Bevezetés

Az Alkotmánybíróság döntései kezdettől fogva fejlesztően hatottak a szabálysértési jog alakulására. Jelentősebb határozatait számos tanulmány különböző szempontokból vizsgálta, de kizárólag a szabálysértési jogot érintő döntések csokorba szedésére eddig még nem került sor. E rövid tanulmányban erre teszek kísérletet. Előre bocsátom azonban: teljes körű, a szabálysértési jogot érintő valamennyi alkotmánybírósági döntés átfogó feldolgozását nem tűzhettem ki célul. A szabálysértési jog csak látszólag szűk jogterület és az azt érintő alkotmánybírósági határozatok száma is csak első ránézésre tűnik csekélynek, emiatt csak a legfontosabb határozatok érintésére szorítkozhatok. Céлом az, hogy ezekben a határozatokban lefektetett jogelveket és elvi megállapításokat az Alkotmánybíróság kezdeti döntéseitől napjainkig áttekintsem, mintegy tankönyvi jelleggel anélkül, hogy az Alkotmánybíróság egyes döntéseivel kapcsolatos bővebb kritikai észrevételeknek teret engednék. A határozatok vizsgálatát nem időrendi sorrendben végzem el, hanem az azokban lefektetett jogelvek és eseti döntések által adott zsinórmértéket követve. Ennek alapján vizsgálom az Alkotmánybíróságnak a

- a szabálysértési jog jogrendszerbeli elhelyezését érintő,
- a szabálysértési szankciók és a közigazgatás egyéb szankcióinak viszonyát érintő,
- a bírósághoz fordulás jogát érintő,
- a jogorvoslati jogot érintő,
- az ártatlanság vélelmét érintő,
- az önkormányzati rendeletalkotást érintő legfontosabb határozatait.

1) 13/2013. (VI. 17.) AB határozat

Aki ma az Alkotmánybíróság eddigi döntéseinek, kimunkált jogelveinek vizsgálatára vállalkozik, nem teheti meg, hogy az Alkotmánybíróságnak erről a fontos, mérföldkönek számító határozatáról ne tegyen említést. Az Alaptörvény negyedik módosítása ugyanis a záró és egyes rendelkezések 5. pontját

akként állapította meg, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. Az Alkotmánybíróság ezzel a határozatával a korábbi Alkotmányon alapuló határozatai és az azokban kifejtett elvi jellegű megállapítások újabb – természetesen a szabálysértéseket is érintő – ügyekben történő felhasználásának lehetősége teremtette meg.

II. A szabálysértési jog jogrendszerbeli elhelyezését érintő döntések

A szabálysértési jog történetének eddigi három kódexe szabálysértési jogot a jogrendszeren belül más-más helyen helyezte el. Ennek okait számos tanulmány már részletesen vizsgálta, ennek vázolására ezen a helyen nincs lehetőségem. A kérdés jelentőségére azonban az Alkotmánybíróság a 31/2015. (XI. 18.) AB határozatában *expressis verbis* rámutatott akkor, amikor kimondta, hogy a szabálysértési jog jogrendszerben elfoglalt helyének meghatározása azért különös jelentőségű, mert irányt mutat az Alkotmánybíróság számára arra vonatkozóan, hogy valamely szabálysértési rendelkezés alkotmányossági vizsgálata során mennyiben alkalmazandók az alkotmányos büntetőjogból, azaz a büntetőjog alaptörvényi garanciáiból származó követelmények.

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény a szabálysértéseket a társadalomra csekély fokban veszélyes, jogellenes, az államigazgatási szervek munkáját akadályozó, a társadalmi együttélés szabályait sértő cselekményekként határozta meg. *A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény* (a továbbiakban: Sztv.) a formális fogalom meghatározáson túl preambulumban a szabálysértéseket a társadalmi együttélési normákat enyhébb fokban sértő vagy veszélyeztető tevékenységként vagy mulasztásként határozta meg, amelyek akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek. *A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény* (a továbbiakban: Szabs.tv.)

formálisan szintén meghatározza a szabálysértés fogalmát, a preambulumban azonban már kifejezetten *kriminális* cselekménynek minősítette a szabálysértéseket.

1) Az 1990-től az Sztv. hatályba lépéséig terjedő időszakban született Alkotmánybírósági határozatok

1.1) 1284/B/1990. AB határozat

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában az „*elkövető*” megnevezése alkotmányellenességének hiányát állapította meg.

A határozatban az Alkotmánybíróság a szabálysértési jog államigazgatási jellegét hangsúlyozta. Kifejtette, hogy a szabálysértési jog anyagában és eljárásjogában is különbözik a **különleges garanciákkal rendelkező** büntetőeljáráshoz képest. Rámutatott arra is, hogy a szabálysértési kódex alapvetően az államigazgatási jog felől közelít a szabálysértésekhez és az eljárást formailag államigazgatási eljárásnak minősítette. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor elismerte azt is, hogy a szabálysértési eljárás tartalmilag rokon a büntetőeljárással, de attól egyszerűbb, anyagi joga a büntetőjoghoz hasonló intézmény és fogalomrendszert használ. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bűncselekmények és a szabálysértések súlyukat, társadalomra veszélyességüket, továbbá szankciós rendszerüket illetően nem állíthatók párhuzamba egymással. Nem mérhetők a szabálysértések ugyanolyan mércével, mint a bűncselekmények, illetve a büntetőeljárás során érvényesülő garanciális szabályok.

1.2) 63/1997. (XII. 12.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés nem végezte el a szabálysértési jognak az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek megfelelő újraszabályozását. Emellett megsemmisítette – többek között – a szabálysértési törvénynek a meg nem fizetett pénzbírság szabálysértési hatóság általi elzárásra átváltoztatására vonatkozó 18. §-át és az elzárásra átváltoztató határozata törvényességi felülvizsgálatára vonatkozó 71/A. §-át.

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában a szabálysértést már „*kétarcú*” jogintézményként definiálta. Egy részét ún. közigazgatás-ellenes cselekményként, másik részét pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás-ként, ún. kriminális cselekményként. A szabálysértési büntetés a múltban elkövetett jogsértésre reagál, azt represszív módon szankcionálja. Határozatában az Alkotmánybíróság mégis úgy foglalt állást, hogy a szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, határozataik közigazgatási határozatnak minősülnek. Az Alkotmánybíróság a lentebb vizsgálatra kerülő „*kétirányú*” bírósághoz fordulás jogát a szabálysértési tényállás közigazgatás-ellenes vagy kriminális voltától tette volna függővé.

Az a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásokból is kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak egy része ezzel a felosztással nem értett egyet. *Sólyom László*, *Lábady Tamás* és *Németh János* alkotmánybírók a szabálysértési ügyet nem tekintették államigazgatási ügynek. Érvelésük szerint a

szabálysértési eljárás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: *Áe.*) hatálya alól kivett eljárás, a szabálysértési eljárások esetén a Legfelsőbb Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján sem beszélhetünk államigazgatási jogviszonyról. A szabálysértési kódexben szereplő közigazgatás-ellenes tényállásokat nem tartották a jogági elhelyezkedés szempontjából meghatározónak, mivel ilyen magatartásokat a büntetőjog is szankcionál, végül hivatkoztak arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint is a hazai szabálysértésnek minősülő cselekmények büntetőjogias karakterűek.

Az alkotmánybírósági határozat meghozatalakor hatályos szabálysértési törvényből kiindulva a szabálysértési jog jogági elhelyezkedését illetően véleményem szerint a többségi álláspont fogadható el. Az 1968. évi I. törvény fentebb idézett preambuluma a szabálysértési eljárást lényegében államigazgatási eljárásnak tekintette. Az a körülmény, hogy az *Áe.* a szabálysértési eljárást a kivett eljárások között sorolta fel – a Legfelsőbb Bíróságnak a párhuzamos indokolásban hivatkozott elvi döntései is lényegében erre tekintettel nem minősítették a szabálysértési eljárást közigazgatási eljárásnak – még nem jelentette azt, hogy a szabálysértési ügyek ne lettek volna közigazgatási ügyek. Egyetértve *Nagy Marianna* véleményével, álláspontom szerint is csupán jogpolitikai megfontolás eredménye volt, hogy az *Áe.* az állampolgársági és a szabálysértési ügyeket kivette a hatálya alól.¹ A szabálysértés jogintézményének kialakulásakor az alapvető cél az volt, hogy a szabálysértés generális államigazgatási szankcióvá váljék. Az 1968. évi I. törvény valójában ennek a szándéknak a mentén került megalkotásra. Igaz azonban, hogy az általános államigazgatási szankció megvalósulására nem kerülhetett sor, – többek között – a jogterületet kezdetektől ért „*dekriminalizáció*” miatt. Az alkotmánybírósági határozat meghozatalakor az általános szabálysértési hatóság a jegyző volt, a szabálysértési eljárások többségét a közigazgatás szervezetrendszerén belül folytatták le. A közigazgatási szervek a szabálysértési eljárás keretében jogot, kötelezettséget állapítottak meg. A szabálysértési tényállások – különösen a kormányrendeletben és az önkormányzati rendeletekben statuált tényállások – túlnyomó többsége pedig közigazgatás ellenes magatartás volt. Véleményem szerint *Sólyom László* is ellentmondásba került azáltal, hogy a Btk.-ban is megtalálható „*közigazgatás ellenes*” tényállásokkal érvel. „*A szabálysértési és büntetőjogi „közigazgatás-ellenes” hasonló tényállások fokozati különbséget jelentenek – a törvényhozás bizonyos cselekményeket kriminalizált (büntetőjog alá rendelt), míg más (hasonló védett tárgyra vonatkozó) kisebb súlyú magatartásokat »dekriminalizált«, azaz igazgatási eljárásban rendel büntetni.*” Ennek alapján tehát a szabálysértési eljárás mégiscsak igazgatási eljárás volt, legfeljebb nem az *Áe.* hatálya alá tartozó igazgatási eljárás. Erre tekintettel a határozat meghozatalakor hatályos jogszabályi környezetben a szabálysértési jog jogági elhelyezkedése szempontjából véleményem szerint *Ádám Antal* alkotmánybíró párhuzamos indokolása látszik helytállónak, amely a szabálysértési ügyeket egyértelműen közigazgatási ügyeknek tekintette.

¹ NAGY MARIANNA: *A közigazgatási jogi szankciórendszer* Osiris, Budapest 2000, 81.

1.3) 19/1998. (V. 22.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése egyik rendeletének azt a szakaszát nyilvánította alkotmányellenesnek, amelyben – lényegét illetően – az önkormányzat polgári jogi szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítését (autóbuszon menetjegy vagy érvénytelen utazási igazolvány nélküli utazás) nyilvánította szabálysértéssé. Az Alkotmánybíróság a jogát változatlanul „*Janus arcúnak*” minősítette. Az önkormányzat szabálysértés statuálási joga vonatkozásában rámutatott, hogy ez a jogkör meghatározott közigazgatási jogi előírások és társadalmi együttélési szabályok megsértésének szankcionálását jelenti.

2) Az Sztv. hatálya alatt született alkotmánybírósági határozatok

Az 1999. évi LXIX. törvény már jóval közelebb állt a kriminalitáshoz, mint az azt megelőző szabálysértési kódex, mivel felelősségi dogmatikájában és az eljárás szabályozásában is vállaltan büntetőjogi és büntető eljárásjogi megoldásokat alkalmazott annak érdekében, hogy a fair eljárás követelményének eleget tehessen.² A szabálysértési jog büntetőjog felé történő toldásának alátámasztására az Sztv. anyagi és eljárásjogi rendelkezéseiből persze még számos további példa lenne hozható, de a folyamat talán a leghangúlyosabban mégis az Sztv. szankciórendszerében történt változásokban érhető tetten. Az önállóan alkalmazható elzárás büntetés 1990-ben azzal az indokkal került ki a szabálysértési törvényből, hogy a közigazgatás ne alkalmazhasson szabadságelvonást.³ Az Sztv. azonban visszaemelte a szabálysértési szankciók közé az elzárást. Kezdetben hat ilyen rendelt büntetni a törvény. Ugyan a jogalkotó a veszélyes fenyegetésnek az Sztv. 151. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott elkövetési magatartását a Btk.-ba emelte, majd 2010. január 1. napjától a „*termenylopás*” került ki az elzárással büntethető szabálysértések köréből, de 2009. október 1-től a Szabs.tv. hatályba lépéséig mégis egyre bővült az elzárással is büntethető szabálysértések köre. Elzárással is sújthatóvá vált a távoltartó határozat szabályainak megsértése szabálysértése, a feloszlott társadalmi szervezet tevékenységében való részvétel szabálysértése, a valótlan bejelentés szabálysértésének a súlyosabban minősülő esete, a magánlaksértés és tulajdon elleni szabálysértések, a polgárőr tevékenység szabálytalan ellátásának szabálysértése, a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzésének szabálysértése, végül a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának ismételt megszegésének szabálysértése. 2010. augusztus 19. napjától pedig az Sztv. a fiatalkorúak esetében is lehetővé tette az elzárás alkalmazását. Az egyre szigorodó Sztv. szankciórendszerével kapcsolatban - kritikai éllel - csak arra utalok, hogy a törvény preambuluma szerint a törvény ekkor is a

² NAGY MARIANNA, *Quo vadis Domine Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán*. Jogtudományi Közlöny 2012 No. 5. 217-226.

³ KÁROLYINÉ DR. MÜLLER ERZSÉBET – DR. KOVALIK PÁL – DR. MÉSZÁROS JÓZSEF – DR. PAPP LÁSZLÓ: *Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal*. HVG-ORAC, Budapest 2002, 20.

társadalmi együttélési normákat enyhébb fokban sértő vagy veszélyeztető cselekményeket rendelte büntetni.

Az egyre „*büntetőjogiasabb*” Sztv. ugyanakkor a korábbi szabálysértési kódex szervezeti rendszerét jelentős részben megtartotta. Az általános hatáskörű szabálysértési hatóság változatlanul a jegyző maradt, a szabálysértési alapeljárás és a végrehajtási eljárás is nagyrészt a közigazgatás szervezetrendszerén belül történt. A tényállások többsége a közigazgatás ellenes cselekményeket rendelte szabálysértésként büntetni, amely különösen igaz a 218/1999. (XII. 28.) *Korm. rendeletben* és az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértésekre. Az elzárással sújtható szabálysértési tényállások számának növekedése ellenére a szankciórendszer legfontosabb eleme persze a pénzbírság maradt.

A szabálysértési jog jogági elhelyezésének a kettőssége – de már a büntetőjogi elem hangsúlyosabbá válása – jelenik meg az Alkotmánybíróság alábbi határozataiban is.

2.1) 1/2008.(I. 11.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság e határozatában – **többek között** – az elzárásra átváltottatás tárgyában tárgyalás nélkül történő bírói döntéshozatal alkotmányellenességét állapította meg.

Az Alkotmánybíróság a szabálysértési jogág vegyes jellegét hangsúlyozta, mivel az egyszerre rendelkezett a bűncselekmények társadalomra csekély fokban veszélyes alakzatairól és a közigazgatással szembeni cselekmények szankcionálásáról. Az Alkotmánybíróság a szabálysértés jellegének vizsgálatakor – az indítvány tárgyára tekintettel – a szabálysértési jog és a büntetőjog szoros kapcsolatát emelte ki, különösen a Büntető Törvénykönyv általános részi rendelkezéseinek egyszerűsített átvétele, a felelősség, a büntetéskiszabás körülményei, valamint a büntetések enyhébb, kevésbé differenciált jellege tekintetében.

Az Alkotmánybíróság a szabálysértéseknek ugyancsak a vegyes jellegét, de a büntetőjoggal való szoros kapcsolatát hangsúlyozta a szabálysértési őrizet vonatkozásában a jogorvoslati jog hiányát megállapító 3/2007. (II. 13.) *AB határozatban* és a 176/2011. (XII. 29.) *AB határozatban*, amely határozat Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének szabálysértésekről szóló rendelete meghatározott szakaszának alkotmányellenességét állapította meg. Ezekben a határozataiban a szabálysértési jog büntető igazságszolgáltatással való rokonsága vonatkozásában a jogsértés természetét, az elbírálás rendjét és a szankció jellegét emelte ki.

3) A Szabs.tv. elfogadása utáni időszak alkotmánybírósági határozatai

A 2012. április 15-én hatályba lépett Szabs.tv. rendelkezéseire tekintettel az Alkotmánybíróság a jogágnak a büntetőjog irányába történt erős eltolódását rögzíti az alábbi határozataiban.

3.1) 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

Az Alkotmánybíróságnak a szabálysértéseket érintően a Szabs.tv. hatálybalépését követő első jelentős döntésében al-

kormányellenesnek minősítette és megsemmisítette a Szabs. tv. 186.§ §-ában meghatározott, *közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése szabálysértés törvényi tényállását, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól* szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 94/B. § vonatkozó rendelkezését, emellett vizsgálta Magyarország helyi önkormányzatairól szóló a 2011. évi CLXXXIX. törvénynek (a továbbiakban: Mötv.) a helyi önkormányzatok számára adott rendeleti felhatalmazás Alaptörvénnyel való összhangját is.

Az Alkotmánybíróság – a Szabs.tv. rendelkezéseire tekintettel – elvi jelleggel vont le következtetést a szabálysértés jogintézményének alapvetően eltérő jogági elhelyezkedésére vonatkozóan az Sztv. vegyes jellegéhez képest. A Szabs.tv. preambuluma a szabálysértéseket kriminális cselekményekként határozza meg, a büntetőjogi kodifikációra jellemző módon csak törvény állapíthat meg szabálysértést. Emellett jelentősen bővült az elzárás büntetés alkalmazása lehetőségének a köre, a törvény a felelősségi dogmatikájában, az eljárás szabályozásában büntetőjogi és büntető eljárásjogi megoldásokat alkalmaz. E körülményekre tekintettel a Alkotmánybíróság megállapítása szerint a jogalkotó a szabálysértési jogot a „*bagatell büntetőjog*” irányába tolta el, amellyel „*kvázi trikotóm*” rendszer jött létre. A szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „*bagatell büntetőjogi*” jellege vált dominánssá, amellyel hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint a bő hatvan évvel ezelőtt megszüntetett kihágás intézménye. Megerősítette ezt az Alkotmánybíróság a 31/2015. (XI. 18.) AB határozatában is, amelyben a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértése tényállásának az alkotmányosságát vizsgálta. Megerősítette a fenti határozataiban már deklarált azt az elvet is, hogy a szabálysértési kódex egyes rendelkezései felülvizsgálatánál alkalmazandónak tekinti a büntetőjog alaptörvényi garanciáiból fakadó követelményeket.

Az Szabs.tv. megalkotásával bekövetkezett, a szabálysértési jog büntetőjog irányába történő eltolódásának legfontosabb elemeit az Alkotmánybíróság kiemelte a fenti határozataiban. Ezek vonatkozásában ugyanakkor néhány jogalkotói következtetésre fel kell hívnom a figyelmet. Amennyiben a jogalkotó a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, *kriminális* cselekményeket kívánta szabálysértésként büntetni rendelni, akkor ennek megfelelően kellett volna a szabályozás során eljárnia. A szabálysértési tényállások ugyanis változatlanul vegyes jellegűek, céljuk továbbra is a közigazgatási aktusok kikényszerítése, a közigazgatás működése zavartalanúsága biztosítása.⁴ A szabályozás egyik módja lehetett volna *Kis Norbertnek* az a még 2011-ben megfogalmazott javaslata, amelyben az egységes szabálysértési jogi koncepció megszüntetése mellett érvelt a közigazgatási represszió egységes törvényi keretszabályozásával és a kis bűncselekmények szelektálását követő valódi kihágási büntetőjog megalkotásával.⁵ Ezzel a javaslattal viszont véleményem szerint az a legnagyobb probléma, hogy évszázá-

dok óta nem sikerült zsinórmértéket találni a szabálysértések kriminális és közigazgatás-ellenes két alaptípusának az elhatárolására⁶ különös tekintettel közöttük mindig is megtalálható „*úszóhatáros*” cselekményekre. Itt jegyzendő meg, hogy a tényállások a *kihágásokról* szóló 1879. évi XL. törvénycikk (a továbbiakban: Kbt.) szabályozási körébe tartozó kihágások esetében is vegyes természetűek voltak, a kihágási jog nemcsak a kriminális, hanem az igazgatásellenes magatartásokat is szabályozta. A Kbt. indokolása kifejezetten deklarálta is, hogy a kriminális és ilyen színezettel nem rendelkező tisztán igazgatási szabályszegéseket is szankcionálja.⁷ Emellett nehezen érthető – az Alkotmánybíróság által is kiemelt – az a jogalkotói döntés, amely szerint szabálysértést csak törvény állapíthat meg. E döntés mögött minden bizonnyal a közigazgatás centralizációjára és a jegyző szabálysértési hatáskörének megszüntetésére irányuló jogalkotói szándék állhatott. De vajon ez feltétlenül indokolt lépés volt-e? Már a Kbt. is lehetővé tette, hogy kihágást a törvény mellett miniszteri rendelet és városi szabályrendelet is megállapítson, de a szabályrendeleti szintű kihágás megállapítási jogot a – hatályba nem lépett – 1843. évi javaslatához csatolt Toldalék is megengedte volna. Álláspontom szerint azzal, hogy a jogalkotó bevezette a Ket. eljárási szabályai szerint megállapítható tiltott, (kirívóan) közösségellenes magatartásokat, majd az Alkotmánybíróság fenti határozatát követően a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásokat, a helyhatóságokat a jogalkotó nemcsak egy több mint száz éves jogosítványtól fosztotta meg, hanem a közigazgatási bírságok rendszerét is még inkább áttekinthetetlenné tette. Nem hiszem ugyanis, hogy a közigazgatási szankciókban jártas szakembereken kívül van olyan – akár jogász is –, aki ma biztosan meg tudja mondani, hogy adott kisebb súlyú jogsértésért mely hatóságtól és milyen (mértékű) szankcióra számíthat. Az Sztv.-ben újra bevezetett elzárás büntetés, majd a törvény szankciórendszerének fokozatos szigorodása, végül a Szabs.tv.-ban rögzített szankcióik drasztikus súlyosítása vonatkozásában már előttem is számos szerző azok indokolatlanságára és a szabálysértési szankcióknak a büntetőjogiakhoz viszonyított relatív vá válására hívta fel a figyelmet.⁸ Hogy ez mennyire igaz, annak érzékeltetésére egyetlen gyakorlati példát említenék. Míg egy szabálysértési értéken belül maradó olcsó cipő eltulajdonításáért elzárásra, százötvenezer forint pénzbírságra, vagy minden mérlegelés nélkül – a gyakorlatban nem ritkán előfordulóan – ötvenezer forint helyszíni bírságra is számíthat az elkövető, addig a bűncselekményi értéket elérő márkás cipő esetén – a büntetőeljárásban előírt feltételek fennállása esetén – akár már ügyészi megrovással „*elfelejtheti*” az elkövető a

Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szerk. Rácz Lajos, Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2011, 65-66.

⁶ ÁRVA ZSUZSANNA: *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélet-története köréből* Debreceni Egyetem, 2008, 227.

⁷ Ibid, 49.

⁸ Példaként említhető: NAGY MARIANNA: *Közigazgatási és/vagy büntetőjog. Kisebbségi kriminalitások a közigazgatási jog patikaméregén*, 17-28. In: *Közbiztonság és társadalom*. Szerk.: Kadlót Erzsébet, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2011, 22. és Fekecs Beáta, *Szabálysértési joggyakorlat a bíróságon*, 36-44. In: *Közbiztonság és társadalom*. Szerk.: Kadlót Erzsébet, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2011, 43.

⁴ NAGY MARIANNA, vj., 2.

⁵ KIS NORBERT: *Kodifikációs intelmek a szabálysértési jogalkotás számára*, 61-69. In: *Magister Scientiae et Reipublicae Ünnepi tanulmányok Máthé*

történeteket. Ezek után nem szükséges felvázolni a „racionális” elkövető várható magatartását.

III. A szabálysértési szankciók és a közigazgatás egyéb szankcióinak viszonyát érintő alkotmánybíróági döntések

1) 60/2009. (V. 28.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában – *lényegében* – a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvénybe (a továbbiakban: Kkt.) beiktatott, a vétkességtől független, objektív alapú felelősség egyes rendelkezései alkotmányosságát vizsgálta a Kkt.-ban meghatározott egyes közlekedési szabályszegések esetén. Az Alkotmánybíróság szerint a felelősségre vonásnak ez az alakzata önmagában nem alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási szankciókat a büntetőjogi garanciák érvényesülését kívánó szabálysértési szankciókra és a közigazgatási szervek által, a közigazgatási jog szabályainak megszegése miatt vétkességtől függetlenül alkalmazandó közigazgatási szankciókra osztotta. Az Alkotmánybíróság – korábbi döntésére is utalva – rámutatott, hogy a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankciók alkalmazási feltételeinek, mértékének a szabályozása során, amely döntési szabadságnak csak az Alkotmány rendelkezései szabnak korlátot. Az objektív alapú felelősségre vonást az Alkotmánybíróság nem minősítette önmagában alkotmányellenesnek akkor, ha az alkotmányos garanciák egyébként érvényesülnek. A szabálysértési szankciók és a közigazgatás egyéb szankcióinak viszonyát illetően az Alkotmánybíróság rögzítette azt az elvet is, hogy nem alaptörvény ellenes ugyanazon magatartás szabálysértési és közigazgatási szankcióval történő sújtása, amennyiben az eljárások egymáshoz való viszonya tisztázott.

Az Alkotmánybíróság határozatának alapjául lényegében az a jogalkotói döntés szolgált, hogy meghatározott jogpolitikai célból egyes közlekedési szabálysértések esetében lehetővé tette azt, hogy közigazgatási szabályszegésként, vétkességtől függetlenül, az üzemben tartót – csak szűk körű kimentést engedve – a hatóság közigazgatási bírsággal sújtsa. A Kkt.-ban meghatározott közlekedési szabályszegések esetén az objektív alapú felelősség bevezetésének legfontosabb oka az volt, hogy a szabálysértési eljárás eszközei elégtelenek mutatkoztak a jogszabályok érvényesítésére. Nagyszámú szabálysértési felelősségre vonás hiúsult meg azzal, hogy a szabálysértési eljárás keretében lehetőségük volt az üzemben tartóknak azon nyilatkozat tételére, hogy a gépkocsit az elkövetés idején valamelyik hozzátartozójuk vezette, akire nem volt köteles terhelő vallomás tételére, így a szabálysértési eljárások megszüntetésére kerültek.

Lényegében tehát a szabálysértési eljárásban adott büntető eljárásjogi alapelvekkel – az ártatlanság vélelmével és az önvádra kötelezés tilalmával – éltek vissza nagy számban a gépjárművezetők. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a közúti közlekedés biztonságára, a károk és veszélyhelyzetek megelőzésére tekintettel a közlekedési szabályok betartásához nyomós közérdek fűződött, ezért elengedhetetlen volt a szabály-

szegésért való felelősségvállalás és az, hogy a felelős, illetve a felelősség „ne tűnhessen el”. Az Alkotmánybíróság indokolása szerint ezekre az érvekre tekintettel az önmagában még nem alkotmányellenes, ha a jogalkotó mérlegelési szabadságával élve meghatározott közlekedési szabálysértéseket a jövőben nem szabálysértésként kezeli, hanem azokat a vétkességtől független közigazgatási szankciókkal sújtsa.

Az Alkotmánybíróságnak ezt a határozatát bírálta Kis Norbert a fentebb már hivatkozott tanulmányában és kifogásolta azt, hogy az Alkotmánybíróság szabálysértési és közigazgatási represszió kettőssége anomáliája helyett annak megalapozottságához gyűjtött érvet.⁹ Érvelésével annyiban egyet kell, hogy értsek, hogy az Alkotmánybíróságnak ez a döntése valóban nem segítette elő a szabálysértési eszközrendszer megerősödését. Ezen túlmenően – véleményem szerint – az Alkotmánybíróság indokolásának a közúti közlekedés biztonságán alapuló kiinduló álláspontja is bírálható. Igaz, hogy a jogalkalmazók teljesen eszköztelenek voltak azokban az esetekben, amikor a távollétes helyszíni bírságolás esetében a jármű tulajdonosa vagy üzemben tartója élt az Sztv. 57. §-ában biztosított jogával. Igaz az is, hogy az Alkotmánybíróság határozatának a meghozatala idején az e tárgyú a joggal való (vissza)élések egyre magasabb számban fordultak elő, a mindez a közlekedési morálra hátrányosan hatott. Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy ez nemcsak a Kkt.-ba átemelt szabálysértések, hanem az Sztv.-ben „maradt” közlekedési szabálysértések és az önkormányzati rendeletekben meghatározott gépjárművel elkövethető szabálysértések esetében is jellemző állapot volt. Felmerül tehát, hogy más közlekedési szabálysértés esetén nem fűződött-e nyomós közérdek a közlekedés biztonságához? Jogalkalmazóként a szerző korábban megjelent tanulmányában¹⁰ ez utóbbi szabálysértések esetén is a szigorítás mellett foglalt állást és az objektív alapú közigazgatási bírságolás még szélesebb körű bevezetését látta volna kívánatosnak. Különösen pedig azért, mivel kérdéses, hogy vajon igazságos-e a szabálysértési eljárás során a cselekményét beismert személy megbírságolása, majd egy másik, ugyanolyan típusú ügyben a szabálysértést szintén elkövető, de a törvényben biztosított jogával élő (visszaélő) személlyel szemben a szabálysértési eljárás megszüntetése? A büntetőügyek bizonyítási nehézségei felől közelítve azonban felmerülhet, hogy hány esetben húzódik el egy büntetőeljárás vagy hiúsul meg egy büntetőügyben a bizonyítás és „tűnik el” a felelős, illetve a felelősség azért, mert adott esetben a közlekedési ügyben tanúként kihallgatott személy él az önvádra kötelezés tilalmából eredő, vallomástétel megtagadását lehetővé tevő törvényes jogával. Következik-e ebből az, hogy a közlekedési bűncselekményeket a jogalkotói döntési szabadság alapján, a közlekedés biztonságára tekintettel objektív alapú közigazgatási szabálysértésként kellene elbírálni azért, hogy büntetőeljárásai alapelvek ne „akadályozzák” a felelősségre vonást, illetve a jogalkalmazó munkáját és ekként a felelősségre vonásra biztosan sor kerüljön? A közlekedési szabályszegéseket – álláspontom szerint – egységesen szabálysértésként lenne

⁹ KIS NORBERT, vj., 5., 65–66.

¹⁰ ERDÖDY GYULA: *A helyszíni bírságolásáról és végrehajtásáról*. Új Magyar Közigazgatás 2009, No. 4. 33–43.

indokolt szabályozni az abban kiforrott eljárási alapelvek mentén és a jogalkalmazási anomáliákra is a szabálysértési jog eszköztárszerével kellene megoldást találni. Sajnálatos, hogy a közlekedési szabályszegések esetében a jogalkotó a Szabs.tv. megalkotását követően is megtartotta a közigazgatási bíróság – szabálysértési bíróság kettős szabályozását. Sőt, meghatározott közlekedési szabálysértések esetében a Szabs.tv. bevezette a fix összegű – objektív elemeket is magában hordozó – szabálysértési bírságot, amellyel a közlekedési szabálysértések esetén alkalmazandó eljárás még inkább áttekinthetlenné vált. Azt is indokolt megjegyezni, hogy a szabálysértési jogtól – bár a szabálysértési felelősség vétkességén alapuló, szubjektív felelősség – eddig sem volt teljesen idegen az objektív alapú szankcionálás. A „*távollétes helyszíni bírságolási eljárás*” lényegében a tulajdonos vagy üzemben tartó objektív felelősségén alapuló eljárás.

Megoldásként szolgálhatna talán a szabálysértési eljárás keretében az osztrák közigazgatási büntetőjogban alkalmazott, az elkövető azonosítása nélküli bírságolás (Anonymverfügung) hazai adaptálása, amely sok tekintetben hasonlít a jelenlegi „*távollétes*” helyszíni bírságolási eljárásához. Az eljárás lényege, hogy a bírságoló határozatot a közigazgatási hatóság a megalapozottan feltételezhető elkövető részére megküldi, aki – vagy amely – a jelentősen alacsonyabb bírságösszeg megfizetésével „*letudhatja*” az ügyet. Ellenkező esetben a rendes eljárás szabályai szerint kerülhet sor az elkövető azonosítására, majd ezt követően vele szemben jóval szigorúbb pénzbírság kiszabására.¹¹

2) 3/2016. (II. 22.) AB határozat

A határozat Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendelete vonatkozó szakaszának a hajléktalan személyekre történő alkalmazhatósága tilalmát rögzítette.

A határozat kimondta, hogy önmagában nem alaptörvény-ellenes ugyanazon magatartás szabálysértési és közigazgatási szankcióval történő sújtása, amennyiben az eljárások egymáshoz való viszonya tisztázott. A konkrét esetben az Alaptörvény felhatalmazó rendelkezése szerint, törvény vagy helyi önkormányzat rendelete minősíthette az életvitelszerű közterületi tartózkodást jogellenessé. A törvényhozó azzal, hogy élt a felhatalmazással, egyidejűleg kizárta az önkormányzat rendeletalkotási, közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés statuálásának jogát. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jogalkalmazói értelmezés tárgya annak a meghatározása, hogy milyen magatartások töltik ki a szabálysértés vagy az önkormányzat rendelkezése tartalmát. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az önkormányzat az értelmezési tevékenysége során a rendeletében tilalmazott közösségi együttélési normát sértő cselekményt tiltó rendelkezésnek nem tulajdoníthat olyan tartalmat, amely magában foglalhat szabálysértésként értékelhető vagy más jogszabály által már szabályozott magatartást.

Az Alkotmánybíróságnak e döntése vonatkozásában ezen a helyen csupán néhány kérdés megfogalmazására szorítkozok. Nem áll-e vajon ellentétben az Alkotmánybíróság által számos alkalommal hivatkozott jobbiztonság, normavilágosság és kiszámíthatóság követelményeivel ellentétben, hogy az egyébként nagyszámú ügyforgalommal dolgozó jogalkalmazók esetről-esetre döntsék el, hogy egy jogi norma hatálya kire terjedjen ki és a normának mi legyen a tartalma? Várható-e a „*helyi elvárásoknak megfelelni kívánó*” jogalkalmazóktól kellő önmérséklet a jogi norma mikénti értelmezésére? Vajon miként biztosítható, hogy hosszú távon a jogalkalmazók személyének esetleges változásai ellenére a településen ugyanaz a cselekmény, ugyanazon értelmezés által ugyanazt a jogkövetkezményt vonja maga után a jogi norma címezettjei számára is kiszámítható módon? Nem lett volna-e helyesebb, ha az Alkotmánybíróság utat sem enged ezeknek a kérdéseknek és az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésének megsemmisítésével a jogalkotót az alkotmányos követelményeknek megfelelő jogi szabályozásra kényszeríti?

IV. A bírósághoz fordulás jogát érintő döntések

Ennek a jogelvnek az érvényesülése a szabálysértési jog rendszerváltást követő alakulását alapvetően meghatározta. Az Alkotmánybíróság több határozatában részletesen vizsgálta a szabálysértési jogban történő érvényesülését akkor is, amikor az Sztv. rendelkezései alapján ez a jog már általánosan biztosított volt. E jogosultság biztosításának szabályozása – ahogy azt Nagy Marianna tömören megfogalmazta – azért okozott nehézséget, mert a jogalkotónak össze kellett egyeztetnie az alapvető eljárási garanciák biztosítását az eljárás gyorsaságával és olcsóságával.¹²

1) 32/1990. (XII. 22.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság az államigazgatási eljárásról szóló törvény vonatkozó felhatalmazó rendelkezését és a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról szóló 63/1981. (XII. 5.) MT rendeletet alkotmányellenesnek minősítette és pro futuro hatállyal megsemmisítette. Ez a rendelet ugyanis csak taxatív megfogalmazott államigazgatási határozatok esetében tette lehetővé a bírósági felülvizsgálatot. Az időközben módosult Alkotmány vonatkozó szakasza azonban általánossá tette a bíróságok közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzésére vonatkozó jogát. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló 1991. évi XXVI. törvény mégis – az Alkotmánybíróság határozatával ellentétben – csak az Áe. hatálya alá tartozó közigazgatási ügyekre terjesztette ki a bírósági felülvizsgálat jogát. A törvény indokolása kifejezetten szövelt arról, hogy a később megalkotásra kerülő, a szabálysértési határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló jogszabálynak kell döntenie arról, hogy ez a feladat a közigazgatási bíráskodás körébe tartozzon-e. Ennek a törvénynek a megalkotására nem került sor. Meg-

¹¹ Verwaltungsstrafgesetz – 1991 – VStG 49a. §

¹² NAGY MARIANNA, vj., 1., 80.

jegyzendő, hogy a bírói gyakorlat az AB határozatban meghatározott határidőt követően, a fenti törvény megalkotása után pedig arra tekintettel sem fogadta be a szabálysértési határozatok elleni kereseteket.

2) 63/1997. (XII. 12.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság határozata szerint az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében és az 57. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően a közigazgatás-ellenes és a kriminális szabálysértések miatt kiszabott büntetések esetében is biztosítani kell a bírósághoz fordulás jogát. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az előbbieket esetében a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályai szerint, míg a kriminális cselekmények esetében a vétkességi eljárás szabályai szerint indokolt a bírósághoz fordulás jogának biztosítása azzal, hogy e cselekmények esetében sem alkotmányellenes a közigazgatási hatóság általi elbírálás, de a teljes körű érdemi bírósági felülvizsgálat biztosítása nem mellőzhető.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szabálysértési jogban a pénzbírság – annak elzárásra történő átváltoztathatóságára tekintettel – feltételes szabadságelvonás. Az Alkotmány 55. § (1) bekezdésébe ütközését az Alkotmánybíróság azért állapította meg, mivel nem találta elegendőnek, hogy az elzárásra átváltoztatás esetén csak a törvényességi felülvizsgálat volt biztosított. Az Alkotmánybíróság szerint az elzárásra átváltoztatás tárgyában is a bíróság feladata az érdemi, jog és ténykérdésre kiterjedő döntéshozatal. Az alkotmánybírák közül nem értett egyet ezzel Ádám Antal, aki szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott bírósághoz fordulás jogából nem vezethető le, hogy szabadságelvonással járó szankciót csak bíróság szabhat ki. A bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban akként vélekedett, hogy a szabálysértési határozatok – mint a tágabb értelemben vett közigazgatási határozatok – vonatkozásában is a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a szabályai alkalmazandóak. *Tersztyánszky Ödön* különvéleménye szerint, az elzárásra átváltoztatás tekintetében nem állt fenn alkotmányellenes állapot. *Sólyom László, Németh János és Lábady Tamás* alkotmánybírák párhuzamos indokolásukban úgy vélték, hogy az Alkotmány személyi szabadsághoz és biztonsághoz való 55. § (1) bekezdésében meghatározott jogából vezethető le az a tétel, hogy szabadságvesztés csak bírói ítélet által szabható ki.

A bírósághoz fordulás jogának mikénti biztosításának kérdésében a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban foglalt többségi véleménnyel a jogirodalomban számos szerző nem értett egyet. *Máthé Gábor* a szervezeti és eljárásjogi kérdések összesmosása miatt bírálta a többségi véleményt¹³, míg *Kántás Péter* szerint a szabálysértések között nem húzható szigorú határvonal minőségi alapon, mivel a különbség mennyiségi jellegű, ezért a többségi véleményben írt kategorizálást nem tartotta alkalmazandónak¹⁴. *Nagy Marianna* álláspontja szerint, a bírósághoz fordulás jogát tekintve az akkori tételes jogi helyzet, az 1986. évi I. törvény illetve az Áe. viszonya alapján csak az Alkotmány 50. § (2) bekezdése lett volna alkalmazható.¹⁵ A többségi véleménnyel nem, azonban *Sólyom László* párhuzamos indokolásában foglaltakkal értett egyet *Árva Zsuzsanna*, aki szerint a szabálysértési ügyekben hozott határozatok nem közigazgatási határozatok, ezért az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerinti bírósági felülvizsgálat szabályai nem terjeszthetők ki rájuk, a felülvizsgálat alapját csak az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltak képezhették volna.

Az Alkotmánybíróság határozata szerint az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében és az 57. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően a közigazgatás-ellenes és a kriminális szabálysértések miatt kiszabott büntetések esetében is biztosítani kell a bírósághoz fordulás jogát. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az előbbieket esetében a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályai szerint, míg a kriminális cselekmények esetében a vétkességi eljárás szabályai szerint indokolt a bírósághoz fordulás jogának biztosítása azzal, hogy e cselekmények esetében sem alkotmányellenes a közigazgatási hatóság általi elbírálás, de a teljes körű érdemi bírósági felülvizsgálat biztosítása nem mellőzhető.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szabálysértési jogban a pénzbírság – annak elzárásra történő átváltoztathatóságára tekintettel – feltételes szabadságelvonás. Az Alkotmány 55. § (1) bekezdésébe ütközését az Alkotmánybíróság azért állapította meg, mivel nem találta elegendőnek, hogy az elzárásra átváltoztatás esetén csak a törvényességi felülvizsgálat volt biztosított. Az Alkotmánybíróság szerint az elzárásra átváltoztatás tárgyában is a bíróság feladata az érdemi, jog és ténykérdésre kiterjedő döntéshozatal. Az alkotmánybírák közül nem értett egyet ezzel Ádám Antal, aki szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott bírósághoz fordulás jogából nem vezethető le, hogy szabadságelvonással járó szankciót csak bíróság szabhat ki. A bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban akként vélekedett, hogy a szabálysértési határozatok – mint a tágabb értelemben vett közigazgatási határozatok – vonatkozásában is a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a szabályai alkalmazandóak. *Tersztyánszky Ödön* különvéleménye szerint, az elzárásra átváltoztatás tekintetében nem állt fenn alkotmányellenes állapot. *Sólyom László, Németh János és Lábady Tamás* alkotmánybírák párhuzamos indokolásukban úgy vélték, hogy az Alkotmány személyi szabadsághoz és biztonsághoz való 55. § (1) bekezdésében meghatározott jogából vezethető le az a tétel, hogy szabadságvesztés csak bírói ítélet által szabható ki.

3) 29/2000. (X. 11.) AB határozat

A határozat az Sztv. azon rendelkezését semmisítette meg, amely szerint a törvényt a hatályba lépését követően elkövetett szabálysértésekre kellett alkalmazni. Ezzel ugyanis – **lényegében** – az elévülési időn belül előállhatott volna olyan helyzet, hogy az Sztv. hatályba lépése előtt elkövetett, de a hatályba lépést követően elbírált ügyekben sem lett volna biztosított a bírósághoz fordulás joga. Az Alkotmánybíróság szerint ésszerű indok nélküli, önkényes megkülönböztetést jelentett a bírósági jogorvoslatnak az elkövetés idejéhez, mint anyagi jogi tényhez kötése. Alkotmányos követelményként mondta ki, hogy a szabálysértés elkövetésének időpontjától függetlenül biztosítani szükséges a bírósági felülvizsgálat jogát az arra jogosultaknak.

V. Jogorvoslati jogot érintő döntések

A jogorvoslati jog vonatkozásában az Alkotmánybíróságnak számos nem a szabálysértési joggal összefüggésben született határozatában lefektette ennek az alkotmányos jognak a lényegét, amelyekre több, a „*szabálysértési jogágot*” érintő döntésében is hivatkozott.¹⁶

1) 3/2007. (II. 13.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét állapított meg e határozatában azért, mert az Sztv. a szabálysértési őrizet szabályozásakor nem biztosította a jogorvoslati jogot. Az Alkotmánybíróság nem tekintette indokolhatónak azt, hogy a közigazgatási és más

¹³ MÁTHÉ GÁBOR: *Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus-arcú” büntetőjog?* Magyar Közigazgatás 2001, No.6. 321–330.

¹⁴ KÁNTÁS PÉTER: Egy alkotmánybírósági határozat margójára. Belügyi Szemle 1998, No. 6. 88–97.

¹⁵ NAGY MARIANNA, vj., 1., 83.

¹⁶ Többek között az alábbi határozatokban: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat, 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat.

hatósági döntés ellen is biztosítható jogorvoslat a szabálysértési őrizettel szemben, annak elrendelésekor nem vehető igénybe. Megjegyzendő, hogy a mulasztás orvoslására 2007. december 31. napjáig tűzött határidőt, azonban a szabálysértési őrizettel szembeni jogorvoslat első fokon történő biztosítását – jogállami szempontból nehezen érthetően – csak a Szabs.tv. tette lehetővé.

2) 1/2008. (I. 11.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság e határozatában – egyebek mellett – azt vizsgálta, hogy ellentétes-e a jogorvoslatihoz való joggal az, hogy Sztv. az elzárásra átváltoztatás tárgyában hozott döntés ellen nem biztosít jogorvoslatot.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott a korábbi, 1636/D/1991. AB határozatában tett megállapítására, amely szerint nem azonosak az alkotmányossági követelmények az érdemi, ügydöntő vagy a fél helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló bírósági döntések, illetőleg a nem ilyen bírósági döntések elleni jogorvoslati formával szemben. A nem érdemi, nem ügydöntő döntések tekintetében a külön fellebbezésnek, mint a jogorvoslat egyik formájának a kizárása nem feltétlenül alkotmányellenes. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint helyesen – úgy ítélte meg, hogy mivel a szabálysértési alapjárás keretében az érdemi határozattal szemben biztosított a jogorvoslatihoz való alkotmányos alapjog, illetve az olyan garanciális szabályok megléte miatt, mint az átváltoztatás előtti meghallgatás és az átváltoztatáskor észlelt törvénysértés esetén az ügydöntő határozat bíróság általi hatályon kívül helyezés lehetősége - nem indokolt a végrehajtási eljárás során a járulékos jellegű átváltoztatás ellen még további jogorvoslatnak a biztosítása.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a szabálysértési eljárás keretében a kifogást elbíráló végzés ellen előterjeszhető tárgyalás tartása iránti kérelem tartalmilag jogorvoslatnak tekinthető.

3) 86/2009. (IX. 24.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság az Sztv.-ben a jogorvoslati jog hiányát állapította meg az eljárás felelősségre vonás mellőzésével történő megszüntetése, illetve a szabálysértési hatóság által kiszabott rendbírás esetén.

Az előbbi esetben azért, mert a felelősségre vonás mellőzése esetén is megállapításra került a szabálysértési felelősség, így a jogorvoslati jog biztosítása is nélkülözhetetlen.

Az utóbbi esetben az Alkotmánybíróság azért állapította meg a jogorvoslati jog hiányát, mert az Sztv. – akkor hatályos – rendelkezései eltérő szabályokat alkalmaztak, mivel míg a szabálysértési hatóság által kiszabott rendbírás ellen nem biztosítottak jogorvoslatot, addig a bíróság által kiszabott ellen igen. Az Alkotmánybíróság utalt a korábbi határozataiban¹⁷ foglaltakra és kifejtette, hogy a polgári perrendtartás szerinti tárgyaláson kiszabható pénzbírsághoz hasonlóan

a rendbírás kiszabásáról szóló határozat nem ügyviteli, hanem érdemi döntés, amellyel szemben a jogorvoslatot a szabálysértési eljárás vizsgált szakaszában is biztosítani kell.

VI. Az ártatlanság vélelmét érintő döntések

Az ártatlanság vélelme hagyományosan büntetőjogi, büntető eljárásjogi alapelv. A szakirodalomban megoszlanak a vélelmények arra vonatkozóan, hogy a jogelv kizárólag a büntetőjog, büntető eljárásjog sajátja-e vagy csupán, mint alkotmányos alapelv kiterjesztendő más jogágakra is.¹⁸ A jogelv alkalmazhatósági körének kérdése az Alkotmánybíróság ítéleteiben is felmerült. A Alkotmánybíróság már a korai, 41/1991. (VII. 3.) AB határozatában a kiterjesztő értelmezés mellett foglalt állást annak rögzítésével, hogy bár a jogelv büntetőjogi, mégis alkalmazandó olyan egyéb eljárásokban, ahol az eljárás alá vont ügyfél önmagát bűncselekmény elkövetésével vádolná. Hasonló álláspontot képviselt az Alkotmánybíróság a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatban és a 30/2014. (XI. 30.) AB határozatban is.¹⁹ Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi jelleggel rögzítette azt is, hogy a jogelv azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet – törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során – megállapított felelősség hiányában alkalmazott és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak. Az alkotmányos védelem e kiterjesztése azonban nem lehet sem korlátlan, sem feltétlen, illetve az egyéb eljárásokat szabályozó jogszabályok körében nem érvényesül általános jelleggel.²⁰

1) 1284/B/1990. AB határozat

Az Alkotmánybíróság ebben a korai döntésében a szabálysértési jogot illetően még nem foglalt egyértelműen állást a fenti kérdésben, de a határozatból mégis az olvasható azonban ki, hogy a Alkotmánybíróság e döntésében az I.1) pontban már ismertetett érvelés szerint a jogelvet a büntetőjogi elvnek tekintti és a szabálysértési jogban nem tartotta általánosan alkalmazandónak.

2) 63/1997. (XII. 12.) AB határozat

Az ártatlanság vélelme elvének a szabálysértési jogra történő kiterjesztése mellett jóval egyértelműbben foglalt állást az Alkotmánybíróság ebben a határozatában azzal, hogy azt – **bár az büntetőjogi elv** – az egyéb (különösen kriminális jellegű) eljárásokban így a szabálysértési eljárásban is alkalmazható

¹⁸ Az utóbbira említhető példaként: Szikinger István, *Az ártatlanság vélelme – alkotmányos alapelv!* Belügyi Szemle 1989, No. 3. 8-17. és Blummann László, *Az ártatlanság vélelme – a büntetőjogon kívül is?* Bírák lapja 1996, No. 1-2. 71-88. Az utóbbi szerző szerint a jogelv a büntetőjog számára fenntartandó, de szervezeti és eljárási keretektől függetlenül kiterjesztendő minden büntetőjogi értékelésre.

¹⁹ Ezekon kívül: 26/B/1998. AB határozat, 41/1991. (VII. 3.) AB határozat, 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat

²⁰ 26/B/1998. AB határozat

¹⁷ Többek között 22/1995. (III. 31.) AB határozat.

nak tekintette. Az Alkotmánybíróság egyébként ezt a kiterjesztő értelmezést későbbi²¹ határozataiban is megerősítette.

3) 3/1998. (II. 11.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában – többek között – azt vizsgálta, hogy a vezetői engedélynek a szabálysértési vagy büntetőeljárás megindulásakor történő kötelező visszavonása az ártatlanság vélelmének elvébe ütközött-e. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jogelv érvényesülése nem jelenti azt, hogy a hatóságok – a büntetőeljárásban szabályozott és kellő garanciákkal övezett kényszerintézkedésekhez hasonlóan – ne alkalmazhatnának bizonyos alapjogot korlátozó intézkedéseket. A vezetői engedély visszavonásának alkalmazásához is számos garanciát rendelt a jogalkotó, ezért a Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványokat elutasította.

VII. Az önkormányzati rendeletalkotást érintő döntések

Az Alkotmánybíróság határozataiban az önkormányzati – szabálysértési jogot is érintő – rendeletek vagy a helyi normák szabálysértési rendelkezésének magasabb szintű jogszabályba ütközését számos, ezen a helyen terjedelmi okból részletesen nem vizsgálható esetben megállapította.²²

1) 19/1998. (V. 22.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a II. fejezet 1.3. pontjában részben már érintett önkormányzati rendelet kapcsán a szabálysértés statuálási joggal kapcsolatban elvi jelleggel kimondta, hogy az erre vonatkozó felhatalmazás nem jelenti azt, hogy az önkormányzat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthatna. Ennek korlátait a szabálysértés jogintézményének a rendeltetése, illetve a törvényi felhatalmazás indokai jelentették. A szabálysértés intézményének rendeltetésével összeegyeztethetetlen, hogy a jogalkotó – valamely közjogi védelmet igénylő közérdek nélkül – önmagában polgári jogi szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítését nyilvánítson szabálysértéssé. A szabálysértés statuálásának joga az önkormányzat által alkotott jog érvényesítéséhez szükséges szankció alkalmazásának a lehetőségét biztosította, de az önkormányzat rendelete nem lehetett ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, nem nyilváníthatott szabálysértéssé a helyi önkormányzat olyan jogellenes magatartásokat, amelyek jogkövetkezményeit, szankcióit magasabb szintű jogszabály már rendezte.

²¹ Így a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban is

²² Egyebek mellett az alábbi esetekben: 8/1996. (II. 23.) AB határozat, 23/1997. (IV. 25.) AB határozat, 27/2004. (VII. 7.) AB határozat, 29/2007. (V. 17.) AB határozat, 101/2008. (VII. 11.) AB határozat, 78/2009. (VII. 10.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság azonban az 58/2003. (XI. 21.) AB határozatában nem állapított meg alkotmányellenességet Siófok város köztisztaságról szóló rendeletének azzal a rendelkezésével kapcsolatban, amely szabálysértésként rendelte büntetni a hulladékszállítási szerződéskötés elmulasztását. A szabálysértési szankciót az Alkotmánybíróság nem tartotta a keresetindítás helyett alkalmazható eszköznek, álláspontja szerint a polgári jogi és közigazgatási jogi eszközök egymás mellett, egymástól függetlenül is alkalmazhatóak.

2) 10/2004. (IV. 7.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság Rimóczi község önkormányzati rendeletének vonatkozó rendelkezését azért nyilvánította részben alkotmányellenesnek, mivel az önkormányzat közigazgatási területének egészére vonatkoztathatóan állapított meg tilalmazott tevékenységet. A tilalmazott tevékenységek alkalmazási területét illetően az önkormányzati rendelet nem egyértelmű rendelkezéseket tartalmazott. Az Alkotmánybíróság amiatt is alkotmányellenesnek nyilvánította a rendelet egy másik szakaszát, mivel az – Sztv.-be ütköző módon – konkrét szabálysértési tényállás alkotása nélkül általában somásan nyilvánította szabálysértésnek a rendelet előírásainak megsértését. Az Alkotmánybíróság – korábbi határozataira²³ utalva – elvi jelleggel rögzítette, hogy ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint az országos jogszabály.

3) 176/2011. (XII. 29.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a szabálysértésekről szóló rendeletre vonatkozó szakaszával összefüggésben kinyilvánította, hogy a rendeletalkotó a magasabb szintű jogszabállyal hasonló tartalommal és eltérő minősítéssel szabályozta ugyanazt a magatartást, amellyel szabad utat adott a jogalkalmazó diszcrecionális döntésének és a „*ne bis in idem*” elve sérelmének. A rendeletben az Alkotmánybíróság – többek között – megfogalmazta azt a jogelvet, hogy jogszabály a kriminális szabálysértések esetén egy magatartást akkor minősíthet egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget, vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért. A szabálysértési szankcionálásnak ultima ratióként kell érvényesülnie. A rendeletben szabálysértésként szankcionált guberálás, mint elkövetési magatartás vonatkozásában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az mások jogait, a közrendet nem sértő cselekvés,

²³ Többek között 17/1998. (V. 13.) AB határozat

amelynek társadalomra veszélyessége nem állapítható meg. Ezen kívül a szabályozás a guberálási tevékenység tiltásával egy meghatározott – kilátástalan anyagi helyzetben lévő, a legszegényebb – társadalmi csoport ellen irányult, amely ezért a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkotmányos elvébe is ütközött.

4) 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

Az előző pontban rögzített jogelvhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság ismét rögzítette, hogy kialakult gyakorlata szerint a büntetendővé nyilvánítás alkotmányossági követelménye az, hogy annak alkotmányos indoka kell, hogy legyen, illetve a szankciót kilátásba helyező norma feleljen meg a jogállamiság elvéből következő normavilágosság követelményeinek. Az Alkotmánybíróság a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalma Szabs.tv-ben meghatározott rendelkezése alkotmányellenessége megállapításakor rámutatott, hogy a tényállás ezeknek a követelményeknek nem felelt meg. A határozat szerint a „guberáláshoz” hasonlóan a jogalkotó egy élethelyzetet, a hajléktalanságot nyilvánította büntetendővé.

Az Alkotmánybíróság számot vetett azzal, hogy a Szabs.tv. megszüntette az önkormányzatok szabálysértés statutálási jogkörét, majd vizsgálta – és alkotmányellenesnek minősítette – az azok helyébe lépő, az önkormányzatok tiltott, (kirívóan) közösségellenes magatartások alkotására történő, a Mötv.-ben rögzített felhatalmazó rendelkezéseket. A rendelkezések vonatkozásában a Alkotmánybíróság rámutatott – többek között – arra, hogy az önkormányzatok a hatáskör terjedelmének jogalkotói szabályozása nélkül kaptak felhatalmazást jogellenesnek nem minősülő magatartások represszív szankciókkal sújtására. A használt „közösségellenes magatartás”, a „kirívóan közösségellenes magatartás” jogfogalmak az önkormányzatok számára túlságosan tág jogkört biztosítottak arra, hogy mely magatartásokat minősíthettek büntetendővé, lehetőséget adva számukra az önkényes közhatalom gyakorlásra a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy amennyiben törvény felhatalmazza a helyi jogalkotót a rendeleti szabályozásra, úgy a felhatalmazás címzettjén kívül annak tárgyát és kereteit is meg kell határozni. A felhatalmazó rendelkezések sértették a normavilágosság elvét is, hiszen nem volt megállapítható, hogy mely jogalanyokra, milyen felelősségi elvek alapján vonatkoznak.

5) 29/2015. (X. 2.) AB határozat

Az Mötv. felhatalmazó rendelkezéseinek megsemmisítését követően 2013. január 1. napjától hatályba lépett, a 8. § (2) bekezdésében meghatározott rendelkezés²⁴ a közösségi együttélés alapvető szabályainak tartalmára vonatkozóan nem adott meghatározást. Ezt és a jogkövetkezmények elő-

írását a helyi önkormányzatokra bízta. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában azonban már azt is rögzítette, hogy az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás, ha a jogalkotásra vonatkozó szabályoknak egyébként megfelel, pusztán az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróság utalt az Alaptörvény negyedik módosítására, amely – a többségi álláspont szerint – kibővítette az önkormányzatok jogalkotói autonómiáját és ekként már a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban foglalt szempontok nem vehetőek figyelembe. Az általános tartalmú felhatalmazással szemben azonban követelmény, hogy a szabályozással érintett alapvető jogok korlátozására irányuló törvényalkotói akarat nyilvánvaló legyen. Az Alkotmánybíróság határozata szerint – a korábbi szabályozástól eltérően – alaptörvényi szinten biztosított a helyi önkormányzatok eredeti és származékos rendeletalkotási joga. Ezzel ellentétes lenne az az értelmezés, amely kizárná, hogy az Országgyűlés szabad rendeletalkotási felhatalmazást biztosítson az önkormányzatoknak. Nem vélelmezhető, hogy a törvényben biztosított széles rendeletalkotási hatáskört az önkormányzatok visszaélészerűen fogják gyakorolni, az Alkotmánybíróság és a bíróságok feladata e hatáskör gyakorlásának esetől-esetre történő vizsgálata.

6) 3/2016. (II. 22.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság e határozatának alapját éppen egy ilyen eset vizsgálata adta, amelynek tárgya ismét egy kaposvári önkormányzati rendelet, a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendelet volt. E rendelet szerint közösségi együttélési szabályokat sértő magatartást valósít meg az, aki a lakhatás céljára szolgáló ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el. Az Alkotmánybíróság a helyi jogalkotó – bevallott – szabályozási célját figyelembe véve vizsgálta a Szabs.tv. életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés törvényi tényállása és az önkormányzati rendelet vonatkozó szakaszának egymáshoz való viszonyát. Az Alkotmánybíróság maga is elismerte, hogy a vizsgált rendelkezés számtalan módon értelmezhető és hivatkozott korábbi határozatában lefektetett arra a jogelvre, amely szerint, amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, vagy nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra, nem merül fel a normavilágosság követelményével összefüggő alaptörvény-ellenesség. Az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint ezzel ellentétesen – a helyi jogalkalmazó (szubjektív alaptörvény ellenes mérlegelésére is lehetőséget adó) értelmezésére bízta, hogy a vizsgált rendelkezésnek olyan tartalmat tulajdonítson, amely szabálysértésként értékelhető magatartást ne foglaljon magában. Nem értettek egyet az Alkotmánybíróság többségi álláspontjával *Czine Ágnes és Kiss László* alkotmánybírák sem. Előbbi – többek között – rámutatott, hogy a normavilágosság követelményének nem felel meg a vizsgált rendelkezés, mivel a címzettek köre és a szabályozni kívánt életviszony sem állapítható meg egyértelműen. *Kiss László* érvelése szerint pedig az önkormányzati rendelet az Alaptörvény rendelkezésével ellen-

²⁴ Az Mötv. 8. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja a közösségi együttélés alapvető szabályainak tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

tétesen a város egész területén ellehetetleníti a közterületen életvitelszerű lakhatást, mivel az önkormányzat nem hagyott a rendelet potenciális alanyai számára szabadon használható közterületet, amellyel ismét egy meghatározott élethelyzetet rendelt büntetni.

A jegyző szabálysértési hatósági jogkörének megszüntetésével kapcsolatban felmerülő anomáliákat a II. fejezet 3.1) pontjában már érintettem, ezen a helyen csak utalnék az ott megfogalmazott kritikai észrevételekre. A jegyző szabálysértési hatósági jogköre helyébe lépett tiltott (kírívóan) közösségellenes magatartások vonatkozásában álláspontom szerint az Alkotmánybíróság helyesen mutatott rá a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában a hatáskör terjedelmének meghatározása nélküli szabályozási felhatalmazásra, a túlságosan tág, önkényes közhatalom gyakorlására lehetőséget adó jogfogalomra, a felhatalmazás címzettje, tárgya és keretei, illetve a címzettek és a felelősségi elvek meghatározása hiányára. Visszatekintve a Szabs.tv. hatályba lépése és az Alkotmánybíróság e határozata közötti időszakra elmondható, hogy csak részben igaz az Alkotmánybíróságnak a 29/2015. (X. 2.) AB határozatában foglalt az a megállapítása, hogy az önkormányzatok korábbi szabálysértési tényállásait nyilvánították közösségellenes magatartássá. A valóság az volt, hogy az Mötv. felhatalmazó rendelkezéseivel különböző szervezetek, csoportok, szolgáltatók elérkezettnek látták az időt arra, hogy az önkormányzatokra gyakorolt nyomás útján mindazt közösségellenes magatartássá nyilvánítottassák, amely számukra éppen fontos volt, amelyek között nem egyszer voltak olyanok is, amelyek a Szabs.tv. szerinti meghatározás alapján szabálysértésként kellett volna rendezni. A szabályozott életviszonyok közül csak néhány példát említve: helyi közszolgáltatást nyújtó önkormányzati gazdasági társaság szakembereinek a felhasználási helyre való bejutásának az akadályozása, vagy a közutak rendeltetésétől eltérő használata (ezzel kapcsolatos konkrét jogeset volt, amikor a tulajdonos lakóháza vízellátását egy berendezés segítségével a közeli közkútról biztosította), de a „szivárvány színeiben pompázó” szabályozási tárgykörök között említeném még a hétvége meghatározott időszakában a fűnyírás tilalmazását is.

A 29/2015. (X. 2.) AB határozat többségi véleményével nem tudok egyetérteni, mivel a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz képest lényegi változás álláspontom szerint nem történt. Egyetértve Czine Ágnes különvéleményével, az Alaptörvény negyedik módosítása kizárólag az életvitelszerű tartózkodásra vonatkozóan tartalmazott rendelkezéseket, a szabályozás szélesebb következményeire vonatkozóan nem. Az Mötv. 8. §-ában adott felhatalmazás változatlanul tág, korlátozás nélküli, az önkényes közhatalom gyakorlására lehetőséget adó jogfogalmat használ, az önkormányzati hatáskör gyakorlásának keretei változatlanul nem kerültek meghatározásra, továbbá a címzettek és a felelősségi elvek sem kerültek rögzítésre. Véleményem szerint a jelenlegi jogi környezetben változatlanul érvényes Nagy Mariannának az a véleménye, hogy nem világos az önkormányzat szabályozási hatásköre, ha a társadalmi együttélés szabályai általá-

nos normáit az Szabs.tv. védi, a helyi specialitásokat pedig az önkormányzati igazgatási bírság.²⁵ Nem mellőzhető tehát a konkrét szabályozási tárgykörök és annak meghatározása, hogy a felhatalmazás mely jogalanyok magatartásának szabályozására terjed ki, továbbá a felelősségi rendszer tisztázása sem. Mivel erre nem került sor, ezért születethetett meg, majd kerülhetett az Alkotmánybíróság elé a támadott önkormányzati rendelet 3/2016. (II. 22.) AB határozatban vizsgált szakasza is. A támadott rendelkezésből álláspontom szerint nem állapítható meg a címzettek köre, de a szabályozni kívánt életviszony sem.

Az Alkotmánybíróság maga is utalt egy korábbi határozatában kifejtett jogelvre, amely szerint azt, hogy pontosan milyen magatartások töltik ki e szabálysértés, illetve a támadott rendelkezés tartalmát, a jogalkalmazó határozza meg. A jogtétel szabályai mindig értelmezésre szorulnak, alapvető elvárás ugyanakkor, hogy a jogszabályok szövegének felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. A jogalkotó feladata annak a meghatározása, hogy a jogalkalmazó számára mekkora mozgásteret ad a jogértelmezésre. Mindez mindaddig nem valósít meg – a normavilágosság követelményével összefüggő – alaptörvény-ellenességet, amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra.²⁶ Álláspontom szerint a vizsgált önkormányzati rendelet vitatott szakasza éppen a túlzottan általános megfogalmazása miatt a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt nyitja meg az utat. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásából az tűnik ki, hogy a vizsgált rendelkezés értelmezéséhez maga is „fogódzókat” keresett, amikor a Szabs.tv. 179/A. § (4) bekezdésére – amely álláspontom szerint nem a vizsgált helyi rendelkezést, hanem a Szabs.tv. 179/A. §-ában foglaltak értelmezését segíti elő –, illetve a Somogy Megyei Kormány megbízott értelmezésére hivatkozik. Ez utóbbi értelmezés szerint az önkormányzati rendelet vizsgált szakasza más alanyi körre és más magatartásra vonatkozik, mint a Szabs.tv. 179/A. §-ában meghatározott szabálysértés. Ez valóban lehet így is, amennyiben az érintett rendelkezést így értelmezzük és nem másként. Egyetértek az Alkotmánybíróságnak azzal a véleményével, hogy ne vélelmezzük eleve az önkényes joggyakorlást, hiszen „tökéletes” jogszabály nem alkotható. Ez azonban véleményem szerint nem jelenti azt, hogy nem is kell törekedni erre. Erre utal Czine Ágnes is a különvéleményében, amely szerint, ha más önkormányzatok rendeletükben világosan rögzíteni tudták az elkövetési magatartást és a címzett kört, akkor vajon a vizsgált rendelkezés esetében nem merül-e fel, hogy a helyi jogalkotónak „más szándékai voltak” a kérdéses szabállyal az Alkotmánybíróság jóindulatú értelmezésében foglaltaknál. A Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet, hogy az esetleges önkényes joggyakorlás orvoslására hivatottak a bíróságok és

²⁵ NAGY MARIANNA: Quo vadis Domine Elmékedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. Jogtudományi Közlöny 2012, No. 5. 217–226.

²⁶ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat

az Alkotmánybíróság. A konkrét esettel kapcsolatban felmerülhet a kérdés, hogy vajon a hajléktalan személy, akiknek a számára a bírságoló határozat kézbesítése is nehézségekbe ütközik, tisztában lesz-e azzal, hogy őt az önkormányzati rendelet alapján nem is büntethették volna és vajon fog-e a jogorvoslatért a törvényszékhez folyamodni?

Annak veszélyeit, hogy a jogi norma mikénti értelmezése kizárólag jogalkalmazói feladat legyen, a III/2. pontban már érintettem. Erre vonatkozóan még egy további észrevétel is tehető. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában megtiltotta az önkormányzati rendelet vizsgált szakaszának a hajléktalan személyekre történő alkalmazását. Felmerül a kérdés, hogy a kezdetektől nem egyértelmű jogi norma – a folyton változó életviszonyok között – széleskörű jogalkalmazó értelmezés folytán a jövőben nem a hajléktalan, hanem más – ma még előre nem látható – társadalmi csoportot

érint-e majd hátrányosan. A világos és valóban felismerhető normatartalom megalkotásával ennek az esélyét, ha nem is kizárni, de jelentősen csökkenteni lehetett volna. Az Alkotmánybíróság határozata – sajnálatos módon – a „*majd lesz valahogy*” álláspont mellett tette le a voksát.

VIII. Zárzó helyett

Az általam vizsgált alkotmánybírósági határozatokban lefektetett jogelvek zárzóként történő összefoglaló áttekintésére terjedelmi okokból nincs lehetőségem. Bízom azonban abban, hogy e jogelvek szükségtelen megisméltése nélkül jól kivehetőek az Alkotmánybíróságnak a szabálysértési joggal kapcsolatban rögzített elvi megállapításai a „*szabálysértési jogág*” alakításában játszott meghatározó szerepe.