

## Egy alkotmányjogi panasz margójára

### ABSTRACT

In the fight against the COVID-19, the Decree Nr. 220/2021 was adopted by the Hungarian Government on 1st of May 2021 to ensure the punishability of that conducts which may mean a misuse regarding the immunity cards. The decree mentioned created new crimes, however, not on statutory level. This step was based by the Hungarian Government on the Hungarian Constitution which entitles the Government to deviate from some statutory regulations in an emergency situation defined by the Hungarian Constitution. However, there are some rules which cannot be ignored by the government, for instance, qualifying a conduct as a crime. Namely, according to the principle of legality which is the most important principle of the substantive criminal law, criminal liability may be established only in connection with a conduct that a statutory rule requires to be criminalized at the time of commission. The paper wants to analyse this legal situation from the constitutional criminal legal viewpoint.

**Keywords:** COVID-19 ■ principle of legality ■ Hungarian criminal law  
■ Hungarian Constitution ■ unconstitutionality  
■ Hungarian immunity card

### I. BEVEZETÉS

A hazai büntetőjogi gondolkodás általános kiinduló tétele, hogy egy adott emberi magatartás büntetni rendeltségének lehetősége törvényi alapokon kell, hogy nyugodjon. Bár a hazai dogmatikában különböző megközelítések láttak napvilágot a bűncselekmény tudományos fogalmát illetően, a törvényességi elv, mint a definíció fundamentuma, építőköve, valamennyi esetében közös pont. A „*nullum crimen tétel*”, mint a büntetőjogi legalitást kitöltő elv, a jogállá-

miság formai követelményének, a jogbiztonságnak a megtestesülése,<sup>[1]</sup> Magyarországon is széles szakirodalommal bír,<sup>[2]</sup> valamint a tankönyvirodalomban<sup>[3]</sup> is egységesen van jelen. Egy központi elem, amely nem szűkíthető le kizárólagosan az egyes bűncselekmények különös részi tényállásaira, hiszen áthatja nem csak a büntetőjogi felelősségre vonás releváns szabályait, de a büntetethez és a büntetés kiszabás egyes kérdéseit is, és természetesen minden más, az egyén alkotmányos jogait érintő büntetőjogi szabályt.<sup>[4]</sup>

Ilyen dogmatikai környezetben került Magyarország Kormánya által elfogadásra a 220/2021. (V.1.) Korm. r. (a továbbiakban: Rendelet), amely a védetség igazolással való visszaélés elleni fellépés érdekében bűncselekményre nyilvánított egyes magán- és közokiratokkal kapcsolatos, visszaélésszerű magatartásokat,<sup>[5]</sup> melyek a védetség igazolványok kiadásával összefüggésben bírtak relevanciával.<sup>[6]</sup> Ezen jogszabállyal a Kormány gyakorlatilag felülírta a *nullum crimen* elvet, hiszen rendeleti úton kriminalizált magatartásokat, köztük olyanokat is, melyek büntetendőségét már a Btk. is biztosította.<sup>[7]</sup> Bár a Rendelet megalkotásának jogalapjául az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésére, valamint a 2011. évi CXCVIII. tv. 51/A.§-ára hivatkozott, a jogalkotó a törvényi szintű rendelkezéstől való eltérés lehetőségét kizárólag a Rendelet és a Btk. viszonylatában vizsgálta,<sup>[8]</sup> az Alaptörvényre, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményrendszerével összefüggésben kiforrott alkotmánybíró-sági gyakorlatra tekintettel nem. A kihirdetett veszélyhelyzet, bár kétségtelenül különleges jogrendi helyzetet eredményezett hazánkban, mégis jogos alkotmányos és büntetőjogi kérdésként merült az fel, hogy veszélyhelyzetben felülírható-e a *nullum crimen* elv, rendelkezik-e önálló kriminalizációs hatáskörrel a Kormány ilyen különleges jogrendi környezetben. Mivel alkotmányos jelentőségű kérdéstről van szó, alkotmányjogi panasszal fordultam az Alkotmánybírósághoz. Az eljárás jelen tanulmány írásakor is folyamatban van IV/3759/2021. szám alatt a testület előtt, és egyelőre a befogadhatóságról való pozitív döntésről kaptam hivatalos értesítést.

[1] Nagy, 2016a, 485.

[2] A teljesség igénye nélkül: Nagy, 1995, 257-270.; Nagy, 2016b, 139-153.; Hollán, 2009, 2060-2088.; Hollán, 2018, 419-431.; Mészáros, 2014, 26-31.; Mészáros, 2020, 1-249.

[3] Szintén a teljesség igénye nélkül: Földvári, 2006; Belovics et al., 2012; Nagy, 2014; Gellér – Ambrus, 2017; Görgényi et al., 2019.

[4] 54/2004. (XII.13.) AB határozat, Indokolás, IV. rész 10.3.1.; 16/2014. (V.22.) AB határozat, Indokolás [33].

[5] Például a hamis köz- vagy magánokirat készítését, azok felhasználását, valamint az igazolványok kiállításához kapcsolódó, informatikai rendszerben elkövetett különféle visszaéléseket.

[6] A hivatkozott kormányrendelet jelen tanulmány írásakor annak ellenére még hatályban van, hogy a jogalkotó a 77/2022. (III.04.) sz. Korm. rendelettel egyes védelmi intézkedések megszüntetéséről, valamint a védetséget igazoló okmánnyal kapcsolatos szabályok kivezetéséről döntött.

[7] Bartkó, 2021, 48-50.

[8] A Rendelet önmagában a Btk. 4.§ (1) bekezdése szerinti törvényi bűncselekmény-fogalomból indult ki, mely egy adott cselekmény bűncselekménnyé minősítését a törvényhez, mint jogforráshoz kapcsolja a definícióban. A Rendelet az Alaptörvény által adott – törvényi rendelkezéstől eltérést megengedő – felhatalmazást ezzel összefüggésben alkalmazta.

A tanulmány célja az alkotmányjogi panaszban foglaltak tudományos igényű összefoglalása,<sup>[9]</sup> egyrészt tisztelegve az ünnepelt, Prof. Dr. Kukorelli István Tanár Úr előtt, másrészt pedig az abban való bizakodás reményében, hogy a kérdésben a jövőben kialakulhat egy jogirodalmi vita – akár az Alkotmánybíróság időközben esetlegesen megszülető döntésétől függetlenül is.

## II. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ÉRVRENDSZERE

A *nullum crimen* elv a taláros testület már egészen korai ítélezési gyakorlatában a büntetőjogi legalitás elvéből fakadó követelményként nyert értelmezést, egyben tartalommal is megtöltötte a korábbi Alkotmány 57.§ (4) bekezdésében foglalt szabályt, főként annak „magyar jog” kitételét. Az Alkotmánybíróság az elvet összekapcsolta a jogállamisággal, és az abból a jogrendszerre háruló követelményekkel. A 9/1992. (I.30.) AB határozat V/2. pontjában ezt a jogállamiságot a testület Magyarország alapértékeként határozta meg, mely alapérték érvényesülése szempontjából a törvényességi elvet garanciális jelentőségűnek értékelte. A *nullum crimen* elv valós tartalmát megalapozó határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette: „alapjog és szabadság tartalma törvénnyel csak más alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében elkerülhetetlen esetben, a szükséges mértékben és arányos módon korlátozható. A büntetőjog tilalmi és előírásai, különösen pedig a büntetések mind alapjogot vagy alkotmányosan védett jogot és értéket érintenek. A törvénnyel történő elkerülhetetlen, szükséges és arányos korlátozás az alapja és alkotmányos értelme a büntetőjogi büntetés olyan magyarázatának, hogy az végső eszköz a jogkövetkezmények között. [...]”<sup>[10]</sup>

Az Alkotmánybíróság fenti elévülési határozatában<sup>[11]</sup> tehát egyértelműen lándzsát tört amellett, hogy a törvényességi elv nemcsak azt jelenti, hogy „bűncselekményt törvényben kell tiltani, és törvényben kell büntetéssel fenyegetni, hanem általában azt követeli meg, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és a megbüntetésnek törvényesnek és törvényen alapulónak kell lennie”.<sup>[12]</sup> Döntését és normaértelmezését csak erősítette a jelenleg hatályos Alap-

[9] Megjegyzem, terjedelmi korlátok miatt is, a tanulmány kizárólag az érdemi alkotmányjogi indokolás bemutatására fókuszál, az egyéb, a befogadhatóság vizsgálata szempontjából fontos kérdésekre – pl. érintettség – nem kívánok kitérni.

[10] Lásd 11/1992. (III.05.) AB határozat, Indokolás IV/2.

[11] Bár egyértelmű, hogy a tanulmányban alapul vett, elévüléssel kapcsolatos alkotmánybírói határozat bizonyos megállapításai az Alaptörvény U. cikke tükrében meghaladtak, ugyanakkor a *nullum crimen* elv absztrakt tartalma, valamint a jogállamiság kérdésében elfoglalt elvi álláspontok nem.

[12] Lásd 11/1992. (III.05.) AB határozat, Indokolás IV/3. Itt jegyzem meg, hogy a testület hivatkozott döntése olyan alkotmányos szabályok alapján született meg, ahol az Alkotmány 35.§ (3) bekezdése szintén biztosította veszélyhelyzetben a Kormány azon jogkörét, hogy törvényi rendelkezésektől eltérő rendeleteket, intézkedéseket fogadjon el, illetve vezessen be.

törvény 54. cikk (1) bekezdésében foglalt szabállyal megegyező Alkotmány 8.§ (4) bekezdése, mely szintén nem engedte ignorálni a törvényességi elvet, még veszélyhelyzet idején sem. Az Alkotmánybíróság viszonyulása a *nullum crimen* elv tartalmához alapvetően nem változott az 1992-es határozathoz képest, az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően, és azt követően sem, mint ahogyan maga az alkotmányos szabály sem módosult.<sup>[13]</sup>

Az Alaptörvény egyfajta jogfolytonosságot biztosított a törvényességi elv azon garanciális tartalmának, hogy büntetendő magatartás meghatározására kizárólag törvényben legyen lehetőség. A *nullum crimen* elv mindemellett, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, a tisztességes (fair) eljárás részeként, elemeként is értékelendő. Erre a testület 6/1998. (III.11.) AB határozatában következtetett, melyben elvi éllal rögzítette, hogy „a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak is megkövetelt tulajdonságai közül, hanem az idézett alkotmányjogi rendelkezésben foglalt követelményeken túl – különösen a büntetőjogra és -eljárásra vonatkozóan – az 57.§ többi garanciájának<sup>[14]</sup> a teljességét is átfogja”.<sup>[15]</sup>

Az alkotmányjogi panasz a fenti előzmények ismeretében ezért az alábbi alkotmányos rendelkezéseket hívta fel érvelésében: Alaptörvény B.) cikk (1) bekezdés,<sup>[16]</sup> I. cikk (3) bekezdés,<sup>[17]</sup> XXVIII. cikk (4) bekezdés,<sup>[18]</sup> valamint az 54. cikk (1) bekezdés.<sup>[19]</sup>

A felhívott normatív rendelkezések azért tekinthetők fontosnak, mert a tanulmányban már említett kontinuitás ezen szabályoknál egyértelműen tetten érhető. A *nullum crimen* elv absztrakt tartalmát, valamint annak a különleges jogrendi időszakban történő érvényesülését leíró normák az Alkotmány időszakában is gyakorlatilag a jelenlegivel megegyezőek voltak. Így függetlenül attól, hogy a Rendelet miben jelölte meg legitim voltát, a hivatkozott szabályokat, alkotmányos büntetőjogot meghatározó törvényességi elvet figyelembe kellett

[13] Lásd ezzel kapcsolatban például: 18/2006. (V.31.) AB határozat, Indokolás, III/4.; 32/2008. (III.12.) AB határozat, Indokolás V/2.1.; 16/2014. (V.22.) AB határozat, Indokolás [33].

[14] A hivatkozott jogszabályhely a (4) bekezdésében fogalmazta meg a törvényességi elvet, melyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése gyakorlatilag átvett. A főszövegben is jelzett jogfolytonosság a szövegezésben is tetten érhető.

[15] Lásd 6/1998. (III.11.) AB határozat, Indokolás II/5.

[16] „Magyarország független demokratikus jogállam.”

[17] „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.”

[18] „Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy - nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben - más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

[19] „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”

volna vennie a Kormánynak jogalkotási tevékenysége során.<sup>[20]</sup> Az Alkotmánybíróság a fentiekben már többször hivatkozott 11/1992. (III.5.) AB határozata Indokolásának IV/2. pontjában utalt arra, hogy a büntetőjog alkotmányos alapelveinek korlátozását, felfüggesztését a régi Alkotmány sem tette lehetővé, különleges jogrendi időszakban sem. Ebben a tekintetben álláspontom szerint az Alaptörvény hatálybalépésével sem változott a helyzet. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata a *nullum crimen* elvet a régi Alkotmány vonatkozásában, annak 57. cikk (4) bekezdésében látta megjelenítettnek, mely hivatkozott rendelkezés jelenik meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében is. Azaz egyértelműen kijelenthető – és ettől eltérő határozatot eddig a taláros testület sem hozott az Alaptörvény hatálybalépése óta –, hogy az Alaptörvény a *nullum crimen* elvnek a régi Alkotmánnyal megegyező védelmet biztosít. Ezt pedig azért fontos hangsúlyozni, mert a Kormány rendeletalkotási jogköre még veszélyhelyzet idején sem korlátlan.<sup>[21]</sup> Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása a II., III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdéseiben rögzített alapvető jogok tekintetében nem függeszthető fel, és nem korlátozható az I. cikk (3) bekezdésben rögzített mértéket meghaladóan. Azaz, maga az Alaptörvény zárja ki, hogy a tisztességes eljárás elemeként értelmezett, a büntetőjog alapelveként értékelt törvényességi elv veszélyhelyzetben felfüggeszthető, vagy az Alaptörvény által generálisan meghatározott mértéket meghaladó módon korlátozható legyen.

A Kormány a Rendelet megalkotásával a „magyar jog” fordulat tartalmát a veszélyhelyzeti keretek között a törvénynél alacsonyabb szintű jogforrással, nevezetesen a kormányrendelettel (is) azonosította, mellyel lényegileg jelentősen módosította a *nullum crimen* elvnek az Alkotmánybíróság töretlenül tűnő gyakorlatában kidolgozott elvi tartalmát. Ezért is alkotmányos jelentőségű a panasz érdemében majdan meghozandó határozat tartalma. Ha ugyanis a testület arra a következtetésre jutna, hogy különleges jogrendi helyzetben is van a Kormánynak önálló büntetőjogszabály-alkotási hatásköre, akkor akár a bűncselekmény tudományos fogalmának újragondolása is szükségessé válhat, ledöntve ezzel az alkotmányos büntetőjog „ledönthetetlenek vélt pillérét”. Egy ilyen döntés nemcsak azt eredményezné, hogy a bűncselekmény tudományos – annak alapvetően formális – fogalmának módosítása válna szükségessé, hanem egy, a magyar büntetőjog alapját képező dogma átírását is, ezzel mintegy új tar-

[20] Erre pedig minden lehetősége meg is volt, hiszen a veszélyhelyzet időszaka alatt az Országgyűlés folyamatosan ülésezett.

[21] Az Alkotmánybíróság ezt hangsúlyozza is a veszélyhelyzeti időszakban benyújtott alkotmányjogi panaszok tárgyában született határozatainak indokai között. A veszélyhelyzet, mint különleges jogrendi helyzet, nem ad a Kormánynak korlátlan jogalkotási felhatalmazást. Így például a testület 23/2021. (VII. 13.) sz. határozata indokolásának [28] bekezdésében kiemelte, hogy az Alkotmánybíróságnak arról meg kell győződnie egy veszélyhelyzeti rendelkezést alkotmányosságának vizsgálata során, hogy a bevezetésre került szabály alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére, illetve, hogy összhangban áll-e az Alaptörvény rendelkezéseivel, szellemiségével.

talmat adva a modernkori büntetőjog egyik fő alapelvének, és átírva az Alkotmánybíróság közel 30 éves gyakorlatát.

A magam részéről abban bízom, hogy a fenti kérdésben érdemi álláspontot tükröző döntés fog születni, még azelőtt, hogy a Rendeletet a Kormány esetlegesen hatályon kívül helyezné. Erre a tudományos kérdésre ugyanis választ kell kapnunk, hiszen mind az elméletre, mind pedig a gyakorlatra komoly hatása lehet, és a jövőben kihirdetésre kerülő különleges jogrendi időszakok számára is alapvető büntetőjogi természetű útmutatást tud adni a majdan regnáló kormányok számára.

### III. ZÁRSZÓ (HELYETT)

Egy ünnepi kötetben publikálni minden alkalommal megtisztelő érzés. Különösen igaz ez, ha a tudományos közp generációhoz tartozó oktató-kutató egykori tanárát, professzorát tudja azzal „meglepni”. Kukorelli István nemcsak hazánkban, de külföldön is méltán elismert professzora az alkotmányjognak, meghatározó személyisége a hazai jogtudománynak. Büszke vagyok arra, hogy már lassan negyed évszázaddal ezelőtt is a Tanár Úr könyvéből tanulhattam, és kollégája lehetek a győri Széchenyi István Egyetemen. Lényeglátása, tapasztalata mindannyiunk számára példaértékű, szorgalma, publikációs aktivitása példamutató. Bízom benne, Tisztelt Tanár Úr, hogy mi, a közp generáció tagjai, Hozzád hasonlóan fényes tudományos karriert futhatunk majd be. Ennek érdekében a jövőben is bízunk támogatásodban, segítségedben!

Tanár Úr, kívánok Neked Nagyon Boldog Születésnapot, és még nagyon sok alkotó és örömeiben teli évet!

## IRODALOM

- Bartkó Róbert (2021): Elmélkedések a védettségi igazolvány büntetőjogi védelméről – avagy veszélyhelyzetben a hazai büntetőjog? In: Czine Ágnes – Domokos Andrea – Lukács Krisztina (szerk.): *Studia in honorem Mihály Tóth 70.* Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Budapest.
- Belovics Ervin – Geller Balázs – Nagy Ferenc – Tóth Mihály (2012): *Büntetőjog 1.* HGV-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Budapest.
- Földvári József (2006): *Magyar Büntetőjog. Általános Rész.* Osiris Kiadó, Budapest.
- Geller Balázs – Ambrus István (2017): *A magyar büntetőjog általános tanai I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika (2019): *Magyar büntetőjog. Általános rész.* Wolters Kluwer Kiadó, Budapest.
- Hollán Miklós (2009): A nullum crimen elve - A (4) bekezdés magyarázata. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Századvég Kiadó, Budapest.
- Hollán Miklós (2018): A visszaható hatályú büntető jogalkalmazás tilalma és az Alaptörvény. In: *Ünnepi kötet dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára.* SZTE ÁJK, Szeged.
- Nagy Ferenc (1995): A nullum crimen/nulla poena sine lege alapelvről. In: *Magyar Jog.* 1995/5.sz.
- Nagy Ferenc (2014): *Anyagi büntetőjog. Általános Rész I.* Iurisperitus, Szeged.
- Nagy Ferenc (2016): A büntetőjogi legalitás elvéről és alkotmányossági megítéléséről. In: Homoki-Nagy Mária – Hajdú József (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára.* Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged.
- Nagy Ferenc (2016): A bűncselekmény-fogalmi változások és irányzatok a német büntetőjog fejlődésében. In: *FORUM: ACTA JURIDICA ET POLITICA.* 2016/6.sz.
- Mészáros Ádám (2020): *A bűncselekmény fogalmának alapkérdései. A bűncselekmény fogalma és csoportosítása a magyar büntetőjogban.* OKRI, Budapest.
- Mészáros Ádám Zoltán (2014): A bűncselekmény fogalmának alakulása. In: *Büntetőjogi Szemle.* 2014/3. sz.



*Kukorelli István köszöntőt mond 2013-ban, Bihari Mihály 70. születésnapjára Győrben*