

A szabálysértési jog és a büntetőjog kapcsolata Papp László munkássága tükrében¹

HOLLÁN Miklós²

A tanulmány áttekinti a szabálysértési jog és a büntetőjog kapcsolatát a szerző mestere, Papp László munkássága tükrében. Ennek során kitér a két jogág kapcsolatát meghatározó alapfogalmakra, illetve a legfontosabb anyagi jogi és eljárási kérdésekre.

Kulcsszavak: bűncselekmények, szabálysértések

A szabálysértési jog fejlődését és jövőbeli sorsát meghatározó egyik alapvető elméleti (és egyben természetesen gyakorlati jelentőségű) kérdés a jogterület büntetőjoghoz fűződő kapcsolata.³ Tanulmányomban arra teszek kísérletet, hogy ezt a problémakört a szabálysértési jog egyik meghatározó hazai szaktekintélye, a 2010-ben elhunyt Papp László munkásságának tükrében értékeljem és elemezzem. Ennek során bemutatom azon

- összegzéseit, amelyek rendkívül találóan jellemzik a szabálysértési jog fejlődését,
- javaslatait, amelyek a szabályozás átalakítására irányultak (amelyeket a jogalkotás során részben meg is fogadtak), valamint
- jövőre vonatkozó (mára már részben beigazolódtott) feltételezéseit.

Ezenfelül kísérletet teszek arra is, hogy Papp László gondolatainak felhasználásával

- értékeljem hatályos jogunkat, illetve
- javaslatokat tegyek a jogalkotás számára.

Alapvető tendenciák és fogalmak

A szabálysértési jog büntetőjoggal való kapcsolatát két ellentétes irányú folyamat jellemezte, nevezetesen a dekriminalizáció, illetve a kriminalizáció (rekriminalizáció). A dekriminalizáció a bűncselekményként való büntetni rendelés mellőzése. A fogalom

1 A tanulmány a korábbi Papp László Emlékkonferencián (NKE, 2012. február 9.) tartott előadásom aktualizált változata. Lezárva: 2016. március 16.

2 HOLLÁN Miklós PhD, tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 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 Így pl. Nagy (2000) 60., illetve Kis (2011) 61–69.

magában foglalja azokat az eseteket, amikor a) ennek következtében a cselekménytípus teljesen szankcionálás nélkül marad, illetve amikor b) fennmarad szabálysértés-ként⁴ vagy közigazgatási bírsággal való szankcionálása.⁵ Nyilvánvaló az is, hogy egy bűncselekményi tényállás hatályon kívül helyezése, ha azt más büntetőjogi tényállás váltja fel, nem minősül dekriminalizációnak.⁶

A szabálysértési jog maga is a dekriminalizáció terméke. Ezzel van összhangban az EJEB Öztürk ítélete,⁷ illetve Sólyom László párhuzamos indokolásának megfogalmazása is. Ez utóbbi szerint „szabályszegések dekriminalizálásakor fordul a jog a szabálysértés kategóriájához”, így „míg más (hasonló védett tárgyra vonatkozó) kisebb súlyú magatartásokat »dekriminalizál«, azaz igazgatási eljárásban rendel büntetni”.⁸

A dekriminalizáció ezt követően is folytatódott. Annak első és legjelentősebb állomása – álláspontom szerint – a tulajdon elleni szabálysértések megjelenése volt.⁹ A szabálysértési jogot érintő további dekriminalizáció körében vagy egy teljes korábbi büntetőjogi tényállás, vagy az annak hatókörébe tartozó magatartások egy része kerül át a szabálysértési jogba. Ezen belül is elkülöníthető az értékhatár megemelkedése,¹⁰ illetve a korábbi felminősítő körülmények mellőzése.¹¹

Az 1970-es években zajló dekriminalizáció deklarált jogalkotói célja az volt, hogy „a bíróság lehetőleg ne foglalkozzék jelentéktelen ügyekkel”, ha „a felelősségre vonás természetesen nem mellőzhető ezek miatt sem”. Erre figyelemmel „az enyhébb esetek elbírálása szabálysértési [hatóság] hatáskör[é]be került”,¹² így csökkent a bíróságok, és növekedett a szabálysértési hatóságok munkaterhe,¹³ illetve javult a bűnügyi statisztika is.¹⁴

A dekriminalizáció mind a mai napig jellemzi szabálysértési jogunkat, így a vagyoni elleni bűncselekmények értékhatárait a Szabs. tv. az 1978. évi Btk. és az 1979. évi Btké. módosításával ötvenezer forintra emelte,¹⁵ illetve a 2012. évi CCXXIII. törvény (Btké.) az új kódexből kimaradt tényállások egy részét szabálysértéssé minősítette.¹⁶ Ez a dek-

4 Így használja pl. Karsai (1998) 17., illetve Nacsády (2004) 33–40.

5 Erre példa az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény (T/4657. számú) javaslatának 16. §-ához fűzött indokolás. Ez még arra is utal, hogy „a módosítás következtében a továbbiakban bűncselekménynek nem minősülő cselekmények a megjelölt igazgatási jogszabályok hatálya alá kerülnek, amelyek alkalmazásával gyorsabban, hatékonyabban szabható ki az igazgatási jellegű bírság. [...] A dekriminalizáció a NAV számára pedig létszámnövelés nélküli azonnali kapacitás-bővülést jelent”.

6 Vö. Kúria Bfv. III. 1.378/2014. – BH 2015.272., Indokolás [10].

7 Öztürk v. Germany, 21 February 1984, Series A, no. 73, § 51.

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

9 1956. évi 16. tvr. 2. § (1) bek.

10 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2000. évi CXXV. törvény (T/3006. számú) javaslatának 3. §-ához fűzött indokolás.

11 Így pl. Kereszty (2007) 449–457.

12 Papp (1987) 232.

13 Papp (1987) 233.

14 Papp (1987) 231.

15 Szabs. tv. 253. § (1)–(2) bek.

16 Így pl. Szabs. tv. 175/A. § (Hivatalos személy által elkövetett hamis statisztikai adatszolgáltatás), 177. § (2a) bek. („földmérési jel és határjel elleni szabálysértés”), 206/A. § (Közérdekű bejelentő üldözése), 206/B. § (Hamis statisztikai adatszolgáltatás), 208/A. § (Sajtórendészeti szabálysértés), XXIX/A. Fejezet (A szellemi tulajdon elleni szabálysértések).

riminalizáció azonban már nem hozott munkateher-csökkenést a bíróságoknak,¹⁷ az annak következtében létrejött (kibővült hatókörű) szabálysértéseket ugyanis – mivel elzárással büntetendők – eleve a bíróság bírálja el (mégpedig akkor is, ha adott ügyben csak pénzbírság kiszabására kerül sor).¹⁸ Az új kódexnek bevallott célja volt viszont a dekriminalizációval a bűnügyi statisztika „javítása”, hiszen indokolása kifejezetten kitér arra, hogy az értékhatár módosítása „nagyságrendileg csökkenti a bűncselekmények számát”.¹⁹

A szakirodalomban használt terminológia alapján a kriminalizáció bűncselekménnyé nyilvánítást jelent.²⁰ Mégpedig attól függetlenül, hogy a cselekmény korábban büntetlen volt-e, vagy szabálysértésnek minősült. Így az 1978. évi Btk.-t módosító egyik törvény javaslatának indokolása szerint a rendbontás büntetni rendelése körében „van olyan védendő jogi tárgy, aminek kapcsán reális alapon szóba jöhet a kriminalizáció”, mégpedig attól függetlenül, hogy egyes jogsértések megállapítására az 1999. évi Sztv., illetve az 1999. évi R. rendelkezései is lehetőséget biztosítottak.²¹ Ehhez hasonlóan korábban szabálysértésnek minősülő cselekmények vonatkozásában került sor a bűncselekménnyé nyilvánításra, például:

- az állatkínzás,²²
- a megrontás új alakzata (a 18. életévét be nem töltött prostituált szexuális szolgáltatását igénybe vevő személy tekintetében),²³
- az erőszakos vagy közveszélyt okozó büntetendő cselekmény elkövetésével való fenyegetés büntetni rendelése a zaklatás körében,²⁴
- a felozlatott társadalmi szervezet tevékenységében való részvétel bűncselekményként való büntetni rendelése,²⁵
- az elzárt területre jogosulatlanul való belépés büntetni rendelése a rendbontás körében.²⁶

Amint azt Papp László 1987-ben megállapította, „a rekriminalizáció”, azaz a korábban dekriminalizált cselekmények újbóli büntetni rendelése „nem volt jellemzője jogalkotásunknak”.²⁷ A szabályt erősítő kivételként említhető 1984-ből annak (újbóli) büntetni rendelése a közveszélyes munkakerülés körében, aki tartósan munkakerülő életmódot folytat (ha ilyen cselekmény miatt korábban nem is volt büntetve).²⁸ Figyelemre méltó viszont ebben a tekintetben Papp László azon „jóslata”, miszerint „a rekriminalizáció

17 Nagy (2012) 220.

18 Szabs. tv. 41. § (1) bek.

19 A Szabs. tv. javaslatának általános indokolása ezen felül még arra is utal, hogy „2010-ben a 273 613 vagyoni elleni bűncselekményből a 20 és 50 ezer forint közötti értékre elkövetett vagyoni elleni bűncselekmények száma 63 019 volt, ez az összes vagyoni elleni bűncselekményeknek egynegyedét teszi ki.”

20 Így használja pl. Németh (2011), illetve Szomora (2013) 649–657.

21 Így pl. a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2000. évi CXXV. törvény (T/3006. számú) javaslatának 3. §-ához fűzött indokolás.

22 2004. évi X. törvény 2. §, 1978. évi Btk. 266/A. §. Hatályos: 2004. április 24-től.

23 2007. évi XXVII. törvény 7. §, 1978. évi Btk. 202/A §. Hatályos: 2007. június 1-től.

24 2007. évi CLXII. 4. §, 1978. évi Btk. 176/A § (2) bek. Hatályos: 2008. január 1-től.

25 2010. évi XXXV. törvény 1. §, 1978. évi Btk. 212/A § (2) bek. Hatályos: 2010. május 1-től.

26 2011. évi CIV. törvény 1. §, 1978. évi Btk. 271/A §. Hatályos: 2011. szeptember 1-től.

27 Papp (1987) 232.

28 1984. évi 19. tvr. 19. §. Hatályos: 1985. január 1-től.

kérdése [...] *de lege ferenda* erőteljesebben merülhet fel”.²⁹ Ezt a feltevést az ezt követő időszak módosításai mindenben igazolták, így ekkor történt meg a gazdasági vesztettség körében azon önálló intézkedésre nem jogosult személy büntetni rendelése, aki kötelességzegés teljesítéséért előnyt kért.³⁰ A közelmúltból pedig példaként hozható a vagyon elleni cselekmények minősítését érintő értékegybefoglalás, amelyre figyelemmel korábban szabálysértésnek minősülő cselekményeket kell összességükben újra (ahogy erre büntetőjogunkban már többször példa volt)³¹ bűncselekményként elbírálni.

A szabálysértési jog mint jogterület a büntetőjogtól való teljes elválasztás igényével jött létre, hiszen míg „a kihágás [...] bűncselekmény volt, a szabálysértés meg nem az”.³² Már a szabálysértési jog születésekor is voltak azonban benne büntetőjogi örökségként (áthallásként) minősíthető rendelkezések.³³ A későbbi dekriminalizáció következtében megjelentek az ún. kettős alakzatú (elsősorban vagyon elleni) cselekmények, az általános rész további büntetőjogi jellegű jogintézményekkel gazdagodott (jogos védelem, végszükség, elzárásra átváltoztatás, önálló elzárás),³⁴ illetve mindez együtt járt a szabálysértési szankciórendszer szigorodásával is.³⁵

A dekriminalizáció folytán jelentek meg tehát azok a szabálysértések (tulajdon elleni szabálysértés, garázdaság stb.), amelyeket a jogirodalom „kriminális jellegű”,³⁶ „kriminális színezetű”³⁷ vagy egyszerűen „kriminális” szabálysértéseknek nevezett. Ezt a terminológiát még a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat is átvette, amikor megállapította, hogy „a szabálysértések [...] másik része [...] az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai)”.³⁸

Ez a fogalomhasználat azonban már akkoriban is számos átgondolandó kérdést vetett fel. Egyrészt ezt követően a kriminális jelleg már nem tekinthető a bűncselekmények és szabálysértések elkülönítési alapjának, ha egyszer ezen ismérv a szabálysértések egy részét is jellemzi. A hazai szóhasználat ennek következtében – sajnos teljesen szükségtelenül – elválik a külföldi (pl. német) szakirodalomtól, amely szerint kriminálisnak a bűncselekményekre (büntettekre és vétségekre) vonatkozó „valódi” vagy büntetőjogot nevezik.³⁹

Még inkább problematikus az, hogy a kriminális (jellegű) szabálysértés terminus használata esetén más kifejezések (így elsősorban a kriminalizáció, a dekriminalizáció,

29 Papp (1987) 233.

30 1987. évi III. törvény 21. §. Hatályos: 1988. január 1-től.

31 2009. évi CXXXVI. törvény 24. §, 1979. évi Btké. 28. § (2) bek. Hatályos: 2010. január 1-től. Ebben a vonatkozásban átfogóan lásd Ambrus (2010) 274–281., illetve Ambrus (2014a) 215–220.

32 Király (1955) 549.

33 Így „ha a [...] bírságoló szervek – két vagy több egyesített szabálysértési ügyben – több szabálysértés miatt egy összegben szabnak ki pénzbírságot, a kiszabható pénzbírság összege nem haladhatja meg az elbírált legsúlyosabb szabálysértésre a jogszabályban megállapított pénzbírság másfélszeresét”. 1955. évi 17. tvr. 14. §.

34 Papp (1987) 231., 233.

35 Nagy (2012) 63.

36 Papp (1983) 908.

37 Nagy (2012) 63–64.

38 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1997, 365, 367–368.

39 Így pl. Mezger (1931) 5., illetve Mitsch (1995) 3.

illetve a rekriminalizáció) tartalma félreérthetővé válhat. Ha ugyanis egyes szabálysértések kriminális cselekmények, akkor ezek vonatkozásában – legalábbis a szó szoros értelmében – a szabálysértéssé minősítés is kriminalizáció, a szabálysértéssé „leminősítés” viszont soha nem dekriminalizáció, illetve a bűncselekményé visszaminősítés nem lehetne rekriminalizáció. A kriminális szabálysértés terminus használata esetén tehát rögzíteni kell, hogy e három fogalom esetén a változás – a kifejezésekből közvetlenül kikövetkeztethető tartalommal szemben – nem a kriminális jelleg, hanem a bűncselekményi minőséget érinti. Így tehát akkor is

- kriminalizációról szólunk, amikor a bűncselekménynek minősített cselekmény korábban szabálysértésként kriminális jellegű volt,
- dekriminalizációról, amikor a szabálysértésnek minősített cselekmény megőrizte kriminális jellegét, illetve
- rekriminalizációról, ha a korábban szabálysértésnek, majd újbóli bűncselekménynek minősülő cselekmény jellegét tekintve folyamatosan kriminális maradt.

Az addigi aggályok még inkább felerősödnek a Szabs. tv. kapcsán, hiszen ennek már a preambuluma a szabálysértések mindegyikére használja a „kriminális” cselekményfogalmát.⁴⁰

Ha a szabálysértések ezen jogalkotói jellemzését elfogadjuk, akkor a kriminális szabálysértés fogalma teljesen feleslegessé válik, hiszen az azonos lesz a szabálysértésével. Ezzel együtt a cselekmény jellege alapján még inkább megnehezedik a bűncselekmények és szabálysértések elkülönítése, hiszen ez a két kategória már (nemcsak részben, hanem) teljesen ugyanolyan (kriminális) magatartásokat foglal magában.

Ha viszont a fenti jogalkotói fogalomhasználatot nem tekintjük irányadónak az elméleti kategorizálás tekintetében, akkor legalább azt megállapíthatjuk, hogy – legalábbis tudományos szempontból – a szabálysértéseknek továbbra sem mindegyike minősül kriminálisnak. A Szabs. tv. – még a célul kitűzött és javarészt véghez is vitt profiltisztítás ellenére – több olyan törvényi tényállást is tartalmaz, amelyek elméleti szempontból nem tekinthetők kriminálisnak. Így tudományos szempontból nem kriminális az a szabálysértés, amelyet az követ el, aki „a tanítási hetek szervezésére [...] vonatkozó rendelkezéseket megszegi”,⁴¹ illetve „a nemzetgazdasági szintű tervezéshez szükséges [...] intézményi [...] adatokat tartalmazó információs rendszerében történő bejelentkezési kötelezettségét nem teljesíti”.⁴²

A szabálysértési jog forrásai

Az 1968. évi szabálysértési törvény létrehozásánál a „jogalkotó [...] azt az elvet követte, hogy a [...] legsúlyosabb – büntetőjogi összefüggést mutató – szabálysértési tényállásokat [...] a legmagasabb szintű jogszabály, törvény határozza meg. Az [1968. évi] Sztv. rendelkezései állandóbbak, s emellett garanciális szempontok is szólnak a törvé-

40 A változások értékeléséről lásd Árvai (2014) 145–150.

41 Szabs. tv. 248. § (3) bek. b) pont

42 Szabs. tv. 248. § (4) bek. a) pont

nyi szabályozás mellett.” Ezzel szemben „az [1968. évi] R. különös részi tényállásai az előbbinél kisebb súlyú szabálysértéseket határozzák meg, mobilisabbá, s módosításuk – mivel minisztertanácsi rendeletről van szó – egyszerűbb”.⁴³

Papp László ezt a kodifikációs megoldást elfogadta, még akkor is, ha annak gyakorlati megvalósulásában (nem véletlenül) talált kivételt. Rámutatott például arra, hogy

- azonos jogi tárgy elleni szabálysértések egy része a törvényben, más része a rendeletben szerepelt.⁴⁴
- a törvényben enyhébb szabálysértések is vannak, mint a rendeletben,⁴⁵
- „a szabálysértést konstituáló tanácsrendeletekről sincs jelenleg egységes nyilvántartás, és ezeket az állampolgároknak aligha van módjuk megismerni”.⁴⁶

Az 1999. évi Sztv. kapcsán is kifejezetten helyeselte a több szintű jogforrási rendszer fenntartását. Így szerinte az 1999. évi Sztv.-ben „mindaz megtalálható, ami az elmúlt harminc évben bevált. Ilyen például a jogi szabályozás szintje [...] a nem alapvető fontosságú szabályokat – az egyes szabálysértések döntő többségét – kormányrendelet tartalmazza, s végül – partikuláris területi hatállyal – az önkormányzatok rendezhetik a saját életviszonyaikat [...]”.⁴⁷ Továbbra is aktuálisak maradtak azonban Papp László korábbi kritikái is, így például azonos jogi tárgy elleni szabálysértések elkülönült jogforrásokban való szabályozása,⁴⁸ illetve az, hogy a törvény enyhébb szabálysértést is tartalmazott, mint a rendelet,⁴⁹ továbbra is hiányzott a szabálysértési tényállást tartalmazó önkormányzati rendeletek nyilvántartása.

E korábbi joghelyzettel való radikális szakítást hozott a Szabs. tv., amely alapján valamely cselekménytípust csak törvény nyilváníthat szabálysértéssé.⁵⁰ A kormány csak arra jogosult, hogy közlekedési szabálysértések esetén – a pénzbírság legalacsonyabb és legmagasabb mértékére vonatkozó törvényi rendelkezés keretei között – rendelettel megállapíthatja a pénzbírság kötelező mértékét.⁵¹ Az önkormányzatok pedig kötelesek voltak hatályon kívül helyezni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket.⁵² Hatályos jogunk megoldása a korábbiaknál mindenképpen szerencsésebb,⁵³ a szabálysértések kizárólagosan törvényi szabályozásának megteremtése egyébként – az alkotmányos követelményeknek való megfelelés érdekében – már jóval korábban indokolt lett volna. A módosítás azért is helyeselhető, mert a jogalkotó így egy huszárvágással megoldotta a többszintű jogforrási rendszerrel kapcsolatos fentebb jelzett problémákat is.

43 Papp (1987) 235–236.

44 Papp (1987) 238.

45 Papp (1987) 239.

46 Papp (1987) 235.

47 Papp (1999) 17.

48 Vö. rendzavarás [1999. évi Sztv. 142. § (2) bek. b) pont], illetve sportrendezvény rendjének megbontása 1999. évi R. 10/A. §

49 Vö. becsületsértés 1999. évi Sztv. 138. § (1) bek. („ötvenezer forintig”), illetve közérkölcös megsértése [1999. évi R. 1. § (3) bek. „százezer forintig” terjedő pénzbírság.

50 Szabs. tv. 1. § (1) bek.

51 Szabs. tv. 11. (3) bek.

52 Szabs. tv. 254. § (2) bek.

53 Így pl. Ambrus (2014b) 31–32.

A szabálysértési felelősség

Papp László már 1987-ben kifejtette, hogy „a szabálysértési kódexnek *de lege ferenda* tartalmaznia kell a szabálysértés fogalmát”. Javaslatára szerint ez olyan „cselekmény, azaz tevés vagy mulasztás” lenne, amely a) „társadalomra veszélyes (kisebb mértékben, mint a bűncselekmény)”, b) „felróható”, ennek elemei a szándékosság vagy a gondatlanság, az életkor és a beszámítási képesség, továbbá c) jogellenes (azaz tényállásszerű és a szabálysértést konstituáló jogszabály által büntetendő).⁵⁴

Az 1999. évi Sztv. alapján „szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget”.⁵⁵ Ennek kapcsán Papp László már kitörő örömmel állapíthatta meg, hogy „végre definiált a szabálysértés fogalma”. Még akkor is, ha a törvényi fogalmat a maga részéről nem tekintette tökéletesnek: a büntetőjoghoz való viszonyítást ugyanis a preambulum oldja meg,⁵⁶ de a bűnösség elemét sem a törvényi definíció, hanem a kódex egy másik rendelkezése tartalmazta.⁵⁷

A Szabs. tv. is definiálja a szabálysértés fogalmát. A törvény eredetileg hatályos szövege szerint „szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra”.⁵⁸ Ezt a 2013. évi XCIII. törvény 187. §-a annyiban változtatta meg, hogy az „e törvény által” büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás megfogalmazást használta. A módosító rendelkezéshez fűzött indoklás ennek indokaira külön pontban nem is tér ki, hanem azt a többi „technikai jellegű” módosítás közé sorolja.⁵⁹ Valójában itt is arról volt szó, hogy a Szabs. tv.-t utólag kívánták a Btk. megoldásához igazítani. A Btk. ugyanis – az 1978. évi kódex szabályozásától eltérően – már úgy rendelkezett, hogy az a cselekmény minősül bűncselekménynek, „amelyre e törvény büntetés kiszabását rendeli”.⁶⁰

A Szabs. tv. kihirdetett szövege alapján a szabálysértési „törvény alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely „a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti Magyarország állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait”,⁶¹ „és e törvényben meghatározott esetekben vagy ismételt elkövetés esetén a törvény szabálysértési elzárás

54 Papp (1987) 244. és 251.

55 1999. évi Sztv. 1. § (1) bek.

56 Papp (1999) 17. Az 1999. évi Sztv. preambuluma szerint a szabálysértések olyan „jogsértő magatartások[...], melyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek.”

57 Papp (1999) 29. A vonatkozó rendelkezés szerint „szabálysértés miatt az vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti”. 1999. évi Sztv. 5. §

58 Szabs. tv. 1. § (1) bek.

59 A 2013. évi XCIII. törvény javaslatának 187. §-ához fűzött indoklás.

60 Btk. 4. § (1) bek.

61 Szabs. tv. 1. § (2) bek. a) pont.

büntetés kiszabását is lehetővé teszi, vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően rendeli el”.⁶² Ennek kapcsán azonban már viszonylag korán rámutattak arra, hogy ez a „fogalom nem alkalmas arra, hogy lefedjen minden olyan esetet, amelyet az Szabs. tv. szabálysértésnek nyilvánít”. A fenti szankciók alkalmazhatósága – a deklarációval szemben – eleve sem volt minden szabálysértés jellemzője. A törvényben vannak olyan esetkörök, amikor a cselekmény miatt sem elzárásnak, sem a járművezetéstől eltiltás kötelező alkalmazásának nincsen helye, így például akkor, ha a XXVII. fejezetben meghatározott kiemelt közlekedési szabálysértést az engedélyhez nem kötött járművezetés szabályainak megsértésével követték el.⁶³ Ezenfelül is „nehezen értelmezhető” volt, hogy egy cselekmény azáltal válhat veszélyessé a társadalomra, hogy esetében a törvény a szabálysértési elzárást lehetővé, vagy a járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezővé teszi.⁶⁴

Ezen az Szabs. tv. 1. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt „fogalmi elemmel” kapcsolatos problémát végül a 2013. évi XCIII. törvény 120. §-a oldotta meg, amelyet követően a szabálysértési „törvény alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait”.⁶⁵ Ennek indokolása szerint „a társadalomra veszélyesség fogalmának meghatározásánál [...] a Szabs. tv. 1. § (2) bekezdésének a) és b) pontja között szereplő »és« kötőszó azt a látszatot kelti, mintha az adott cselekmény vagy mulasztás csak akkor minősülhetne társadalomra veszélyesnek, ha e tevékenységre, mulasztásra a Szabs. tv. szabálysértési elzárás büntetés kiszabását is lehetővé teszi vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően elrendeli. A visszaesés alapján ugyan valamennyi szabálysértés elzárással is büntethetővé válhat, azonban ez nem szükségképpen következik be, hanem csak bizonyos feltételek fennállása esetén. Viszont visszaesés esetén a járművezetéstől eltiltásra csak akkor kerülhet sor, ha a közlekedési szabálysértést engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével követték el. Ezáltal az 1. § (2) bekezdés b) pontja csak bizonyos feltételek fennállása esetén valósul meg, ezért a szűkítő feltétel elhagyása indokolt”.

Az indokolás megfogalmazása „azonban tulajdonképpen elkendőzi a Szabs. tv. 1. § (2) bekezdés b) pontjának a módosítással (lényegében eltávolítással) egyébként a jogalkotó által is beismert dogmatikai anomáliáit. Ha ugyanis kizárólag az »és« kötőszó szerepeltetése tette volna problémássá a törvényhelyet, elég lett volna annak »vagy«-ra történő felcserélése. Ezzel szemben – bár erre az indokolás sajnálatos módon egyáltalán nem utal – nem csupán a kötőszót, hanem, mint láttuk, az egész b) pontot törölték a normaszövegből. Végeredményben helyes törvényt módosítás történt tehát, vitatható helyességű indokolással.”⁶⁶

62 Szabs. tv. 1. § (2) bek. b) pont.

63 Így pl. Nagy (2012) 221., illetve Fekecs Beáta [előadását ismerteti Hollán Miklós „Papp László-Emlékkonferencia” *Pro Publico Bono*, 2013/1. 128–132.], illetve Ambrus (2014) 32–33.

64 Jacsó-Sántha (2012) 31.

65 Szabs. tv. 1. § (2) bek.

66 Ambrus (2014b) 33.

A módosítás egyébként a társadalomra veszélyesség fogalmában szereplő jogtárgyak felsorolásának sorrendjét viszont nem hozta összhangba a Btk. szabályozásával. A Btk. alapján ugyanis – elődjétől eltérően – „az a tevékenység vagy mulasztás” veszélyes a társadalomra, „amely mások személyét vagy jogait, illetve Magyarország Alaptörvény szerinti társadalmi, gazdasági, állami rendjét sérti vagy veszélyezteti”.⁶⁷ A jogtárgyak felsorolásának új sorrendje tudatos jogalkotói döntés eredménye.⁶⁸ A szabálysértési jog tehát ebben a vonatkozásban még le van maradva a Btk. újdonságaihoz képest. Ezért *de lege ferenda* a szabálysértési jognak is az individuális jogi tárgyak elsőbbségét lenne indokolt megjelenítenie a társadalomra veszélyesség fogalmában.⁶⁹

Az 1968. évi Sztv. alapján „a szabálysértés elkövetőjével azonos felelősséggel tartozik, aki mást a szabálysértés elkövetésére szándékosan rábír, úgyszintén az is, aki másnak a szabálysértés elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt”.⁷⁰ E kódex tehát az elkövetők egy részére önálló szabályozást adott, amelynek keretében a korabeli büntetőjogtól részben eltérő terminológiát is használt. Ennek kapcsán Papp László javasolta, hogy „tekintettel a »de facto« társtettességre”, a szabálysértési kódexben szükség lett volna annak „utalásszerű definíciójára”.⁷¹ Az 1999. évi Sztv. már úgy rendelkezett, hogy „a szabálysértést elköveti az is, aki mást a szabálysértés elkövetésére szándékosan rábír (felbujtás), és aki másnak a szabálysértés elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt (bűnségély)”.⁷²

Ennek kapcsán Papp László találóan állapította meg, hogy ez a rendelkezés „egyfelől hiányos, másfelől felesleges. Hiányos, mert nem tartalmazza a tettességet, felesleges, mert a felbujtás és a bűnségély tekintetében csupán megismételi annak Btk.-beli fogalmát és jogkövetkezményét”.⁷³ A hiányosság nemcsak jogesztétikai kérdést képezett, mivel például lopásnál tételes rendelkezésre lett volna szükség ahhoz, hogy mindenki a teljes zsákmány (és nem csak az általa elvitt dolgok) értéke szerint feleljen.⁷⁴ A Btk. rendelkezésének megismétlése pedig azért különösen furcsa, mert a kódex egy másik rendelkezése kifejezetten kimondta, hogy a törvény e rendelkezése esetében „értelem-szerűen alkalmazni kell az 1978. évi IV. törvényben (Btk.) meghatározott [...] felbujtás, bűnségély [...] fogalmát”.⁷⁵

A Szabs. törvény eredeti szövege szerint „a szabálysértést elköveti a felbujtó és a bűnségély is”.⁷⁶ Ezen új rendelkezés már nem tartalmaz felesleges definíciót, ami örvendetes, mivel az új törvényben is van olyan értelmező rendelkezés, amely alapján a „felbujtó, a bűnségély [...] fogalmára [...] a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény által meghatározottakat a szabálysértésekre is alkalmazni kell”.⁷⁷ A Szabs. tv. eredetileg ha-

67 Btk. 4. § (2) bek.

68 Btk. javaslatának 4. §-ához fűzött indokolás.

69 Ambrus (2014b) 33.

70 1968. évi Sztv. 13. §

71 Papp (1987) 253.

72 1999. évi Sztv. 6. §

73 Papp (1999) 43.

74 Papp (1999) 44.

75 1999. évi Sztv. 31. § (1) bek.

76 Szabs. tv. 2. § (2) bek.

77 Szabs. tv. 29. § (1) bek.

tályos rendelkezései között viszont továbbra sem szerepelt a társtetteség, illetve a Btk. által 2010 óta szabályozott közvetett tettség büntetni rendelése és definíciója sem.

A 2013. évi XCIII. törvény 121. §-a úgy módosította a kódex szabályozását, hogy annak 2013. szeptember 1-jétől hatályos szövege szerint „szabálysértés miatt a felbujtó és a bűnsegéd is felelősségre vonható.” A módosító törvény indokolása szerint „a rendelkezés értelmezésének pontosítása volt a cél”. Az új rendelkezés jelentése valószínűleg elődjével azonos, de annak normatív jellegét az új megfogalmazás valóban jobban kifejezi. Ugyanezen módosító törvény 127. §-a ezzel egyidejűleg úgy módosította a Szabs. tv. értelmező rendelkezését, hogy „a társtettes, a közvetett tettes, a felbujtó, a bűnsegéd [...] fogalmára [...] a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény által meghatározottakat a szabálysértésekre is alkalmazni kell.” Az ehhez kapcsolódó indokolás szerint a Szabs. tv. addig „hatályos rendelkezései nem szabályozták a társtettes, illetve a közvetett tettes fogalmát. Ezen hiányosságot a Btk. társtettes, illetve közvetett tettes fogalmára való utalással indokolt pótolni”.⁷⁸ A társtettes, illetve közvetett tettes fogalmának utaló rendelkezésben való meghatározása azonban nem pótolja a közvetett és a társtettes cselekményének büntetni rendelését. Ez utóbbiról viszont a Szabs. tv. 2. § (2) bekezdésében továbbra sem rendelkezik. Ennek hiányában viszont az utalást tartalmazó értelmező rendelkezések nem tekinthetők önjárónak. Ha ugyanis azok lennének, akkor a Szabs. tv. 2. § (2) bekezdésének a felbujtóra és a bűnsegédre sem kellene utalnia.

A szankciórendszer

Papp László találó összegzése szerint „az 1955-től [1987-ig] tartó szabálysértési kodifikáció tendenciáját tekintve – különösen az utóbbi tíz évben – a szabálysértési jogterület megizmosodásának irányába mutat.”⁷⁹ Ehhez kapcsolódóan azt feltételezte, hogy „a [...] szabálysértések alakulásának kedvezőtlen tendenciájára [...] a szabálysértési szankciórendszer szigorítása *de lege ferenda* erőteljesebben merülhet fel”.⁸⁰

A rendszerváltás idején inkább a szabálysértési szankciórendszer „gyengülése” tapasztalható, ami elsősorban az önálló elzárás eltörlésében öltött testet. A kapcsolódó indokolás szerint „a szabálysértés, mint a társadalomra csekély fokban veszélyes jogsértő magatartás, és az egyes szabálysértési cselekményekért kiszabható elzárás büntetés súlyá egymással nem áll arányban. [...] Az állampolgári szabadságjogok alkotmányos védelmével összeegyeztethetetlen, hogy államigazgatási hatóság független bírói kontroll nélkül a személyes szabadságot súlyosan korlátozó joghátrány alkalmazásáról döntsön.”⁸¹ Az enyhébb szankciók alkalmazása tehát részben jogpolitikai döntés, részben viszont – ahogy Papp László is rámutatott – garanciális (ezen belül is döntően eljárás) megfontolások érvényesítésének eredménye volt.⁸²

78 2013. évi XCIII. törvény javaslatának 127. §-ához fűzött indokolás.

79 Papp (1987) 230.

80 Papp (1987) 233.

81 Az 1990. évi XXII. törvény javaslatának 6. §-ához fűzött indokolás.

82 Papp (1999) 18.

A 2000-es éveket viszont a szabálysértési szankciórendszer – addig soha nem látott mértékű – szigorodása jellemezte. Ennek körében említhető

- az önálló elzárás újbóli bevezetése,⁸³
- az elzárással is büntetendő tényállások számának további növelése,⁸⁴ amely kapcsán gyakorlati jelentősége a vagyoni elleni cselekmények elzárással történő büntetni rendelésének volt,⁸⁵ valamint
- az elzárás megjelenése az amúgy pénzbírsággal büntetendő cselekmények ismételt elkövetése esetén.⁸⁶

Papp Lászlónak a szabálysértési szankciórendszert érintő 1987-es feltételezése tehát – ha egy ellentétes irányú kitérőt követően is, de – napjainkra teljes mértékben beigazodott. Az viszont már nem ilyen biztos, hogy részéről a szabálysértési jog ilyen mérvű megizmosodását is szívesen látta volna-e.

Összegzés

A hazai szabálysértési jog mintegy hetven évének fejlődését (a büntetőjoghoz való viszony tekintetében) valójában egyszerre három tendencia jellemezte, így egyszerre folyt (és folyik)

- a büntetőjogból szabálysértéssé váló „*leminősítés*”,
- a büntetőjogba való „*át-, illetve visszaterelés*”, valamint
- e kettővel egyidejűleg (de tőlük egyáltalán nem függetlenül!) a szabálysértési jog „*büntetőjogiasodása*”, illetve szankciórendszerének szigorítása.

A szabálysértési jog problematikájának mélyebb megértéséhez mindenképpen szükséges a fenti tendenciák összefüggéseiben való elemzése. A szabálysértési szankciórendszeren számos esetben a dekriminalizáció következtében vagy éppen a kriminalizáció „pótszereként” szigorítottak. Ez a változás azonban lassan olyan mértékű, hogy a szabálysértési jogcselekmények jellege és a szankciók mértéke eléri a büntetőjogi szankciók szintjét.

Ez viszont végső soron megkérdőjelezi a szabálysértési jog létének (a büntetőjogtól való elkülönítésének) szükségességét is. Miért van szükség akkor a formális dekriminalizációra, ha az materiálisan úgyis a kriminalizáció fenntartását jelenti? Erre Papp László már 1999-ben rámutatott, amikor az elzárással büntetendő cselekmények kapcsán rákérdezett arra, hogy „akkor [ez] mitől szabálysértés és nem bűncselekmény?”⁸⁷ Az eltérő jogági besorolást a szabadságelvonó szankciók akkoriban eltérő elnevezése (szabadságvesztés – elzárás) önmagában nem indokolhatta.

A fenti kérdésfelvetés ma talán még aktuálisabb, mint akkoriban, hiszen a Btk. hatálybalépését követően az elzárás büntetőjogi büntetésként is megjelent a magyar

83 1999. évi Sztv. 14–15. §

84 1999. évi CXX. törvény 41. § (11), (13), (14) bek.

85 2010. évi LXXXVI. törvény 15. §

86 Szabs. tv. 23. §

87 Papp (1999) 18.

szankciórendszerben.⁸⁸ Ekkor viszont végképp nehéz érvet találni az elzárással büntetendő szabálysértések és az elzárással büntetendő bűncselekmények megkülönböztetésére. Azok büntetési tétele a legsúlyosabb szankció tekintetében ugyanis nagyobb részében átfedésben van⁸⁹ (bűnismétlők esetén pedig szinte azonos),⁹⁰ az elzárás végrehajtására ráadásul alapvetően egyforma körülmények között kerül sor.⁹¹

A szabálysértési jog büntetőjogtól való megkülönböztetését indokoló érvként természetesen felmerül az eljárás egyszerűsítésének, illetve a bíróságok tehermentesítésének igénye. Ez azonban önmagában sem feltétlenül igényel a büntetőjogtól elkülönülő jogintézményt, hiszen ezek a célkitűzések a büntetőeljáráson belül (illetve ahhoz kapcsolódóan) is megoldhatók.⁹² Gondoljunk csak az egyszerűsített külön eljárásokra,⁹³ illetve az eljárási oportunitás különböző lehetőségeire, illetve ennek keretében az ügyész által alkalmazható büntetőjogi szankciókra!⁹⁴ Arról már nem is szólva, hogy egy megszigorított – a büntetőjogi szintjét elérő – szankciórendszernek ebben a vonatkozásban olyan kihatása is lehet, hogy a szabálysértési jog a büntetőjoghoz képest nem lesz fokozott mértékben alkalmas az eljárás egyszerűsítésére, különösen nem a bíróságok tehermentesítésére. Ez utóbbi vonatkozásban újfent az elzárásos szabálysértésekre utalunk, amelyeket eleve a bíróság bírál el (mégpedig akkor is, ha adott ügyben csak pénzbírság kiszabására kerül sor).⁹⁵

A szabálysértési jogterület elkülönítését a kriminálstatisztika „megszépítésével” is lehet indokolni (ahogy ezt a Szabs. tv. indokolása igen őszintén meg is teszi).⁹⁶ A bűnügyi statisztika „fényezése” azonban – legalábbis számomra – nem tekinthető olyan legitim érveknek, amellyel igazolni lehetne egy egész jogterület büntetőjogtól való elkülönítését. Arról már nem is szólva, hogy csak a laikusok vonatkozásában alkalmas a regisztrált kriminalitás (bűncselekmények + szabálysértések) valóságának elkendőzésére. A szakemberek ugyanis a két statisztikai rendszer⁹⁷ adatállományának egyesített elemzésével ma is levonhatnak következtetéseket, például a vagyoni elleni kriminális cselekmények számát (annak alakulását) tekintve.

IRODALOMJEGYZÉK

- Ambrus István (2010): Az ismételten bevezetett érték-egybefoglalásról és az ezzel kapcsolatos egyes elméleti és gyakorlati problémákról. In: *Magyar Jog*, 57. évf. 5. sz. 274–281.
- Ambrus István (2014a): *Egység és halmazat – régi dogmatikai kérdés, új megközelítésben*. Szeged, SZTE.
- Ambrus István (2014b): A szabálysértési jog néhány aktuális kérdése – büntetőjogászai szemmel. In: *Közjogi Szemle*, 4. sz. 31–32.

88 Btk. 46. §

89 Szabs. tv. 9. § (2) bek. „hatvan nap”, illetve Btk. 46. § (1) bek. „három hónap”

90 Szabs. tv. 22. § (1) bek. „kilencven nap”, illetve 81. § (2) bek.

91 2013. évi CCXL. törvény (Bv. tv.) 433. § (1) bek.

92 Így pl. Szabóné (1970), illetve Fantoly (2012) 249–261.

93 Vö. pl. Be. XXIV–XXVII. Fejezet.

94 Vö. pl. Be. 190. § (1) bek. j) pont, illetve 222. § (1) bek., valamint 225. § (1) bek.

95 Szabs. tv. 41. § (1) bek.

96 Vö. 17. lábjegyzet

97 Vö. Szabs. tv. 164. §

- Fantoly Zsanett (2012): *A büntető tárgyalási rendszerek sajátosságai és a büntetőeljárás hatékonysága*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Karsai Krisztina (1998): A kábitószert-fogyasztás büntetendősége. Elvek, elméletek pro és kontra. In: *Acta Juridica et Politica*, 54. évf., 11. sz.
- Kereszty Béla (2007): Javaslatok a vagyoni elleni bűncselekmények kodifikációjához. In: *Magyar Jog*, 54. évf. 8. sz. 449–457.
- Király Tibor (1955): A szabálysértések. In: *Állam és Igazgatás*, 9. sz. 549–555.
- Kis Norbert (2011): Kodifikációs intelmek a szabálysértési jogalkotás számára. In Rác Lajos (szerk.): *Magister Scientiae et Reipublicae*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 61–69.
- Mezger, Edmund (1931): *Strafrecht. Ein Lehrbuch*. München, Duncker & Humblot.
- Mitsch, Wolfgang (1995): *Recht der Ordnungswidrigkeiten*. Berlin, Springer.
- Nacsády Péter (2004): Az elterelés magyarországi lehetőségei. In: *Büntetőjogi Kodifikáció*, 3. sz. 33–40.
- Nagy Marianna (2000): *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris.
- Nagy Marianna (2012): Quo vadis domine? Elmélkedés a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. In: *Jogtudományi Közlöny*, 5. sz. 217–226.
- Németh Imre (2011): Gondolatok az erkölcsi alapú kriminalizációról. In: *Közjogi Szemle*, 3. sz. 28–37.
- Papp László (1983): A dekriminalizáció és a magyar szabálysértési jog. In: *Állam és Igazgatás*, 33. évf. 10. sz. 903–911.
- Papp László (1987): A szabálysértési jog felelősségi és szankciórendszere, a szabálysértések rendszere, a továbbfejlesztés irányai. In Szabó András (szerk.): *A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása*. Budapest, MTA.
- Papp László (1999): Az új szabálysértési törvény általános jellemzése. In Papp László (szerk.): *Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal*. Budapest, HVG-ORAC.
- Szabóné Nagy Teréz (1970): *A büntető eljárás egyszerűsítése. Tekintettel a csekélyebb jelentőségű büntetésekre*. Budapest, KJK.
- Szomora Zsolt (2013): Megjegyzések az új Büntető Törvénykönyv nemi bűncselekményekről szóló XIX. Fejezetéhez. In: *Magyar Jog*, 60. évf. 11. sz. 649–657.

SUMMARY

Administrative Offences and Criminal Law: Paying Tribute to my Mentor László Papp

HOLLÁN Miklós

The author scrutinizes the inherent connection between administrative and criminal offences. The study pays tribute to the works of László Papp who was my mentor and a prominent authority on the regulation of minor offences.

Keywords: criminal offences, minor administrative offences