

# A rend vagy a káosz joga?

**ÁRVA Zsuzsanna**<sup>1</sup>

*A közigazgatási szankciórendszer területén az egyik legfontosabb változás a szubjektív szankciók eltolódása az objektív szankciók irányába. A folyamatot a 2012. évi II. törvény tovább gyorsította, egyrészt azzal, hogy a cselekmények száma jelentősen lecsökkent, másrészt azért, hogy a jogterület koncepcionálisan eltávolodott a közigazgatási büntetőjogi gyökerektől, és számos terminológiai, illetve dogmatikai ellentmondás terheli. A tanulmány ezen folyamatot és az ellentmondásokat kívánja bemutatni, és ráirányítani a figyelmet arra, hogy a jogterület koncepcionális rendezése alapvető fontosságú lenne.*

**Kulcsszavak:** közigazgatási szankciórendszer, közigazgatási büntetőjog, terminológia, dogmatika

A szabálysértési törvény hagyományosan a bagatell-büntetőjogi és az igazgatásellenes cselekmények olvasztótégelye, sok esetben egyfajta kiegészítő-kiegészítő jogterületként szolgál akár a hagyományos igazságügyi büntetőjoghoz, akár a közigazgatási szankcionálás más területeihez képest. A 2012. évi II. törvény hatálybalépésével ugyan a cselekmények száma jelentősen csökkent, így az önkormányzatok által alkotott szabálysértéseket hatályon kívül kellett helyezni, és a közlekedési szabályszegések jelentős része sem szabálysértésként szankcionálható már, azonban a jogterület korántsem veszített a jelentőségéből. Sőt, szinte nap mint nap hallani valamely olyan alkotmányjogilag is érzékeny szabálysértési területről, amely a közvélemény és a sajtóorgánumok figyelmét is felkelti. Ez utóbbi körbe főként a közterület használatának rendjét érintő cselekmények tartoznak, s ez látszólag a kihágási gyökerekhez történő visszatérést jelenti. A jogterület ugyanakkor koncepcionálisan eltávolodott a közigazgatási büntetőjogi gyökerektől, és számos terminológiai, illetve dogmatikai ellentmondással terhelt. A tanulmány ezen folyamatot és az ellentmondásokat kívánja bemutatni, valamint rámutatni arra, hogy a jogterület koncepcionális rendezése alapvető fontosságú lenne.

## Terminológiai dilemmák<sup>2</sup>

### **A közigazgatási büntetőbíráskodás**

A szabálysértési jogterület – köztudomásúan – nem bír olyan egységes, a teljes jogágot egészében és történeti távlatban is átfogó elnevezéssel, amely a kihágásokat és a sza-

1 ÁRVA Zsuzsanna dr. habil, PhD, DE Állam- és Jogtudományi Kar  
Zsuzsanna ÁRVA dr. habil., PhD, University of Debrecen, Faculty of Law  
arva.zsuzsanna@law.unideb.hu

2 A fejezet alapja a szerző következő munkája: Árva (2013) 75–87.

bálysértéseket is összefogja. E terminológiai probléma egyben az elméleti rendezetlenséget is visszatükrözi. A jogterület gyökerei a kihágási jogba vezethetők vissza, amely a trichotóm büntetőjog részeként a bűncselekmények részben elkülönülten szabályozott legenyhébb típusát fogta át – nagy általánosságban. Ugyanakkor a kihágások egésze már ekkor is csak részben képezte a büntetőjog részét, a cselekmények nagyobb részben igazgatásellenesek voltak. Ezen kihágások egy részét konvertálta a hazai jog 1953-ban szabálysértéssé, majd az 1955. évi 17. tvr.-rel végleg kiiktatta a kihágásokat a magyar jogból. A két jogszabály közötti rövid, kétéves időszakban a két jogellenességi forma egymás mellett élt, ám az 1953-ban életre hívott szabálysértés már kimondottan is az ekkor államigazgatási jognak nevezett jogterület részét képezte.

A fentiek ellenére lényeges különbségként rögzíthető, hogy míg a Kbtk. a kihágásokat a büntetőjogi trichotómia részévé tette, tehát a kihágások a büntetőjog részét képezték, addig a szabálysértések esetében már éppen az államigazgatási, közigazgatási kötődés vált hangsúlyossá,<sup>3</sup> ezért a két területet egyfelől nem lehet egymással automatikusan azonosítani, másfelől nehezen lehet közös névvel illetni. Ennek megoldására hozták létre az 1970-es évektől elterjedt *közigazgatási büntetőbíráskodás* kifejezést. Ahogyan ezt a téma legtekintélyesebb hazai szakértője, Máthé Gábor is megfogalmazta, ez ugyanis egy olyan gyűjtőfogalom, amely egyaránt kifejezi a terület anyagi jogi, így a kihágásokkal vagy a szabálysértésekkel, illetve az eljárási kérdésekkel, tehát ezen cselekmények – akár bírósági, akár közigazgatási – elbírálásával kapcsolatos problémáit.<sup>4</sup>

A jogtudományban emellett gyakran találkozni a *kisebb súlyú cselekmények* elnevezéssel is, amelyet mind a közigazgatási, mind a büntetőjogi irodalom több szerzője gyakran alkalmaz.<sup>5</sup> Bár a tekintetben már jelentős eltérésekkel találkozhatunk, hogy ez a „kisebb súly” mihez képest értendő, és főképpen mennyivel kisebb. Ugyanakkor az egyes szerzők nagy része szerint a kisebb súly nem csupán a büntetőjoghoz képest érvényesül a bagatellcselekmények kapcsán, de az igazgatásellenesség csekélyebb jellegével is jár,<sup>6</sup> míg a 2012-ben megalkotott szabálysértési törvény már a társadalomra veszélyesség kisebb fokát veszi alapul a definiálásnál. Bár a fokozati különbség egzakt leírása szinte sehol nem található meg, ettől eltekintve a terminus technicus elterjedtsége azt jelzi, hogy meglehetősen szemléletesen összefoglalja a kihágás, a szabálysértés, valamint a szabálytalanság<sup>7</sup> cselekménycsoportjait.

A közigazgatási büntetőbíráskodás kifejezést azonban a fenti értelmezés mellett egyes régebbi tanulmányokban a közigazgatási büntetőjog processzuális felfogásaként is megtalálhatjuk, mintegy a jogalkalmazással összefüggésben.<sup>8</sup> Így Rác Attila az igazgatási (közigazgatási) büntető bíráskodás fogalmat „az igazságszolgáltatás sajátos, külön ágaként”<sup>9</sup> nevezi meg, amely alatt az igazgatási szervek azon jogosítványát érti,

3 „A kihágás bűncselekmény volt, a szabálysértés nem az.” Király (1955) 549.

4 Máthé (1986) 84.

5 Lásd: Bittó (1982) 247., Kántás (2001) 15., Máthé (1980) 673., Papp (1992) 336., Rác (1972) 141.

6 Kántás (1995) 387.

7 Rác (1972) 141.

8 Máthé (1980) 811.

9 Rác (1972) 141.

amely szerint a kisebb súlyú cselekmények elkövetőivel szemben szankciót alkalmazhatnak. A szerző e tekintetben a fogalomhasználat szempontjából az elsőfokú elbírálást veszi figyelembe, és abban az esetben is közigazgatási büntetőbíráskodást említ, ha a döntést utóbb a bíróság felülvizsgálhatja. Ehhez igen közel áll Bittó Márta értelmezése is, amikor az igazságszolgáltatást a közigazgatástól elválasztó 1869. évi IV. tc.-re visszautalva az azonos nevet viselő fejezetcím alatt a közigazgatási szervek büntetőítélkezését elemezte.<sup>10</sup> A kifejezés megtalálható továbbá a terület neves hazai szakértője, Papp László – akinek az emlékét a konferencia is viseli – tanulmányaiban is, aki a „közigazgatási büntetőjog» és a »közigazgatási büntetőbíráskodás« több mint évszázados”<sup>11</sup> dilemmáját említi, közvetlen összefüggésben a közigazgatási büntetőjoggal.

### **A közigazgatási büntetőjog**

A jogirodalomban a másik gyakran használt kifejezés a közigazgatási büntetőjog, amelynek jelentése még ellentmondásosabb, mint az előző fogalomé. Sok esetben a jogterület általános megnevezéseként szokták alkalmazni, ugyanakkor a szakterületi jogtudomány és a jogirodalom által ez nem alátámasztható, hiszen a közigazgatási büntetőjog sem a kihágásokkal, sem a szabálysértések egészével nem azonosítható teljesen. Az utóbbi kategóriák ugyanis a pozitív jog termékei is, míg a közigazgatási büntetőjog hazánkban alapvetően az elmélet produktuma. A terminológiát a jogtudomány már több mint száz éve használja, hiszen a kihágások elméleti megalapozása érdekében alkotott teóriák<sup>12</sup> szintén ezzel összefüggésben jöttek létre, mint egyfajta idea megalapozására. A közigazgatási büntetőjog fogalmát a jogtudományban már többen alaposan<sup>13</sup> körüljárták, tisztázása e helyütt azonban ismételten nélkülözhetetlen.

A fogalom hagyományosan James Goldschmidt nevéhez kötődik, és a jogtudományban jelen levő igazságügyi és közigazgatási büntetőjogi megosztottságra vezethető vissza. Az elhatárolás alapvetően a büntetőjog fogalmából eredeztethető. A büntetőjog a jogi lexikon alapján: „kettős értelemben vehető: alanyi értelemben jelenti a büntető hatalom gyakorlására vonatkozó jogosultságot (*ius puniendi*), tárgyilagoss értelemben foglalatját képezi azoknak a jogszabályoknak, melyek szerint a büntető hatalom gyakorolandók”.<sup>14</sup> Bittó Márta a fogalom értelmezéséhez két alapelvet hívott segítségül: az egyik szerint büntetőjogot az állam kizárólag törvények útján alkothat, míg a másik szerint azt kizárólag bíróságok alkalmazhatják. Ez alapján vonta le azt a következtetést, hogy közigazgatási büntetőjog mindaz a büntetőjog, amely esetében ezek a posztulátumok nem érvényesülnek. Bittó Márta emellett egyaránt kidolgozta a megkülönböztetés tárgyi, illetve processzuális értelemét. Előbbi alatt azon szabályok összességét érti, amelyet a közigazgatás alkotott törvényi felhatalmazás alapján valamely cselekmény büntetendővé nyilvánítása, és büntetéssel sújtása érdekében. A processzuális értelem

10 Bittó (1982) 245–247.

11 Papp (1992) 236.

12 Lásd: Angyal (1931)

13 Máthé Gábor, Bittó Márta, Nagy Marianna.

14 Bittó (1982) 238.

a közigazgatási szervek által gyakorolható büntető szabályok jogalkalmazását jelenti, amely felfogás egybeesik Adolf Merkl álláspontjával is.<sup>15</sup> A névadó Goldschmidt szerint a közigazgatási büntetőjog „der Inbegriff derjenigen Vorschriften, durch welche die mit Förderung des öffentlichen oder Staats-Wohls beraute Staatsverwaltung im Rahmen staatsrechtlicher Ermächtigung in der Form von Rechtssätzen an die Uebertertung einer Verwaltungsvorschrift als Tatbestand eine Strafe als Verwaltungsfolge knüpft”.<sup>16</sup> Ez a tétel az előbbi kettő elegeye, egy tisztán tudományos, elméleti alapokon nyugvó formulázás, amelyet a jelenkori magyar jogtudományban más szerzők – például Nagy Marianna<sup>17</sup> is – alkalmaztak írásaikban.

Egyes szerzők meglehetősen sarkosan, mintegy a lényegét megragadva akként határozták meg a közigazgatási büntetőjogot, hogy az „materiális értelemben közigazgatási jog, formális értelemben azonban büntetőjog”,<sup>18</sup> amely akként is értelmezhető, hogy a tételes jogként a kihágások között szabályozott közigazgatási büntetőjog volta-képpen a közigazgatási jog tárgykörét képezi. E felfogás az 1970-es évekre némi változáson ment keresztül, így Robert Pfund már az igazgatási törvények büntetőjogaként tekintett a fogalomra, amelybe ekként nem csupán a kihágások vagy a szabálysértések, hanem valamennyi közigazgatási jogszabályt sértő cselekmény beletartozik, függetlenül annak jogpolitikai értékelésétől, amely így lehetett akár büntett is.<sup>19</sup> Ez utóbbi meghatározás azonban már inkább a közigazgatási szankciók egyik normatív jellegű meghatározásához, illetve elhatárolásához áll közel.<sup>20</sup>

A fentiek alapján látható, hogy a közigazgatási büntetőjog sem a pozitív értelemben vett kihágási, sem a szabálysértési joggal nem esik egybe. Ennek alátámasztásául szükségszerűen fel kell hívnunk a tételes jogi rendelkezéseket, amelyeket figyelembe véve azt is megállapíthatjuk, hogy a hazai pozitív kihágási jogban a közigazgatási büntetőjog tárgyi és processzuális értelemben sem azonos. Tárgyi értelemben ugyanis a Kbt. felhatalmazása alapján a rendeletekben (miniszteri és önkormányzati) megállapított kihágások tartoztak ide, míg a processzuális értelem a Btké. 41. §-ának köszönhetően ettől különbözött, hiszen egyfelől a törvényben – akár a Kbt.-ban, akár más törvényben – megállapított kihágás esetében is lehetett az eljáró szerv bíróság vagy valamely közigazgatási szerv, míg a Btké. 41. §-ának 4. pontja alapján akár miniszteri, tehát közigazgatási rendelet is felhatalmazhatott kihágás elbírálására járásbíróságot. Ebből pedig az következik, hogy nem érvényesül egységes felosztás, hiszen a kifejezetten rendőri büntetőjog esetén is eljárhat bíróság, másfelől a Kbt.-n kívül szabályozott kihágások esetében sem esik egybe a két fogalom, hiszen az kivételek nélkül kizárólag az önkormányzati rendeletek esetében érvényesülhet.

A közigazgatási büntetőjog tehát a fent részletezett jogtudományi értelemben nem a kihágások egészét, hanem azoknak – Goldschmidt fent idézett felfogásának megfe-

15 Bittó (1982) 237–239. vagy Tóth (1939) 181–183., a processzuális felfogásról lásd Máthé (1988) 156–157.

16 Goldschmidt (1902) 577.

17 Nagy (2000) 23.

18 Erik Wolfot idézi Viski (1974) 197.

19 Szabó (1980) 1491.

20 Madarász (1989) 10–11.

lelően – a kriminális jellegű cselekményeken kívül álló igazgatásellenes részét jelentette. A különbség szemléletes ábrázolását Nagy Marianna disszertációjában találhatjuk, amelyből kitűnik, hogy a Kbtk. egyaránt szabályoz ún. „kisbűncselekményeket”, illetve „közigazgatási kihágásokat”, amelyek közül az előbbi a klasszikus büntetőjog területeként jelölt, míg az utóbbi a Kbtk.-n kívül álló kihágásokkal együtt a közigazgatási büntetőjoghoz tartozik. Arra azonban már Bittó Márta is rámutatott, hogy „tárgyilag a közigazgatási büntetőjogba tartozó kihágások bírói hatáskörben voltak, és viszont, közigazgatási szerv olyan kihágást is elbírált, amely tárgyilag nem a közigazgatási büntetőjogba tartozott.”<sup>21</sup>

A közigazgatási büntetőjogot a szabálysértési jogtól is szükséges elhatárolni, hiszen a szabálysértési jogba a dekriminalizációs hullámoknak köszönhetően erősen kriminális cselekmények is kerültek (illetve részben visszakerültek), amelyek a fent vázolt közigazgatási büntetőjog fogalomba már nem illeszkedhettek,<sup>22</sup> hiszen az csupán a valóban kisebb súlyú cselekményeket tartalmazza, és nem a különféle jogpolitikai indokok alapján felduzzasztott jogterülettel azonosítható. Az újabb irodalom a közigazgatási büntetőjogot – a már fent vázolt elmélet szerint – a korábbi értelmeket mintegy szintetizálva a következőképpen határozta meg: „azon normák összessége, amelyek a közigazgatási szervek hatáskörébe adott büntetőszankciók alkalmazásának feltételeit határozzák meg”.<sup>23</sup>

## A szubjektív és objektív szankciók különválasztásának dilemmája<sup>24</sup>

A jogterület egyik komoly alkotmányos vetülettel is bíró dilemmája a szubjektív és objektív szankciók elhatárolása, illetve éppen ezen határvonal utóbbi időszakban lezajló elmosódása vagy átjárhatósága. A közigazgatási szankciórendszer egyik alapvető és gyakorlati jelentőséggel is bíró csoportosítási lehetősége ez a megkülönböztetés, amely terén napjainkban megfigyelhető egy egyértelmű elmozdulás az objektív szankciók irányába. Ez a folyamat már az 1990-es években megkezdődött, azonban nagyobb nyilvánosságot az ún. objektív közlekedési bírságok 2007-es létrehozása által kapott. Ekkor a jogalkotó ugyanis az egyes, addig a szabálysértések körbe tartozó, szabálysértési garanciákkal körülbástyázott olyan cselekményeket, mint például a gyorsajtás, az objektív szankciók körébe (is) utalta. Az átsorolás kezdetben csupán részleges volt, majd teljessé vált. Ekkor merült fel először szignifikánsan, hogy az állam meghatározzon egyes olyan szempontokat, amelyek a közigazgatási szankcionálásra vonatkoznak. A helyzetet nehezítette, hogy sem az előző Alkotmány, sem a jelenlegi Alaptörvény *expressis verbis* nem tartalmazott rendelkezéseket a közigazgatási szankciórendszerről, így az Alkotmánybíróságnak a határozataiban az általános elvekből kellett levezetnie azokat a szempontokat, amelyeket ennek körében szükséges figyelembe venni.

21 Bittó (1982) 238. (A kiemelés Bittó Mártától.)

22 Lásd: Madarász (1989) 10.

23 Kis-Nagy (2007) 7.

24 A fejezet alapja a szerző következő munkája: Árva (2014) 55–56.

Az első jelentősebb döntés, amely az Alkotmány és a közigazgatási szankciók viszonyát vizsgálta, a 498/D/2000. határozat volt, amely elismerte a jogalkotó szabad mérlegelési jogkörét a szankció alkalmazási feltételeinek és mértékének szabályozása kapcsán azzal, hogy ennek a döntési szabadságnak az Alkotmány rendelkezései szabnak határt. Ilyen elv főképpen a jogállamiság elve, a személyes szabadság vagy az emberi méltóság. Ezt erősítette meg később a jogi felelősség vonatkozásában a 540/D/2002. AB határozat is, az adózás rendjével kapcsolatos alkotmányjogi panasszal összefüggésben.<sup>25</sup>

Ennél jóval nagyobb nyilvánosságot és sajtóvisszhangot kapott az objektív közlekedési bírságok alkotmányosságát megítélő 60/2009. (V. 28.) AB határozat, amely a közigazgatási szankciók közös alapjából kiindulva ismerte el alkotmányi szinten a törvényi szabályokon nyugvó objektív szankciókat. Ez utóbbiak között pedig olyanokat is, amelyeket a jogrendszer korábban szubjektív alapú szankcióként ismert. Az Alkotmánybíróság a döntésben kimondta, hogy önmagában az objektív felelősség nem alkotmányellenes és nem ütközik a jogállamiság elvébe. Mindezt azzal indokolta a konkrét esetben, hogy közlekedés során olyan súlyos vészhelyzetek következhetnek be, amelyek miatt nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok betartásához. Ez utóbbi érvényesítését az állam szankciókkal biztosíthatja, ami éppen azt teszi lehetővé, hogy a szabályszegő viselje a magatartásáért a felelősséget. Az alkotmányos fórum álláspontja szerint az objektív szankciók – amelyek adott esetben a közvélemény szerint vétkes elkövetőt sújtják büntetéssel – éppen hogy nem sértik a jogbiztonságot, hanem mintegy ösztönzik és elősegítik azt. A jogalkotó szabadon mérlegelheti, hogy milyen felelősségi alakzatot hoz létre az adott jogág keretei között, így arra is lehetősége van, hogy a már meglévő jogágak mellett új jogterületet alakítson ki, ezáltal is reflektálva az új társadalmi jelenségekre. E körben fontos tényező a hatékonyság, amelyet a csaknem elkerülhetetlen szankciók egyértelműen előmozdítanak.

Az objektív, vétkességtől független üzembentartói felelősség sem alkotmányellenes, abban az esetben, ha teljesíti a következő kritériumokat. A szankciót, illetve a felelősségi vélelmet tartalmazó normának világos és igazságos tartalommal kell bírnia, és a vélelemnek megdönthetőnek kell lennie. Abban az esetben, ha a szankció teljesíti ezeket a követelményeket, akkor nem állapítható meg a jogállamiság sérelme.

A konkrét szabálysértési tényállások objektív szankcióvá minősítése kapcsán a joggal való visszaélés problémája is felmerül, figyelemmel a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban foglaltakra. Ez utóbbi alapján ugyanis „alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.” Az ügyben érintett szabálysértések konvertálása kapcsán két alaptételt szükséges figyelembe venni. Egyrészt, hogy a közigazgatási szankció célja a közigazgatási jog érvényre juttatása, másrészt, hogy a közigazgatási szankciók egyik általánosan érvényesülő funkciója a prevenció. A közigazgatási bírság pedig a testület álláspontja szerint hangsúlyozottan is betölti ezt a funkciót, míg a büntetethőséget kizáró okok egy másik jogágnak, a büntetőjognak a sajátosságai, amelyek alkalmazása nem alkotmányos köztelezettség. Nem jelent tehát joggal való visz-

<sup>25</sup> ABH 2004, 1614., 1617. és később lásd a 3215/2013. (XII. 2.) AB határozatot, ABH 2013, 2526.

száelést a határozat szerint a jogalkotó részéről, ha a közigazgatási bírságok esetén nem rendeli alkalmazni az ártatlanság vélelmét, illetve a büntetethőséget kizáró okokat.

Az említett döntésből azonban annak az elismerése is következik, hogy szabálysértési szankciók sok szempontból önállósulnak és különállóvá válnak más közigazgatási szankcióktól. Bár a szabálysértések jelenleg a közigazgatási joghoz tartoznak mint jogág, azonban működésük során olyan büntetőjogi elvek is érvényesülnek, mint az ártatlanság vélelme vagy a büntetethőséget kizáró okok. Ezek az elvek azonban nem képezik alkotmányos akadályát annak, hogy a jogalkotó preventív szempontok, illetve a közigazgatási jog érvényre juttatása érdekében a szabálysértéseket átminősítse objektív szankcióvá. Mindez vélhetően nem vonatkozik a klasszikusan kriminális jellegű szabálysértésekre, amelyek célja nem is a közigazgatási jog érvényre juttatása. Ezek kapcsán és éppen ezért állapította meg Madarász Tibor már 1989-ben, hogy ezek példázák azt, hogy a jogszabály által meghatározott közigazgatási szankciók célja tágabb, mint az elméleti cél. Ezek a cselekmények kétségtől a dekriminalizáció szükségessége miatt kerültek a szabálysértési jogba, ám karakterük kihat a szabálysértések egészére, és mintegy maga után vonja a magasabb szintű garanciák igényét.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata azonban nem kizárólag a szubjektív és objektív felelősség közötti átjárhatóság kapcsán, hanem a jogrendszerben létező jogi felelősség kapcsán általános jelleggel is érvényesül. Így a hivatkozott döntéseket később a polgári jogi jellegű felelősséggel kapcsolatban is citálták. Így például a testület később ezen döntésekre hivatkozva állapította meg, hogy „a tulajdonhoz való jog jogszerű gyakorlását korlátozó állami közhatalmi beavatkozással szemben védi a tulajdonost, nem biztosít azonban védelmet a jogszerűtlen tulajdonosi magatartás jogkövetkezményeként alkalmazott közigazgatási jogi szankciókkal szemben”.<sup>26</sup> A jogi felelősség átjárhatóságát jelzi a fentiek mellett az is, hogy a nevezett objektív felelősséget egyes közigazgatási szerzők<sup>27</sup> a polgári jogi üzembentartói felelősségből vezetik le.

A fentiek alapján levonható az a következtetés, hogy a jogi felelősség nem jogágaktól függő, hanem mintegy azokon átívelő kategória, amely alapvetően a jogalkotó elhatározásától függ, és az egyes felelősségi formák, illetve szankciók nehezen köthetők kizárólagos jelleggel egyes jogágakhoz. Különösen igaz ez a közigazgatásban és a szabálysértési jogban oly jellemző pénzbírságra, amelyhez hasonlatos (pénzfizetéssel járó) szankcióval szinte valamennyi jogág kapcsán találkozhatunk.

## **Jogági dilemmák I.**

### **Büntetőjog – közigazgatási jog avagy elterelés – visszaterelés**

Jelen cikkben nem feladatom elvi szinten eldönteni a közigazgatási büntetőjog évszázados dilemmáját, e helyütt tehát nem annak megoldását keresem, hogy a közigazgatási büntetőjog hol szerepelhetne méltó helyen, hanem megelégszem a folyamatok elemzésével, s ez alapján bizonyos következtetések levonásával. A 2012-ben elfogadott

<sup>26</sup> 3100/2015. (V. 26.) AB határozat

<sup>27</sup> Lásd: Nagy (2008) 2–14.

szabálysértési törvény egyértelmű változást hozott. Egyrészt a jogterületet az Alkotmánybíróság által is megerősítetten elmozdította a büntetőjog irányába, visszaszorítva ezzel a szabálysértések eddig oly jellemző Janus-arcúságát, másrészt jelentősen csökkentette a szabálysértések számát azáltal, hogy megszüntette a helyi önkormányzatok vagy más közigazgatási szervek szabálysértési szankcióstatuálási jogát.

A büntetőjog felé történő eltolódás tetten érhető rögtön a preambulumban, amely nemcsak lényegesen rövidebb a korábnál, de a szabályozási célok közül szinte teljes egészében kimaradt az igazgatásellenességre történő utalás. Ehelyett inkább a közigazgatási szankciónak az elméleti céltól<sup>28</sup> tágabb gyakorlati – tehát a jogszabályokban már évtizedek óta megjelenő – célja köszön vissza, amely az elméleti célt két irányba is tágítja: egyrészt a társadalmi normák, másrészt a büntetőjog irányába. Az új törvény preambulumban valójában ez a két cél nyilvánul meg, míg a közigazgatási szankció általános elméleti célja, tehát éppen a közigazgatási jog érvényre juttatása nem található meg benne. A preambulum szövege sokkal inkább egy klasszikus kihágási törvénykönyvé lehetne, mintsem a közigazgatási szankciók egy csoportjáé, amely a jogterület büntetőjogi kötődését erősíti, ugyanakkor a különbség nem tekinthető csupán fokozati, mennyiségi jellegűnek a büntetőjoghoz képest. A megfogalmazás egyben erőteljesen emlékeztet az 1879. évi XL. tc., azaz a kihágási törvénykönyv kapcsán kialakult kodifikációs álláspontra a kihágások jellegét illetően, amely szerint többen a preventív jellegben, illetve a kisebb súlyban vélték megtalálni a kihágások – azokat az egyéb bűncselekményektől megkülönböztető – legfőbb karakterét.<sup>29</sup>

A preambulumból is kitűnik, hogy a jogalkotó mintegy elismeri azokat a dekriminálizációs törekvéseket, amelyeket a klasszikus közigazgatási szerzők – mint Madarász Tibor is – idegennek tekintettek a közigazgatási jogi szankciótól. Ez utóbbi vélemények szerint ugyanis a büntetőjogból átkerült kriminális cselekmények pusztán a jogalkotó döntése által nem veszítik el büntetőjogi karakterüket, és ezen cselekmények kihágásként történő kezelése jobban tükrözi azt, hogy ezek valójában a bűncselekmények legenyhébb fokozatai.<sup>30</sup>

A közigazgatási jogtól való eltávolodás tükröződik az újszerű fogalom meghatározásban is, amelynek két fő kiindulópontja: a büntetni rendelés törvényhez kötése és a társadalomra veszélyesség. Az előbbi a gyökeres újdonság erejével hat a szabálysértési jogban, hiszen a jogterület közel 200 éves fennállása alatt nem volt példa arra, hogy a jogalkotó kizárólag a törvény általi meghatározottságot írja elő, és ezáltal a közigazgatási büntetőbíráskodásban is a *nullum crimen sine lege* elvet érvényesítse. Emiatt a közigazgatási büntetőjog klasszikus értelmezésének egyik alapköve nem érvényesül már, nevezetesen a közigazgatás által történő meghatározás. A társadalomra veszélyesség törvénybe foglalása emellett a fogalom meghatározás részeként közvetlen és az eddiginél szorosabb kapcsolatot jelent a büntetőjoggal, hiszen elméleti síkon akár felvetheti a mennyiségi elhatárolás kérdését is.

28 Madarász (1989) 37–42.

29 1879. évi XL. tc. indokolás és Szatmári (1990) 81–84.

30 Madarász (1989) 9–10.



A büntetőjoghoz történő közelítést jelzi a szankciórendszer erőteljes szigorodása is. Ez nem csupán a mértékben fejeződik ki, hanem az új büntetési nemek bevezetésében, valamint az alkalmazási feltételek megváltozásában. A konkrét mértékek több esetben közel a kétszeresükre változtak, megfigyelhető mindez az elzárás esetében, valamint az elzárással is sújtható cselekmények esetén kiszabható pénzbírságok kapcsán. Új büntetési nemként került a jogszabályba a közérdekű munka, amely szintén a büntetőjogban szereplő büntetési nem. A *pénzbírság* kifejezés azonban továbbra is megmaradt, amely a közigazgatási jog sajátja a szabálysértések létrehozásától kezdve.

Az elzárásbüntetést nemcsak hogy megőrizte a jogalkotó, de átalakította eddigi szerepét, hiszen míg eddig a jogirodalom hagyományosan a pénzbírságot tekintette az elsődleges büntetési nemnek, addig az új törvény változtatott a helyzeten, és az elzárást, mint a legsúlyosabb büntetési nemet, emelte első helyre azzal, hogy az alkalmazási feltételek jelentős részét megőrizte. Így megmaradt, hogy az elzárás kizárólag vagylagos büntetési nem lehet, amelyet csak bíróság alkalmazhat. Az eddigi különös kritériumok között szerepelt az is, hogy csak törvényben meghatározott szabálysértés miatt volt kiszabható, amely azonban a 2012-ben megalkotott törvénnyel jelentőségét veszítette, hiszen valamennyi szabálysértést kizárólag törvény határozhat meg.

Szintén szigorítást és egyben eltolódást jelent az is, hogy a meg nem fizetett pénzbírság behajtását immáron nem kísérik meg, valamint az alkalmazási feltételek között említhető a visszaeső jelleg figyelembevétel, amelynek alkalmazására jó ideig egységes nyilvántartási rendszer hiányában nem volt lehetőség. Az önálló jogterület jelleget erősíti, hogy a *ne bis in idem* elvet az új kódex nemcsak a bűncselekmények, de más közigazgatási szankciók irányában is érvényesíti.<sup>31</sup> Ebbe az irányba hat az önállósult anyagi és eljárási szabályok léte, amelyet a kódex azzal a nóvummal is erősít, hogy más elvet érvényesít az időbeli hatállyal kapcsolatban az anyagi, illetve az eljárási normák terén. Nem utolsó sorban pedig egy újabb mennyiségi dekriminálizáció zajlott le. A törvényjavaslathoz fűzött általános indoklás kiemelte, hogy az értékhatár megemelésével közel negyedével csökkenthető a vagyon elleni bűncselekmények száma: a 2010-ben elkövetett 273 613 vagyon elleni bűncselekményből 63 019 volt azoknak a száma, amelyeket 20 ezer és 50 ezer forintos értékhatár között követtek el.<sup>32</sup>

Az alkotmányos testület mindezt a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban egyenesen akként értékelte, hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. Ennek következtében a szabálysértés lényegében a (még nem létező) trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált – hasonlóan a kihágási büntető törvénykönyv szabályaihoz. Mindennek hatására általánossá vált az az eddig is létező posztulátum, amely szerint az emberi életet, testi épséget, egészséget vagy

31 2012. évi II. tv. 2. § (4) bekezdés

32 Érdekes párhuzam, hogy már a szabálysértés mint jogintézmény megszületésének az indoka is az volt, hogy a bűncselekmények számát csökkentésük, amely azonban akkor a jogterület karakterváltását eredményezte, hiszen az addig büntetőjogba tartozó cselekmények ekkor kerültek át az államigazgatási jog területére, amely változás a bűncselekmények számát statisztikailag csökkentette.

jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sértő, kriminális szabálysértések esetében a szankcionálás csak *ultima ratio* jellegű lehet.

Mindez elvezet az elterelés és visszaterelés kérdéséhez, amely egy hagyományos dilemmája a jogterületnek. A visszaterelési elmélet képviselői azt szorgalmazták, hogy a szabálysértések közül határolják el azokat a cselekményeket, amelyek büntetőjogi jellegűek, és amelyeket vissza lehetne vezetni a büntetőjogba. Elméleti problémát e körben az jelent, hogy bár a szabálysértések alapvetően két pólus körül szerveződnek – az igazgatásellenesség és a büntetőjog körül –, a cselekmények jelentős része ún. úszóhatáros jellegű, amelyek esetében oly mértékben keverednek az elemek, hogy nem lehet egyértelműen besorolni azokat. A visszaterelés ugyanakkor együtt járna azzal, hogy a büntetőjoginak minősített cselekményeket bírói szervnek kellene elbírálnia, amely bár garanciális szempontból valóban előremutató lenne, azonban az igazságszolgáltatás szervezetére jelentős terhet róna.

Az elterelési, kontra visszaterelési elmélet hívei megtartanák a jogterület egységét, vagy akár számúznék az igazgatásellenes cselekményeket a szabálysértések közül. Több szakíró szerint az előbbi szétválasztás nem lehetséges, mindig megmaradnak ugyanis az ún. úszóhatáros cselekmények, amelyek a két jogág között helyezkednek el. Ennél fogva az elmélet képviselői megőrzendőnek tartják a jogterület egységét, és így az egységes elbírálást. Mindkét megoldás súlyos dilemmákat vetett fel, amely miatt a hazai jogalkotás hagyományosan a közigazgatási büntetőjog kettős jellegének fenntartása mellett tette le a voksát. Nem volt ez másképp 1999-ben sem, hiszen a kodifikáció során kiindulópontot jelentő 63/1997. (XII. 12.) AB határozat szintén leszögezte, hogy a szabálysértések kétarcú jogintézmények.

A kettősség a szabályozás tekintetében ugyanakkor nehezen kezelhetővé teszi a jogterületet. Többben Szabó András büntetőjogász véleményére hivatkoztak, aki szerint a szabálysértési ügyek azért büntetőjogi jellegűek, mert nagy részük kriminális, és éppen ezért a Magyarország által az ún. római egyezményhez tett fenntartás koncepcionálisan volt téves, mivel az csak a közigazgatási eljárásra vonatkozott. Kántás Péter ezzel szemben az egység fenntartását kriminológiai szükségszerűségnek ítéli, mintsem elméleti alapokon nyugvó választásnak. A jogintézmény kialakításának indokait látva meg kell állapítanunk, hogy ebben minden bizonnyal igaza van. Zámbó Géza szintén bírálja azokat a felvetéseket, amelyek szerint külön kellene választani a kriminális jellegű szabálysértéseket, mely ügyekben ekként első fokon bíróság járhatna el. A már említett elméleti problémák mellett arra is rámutat, hogy a jogalkalmazó szerveket is megoldhatatlan feladat elé állítaná a változás, amely ugyanis a teljes bírósági szervezet reformját igényelné.<sup>33</sup>

Az 1999-es kodifikáció előkészítési időszakában csaknem teljesen egyértelműnek tekintették a szakirodalomban, hogy a visszaterelés nem lehet reális alternatíva, hiszen a cselekmények szétválasztásának nehézségei mellett a visszaterelés által a bíróságok működése is elnehezülne. A jelenlegi rendszerben egy sajátos tendenciával találkozhatunk, hiszen míg az elmélet terén a hatályos kódex inkább az elterelést valósítja meg, a

33 Lásd részletesen: Árva (2008) 259–261.

távolabbi koncepció a visszaterelést célozza a büntetőjogi jellegű szabálysértések által. Ugyanakkor a jogszabály egyben szigorítást hoz, amely valójában az egész jogterületet a büntetőjog irányába mozdítja el, bár egyelőre megőrzi a terület integritását.

## **Jogági dilemmák II.**

### **Önkormányzati jogalkotás – közigazgatási szankcionálás**

A szabálysértések törvény általi meghatározottságának előírásával párhuzamosan és arra mintegy reflektálva azonban az Mötv.-be kerültek olyan szabályok,<sup>34</sup> amelyek lehetővé tették volna közösségellenes szabályok alkotását a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára. Ezt a lehetőséget iktatta ki a fent említett 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, amely az Mötv.-ben szereplő felhatalmazást biankó és parttalan jellegűnek minősítette, és ezért megsemmisítette.

A testület a jogállamiság elvéből kiindulva a felhatalmazás kapcsán megerősítette, hogy a felhatalmazásnak meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét és korlátait. Aggályosnak tartotta továbbá a testület a helyi önkormányzatok gazdasági érdekelttségét is, mindamellett, hogy a felhatalmazás a normavilágosság követelményének sem felelt meg. Így például az sem volt megállapítható, hogy a szankció megállapítása milyen jogalanyokra – csak természetes személyek vagy szervezetek is – vonatkozik.

A határozat indokolása szerint a jogellenes magatartás jogkövetkezményeként olyan büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának megfelelően – törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből adódó jogállami követelményekkel. Ugyanakkor az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése kifejezetten akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok – feladatkörükben eljárva – önállóan szabályozhatnak olyan életviszonyt, amelyet más jogszabály nem szabályoz, így vélhetően nem tekinthető Alaptörvénybe ütközőnek a szankcionáló rendelet megalkotása. A helyi önkormányzatok alapvető feladatait és rendeltetését ugyanis egyrészt az Alaptörvény, másrészt az Mötv. határozza meg, és az Mötv. 4. §-a alapján a helyi közügy fogalma kapcsán a lakossággal történő együttműködés feltételeinek meghatározása körébe beletartozhat ezen jogszabályok megalkotása. Az Mötv. 143. § (4) bekezdésének d) pontjában pedig a törvényalkotó kifejezetten felhatalmazta a helyi önkormányzatokat arra, hogy meghatározzák a „közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit”

A megsemmisítésig fennálló néhány hónap alatt azonban a jogkörrel a helyi önkormányzatok szép számmal el is kezdtek élni: az ombudsman megkeresésére a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium azt a választ adta, hogy 2012. szeptember 1-ig mindösszesen 699 ilyen ön-

34 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. 51. § (4) bekezdés és 143. § (4) bekezdés e) pont

kormányzati rendeletet alkottak, amelyek főként olyan – alkotmányjogi szempontból neuralgikus – témaköröket érintettek, mint a guberalás, a koldulás, illetve a kéregetés, és mindösszesen a rendeletek nyolcada tartalmazott ezektől eltérő tényállást.<sup>35</sup>

Az alkotmánybíróági döntés következtében azonban a helyi önkormányzatoknak a helyi közösség életét megsértő, kirívóan közösségellenes magatartásokat szabályozó rendeleteket hatályon kívül kellett helyezniük, s erre változatos jogi megoldások születtek, főként azt figyelembe véve, hogy bár a területi kormányhivatalok egyértelműen akként interpretálták a döntést, hogy nem kívánatos az alaptörvényi alapokon nyugvó helyi közösség életét szabályozó és szankcionáló eredeti normaalkotás, a gyakorlatban ilyen is előfordult.<sup>36</sup>

Mindeközben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításával a jogalkotó megteremtette a közigazgatási szankcionálás közös szabályait. Az Möt. említett rendelkezésének megsemmisítése azonban a gyakorlatban a fentiek alapján nem oldotta meg a problémát, amely megnyugtató módon kizárólag jogalkotói szinten rendezhető.

## Összegzés

A fent említett dilemmák közel sem teljes körűek. A szabálysértési terület jelenleg számos egyéb elméleti és gyakorlati problémát is felvet. Az elméleti dilemmák között említhető például a jogorvoslathoz való jog megvalósulása, az időbeli hatály kérdése vagy a szintén hosszú elméletörténeti múltra visszatekintő *fair* eljárás elve, míg a gyakorlati kérdéseket a konferencia más szakemberei alaposan körüljárták.

Jelen tanulmány megoldás helyett inkább annak tanúsága, hogy a szabálysértési jog a jogrendszer (egyik) gordiuszi csomója, amelynek végső megoldása is csak hasonlóan gordiuszi lehet. Ilyen rendezés lehet például a visszaterelés a büntetőjogba. Ennek meg nem történtéig a terület – mint a jogágakon keresztülfekvő és azokat szétfeszítő kategória – állandó elméleti és gyakorlati dilemmákat generál. Az új törvényt és a Ket. objektív szankciók közös eljárási alapjainak megteremtésével kapcsolatos változásait szemlélve azt állapíthatjuk meg, hogy a klasszikus keretek felbomlanak, hiszen a jelenlegi jogszabály egyszerre valósít meg mennyiségi dekriminalizációt, erősíti a jogterület büntetőjogi jellegét, ugyanakkor megőrzi egyelőre a szabálysértési jogot.

A változások egyszerre hagyják nyitva az utat mindkét megoldásnak, vagy más megfogalmazással ötvözik a két variánst. Bár a jogterület 2012 után is megőrizte különállását mind a büntetőjogtól mind a közigazgatási jogtól, mégis egyértelmű elmozdulást valósított meg a büntetőjog irányába. Ez a megoldás egyaránt alkalmas arra, hogy hosszú távon fenntartsa a terület különállását, ugyanakkor könnyen elmozdítható abba az irányba is, hogy a lecsökkent számú szabálysértések kriminális – vagy a jogalkotó által annak minősített – hányadát visszaterelje a büntetőjogba, míg a fennmaradókat a közigazgatási szankciók közé. Az is kétségtelen ugyanakkor, hogy a tör-

35 Lásd: *Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6727/2012. számú ügyben.*

36 Lásd: Kaposvár Megyei Jogú Város 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete

vényi alapokhoz kötött közigazgatási büntetőbíráskodás már-már alakot veszített, és meglehetősen messze távolodott az eredeti gyökerektől, így az elterelés egy jelentősen módosult változata valósul meg.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Angyal Pál (1931): *A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése*. Budapest, MTA.
- Árva Zsuzsanna (2008): *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből*. Debrecen, DELA.
- Árva Zsuzsanna (2013): *A közigazgatás quasi bíráskodási tevékenysége*. Debrecen, DUP.
- Árva Zsuzsanna (2014): A modern magyar közigazgatási büntetőjog. In: *Jog – Állam – Politika*, 6. évf. 2. sz. 49–65.
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6727/2012. számú ügyben*. Forrás: [www.ajbh.hu/allam/jelentes/201206727.rtf](http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201206727.rtf) (2013. 11. 15.)
- Az Alkotmánybírósági Határozatai. Forrás: [www.mkab.hu](http://www.mkab.hu) (2016. 01. 07.)
- Bittó Márta (1982): A közigazgatási büntetőjog kialakulása. In: *Állam- és Jogtudomány*, 25. évf. 2. sz. 225–249.
- Goldschmidt, James (1902): *Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*. Berlin, Carl Heymanns Verlag.
- Kántás Péter (1995): A bagatellkriminalitás természetéhez. In: *Magyar Jog*, 42. évf. 7. sz. 385–394.
- Kántás Péter (2001): Kis bűnök és büntetések. In: *Belügyi Szemle*, 49. évf. 6. sz. 15–24.
- Király Tibor (1955): A szabálysértések. In: *Állam és Igazgatás*, 7. évf. 9. sz. 549–555.
- Kis Norbert – Nagy Marianna (2007): *Európai közigazgatási büntetőjog*. Budapest, HVG-ORAC.
- Madarász Tibor (1989): *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*. Budapest, ELTE.
- Máthé Gábor (1980): A kihágás intézménye. In: *Állam és Igazgatás*, 30. évf. 8. sz. 673–683.
- Máthé Gábor (1986): Von der Übertretung bis zur Ordnungswidrigkeit – Entwicklung der Rechtsinstituts in Ungarn. In: Máthé Gábor – Révész Tamás (szerk.): *A közigazgatási büntetőbíráskodás fejlődése az utolsó 100 évben*. Budapest, IM.
- Máthé Gábor (szerk.) (1988): *Közigazgatási büntetőjog*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- Nagy Marianna (2000): *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris.
- Papp László (1992): A „közigazgatási büntetőbíráskodás” problematikája. In: *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 6. sz. 336–340.
- Rácz Attila (1972): *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Szabó Imre (főszerk.) (1980): *Állam- és jogtudományi enciklopédia*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Szatmári Lajos (1990): Bíróság a magyar államigazgatásban. In: Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos (szerk.): *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. 12. Budapest, ELTE ÁJK.
- Tóth József (1939): *A rendészeti ténykedés alakjai*. Eger, Szent János Nyomda.
- Viski László (1974): *Közlekedési büntetőjog*. Budapest, KJK.

## SUMMARY

### ***The Law of Order or Chaos?***

ÁRVA Zsuzsanna

*One of the most important recent constitutional changes was the realignment of the subjective and objective sanctions with an obvious shift towards objective sanctions. This process was clearly speeded up by the Act on Offences adopted in 2012. This legislation, on the one hand, significantly decreased the number of (petty) offences. On the other hand, it repelled the so far so typical Janus-faced nature of offences, as the legal institution shifted it towards criminal law. The publication shows what kind of discrepancies exist in this area after the legislation.*

**Keywords:** *sanctions, legislation, legal institution, criminal law*