

Mérföldkő vagy határkő? Mérlegen az új szabálysértési törvény

KIS Norbert¹

A szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény az 1955-ben létrejött szabálysértési jogterület jogrendszeren belüli helyét alapvetően változtatta meg. Az új törvénnyel egy kriminális szabálysértési jog jött létre, amely a közigazgatási büntetőhatalom alkotmányos kontrolljának is új elvi irányt adott. A közigazgatási represszió jogállami kodifikációja olyan mérföldkőhöz ért, amely felveti a közigazgatási büntetésekről szóló önálló kerettörvényi szabályozás szükségességét is.

Kulcsszavak: szabálysértési törvény, közigazgatási büntetőhatalom, alkotmányos kontroll

A szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.) működésének negyedik évében már a joggyakorlat tapasztalati mérlegére tehető a szabályozás, amelyet kritikának és korrekciónak kell követnie. Nem szükséges azonban a jogalkalmazói statisztikák értékelése ahhoz, hogy értékeljük és elismerjük a 2012-es új Sztv. jogtörténeti jelentőségét. Túlzás nélkül minősíthetjük ugyanis az új Sztv.-t az 1955-ben létrejött szabálysértési jogterület jogrendszeren belüli helyét alapjaiban átalakító szabályozásnak. Az új Sztv.-vel nem csupán új törvény, hanem tudományos megközelítésben új szabálysértési jog jött létre, amennyiben gyökeresen más elvi és rendszertani alapokat kapott az 1968. évi I. törvényhez, illetve az 1999. évi LXIX. évi szabálysértési törvényhez képest. Egy új törvény rendszerint mérőpont (azaz mérföldkő) a korábbi joganyaghoz képest, és mérőponttá válik az idővel később érkező új kodifikáció számára is. Az új Sztv. azonban ennél tovább ment. Lezárt egy 57 éves korszakot a szabálysértési jogban, és egy újat nyitott. Ezért nem csupán mérföldkőnek, hanem akár határkőnek is tekinthetjük.

Az új szabálysértési törvény jelentősége

Az új szabálysértési törvény felismerte, hogy az 1955 óta fejlődő szabálysértési anyagi jog és eljárásjog *nem lehet egységes keret a kriminális cselekmények és a pusztán közigazgatás-ellenesség számára*. A közigazgatási jog a saját rendszertani és elvi tartományába „húzta vissza” a közigazgatás-védelmet lassan és fokozatosan, már a '80-as évektől. Évtizedekre volt szükség, hogy az új Sztv. (2012) a szabálysértési jog tárgyi hatályát

1 KIS Norbert dr., PhD, továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, NKE
Norbert KIS dr., PhD, Vice-Rector for Continuing Education and International Affairs, National University of Public Service
Kis.Norbert@vtki.uni-nke.hu

a kriminális cselekményekre szűkítse. 2012-től két új jogi paradigma rajzolja meg a közigazgatási büntetőhatalom alkotmányos kereteit.² Egyfelől a szabálysértési büntetendővé nyilvánítás az Alkotmánybíróság „kriminalizációs (szükségességi) tesztjének” hatálya alá került (az *ultima ratio* büntetőjogi elve). Másfelől a szabálysértési jogon kívüli közigazgatási büntetésekre is kiterjed a büntetőjogi legalitás elve. Az Sztv. tényállásainak kriminalizációs mércéje a büntetőjog szintjére került. A szabálysértések kvázikihágásává válásával elértük azt az alkotmányjogi revelációt, amely felismeri, hogy a közigazgatási büntetőhatalmat nem a „jogi minőség”, hanem a jogpolitikai diszkrecionalitás választja el a büntetőjogtól. A két szabályozási terület alkotmányjogi relevanciájú, minőségi vagy mennyiségi természetű megkülönböztetése szofizmának (hamis tannak) bizonyult. A „legalitási” paradigma megnyitotta az utat a (nem szabálysértési) közigazgatási büntetőjog valódi alkotmányos kontrollja előtt. Eszerint a közigazgatási bírságolás anyagi jogi garanciáit (alanyi feltételek, felelős, akadályok, elévülés stb.) a szabálysértési joghoz hasonlóan szintén törvényben kell szabályozni. A szemléletváltás azon a felismerésen alapul, hogy a közigazgatási represszió minden formája jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget. A szabálysértés közigazgatás-védelmi funkciójának gyengülésével a korábbinál szélesebb körű ágazati közigazgatási szankcionálás válik szükségessé, amelynek a legalitás világos alkotmányjogi korlátokat állít.

Történeti áttekintés

A felsorolt elvi és rendszertani változások nehezen érthetőek a történeti és fejlődési összefüggések áttekintése nélkül. A 19. század végétől 1955-ig a közigazgatási tárgyú szabályozásokban meghatározott kötelezettségek, tiltások, előírások megszegőit, az engedélyek feltételeinek megsértőit az egységes közjogi szankcióval, a büntetőjoggal szankcionálták. A közigazgatási jogsértések egységes szankciója ebben az időszakban a büntetőjogi trichotómia alsó szintjét jelentő kihágási jog volt, és ettől függetlenül találhatóunk néhány közigazgatási jogba tartozó egyéb szankciót, jogkorlátozást, intézménybezárást, felfüggesztést, engedélymegvonást.

A szabálysértési jog történeti előképei a büntetőjogi kihágások voltak, a büntetőjogi gyökerek napjainkig meghatározzák a szabálysértési jogról való gondolkodást. A kihágások eltérő jellegű tényállásokat tartalmaztak: kriminális jellegű „kis bűncselekményeket” és igazgatásellenes normaszegéseket, azaz „állampolgári engedetlenségeket”. A kihágások e kettőssége alapozta meg a „közigazgatási büntetőjog” eszméjét, amely tudományos kategóriaként is kihatott a jogalkotásra és a jogtudományra egyaránt. A kihágásokat bűncselekményi alakzatként az 1879. évi XL. tc. (Kbt.), azok hatásköri elbírálását pedig a Btk. (1880. évi XXVII. tc.) szabályozta oly módon, hogy a járásbírság mellett az ún. közigazgatási büntetőhatóságok számára is hatáskört biztosított. Ezzel megtört az „igazságszolgáltatás kizárólag bíróságok útján” követelménye, és megjelent a közigazga-

2 A 38/2012. (XI. 14.) ABH (a közterület életvitelszerű használata szabálysértéssel összefüggő egyes jogszabályok utólagos normakontrolljáról) vonta le az alkotmányjogi következtetéseket.

tás büntetőhatalma (közigazgatási büntetőszervek: szolgabíró, rendőrkapitány, alispán). A kihágási büntetőjogon túl azonban megjelentek a kihágási pénzbüntetéstől elhatárolható *igazgatási bírságok*, amelyeket – a kihágásoktól elkülönítendő – ún. *áthágások* esetén lehetett alkalmazni. A bírságok mint igazgatási büntetések mellett számos jogkorlátozással éltek, amelyek gyakran a kihágási büntetések mellett is alkalmazhatóak voltak.

A kihágás intézménytörténetének záró szakaszában a Btk. új általános részének (1950. évi II. tv. – Btá.) hatálya már nem terjedt ki a kihágási jog különös részére. Ezt általános érvénnyel az 1951. évi 35. tvr. és a végrehajtása tárgyában kiadott 59/1952. MT (KESz) határozta meg. A KESz továbbra is fenntartotta a közigazgatási és az igazságszolgáltatási büntetőbíráskodás párhuzamát. A rendőrség mellett a tanács végrehajtó bizottsága általános hatáskört kapott. Végül az 1953. évi 16. tvr. megszüntette a rendőrség kihágási jogkörét, s így az általános hatáskörön a bíróságok és a helyi városi tanácsok osztoztak. A kihágási jog 1955-ös megszüntetésével a kihágási tényállásokat vagy felminősítették büntetté, vagy egyetlen jogalkotói aktsussal szabálysértéssé minősítették át. *Az önálló szabálysértési jog 1955-től a közigazgatás által gyakorolható büntető szankcionálás egységes kodifikációjának igényével jelent meg.*³ A jogpolitika célja volt a közigazgatási szankcionálás korábbi „kettős szerkezetének” – *úgy mint kihágási és áthágási szankciók párhuzamosságának – megszüntetése.* A jogfejlődés azonban évtizedek múltán „újratermelte” a közigazgatási szankcionálás rendszertani kettősségét. A szabálysértési kodifikáció „büntetőjogias” és rugalmatlan maradt, nem tudott tartósan megfelelő keretet biztosítani a közigazgatás-védelem számára. A közigazgatás-védelem a '80-as évektől újraépítette az államigazgatási jog szankciórendszerét, a szabálysértésekkel párhuzamos szankciókat termelve.

A szabálysértési jog „büntetőjogias” jellegét magyarázza, hogy kialakulása után (1953. évi 16. tvr.) a szabálysértések egy részét a „dekriminalizált” kihágások alkották (1955. évi 17. tvr.). A szabálysértési tényállások mégis egyértelműen az államigazgatási jog önálló szankciótípusát jelentették. Szubjektív alapú szankcióként pénzbírsággal sújtotta a jogellenes magatartások elkövetőit. „Büntetőjogias” elem volt ugyanakkor az 1959-ben bevezetett, a rendőrség által egyes tényállásokra kiszabható önálló elzárásbüntetés. Az első önálló szabálysértési törvény (1968. évi I. tv.) és a 17/1968. (IV. 24.) Korm. rendelet (R.) az egyes szabálysértésekről rendszerbe fogta az egész joganyagot: általános része, eljárási, végrehajtási és különös része alapján évtizedekig folyhatott a szabálysértési jogalkalmazás.

Az 1980-as évektől számos ágazat közigazgatási felügyelete visszatartó erejű, differenciált szankciókat követelt. A *gyors és hatékony közigazgatás-védelem* kényszere fokozódott. A szabálysértési jog csak a gyorsaság tekintetében tudott eszköz lenni, a hatékonyságban nem. A hatékonyabb elrettentés és megelőzés a szabálysértési szankciónál nagyobb súlyú, objektív felelősségi alapon, közigazgatási eljárásban alkalmazott szankciókat hívott életre a szabálysértésen kívüli ágazati joganyagban.⁴

3 Papp (1992) 336.

4 A közigazgatási szankcionálás hatékonyságának, eredményességének problematikáját Nagy Marianna és Gajdusчек György dolgozta fel. Lásd: Nagy (2010); Gajdusчек (2008)

A szabálysértési jog „hatékonyságát” az is gyengítette, hogy a jogpolitika és a jogalkotás egyre gyakrabban kereste az „egyszerűbb” kodifikációval, azaz a miniszteri rendeleti jogalkotással megoldható szankcionálás lehetőségeit. A szabálysértési jog anyagi és eljárásjogi anyaga törvényi szinten volt szabályozott, az egyes cselekmények kormányrendeleti szinten jelentek meg.⁵ Azonban a szakigazgatások szabálysértési jogon kívüli, *miniszteri rendeleti szabályozásai* a szabálysértési jognál „egyszerűbb” kodifikációs megoldást kínáltak az ágazati szankciós eszközök megteremtésére.

Az „egyszerűbb” kodifikáció azt is jelentette, hogy a *szabálysértési jog alkotmányos büntetőjogi elvei* (törvényesség, bűnösség, ártatlanság véelme) alól is kivonható szankciórendszert a közigazgatási büntetések jogában lehetett kialakítani.⁶ A felügyeleti bíróságok magasabb összegük miatt vonzóbbak lettek a jogalkalmazók számára, mint a szabálysértési bíróságok. Az 1980-as évektől *fokozatosan súlyát veszítette a szabálysértési jog visszatartó ereje*, és ezzel párhuzamosan egyre több ágazati bíróságot szabályozott a jogalkotó. 1955-től a 2012-es szabálysértési reformig a hazai közigazgatási repressziót a *„kétutas” fejlődés anomáliái* határozták meg. *Az egységes közigazgatás-védelem szabálysértési jogi koncepciója lassan elbukott*, mivel egyre szélesebb körben a szabálysértési jogon kívüli igazgatási szankciók domináltak.

Az ellentmondásos fejlődés két hatása: a szabálysértési jog súlytalanná válása (regressziója) és az ágazati adminisztratív büntetési rendszer expanziója. A regresszió és az expanzió antagonizmusának több oka volt:

- A szabálysértési jog szankciórendszerét a büntetőjoghoz viszonyító „kis büntetőjog” elmélete nem engedte azt súlyosabbá és differenciáltabbá tenni, míg ezt az ágazati jogalkotás az elméleti dilemmákon túllépve megtette.
- A szabálysértési jogi felelősség „büntetőjogias” feltételrendszere a közigazgatás-védelem számára nem volt kellően hatékony jogérvényesítési eszköz.
- A szabálysértési jog nem kapott hatáskört a szervezetek büntetésére.
- A szabálysértési fórumrendszer rugalmatlan volt az ágazati specifikumok közvetlen érvényesítésére.
- A szabálysértési eljárási formák és garanciák nem feleltek meg a közigazgatás-védelem eredményességi⁷ és gyorsasági szempontjainak.
- A szabálysértési legalitás kodifikációs kritériumát megkerülve egyszerűbb és kevésbé kötött volt a rendeleti szabályozás útján történő ágazati szankcionálás.

Paradigmaváltás a szabálysértési jogban

Az új Sztv. ebben a folyamatban hozta el a régóta sürgetett reformot. Véget ért az 1955-ben született koncepcióra alapozott kísérlet a szabálysértési joggal. Több évtized kellett

5 A 2012. évi II. törvény a kormányrendeleti szintű szabálysértési statuálást megszüntette.

6 Lásd például az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) AB határozatát.

7 Gajdusчек (2008) 132. Gajdusчек a bírságolás és a jogkövetés eredményességi összefüggéseinek empirikus méréseiből levont következtetése: a szabálysértések az alacsony bírságolás miatt alkalmatlanok a jogkövetés kiváltására. Megállapítja azt is, hogy a párhuzamos bírságolás (szabálysértési és közigazgatási) ugyanazon ügyben nem javítja, hanem rontja a bírságolás eredményességét.

ahhoz, hogy a jogpolitika levonja a következtetéseket az 1980-as évek végén már megfogalmazott tételekből. Eszerint *a kriminális cselekmények és a puszta közigazgatás-ellenesség nem kezelhető azonos anyagi jogi és eljárásjogi keretben*. Az 1987-es MTA Államtudományi Kutatások Programirodájának kutatási eredményei már korán igazolták, hogy a jogalkotó eredeti elképzelésével szemben a szabálysértési jog nem egységes jogintézmény, a deliktumok és a közigazgatás valós szankcionálási igénye szétfeszíti a kereteit.⁸ A közigazgatási jog a szabálysértési jogon kívüli szankciórendszert fejlesztett. A kriminális szabálysértéseket a 2012. évi II. Sztv. „terelte vissza” a büntetőjog elvi tartományába (büntetőjogi legalitás). A büntetőjog oldaláról az elzárásra és bírósági alapeljárásra utalt szabálysértés már az 1999. évi LXIX. törvénytől (Sztv.) kvázi-rekriminalizálást, „pseudotrichotómiai” formát nyert. A 2012. évi II. Sztv. beteljesítette ezt a folyamatot azáltal, hogy a szabálysértési jog tárgyi hatályát a kriminális cselekményekre szűkítette. A törvény preambuluma szerint „[a] társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező kriminális cselekmények elleni hatékony fellépés”. A törvény minimumként a kisebb fokú társadalomra veszélyességet követeli meg, a puszta közigazgatás-ellenesség nem lehet szabálysértés.

A szabálysértési kodifikáció 2012-től két új paradigmára építi a jogterületet:⁹

1. A szabálysértési büntetendővé nyilvánítás az Alkotmánybíróság „*kriminalizációs tesztjének*” hatálya alá került. Az AB 2012 előtt nem határozott meg tartalmi kritériumokat a törvényi és a kormányrendeleti szabálysértések büntetendővé nyilvánításához, mivel a formális közigazgatási jogellenesség is statuálhatott szabálysértést. Az új Sztv. bekapcsolta az alkotmányos büntetőjog kriminalizációs (szükségességi) tesztjét (az *ultima ratio* büntetőjogi elve). A magatartás szabálysértéssé nyilvánításának alkotmányossági vizsgálata során alkalmazandók az alkotmányos büntetőjog követelményei.¹⁰ A szabálysértéssé nyilvánítás szükségességének egyik feltételeként az AB a jogi tárgy (kollektív jogok vagy mások egyéni jogainak) materiális veszélyeztetését igényli. Önmagában a jogtárgy absztrakt veszélyeztetése nem elégséges. Ez felveti azoknak a szabálysértési tényállásoknak az alkotmányellenességét, amelyek ma még egyértelműen a puszta közigazgatás-ellenességen alapulnak. Az Sztv. tényállásainak alkotmányos kriminalizációs mércéje a büntetőjog szintjére került. A szabálysértések kvázikihágássá válásával elértük azt az alkotmányjogi revelációt, amely felismeri, hogy a közigazgatási büntetőhatalmat csak (!) a jogpolitikai mérlegelés választja el a büntetőjogtól.
2. A második következtetés, hogy az Alkotmánybíróság – történetében először – a *büntetőjogi legalitás elveit szabálysértési jogon kívüli közigazgatási büntetésekre is kiterjesztette*. Ezzel megnyitotta az utat a (nem szabálysértési) közigazgatási bün-

8 Máthé (1988)

9 A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat (a közterület életvitelszerű használata szabálysértéssel összefüggő egyes jogszabályok utólagos normakontrolljáról)

10 A 38/2012. (XI. 14.) ABH [28]

tetőjog valódi alkotmányos kontrollja előtt. Ez szakítást jelent azzal a szemlélettel, amelyet még a 60/2009. (V. 28.) AB határozat képviselt.¹¹ Az AB korábban vitatható differenciálást folytatott, mely szerint „a szabálysértési szankció funkciója a jogrend védelme”, míg „a közigazgatási bírság funkciója a közigazgatási jog érvényre juttatása, az ágazat rendjének védelme”. Erre alapozta az AB, hogy korábban nem támasztott a szabálysértésekre is vonatkoztatott elvi követelményeket a közigazgatási bírságrendszerekkel szemben. A 38/2012. (XI. 14.) ABH számon kéri a legalitást a közigazgatási bírságokon. Megköveteli a jogállamiság, a jobbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének garanciáit. A közigazgatási bírságolás anyagi joga csak törvényben előírt jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett alkotmányos.

A közigazgatási represszió alkotmányos kontrollja proaktív alkotmánybírói szemléletet tükröz. A szabálysértés közigazgatás-védelmi funkciójának gyengülésével a korábbinál szélesebb körű ágazati közigazgatási szankcionálás válik szükségessé, amelynek világos alkotmányjogi korlátokat kell szabni.

Záró következtetések

Az új Sztv.-vel létrejött *kriminális szabálysértési jog* és a közigazgatási büntetőhatalom alkotmányos kontrolljának új elvei a *közigazgatási represszió jogállami kodifikációjának* további feladataira irányítják a figyelmet.¹² A hazai ágazati igazgatási büntetőrendszerekben nincsenek általános törvényi keretek, világos felhatalmazások a büntetőszankcionálás feltételeire. Jellemző az alacsony szintű következtelen szabályozás (miniszteri rendelet, illetve kormányrendelet), s a rendeleti represszió törvényes alapjai (felhatalmazás) sok esetben hiányoznak. Rendszeressé kezd válni, hogy a hatóságok „belső szabályozással” pótolják a joghézagokat (puha szabályozás). Rendszerint nincs szabályozott közigazgatási jogi feltételrendszer a személyek, szervezetek felelősségre vonására (kit kell büntetni?), a szankciók kiszabásának elveire (arányosság, méltányosság), illetve a szankciók kumulációjára. Mindez egyfelől jobbizonytalan helyzetet jelent az állampolgárok és a vállalatok számára, másfelől az önkényes hatósági szankcionálás lehetőségét hordozza. Megfelelő jogi szabályozás hiányában a közigazgatási szankcionálás bírói kontrollja sem tud „érdemleges” lenni. Az inkoherens szabályozás kompatibilitási problémákat eredményez a közigazgatási szankcionálás és végrehajtás EU-s együttműködési rendszerével. Rendezetlen az EU szupranacionális közigazgatási szankcióival való halmazati viszony is.

A jogalkotásnak napirendre kell vennie egy közigazgatási büntetésekről szóló kerettörvény kidolgozását. A kódexnek a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó represszív szankciók általános anyagi jogi és eljárásjogi elveit kell szabályoznia. A kerettörvény nyel a jobbiztonság megteremtése és az önkényes hatósági szankcionálás (hatósági „jogalkotás”) mérséklése az elsődleges cél. Koherens jogelveket és dogmatikát kell ér-

11 A közúti közlekedéssel kapcsolatos objektív felelősségről szóló egyes jogszabályok alkotmányellenességéről.

12 Kis (2006) 288–308.

vényesíteni az ágazati rendeleti szabályozásokban. A jogi stabilitás teremtheti meg az érdemi bírói kontroll lehetőségét a közigazgatási büntetőhatalom felett. A hazánkhoz hasonló erős adminisztratív büntetőrendszerrel rendelkező európai országok szabályozási trendje a közigazgatási büntetőszankcionálás általános szabályainak törvényi szabályozása (kódex). Példaként említhetők a következők: *Verwaltungsstrafgesetz*, VStG, 1991 (Ausztria), *Ordnungswidrigkeiten Gesetz*, OWIG, 1968 (Németország), *Regulatory Enforcement and Sanctions Act*, 2008 (Egyesült Királyság). Következésképpen a szabálysértési „rendszer váltás” (2012) után a közigazgatási büntetőszankciók saját jogrendszerbeli helyének törvényi szintű kialakítása a feladat. A magyar szabályozásban a közigazgatási és szabálysértési párhuzamok megszüntetését a 2012. évi II. törvény érte el (a szabálysértésekről). A fennmaradt területeken a kettős szankcionálás elvi kérdéseit a jogalkotás helyett ma a jogalkalmazói gyakorlat törekszik észszerűsíteni (pl. a jogi személyek büntetőjogi-közigazgatási szankcionálásában), alapvetően a leggyorsabb és leghatékonyabb (ágazati igazgatási) szankcionálás irányába. A szabálysértési jog 2012-es reformját az Alkotmánybíróság által kijelölt legalitás mezsgyéjén a közigazgatási szankciórendszer reformjának kell követnie.

IRODALOMJEGYZÉK

- Gajduschek György (2008): *Rendnek lenni kellene*. Budapest, KSZK.
- Kis Norbert (2006): Megérett az idő arra, hogy a közigazgatási büntetőjogot megcsináljuk! In Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat.
- Máthé Gábor (szerk.) (1988): *A közigazgatási büntetőjog*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- Nagy Marianna (2010): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE.
- Papp László (1992): A közigazgatási büntetőbíráskodás problematikája. In: *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 6. sz. 336–340.

SUMMARY

Milestone or Boundary Mark? Reflections on the New Administrative Penal Code

KIS Norbert

The Hungarian Act on Minor Offences and Contraventions (2012) fundamentally changed the context of this legal area established in 1955 within the legal system. However, the new legislation created a so-called “criminal legal body” of minor offences that brings new direction to the constitutional review of administrative sanctioning system, too. Thus the new Act is a milestone in the codification process of administrative sanctioning that puts new emphasis on the necessity of a framework legislation for administrative penalties.

Keywords: minor offences act, constitutional review, administrative penalty