

A közigazgatás és rendészet egyik keresztmetszete: a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletttörténeti kérdései¹

ÁRVA Zsuzsanna²

A rendészet elmélete több szálon is szorosan összefonódott a közigazgatással. Ez a szoros kapcsolat könnyen igazolható a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletttörténete kapcsán. A közigazgatási büntetőbíráskodás gyökerei a kihágásokig nyúlik vissza, amelynek kettős jellege már ekkor megmutatkozott: a klasszikus büntetőjogi kihágások mellett a cselekmények jelentősebb részét a rendőri kihágások tették ki. A rendőri kihágások kifejezés alatt a legtöbb esetben a klasszikus közigazgatási jellegű kihágásokat értették, ami jól mutatja a két terület közötti szoros kapcsolatot. A korszak tudósai töretlenül keresték azt a fogódcót, amely által a kihágások megkülönböztethetők a súlyosabb bűncselekményektől, és amely elméletek sok esetben a rendészet elméletének a gyökereit is jelentették. Jelen tanulmány bár nem vállalkozik arra, hogy bemutassa a rendészet elméletének valamennyi aspektusát, azonban felvillantja annak elméletttörténeti gyökereit.

Kulcsszavak: közigazgatás, rendészet, közigazgatási büntetőbíráskodás, diszkrecionális jogkör, kihágás

Bevezetés

Míg a klasszikus közigazgatás-tudomány és a közigazgatás-elmélet hagyományosan az intézményrendszer szintjén és csak érintőlegesen foglalkozik a rendészettel, addig a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletttörténetében jól bemutatható az a kapcsolat, amely már több száz éve létezik a két tudományterület között mind a jogszabályok, mind az elmélet vonatkozásában. Ez a kapocs tükröződik vissza Szamel Lajos nagy hatású művében is, akinek a megállapítása szerint: „A rendészeti anyagi jog zöme a dolog természeténél fogva büntető anyagi jog és szabálysértési jog.”³

Jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy a rendészet fogalma és a rendészettudomány miként jelent meg a közigazgatási büntetőbíráskodás, va-

¹ A tanulmány alapját a szerző *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletttörténete köréből* c. munkája adta.

² Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, e-mail: arva.zsuzsanna@law.unideb.hu

³ SZAMEL 1992: 11.

lamint a közigazgatási büntetőjog elméletörténeti irodalmában. A kapcsolódási pontok egyben a mai modern rendészet alapjait is jelenthetik, és igazolják a közigazgatással való szoros tartalmi összefüggéseit, közös gyökereit.

A szabálysértések elméleti elődjét képező kihágások körében a korabeli kutatások külön csoportként foglalkoztak a rendőri kihágásokkal, amelyet igyekeztek elhatárolni a kriminális, valamint a jövedéki kihágásoktól. Az elméleti értelemben vett közigazgatási büntetőjog tipikus tárgykörét ugyanis a rendőri kihágások képezték, amelyek javarészt az igazgatásellenes cselekményekkel voltak azonosíthatók. Ahogy ezt Szatmári is megállapította: „a rendőri kihágás a külföldi jogokban a közigazgatási kihágással áll legközelebbi rokonságban, és pedig elsősorban tartalmilag.”⁴ Bittó Márta szintén e processzuális értelemben tárgyalta a rendőri kihágásokat és a rendőri büntetőjogot, amelyek ezen értelmezés alapján a bírói kihágások ellenpárjai.⁵

A rendészeti kihágás kifejezés így visszavezet bennünket a kihágási korszakba, amely időszakban szinte valamennyi szakíró foglalkozott a rendészet témakörével, hiszen a kor magyar szabályozása és a szakirodalom⁶ alapján inkább azt mondhatjuk, hogy a kihágásokon belül léteztek a már említett rendőri kihágások, azaz a tulajdonképpeni közigazgatási büntetőjog.

Az alábbiakban a közigazgatási jogi irodalom tükrében vizsgálom e kérdéseket, nevezetesen, hogy léteznek-e az elkülönült rendőri kihágások, ha igen, akkor ezek hogyan viszonyulnak más kihágásokhoz, valamint a bűncselekményekhez, mit értünk rendészet fogalma alatt, és a büntetőjogi cselekményeknek a közigazgatás keretein belül való elbírálása mennyiben felel meg a korszak jogelveinek, és ezzel összefüggésben speciálisan a bírói függetlenség követelményének. Már itt érdemes kiemelni, hogy a korabeli közigazgatás irodalma lényegében két tekintetben tárgyalta a témát. A legtöbb közjogi munka csupán a rendészettel és a rendészeti tevékenységgel foglalkozott, és ezen belül⁷ érintőlegesen tett említést a rendőri büntetőbíráskodásról, míg más szakírók⁸ a rendőri büntetőbíráskodásnak külön fejezetet szenteltek.

Concha Győző és a közrend fogalma

Concha Győző⁹ több más szerzőhöz hasonlóan a rendészetet a rend kifejezésből levezetve a közrend, állami, társadalmi rend és természeti rend kontextusában he-

⁴ SZATMÁRI 1990: 83.

⁵ BITTÓ 1982: 246.

⁶ Merkl Adolfot idézi TÓTH 1939: 180. Ugyanezt az álláspontot foglalja el MÁTHÉ 1980b: 814.

⁷ KMETTY 1905; TOMCSÁNYI 1940; MAGYARY 1942.

⁸ MÁRFFY 1926; TÓTH 1939.

⁹ Így CONCHA 1905: 2. köt. 307–314. vagy CONCHA 1901: 48.

lyezte el, és a rend fogalmát a közfelfogásra támaszkodva határozta meg.¹⁰ A közrend kapcsán azonban figyelembe vette a korszak külföldi elméleteit, és ennek alapján fogalmazta meg, hogy a „közrend embereknek közös célra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol, de a mely működés a jogi és természeti határok közt, nemcsak az állami szerveknél, de a magánosoknál is szabad”.¹¹ Az állami rend alatt – mai kifejezéssel – az állami szervek, tehát a fejedelem, az országgyűlés, a kormány rendjét értette, amelybe beletartoznak a bíróságok is. E szervek feladatai közé tartozik a közjog érvényesítése. A társadalmi rend az emberek együttműködésének mintegy automatikus összhangját fejezi ki, amelynek szerves része a jog, illetve a jogszolgáltatás. Ez utóbbi ugyanis nem keletkezeti, hanem csupán leképezi vagy elismeri a társadalmi rendet. Érdeemes megemlíteni, hogy a rend egyik formájaként röviden megemlékezik a természet és az elemek rendjéről is, amelynek jogi szempontból az állami rend megbontásában lehet szerepe. Ezzel szemben a rendőrség idegen hatalomként gyakorol befolyást a társadalmi rendre, hiszen azokban az esetekben kell beavatkoznia, amikor az említett automatikus rend valamilyen okból sérül. Éppen ezért a rendészeti tevékenység alapvetően különbözik a jogszolgáltatástól, és amely éppen ezért semmiképpen nem sorolható a rendőri ténykedések körébe. A rendőrség a rend valamennyi típusához szervesen kapcsolódik; biztosítja az állam és a társadalom működésének az előfeltételeit, és beavatkozik a természet rendjének sérelme esetén egyes rendkívüli jogrendekbe. Míg azonban az állami rend sérelme viszonylag egyértelmű, addig a társadalmi rendbe való beavatkozás szükségyszerűségének meghatározása már problémákat okoz. Egyfelől, mert a társadalom egyének sokaságából tevődik össze, amelyben az egyesek sérelme a sokasághoz képest nem tűnik jelentősnek, másfelől, mert a sérelmet szintén a társadalom tagjai okozzák.

Az előbbiek figyelembevételével Concha a rendőrségnek a társadalmi rend megőrzésében játszott szerepét a következőkben látja. A sérelem veszélyének elhárítása érdekében a rendőrség őrökdi a társadalmi rend felett, megakadályozza a rend megsértését és a megsértett rendet helyreállítja, illetve jogsérelem veszélye nélkül is megakadályoz olyan tevékenységeket, amelyek másokban, tehát a társadalom tagjaiban félelmet kelthetnek. A német jogirodalom szintén a veszély elhárításában látta a rendőri tevékenység lényegét, annak ellenére, hogy számos más olyan rendőri feladat is említhető, amelynél nem beszélhetünk megelőzésről.¹² Témánk szempontjából egyértelműen kitűnik tehát, hogy a közjogászok a rendészetnek a közrenddel kapcsolatos feladatait éppen annak megfelelően csoportosítják, ahogyan a büntetőjogászok vagy a közigazgatási büntetőjog elméleti meghatározói a közigazgatási büntetőjogot más bűncselekményektől elválasztják.

¹⁰ Concha Győző szerint a „rend alatt a közfelfogás szerint több külön dolognak, lénynek, erőnek oly összefüggése értetik, a melynél fogva az ily összefüggésben levők helyöket, működésüket az egészre való tekintet nélkül meg nem változtatják”. CONCHA 1905: 2. köt. 307.

¹¹ CONCHA 1901: 5.

¹² CONCHA 1905: 306–311; CONCHA 1901: 30.

Concha az előbb említett különbségtételt azzal támasztja alá, hogy a közrendet két tényezőből határozza meg, amelyből csupán az egyik jogi. A másikat konkrétan nem fogalmazza meg, csupán akként, hogy az embereknek a „jogrend által nem érintett összeműködése, illetőleg a javaknak elosztása”.¹³ Láthatjuk, Concha elméletének ez utóbbi eleme szintén természetjogi alapú. A közrend megőrzése ennek megfelelően két eszközzel történhet: az egyik a büntetőjog, amelyben szintén szerepet játszik a rendőrség – például a nyomozás során –, míg a másik a közigazgatási jog. Ez utóbbi azonban a közrendnek mindkét területére – tehát a jogira és a nem jogira is – befolyást gyakorol a kihágási jog, illetve inkább a közigazgatási büntetőjog által. Az egyik csoportba azok a cselekmények tartoznak, amelyek valamely konkrét közigazgatási norma megszegésében állnak, míg a másik csoport esetén voltaképpen nincs ilyen konkrét közigazgatási norma, a jog e tekintetben egyes társadalom rendjét zavaró magtartásokat szankcionál. Így a korabeli kihágások körében említhető a körmenetekkel vagy népünnepekkel kapcsolatos kihágások,¹⁴ de ide sorolható a mai tankönyvekben is gyakran idézett botrányos részegség esete. Önmagukban az itt említett cselekmények egyike sem tilalmazott, sőt a közigazgatási jog az emberi működésnek eme területeit nem is szabályozza, de a jog, éppen a társadalom védelme érdekében, egyes meghatározott formákat mégis büntetni rendel.

Concha a rendőrséget annak megfelelően tagolja, hogy mely tényező előfeltételeit biztosítja. Így megkülönböztet biztonsági és közigazgatási rendőrséget. Az előbbi a jog és a bíróságok működését segíti elő, míg az utóbbi a közigazgatását és magánosokét. A rendőrségnek tehát két ágát különíti el: a bíróit és a közigazgatásit, amely utóbbi alatt lényegében minden olyan tevékenységet ért, amely nem biztonsági. Concha elméletében a rendőrséget olyannyira tágan értelmezi, hogy kijelenti, az sem a bírósági, sem a közigazgatási szervezettől nincsen elválasztva.¹⁵ Teszi ezt annak ellenére, hogy az 1869. évi IV. törvény legalább névlegesen különválasztotta az igazságszolgáltatást és a közigazgatást, és hogy a rendőrségnek a biztonsági rendőrségen túli része a közigazgatás. E tekintetben a rendőrség egyfajta keresztülfekvő kategória a hatalommegosztásos eszmerendszerben, amelyet maga is elismer, hiszen bár *Politika* című munkájában a törvényhozó, a végrehajtó és az államfői hatalmakat különbözteti meg egymástól, de részletesen elemzi¹⁶ – ahogyan erről a munka bevezető részében is szó volt – a bíráskodás különválását is.

A közigazgatás kettős közhatalmi jogosítványa, nevezetesen az együttes jogalkotó és jogalkalmazó jelleg a kihágási bíráskodás tekintetében nyer különös jelentőséget. A kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikk (Kbtk.) alapján ugyanis a rendőri kihágások megállapítására a közigazgatás is fel van hatalmazva, sőt egyes kihágások esetén – mint ez főként az ipari kihágásoknál jellemző – akár egyéb közigazgatási rendelkezés vagy előírás is kitölthet egy meghatározott kerettényállást.

¹³ CONCHA 1901: 13.

¹⁴ CONCHA 1901: 14.

¹⁵ CONCHA 1901: 17–21.

¹⁶ Erről bővebben CONCHA 1905: 1. köt. 529–534.

Ezekben az esetekben tehát a konkrét szabály megszegése, amelyet a jog szankcionál, voltaképpen nem is jogszabályhoz, hanem egyéb előíráshoz, ad absurdum konkrét, egyedi hatósági határozathoz¹⁷ is kötődhet. Ezért szükségesnek tartja a rendőri működés úgynevezett határait megszabni. Jogállami feltételnek mondható, hogy a rendőri működés csak a legszűkebb esetkörben alkothasson jogot, amely jogalkotás sem az állami, sem a társadalmi működésnek, de a közrend egyetlen összetevőjének a helyébe sem léphet, és végül mindenkor az állami vagy a társadalmi működéshez kell kötődnie, amelyekhez képest mindig csupán másodlagos szerepet tölthet be. E feltételek betartása mellett azonban kifejezetten szükségesnek és hasznosnak tartja a rendőri tevékenységet, hiszen a gyors reagálás hatalmas előnyt jelent akár a bíróságok, akár a törvényhozás működéséhez képest. Szintén ez az oka, hogy a közigazgatást diszkrecionális joggal ruházták fel, mivel „az állam ilyen rögtönzött, hozzávetőleges akarat nélkül el nem lehet”.¹⁸ A közrend fenntartása viszont feltétlenül azonnali intézkedést igényel, amelyre egy olyan szervezet, mint a rendőrség lehet képes. Concha emellett a diszkrecionalitás körébe von egyes „erkölcsi” tartalmú tényállásokat, így a nemzeti érzületet vagy jogérzetet érintő cselekményeket, mint például a Kbt. 39. §-ában meghatározott, az elítélt pénzbüntetésének kifizetésére irányuló gyűjtést.¹⁹ Ez utóbbira álláspontom szerint a büntetőjogban, illetve a büntettek között is található példát, hiszen a Csemegi-kódex 174. §-a bűncselekménnyel nyilvánította a törvény által büntettnak vagy vétségnek nyilvánított cselekmény törvényben meghatározott módon történő magasztalását. Ebben az esetben viszont a reagálás az igazságszolgáltatás útjára tartozott, amely szerv mérlegelési jogkörrel ugyan feltétlenül rendelkezett, de a rend gyors vagy azonnali helyreállításának képességével semmiképpen sem. E körben Concha a pusztá jogértelmezést, amelyet valamennyi jogot alkalmazó szerv végez, szintén a diszkrecionalitás körébe vonja. Ez a fajta mérlegelés, bár valóban igényel némi önállóságot, semmiképpen nem tekinthető diszkrecionalitásnak, hiszen az, mint önálló jogi kategória, merőben különbözik a tényállásnak valamely jogszabályhely alá szubsumálásától. Conchának e nézeteit Tomcsányi Móric is élesen támadja (lásd alább), annak ellenére, hogy a közjogi irodalomban ezek a nézetek meglehetősen általánosak²⁰ voltak.

Kmetty Károly és a rendőrség preventív működése

Kmetty Károly közjogi munkájában a kihágásokat a rendőrség jogán belül tárgyalja. A rendészetet már a közigazgatáson belül helyezi, és a fogalmát a következőképpen határozza meg: „rendészet alatt ma a közigazgatásnak rendőri természetű, preventív jellegű működését értjük, mely a jogi és minden közérdekű rendet, előzetes

¹⁷ Erre lehet példa a munkavédelem. Lásd BITTÓ 1983.

¹⁸ CONCHA 1901: 35.

¹⁹ CONCHA 1901: 24–37.

²⁰ Boér Eleket idézi ÉLTHES 1935: 571.

intézményekkel és intézkedésekkel biztosítani, azokat bárhonnan eredő, megzavarások, veszélyek, károsításoktól megóvni hivatott.”²¹ Magyaryt jóval megelőzve arra is rámutat, hogy a rendészet a más jogrendszerekben a Polizia kifejezéssel azonos, amely viszont nem csupán a közigazgatást, hanem az igazságügyet, a külügyet, illetve a teljes állami vagy jóléti igazgatást is jelentette. Kmetty Conchához hasonlóan a rendőrség feladatát általános jellegűnek tekinti, amely az egész államszervezetet áthatja. Alapvető jellemvonásaként a biztonsági jelleget, illetve a diszkrecionalitást említi. Azon veszélyek felsorolására, amelyek elhárítása a rendőrség feladata nem vállalkozik, mivel ezt egyfelől lehetetlennek tartja, másfelől ebben látja a diszkrecionalitás lényegét. Ez utóbbi alatt szintén a közigazgatási szerveknek a jogszabályalkotási jogát érti, különös tekintettel a kihágások megállapítására, de ide sorolja az intézkedési jogot is.²²

Abban is egyezik a felfogása Conchával, hogy a rendőrséget megosztja, így megkülönböztet biztonsági, igazgatási, politikai, valamint közrendőrséget, amelyek között az alapvető felosztást a biztonsági és az igazgatási jelenti. Ennek fogalmát Conchával lényegében hasonló módon határozza meg, és ezen belül találhatjuk szintén a politikai, azaz állami, valamint a közrendőrséget. Az igazgatási rendőrség elméletében a kihágási rendőrséggel egyezik meg, azzal, hogy ez a közigazgatás egyes ágazatai szerint csoportosítható tovább, tehát erdő, ipari, cselédügyi, vásári stb. ágazatokra osztható. Ettől elhatárolja a nyomozó és bíraskodó rendőrséget mint új fogalmakat. Az utóbbit a kihágások feletti büntetőbíráskodással azonosítja, az előbbit pedig a büntetőeljárás során végzett nyomozással. A nyomozó rendőrség klasszikusan az igazságszolgáltatáshoz tartozó ügyészség felügyelete alatt áll, ezért bár e tevékenységet sem tartja a rendészet jellemző ágazatának, addig a rendőri büntetőbíráskodással kapcsolatban már súlyos aggályokat fogalmaz meg. Megjegyezi, a jogállami elvekkel ellentétes a kihágási bíraskodás, amely természetében a büntető igazságszolgáltatástól nem igazán különbözik, mindamelllett úgy véli, nemcsak hogy nem lényeges, de nem is szükséges tevékenysége a „rendőrség sikeres működésének”. Éppen ezért kívánatosnak tartaná, hogy a rendőri büntetőbíráskodás megszűnjön, és valamennyi kihágás felett a független bíróságok ítélkezzenek.²³

Tomcsányi Móric: a rend, jogrend, közrend kontextusa

Már Kmetty művében is megjelent a közigazgatásnak a diszkrecionalitás körébe eső tevékenységeivel kapcsolatban a bírói jogvédelem igénye a panaszemelés intézményében. Ez a mozzanat Tomcsányi Móricnál még hangsúlyosabban jelentkezett, de ugyanezt hangoztatja Szontagh Vilmos is. Az egyik legátfogóbb meghatározási kísérlet Tomcsányi Móric nevéhez kapcsolható, aki a rend, jogrend és közrend kontex-

²¹ KMETTY 1905.

²² KMETTY 1905: 292–294.

²³ KMETTY 1905: 294–297.

tusában helyezte el a rendészetet. Alkotmányi rend alatt a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát érti, míg a jogrend és a közrend fogalmát egymástól megkülönbözteti. A jogrendet eszmei állapotnak tekinti, a közrendet pedig egy tényleges formának, az állami és a társadalmi rend összességének. Elismeri, a kettő között szoros összefüggés van, hiszen a jogrend egyfelől meghatározza, körülveszi a tényleges közrendet, és bizonyos értelemben keletkezteti is azt. A rendőrséget ezek közül a közrend külső oldalához kapcsolja. A rendészet a közrend külső feltételeit biztosítja, hiszen annak nem alkotóeleme, hanem csupán járulékos velejárója. Ezért a rendőri funkció célja a közrend biztosítása, azaz a prevenció, amely a közrendet zavaró körülmények megszüntetésében áll. Ez utóbbi megfogalmazás viszont nem csupán a negatív, megelőző jellegű cselekményeket, hanem a pozitív, utólagos cselekményeket is magában foglalja. A rendőri funkció ebből a természetéből eredően nem minden esetben „áll meg” a közrend határán, hanem adott körülmények között érintheti a magánszférát is. A pontos határvonal megvonása csaknem lehetetlen, így úgynevezett úszóhatáros jelenségek szükségszerűen előfordulnak. Mindenkor érvényesül azonban a rendőri működés járulékos jellege, hiszen mint külső tényező az adott rendnek a belső természete szerinti megőrzésén munkálkodik.²⁴

Concha Győzővel ellentétben Tomcsányi vitatja a rendőri tevékenység²⁵ mindenkor diszkrecionális jellegét. Rámutat, az elmélet a diszkrecionalitást összemosza a jogértelmezéssel, illetve a jogalkalmazással, hiszen egy közúti ellenőrzés során a rendőr nem alkalmaz diszkreciót, bár kétség kívül maga dönti el, hogy melyik járművet ellenőrzi. Egyetért azonban azzal, hogy a már említett és Concha által is bírált veszélyelmélet a maga egészében nem elfogadható. Ennek megfelelően az elméletet azzal a kiegészítéssel fogadja el, hogy a diszkrecionalitás nem szükségszerű feltétel, a „közvetlenül fenyegető nagyobb veszély” elhárítására tett intézkedések viszont a rendőri tevékenység sajátjai körébe tartoznak.²⁶

Márffy Ede és a civil és rendészeti kihágás megkülönböztetése

Márffy magát a rendőri elnevezést is vitatja. Nézete szerint helyesen azt a „közigazgatási kihágások feletti” büntetőbíráskodásnak kellene inkább titulálni. Mindezt azzal magyarázza, hogy nem minden közigazgatási kihágás egyben rendőri is, így bár a gyakorlatban a két fogalmat rendszerint azonosítják egymással, az elméletileg nem teljesen helytálló.²⁷ Ebből is kitűnik, hogy Márffy 1926-os munkájában már megkülönböztette egymástól a civil és rendészeti kihágást egymástól, megállapította ugyanis, hogy „a rendőrállamban a rendészettel azonosították az egész belügyi

²⁴ TOMCSÁNYI 1929: 1–6.

²⁵ Tomcsányi a hatalommegosztásos eszmerendszer tárgyalásakor a rendőrséggel mint a végrehajtó hatalom egyik elemével összefoglaló közjogi művében nem foglalkozott, az erre vonatkozó fejezetben ugyanis csupán a végrehajtás központi szerveit elemezte.

²⁶ TOMCSÁNYI 1929: 6–7.

²⁷ MÁRFFY 1926: 260–261.

közigazgatást; mindazonáltal már ebben az időben különbséget tettek biztonsági és a népesség jólétét előmozdító rendészet között”,²⁸ amely utóbbi valójában maga a belügyi közigazgatás. Korábban ilyen különbségtétel nem volt, és mint ezt az alábbiakban is láthatjuk, a rendészet a pénzügyi jogon kívül a közigazgatás szinte valamennyi ágát átfogta. Magyary Zoltán 1942-es monográfiájában már kifejezetten is kimondta, hogy míg a 18. században a két terület közé egyenlőségelet lehetett tenni, addig a 20. században már csupán a közigazgatás jól körülhatárolható része.²⁹ Régebben ezért a rendőri vagy közigazgatási kihágások megkülönböztetése csaknem értelmetlen volt. A rendészet említett szétválása a jogállam kialakulásához köthető; a polgárok közsabadságának érvényesítése érdekében vált szükségessé, hogy a közigazgatás szerveinek tevékenysége a jog uralma alatt álljon.

A rendészeti tevékenységet Márffy Conchához hasonlóan járulékos természetűnek ismerte el, mivel úgy vélte, hogy önálló alkotótevékenység helyett más tevékenység működését biztosítja. Nem osztja azonban a rendészeti tevékenység megelőző jellegéről szóló nézetet, és azt sem, hogy kizárólag a rendészet rendelkezik kényszerítő erővel, hiszen a rendészet tevékenysége a kényszerintézkedések vagy a büntetőeljárás során esetenként represszív jellegű is. Az elméletnek a gyakorlati megvalósulással való összevetésével megállapítja, jelentős eltérések tapasztalhatók, ezért kizárólag a tételesjogi rendelkezéseket lehet figyelembe venni. A hazai és a külföldi jogszabályi rendelkezéseket összehasonlítva arra a következtetésre jut, hogy a rendőri büntetőbíráskodás a rendészeti közigazgatás tevékenységének bár az egyik klasszikus iránya,³⁰ ezt a rendőrség átruházott hatáskörben, a törvény keretei között és felhatalmazása alapján végzi, és elméletileg nem sorolható a tulajdonképpeni feladatok közé.³¹

Tusnádi Élthes Gyula elmélete az általános, járulékos természetű rendőrségről

Tusnádi Élthes Gyula a többi szakíró álláspontjához hasonlóan általános, ám járulékos jellegűnek tartotta a rendőrség tevékenységét. Művében bár hivatkozott a Concha Győző és Tomcsányi Móric között kialakult ellentétre a közrend fogalmával összefüggésben, nem foglal állást a közrend és a jogrend viszonyának kérdésében. Tusnádi munkájában központi jelentőséget kap a rendőrséget illető szabad belátás. A diszkrecionális jogkör tételesjogi tartalmát a rendőrséget szabályozó jogszabályok elemzésével mutatja be. Kiemeli, hogy a székesfővárosi rendőrségről szóló 1881. évi XXI. tc. 8. §-a egyes veszélyjellegű esetekben nemcsak intézkedési, de rendelet-

²⁸ MÁRFFY 1926: 391.

²⁹ MAGYARY 1942: 564.

³⁰ A rendészeti közigazgatási tevékenység irányai közé sorolja a közigazgatási, a közbiztonsági, a törvénykezési rendészetet, a rendőri büntetőbíráskodást, továbbá a rendőri örködő és karhatalmi szolgálatot.

³¹ MÁRFFY 1926: 390–396.

alkotási joggal is felruházta a rendőrséget, amelyben szankcióként akár 100 pengőig terjedő pénzbüntetést is megállapíthattak. Mindez a korszakban szokásos mód volt, ugyanis mint az a fentiekből már kitűnt, a statuárius jog hagyományos részének tekintették a rendőrhatóságok jogalkotási jogát, amelyek megszégését kihágásként szankcionálták. E tekintetben Kmetty megállapításai helyesnek is látszhatnak, hiszen Tusnádi számára szintén nyilvánvalónak tűnik, hogy az előbb említett jogszabályhely a rendőrség feladatát fogalmazza meg.

A rendőrség államosításáról szóló jogszabály meghatározza a rendészet ágait,³² és kimondja, hogy a rendőrség „rendeltetése, hogy működése területén a köznyugalmat, a közrendet és a közbiztonságot fenntartsa”.³³ Kifejezetten a diszkrecionárius jogot a rendőrség szervezetének és szolgálatának szabályozásáról szóló rendeletben találhatjuk, amely szerint ez alatt a tételes jogban nem szabályozott kérdésekben történő elhatározást és rendelkezést érthetjük, amelyet mindenkor a jogszabályok keretei között lehet gyakorolni. Ezek a rendelkezések bár kötelező erejűek voltak, élesen elkülönültek más jogszabályoktól.³⁴ A rendeleteknek különös jelentősége van, mert a Kbt. 1. §-a alapján egy részükben – a már említettek szerint – kihágás megállapítására is lehetőség volt.

Tusnádi hiányolja, hogy míg a hivatkozott jogszabályok alapján a rendőri szervek diszkrecionális jogosítványát rendezték, addig a közigazgatási hatóságok vonatkozásában hasonlóan részletes rendelkezéseket nem találhatunk, holott a községi bíró, a polgármester vagy az alispán és más szervek szintén eljárhatnak kihágási bíróként. Az alapvető problémát abban látta, hogy a diszkrecionális jognak a korban értelmezett tartalma alapján a rendőri szerveknek általános felhatalmazása volt, hogy ugyanabban a kérdésben jogot alkossanak és alkalmazzanak, tehát adott esetben valamely magatartást kihágásként szankcionáljanak. Ezzel szemben az olyan közigazgatási szervek, mint a főszolgabíró, a polgármester vagy az alispán főszabály szerint csupán alkalmazhatták a jogot, és csak jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján, átruházott hatáskörben alkothatták azt.³⁵ Ezekben az esetekben általában nem az előbb említett hatóságok, hanem a vármegyék és a városok élnek a felhatalmazással, és alkotnak a magasabb szintű jogszabályban meghatározott kérdésekben szabályrendeletet. A szabályrendeletek túlsúlya figyelhető meg azokban az esetekben is, amikor bár a jogszabály szövege szerint a hatóság tilalmának a megszégése minősül kihágásnak, de ténylegesen egyedi hatósági tilalom helyett az adott tárgykörben szabályrendeletet alkotnak. Ez a megoldás több szempontból is üdvözlendő. Egyfelől a szabályrendeletek előkészítése szakmai szempontból alaposabb, másfelől a jogegységet és – tegyük hozzá – a jobbiztonságot is megfelelőbben biztosítja, hiszen a kihirdetés és a belügyminiszternek való bemutatás törvény által garantált. Mindezt Tusnádi azzal is indokolja, hogy a bűnvádi perrendtartásról szóló

³² Megkülönböztet közbiztonsági és igazgatási rendészetet, valamint rendőri büntetőbíráskodást.

³³ 5.047/1919. M. E. sz. rendelet 16. §; ÉLTHES 1935: 572.

³⁴ Így a hatályuk kizárólag ideiglenes lehetett, és be kellett mutatni a felettes szervnek.

³⁵ ÉLTHES 1935: 568–573.

1896. évi XXXIII. tc. 85. §-a részletesen felsorolja a rendőri hatóságokat és rendőri közegeket, akik diszkrecionárius jogát viszont törvény nem rendezi. Más oldalról viszont azt is kívánatosnak tartaná, hogy eme részletesen meghatározott jogosítvány mellett a kihágások túlnyomó többségét törvény állapítsa meg. Mindezt nem a jogállamiság egyetemes szempontjaival vagy a hatalommegosztás elvével magyarázza, hanem a jobb és szélesebb körben való megismerhetőséggel. Kiemeli, az említett rendeleteknek a törvény korlátain belül kell maradnia, mivel ennek hiányában előfordulhatna, hogy egyes hatóságok akár erkölcsi követelményeket állapítanak meg rendeletekben. Tuszádi példája szerint a köszönést bár törvény előírhatja, szabályrendelet viszont nem.³⁶

A diszkrecionalitás kiterjesztése helyett viszont más szerzők – méltán – a kihágási jogban a hatalmi ágak egységét, összefolyását látták megnyilvánulni. Így Szontagh egyenesen a jogállamiság elveibe ütközőnek találta a rendőrség e jogosítványát.³⁷ A zavart az is fokozta, hogy egyes esetekben a közigazgatási hatóságok és a járásbírók hatásköre nem volt egyértelműen elhatárolva.³⁸ Mindebből egyértelműen kitűnik viszont, hogy az 1869. évi IV. tc.-ben foglalt hatásköri elhatárolás közel sem egyértelmű, és a gyakorlati életben kevésbé érvényesül, hiszen adott esetben a járásbírók hatáskörének hiányát éppen a végrehajtó hatalom legfőbb szerve állapította meg.³⁹

Magyary Zoltán: a közigazgatás és rendészet elhatárolása

Míg a fentiek szerint egyes szerzők a rendészetet a rend szóból vezették le, addig Magyary Zoltán, aki a közigazgatást már nem azonosította a közigazgatással, vitatja magának a rendészet szónak etimológiailag a rend szóhoz kötését. Elsősorban az alapján, hogy az idegen nyelvekben a rendészet az alkotmány, városi alkotmány vagy kormány szóból származik, illetve francia nyelven az államcélok kifejezéssel hozható összefüggésbe, míg szűkebb értelemben a rendes közállapotokkal azonosítható. A magyar rend szóból való levezetés nem felel meg a német jogi hagyományoknak sem, mivel a német „Polizei” hosszú ideig az igazságszolgáltatás kivételével az egész állami tevékenységet jelölte. Álláspontja szerint a rend szóból való kiindulás nem helytálló, ha a tartalmilag a közrend megzavarása elleni tevékenység a rendészet. A közrend azonban a rendtől jóval tágabb fogalom, hiszen ide tartoznak a „társadalomnak az állam által fenntartott szervezete fennállását és működését érintő magatartások”, míg „az azokat nem érintő magatartások a határokon kívül vannak”.⁴⁰

³⁶ ÉLTHES 1935: 574–575.

³⁷ SZONTAGH 1928: 251.

³⁸ Így például egy kocsmai verekedés esetén, amelyben egy kés is előkerült, a járásbírók és a főszolgabírók között felmerült hatásköri összeütközést a minisztertanács döntötte el határozatával, amely szerint mivel az eset nem képez önálló büntetendő cselekményt, ezért a közigazgatási hatósághoz utasította.

³⁹ SZAKOLCZAI 1894: 113.

⁴⁰ MAGYARY 1942: 563.

Magyary a rendészetet a közhivatalnokok, köztisztviselők fegyelmi jogából vezette le. Az állami szervezetet egy hivatalhoz hasonlítja, ahol a területen élő vagy tartózkodó emberek nem tehetnek meg bármit, hanem olyan magatartást kell tanúsítaniuk, amelyet az állam tőlük elvár. Ez utóbbi megfogalmazódhat tiltásokban vagy akár előírások megtartásában. Lényeges azonban, hogy ezeket a szabályokat nem az emberek megegyezése hozza létre, mint a társadalmi szerződéses elméletekben, hanem az állam mintegy rákényszeríti az alattvalóira. A tanúsítandó magatartás ezen elmélet szerint az általános gondossági kötelességnek felel meg, amely tehát enyhébb, mint a közszolgálatban szokásos különös gondossági kötelesség, ugyanakkor az egyszerű engedelmséggel sem azonosítható. Így arra a következtetésre jut, hogy a rendészet az az állami tevékenység, amely ezt az engedelmséget érvényesíti. Figyelemmel arra, hogy ezt a tevékenységet a közigazgatás látja el, ezért maguk a kötelességek is közigazgatási kötelességek, míg az áthágásuk közigazgatás-ellenesség. A fegyelmi jog és a rendőri kihágások közös kiindulópontja alapján a közigazgatási szervezetellenesség fogalmába nem csupán a rendőri kihágásokat, hanem a fegyelmi vétségeket is beleérti, annak ellenére, hogy a két jogviszony nem azonos engedelmséget feltételez. Magyary általános engedelmségről szóló tanáival viszont az Angyal elméletében foglaltak nem látszanak összhangban állónak. Művében Angyal munkájának éppen azokat az elemeit emeli ki, amelyek szerint az emberek igen magas fokú gondosság tanúsítására kötelesek, hiszen egyes közigazgatási szabályok vétkes megszegése még gondatlanság esetén is kihágást képez. Ezt Magyary azzal magyarázza, hogy az állam a tagjaira, azaz az emberekre nézve, e szankcionált esetekben magasabb fokú gondosságot írt elő.⁴¹

Összegzés

A fentiekből is kitűnik, hogy már az 1850–1950 közötti időszakban is meglehetősen eltérő álláspontok léteztek arra vonatkozóan, hogy mit értsenek közigazgatási büntetőjog alatt, illetve az mennyiben különíthető el más cselekményektől. Formális szempontból azok a cselekmények tartoztak oda, amelyek esetében rendőrhatalóságok – azaz a korszak terminológiája szerint közigazgatási szervek – járhattak el, míg materiális értelemben a bűncselekmények különös fajtáit sorolták e körbe, amely utóbbi esetében további vitára adhat okot a súly szerinti megosztás rendezőelvének kiválasztása.⁴² Bár ez utóbbi kérdés vizsgálatával már a büntetőjogászok is részletesen foglalkoztak, egyes közigazgatás-szakírók szintén megkísérelték a fogalmi elhatárolás szempontjait megtalálni. A közigazgatási irodalom számára ténykérdés volt, hogy „a törvényhozás a közigazgatást is felruházta a büntetőbíráskodás jogával”,⁴³ aminek következtében – legalább az előbb említett for-

⁴¹ MAGYARY 1942: 561–562.

⁴² TÓTH 1939: 183.

⁴³ TÓTH 1939: 179.

mális értelemben – létrejött a közigazgatási büntetőjog. A német jogtudományban Merkl ennek alapján dolgozta ki a rendőri büntetőjog processzuális értelemben vett fogalmát. E szerint a rendőrhatóságok által alkalmazandó büntetőjogi szabályok összessége tartozik ide, míg ennek alkalmazása maga a rendőri büntetőbíráskodás.⁴⁴

A korszak közigazgatási tárgykörben született hazai összefoglaló munkái szintén azt az álláspontot erősítik meg, amely szerint a rendészeti kihágások a büntetőjogon belül léteznek mint elkülönült kategória. Így Márffy Ede a tételes jogi szabályozás alapján két csoportra osztotta a kihágásokat és megkülönböztetett közigazgatási és egyéb, azaz büntetőjogi természetű kihágásokat. Az elhatárolást azonban csak részben tekintette elvi alapúnak, ehelyett inkább a gyakorlati célszerűségi szempontokban kereste a magyarázatot. Az egyik ilyen tényező a kihágási eljárás gyorsasága, hiszen a közigazgatás gyorsabb reagálásra képes, ami a hatékonyságot jelentősen előmozdítja, hiszen a közigazgatást akadályozó vagy sértő jogellenes cselekményre az állam szinte azonnal reagálhat. Ugyanígy a célszerűség mellett szól a költségkímélő jelleg és az, hogy a közigazgatási szervek mint szakigazgatási szervek a közigazgatás adott ágazatában – elvileg – kellő szakértelemmel rendelkeznek, ami szintén a hatékonyságot mozdítja elő az általános ügyekben eljáró bírósághoz viszonyítva. Ennek klasszikus példái lehetnek a mező- vagy erdőrendőri lopások, amelyek a lopás mint szándékos dologeltulajdonítás jellegéből fakadóan minden kétséget kizáróan a büntetőjog körébe tartoznak.

A gyakorlati igények érvényesítése a tételes jog által azonban szinte csaknem kizárta a közigazgatási büntetőjog, illetve a rendőri kihágások elméleti alapokon nyugvó fogalmának a meghatározását. Ezért a szerzők – köztük Márffy Ede vagy Magyary Zoltán – arra a következtetésre jutottak, hogy tartalmi fogalom helyett csupán egy alaki, tételes jogi fogalmat lehet alkotni. E szerint a közigazgatási kihágások azok a cselekmények, amelyeket valamely jogforrás annak minősít. Ez kétféle módon történhet: anyagi vagy eljárási szabály által. Így közigazgatási kihágás az is, amelyet valamely közigazgatási tárgyú jogszabály állapít meg, de az is, amelynek elbírálását közigazgatási hatáskörbe utalják. Magyary viszont már bírálta azt a 20. század derekán, a második világháború előtt jelentkező jogalkotási tendenciát, amely „előszeretettel és rendszertelenül” a rendőrség hatáskörébe utal kihágásokat és ezért helyenként oda nem illő tényállásokkal⁴⁵ bővítette a rendőri büntetőjog rendszerét. Művében megtalálhatjuk azokat a tárgyköröket is, amelyek hagyományosan e körbe tartoznak. Ezek között az ipari és kereskedelmi ügyeket, a közegészségi, állategészségi és mezőrendőri kihágásokat említette.⁴⁶

Ezen összefoglalásból is kitűnik, hogy a rendészettel foglalkozó elméleti kutatások gyökerei a közigazgatási büntetőbíráskodás, közigazgatási büntetőjog elmé-

⁴⁴ MERKL 1927: 66–68.

⁴⁵ E tényállások között említette az erdőkről és természetvédelemről szóló 1935. évi IV. tc. 281. §-a alapján az erdei kihágásokat vagy az iskolai kötelezettségről és a nyolcosztályos népiskoláról szóló 1940. évi XX. tc. 16. §-ában megállapított tankötelezettséggel kapcsolatos kihágásokat.

⁴⁶ MAGYARY 1942: 564.

lettörténetével is összeköthető. A közigazgatási büntetőbíráskodás mint átfogó fogalom a kihágásokat és a szabálysértéseket kötötte össze, hiszen a jogintézmény 1953-tól már szabálysértésként élt tovább, bár annak elméleti megosztottsága és egyben kettős jellege mind a mai napig megmaradt. E folyamatban lényeges változás, hogy a 2012. évi II. törvény óta szabálysértést már csak törvény állapíthat meg, így a közigazgatási büntetőjog hagyományos terepévé nem ez a terület vált, hanem egyik lehetséges irányként a közösségi együttélés megsértése. A szabálysértések elbírálása körében hosszú cezúrát követően ismét a rendőrség vált általános szabálysértési hatósággá 2020. március 1-jétől, aminek indokai között az adott szervezet által képviselt nagyobb súly⁴⁷ játszott jelentős szerepet, amelyet a Covid időszakában kiegészített a gyorsabb és hatékony elbírálás. Elmélettörténeti szempontból a rendészet fogalma már bizonyosan nem azonosítható a közigazgatással, azonban a közös gyökerek az előbbieket szerint is mind a mai napig kimutathatók. Ugyan a tanulmány arra kérdésre nem ad választ, hogy a mai magyar közigazgatási irodalomban mit érthetünk rendészettudomány alatt, azonban hasznos adalékul szolgálhat az elmélettörténet feltárásához és a modern rendészettudomány-fogalom alaposabb kidolgozásához.

Irodalomjegyzék

- ÁRVA Zsuzsanna (2007): *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélettörténete köréből*. Debrecen.
- BITTÓ Márta (1982): A közigazgatási büntetőjog kialakulása. *Állam és Jogtudomány*, 25(2), 225–249.
- BITTÓ Márta (1983): A munkavédelmi szabályok megszegésének szankciói a kihágási jogban. *Állam és Jogtudomány*, 26(2), 219–244.
- CONCHA Győző (1901): *A rendőrség természete és állása a szabad államban*. Székfoglaló értekezés. Budapest: MTA.
- CONCHA Győző (1905): *Politika* 1–2. kötet. Budapest: Grill Károly.
- [TUSNÁDI] ÉLTHES Gyula (1935): *A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és mai állapota*. Budapest: Fővárosi Nyomda.
- KMETTY Károly (1905): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest: Politzer.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁRFFY Ede (1926): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. 1. köt. Budapest: Athenaeum.
- MÁTHÉ Gábor (1980a): A kihágás intézménye 1. *Állam és Igazgatás*, 30(8), 673–683.
- MÁTHÉ Gábor (1980b): A kihágás intézménye 2. *Állam és Igazgatás*, 30(9), 804–818.
- MERKL, Adolf (1927) [1999]: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin: Springer. (Wien: Verlag Österreich.)
- SZAKOLCZAI Árpád (1894): A közigazgatási hatóságok mint bíróságok. *Jogtudományi Közlöny*, 29(15), 113.
- SZAMEL Lajos (1992): Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 30(3), 3–21.
- SZATMÁRI Lajos (1990): *Bírság a magyar államigazgatásban*. Budapest: ELTE ÁJK.

⁴⁷ A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény indokolása.

ÁRVA Zsuzsanna: A közigazgatás és rendészet egyik keresztmetszete: a közigazgatási büntetőbíráskodás...

SZONTAGH Vilmos (1928): *A közigazgatás szabad belátása. (Diszkracionális közigazgatás.)* Miskolc: Miskolc EV. Jogakadémia Tud. Értekezéseinek Tára.

TOMCSÁNYI Móric (1929): *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem.* Székfoglaló értekezés. Budapest: MTA.

TÓTH József (1939): *A rendészeti ténykedés alakjai.* Eger: Szent János Nyomda.

ABSTRACT

A Cross-Section of Public Administration and Police Science: Theoretical and Historical Issues in Administrative Criminal Justice

Zsuzsanna ÁRVA

The theory of police science is closely intertwined with public administration in several ways. This close link is easily demonstrated by the theoretical history of administrative criminal justice. The roots of administrative criminal justice go back to misdemeanours, and its dual nature was already apparent at that time: in addition to classic criminal law misdemeanours, police misdemeanours accounted for the majority of misdemeanours. In most cases, the term “police misdemeanour” was used to refer to misdemeanours of a classical administrative nature, which illustrates the close link between the two areas. Scholars of the period were constantly searching for a way of distinguishing misdemeanours from more serious crimes, theories which in many cases were at the root of police science theory. While this paper does not attempt to cover all aspects of police science theory, it does highlight its theoretical roots.

Keywords: *public administration, police science, administrative criminal justice, discretionary powers, misdemeanour*