

Tamás András

## KÖZIGAZGATÁSI FELELŐSSÉG- ÉS SZANKCIÓFAJTÁK

*The Types of Responsibility and Sanctions in Administrative Law*

**Prof. Dr. Tamás András**, professor emeritus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Államtudományi- és Nemzetközi Tanulmányok Kar, [tamas.andras@uni-nke.hu](mailto:tamas.andras@uni-nke.hu)

*A büntetőjogban és a szabálysértésekben a szubjektív felelősség általános. Az utóbbiak „bagatell büntetendő cselekmények” a 19. századtól a magyar jogrendszerben. A közigazgatási jognak önálló felelősségi rendszere van. A közigazgatási jogban főleg objektív felelősség található. Ebben nincs általános szankció mindegyik esetre. A szabálysértés vagy bagatell büntetendő cselekmény nem az, mert az csak egyik fajtája a közigazgatási jog szankcionálásának.*

**KULCSSZAVAK:**

szabálysértés, büntetőjogi felelősség, polgári jogi felelősség, környezetvédelmi bírság, hatáskörök

*In criminal law the subjective liability is general and the trespasses too. There are ‘bagatelle crimes’ generalised in the 19<sup>th</sup> century in the Hungarian legal system. In administrative law one can find mostly objective responsibility or accountability system. There is no need to find a general sanction for all administrative facts. The petty offence or bagatelle crime is not the right one. That is only one kind of sanctioning in the administrative law.*

**KEYWORDS:**

petty offence, trespass, liability, responsibility, administrative responsibility, fines in environmental law, authorities

1.

Tegyük fel, hogy jelenleg a jogi felelősség- és szankciófajták főleg a hatályos jogszabályokból és az azok alapján hozott jogerős jogalkalmazói döntésekből megismerhetők, szinte *autentikus* tartalomként. Az ehhez fűzött szerzői magyarázatok meg újabban nagyon sokféleek lehetnek, kiváltképp, ha a szerző egyéni látásmódjáról és nagyszerű gondolatai eredetiségéről igyekszik meggyőzni az olvasót, és még ha tárgyi tudása is csekély, lehet akár *autisztikus*. Időben visszafelé haladva mintha fordítottjára változna mindez: minél több a szokásjog (amelyben definíció nincs), és minél kevesebb a kodifikált (*pozitív*) jog, annál inkább a magyarázatokból, szerzői leírásokból érthető meg a felelősség és a szankció, továbbá azért, mert a 19. században vagy korábban a szerzők – akár jogtudósok is – egyéniségük egyediségét nem jogi fogalmak egyedülálló értelmezésében vélték kifejezhetőnek, hanem figyelmen kívül hagyva idézettségüket (tehát az akkor még nem létező publikációs indexüket), lehetőleg azt írták le, amit arról általánosan tudni lehetett (*opinio communis*).

Olykor találkozhat egymással – vagyis ugyanazt jelenti – a normában foglalt és a jogi szerzők által leírt felelősség és szankció, mint például az 1879. évi XL. tc. megalkotásakor és utána legalább 30–40 évig, de mindenképp az maradt annak létrehozója életében. Nyilvánvalóan *Csemegi Károly*-ról (1826–1899) van szó, aki 1867–1879-ben az Igazságügyminisztérium kodifikátora, államtitkára, a büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. tc., továbbá a kihágásokról szóló büntető törvénykönyv (1879. évi XL. tc.) tervezetének és miniszteri indokolásának készítője, majd 1893-ig a Kúria II. számú büntetőtanácsának elnöke. Az ő munkája volt például a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc., a bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi XXXIII. tc., továbbá a *bűnvádi eljárás* szabályai, amely törvényjavaslat maradt, de „szokásjogként” körülbelül 30 évig alkalmazták. Egyébként, ennek első hazai törvénykönyve a Bűnvádi perrendtartás (1896. évi XXXIII. tc.) volt, tervezetét hattagú bizottság készítette. Egyikük *Wlassics Gyula* báró, 1906-tól, a Közigazgatási Bíróság legjobb időszakában negyedszázadig, annak elnöke.

2.

A jogi felelősségnek két fő típusa van: *szubjektív* és *objektív* felelősség, ennek megfelelő felelősségre vonással. A magatartással (cselekvéssel vagy mulasztással) összefüggésben álló eredmény jogi megítélése, beszámítása *szubjektív*, ha a felelősségre vonható jogalany *akarat* számít, vagyis szándékos vagy gondatlan; ezért bűnösnek vagy vétkesnek nevezhető, ez a felelősségtípus pedig *vétkességi felelősségnek*. Egyes változatait (egyenes és eshetőleges szándék, tudatos gondatlanság és hanyag gondatlanság, azaz hanyagság) viszonylag régen megkülönböztetik egymástól a büntetőjogban; nálunk törvénytervezetben a reformkor végén, az 1840-es években a *negligentia* már szerepelt, mint „kevésbé vétkes vigyázatlanság”. A vétkesség vagy bűnösség foka az akarat eltökéltségéhez kötött, és ennek megfelelő lehet a *jogkövetkezmény* meghatározása. Büntetőjogban – régen nálunk fenyítő jognak is nevezték – a jogkövetkezmény (*sanctio*) a büntetés; nyilvánvalóan *csak negatív*

jogkövetkezmény lehet, ezért büntetőjogásznak a szankció magyarul büntetés. A tényállás és az ahhoz tartozó akarat – felelős tudatosság – megállapítása *eljárási* jogi kérdés is, amelynek lehetősége Magyarországon a reformkor kezdetétől javult: az 1791. évi XLII. tc. rendelkezett ugyanis a kínzó vattatás tilalmáról. Amíg tortúrát alkalmaztak, aligha számított például *dolus directus* és *eventualis* vagy a *luxuria* egymástól való megkülönböztetése, amihez mindig pontos törvényi tényállás is szükséges, legalább elvileg *Cesare Beccaria* gróf művétől számítva (*Dei delitti e delle pene*. Milano, 1764).

Ezzel szemben *objektív felelősség* esetén a felelősséggel tartozó vagy felelősségre vonható jogalany akarata nem számít; azt nem kell vizsgálni. A jogellenes eredmény ténye okozati összefüggésben áll a felelősséggel tartozó jogalany magatartásával vagy jogi helyzetével, érdekkörével, ezért tartozik helytállni; megítélése, beszámítása objektív. A *magánjogi* (polgári jogi) felelősségnek ez az egyik klasszikus alaptípusa, miként azt *Marton Géza* 1945-ben és azt követően megírta.<sup>1</sup> A másik alaptípus a *magánjogi vétkességi felelősség*, amelyben az akarat számít, de rendszerint nincs jelentősége a szándékosság vagy gondatlanság megkülönböztetésének azért, mert az nem befolyásolja sem a felelősség fokát, sem a jogkövetkezményt. A *kötelmi* jogban az akarat általában véve számít, a *szerződésen kívüli* károkozásban pedig *vagy* általában számít, *vagy* egyáltalán nem, ez utóbbi objektív felelősség.<sup>2</sup> A polgári jogi – akár objektív, akár vétkességi – felelősség szankciója, jogkövetkezménye *nem büntetés*, ezért polgári jogásznak a szankció magyarul *csak jogkövetkezmény*. Filozofikusan akár „pozitív” – akár „negatív” szankció is elképzelhető, mondjuk azon az alapon, hogy ha negatív szankció a büntetés, akkor a nem-büntetésszerű jogkövetkezmény pozitív szankció lehet. Nem filozofikusan nyilvánvaló, hogy a büntetés negatív szankció annak, akit ezzel büntetnek, és nem nyilvánvaló, hogy például a kölcsönként pénz visszafizetésére kötelezés miért lenne pozitív szankció annak az adósnak, akit erre köteleznek. Ugyanez a másik oldalról nézve értelmetlen: az elkövető megbüntetésére a sértett számára nem negatív, és a kölcsönadóval sem jobb a helyzet.

Csemegi Károly idején ismert elképzelés volt, hogy a *kihágás* (ma szabálysértés) lehetne *közigazgatási büntetőjog*, mint a közigazgatási rendet sértő szabályszegések szankcionálója. Csemeginek nem konveniólt ez az elképzelés, bár akkor is léteztek egyes olyan kihágási tényállások, amelyek a közigazgatás rendjét sértik. Továbbá nemcsak törvény, de *rendelet* is szabályozhatott bizonyos esettípusokat, az eljáró jogalkalmazó hatóság nem feltétlenül bíróság, hanem közigazgatási rendészeti hatóság is lehet, sőt legtöbbször épp az lehet. A közigazgatási büntetőjog (*Verwaltungsstrafrecht*) német magyarázatokban jelent meg, hozzávetőlegesen ugyanebben az időben – *James Goldschmidt* 1902-ben kiadott, erről szóló könyvére<sup>3</sup> magyar szerzők szinte kihagyhatatlanul hivatkoznak ma is –, holott az akkori büntető törvénykönyvük nemcsak a büntetést és vétséget, de az *Übertretung*-ot (kihágást) is büntetni rendelte. A közigazgatási büntetőjog szépségét nem emeli, hogy *hibridnek látszik*, mert a büntetőjog nem közigazgatási jog és a közigazgatási jog nem büntetőjog; viszont

<sup>1</sup> Marton Géza: *A polgári jogi felelősség*. (Kiadás alá rendezte Zlinszky János) TRIORG Kft., é. n.

<sup>2</sup> Uo.

<sup>3</sup> James Goldschmidt: *Das Verwaltungsstrafrecht*. Berlin, Carl Heymanns, 1902.

a kihágás akkor is büntetőjogi természetű, ha csak a legcsekélyebb mértékben bűncselekmény. A közigazgatási büntetőjog tehát nem „igazságügyi” büntetőjog (*Justizstrafrecht*) vagy *bűnügyi* büntetőjog (*Kriminalstrafrecht*), hanem a *közigazgatási* jogi kényszerítés vagy szankcionálás általános – vagy quasi általános – eszköze, több német szerző szerint.

A jogi felelősség *általános* fogalmából kiindulva elképzelhető közös alap. A *büntetőjog* szubjektív (vétkes) felelősség gondatlan alakzatának enyhébb változata (*negligentia*) az általában *elvárható* gondos magatartás elmaradása. Az elkövető az előre látható és elkerülhető eredményt előre láthatta és elkerülhette *volna*, ha a tőle elvárható figyelemmel és körültekintéssel járt volna el. A *polgári jogban* az 1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről (régi Ptk.) 339. §-ában foglalt szerződésen kívüli kártérítés szabálya hasonló általános elvárást írt elő: mentesül a felelősség alól, aki úgy jár el, ahogyan az adott helyzetben általában elvárható. Nem feltétlenül ugyanaz a szabály: a *tőle* elvárható nem egybevágó az *általában* elvárhatóval, ám az egyéniesítés módszere akár megegyező is lehet valamilyen átlagos mérték alkalmazásával. A büntetőjogi felelősségből okszerűen következik a *büntetés*, a polgári jogi felelősségből valamilyen *helytállás*, de ez semmiképpen sem büntetés (például a késedelmi kamat, a kötbér stb., nem büntetés, hanem megerősítő mellékkötelem). A büntetőjog és a polgári jog szabályait európai (görög–római) kultúrkörben legalább 2000 éve megkülönböztetik egymástól, még akkor is, amikor ezek szabályai esetleg felváltva vagy vegyesen írásba foglaltak, továbbá ugyanígy nem azonos ezek eljárási joga. A felelősségre vonás intézményes fóruma a *bíróság* csak később tagolt vagy szervezett magánjogi és büntetőjogi *ügyzakok* szerint, de mindez *már kialakult*, amikor a közigazgatási jog vagy a jogilag szabályozott közigazgatás a 19. század elején megjelenik, láthatóan azóta is rohamosan növekvő anyagi jogi jogszabályokkal, amelyek még egészen nagyvonalúan sem hasonlók a büntetőjogi vagy a polgári jogi szabályokhoz.

3.

Lehetséges, hogy a polgári jogi és a büntetőjogi felelősségnek vannak bizonyos esetekben *hasonló tulajdonságú alakzatai*, ennek ellenére – legalábbis pillanatnyilag – komoly ember nem foglalkozik azzal, hogy *egyetlen egységes* felelősségi és szankciórendszer dolgozzon ki ezekre. A jogrendszer (hatályos jog összessége) ilyen differenciáltsága Európában evidencia a 18. századtól, ennek megfelelő bíraskodással, majd az is, hogy ha a jog mindenre általános szabályozó egy országban (államban), akkor a *büntetőjog és a polgári jog együtt sem elengedő* ehhez. Másként szólva: ha létezik *közigazgatási* jog, akkor az két jogterület szabályaiból *nem* ismerhető meg: az egyik a *büntetőjog*, a másik a *polgári jog*, holott épp ezek a „klasszikus” jogterületek vagy tudományok. Ezekhez képest legfeljebb a *közjog* (alaki gyűjtőfogalom) klasszikus, a közigazgatási jog aligha, viszont a mai időkben a hatályos jog túlnyomó többsége *közigazgatási jogszabály*, és reménytelenül az is marad. Ha a közigazgatás jogi szabályozása a büntetőjog és a polgári jog régen bevált, jól kidolgozott módszereivel, dogmatikájával megoldható lett volna, akkor nem kellett volna létrehozni erre másféle jogot, önálló anyagi és eljárási jogi szabályokkal, más fórumrendszerrel.

A közigazgatási jogi szabályozás tehát jellegzetesen nem olyan, mint a büntetőjog tilalomrendszere (mindent szabad, ami nem tilos), vagy a polgári jog ennél árnyaltabb előíró, választást engedő normáival, amelyekben jogosultság és kötelezettség akár pénzben is kifejezhető egyensúlya érvényesül (csak az érvényes, amit jogszabály megenged); a közigazgatási jog előíró szabályokból áll (azt kell tenni, amit jogszabály előír, megparancsol). A jogot érvényesíti a vádhatóság, a jogosult és kötelezett, továbbá rendszerint a közigazgatási hatóság. Ebből szorosabb értelemben csak a polgári jog érvényesítése *jogvita*. A büntetőjogi igény érvényesítése (vádhatóság), vagy egy közigazgatási eljárás ugyanúgy nem jogvita, mint az, ha valaki mást megöl, az sem jogügylet. A *közigazgatási jogi felelősség* általános típusa okozatos beszámítású eredményfelelősség. Megállapításakor az eredményt kell alapul venni, nem az annak kialakulása során megnyilvánuló individuális akaratot. Objektív felelősség, ezért a tényeket kell vizsgálni a helyállási kötelezettség megállapításához és nem az azzal összefüggésbe hozható akaratot, ha az egyébként lehetséges is lenne. Egy tényállásszerűen leírt helyzet (jogviszony) általános tartalma – vagyis a jogi felelősség – itt akár tisztán *tárgyi beszámítás* is lehet. Ez persze a magánjogi felelősség-elmélet egyik irányzata szerint nem is igazi felelősség, csak „pusztán beszámítás”. A hatályos jogban – még a magánjogban is – azonban léteznek ilyen szabályok, és nem valaminő rögtönzésből, mert eddig eléggé stabilnak látszanak. A közigazgatási jogban a jogi felelősség *minden más típusa is* megtalálható, természetesen a szubjektív felelősségé is, legfeljebb ritkábban, esetleg kuriózumként.<sup>4</sup>

A *kihágás*, majd a nálunk 1953 óta létező *szabálysértés* nyilvánvalóan nem kuriózum, miként az sem, hogy vannak bizonyos közigazgatási tulajdonságai vagy ismérvei is. Egy részük *közigazgatási* (államigazgatási) tárgyú, más részük úgynevezett „*bagatell bűncselekmény*”, ami érthető úgy, hogy *erkölcsi* elítélhetősége kisebb, mint a valódi bűncselekményeké (nálunk így értették 100 évvel ezelőtt), vagy *társadalmi veszélyessége* csekélyebb a bűncselekményekénél (így értették, miután megértették a szocialista jogot). A büntetőjogi tényállások változása *kriminalizációval* és *dekriminalizációval* mindenkor viszonylagossá tette elválasztásukat, amely a fórumrendszerre is irányadó, értelemszerűen. Eljáró hatóság első fokon valamely közigazgatási szerv, ritkábban bíróság. A szabálysértések jelentős része rendőrségi hatáskörbe került, 1959-től elzárás alkalmazásának a lehetőségével. A szovjet–orosz mintát valamennyire követő 1968. évi I. törvény a szabálysértési jog módszeres átfogó szabályozása volt, büntetőjogászai munka, amely a *bagatell* és a *társadalmi veszélyesség* csekélyebb fokán egyaránt értelmezhető, ennek megfelelő felelősségformával, ami végső egyszerűsítésben *szubjektív* (vétkességi) felelősséget, *személyes* felelősséget jelent. Nem értelmezhető általános államigazgatási (közigazgatási) jogi felelősségi formaként, annak általános típusaként, vagy átfogó megoldásaként, továbbá jogi személy felelősségként.

<sup>4</sup> Máthé Gábor: A közigazgatási büntetőjog elméletétörténetéhez. In *Degré Lajos emlékkönyv*. Budapest, Unió, 1995.

Az *objektív* felelősségnek<sup>5</sup> jellegzetessége, hogy nem eleve személyes felelősség: a jogviszony alanya nemcsak természetes személy, hanem akár *jogi személy* is lehet. Ha létezik jogi személy, akkor annak helytállását elképzelhetjük egy természetes személy mintájára, akár szimbolikus emberként, meg másféle jogi absztrakcióval is. Ha jogalanyként *bárki* beszámítható – természetesen magánjogi, illetve általában közjogi jogviszonyokban –, akkor az állam és a jogi személyek beszámítása kiindulási alap lehet – elvileg *Carl Friedrich von Gerber* 1852-es művétől<sup>6</sup> –, gyakorlatilag attól a jogi szabályozástól számítva, amelyet igazságügy-miniszterként segített elő. Logikus, hogy a jogi személyek jogi felelőssége objektív beszámítású lehet, és nem személyes vétkességi alapú, minthogy nem ténylegesen, hanem olyan absztrakcióként létezik, ami általánosan elfogadott jogi értelemben, mert felelősség nélkül a jogi személy értelmetlen. A német jogi gondolkodás részben követte, ám inkább túltette magát ezeken. A szabálysértés (*Ordnungswidrigkeit*) a közigazgatási *általános* felelősségi és szankció- vagy büntetési rendszere 1952-től, 1968-tól felülvizsgált alakban, közigazgatási büntetőjogként értelmezve. Nem tartozik szorosan ide, mégis megjegyezhető, hogy a német jogtudomány felismerte a közigazgatás működésének értelmezéséhez a jogi *szabályozás* és a hatósági *tevékenység* elemeire bontását – *Otto Mayer*, 1885–1886 –, és nem a *jogviszonyként*, hanem a jogi *aktusként* értelmezettet preferálta, a mai napig ható következményekkel. Kortársa James Goldschmidt a közigazgatási jog *általános felelősségi és szankcionáló* eszközének látta a ma szabálysértésnek nevezett jogterületet, amit azután jogalkotás és jogalkalmazás el is fogadott. Így nem csoda, hogy csodájára járnak sokan, azon az alapon, hogy felelősség és szankció csak időbeli eltérés, a szankció pedig csak hátrány, esetleg joghátrány. Ez büntetőjogi alapon talán nyilvánvaló és értelmezhető, viszont látszólag a közigazgatás és a közigazgatási jog alapos ismeretének hiányára utal. Sajnos, egy ponton el kellene hagyni a szokásos „eszmei” magyarázatokat, amelyek méltányosak egyes teoretikusokkal, elismerik az eddigi büntetőjogszerűsítő eredményeket, nem jelzik a melléfogásokat, és a jövőre nézve nem perspektivikusak a közigazgatási jogban, szinte egyetlen ponton sem.

Európában amióta létrejött a *közigazgatási jog*, létezik közigazgatási irányítás, szervezés, rendfenntartás (rendészet) közügyek ellátására országosan és helyi szinten, szakminisztériumokkal, szakhatóságokkal stb., egyaránt jogszabályokba foglalt feladat- és hatáskörökkel, továbbá ügyfeleiknek kötelezettségeivel és jogosultságaival. Az ehhez szükséges (elégséges?) jogi szabályozás mindig változik, a *jogi szabályozás módja vagy technikája* kevésbé; bizonyos tárgykörökben (tényállás) a jogalany jogosultságát vagy köteleességét, az ezért való helytállást (felelősség) írja le, ami alapján az szankcionált. Az itt általános objektív felelősségből adódik, hogy a szabályozásban a legváltozatosabb és legfontosabb elem a *tényállás*. Jogszabálytervezetek készítése során elsősorban ez igényel hozzáértést, pontosságot, nem a felelősség csiszolgatása, árnyalatossá tétele. A jogalkalmazásban szintén ez lényeges; közigazgatási jogviszonyokban a ténykérdések rendszerint egyúttal

<sup>5</sup> José Luis Heredero: *La responsabilidad sin culpa /responsabilidad objetiva/*. Barcelona, 1964.

<sup>6</sup> Carl Friedrich von Gerber: *Über öffentliche Rechte*. Tübingen, Laupp, 1852.



jogkérdések is. Ami a közigazgatási jogi felelősséget és annak elméleti magyarázatát illeti; azt hiányzónak, nem egységesnek, kidolgozatlanak többnyire büntetőjogászok, ritkábban politikusok (laikusok) gondolják, természetesen a szabálysértési jog kivételével, amely igazán szépen kidolgozott.

Az a jogterület, amelyet ma *közigazgatási bírságrendszernek*, illetőleg *környezetvédelmi bírságrendszernek* neveznek,<sup>7</sup> az 1970-es években tűnt fel a szabálysértési szakmának, bár hasonló közigazgatási szabályozás korábban is előfordult a magyar pénzügyi és adóigazgatásban, erdészeti, bánya-, munkavédelmi stb. igazgatásban, függetlenül attól, hogy hasonló szabálysértési tényállás létezett-e, vagy sem, illetve ha szabálysértésért bírságotak, az nem zárta ki az államigazgatási bírság alkalmazását, már azért sem, mert az igazgatási bírságok alapján véve *nem személyes felelősségre* (természetes személy felelősségére) vonatkoztak, mint a szabálysértések. A közigazgatási bírság (szankció-) rendszer objektív felelősségi alapjaival külön értelmezés nélkül is alkalmazható volt jogi személyekre is, ezért a jogi személyek büntetőjogi felelőssége gyakorlatilag nem érdekelte sem a jogalkotást, sem a közigazgatási jogalkalmazást. Az első környezetvédelmi törvény (1976. évi II. törvény) hatálybalépésétől a környezetkárosítás bűncselekmény, a környezet veszélyeztetésével okozott kár megtérítése objektív felelősség alapján történt, az igazgatási felelősség- és szankciórendszer kereteit szintén kijelölte, mivel egyes részterületek már szabályozottak voltak. Ekkor nyilvánvaló volt, hogy a magyar államigazgatási jog szabályainak *egységes szankciója egyáltalán nem a szabálysértés*; az igazgatási bíróságok sokkal keményebbek lehetnek annál (egy szabálysértési bírságnak akár százszorosa is lehet egy államigazgatási bírság); ennek ellenére a szabályokban foglalt előírás érvényesülését elősegítő jogkövetkezmény (szankció) nem feltétlenül represszív vagy reparatív, még az is lehetséges, hogy többféle: egyik esetben ilyen, másik esetben másmilyen. Az ilyesmi azt zavarja, aki mindent egy kaptafára rendezne, mint *Prokrasztész*, akit már csak a jogászok emlegetnek.

#### 4.

A közigazgatási, illetve környezetvédelmi tárgykörben jogalkotási hatáskörrel rendelkezőket nálunk mindenestre nem hozta lázba a szabálysértési jogban állítólag rejlő lehetőség, és a német közigazgatási büntetőjog eszméje sem. A szabálysértési „kódex” (1968. évi I. törvény) közel 30 éves hatályossága idején ugyan többször módosult, mégis a legvégén is legfeljebb 24 szabálysértési tényállást tartalmazott a környezetvédelemmel összefüggésben, mondható, hogy a jelentéktelenebbeket. Ezen a szabályozási területen a legfeltűnőbb talán a szabálysértések változatlan „bagatell” jogi tulajdonsága, a másféle, elsősorban a közigazgatási jogi felelősséghez, illetve szabályozáshoz képest. A szabálysértési tényállások léptéke és értéke a környezetvédelmi jogban és többnyire a közigazgatásban kicsi,

<sup>7</sup> Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.

periférikus, mégis pótolhatatlan *a maga szintjén*, vagyis egyes rendetlenkedő, engedetlen személyek megfelelő viselkedésre készítéséhez. Ez a rendészet célirányos ágyúhasználati elve alapján méretezett (verébre nem lövünk ágyúval), vagy természettudományosan: *aquila non captat muscas* (bár kétes, hogy így politikailag korrekt-e a muszkák említése). A környezetvédelem nem ezen a szabályozási területen törekedett megerősödni, esetleg a szabálysértési tényállások növelésével. Az 1980-as években beírta azzal, hogy néhány természetvédelmi szabálysértés helyszíni bírságolását – amelyből egyszerűen kifejezték – természetvédelmi, erdészeti stb. hatóság (is) intézhessen.

Magyarországon néhányan már az 1970-es évek végétől felvetették azt, hogy a környezetvédelmi jog erősítése érdekében *vétkességi* felelősséget kellene általában előírni, mert az objektív alapú bírságolás nem differenciál jó és rossz szándék között, és nagyon megterhelheti az érintettet, a szabályozás bírsággközpontúvá válása leegyszerűsíti a hatósági tevékenységet stb. Egy időben a környezetvédelmi jog leghatékonyabb eszközei épp a bírságok voltak, bár olykor azért, mert a tevékenységet nem tilthatta be a hatóság, ami még hatékonyabb lett volna. Meghökkenítő módon a szabályozás szigorítását egyesek az objektív felelősség *helyett* vétkességi felelősség bevezetésével képzelték el. Ugyanez később is felmerült, a rendszerváltás után. Többnyire a német *közigazgatási büntetőjog* tisztelői elevenítik fel, valamint azok a *politikuskok*, akik egy általuk elképzelt környezetvédelem szószólói. A rendszerváltás idején nyilvánvalóvá vált, hogy a környezetvédelem kormány segítségére, megdöntésére egyaránt alkalmas *politikai* jelszó és eszköz lehet (például Duna-kör). Zöld párttá szervezve, ha nem kormányoz, akkor ellenzék, ennek megfelelően magyarázza a környezeti jogot és igazgatást, annak globális, klimatikus és univerzális lényegét is megerőltethetetlenül meglényegítve.

Az 1980-as évek végétől megkezdődött *a jogrendszer átalakítása* néhány új alapvető elképzeléssel és sok korábbinak az újabb értelmezésével. Az egymást követő új kormányok – lehetséges, hogy általuk sem felismert, a szocializmusból visszamaradt, tudatalatti beidegződéssel – a belügyi (rendőri) és a pénzügyi-gazdasági tárcát elsőrendűnek, az *igazságügyet súlytalannak képzelve* olyan *metaelvek* alapján liberalizálták és harmonizálták a hatályos jogot, amelyek állítólag mindenhol jók, bár nem mindenkinek, de mindenhol ugyanazoknak. A környezetszennyezés például, az új jogi szabályozás hatására, jelentősen csökkent. Az a gyakorlat ugyanis, amely a korábban állami tulajdonú környezetszennyező gyárak áron aluli eladásából állt olyan új tulajdonosoknak, akik azok működését megszüntették, viszont külföldön előállított termékeikkel elárasztották az országot, itt csakugyan javított a környezet állapotán, ha az érintett munka nélkül maradó dolgozókén nem is. A *szabálysértési jog* megújítása a jogállam jegyében 1990-ben indult, és az új törvénynyel (1999. évi LXIX. törvény) jutott nyugvópontra. Nem a felelősség, hanem a *büntetés* vált kétségessé. A korábban *rendőri* hatáskörben kiszabható *önálló elzárás büntetés* megszüntetése önmagában nem megoldás. Ha a személyi szabadságot *csak bíróság* korlátozhatja, és csak törvényben meghatározott esetben, akkor nyilvánvalóan ez a bíróság nem a határozat felülvizsgálatát végzi, hanem *az alapeljárás is* a hatáskörébe kell hogy tartozzék.

Bíróságon *polgári jogi* és *büntetőjogi* ügyszak értendő, továbbá minden más, ha valamiképp elkülönített állandó tanácsai (például munkajogi, közigazgatási) vannak.



Nem minden szabálysértés büntetése elzárás, mégis sokan követhetik el azokat. Wlassics Gyula 1912-ben szolid élcelődésként utalt arra a nyilvánvaló abszurdumra, ha a rendőri kihágások egyetlen bírói fóruma a Kúria lenne. Pillanatnyilag ennek az esélye csekély. Jelenleg a bíróság első fokon egyesbírójt jelent. Bíróság lehet továbbá lovagga ütött titkár, ha az ügyben tárgyalást tartani nem kell, vagyis iratok alapján dönt. A várható ügymennyiség kezelhetőségére figyelemmel lehet ez észszerű megoldás. A szabálysértési jog felépítése, terminológiája alapján nyilvánvaló, hogy az egyesbíró a bíróság büntető ügyszakába tartozó bíró lehet, ami bírósági titkár esetén nem forszírozható. Az egyesbíró bizonyára nem a közigazgatási ügyeket tárgyaló tanács tagja, bár ez sem kizárt. Ettől függetlenül, nehéz elképzelni olyan bírót, aki csak egyik felelősségi alakzat szerint képes ítélni, és gyakorlatának *pièce de résistance*-aként, mondjuk a negligencia és a tévedés (*error*) változatait nem képes megkülönböztetni egymástól, kifejezetten szabálysértésekben.

Jelentéktelen gyakorlati kérdésekre – kiváltképp, ha kényessé tehető – állítólag jobb nem kitérni. Kivéve a jogalkotást, amely nem válogathat jó kérdés vagy rossz kérdés alapon. Kézenfekvően a legalitás vagy a jog uralma érvényesülhet akkor, ha egy szabálysértésért mondjuk 30 nap fogdát nem a rendőrség, hanem a bíróság szab ki, bár azt is ugyanott kell végrehajtani. A ténylegesen érintettek viszonylag széles köre – akik évi szokásos elzárásukat töltik – érzékeli is a jogszerűbbséget, a szabálysértési szakjogászokkal együtt, elvégre a felelősséghez a bíróság jobban ért. E hozzáértéshez tartozik a bírói eljárás többi garanciája, amelyek hosszabb idő alatt és a büntetőügyekre vonatkozóan keletkeztek, az emberi (személyi) szabadság jegyében.

A hozzáértés másik összefüggése a jogellenes helyzet, tény (*tényállás*) megállapítása, amely egyes szabálysértések esetén sem szinte magától értetődő, ezért a hatósági jogkör nem minden ügyben gyakorolja a jegyző, illetőleg a rendőrség, hanem a szakhatóságok hatásköre, amely jelenleg kielégítően megoldható, de nem automatizmus.

Ma már kuriózumként említhető egy államigazgatási bíróság (nem a szabálysértés) – a levegő tisztaságának védelmét szolgáló – kezdeti időszaka (1973-tól). A jogi szabályozás korszerű, de korántsem egyszerű volt. A tényállás megállapítása és a bíróság kiszámítása meghaladta az elsőfokú szakigazgatási szerv (építési hatóság) lehetőségeit és képességeit, ezért azt a másodfokú hatóság állapította meg, de a területileg illetékes elsőfokú hatóság közölte az érintettekkel. Fellebbezés esetén a másodfokú hatóság saját határozatát vizsgálhatta meg, ami számára legalább nem volt teljesen ismeretlen. Akár meg is változtathatta, ha tudathasadásban szenvedett. Bírósági felülvizsgálat ezekben az ügyekben akkor nem létezett, ezért a „szocialista törvényesség” jeles példaként sem lehetett emlegetni, holott ez a levegőtisztaság-védelmi szabályozás érdemben – műszaki tartalmában – akkor sokkal jobb volt, mint a nagy Szovjetunióé, vagy akár az NDK-é. A szocializmus bukását nem ez idézte elő Magyarországon. Tanulsága csak az lehet, hogy elfogadhatatlan, ha az elsőfokú döntést a másodfok hozza, az első foknak álcázva, és még a másodfokú eljárásra is jogosítva. Ennél jobb megoldás a fordítottja, ha az „első fokú” bírói ítéletet úgy lehet fellebbezni, hogy azt ugyanaz a bíróság egy órán belül megvizsgálja, és véglegesen el is dönti. Jobb megoldás, de kizárólag a *saría* alapján egyes iszlám országokban.

A vétkességi felelősség a mai *büntetőjog* jellegzetes, jól kidolgozott intézménye. Differenciáltságában tényállások egymástól elkülönítésére is alkalmas; akár a szankciót is meghatározhatja. A *szabálysértések* „gyengített” büntetőjog-tulajdonsága nyilvánvaló. A magyar büntetőjog problémái érintik a szabálysértési jogot is, ezek itt nem tárgyalhatók. Legfeljebb azt célszerű jelezni, hogy visszatetsző például az, ha egy szabálysértési tényállás kodifikálásához alkotmánymódosítás szükséges.

A *közigazgatási* jogszabályok jellegzetes felelősségi alakja az objektív felelősség, amely mellett ritkábban vétkességi felelősség is előfordulhat. Ezen változtatni – a vétkességi felelősséget általánossá tenni – lehetne, de az a legnagyobb mértékben értelmetlen. A szabálysértési jog alkalmatlan az összes vagy a legtöbb közigazgatási jogellenesség szankcionálására.

Arra alkalmas, amire létrehozták. Elméletileg visszatérhetünk, ha nem is a kihágáshoz, de Csemegihez, gyakorlatilag megmaradhatunk a jelenlegi szabálysértési jognál. A közigazgatási büntetőjog a magyar jogban eddig nem honosodott meg, jogszabály szövegében nem fordul elő. Megtévesztő lehetne a kettősség: közigazgatási jog vagy büntetőjog? Szakmai irodalmukat gyarapító szerzők egy részét megéri a *Verwaltungsstrafrecht* intellektuális (?) varázsa, ezzel az *elnevezéssel* is illelhető a szabálysértési jog – szerzői alkotásaikban. Elvégre, a hétszemélyes táblát azután is így nevezték, hogy az további „nyolcz” személlyel bővült az 1723. évi XXIV. tc. alapján, miként ezt tudni lehet például Grosschmid Béni *Jogszabálytanából* (1905), vagy – ennél is meggyőzőbb, decens jogi érveléssel – II. Józsefet ironikusan nevezhették „kalapos királynak”, mert nem koronáztatta meg magát magyar királynak, viszont eredetileg ő tehet arról, hogy a mai miniszterelnökség épülete miért nem nevezhető „karmelita kolostornak”, amelynek a környékén sem láthatott karmelitát már gyermekkorában sem Csemegi Károly.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. von Gerber, Carl Friedrich: *Über öffentliche Rechte*. Tübingen, Laupp, 1852.
2. Goldschmidt, James: *Das Verwaltungsstrafrecht*. Berlin, Carl Heymanns, 1902.
3. Heredero, José Luis: *La responsabilidad sin culpa (responsabilida objectiva)*. Barcelona, Nauta, 1964.
4. Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.
5. Marton Géza: *A polgári jogi felelősség*. (Kiadás alá rendezte Zlinszky János) Triorg Kft., é. n.
6. Máthé Gábor: *A közigazgatási büntetőjog elmélettörténetéhez*. In *Degré Lajos emlékkönyv*. Budapest, Unió, 1995.

*Jogi források*

1. 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról
2. 1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről
3. 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről
4. 1/1973. (I. 9.) MT rendelet a levegő tisztaságának védelméről
5. 11/1973. (IV. 18.) ÉVM a levegő tisztaságnak védelméről
6. 19/1974. (XII. 27.) ÉVM a légszennyezési bírságról

**Prof. Dr. Tamás András** professor emeritus a Nemzeti Közszerológati Egyetem Állam-tudományi- és Nemzetközi Tanulmányok Karán. 1964-től 1970-ig bíróságön dolgo-zott, 1981-ig az IM Törvényelőkészítő Főosztályán, majd 1986-ig a Minisztertanács Tit-kárságának Jogi Főosztályán, 1986-tól a Magyar Tudományos Akadémia Titkarságán. 1974-től kandidátus, 1990-től az állam- és jogtudomány doktora. 1992-től egyetemi tanár, 2012-től prof. emeritus.