

COLLECTIO  
IVRIDICA  
VNIVERSITATIS  
DEBRECENIENSIS  
VII.

*Szerkeszti*

*Badó Attila, Görgényi Ilona,  
Horváth M. Tamás, Kovács Péter,  
Szabó Béla, Tóth Tibamér, Várnay Ernő*

*Debreceni Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Kara  
Dékán: Szabó Béla*

*borítóterv: Petromán László (Kaméleon Dizájn)*

*Technikai szerkesztők:  
Bartha Ildikó, Megyaszi Georgina, Szabó Béla, Varjú Márton*

*© a szerzők, 2007*

ÁRVA ZSUZSANNA\*

## A szabálysértési jog szabályozási rendszerének alapkérdései

### 1. A szabálysértési jog problematikája

A szabálysértési jog sajátos helyet foglal el a jogágak között. Az 1950-es évek végétől a közigazgatási jog klasszikus területei közé sorolandó, amelyet az egyetemi jogi képzésekben általában a közigazgatási jog keretében oktatnak, részben mint a közigazgatási szankciók egyik sajátos altípusát. Tartalmát tekintve azonban ma is kétségtelen annak büntető anyagi és büntető eljárási joghoz kötődése.<sup>1</sup> A szabálysértési jog egy olyan terület, amellyel akár nap mint nap találkozhatunk, és amelynek normáit bárki könnyen megsértheti. Ezért is fontos, hogy világos, alkalmazható szabályrendszere legyen, amely egyaránt megkönnyíti a jogkereső vagy a „vétkező” állampolgárok és a jogalkalmazók munkáját, egyben biztonságot és kiszámíthatóságot nyújt. A szabálysértési jog jelenlegi rendszere azonban sajnos nem igazán felel meg ezeknek a kívánalmaknak. Ennek több oka is van.

Az egyik alapvető probléma – ahogyan ezt már Máthé Gábor is megfogalmazta –, hogy megoldhatatlan a szabálysértési felelősség,<sup>2</sup> legalábbis a tekintetben, hogy a közigazgatási és büntetőjogi kötődést egyszerre kell kezelni az anyagi és az eljárási jog körében is. A jogtudomány számára még mindig – és talán mindig is – kérdés marad a kettős (közigazgatási, illetve büntetőjogi) hovatarozás eldöntése. Köztudomású, hogy a Csemegi-kódex fennállása idejétől kezdve<sup>3</sup> az 1950-es évekig a büntetőjogi trichotómiának köszönhetően

---

\* PhD., egyetemi adjunktus, DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék - DE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

<sup>1</sup> Ezt bizonyítja az is, hogy a jogi szakvizsgáztatás rendszerében a büntetőjogi részben – igaz a büntetés-végrehajtáshoz kapcsolva – kéri számon.

<sup>2</sup> MÁTHÉ Gábor, *Megoldhatatlan-e a szabálysértési felelősség?* Belügyi Szemle (1989), 3.

<sup>3</sup> A Csemegi-kódexet megelőző időszak jogtudományi elemzésére kevés kutató vállalkozik. A büntetőjog kodifikálatlan, szokásjogi időszakának sok esetben homályos értelmű fogalmi között a jogirodalom egy része egyértelműen rálelt a kihágások őseire (ÉLTHES Gyula, *A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota*, Budapest, 1935, 413-417.), míg mások élesen tagadták az efféle visszavetítéseket (KIRÁLY Tibor, *Kihágások a magyar jogban* = Tanulmányok az állam és jog kérdései köréből, szerk. MÓRA Mihály, Budapest, 1953, 94.), rámutatva arra is, hogy a kihágások adott esetben – a későbbi – vétség értelemben

a kihágás a bűncselekmények olyan legenyhébb válfajának minősült, amelyet bírósági és közigazgatási szervek is elbírálhattak. Ezen időszak tehát a közigazgatás büntetőhatalmát nyíltan elismerte. Az 1950-es években az írott alkotmány elfogadása után a helyzet alapjaiban megváltozott, hiszen az Alkotmány az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elvét hirdette.<sup>4</sup>

A jogalkotás ekkor egy „stratégiai» koncepcionális»<sup>5</sup> váltással megfordította a jogterület karakterét és a kihágásokat kiiktatta a jogrendből, és – kevés kivételtől eltekintve – átsztrukturálta azokat szabálysértéssé.<sup>6</sup> A szabálysértés mint államigazgatási intézmény hosszú ideig az államigazgatási szankció alaptípusaként volt ismert. Ahogyan erre Madarász Tibor is rámutat, akár Szatmári Lajos, akár a korszak más jelentős közigazgatási szerzői általában a szabálysértés attribútumaival jellemezték a közigazgatási szankciók egészét is.<sup>7</sup> Holott a szabálysértés jellege már röviddel a létrehozása után jelentősen megváltozott.

Az 1950-es évek végétől megfigyelhető volt az a folyamat, hogy a korábban kihágási gyökerekkel bíró, ám eleinte bűncselekménynek minősített magatartások visszaszivárogtak a szabálysértési jogba. A folyamatot a korábban vétségként vagy büntettként kezelt cselekmények dekriminalizációja kísérte,<sup>8</sup> amely változás magával vonta a szankciók átformálódását is. 1959-ben lehetővé vált a pénzbírság elzárásra történő átváltoztatása, majd 1960-tól a tényleges elzárásbüntetés is bevezetésre került kezdetben három, majd később nyolc cselekményre nézve. A dekriminalizációt a közigazgatási szerzők – főként koncepcionális okokból – élesen bírálták. Madarász Tibor az ily módon átkerült

---

kezelendők. Vö. KIRÁLY, *i.m.* 100. és MÁTHÉ Gábor, *A kihágás intézménye*, Állam és Igazgatás (1980), 817.; Megjegyzendő, a közigazgatási szakirodalom az áthágás terminus mellett szintén a magáénak érzi a kihágásokat, mint a közigazgatási szankció elődjét. Vö. NAGY Marianna, *Az államigazgatási jogi szankció szabályozásának története*, Budapest, 1990, 12-17.

<sup>4</sup> 1949. évi XX. tv. (1972. április 25-ig hatályos) 36. § (1) bek.

<sup>5</sup> PAPP László, *A „közigazgatási büntetőbíráskodás” problematikája*, Magyar Közigazgatás (1992), 338.

<sup>6</sup> A változás jogelméleti indoka mellett igen jelentős szerepet játszott a bűnügyi statisztika is, amelynek köszönhetően a jogpolitika az elterelés formáit kereste. A Szovjetunióban a Legfelsőbb Tanács Elnöksége 1953-ban alkotta meg azt a törvényerejű rendeletet, amely a büntetőjog felelősségre vonás útjai között a fegyelmi mellett az igazgatási felelősségre-vonást jelölte meg. Vö. HARMATHYNE HORVÁTH Anna, *A felelősség differenciálásának problémái a kisebb súlyú bűncselekmények esetében* = A szabálysértési jogterület, szerk. NIGRINY Elemér, Budapest, 1986, 26.; Magyarországon a Magyar Dolgozók Pártja Titkársága még 1952. augusztus 27-én határozott a kisebb súlyú bűncselekmények számának csökkentéséről, ennek ellenére 1953 nyarán a Központi Vezetőség ülésén arról számoltak be, hogy 1951 és 1953 között 850.000 esetben járt el a rendőrség, míg a bíróság 1950 és 1953 között 650.000 esetben. Vö. *A Magyar Dolgozók Pártja határozatai*, szerk. IZSÁK Lajos, Budapest, 1998, 170. és 193.

<sup>7</sup> MADARÁSZ Tibor, *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*, Budapest, 1989, 14. és 18.

<sup>8</sup> PAPP László, *A „közigazgatási büntetőbíráskodás”... , i.m., 337-338.*

cselekmények mintegy szabálysértési jellegét is tagadta, megkockáztatva azt, hogy a cselekmények az átminősítés által nem váltanak karaktert. Felfogása szerint ezek a cselekmények ugyan valóban nem minősíthetők tovább bűncselekményeknek, hanem egyfajta látenszen létező kihágásoknak.<sup>9</sup> Bartus Imre ezzel szemben kategorikusan állapította meg, hogy „amennyiben egy cselekmény kikerül a büntetőjog köréből, akkor az a továbbiakban nem büntetőjogi kategória.”<sup>10</sup> Nagy Marianna a két cselekménytípus közötti relativitást emelte ki, és arra mutatott rá, hogy az átterelés miatt a szabálysértés egészének nő a társadalomra veszélyessége, amelynek egyenes következménye a szankciórendszer szigorodása.<sup>11</sup>

Az 1980-as években mélyreható vizsgálatok folytak az egyes különös részi tényállások jellegének meghatározására. A cselekmények arculatának vizsgálata felerősítette az elterelési és visszaterelési elmélet közötti vitát. A visszaterelési elmélet éppen abból indult ki, hogy a bagatell-büntetőjogi vagy kriminális<sup>12</sup> cselekményeket a bűncselekmények közé kellene vizsgálni, és a jogterület pedig megtisztítani a kriminális cselekményektől. Ezzel szemben az elterelés a jogterület *status quo*-ját hirdeti részben a hagyományok, részben a közigazgatás büntetőhatalmának szükségességére hivatkozással. A témával foglalkozó kutatók döntő többsége – főként a cselekmények elhatárolásának lehetetlensége, illetve a bírósági szervezetrendszer túlterhelése miatt – a visszaterelést nem tartja reális alternatívának,<sup>13</sup> így a feladat általában a sajátos helyzet kezelésében áll. Ennek megoldására az egyik legfrappánsabb választ Nagy Marianna adta, aki a kettős kötődést kettős logikának nevezve mondta ki, hogy a jogterületben mindkét rendszer egyszerre érvényesül.<sup>14</sup>

A másik jelentős probléma az eljárás egyszerűségének igénye, amely azt célozza, hogy a nem jogász jogalkalmazók is megbirkózzanak a szabálysértési joggal. Az első szabálysértési kódex (az 1968. évi I. törvény) megalkotásának egyik fontos indoka a szabályozás egyszerűsítése volt. Igaz, ekkoriban erre

---

<sup>9</sup> MADARÁSZ Tibor, *i.m.*, 10.

<sup>10</sup> BARTUS Imre, *A szabálysértési jog kialakulása és fejlődése*, Állam és Igazgatás (1982), 791.

<sup>11</sup> NAGY Marianna, *A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új szabálysértési törvény*, Jogtudományi Közlöny (1999), 45.

<sup>12</sup> A bagatell-büntetőjogi, illetve a kriminális cselekményeket a szakirodalom nem teljesen azonosítja. NAGY, *A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új...*, *i.m.*, 447-448.

<sup>13</sup> MÁTHÉ Gábor, *A szabálysértési törvény*, Jogászgyűlés (2002), 244., de korábban KÁNTÁS Péter, *A bagatellkriminalitás természetéhez*, Magyar Jog (1995), 390.; UŐ., *Egy alkotmánybírósági határozat margójára*, Belügyi Szemle (1998), 90.; PETRIK Ferenc, *Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből*, Magyar Jog, (1990), 19.; NAGY Marianna, *A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új...*, *i.m.*, 449.; PAPP, *A „közigazgatási büntetőbíráskodás” ...*, *i.m.*, 339.; TORMA András, *Kritikai szemlélet a szabálysértési jog múltjának mezéjén, a jelen és a jövő ürügyén* = Holló András-jubileum, 2003, 434.

<sup>14</sup> NAGY Marianna, *A közigazgatási jogi szankciórendszer*, Budapest, 2000, 183.

komoly ok állt fenn, hiszen sem az eljárás, sem az egyes tényállások szabályozása nem volt áttekinthető. Kodifikáció helyett 1961-ben a Kormány Titkársága VB Igazgatási Osztálya foglalta kötetbe<sup>15</sup> azon tényállásokat, amelyek esetében a tanács járt el. Az anyagi jog rendezetlenségét erősítette, hogy a jogalkotás a büntetőjog általános részét, mint a jogterület mögöttes joganyagát megszüntette a szabálysértések tekintetében. Ez főként a felelősség körében keletkeztetett joghézagot, ugyanis a jogszabály ezek után e kérdésről – egészen egyszerűen – nem rendelkezett. Ezt a vonatkozást hagyományosan a büntetőjog tartalmazta, ennek hiányában azonban nyilván a jogterület új anyagi jogában kellett volna azt rendezni, amelyet azonban elmulasztottak. Így felmerült az a kérdés is, hogy kell-e a felróhatóság a felelősség érvényesítéséhez. Szatmári például az egyes tényállásokban szereplő szófordulatok értelmezése alapján jutott el a felróhatósághoz mint kívánalomhoz,<sup>16</sup> amely megnyugtató megoldásnak semmiképpen nem volt nevezhető.

Az 1968-as kódex nagy vívmánya a megelőző helyzethez képest az egységes, ámde – a jogalkotó szándéka szerint – egyszerű szabályozás volt. Ez az egyszerűsítés az anyagi és eljárási normáknak szinte a legszükségesebb körre – vagy talán még annál is kevesebbre – szorítását célozta. Ennek eredményeképpen egy olyan törvény jött létre, amely lényeges kérdésekről hallgatott. Megoldást a jogszabályok ugyan nem kínáltak, de a jogtudomány igen. Így Bartus Imre például a joghézagok kitöltését az Áe. segítségével javasolta megoldani.<sup>17</sup> Tette ezt annak ellenére, hogy az államigazgatási eljárási törvény a szabálysértési eljárást kifejezetten kivette a hatálya alól.<sup>18</sup> Az 1968. évi I. tv. azonban egyes büntetőjogi eredetű fogalmakról, mint a szándékosság vagy a gondatlanság sem rendelkezett. A tudomány és a tankönyvek azonban mindezt akként oldották meg, hogy kimondták: „a Btk. vonatkozó szakaszai azonban értelemszerűen kiterjeszthetők.”<sup>19</sup> Az eljárás tekintetében a mögöttes joganyag hiányát a jogterület ma is cipeli. Utaló szabályozás híján a jelenleg hatályos szabálysértési törvény (a továbbiakban: Sztv.) sem teszi lehetővé sem a Ket., sem a Be.<sup>20</sup> alkalmazását. Ez a helyzet kényszerítette például a bíróságokat arra, hogy 2000. április 3. napján álláspontot (a továbbiakban: 2000. április 3-i álláspont) fogadjanak el a szabálysértési törvény értelmezésére,<sup>21</sup>

<sup>15</sup> KÖVESDI Ferenc, *Szabálysértési tényállások gyűjteménye*, Budapest, 1961.

<sup>16</sup> SZATMÁRI Lajos, *Bírság a magyar államigazgatásban* = A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai, szerk. MADARÁSZ Tibor, ifj. SZATMÁRI Lajos, Budapest, 1990, 148.

<sup>17</sup> BARTUS Imre, *A szabálysértési jog kialakulása és fejlődése*, Állam és Igazgatás (1982), 792.

<sup>18</sup> 1957. évi IV. tv. 3. § (7) bek.

<sup>19</sup> *Közigazgatási büntetőjog*, szerk. MÁTHÉ Gábor, Budapest, 1988, 183.

<sup>20</sup> Ez alól egyetlen kivétel létezik: az Sztv. 44. § (5) bekezdése a kizárás szabályainál kifejezetten a Be. szabályait rendeli alkalmazni.

<sup>21</sup> 2000. El. II. C 1/5.

amelyben törvényi felhatalmazás nélkül rendelkeztek akként, hogy az Sztv. mögöttes joganyagává teszik a Be., illetve a Btk. szabályait. Ekként rendezték például, hogy sértettnek is lehet képviselője, amely körében a Be. szabályai irányadók, vagy a nyilvánosság a tárgyalásról szintén a Be. szabályai szerint zárható ki. Ugyanakkor a kóros elmeállapottal kapcsolatban azt mondták ki, hogy (összhangban a Be.-vel) szakértő kirendelése szükséges, azonban az álláspont – a Be. szabályozásával<sup>22</sup> ellentétben – csupán egyetlen szakértőt tart legendőnek.

A norma egyszerűsítésének indoka azonban főként abban is állt, hogy a jogot alkalmazó szabálysértési előadók többnyire nem rendelkeztek büntetőjogi ismeretekkel, holott a quasi bírászkodás – jellegéből fakadóan – az igazságszolgáltatási eljáráshoz közel álló intézményt és gyakorlatot kívánt. Az eljáró szervek eme fogyatékoságát a jogtudomány már hosszú ideje a jogalkotók terhére róta. Már az 1879-es kihágási büntetőtörvénykönyv (a továbbiakban: Kbt.) idején is találkozni lehetett olyan írásokkal, amelyek a megfelelő ismereteket hiányolták.<sup>23</sup> Az 1968-as törvény bevezetésekor külön is felhívták a figyelmet, hogy a szabálysértési előadók csupán a legritkább esetben döntsenek önállóan, és amennyiben bármilyen kétségük merül fel, akkor forduljanak az igazgatásrendészeti alosztályvezetőhöz.<sup>24</sup> A jelenkor irodalmában szintén több szerző<sup>25</sup> felemlegeti ezt a hiányosságot. Alapkövetelményként a szerzők többnyire valamilyen magasabb szintű dokumentált ismeretet, például szabálysértési vagy békebírói szakvizsgát várnának el. Az egyszerűsítés azonban a fentiek figyelembe vételével halmozott problémát jelent nemcsak a jogalkalmazók, hanem a jogalkotó számára is. Hiszen egy szinte önmagával is ellentétben álló jogterületet kell közös nevezőre hozva megtalálni, illetve létrehozni az egységes rendszert lehetővé tevő jogintézményeket. Így egy eleve bonyolult rendszert kell oly módon leegyszerűsíteni, hogy az még akár a kevésbé képzett jogalkalmazók számára is átlátható legyen.

---

<sup>22</sup> Korábban 1973. évi I. tv. 69. § (3) bek., illetve 1998. évi XIX. tv. 101. § (2) bek.

<sup>23</sup> RÓNAI Zoltán, *Közigazgatási hatóságok elé utalt kibágások*, Jogtudományi Közlöny (1904), 281-282.

<sup>24</sup> FALUDI György, *A szabálysértési eljárás egyes gyakorlati problémái*, Belügyi Szemle (1969), 39-43.

<sup>25</sup> Lásd PAPP László, *A „közigazgatási büntetőbíráskodás” ...*, *i.m.*, 340. vagy MÁTHÉ Gábor, SZABÓ András, *A szabálysértési jogterület kodifikálása: Prekonceptió*, Állam és Igazgatás (1988), 867.

## 2. Az 1999-es kódex megalkotásának háttere

A jelenleg hatályos kódex előkészítése voltaképpen már az 1970-es évek után megkezdődött,<sup>26</sup> ám a megalkotása az 1990-es évek végén vált elodázhatatlanná. Magyarország 1990-ben csatlakozott az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményhez,<sup>27</sup> annak 6. cikkéhez fenntartást fűzve.<sup>28</sup> Az e tárgyban készített szakértői vélemények vitássá tették, hogy lehete-e egyáltalán olyan tartalmú fenntartást tenni, mint amilyennel hazánk élt, illetőleg azt is, hogy konkrét esetben az Európa Tanács szervei mennyire veszik figyelembe a fenntartásokat. A Bittó Márta által készített szakvélemény megvizsgálta a fenntartás kritériumait, amelyekből a szerző azt a következtetést vonta le, hogy az egyezményhez – tekintettel arra, hogy az emberi jogok minimumát kívánja meghatározni, és arra, hogy az állam saját jogsértő magatartására nem hivatkozhat, valamint figyelembe véve a Bíróság eddigi joggyakorlatát – nem lehetett volna a fenntartást megtenni.<sup>29</sup>

1997-ben az Alkotmánybíróság is megállapította,<sup>30</sup> hogy az Országgyűlés nem végezte el az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően a szabálysértési jogterület újraszabályozását, és megsemmisítette a korábbi kódex több rendelkezését. Bár a fentiek értelmében Magyarországot a fenntartás folytán nem terhelte jogalkotási kötelezettség,<sup>31</sup> a testület indokolásában mégis rámutatott, hogy az Egyezmény 6. cikkelyével kapcsolatos joggyakorlat alapján a kriminális cselekmények vonatkozásában a „*tisztesleges (ún. „fair”) eljárás valamennyi követelményének megfelelő bírói utat szükséges biztosítani.*”<sup>32</sup> Ugyanakkor a testület többségi álláspontja szerint a szabályozás az Alkotmány több rendelkezésével is ellentétes. Ezek közül az egyik az Alkotmány 57. § (1) bekezdése, míg a másik az 50. § (2) bekezdése, amely a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatát írja elő. A döntés elvi érvelésében elmondta ki, hogy a szabálysértés

---

<sup>26</sup> Nagy Marianna Bittó Márta és Viski László 1977-es tanulmányához köti az előkészítés megkezdését. NAGY Marianna, *A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új...*, i.m., 443.

<sup>27</sup> Kihirdette az 1993. évi XXXI. tv.

<sup>28</sup> Magyarország a következő fenntartást fűzte az Egyezményhez: „*A közigazgatási hatóságok előtt szabálysértés miatt folyó eljárásokban Magyarország ez idő szerint nem tudja biztosítani a bírósághoz fordulás jogát, minthogy a hatályos magyar jogszabályok nem tesznek ilyen jogot lehetővé a közigazgatási hatóságok szabálysértési ügyekben hozott jogerős határozataival szemben.*” 1993. évi XXXI. tv. 4. §.

<sup>29</sup> A témáról bővebben Bittó Márta 1994-ben készült szakvéleménye: BITTÓ Márta, *Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar szabálysértési jog*, Állam- és Jogtudomány (1995/3-4) [1998], 219-239.

<sup>30</sup> 63/1997. (XII. 12.) AB határozat.

<sup>31</sup> Bittó Márta szakvéleményében felhívta a figyelmet, hogy Svájc szintén fenntartást fűzött a 6. cikkelyhez, melynek értelmében nem kizárta, hanem csupán korlátozta a bírói kontrollt. A Bíróság azonban a Belilos ügyben érvénytelenítette a fenntartást.

<sup>32</sup> 63/1997. (XII. 12.) AB határozat.

„kétarcú” jogintézmény: egyik részét a közigazgatás-ellenes cselekmények képezik, míg a másikat az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartások, tehát a kriminális cselekmények, melyek az ún. bagatell-büntetőjogba tartoznak. Megállapította emellett azt is, hogy mindkettő tekintetében biztosítani kell a bírói jogorvoslatot, bár ezt a két típus esetében különböző módon vezette le. A kriminális jellegű cselekményekkel kapcsolatban az 57. § (1) bekezdésére hivatkoztak, míg az előbbieket vonatkozásában a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatának követelményére támaszkodtak. Az eljárás rendjéről kimondták, hogy az nagyobb részt az államigazgatási eljáráshoz közelít, bár a büntetőeljárás egyes elemei is visszaköszönnek főként a felelősség terén.

Ez azonban csupán a többségi vélemény volt. Sólyom László, az Alkotmánybíróság akkori elnöke párhuzamos indokolásában<sup>33</sup> azt fejtette ki, hogy az 50. § (2) bekezdése e körben nem alkalmazható. Rámutatott, hogy a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlatában sem minősülnek a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatnak, ugyanis nem államigazgatási jogviszonyról van szó. Álláspontja szerint a bírósági felülvizsgálat szükségességének kérdésében nem releváns az említett megkülönböztetés, sőt a dogmatikai különválasztás gyakorlati nehézségeket is okoz, ugyanis problémássá válhat, hogy közigazgatási vagy büntetőbíróság elé kell vinni az adott ügyet.<sup>34</sup> Az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt viszont szintén megalapozottnak tartotta – ám kizárólag az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján.

Egyes jogirodalmi vélemények a határozatban kifejtettekkel ellentétben éppen a párhuzamos indokolásban foglaltakkal értettek egyet. Máthé Gábor<sup>35</sup> mellett Kántás Péter a német és a magyar szakirodalomra hivatkozással bírálta a szabálysértések éles elválasztását. Álláspontja szerint a szabálysértések között nem húzható szigorú határvonal valamely minőségi kritérium alapján, hiszen a

---

<sup>33</sup> A párhuzamos indokláshoz csatlakozott Németh János és Lábady Tamás is.

<sup>34</sup> Az Alkotmánybíróság határozata a jogorvoslat kettős levezetése során olyan problémákat generált, amelyeket a visszatérés koncepciója kapcsán is felsorakoztattak, főként a kriminális, igazgatásellenes paraméter mentén történő szigorú elválasztás tekintetében. A megduplázott jogorvoslati rendszer hű követése felvetheti, hogy a kriminális cselekmények kapcsán a bíróságok büntető ügyszakos bírái, míg az igazgatásellenes cselekmények kapcsán közigazgatási ügyekben eljáró bírók járhatnak el. (Ezt a hatályos jogszabály kapcsán már Máthé Gábor is felvetette a 2002-es Jogászgyűlésen.) Ez azonban – szerencsére – nem valósult meg, holott ez a koncepció sem idegen a magyar jogtudománytól, hiszen már a 19. században is felmerült, hogy a rendőri kihágások ügyében hozott határozatokat – a tovább kiépíteni tervezett – közigazgatási bíróságok bírálják felül. Lásd *Észrevételek »a rendőrbírászkodás reformja« című cikksorozatra*, Magyar Közigazgatás (1899/34), 1-2.

<sup>35</sup> MÁTHÉ Gábor, *Közigazgatási büntetőjog vagy "Janus-arcú" büntetőjog?*, Magyar Közigazgatás (2001), 324.

különbség csupán mennyiségi jellegű: a jogvédte érdek elleni támadás intenzitásában áll. Bár Kántás sem tagadta a fenti kategorizálást, sőt bizonyos szempontból – így a bagatell büntetőjog áttekintéséhez – hasznosnak is tartotta, ám az ellen mindenképpen tiltakozott, hogy a határozatok és az eljárás tekintetében is ezt alkalmazzák. Rámutatott, hogy a kodifikációs bizottságban csupán Verebélyi Imre képviselte az eljárásjogi megkettőzés gondolatát, ugyanis a Legfelsőbb Bíróság is elállt attól az egyeztetés során.<sup>36</sup>

Kétségtelen azonban, hogy a határozat nagymértékben előmozdította a kodifikációt. A többéves előkészítés után felgyorsultak a folyamatok és egy olyan koncepció testesült meg az 1999-es kódexben, amelynek hiányosságait jelzi, hogy szinte a megalkotása után rögtön felmerült a módosítás gondolata.<sup>37</sup> Az Alkotmánybíróság már a hatálybalépés idején megállapította az Sztv. 165. § (2) bekezdésének alkotmányellenességét és azt *ex tunc* hatállyal megsemmisítette. A hivatkozott norma ugyanis azt mondta ki, hogy a törvényt a hatálybalépését követően elkövetett szabálysértésekre kell alkalmazni. Ugyanakkor a 4. § szerint a cselekményt elsősorban az elkövetés idején hatályos szabályok alapján kell elbírálni, kivéve, ha az elbíráláskor hatályos új jogszabály szerint a cselekmény nem minősül jogellenesnek vagy enyhébben bírálendő el. Indokolásában azt fejtette ki a grémium, hogy bár a kódex egyaránt tartalmaz anyagi és eljárásjogi rendelkezéseket, a hatálybalépés tekintetében alkotmányellenesen különválasztja a két típust és ezáltal a jogalanyokat is önkényesen megkülönbözteti.<sup>38</sup>

### 3. A jelenlegi rendszer főbb vonásai

A hatályos kódex egyszerre szabályozza az anyagi jog általános részét, valamint az eljárási jogot.<sup>39</sup> A szabálysértési jog anyagi joga a fogalom-meghatározás és a felelősségi rendszer fontosabb szabályait tartalmazza a duális büntetési szisztéma rendelkezéseivel együtt. E helyütt a legszembetűnőbb hiányosság a felelősségi rendszer és az ott használt fogalmak meghatározatlansága. Ezen ugyan némiképpen változtat, hogy az Sztv. 31. §-a egyes alapfogalmak (mint a szándékosság, gondatlanság vagy a jogos védelem) tekintetében a Btk.-t rendeli alkalmazni, de számos olyan fogalmat is találunk, amelyet az Sztv. nem határoz

---

<sup>36</sup> KÁNTÁS Péter, *Egy alkotmánybírósági... i.m.*, 88-97.

<sup>37</sup> HAJDÚ Mária, *A szabálysértési jogalkalmazás gondjai*, Magyar Jog (2002), 241.

<sup>38</sup> 29/2000. (X. 11.) AB határozat.

<sup>39</sup> A szabálysértési jog különös részével, amelyet részben az 1999. évi LXIX. tv. is tartalmaz, e tanulmány keretében nem foglalkozok, hiszen az elméleti alapkérdések köre álláspontom szerint főként az előző két területhez kötődik.

meg.<sup>40</sup> A definiálatlanság egyfelől az analógiát hívja elő, másfelől a Btk.-ra utalás megnehezíti a jogalkalmazók munkáját.

Az eljárási jog más jellegű, de szintén jelentős problémákat vet fel. A koncepcionális kérdések, mint a kettős jelleg deklarálása, illetve a jogorvoslati rendszer megkettőzése mellett az ártatlanság<sup>41</sup> vélelme vagy a súlyosítási tilalom is felmerült. Ezen kérdések általában a fair eljárásnak való kényszeres megfeleléssel függték össze. Az eredmény egy sajátos megoldás, amelyben az eljárási és a szervezeti oldal keveredik. A rendszert bonyolultsága okán és többnyire azért is bírálják, mivel a jogalkotó immanensen a kriminális jellegű cselekmények eltérő kezelését írta elő az elzárással is sújtható cselekmények szabályozása által. A szerzők emellett tisztán jogalkalmazási problémákra is felhívták a figyelmet. Ezek többsége (mint az elévülés félbeszakadása<sup>42</sup>) abból fakad, hogy az eljárás bár büntetőeljárási jellegű, de annál jelentősen egyszerűsítettebb, másrészt abból, hogy míg a jogorvoslati rendszer – részben a nemzetközi és alkotmányos kívánalmaknak megfelelően – átalakult, addig a többi szabály nagy részét szinte változatlanul vették át az 1968. évi I. törvényből. Mindebből fakadóan olyan anomáliák keletkeztek, hogy például az eljárást megszüntető határozat kiegészítése esetén a kiegészítést meg lehet támadni kifogással, míg az ügydöntőt nem. Hasonló a helyzet az ügyészi óvás tekintetében is, amelynek az Sztv. szintén igen sajátos, egyedülálló rendszerét teremtette meg.<sup>43</sup> A szabálysértési ügyekben eljáró bírók emellett a bíróságokhoz érkezett ügyek nagy számát is kifogásolták.

Összegezve a problémákat: a jogterülettel foglalkozó szerzők égető hiányosságként határozzák meg, hogy a törvény egyes büntető anyagi fogalmaknak nem adja magyarázatát, pedig már az 1879. évi Kbt. is megnevezte a Csemegi-kódexet mint mögöttes joganyagot. A törvény bizonyítási rendszere szintén szokatlan szemléletet követel a bíraktól, és ez is növeli a leterheltséget.<sup>44</sup> A megoldás iránya a kettős jellegnek köszönhetően

---

<sup>40</sup> Ilyen például a tévedés esetében a gondatlan tévedés (vö. PAPP László, *A hasonló tényállású bűncselekmények és szabálysértések elhatárolása* = A szabálysértési jogterület, szerk. Nigriny Elemér, Budapest, 1986, 81-82.), de említhető a halmazat hiányos szabályozása is.

<sup>41</sup> KÁNTÁS Péter, *Mérlegen az új szabálysértési törvény*, Belügyi Szemle (1999), 18-26.

<sup>42</sup> A jogalkotó ugyanis elmulasztotta azt a kérdést rendezni, hogy ismeretlen elkövető esetén az eljárás alá vont személy kilétének megállapítása érdekében tett intézkedések szintén félbeszakítják az elévülést. A hatályos szabályok szerint ugyanis előfordulhat, hogy éppen a keresett személy megtalálásának idejére évül el a cselekmény. Ehhez kapcsolódik az is, hogy amennyiben az elkövető ismertté válik, a törvény szövege nem teszi lehetővé az eljárás folytatását.

<sup>43</sup> HAJDÚ Mária, *i.m.*, 241-244.

<sup>44</sup> A bírák álláspontja szerint ugyanis jellemzően túl szigorú az elsőfokú hatóságok bírságkiszabási gyakorlata, amelyet jelentős számban megváltoztatnak jogorvoslat esetén. Ezzel összefüggésben azonban arra is figyelmeztetnek, hogy a súlyosítási tilalom és a kifogás illetékmentessége

nyilván többféle lehet. Míg Nagy Marianna a közigazgatási szankcióként történő kezelést erősítené, addig más szerzők a büntetőeljáráshoz közelítenék az eljárást. Mindkét oldalon megvannak a jogtörténeti hagyományai és mindkét aspektus védhető, így a választás bizonyos mértékig önkényesnek is tekinthető, ámde választani mindenképpen szükséges.

#### 4. A rendszer megváltoztatásának lehetőségei

##### 4. 1. A jogterület karaktere

A jogterület karakterének vizsgálata kapcsán nem kerülhető meg, hogy a szabálysértési jog mintegy „jogelődjének” a büntető jellegéről megemlékezzünk. 1955-ig a trichotomikus, illetve később (1950-től) a dichotomikus rendszernek köszönhetően a kihágás a büntető anyagi jogba tartozott. A jogterület már ekkor sem volt egységes, amely egy új fogalom, nevezetesen a közigazgatási büntetőjog megjelenését indukálta. Az elképzelés eredeti megjelenési formájában James Goldschmidthoz kötődik<sup>45</sup> és egy létező jogterület – a kihágások – egy részének megnevezésére szolgált elméleti szempontú különválasztás alapján.

A hazánkban csupán elméleti szinten létező közigazgatási büntetőjog elmélete és a kihágási, illetve a szabálysértési jog sok tekintetben összefonódott és visszahatott egymásra.<sup>46</sup> A 19. századtól kezdve minden tudós elkerülhetetlenül a következő problémába ütközött: abban az esetben, ha az adott jogtudós a vegyes jellegű, büntetőjogi és közigazgatási elemeket hordozó jogterületet – mintegy „jobbító” szándékkal – meg kívánta tisztítani a valódi kriminális cselekményektől, amelyek a dekriminálizáció következtében „tévedtek” a szabálysértések közé, szükségszerűen meg kellett alkotnia a maga közigazgatási büntetőjogát. Sok esetben a szakértők a kihágások elméletét keresték és ehelyett a közigazgatási büntetőjogot találták meg, annak goldschmidti értelmében. Ezen szándék háttérében viszont az a törekvés állt,

---

folytán ezen ügyek elintézése megnöveli a bíróságok leterheltségét. SPITZ János, SZABÓ Sándor, *Jogalkalmazói pillanatfelvétel az új szabálysértési törvényről*, Magyar Jog (2001), 7-23.

<sup>45</sup> James GOLDSCHMIDT, *Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Berlin, 1902, 577.

<sup>46</sup> A közigazgatási szankciók esetében különösen érvényesül ez az összefonódás, hiszen „az elmélet nemcsak reflektál a jogi szabályozásra, nemcsak visszatükrözi azt, hanem tudományos törvényszerűségek megállapításával, elméleti követelmények megfogalmazásával sok tekintetben meghatározza a jogfejlődést.” MOLNÁR Miklós, *Adalékok a közigazgatási szankció hazai elmélettörténetéhez*, Budapest, 1990, 5.

hogy a kutatók kezdetben szüntelenül azon fáradoztak, hogy felleljék azt a karakterjegyet,<sup>47</sup> amely alapján más bűncselekményektől, illetve más cselekményektől el lehet határolni a kihágásokat. Ilyen egységes karakterjegy hiányában a ráerőltetett elméletek folytán a sokféle cselekménytípus között mindig lehetett olyat találni, amely nem illeszkedett a többi közé, így ezeket az elmélet koherenciája érdekében általában szükségtelennek ítélték. Ez az attitűd viszont kényszerűen azt eredményezte, hogy – amint ezt már Angyal Pál is jelezte – a közigazgatási büntetőjog irodalma alig áttekinthető, de Hoppel szavaival „alapjában téves, alkalmazási körét illetően zavaros s gyakorlati eredményeiben használhatatlan.”<sup>48</sup>

A kisebb súlyú cselekményeknek azonban álláspontom szerint nincs ilyen értelemben vett közös jellemzője, hacsak nem éppen a kisebb súly. Már a Kbt. megalkotása és az ahhoz fűzött indokolás alapján is nyilvánvaló volt, hogy a kihágások (és e tekintetben a szabálysértések is) vegyes természetű cselekmények, amelyeknek nincs egységes karaktere. Azt is mondhatjuk, hogy maga a vegyes jelleg a karakterisztikum. A kihágási jogban még keresték a közös jellemvonást, amellyel a más bűncselekményektől való minőségi vagy mennyiségi különállás igazolható. Ez azonban – mondhatni – jogállami kényszer volt, hiszen elméleti szempontból is alá kellett támasztani, hogy miért vannak olyan bűncselekmények, amelyek esetében az alkotmányos büntetőjog legfontosabb elvei, mint a *nullum crimen sine lege*, vagy a *nulla poena sine lege* elv, nem érvényesülnek. E körben csakis az lehetett elfogadható magyarázat, ha valamely olyan jellemvonást találnak, amely alapján biztonságosan el lehet különíteni azokat a súlyosabb cselekményektől.

A fenti probléma azonban részben megoldódott akkor, amikor a szabálysértés már nem volt többé a büntetőjog része, így a mennyiségi vagy minőségi különállás kérdését a jogalkotás döntötte el. A szabálysértési jog 1953-ban történt életre hívásától kezdve egyértelmű, hogy a szabálysértési jog az anyagi jogot tekintve – ha nem is egyértelműen közigazgatási jog, de legalábbis – nem büntetőjog. A közigazgatási joghoz kötődése tekintetében az eltelt időszakban hatalmas irodalom született, amelyek közül egyes szerzők meggyőződéssel állították a közigazgatási felelősséget, míg mások a gyakorlati szempontokra tekintettel inkább belenyugodtak abba. Miközben azonban a közigazgatással foglalkozó szakírók egy része a közös dogmatikai jellemvonás vagy a szétválasztás lehetséges szempontjának megtalálásán fáradozott, addig más szerzők a kriminális szabálysértések nagy száma miatt az egész jogterületet büntető ügynek tekintették.

---

<sup>47</sup> Az 19. század végén, a 20. század elején kialakult elméletek kritikai elemzéséről lásd ANGYAL Pál, *A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése*, Budapest, 1931, 11-35.

<sup>48</sup> *Uo.*, 6-7.

Álláspontom szerint a jogintézménynek a közigazgatási jogba tartozását alátámasztó elméletek – bár voltaképpen a szabálysértési jog elméleti megalapozására születtek és az új jogterületnek a büntetőjoggal történő összefonódását élesen tagadták – éppen ezzel bizonyították be a közigazgatási büntetőjog elvi létezését vagy legalábbis annak szükségszerűségét abban az értelemben, hogy ezek a büntetőjogtól minőségileg különböző cselekmények. A kihágási és a szabálysértési tényállások ugyanis közel ugyanazok voltak, aminek magyarázata minden bizonnyal abban keresendő, hogy ezek a cselekmények valóban könnyen leválaszthatók a büntetőjogtól, hiszen azoktól minőségileg és nem mennyiségileg különböznek, ezért valójában sem a közigazgatási joghoz, sem a büntetőjoghoz nem tartoznak. Ekként a szabálysértési jog egy olyan önálló határterület, amely büntetőjogi és közigazgatási jellemvonással is bír.

#### 4. 2. A szabálysértési jog anyagi jogi szempontú kezelése

A jogterület egysége a fentiek szerint is részben bizonyított. Anyagi jogi szempontból a jogterület kezelését illetően a visszaterelési elméletet több más szerzőhöz hasonlóan nem tartom megvalósíthatónak. Az elterelési koncepció érvrendszeréből e helyütt csupán kettőt emelek ki. Az egyik, hogy a visszaterelés szükségszerűen megkövetelné a cselekmények elválasztását és ezzel együtt megbontaná a büntetőjog egységét, amely kihatással lenne a bírósági szervezet-rendszerre.

Alapjaiban egyet kell értenünk Nagy Marianna azon kijelentésével, amely szerint a kategorizálás a szabálysértések tekintetében túlhaladott<sup>49</sup> és kivitelezhetetlen. A jogterület – mint ezt már Élthes Gyula is megállapította – mindenkor szorosan kapcsolódik a társadalmi életviszonyokhoz, illetve a közigazgatás szerepvállalásához. A kriminális és igazgatásellenes kategorizálás álláspontom szerint a 19. századi állapotokra épül, amely időszakban ugyan szintén csak fő vonalaiban lehetett besorolni ezen gyűjtőkategória alá tartozó fogalmakat,<sup>50</sup> míg a 20. századtól már a közlekedési vagy a keretdiszpozicionális szabályozásból eredően szerteágazó jellegű munkaügyi szabálysértések<sup>51</sup> besorolása igen kétséges.

---

<sup>49</sup> NAGY Marianna, *A közigazgatási jogi szankciórendszer, i.m.*, 70.

<sup>50</sup> Ahogyan ezt Kránitz Mariann is megfogalmazta, az anyagi jogi szabályozás a büntetőjogász számára is rendkívül heterogén. KRÁNITZ Mariann, *A bűnözés „előszobája”?*, Kriminológiai tanulmányok 39 (2002), 180.

<sup>51</sup> A jelenkori munkaügyi szabálysértések besorolásáról KÁNTÁS Péter, *Egy alkotmánybíróvági... i.m.*, 96.

Amellett pedig, hogy az elválasztás szinte lehetetlen, a trichotómia visszaállításával is együtt járhat, hiszen a visszaterelt cselekményeket vétségként nem célszerű, illetve – megkockáztatom – nem lehet minősíteni, a kihágások felélesztése esetén pedig valószínűleg új eljárás és külön elbírálás kellene. Az is kétséges lenne, hogy ez a megoldás mennyire minősülne alkotmányosnak, hiszen az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) határozata a büntetőjog *ultima ratio* jellegét deklarálja, és a visszatereléssel éppen az addig – nem büntetőjogi – kisebb súlyú cselekmények válnának a büntetőjog részeivé. A közigazgatási és a büntetőjog között ingadozó ún. úszóhatáros cselekmények magukban hordozzák az ismételt visszarendeződést, így elképzelhető, hogy rövid időn belül ezeket a cselekményeket újból a szabálysértések közé terelnék át. A büntetőjog és az állam azonban már évszázadok óta világossá tette, hogy egyszerűen nem tart igényt az apró-cseprő, ún. bagatell-cselekményekre, így ez mindenképpen a különtartás egyik érve. Ezen cselekmények természetére a már hosszan tartó vegyes jelleg mintegy rányomta a bélyegét, így mindenkori ingadozni fognak a két jogág között.

A trichotómia visszaállítása mellett a szabálysértések további fenntartása szintén kétségessé válhat, hiszen kérdéses, hogy a jogrendszer elviseli-e ennyi kategóriát, illetve valójában szükség van-e egy ilyen bonyolult struktúrára. Ez ugyanis három büncselekménytípust és egy megosztott közigazgatási szankciórendszert jelentene, amelynek létrehívása messzemenő következményekkel járna mind a büntetőjog, mind a közigazgatási szankciók területén. Akár az is felmerülhet, hogy valóban szükség van-e a szabálysértések különtartására más közigazgatási szankcióktól és nem olvadnak-e be azokba, hiszen a szabálysértések a hatóságok számára többletterhet jelentenek a felróhatóság bizonyítása miatt.

A megosztás egy másik súlyos gondot is előhív. A hatályos törvényben az elzárással is sújtható cselekmények képezik az elhatárolás alapját. Az elzárás-büntetést alapvetően alább, az eljárás kapcsán tárgyalom, de e helyütt is kénytelen vagyok feltenni a kérdést: biztos, hogy az elzárással is sújtható cselekmények a kriminálisak és azok, amelyek esetében nem lehet elzárást kiszabni, igazgatásellenesek? Amennyiben nemmel válaszolunk erre a kérdésre, akkor megvan arra a lehetőség, hogy akár önkormányzati rendelet is kriminális cselekményt szabálysértéssé nyilvánítson. E tekintetben tehát meg kell állapítanunk, hogy a Kbtk. magasabb fokú jogbiztonságot nyújtott, akkor amikor 1. §-ában kimondta, hogy rendőri kihágást milyen jogforrások állapíthatnak meg, hiszen a hatályos törvény ilyen megszorítást nem tartalmaz, ugyanis csak az bizonyos, hogy az elzárással is sújtható cselekményeket törvény állapíthatja meg. A választ az Alkotmánybíróság 19/1998. (V. 22.) határozata részben megadta, amely Kaposvár MJV önkormányzati rendeletét vizsgálta. Az

alkotmányos testület leszögezte: „*A helyi önkormányzatot – a Szabs. tv. 1. §-a alapján – szabálysértés statuálására megillető jogosítvány arra szolgál, hogy az önkormányzat az eredeti jogalkotási hatáskörében meghatározott közigazgatási jogi előírások és társadalmi együttélési szabályok megsértését szankcionálja.*” Ez utóbbi kifejezés pedig alapvetően a kriminális cselekményekre vonatkozó szabályalkotásra utal.<sup>52</sup> Amennyiben viszont azt tesszük fel, hogy valamennyi elzárással sújtott cselekmény kriminális, felvetődik, hogy a lopás és más tulajdon elleni cselekmények, amelyeket a közvélekedés, de még – megkockáztatom – talán maga az elkövető is annak tart, miért nem az.

Magam abból az alapvetésből indulok ki, hogy kriminális cselekmények mindig lesznek a szabálysértések között. Ennek egyik oka, hogy valamennyi tulajdon elleni magatartást képtelenség bírói fórum elé citálni, másfelől a dekriminalizáció szükséges, hiszen ez a büntetőjogi külső elterelés egyik lehetséges eszköze. Véleményem szerint az elméletek változásai és a jogintézmény büntető anyagi jogi kötődése alapján arra kell jutnunk, hogy anyagi jogilag a különállás és a vegyes jelleg sok tekintetben megőrzendő. A történeti fejlődést látva nyilván anakronisztikus lenne a büntetőjoghoz csatolást szorgalmazni, de a jogterület önállóságának elismerése vagy legalábbis specialitásainak érvényesítése továbbra is szükséges, amely a jelenlegi lehetőségek mellett elsősorban az eljárás tekintetében és a büntetőjog alapintézményeinek a fenntartásában képzelhető el. További érvként az is felsorakoztatható, hogy az említett szükségszerűség állandónak és nemzetközinek bizonyult, így anyagi jogi szempontból értelmetlen küzdeni ellene. Európa más országai-ban is általában egy külön cselekménycsoportot találhatunk ezen magatartások szankcionálására.<sup>53</sup>

### 4. 3. A szabálysértési jog eljárási jogi megosztottsága

A jogterület kettőssége ugyanakkor anyagi és eljárási megosztottságot is jelent, amely kérdések bár egyes pontokon egymással összefüggenek, mégis külön szisztémát képeznek. Az eljárási rendszernek álláspontom szerint két szorosan kapcsolódó sarkalatos pontja van. Az egyik a garanciák, a másik az elzárásbüntetés, amelyek a fair eljárás követelményében találkoznak.

Az elzárásbüntetés méltán egyik fontos kérdése a szabálysértési jognak, hiszen ez az a terület, ahol a hatályos rendszerben kicsúcsosodik a bírói elbírá-

---

<sup>52</sup> Nagy Marianna a két kategóriát nem azonosítja egymással. NAGY Marianna, *A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új... i.m.*, 447-448.

<sup>53</sup> Az Európai közigazgatási büntetőjogról lásd KIS Norbert, NAGY Marianna, *Európai közigazgatási büntetőjog*, Budapest, 2007.

lás problematikája. Bár a fentiekben kifejtettek szerint az elzárással is sújtható cselekmények nem biztos, hogy egészében azonosíthatók a kriminális cselekményekkel, mivel valódi koncepció nem fűzhető ezen cselekmények köréhez. Mégis ez az a szankciónem, amely legjobban kifejezi a jogalkotó értékelésében a kriminális jelleget, és főként a végrehajtás és más szabályok nyomán – az eljárás alá vont személy számára – mintegy testközelbe hozza a büntetőjogot is.

A hatályos rendszerben az elzárásbüntetés végrehajtását a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. rendezi, csakúgy mint más büntetőjogi büntetéseket is. Az elzárást büntetés-végrehajtási intézetben vagy rendőrségi fogdában kell végrehajtani,<sup>54</sup> ahol ugyan az elítéltektől történő elkülönítés előírás,<sup>55</sup> de mégis kétséget kizáróan érezhetjük úgy, hogy ezen büntetési nem esetében kevésbé érvényesül a dehonesztáló jelleg. Nem kétséges, hogy az elzárást töltő személynek eltérő kötelességei és jogai vannak, mint más elítélteknek, ugyanakkor az egyént ért hátrány szempontjából megkérdőjelezhető, hogy a kisebb súlyú cselekménnyel arányban áll-e egy ilyen hátrány. Véleményem szerint semmiképpen, még akkor sem, ha az eljárás kellő garanciákkal van körülvéve. A szabadságelvönő büntetés a büntetőjogban is a legsúlyosabb büntetési nem, amelynek kiszabását az enyhítési lehetőségek fennállásakor igyekeznek elkerülni. A szabálysértések kisebb súlyával semmiképpen nem állhat arányban a tényleges elzárásbüntetés.

Mindemellett az elzárásbüntetés volt az, amely az Európa Tanács gyakorlatában is a legnagyobb problémát váltotta ki; bár kétségtelenül az elzárásbüntetés nem teszi automatikusan büntetőjogivá az adott cselekményt.<sup>56</sup> Ugyanakkor ennek a büntetési nemnek a beiktatása akadályozta meg a német rendszer átvételét, hiszen a német OWiG nem ismeri a tényleges elzárásbüntetést. Máthé Gábor szavaival élve ezáltal hazánkban egy „kétkörös”<sup>57</sup> eljárási modell érvényesül, amely a rendszert nehezen áttekinthetővé teszi.

Mivel a tételezett szankció mindenkor a jogalkotó szándékát fejezi ki, így a büntetési rendszer egységesítése álláspontom szerint a jogterület anyagi jogának a homogenitását is elősegítené. Mindez azonban ismét visszavezet ahhoz a problémához, hogy pusztán a szankció megváltoztatása egyben a cselekmény társadalomra veszélyességének a változását is eredményezi-e.

A jogterület anyagi egységének fenntartása mellett elkerülhetetlen a büntetőjogi elemek együttes kezelése az igazgatásellenes jelleggel. A

---

<sup>54</sup> 1979. évi 11. tvr. 122. § (2) bek.

<sup>55</sup> 1979. évi 11. tvr. 122. § (4) bek.

<sup>56</sup> Lásd az Engel ügyet. Vincent BERGER, *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*, Budapest, 1999, 257.

<sup>57</sup> MÁTHÉ Gábor, *A szabálysértési törvény, i.m.*, 244.

szabálysértési jog kettős természetével párhuzamosan – vagy éppen ezért – eljárási jogát tekintve a szakirodalom szinte egyezően állapítja meg a közigazgatási büntetőbíráskodás felelősségre vonási rendjének a „*büntető-eljárásra erősen emlékeztető*”<sup>58</sup> jellegét. A bűncselekmények érdemi elbírálása a büntető bíróságok feladata és kizárólagos hatásköre.<sup>59</sup> E körben tehát a feladat egy megfelelő garanciákat nyújtó olyan rendszer kidolgozása, amely lehetővé teszi a vegyes jellegű cselekmények azonos eljárásban történő elbírálását. A garanciák azonban nem feltétlenül azonosíthatók azzal, hogy valamennyi szabálysértést már első fokon bírói fórum bíráljon el.

A fórumrendszer tekintetében a kettősség elismerése két fő alternatívát tesz lehetővé. Az egyik az ún. rendőrbíráskodás, amelyben közigazgatási szervek járnak el és csupán a jogorvoslat során érvényesül a bírói kontroll, míg a másik a garanciális szempontokra tekintettel a bírói szervezetrendszerben történő elbírálás. A két rendszer között képez némiképpen átmenetet a Máthé Gábor által kidolgozott és többször szorgalmazott különbírói rendszer. Ez egyfajta harmadik megoldásként a két rendszer előnyeit egyesítené magában.

Mindkét előbbi szisztéma mellett és ellen is több érv is felhozható. A bíróságok általi elbírálással maradéktalanul érvényesülhetne az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve, megszűnne a hatalmi ágak közötti funkcionális és szervezeti megosztáson átlépő *quasi*-bíráskodás, a tisztességes eljáráshoz való jog a legteljesebb mértékben hatna valamennyi a bírói eljárásban nyújtott garanciával együtt, valamint az egyéni felróhatóságon alapuló cselekményeket a közigazgatási szervek helyett független és nem utolsó sorban kellő szakértelemmel rendelkező fórum bírálná el. A rendszer minden előnye mellett azonban eltűnnének a struktúrára jellemző előnyök, és el kell ismerni, hogy a gyakorlati megvalósítás soha nem volt keresztülvihető. Ilyen deficit lenne a költséghatékonyság vagy a gyors elbírálás lehetőségének elvesztése. Mindemellett ki kell mondanunk azt is, hogy ez az út leginkább anyagi szempontból megvalósíthatatlan, hiszen az ügyek mennyiségére tekintettel az elbírálás a meglévő bírói létszámmal nem elképzelhető, míg az apparátus növelése az állam számára bírhatatlan anyagi terhet jelentene. E körben elég visszautalni az 1999-es kódex hatályba léptetése körüli anomáliákra.<sup>60</sup> A teljes elbírálás áttelepítése nyilván megoldhatatlan feladat nemcsak hazánk, de több más európai ország számára is.

---

<sup>58</sup> KÁNTÁS Péter, „*Törpe - óriáscsizmában?*” [*Szabálysértések.*], Magyar Jog (1996), 29.

<sup>59</sup> SZABÓ András, *Jogharmonizáció és alkotmányos igazságszolgáltatás*, Kriminológiai közlemények, Különkiadás (1998), 17.

<sup>60</sup> A sajtóból SEREG András, *Pénzkérdés a jogállamiság*, Népszabadság 1998. október 21. vagy *Hiányzó milliárdok*, Magyar Nemzet, 1998. november 11.

A közigazgatási büntetőbíráskodás esetében a gyakorlati szükségszerűségek mindenkor fontos szerepet játszottak, hiszen valamikor a bíróságok tehermentesítése volt a szabálysértés bevezetésének indoka, így a fentiek alapján nem kérdéses, hogy legalább első fokon közigazgatási szervnek kell eljárnia. A szabadságelvonó szankciótól megtisztított terület esetében ezután a fair eljárásra is figyelemmel első fokon teljes egészében érvényesülhetne a közigazgatási elbírálás, ám a jogorvoslati szakban már szükségszerű a bíróságok általi eljárás.

A fenti megoldás azonban nem feltétlenül kell, hogy együtt járjon a garanciákról való lemondással. A „rendőrbíráskodás” általánossá tételének hátrányai nagyjában a bírói elbírálás előnyeivel esnek egybe. A rendszer továbbra is eltűrné a quasi bíráskodást, a közigazgatási elbírálás ugyanakkor nem kellene, hogy a szakértelem hiányát is jelentse, hiszen speciális szakképzéssel vagy akár szakvizsgálóhoz kötéssel mindez kiküszöbölhető lenne. Minden jogszabály érvényesülését torzítja, ha a jogalkalmazók nem felkészültek, így továbbra is szorgalmazható az a már hangoztatott tétel, amely szerint külön szakvizsgát hozzanak létre a szabálysértést elbírálók számára. A külön képzéshez kötés más szempontból is fontos, hiszen kizárólag ekkor lehet alapos jogszabályt alkotni, a büntetőeljáráshoz hasonló garanciákat érvényesíteni.

Ugyanakkor a jogterület szaktekintélye, Máthé Gábor arra is felhívta a figyelmet, hogy a rendőrbíráskodás megvalósításának akadályát jelentheti az Alkotmánybíróság kettősségről alkotott álláspontja.<sup>61</sup> A kérdés tehát az, hogy az elzárásbüntetés kiiktatása hogyan hatna a kettéosztottságra. A kettéosztottság nyomán ugyanis valóban felmerülhet, hogy a kriminális cselekményekre nézve alkotmányellenes lesz a rendőrbíráskodás első fokú eljárása. Álláspontom szerint az alkotmányos testület döntése az elzárásbüntetés garanciáit kívánta biztosítani, így nem kizárható az sem, hogy az alkotmányos testületnek nem lenne aggálya a rendőrbíráskodás kizárólagossá tételével szemben egy kizárólag pénzbírságot alkalmazó szisztémában.

A harmadik út a fentiek szerint a különbíróságok lehetnek, amely az előbbi megoldások előnyeit egyesítené. A különbírósági modell kétféle módon képzelhető el. Az egyik megoldás az Alkotmány felhatalmazása alapján a bírósági szervezetről szóló 1997. évi LXVI. törvény szerint jönne létre, amely így különbíróságként tagozódna be a bírósági szervezetbe. A másik lehetőség egy olyan szervezet lehetne, amely rendelkezik a bírói attribútumokkal, de nem feltétlenül tagozódik be a bírósági szervezetrendszerbe, hanem például a közvetítői szervezetrendszerhez hasonló lehetne. E körben Máthé Gábor a

---

<sup>61</sup> MÁTHÉ Gábor, *A szabálysértési törvény, i.m.*, 243.

magisztrátusi bíróságokat preferálná, amelyek jogállásukban függetlenek lennének.<sup>62</sup>

#### 4.4. Büntetőjogi kapcsolatok. Részletes törvény vagy szubszidiárius szabályozás?

A fogalmi tisztázás érdekében kívánatos lenne, hogy a bírói gyakorlat<sup>63</sup> helyett maga a törvényalkotó rendezze a szabályozás egyszerűsítésére irányuló törekvéséből eredő hiányosságait. Alkotmányos, jogbiztonsági szempontból mindenkor aggályosnak tekinthető a 2000. április 3-i álláspontban foglalt „rendezés”, amely esetenként a bírói jogalkotás határait súrolja. A törvényalkotót ugyan szokásosan az vezérelte, hogy egyszerű és a nem jogász jogalkalmazók számára is alkalmazható normát alkosson.<sup>64</sup> Ez azonban a közigazgatásban dolgozók számára is gondot okozott, hiszen a büntető jellegű tényállások, illetve a büntető jogalkalmazás alapvetően idegen a köztisztviselőktől, míg az igazságszolgáltatásban dolgozók számára meglehetősen zavaró a hiányos szabályozás. A fogalmi tisztázás érdekében kívánatosnak tartanám a jogterület által használt büntetőjogi alapfogalmak pontos rendezését, amelyre két megoldás kínálkozik. Az egyik egy részletekbe menő szabályozás, a másik, hogy a Be.-t mögöttes joganyagává tenné az Sztv.

Azonban mindkét út felveti azt a problémát, hogy egy kibővített és részletekbe menő vagy egy átutalásokkal teli szabályozással hogyan birkóznak meg a jogalkalmazók. Az igazságszolgáltatás számára ez nyilván nem okoz gondot, a problémát a közigazgatási szervek eljárása jelenti, hiszen egy alapos szabályozás a terjedelmét tekintve akár nagyobb léptékű lehet, mint a Ket., és amelynek alapos megismerése külön felkészülést igényel. E körben ismét rámutathatunk, hogy az lehet a legjobb megoldás, ha a jogalkalmazók felkészültsége képessé teheti őket a kibővített szabályozás alkalmazására. Az

---

<sup>62</sup> Máthé Gábor a függetlenség kellékeivel felruházott magisztrátusi bíróságok mellett száll síkra, amelyet helyi szinten javasolna létrehozni. BODNÁR Lajos, *Új szabálysértési intézményrendszer. Atgondolatlan reformkonceptió helyett: magisztrátusi bíróságok*, Magyar Nemzet, 1996. szeptember 10.

<sup>63</sup> Lásd 2000. április 3-i álláspont.

<sup>64</sup> Az 1999. évi LXIX. tv. jogorvoslati rendszerét kivéve alapjában az 1968. évi I. törvényre épül. (lásd HAJDÚ Mária, *i.m.*, 241.) A hatályos törvény 31. §-ához fűzött indokolás szerint azért helyes megoldás a Btk.-ra utalás, mert ezen fogalmak már „kikristályosodtak.” A parlamenti vita során ehhez még azt tették hozzá, hogy ez a „szabályozási technika felel meg a magyar hagyományoknak.” *Parlamenti Napló* 52. ülésnap [http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat\\_aktus?p\\_ckl=36&p\\_uln=52&p\\_felsz=25&p\\_felszig=51&p\\_aktus=8](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=36&p_uln=52&p_felsz=25&p_felszig=51&p_aktus=8) (2007. március 9.)

átgondolt és részletekbe menő szabályalkotás mellett szólna az egységes, egy törvénykönyvön alapuló reguláció. Úgy vélem, semmiképpen nem felesleges esetleg egyes szakaszok szó szerinti átvétele sem más szabályokból, hiszen az egyes jogágaknak általában önálló szabályrendszere van.<sup>65</sup>

A másik megoldás, hogy a részletező törvény helyett a büntető eljárási jog szabályait mögöttes joganyagként tekintnék. Ez sem lenne egyedülálló megoldás, hiszen a német jogban az OWiG 46. §-a *Strafprozessordnung* mögöttes joganyagává teszi.<sup>66</sup> Ugyanakkor az Sztv. 31. §-ának mellőzése mellett szükséges lenne a Btk. fogalmainak a beiktatása, még akkor is, ha a Btk-általános részi szabályaival teljesen egyező rendelkezések kerülnének a törvénybe. Ezt az indokolja, hogy e körben csupán néhány szakasról van szó, amely jelentősen nem bővítené a törvényt, ugyanakkor nem kényszerítenék a jogalkalmazót arra, hogy a Btk.-t is forgassa néhány alapfogalom miatt. Egyebekben ez a megoldás jobban kifejezné azt is, hogy a jogterület anyagi jogilag a büntetőjogtól különálló, ám eljárásban a büntetőeljáráshoz hasonlatos. Ezzel kapcsolatban viszont az vethető fel, hogy nem szakítaná-e el egy ilyen rendszer a szabálysértéseket nagyon a közigazgatástól. Véleményem szerint a visszautalás önmagában nem járna a büntetőjogba tartozás elismerésével, hiszen például a 2005. évi XIX. tv. az adatvédelmi ombudsman határozatának megtámadására a közigazgatási perek szabályait rendeli alkalmazni, mintegy a joghézag kitöltése érdekében. Mindazonáltal a mindenkor az országgyűléshez kötődő ombudsman ettől nem vált a közigazgatás szervezetrendszerének részévé.<sup>67</sup>

## 5. Záró gondolatok

A hatályos törvényünk és valószínűleg a készülő kódexek is még hosszú időn keresztül őrzik a kialakulásuktól fogva jellemző kettősséget, amely azt a közigazgatási joghoz és a büntetőjoghoz köti. Mindez azonban nem feltétlenül azonosítható azzal a kettéosztottsággal, illetve kategorizálással, amelyet az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) határozatával megállapított a cselekmények bagatell-büntetőjogi és igazgatásellenes jellegére vonatkozóan.

---

<sup>65</sup> Így bár a Pp. és a Be. bizonyításra vonatkozó egyes szabályai közösek, azokat mégsem hagyta ki a jogalkotó egyik kódexből sem.

<sup>66</sup> OWiG 46. § (1) bek. és Eric GÖHLER, *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, München, 1992<sup>10</sup>, 297-306.

<sup>67</sup> Az adatvédelmi ombudsman határozatának megtámadására az 1992. évi LXIII. tv. 25. § (5) bek. a közigazgatási perek szabályait rendeli alkalmazni.

A hatályos törvény fő rendező elve a fair eljárás elve, amellyel kapcsolatban egyes vélemények<sup>68</sup> szerint még a Római Egyezményben foglaltaknál is több garanciát kellene nyújtani. Akár az igazságszolgáltatás, akár más hatóságok járnak el ezen ügyekben a hatékonyság nem járhat az alkotmányosság sérelmével.<sup>69</sup> A büntetőeljáráshoz hasonlóan a szabálysértési jogban is az emberi és az állampolgári jogok jelentik a kapcsolódási pontot az Alkotmány és az adott jogág között.<sup>70</sup> A rendszer feltételei már többé-kevésbé adottak, azonban a fenti elvek megvalósítása további módosítást igényel.

---

<sup>68</sup> ZÁMBÓ Géza, *Jogalkalmazói nézőpontú észrevételek a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény módosítására vonatkozó tervezetbez*, Magyar Közigazgatás (2002), 220-229.

<sup>69</sup> FARKAS Ákos, *A falra akasztott nádpálca avagy a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai*, Budapest, 2002, 77-80.

<sup>70</sup> *Uo.*, 81.

