

# A KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐJOG FEJLŐDÉSE A NÉMET JOGBAN

**Dr. Árva Zsuzsanna**

egyetemi tanársegéd

DE-ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

## I. ELŐSZÓ – A NÉMET MODELL JELENTŐSÉGE

A szabálysértési jog hazai, illetve nemzetközi jogfejlődése szempontjából a német modell példaértékűnek tekinthető. Talán nincs is olyan szakirodalom, amely a közigazgatási büntetőjog dogmatikája tekintetében ne tenne említést Goldschmidt tanairól, aki a mai napig egyedülálló módon alkotott elméletet a témában. Magyarországon hazai követője, Angyal Pál, rakta le a kihágási, illetve a szabálysértési jog alapjait a már említett rendszerből kiindulva. A hazai jogfejlődés mindenkor figyelemmel kísérte a német modellt, amelyet a módosítások során több tekintetben követendőnek tartott. Így az 1999-ben készített törvényalkotási háttéranyag szintén számos olyan tanulmányt tartalmazott, amely a német rendszerre vonatkozóan is tartalmazott utalásokat.<sup>1</sup>

A fentiek ellenére önmagában a német modellről igen kevés, jószerével egyetlen átfogó tanulmány született még 1996-ban. Bár a hatályos szabálysértési törvény megszületésének idején több olyan munka készült, amely vagy egyes részelemek vagy az egész rendszer tekintetében tartalmazott összehasonlításokat, javaslatokat, ez utóbbiak egyike sem tért ki azonban olyan megoldásokra, amelyek a hazai jogban ismeretlenek vagy különlegesek. Fontos megemlíteni, hogy a német szabálysértési törvényt nemrég, 2005. márciusában ismét módosították. Összhangban a magyar reformtörekvésekkel talán nem érdektelen a szabálysértések szabályozása történetének és a jelenleg hatályos német modell főbb csomópontjainak ismertetése.

## II. A KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐJOG ELMÉLETE A NÉMET SZAKIRODALOMBAN

### II. 1. A II. világháború előtti elméletek

#### II. 1. 1. A kiindulópontok

A német büntetőjogtól a bűncselekmények súly szerinti megosztásának kérdése nem volt idegen. Már a frank időszakban elhatárolták egymástól az ún. könnyebb és nehezebb bűncselekményeket, de a Carolin jogforrásokban szintén található bizonyos különbségtétel.<sup>2</sup> Egyes vélemények szerint a trichotomikus felosztás az olasz jogra vezethető vissza, ahol a delicta levia, atrocía és atrocissima osztályozást alkalmazták, amely később az 1751-es Codes juris Bavarici criminalis és az 1768-as Theresianus idején is fennmaradt. A testi és az élet

---

<sup>1</sup> Ezek közé sorolható Berta Krisztina – Mészáros József: A szabálysértési jog átfogó felülvizsgálatáról. Magyar Közig. 1993. 5. sz. 278-282. p. vagy Kántás Péter: A szabálysértési joganyag reformja a német modell tükrében. Magyar Jog 1994. 10. szám 583-592. p. In A szabálysértésekről. Törvényalkotási háttéranyag. Szerk. Tóth Éva. [Közzéteszi az] Országgyűlési Könyvtár. Bp. [OK Soksz.] 1999. [4], 208 p. /HID - háttérinformációk, dokumentumok 24./

<sup>2</sup> peinlich und bürgerliche Fälle. Idézi Hoppel Deutsches Strafrecht II. k. i. m. 94. p.

elleni büntetések háttérbe szorulásával, majd a porosz Landrecht hatályba lépésével egységes bűncselekmény-fogalom alakult ki. A hármas felosztással később a francia jogfejlődés során találkozhatunk ismét, amelyhez megfelelően igazodott a büntetési rendszer, ugyanakkor a trichotomikus felosztás mellett, több helyen ismeretes maradt a bűncselekmények dichotomikus felosztása.<sup>3</sup>

A hármas felosztás, különös tekintettel a kihágások különállásának, és ezáltal a kihágási jog önálló létének megalapozására több elmélet született. Az alapprobléma ugyanis már ekkoriban is az volt, hogy a kihágások mint csekély súlyú bűncselekmények esetében felmerült, hogy más bűncselekményektől csupán mennyiségileg vagy minőségileg is különböznek-e. Ezen elméletek – amelyek egy részét hazánkban Angyal Pál is tárgyalta<sup>4</sup> - alapvetően az utóbbit kívánták igazolni. Mivel azonban a kihágások vegyes jellege és meglehetősen heterogén természete folytán igen nehéz, hacsaknem egyenesen lehetetlen volt megtalálni az elhatárolás ismérvét, a német szakirodalomban már a XIX. század közepére e témakörben már könyvtárnyi irodalom halmozódott fel. Ezek legtöbbször ma már csupán történeti jelentősége van, és talán az egyetlen, máig ható és nemzetközi jelentőségű szisztéma a James Goldschmidté maradt.

## II. 1. 2. Goldschmidt elmélete

Goldschmidt elméletének egyedisége talán az igazságszolgáltatási és közigazgatási büntetőjog kettéválasztásában, illetve ennek levezetésében érhető tetten. Rendszerének e két központi fogalmát az akaratszabadság, valamint a jólét mint egymással bár ellentétben álló, de alapvető igényből vezeti le. Több különbség mellett sarkalatosnak tartja e két jellemvonás jogi megjelenítését, amelyet az alkotmányjog és a közigazgatás jog természetére vezet vissza, hiszen míg az alkotmány az elveket deklarálja, addig a közigazgatás mint az állam aktív cselekvése megvalósítja azokat. Míg azonban az igazságszolgáltatási büntetőjog azon cselekvéseket szankcionálja, amelyek a közösségi akaratot sértik, amely által az államot *damnum emergens* éri, addig a közigazgatási büntetőjog a kötelezettségszegés esetén lép fel, amely mulasztásban nyilvánul meg, és az állam ezáltal megrövidül, mintegy *lucrum cessans* következik be.<sup>5</sup>

Goldschmidt a közigazgatási büntetőjog fogalmának meghatározására is kísérletet tett, bár maga is elismerte, hogy ez csupán relatív lehet, hiszen az mindenkor az adott jogrendtől függ. A közigazgatási büntetőjog álláspontja szerint egy gyűjtőfogalom, amely minden olyan előírást magába foglal, amelyen keresztül az állam a köz vagy az állami jólétet biztosítani kívánja, és amelynek megszegéséhez közigazgatási jogkövetkezményként büntetés járul. Később 1914-es művében már a normaszervezet, a jogkövetkezmények és a tényállások aspektusából is elhatárolta a közigazgatási büntetőjogot az igazságszolgáltatásitól. Etikai szempontokat is figyelembe véve arra a következtetésre jutott, hogy a közigazgatási büntetőjog az igazságszolgáltatás helyett közigazgatási alapokon nyugszik, bár olyan alapvető büntetőjogi fogalmakat, mint a jogellenesség, bűnösség, részesség vagy a halmazat nem tud nélkülözni.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Hippel: Deutsches Strafrecht II. k. i. m. 94-95. p.

<sup>4</sup> Angyal Pál: A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése i. m. 1-7- p.

<sup>5</sup> Goldschmidt: Das Verwaltungsstrafrecht i. m. 529-540. p.

<sup>6</sup> Hippel: Deutsches Strafrecht II. k. i. m. 108-109. p.

Goldschmidt azonban nem csupán elméleti jogászként, hanem kodifikátorként is tevékenykedett. A Nemzetközi Kriminálisztikai Társaság 1904-es ülésén korreferensként vett részt és ő javaslatára jött létre egy bizottság a közigazgatási jog összefoglalására, különös tekintettel a közigazgatási büntetőjogra. 1911-ben Goldschmidt közreműködésével egy tervezetet alkottak, amelyben megkísérelték a kihágásokat a kriminális jogtalanságtól teljes egészében elválasztani. Ennek során egy olyan külön általános és különös résszel is rendelkező könyvet szenteltek a kihágásoknak, amelyek bűncselekménnyé minősítette vissza azokat a tényállásokat, amelyek valamely jog által védett tárgyat sértettek vagy veszélyeztettek. A jogszabály haladó szellemben – hasonlóan a ma hatályos német OWiG-hoz - a szankciórendszert is átalakította volna azáltal, hogy kihágások esetén nem tette volna lehetővé szabadságelvonó büntetés alkalmazását. A tervezet igen nagy hatást gyakorolt, később ezt vették alapul a német birodalmi rendőri büntetőtörvénykönyv és a büntetőjogi mellékbüntetések kialakításánál.<sup>7</sup>

### II. 1. 3. Goldschmidt-kritikák

Érdeemes megemlíteni, hogy a jogirodalomban Goldschmidtnak később több bírálója is akadt. Az egyik legjelentősebb ezek közül a Hoppel<sup>8</sup>, aki a sertő, veszélyeztető és engedetlenségi cselekmények megkülönböztetésével a Binding által kifejtetteket vette alapul. Hoppel Binding álláspontját idézi a tekintetben, hogy az engedetlenségi és absztrakt veszélyt okozó tényállástípus minőségileg különbözik a veszélyeztető cselekményektől, és éppen ezért úgy véli, hogy ezen magatartást elkövetők megbüntetésével szinte megbomlik a büntetőjog egysége. Hoppel az utóbbi típus kapcsán említést tesz arról, hogy a 19. század végi és a 20. század elejei szakirodalom ezeket rendőri jogtalanságnak is nevezi, annak ellenére, hogy mibenlétüket az absztrakt veszély okozása jobban kifejezi. Ez a csoport azonban nem teljesen fedi le a kihágásokat, hiszen bár igen sok kihágás absztrakt veszélyeztető jellegű, a súlyosabb bűncselekmények között<sup>9</sup> is találhatók ilyenek.<sup>10</sup>

A büntetőjogon belül rendszertanilag leginkább a kihágások, illetve az ún. rendőri kihágások helyzete a legproblémásabb. Mindez onnan eredeztethető, hogy a rendőri kihágások fogalmát a 16. századi<sup>11</sup> birodalmi rendészeti rendeletek teremtették meg, amelyekkel az állam belső rendjét biztosították. Ide tartoztak a csekély jelentőségű kihágások épp úgy, mint a Carolinát kiegészítő más büntetőjogi jellegű tényállások. A más bűncselekményektől történő első elhatárolási kísérletek a jogirodalomban Feuerbach, valamint Hepp<sup>12</sup> nevéhez köthetők. Hoppel szerint a rendőri kihágások elhatárolásának nehézségei alapvetően egy hibás kérdésfeltevésre vezethetők vissza. Álláspontja szerint tisztázni szükséges a rendőri bűncselekmények, a rendőri jogtalanság és a rendőri kihágások fogalmát. Ezeket sok esetben hasonlóan vagy közel azonosnak tekintik, hiszen mindegyik esetében a rendőrségnek kell

<sup>7</sup> Hoppel: Deutsches Strafrecht i. m. II. k. 111-112. p.

<sup>8</sup> Szintén többször idézett szerző Fritz Trops, aki a büntetőjogon belül lezajló változások okait kutatta, ugyanis úgy vélte, az ezekre adott válaszok közvetlenül elvezetnek a közigazgatási büntetőjoghoz. Bővebben Trops, Fritz: Begriff und Wert eines Verwaltungsstrafrechtes i. m. 14-25. p.

<sup>9</sup> Hoppel példaként említi a német Btk. 128. §-ában meghatározott titkos szövetségben történő részvételt, a hajózás védelmére vonatkozó szabályok áthágását (Btk. 145. §)

<sup>10</sup> Hoppel: Deutsches Strafrecht i. m. II. k. 100-101. p.

<sup>11</sup> Hoppel az 1530-as, 1548-as és 1577-es birodalmi rendészeti rendeletekre hivatkozik. Hoppel: Deutsches Strafrecht i. m. II. k. 103. p.

<sup>12</sup> A magyar irodalomban Hoppelhez hasonlóan Angyal Pál szintén Hepp jelentőségét említi. Angyal Pál: A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelés i. m. 4-5. p.

valamilyen módon eljárnia és ily módon a rendőri jelző feleslegesnek tűnhet. Olyan álláspontok is léteznek azonban, amelyek szerint a kihágások a rendőri kihágásoknak csupán egy részét képezik, illetve amelyek szerint valamennyi rendőri büntetőrendelkezés által statuált deliktum voltaképpen rendőri bűncselekmény. Ismeretes olyan megoldás is, amely az engedetlenségi cselekményeket ide sorolja vagy más, a védett jogi tárgy szerinti megkülönböztetést tesz. Hippel ezzel szemben úgy véli, hogy az alapvető előkérdés az, hogy milyen cselekményeket és milyen tudományos vagy gyakorlati szempontok alapján kívánunk megvizsgálni.

Elmélete szerint a rendőri bűncselekményhez hasonlóan a közigazgatási bűncselekmény fogalma is többértelmű kifejezés. Egyfelől összefogja mindazon büntetőjogi előírásokat, amelyek arra szolgálnak, hogy a közigazgatás rendjét vagy az azt végző szerveket megvédjék, másfelől azonosítható a bűncselekmények egy speciális csoportjával is: a közigazgatás rendjét sértő vagy veszélyeztető bűncselekményekkel. Tágabb értelemben viszont a közigazgatási hatóságok, különös tekintettel a rendészeti szervekre, által kibocsátott előírások összessége is közigazgatási büntetőjog; főként azokban az esetekben, amikor a büntetőrendelkezés törvényi előíráson alapul. Míg Goldschmidt az előző két értelmezést élesen elutasítja, addig Hippel a különbséget elsősorban formálisnak tartja, mivel ebbe a csoportba azok a csekély jelentőségű cselekmények tartoznak, amelyek elsősorban a rendőrségnek a közrend külső fenntartásával vagy más egyéb feladatával kapcsolatos érdekeit szolgálják. Elhibázottnak tekinti, hogy míg Goldschmidt műve egy részében a hatáskör szerinti osztályozást alkalmazza, addig más esetekben a rendőrség által védett érdekek szerinti felosztást, anélkül, hogy a kettőt egymástól világosan elválasztaná. Vitatja azt is, hogy az igazságszolgáltatásnak és a közigazgatásnak külön-külön lenne szubjektívizált felelősségi rendszere, büntetőjoga, ugyanis - helyesen - úgy véli, hogy nem az egyes jogágaknak, hanem magának az államnak van büntetőjoga. Kizárólag az államnak lehet igénye arra, hogy közjogi természetű büntetőigényt érvényesítsen és nem az állami szerveknek, amely utóbbiakon keresztül az állam csupán megvalósítja azt. A rendészeti szervek parancsolási, illetve intézkedési joguk gyakorlásakor mint állami szervek járnak és őket az állam hatalmazza fel, így az ezekkel szembeni engedetlenség épp olyan jogtalanság, mint az, ha valamely jogszabállyal helyezkedik valaki szembe, így ezen jellemvonás nem tekinthető pusztán a közigazgatási büntetőjogra jellemző sajátosságnak.<sup>13</sup>

A fentiek alapján Hippel arra a következtetésre jut, hogy a Goldschmidt által alkalmazott bizonytalan, sőt dogmatikailag és kriminálpolitikailag használhatatlan fogalmak alapján nem építhető fel az önálló közigazgatási büntetőjog rendszere. Kiemeli, hogy munkásságának végén maga Goldschmidt is úgy vélte, hogy a közigazgatási büntetőjog nagyjában egészében a rendőri kihágásokkal esik egybe, amely további igazolását jelenti annak, hogy a rendőri vagy közigazgatási büntetőjog fogalmával a szerző csupán egy rég létező területnek, a kihágásoknak kívánt új nevet találni. A sértő és veszélyeztető cselekményeknek az elválasztásával kapcsolatban arra figyelmeztet, hogy Goldschmidt elmélete nyomán két megoldás lehetséges. Amennyiben kizárólag az absztrakt veszélyeztető cselekmények tartoznak a közigazgatási büntetőjogba, akkor felesleges ezekre egy új területet létrehozni. Ennek hiányában viszont még mindig nincsen egy egyértelmű ismérv, amely alapján a kategorizálást el lehetne végezni.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Példaként említi a vásár és ünnepnapok megzavarásának kihágását, amely a Goldschmidt irányítása alatt dolgozó bizottság által kidolgozott tervezet 359. §-ában is szerepel. Hippel: Deutsches Strafrecht i. m. II. k. 111-115. p

<sup>14</sup> Hippel: Deutsches Strafrecht i. m. II. k. 116-117. p.

A közigazgatási büntetőjogba tartozó cselekményeknek közigazgatási bíróságok által történő elbírálása vonatkozásában Hoppel voltaképpen az elterelési elmélet ellenérveit sorakoztatja fel azzal, hogy kifejti, ezáltal a büntetőjog egységes rendszerét bontanák meg, és egy olyan területet vonnának el onnan, amely ugyan csekély fokban veszélyes a társadalomra, de mindenképpen büntetőjogi alapokkal bír. Amennyiben ezen cselekmények elbírálását átadnák a közigazgatási szervek vagy bíróságok részére, ez azért is problémát jelentene, mert az utóbbiak alapvető feladata nem a büntetőjog alkalmazása, ezért nem alkalmasak arra, hogy büntetőjogi ügyekben bíraskodjanak. Mindemellett ez magában hordozná annak veszélyét, hogy a büntetőjogot a közigazgatási érdekeknek rendelnék alá, amely az állam és az egyén számára egyaránt veszélyt jelentene. A megoldás veszélyeztetné a hatalmi ágak elválasztásának elvét<sup>15</sup> is azáltal, hogy a rendes bíróságokat megfosztaná attól, hogy a rendészeti által kiadott rendeletek érvényessége felől határozzanak. Mindez azonban már nem csupán dogmatikai szempontból okozna problémát, hanem veszélybe sodorná a jogbiztonságot és az állampolgárok személyes szabadságát sértené. Ennek ellenére elismeri, Goldschmidt egy olyan fordulatot hozott a jogirodalomban, amelytől kezdve, ha nem is egységes, de mindenképpen megkérdőjelezhetetlenül önálló kategóriát képező közigazgatási büntetőjogról beszélhetünk.<sup>16</sup>

Hoppel összegzőképpen azt állapítja meg, hogy sem a rendőri büntetőjog, sem a közigazgatási büntetőjog fogalom-meghatározási kísérlet nem tisztázták a területet dogmatikailag. Úgy véli, a kihágások és más bűncselekmények fogalmi szinten történő elválasztása éppoly lehetetlen, mint a büntettek és vétségek elhatárolása. Mindkét esetben ugyanis pusztán kriminál-politikai döntéssel alapul az elhatárolás, amelynek során elsősorban a büntetést érdemlőséget értékeli a jogalkotó. Hoppel e körben idézi a Birodalmi bíróság döntését is, amely szerint a kriminális és rendészeti cselekményeket egymástól fogalmi ismérvek alapján még nem sikerült elválasztani, míg a jogirodalom szintjén bár kivételképpen létezik a „közigazgatási büntetőjog”, de nagyobb részben a szakírók azt, mint önálló területet, elutasítják.<sup>17</sup>

## **II. 1. 4. A Nemzetközi Kriminálisztikai Társaság konferenciáin elhangzott állásponatok**

A Nemzetközi Kriminálisztikai Társaság<sup>18</sup> (a továbbiakban: IKV) több konferencián kiemelten kezelte a kihágások, illetve a rendőri kihágások kérdéskörét. A kutatások voltaképpen két területet öleltek át: az egyik szerint a kihágásokat és a rendőri kihágásokat igyekeztek egymástól elhatárolni, míg a másik a kihágások egészének jellemvonásait kutatta. A különös nehézséget viszont az okozta, hogy az első kérdés megválaszolása nyilván nem függetleníthető a másodiktól, és amíg az elsőre nem sikerül választ találni, addig a másodikkra sem. Ezt már az 1897-es Lisszabonban rendezett konferencián, illetve az 1898-as müncheni tartományi gyűlésen belátták, amely utóbbin Frank és Rosenfeld rámutattak, hogy a rendőri kihágások és a kihágások fogalmát nem kívánatos összemenni. Elsősorban tehát a büntetendő cselekmények felosztására helyezték a hangsúlyt, ezen belül is arra, hogy az egyes osztályok csupán mennyiségileg különböznek-e egymástól, vagy minőségi különbség is felfedezhető. A

<sup>15</sup> Ezt a fogalmat Hoppel nem használja.

<sup>16</sup> Hoppel: Deutsches Strafrecht i. m. II. k. 117-118. p. és 106. p.

<sup>17</sup> Hoppel: Deutsches Strafrecht i. m. II. k. 117-118. p.

<sup>18</sup> A Nemzetközi Kriminálisztikai Társaság 1905-ös konferenciájának összefoglalója külön fejezetben foglalkozik a kihágások kérdéskörével, ezen belül a hazai irodalomban is jelentős kihágás és rendőri kihágás problémájával.

büntetendő cselekmények klasszikus hármas felosztásában ugyanis a kihágások a büntetőjogba tartoznak annak ellenére, hogy a 19. századi törvények elmélyítették a határvonalat közöttük és más bűncselekmények között. Úgy vélték, hogy éppen emiatt nem érdemes a kihágásokat és a rendőri kihágásokat egymással azonosítani. A két fogalom használata során két lehetőség állhat fenn. Az egyik szerint a két fogalmat azonos értelemben használják mintegy a különbségeket figyelmen kívül hagyva, míg a másik szerint mindkét fogalmat szűkebb értelemben vizsgálják. Egyik sem problémamentes azonban, hiszen az előbbi megzavarhatja a tudományos vitákat, míg az utóbbi szerint a büntetőjog körébe a büntettek és vétségek mellett a kihágások is beletartoznak, így a rendőri kihágások egybevetését ezekkel is el kell végezni. A büntetőjogi felosztás azonban alapvetően gyakorlati szempontokon alapul, amely nem feltétlenül jelent minőségi, hanem csupán mennyiségi különbséget, ennél fogva a rossz kérdésfeltevés félrevezetheti a kutatót.<sup>19</sup>

Az 1899-ben Budapesten megrendezett konferencia központi témája a rendőri kihágások voltak, amelyekről viszont úgy találták, hogy lényegileg különbözik más bűncselekményektől, míg a büntettek és vétségek között ilyen eltérés már nem található. A fogalomhasználat eltérő értelmezését mutatja, hogy a konferencia résztvevői közül Fayer László a bűncselekmények hármas felosztásával foglalkozott, míg a francia Kahn a rendőri kihágásokat dolgozta fel, Dorado Montero, Poustoroslew és Reichard pedig a kihágásokat.<sup>20</sup>

Nem sikerült azonban megnyugtatóan rendezni a helyzetet az 1900-as strasbourgi, valamint az 1904-es stuttgarti gyűlésen sem. Mindössze annyit állapítottak meg, hogy a kihágások nem, illetve nem csupán a rendőri kihágásokkal azonosíthatók. Az összegzés szerint az egyetlen olyan nézőpont, amelyben egyet lehetne érteni, a Frank elmélete, amely a büntetőjogot a kihágásokkal együtt egységként kezeli és ezért a rendőri kihágások kapcsán lát minőségi különbséget. Az okfejtés szerint a kihágások más bűncselekményektől mennyiségi alapon különböznek. Igaz, az elmélet elfogadásával ugyan megoldódhat a rendőri kihágások kérdése, de az eredetileg is feltett igen fontos kérdésre, mely szerint mely cselekmények tartoznak a kihágások közé, nem kapunk választ.<sup>21</sup>

## **II. 2. A II. világháború utáni elméletek**

### **II. 2. 1. Heinz Mattes**

A II. világháború után a helyzet mind elméletileg, mind a jogalkotás szintjén gyökeresen megváltozott. A jogi szabályozás alább tárgyalandó változásai, melyek közül a legjelentősebb, hogy a kihágások, illetve az azokat felváltó szabálysértések többé nem tartozhattak a bűncselekmények körébe. Éppen ezért lehet meglepő, hogy a hetvenes években alkotó Mattes elmélete főként a minőségi különbségek fennállását cáfolja.

Mattes a materiális jogrend és igazgatási rend megkülönböztetést csaknem feleslegesnek tartja, mivel a közrend fenntartása mindenkor jogi célként fogalmazódik meg. Tagadja a természetjogi alapokon nyugvó megkülönböztetést egy „eleve adott” és a fennálló jogi rend között, mivel a jognak alapvető céljai közé tartozik a társadalmi együttélés rendezése. Éppen ezért az igazgatási tevékenység, mint jog által szabályozott forma szintén nem lehet etikailag

<sup>19</sup> Kitzinger, Friedrich: IKV i. m. 31-34. p.

<sup>20</sup> Kitzinger, Friedrich: IKV i. m. 37-39. p.

<sup>21</sup> Kitzinger, Friedrich: IKV i. m. 41-42. p.

teljesen közömbös, figyelemmel arra, hogy azt is a jog szabályozza, amelynek pedig vannak erkölcsi alapjai. Ugyanez a kiindulópontja a kriminális és nem kriminális cselekmények büntetései vizsgálatának is. Mattes szerint evidens, hogy a büntett büntetése erkölcsileg elítélő, ugyanis kifejezi a jogrend megsértését. Figyelemmel arra pedig, hogy a büntetőjogi büntetés is az eset körülményeihez igazodik, ezért a kiszabott büntetés összhangban áll – tegyük hozzá, jó esetben – a társadalom értékítéletével, azaz az eset erkölcsi megítélésével. Ezzel szemben a kihágási vagy közigazgatási büntetőjogi nem fejez ki erkölcsi rosszallást, bár azok erkölcsi jellege sem tagadható, hiszen azáltal, hogy a jogrend valamihez büntetést, vagy szankciót fűz, azzal eleve etikailag értékeli a cselekményt. A jog nem hagyhatja értékelés nélkül a jogrend megsértését, így a büntetés célja között nincsen lényegi különbség. Bockelmannal egyetértve ezért úgy véli, hogy a minőségi különbség jogilag nem indokolható, részben azért sem, mivel az erkölcsi megítélése egzakt ismérvekkel nehezen támasztható alá.<sup>22</sup>

## II. 2. 2. Hans-Heinrich Jescheck

Jescheck 1988-as büntetőjogi tankönyvében a büntetendő cselekményekkel összefüggésben röviden tárgyalja a szabálysértéseket is. Jelezve, hogy a jogszabályban szereplő fogalom-meghatározás formális, rámutat a tartalmi definiálás nehézségeire. Az eddigi kísérletek<sup>23</sup> kapcsán más szerzőkhöz hasonlóan megállapítja, hogy ezek egyike sem tartalmaz egy olyan jellemvonást, amely valamennyi szabálysértésre igaz lenne. Elméletének középpontjában a cselekmény büntetést érdemlősége áll. Úgy véli, hogy a szabálysértések a jogtárgy-sértés veszélyességét tekintve a büntetendő cselekményekkel mutatnak rokonságot, más, így a szerződésekkel kapcsolatos vagy a tisztán igazgatásellenes cselekményekhez képest. Az alapvető különbséget abban látja, hogy míg a büntetőjogi büntetés „szociáletikai értéktelenségi ítélet”, addig a szabálysértési szankcióhoz ilyen nem fűződik. Ez azonban nem jelenti egyben azt is, hogy a szabálysértési jogterület normái ne tartalmaznának védendő jogtárgyat, vagy hogy a szabálysértések szociáletikailag teljesen színtelenek lennének. Mindezt a modern jóléti állam jellegével támasztja alá, amely miatt a két cselekménytípus közötti mennyiségi különbségtételt sem tartja teljesen elvetendőnek.<sup>24</sup>

## III. 2. 3. A kortárs irodalom: Ralf Glandien és Michael Hegmanns

Mindkét szerző monográfiája nem csupán a szabálysértésekkel, hanem a német jog büntetőtvénnykönyvön kívüli szabályozásával foglalkozik. Ralf Glandien egy sajátos aspektusból, a tévedés szemszögéből dolgozza fel a szabálysértések történetét, nevezetesen a jogbeli és a ténybeli tévedéseket vizsgálja. A kérdés elméleti szempontból már kezdetektől foglalkoztatta a közigazgatási büntetőjog kutatóit. Mivel ugyanis a szabálysértések többsége igazgatásellenes magatartást szankcionál, amelyek esetén a magatartás valamely közigazgatási norma megszegésében áll, hagyományosan kérdésesnek tartják azon alaptétel

<sup>22</sup> Viski László: Közlekedési büntetőjog i. m. 155-156. p.

<sup>23</sup> A jogtárgyak különbözőségére alapított elméletek hívei között Goldschmidtet és Maurachot említi, míg a kár jellegében álló nézetrendszer megalkotói közül Wolfot emeli ki. Jescheck: Lehrbuch des Strafrechts i. m. 52. p.

<sup>24</sup> Jescheck: Lehrbuch des Strafrechts i. m. 52-53. p.

érvényesülését, hogy a jog nem tudása nem mentesít, hiszen ez esetben részletszabályok megsértéséről van szó.<sup>25</sup>

Heghmanns műve szintén túlterjeszkedik a közigazgatási büntetőjog, illetve a szabálysértési jog tereumán, amikor valamennyi közigazgatási jogot védő tényállás vizsgálatára vállalkozik. Rámutat, hogy a közigazgatás büntetőjog jogtörténetileg kialakult fogalma jelentős változáson ment keresztül. Míg korábban leginkább az jellemezte, hogy általa a közigazgatás közvetlenül alkalmazhat büntetőjogot, és bírászkodhat a kisebb jelentőségű bűncselekmények felett, addig szabálysértési jog az alkotmányos követelményeknek megfelelően szűkebb értelemben vett büntetőjogot nem gyakorol, viszont szankcionálási joggal rendelkezik.<sup>26</sup>

### III. HATÁLYOS NÉMET SZABÁLYSÉRTÉSI TÖRVÉNY MEGALKOTÁSÁHOZ VEZETŐ ÚT

Németországban szabálysértési jog, mint jogág fejlődése 1945 után a dekriminalizációs törekvéseknek köszönhetően vette kezdetét. A cél ugyanis ekkor az volt, hogy minél szűkebbre vonják azon cselekmények körét, amelyek a büntetőjogba tartoznak. Azokat a cselekményeket, amelyek tehát erkölcsi rosszallást nem váltottak ki, nem kívánták büntetőjogi jellegű büntetéssel súlytani, ugyanakkor az előbbi körbe nem tartozó jogtárgyak sem maradhattak az állam védelme nélkül. Ez utóbbiakkal foglalkozott a közigazgatási büntetőjog. Ennél fogva a büntetés, mint olyan, megmaradhatott az olyan cselekmények szankcionálására, amely az állam komolyabb beavatkozását igényelte.<sup>27</sup>

A mai szabálysértésbe tartozó cselekmények évszázadokon keresztül a rendészet, illetve a közigazgatás körébe tartoztak. Az 1871-es büntető törvénykönyv is azt mondta ki, hogy ezen cselekmények a kriminális, tehát a büntetőjogi és a rendőri, tehát a közigazgatási büntetést érdemlőség határán helyezkednek el. Bár egyes szakírók úgy vélekedtek, hogy lehetséges különbséget tenni a két cselekménytípus között, a Reichstag akkoriban mégis úgy vélte, nem húzható meg egy éles és világos határvonal a két típus között. Így végül a közigazgatási büntetőjog által szabályozott klasszikus területek jelentős részét – így a vasúti, vadászati, halászati és közlekedési szabályszegéseket – továbbra is a büntető törvénykönyv keretein belül tárgyalták.<sup>28</sup>

A 19. század után a liberális államot a szociális állam váltotta fel. Ez azzal a következménnyel járt, hogy az állam az állampolgárok életbe igen sok téren beavatkozott. A beavatkozás eredményessége érdekében az állam kötelességeket és tilalmakat állapított meg az állampolgároknak, amelyek megszegése egyaránt büntetést érdemelt – függetlenül az adott cselekmény etikai színezetétől. A folyamat ahhoz vezetett, hogy a büntető törvénykönyvön kívül szabályozott „bűncselekmények” száma jelentős mértékben megnőtt, holott sok esetben maguk a szakírók sem tudtak különbséget tenni a két típus között. Változást a 20. század kezdete hozott, amikor a büntetőjogi reform igényével egyidejűleg ismét felmerült a két cselekménytípus különválasztása. Ebben az időszakban bontakozott ki a közigazgatási

<sup>25</sup> Bővebben Glandien, Ralf: Der Verbotsirrtum im Ordnungswidrigkeitenrecht und Nebenstrafrecht

<sup>26</sup> Heghmanns, Michael: Grundzüge einer Dogmatik der Straftatbestände zum Schutz von Verwaltungsrecht oder Verwaltungshandeln i. m. 24. p.

<sup>27</sup> Göhler, Eric: Gesetz über Ordnungswidrigkeiten i. m. 1. p.

<sup>28</sup> Göhler i. m. 1. p.



büntetőbíráskodás jogirodalmának meghatározó képviselője James Goldschmidt munkássága is, amely jelentős hatást gyakorolt az említett törekvésekre.

Ennek megfelelően az 1911 és 1930 között született tervezetekből kibontakoztak azon alapelvek, amelyek alapján a bűncselekmények, így a büntettek és kihágások elhatárolhatók az erkölcsileg szintelen kihágásoktól. Ekkor még egy egységes törvénykönyvön belül, de elkülönített részben kívánták volna szabályozni a szabálysértéseket. Végül az 1936-os tervezet a teljes különválasztást valósította meg egy külön szabálysértési törvénykönyv megalkotásával.<sup>29</sup>

### **III. 1. Elhatárolási kísérletek**

A szabálysértések elkülönített törvényi szabályozásával először a gazdasági jog területén találkozhatunk. A második világháború utáni időszak gazdasági tendenciái különösen kedveztek a gazdasági bűncselekményeknek. Bárki könnyen elvéthetett valamely olyan előírást, amely ugyan kimerítette a bűncselekmény fogalmát, viszont maga a cselekmény emberileg érthető volt és nem jelentett veszélyt a társadalomra. Ezen „elkövetők” súlyos megbüntetése egyfelől kiváltotta volna a társadalom ellenzését, másfelől az állam nem hagyhatott büntetés nélkül egy szabályszegést. Ennek érdekében sürgősen szükség volt egy olyan gyors és egyszerű eljárást megalkotni, ami lehetővé tette ezen nagyszámú cselekmény megfelelő elbírálását. Figyelemmel arra, hogy az előírások ellenőrzése közigazgatási szervek hatáskörében volt, ezért kézenfekvőnek tűnt, hogy az ilyen csekély jelentőségű ügyekben ez utóbbiak állapítsanak meg valamilyen igazgatási szankciót. Ezen ügyek esetén ugyanis nem fűződik közérdek ahhoz, hogy az igazságszolgáltatás apparátusát igénybe véve, bírósági ítélettel döntsenek.<sup>30</sup>

Szintén a gazdasági joggal függ össze a büntetőjog és a szabálysértési jog fogalmi elválasztása, amely döntő áttörést hozott a közigazgatási büntetőjog fejlődésében. Elsőként 1949-ben alkották meg Eberhard Schmidt módszere alapján a gazdasági bűncselekmények törvényét, amely az anyagi jog terén is megvalósította a szétválasztást. Ezáltal lehetővé vált, hogy elválasszák egymástól a tényállásszerű cselekményeket és azok jogkövetkezményeit. A szabálysértési jog anyagi szétválasztása több következménnyel járt. Egyrészt magával vonta a rendészeti tevékenység fejlődését, másrészt ezen cselekmények tekintetében megalapozta a közigazgatási hatóságok pénzbírság kiszabási jogát azzal, hogy büntető ügyekben továbbra sem dönthettek.

### **III. 2. Az első, 1952-es német szabálysértési törvény**

1952. március 25-én megszületett a szabálysértési törvény. A jogszabály mind anyagi, mind eljárási jogilag keretjellegű volt és szabályozásában igen sokat vett át az 1949-es gazdasági büntetőtörvényből. Megmaradt azonban, hogy az igazgatási és kriminális jogellenesség között az igazi választóvonalat mindenkor a törvényalkotó húzza meg azáltal, hogy meghatározza, az adott cselekményt büntetőjogi büntetéssel vagy pénzbírsággal fenyegeti. Utóbbi esetben beszélhetünk tehát a szabálysértési jogról, amely a büntetőjoghoz képeset gyorsabb és olcsóbb

<sup>29</sup> Göhler i. m. 2. p.

<sup>30</sup> Göhler i. m. 2. p.

elbírálást tesz lehetővé, figyelemmel arra, hogy ugyanazon közigazgatási hatóság végzi az ellenőrzést és folytatja le az eljárást, ha jogellenességet tapasztal. Mindemellett az eljárás állampolgárok számára is előnyösebb, hiszen megkíméli őket a büntetőeljárás ódiúmatól. A közigazgatási büntetőbíráskodás az igazságszolgáltatást is tehermentesíti, hiszen a bírói kontroll ugyan létezik, de ez csupán arra az esetkörre szorul vissza, ha az érintett nem ért egyet a közigazgatási hatóság döntésével.

Az 1952-es szabálysértési törvényben a törvényhozó azáltal is érzékeltette a különválasztást, hogy a szabálysértési tényállásokat jellemzően nem fenyegette szabadságelvonással járó büntetéssel, míg a bűncselekmények esetén éppen az volt kivételes, ha valamely tényállást a jogalkotó pusztán pénzbüntetéssel fenyegetett. A szabálysértések között azonban nem csupán a bagatell büntetőjogba tartozó cselekményeket szabályozták. Itt szankcionáltak más igazgatásellenes cselekményeket is, főként a gazdasági jog területéről. Ez utóbbiakat pénzbírsággal fenyegették, amelynek mértéke ezer DM-től a két millió DM-ig terjedhetett, igaz ez utóbbit csak igen kivételes esetben szabhatták ki.<sup>31</sup>

A két típus határozott különválasztása végül a büntetőtörvénykönyvet életbeléptető törvény által ment végbe, amelynek megoldását a német jogban 1952 után már következetesen alkalmazták tovább. A büntető törvénykönyv új általános része ezután már nem ismerte az áthágásokat, a bűncselekményeket csupán büntettekre és vétségekre osztotta. Az említett életbeléptető törvény minden olyan cselekményt kiiktatott a büntetőjogból, amelyet csupán pénzbüntetéssel vagy legfeljebb hat hónapig tartó szabadságvesztéssel fenyegettek. Így tehát a büntetőtörvénykönyvben csupán azok a cselekmények maradtak, amelyek legalább vétségnek minősültek és legkevesebb hat hónapi szabadságvesztéssel fenyegette azokat a jogalkotó. Az így elkülönített szabálysértéseket ezután vagy a szabálysértési törvényben vagy más törvényben szabályozták. A tartományi jogban a büntető törvénykönyv és az életbeléptető törvény alapján hasonlóan megtörtént az áthágások különválasztása.

A közlekedési jogban bekövetkező dekriminalizációs folyamat következtében hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy az 1952-es törvény eljárási szabályait alapvetően át kell alakítani ahhoz, hogy a szabálysértések és a bűncselekmények fent említett elválasztása tartható legyen. Az 1952-es törvény szabályozása szerint éles határvonal húzódott a pénzbírság és a büntetés kiszabási eljárás között. A két eljárás közötti átmenet kevéssé volt lehetséges, és hasonló nehézségeket okozott, ha egy eljárás kertében kellett volna elbírálni az egymással szorosan összefüggő bűncselekményt és szabálysértést. A ma is hatályos 1968-as törvény (a továbbiakban: OWiG) gyakorlati megfontolásokat szem előtt tartva éppen a közlekedési jog terén megvalósult dekriminalizációnak köszönhetően megalkotását. Az 1952-es törvénnyel ellentétben ez már lehetővé teszi, hogy egyetlen eljárás kertében bírálják el a két cselekményt.

## **IV. AZ 1968-BAN SZÜLETETT NÉMET SZABÁLYSÉRTÉSI TÖRVÉNY**

### **IV. 1. A törvény szerkezete**

A szabálysértési törvény 4 részre tagozódik. Az első rész tartalmazza az általános előírásokat; ezek között a törvény tárgyi, időbeli és területi hatályát, a fogalmi meghatározásokat, a büntetés kiszabásának elveit, a szándékosságot és a gondatlanságot, a tévedést, a felelőséget,

---

<sup>31</sup> Göhler i. m. 2-3. p.

a kísérletet, a részességet, jogos védelmet, valamint a szükséghelyzetet. Szintén itt található továbbá a pénzbírság alapvető szabályai, közte a pénzbírság mértéke, az egyes könnyítési módok, de más szankciók, valamint a halmazat, a cselekményegység és a bűncselekmény és szabálysértés találkozásának szabályai is.

A második rész egészében a pénzbírság kiszabásának eljárását tárgyalja, ezen belül az egyes hatásköri és illetékességi szabályokat, az eljárás általános szabályait, az előkészítő eljárást, a pénzbírság kiszabását, az ellentmondást, majd az ún. főeljárást, melynek egyik fontos mozzanata a bíróság ügydöntő végzése. A jogorvoslati eszközök között a (felülvizsgálati) panasz szabályozását szintén itt találhatjuk, valamint a végrehajtásra vonatkozó részletes rendelkezéseket is.

A harmadik rész – hasonlóan a magyar szabálysértési törvényhez – az egyes szabálysértési tényállásokat tartalmazza, míg a szabálysértési törvény utolsó, negyedik részében található meg az alapjogok korlátozása és a hatályba lépés szabályai.<sup>32</sup>

## **IV. 2. Az általános rész alapvető szabályai**

### **IV. 2. 1. A szabálysértés fogalma**

A szabálysértési törvény 1. § (1) bekezdése határozza meg a szabálysértés fogalmát, amely szerint szabálysértés az a jogellenes és felróható cselekmény, amely törvényi tényállását valósít meg, és a törvény azt pénzbírsággal sújtja. Mint az a fentiekből is következik a német modell fejlődéséből adódóan a törvényhozó csupán egy formális definíciót alkotott, hiszen minden esetben a törvényhozó határozza meg, hogy milyen szempontok alapján rendel büntetni valamely cselekményt csupán pénzbírsággal. Ennek ellenére a jogfejlődés alapján megfogalmazhatóak a különválasztás egyes szempontjai. Így célszerűségi megfontolások alapján a szabálysértések közé tartoznak a tömegesen elkövetett csekély súlyú vétségek így a közúti közlekedés során elkövethető vétségek is -, és ide sorolhatók a más törvényekben szereplő formális kötelezettségszegések, így például a bejelentési kötelezettség elmulasztása. A harmadik kategóriát azok a jogtalan cselekmények alkotják, amelyek az egyik előbbi csoportba sem sorolhatók, de mégsem valósítanak meg bűncselekményt. Ez utóbbi valósul meg az iparüzés vagy valamely foglalkozás gyakorlása szabályainak megszegésével. Végezetül a német szabálysértési jog klasszikus területe a kartelljog, amelynek során a jogalkotó – meglehetősen magas – pénzbírság kiszabásával fenyeget.<sup>33</sup>

A fenti szempontok mellett sincs azonban olyan tételes előírás vagy más elv, amelynek alapján mindenkor eldönthető lenne, hogy az adott jogtalanságot a jogalkotó bűncselekményként vagy szabálysértésként szankcionálja. Ennek eldöntése minden esetben a jogalkotó mérlegelési körébe tartozik. Ez a mérlegelési jog azonban a német alkotmány és jogállamiság elvéből fakadóan bizonyos kötöttségekkel bír. A Szövetségi Alkotmánybíróság határozatai szerint a büntetőjog egyik legfontosabb feladata, hogy gondoskodjon a közösségi élet alapvető érdekeinek védelméről. Ennél fogva az állampolgárok életének, testi épségének és tulajdonának védelme a büntetőjog védendő jogtárgyai közé tartozik.<sup>34</sup> Hozzáteszem, ezen alaptétel is csupán főszabályszerűen igaz, hiszen a szabálysértési jog fejlődésének egyes

<sup>32</sup> OWiG 131. §

<sup>33</sup> Oskar Katholnigg: A kisebb súlyú bűncselekmények Németországban i. m. 479. p.

<sup>34</sup> Oskar Katholnigg i. m. 479-480. p.

irányvonalai szerint a csekélyebb súlyú tulajdon elleni cselekmények egy köztes kategóriát képeznének a szabálysértési és a büntetőjog között.

#### **IV. 2. 2. A törvény hatálya**

A törvény hatályát elemezve el kell egymástól különíteni a személyi, tárgyi időbeli és területi hatály kérdéseit. Ezek közül az egyik leglényegesebb kérdés, amelyet a törvény 2. §-a szabályoz, a tárgyi hatály kérdése. E szerint szabálysértést egyaránt statuálhat a szövetségi jog és a tartományi jog is. Ennek alapján érthető a szakirodalom azon megállapítása, hogy az OWiG egyszerre alap- és kerettörvény.<sup>35</sup> Meghatározza ugyanis a jogintézmény alapvető szabályait és kereteit; ezen hatásköri szabály összhangban áll az Alaptörvény büntetőjogra vonatkozó 74. § (1) bekezdésével.<sup>36</sup>

Az időbeli hatállyal szorosan összefügg a nullum crimen sine lege szabálya, amelyet szintén deklarál a kódex. Egyebekben a jogszabály a büntetőjogban megszokott formulát alkalmazva mondja ki, hogy alapvetően az elkövetéskor hatályos törvényt kell alkalmazni.<sup>37</sup> Abban az esetben azonban, ha az elkövetés óta a törvény megváltozott, akkor a kedvezőbb jogszabály irányadó. Az 5. § a területiség elvét követi, amikor kimondja, hogy csupán azok a cselekmények büntethetők, amelyeket Németországban vagy német hajókon, illetve légi járműveken követtek el.

#### **IV. 2. 3. A büntetés kiszabásának elvei**

Amint az az előbbiekből is kitűnt, a szabálysértési törvénykönyv általános része a fogalmi alapozás tekintetében szoros összefüggésben áll a büntető törvénykönyv általános részével. Egyes fogalmak azonban a két jogterület természete közötti eltérésekből adódóan hiányoznak az OWiG-ből, míg más fogalmak meghatározása jóval egyszerűbb. Az előbbi magyarázata abban rejlik, hogy bizonyos jogintézmények a szabálysértési jogban nem lelhetők fel, így például nem szabható ki szabadságelvonással járó büntetés. Az utóbbi pedig egyfelől a szabálysértési joggal szemben megfogalmazott alapkövetelményből fakad, amely szerint az eljárás a büntetőjoghoz képest egyszerűbb legyen, másfelől a cselekmények és ezáltal a szankciók csekélyebb súlyából adódik. A büntetés kiszabása tekintetében igen lényeges, hogy szabálysértést csak a „felróható” cselekmény képez.<sup>38</sup>

Az általános rész specialitása, hogy külön fejezetben foglalkozik az ún. más érdekében történő cselekvéssel, azaz a jogi személyeknek és más személyegyesüléseknek felróható cselekményekkel. Ilyen akkor valósulhat meg, ha a szerv vezetője, mint a jogi személy képviselőjére feljogosított személy cselekszik jogellenesen, amely cselekmény egyben kimeríti valamely szabálysértési, illetve bűncselekményi tényállást és ezáltal a jogi személy mint olyan szintén kötelezettséget szeg vagy előnyhöz jut.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Kern- und Rahmengesetz In Göhler i. m. 30. p.

<sup>36</sup> Göhler i. m. 30. p.

<sup>37</sup> OwiG i. m. 4. §.

<sup>38</sup> Oskar Kathlonigg i. m. 481. p.

<sup>39</sup> Oskar Kathlonigg i. m. 481. p.

#### IV. 2. 4. A pénzbírság

Annak ellenére, hogy a szabálysértési törvény lényegében szankcióként csupán a pénzbírságot ismeri, annak meghatározása meglehetősen bonyolult. Mindezt főként az okozza, hogy a hatályos OWiG 17. §-a ugyan szabályozza a pénzbírság minimális és maximális mértékét - 5-1000 Euroig - ez azonban csak főszabályszerűen érvényesül. Így a törvény azzal is megkülönbözteti egymástól a szándékos és gondatlan cselekményeket, hogy ez utóbbiaknál a bírság felső határa a szándékos cselekmény esetén kiszabható fele. Mértékének meghatározása során egyebekben figyelemmel kell lenni a szabálysértés jelentőségére, az okozott kár mértékére és különösen csekély jelentőségű szabálysértéseknél az elkövető anyagi körülményeire. Közvetlenül ezután azonban azt is leszögezi a törvény, hogy a büntetés kiszabásának az a célja, hogy a szabálysértéssel elért gazdasági előnyt a pénzbírság túllépje és ennek érdekében a törvényben megszabott felső határ abban az esetben átléphető.<sup>40</sup>

A felső határ azonban nem csak ekkor lehet magasabb, mint 1000 Euro, ugyanis a szabálysértést statuáló más törvények eltérően rendelkezhetnek a szankció mértékről. A jogalkotó általában élt is ezen lehetőséggel, ugyanis a szabálysértésekről rendelkező hozzávetőlegesen 400 törvény több mint háromnegyede<sup>41</sup> magasabb felső határt alkalmazott, mint az OWiG. Ezekben az általánosan alkalmazott mérték 5000, 10000, 50000, 10000 Euro, de találkozhatunk akár milliós bírsággal is. Amennyiben figyelembe vesszük, hogy szabálysértéseket nem csupán közvetlenül a törvényekben találunk, hanem közvetett módon más jogforrások is megállapíthatnak ilyeneket, még sokszínűbb szabályozással találkozhatunk. A helyzetet tovább bonyolítja az OWiG már részletezett 2. §-a, amely rendelkezés alapján az egyes tartományok is megállapíthatnak szabálysértéseket. Érdeemes megemlíteni, hogy az egységes jogalkalmazás szempontjait figyelembe véve a közúti közlekedésről szóló törvény felhatalmazása alapján rendeleti szinten alkottak egy pénzbírság-katalógust, amely egyben a szankció kiszabása tekintetében is iránymutatásokat tartalmaz.<sup>42</sup>

A nem természetes személyekkel szemben kiszabható pénzbírság mértéke az általános szabálytól egyébként is eltérően alakul, azonban összefüggésben áll a természetes személy által megvalósított tényállással. Amennyiben a természetes személy szabálysértést követ el, akkor a jogi személlyel vagy más személyegyesüléssel szemben is ennek megfelelő pénzbírságot lehet kiszabni. Míg ha bűncselekmény valósul meg, akkor a jogi személyt szándékos bűncselekmény esetén 1 millió, gondatlan esetén ötszázezer Euroig<sup>43</sup> terjedő pénzbírsággal lehet súlytani. Érdekesség, hogy a törvény 130. §-ának alkalmazása során - amely az üzemek és vállalatok köteleességszegéseit szabályozza - nem csupán az adott jogi személy tulajdonosa, hanem az üzem vagy vállalat bármely dolgozója elkövető lehet. Így tehát ha szándékosan vagy gondatlanul ellenőrzési kötelezettséget mulasztanak, amely intézkedéseket annak érdekében kellett volna megtenni, hogy üzemben vagy vállalatnál a tulajdonost érintő kötelezettséget sértő magatartást megakadályozzák, akkor a jogi személyt sújtják büntetéssel. Ebben az esetben a pénzbírság mértéke ahhoz igazodik, amely kötelezettség megsértésének ellenőrzését mulasztották el, ha pedig a kötelezettségszegés bűncselekményt valósít meg, akkor 1 millió Euro lehet a bírság mértéke.<sup>44</sup> A szankció

<sup>40</sup> OWiG 17. § 4. bekezdése

<sup>41</sup> Idézi Oskar Kathlonigg 1995. január 1-i adat szerint i. m. 480. p.

<sup>42</sup> Oskar Kathlonigg i. m. 480. p.

<sup>43</sup> Hatályos OWiG 30. §

<sup>44</sup> OWiG 130. § (3) bekezdése

elsősorban a gazdasági és környezetvédelmi jog terén érvényesíti hatását, de bármely más jogi személy esetén is visszatartó erővel bír.<sup>45</sup>

Célszerű itt említést tenni a pénzbírság végrehajtásáról. Amint az az eddigiekből is nyilvánvaló, a legfontosabb eltérés a hazai és a német szabálysértési modell között, hogy a német jog nem ismeri a pénzbírság helyébe lépő elzárást. Nem fizetés esetén csak azzal a személlyel szemben alkalmaznak szabadságelvonó intézkedést, aki bár képes lenne fizetni, azt mégsem teszi. Ezzel azonban nem lehet kiváltani a pénzbírságot, csak mintegy a teljesítési készséget lehet elősegíteni. Az őrizetbevételt – figyelemmel szabadságelvonó jellegére – minden esetben bíróság rendeli el, maximális mértéke pedig 6 hét, illetve 3 hónap. Ennek részletes szabályai azonban már a végrehajtás körébe tartoznak.

### **IV. 3. A szabálysértési eljárás**

#### **IV. 3. 1. Általános szabályok**

Az eljárással összefüggésben mindenekelőtt arra érdemes utalni, hogy a szabálysértési törvény mögöttes joganyagának a büntető perrendtartás minősül, így abban az esetben, ha nem találunk konkrét előírást, akkor ez utóbbi szabályait kell alkalmazni. A két eljárás között azonban amellet, hogy a szabálysértés a természetéből adódóan jóval egyszerűbb, más különbségek is találhatók. Az egyik leglényegesebb a nyomozás lefolytatásával kapcsolatos. A büntetőeljárás során az államügyészség folytatja le a nyomozást a rendőrség segítségével, majd vádelemlés után a bíróság dönt a bűnösségről. A szabálysértések esetén ezzel szemben főszabály szerint ugyanazon közigazgatási hatóság folytatja le a nyomozást és dönt a büntetés kiszabásáról.

Az eljárások lefolytatása során az első kérdés, amelyet tisztázni szükséges, hogy melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel. Az OWiG 36. §-a e tekintetben akként rendelkezik, hogy a szabálysértésről szóló jogszabály előírásait kell figyelembe venni. Ennek hiányában szubszidiárius módon érvényesül a 2. pont, amely szerint a tárgy szerint illetékes legmagasabb szintű tartományi hatóság jár el, vagy ha a törvény szövetségi útra utasítja az ügyet, akkor az illetékes szövetségi minisztérium járhat el. A további rendelkezések szerint azonban ezen utóbbi hatóságok más szerveknek adhatják át hatáskörüket.<sup>46</sup>

A törvény 46. § (2) bekezdése értelmében a közigazgatási hatóságok jogosítványai megfelelnek az államügyészség jogosítványainak, amellyel a bűncselekmény üldözése során rendelkeznek. Lényeges eltérés azonban, hogy az államügyészség a legalitás elvét követi, a közigazgatási hatóság pedig az oportunitás elvét. Ebből következően míg a büntetőeljárás során a hatóságoknak nemcsak joga, hanem kötelessége eljárni, addig szabálysértések esetén a hatóság mérlegelésén múlik, hogy cselekszik-e.<sup>47</sup>

Az eljárás természetéből adódóan a közigazgatási hatóságok nem rendelkeznek az államügyészség valamennyi eljárási jogosítványával. Így nem vehetik őrizetbe a feltételezett

<sup>45</sup> Oskar Kathlonigg i. m. 481-482. p.

<sup>46</sup> OWiG 36. § (2) és (3) bekezdése

<sup>47</sup> Oskar Kathlonigg i. m. 482. p.

elkövetőt vagy nem tarthatják folyamatosan fogva, de szintén nem lehet a postai küldeményeit sem ellenőrizni.<sup>48</sup>

A szabálysértési eljárás főszabály szerint írásbeli azzal, hogy az elkövetőnek lehetőséget kell nyújtani arra, hogy a védekezését előadhassa. Fontos, hogy néhány kivételtől eltekintve a tényállítás vagy a véleménynyilvánítás az elkövetőnek csupán joga, de nem kötelessége. A gyakorlatban ezen elvnek a közigazgatási hatóságok a közlekedésrendészeti ügyekben például egy ún.<sup>49</sup> meghallgatási ív megküldésével tesznek eleget.

Amennyiben a hatóság azt állapítja meg, hogy az érintett elkövette a terhére rótt szabálysértést, akkor határozatával pénzbírságot szab ki.<sup>50</sup> Az OWiG 66. §-a alapján a határozat kötelező tartalmi elemei közé tartozik az érintett, illetve az esetleges más részesek személyi adatai, a védő neve és címe, a cselekmény helye és ideje, a cselekmény leírása, a jogszabályi hivatkozások, a bizonyítási eszközök és végül, de nem utolsónak a pénzbüntetés és a mellékkövetkezmények. Ezen felül a határozatnak tartalmaznia kell a jogorvoslati lehetőségekre történő kioktatást, valamint az arra vonatkozó kötelezést, hogy a határozat jogerőre emelkedése után két héttel vagy más esedékesség esetén a konkrétan meghatározott időpontban be kell fizetni a pénzbírságot. A határozatról szóló utolsó bekezdés azt is leszögezi, hogy a döntést a továbbiakban nem szükséges indokolni.<sup>51</sup> A határozat elemeit végigtekintve nehezen is támadhatna hiányérzetünk, hiszen bár eltérő sorrendet alkalmaz a törvény, mint például a magyar szabályozás, kevés kivételtől eltekintve szinte valamennyi elemet fellelhetünk, ami az eljárásnak ebben a szakaszában felmerülhet. Ilyen kivétel lehet például az eljárás alá vont személy által felajánlott, de a hatóság által el nem fogadott bizonyítási eszközök, illetve annak indokolása, hogy a hatóság miért nem fogadta el ezeket. Ennek indoka igen célszerűen valószínűleg az lehet, hogy az az elkövető, aki elfogadja a döntést, az nem feltétlenül ajánl fel ilyen eszközt, míg az, aki felajánlotta, annak ügyében végső soron majd jogorvoslati eljárás útján döntenek.

### **IV. 3. 2. A helyszíni bírságolás**

Hasonlóan a hazánkban is ismert rendszerhez, az egyszerűen megítélhető esetekben lehetőség van helyszíni bírság kiszabására. Ennek keretében a hatóság a csekély jelentőségű ügyekben 5-500 Euroig<sup>52</sup> terjedő bírságot szabhat ki, illetve kellő visszatartó erő esetén figyelmeztetéssel élhet. Szintén hasonló a bírságolás ezen módjának a célja is, ugyanis a hatóságok számára könnyebbség a gyors és „sikeres” elintézés, míg az elkövető szintén lezártnak tekintheti az ügyet a befizetéssel. Eltérést jelent azonban szerkezetileg, hogy a német jogszabály nem egy különleges eljárásnak tekinti a helyszíni bírságolást, mint a magyar, hanem az eljárás egyik egyszerűbb válfajának. A szerkezeti eltérés mellett azonban lényeges az is, hogy a hatóság minden esetben teljes körűen módot ad az elkövetőnek arra, hogy védekezési jogával élhessen. Így az írásban történt bírságolás esetén (ld. parkolás) a hatóság a határozat megküldése előtt egy meghallgatási ívet is mellékel, amelyet megkapva az

<sup>48</sup> Oskar Kathlonigg i. m. 482-483. p.

<sup>49</sup> Oskar Kathlonigg i. m. 482-483. p.

<sup>50</sup> Oskar Kathlonigg i. m. 483. p.

<sup>51</sup> OwiG 66. § (1) – (3) bekezdése.

<sup>52</sup> Fontos megemlíteni, hogy a helyszíni bírság mértékét az utóbbi időkben lényegesen megemelték. Míg ugyanis 1996-ban a helyszíni bírság mértéke 5-75 DM volt (forrás: Kathlonigg i. m. 483. p.), addig ma már 5-500 Euro. (OwiG 56. § (3) bekezdése)

elkövető szabadon mérlegelhet. Szóbeli eljárásnál annyiban más a helyzet, hogy ennek során az elkövetőnek szintén lehetősége van eldönteni, hogy kíván-e védekezni. Abban az esetben, ha nem védekezik, akkor azonnal is megfizetheti a bírságot, amely aktussal viszont olybá tekintik, mintha lemondott volna jogorvoslati jogáról. Ezen cselekmény után ugyanis már nem hozhat fel másféle védekezést. Akkor viszont, ha nem rója le azonnal a bírságot, a határozat birtokában már ismét mérlegelhet, és a nemet jog arra is lehetőséget nyújt, hogy később adja elő védekezését. Ugyanígy értelmezi a hatóság azt is, ha az elkövető bár egyetértett, a pénzbírságot mégsem fizette meg.<sup>53</sup>

### IV. 3. 3. Az ellentmondás

Amint az a fentiekből is kiderült a német modell - a német Alaptörvény a jogállamiság elvével összefüggésben - széles körben biztosítja az elkövető jogorvoslati jogát. Ennek a határozattal szemben alkalmazható formája az ellentmondás, amellyel a határozat kézhezvételét követő két héten belül lehet élni. Magát az ellentmondást a határozatot hozó közigazgatási szervnél kell megtenni vagy írásban, vagy a hatóságnál történő feljegyzéssel, ám arról az elsőfokú bíróság dönt.<sup>54</sup>

E körben szabályozza a jogalkotó a köztes vagy közbenső eljárásnak<sup>55</sup> (Zwischenverfahren) nevezett szakaszt, amelynek fő feladata, hogy a közigazgatási hatóság az ellentmondást formai és tartalmi szempontból is megvizsgálja. Amennyiben az ellentmondás valamilyen eljárási hibában szenved, így elkésett vagy formailag nem megfelelő, akkor a hatóság azt elutasíthatja. Ez ellen a döntés ellen közvetlenül bírósághoz lehet fordulni. A formailag megfelelő ellentmondást tartalmilag akként bírálják el, hogy amennyiben a hatóság az abban foglaltakkal egyetért, akkor a további bizonyítási eljárást is lefolytathat és határozatát visszavonhatja, míg ha nem, akkor az iratokat az elsőfokú bíróságnak küldi meg az ügyészségen keresztül.

Az ügyészség az ügyet megvizsgálja, és amennyiben meglapozatlannak találja a döntést, a bíróság elé terjeszti az ügyet, hogy visszaadják a közigazgatási hatóságnak további nyomozásra. A döntést - a korábbi szabályozással ellentétben<sup>56</sup> - az elsőfokú bíróság hozza meg, azonban ki kell kérnie az államügyészség egyetértését is.<sup>57</sup> Abban az esetben pedig, ha a bíróság szerint a szabálysértés elkövetésének alapos gyanúja nem áll fenn, visszautasíthatja az akta áttételét. A bíróság ezen döntését nem lehet megtámadni. Mindebből az következik, hogy a közigazgatási szerv, ha nem tár fel új tényeket, a döntés továbbra is megalapozatlan lesz, így a pénzbírságot kiszabó határozatát vissza kell vonnia a közigazgatási hatóságnak.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Oskar Kathlonigg i. m. 483. p.

<sup>54</sup> OWiG 68. § (1) bekezdése

<sup>55</sup> OWiG 69. §

<sup>56</sup> A szabálysértési törvény módosítása előtt az ügy a bíróság előtt az államügyészséghez érkezett, amely szervnek önálló döntési jogosítványai is voltak. Így azokban a döntésekben, amelyeket ma a bíróság hoz meg az államügyészség egyetértésével, önállóan határozhatott, így az ügyet például visszaküldhette a közigazgatási hatóságnak további nyomozásra. Elégtelen nyomozás nélkül ismételtén visszaküldhette az ügyet, és amennyiben a közigazgatási szerv nem tudott újabb bizonyítékot felhozni, meg kellett szüntetni az ügyet. A rendszer bírálta, így tervbe vették, hogy az ügyészség döntési jogát korlátozzák. In Oskar Katholnigg i. m. 484. p. Ez a tervezet végül a hatályos törvény szerint megvalósult.

<sup>57</sup> OWiG 69. § (5) bekezdése

<sup>58</sup> Oskar Katholnigg i. m. 484. p.



#### IV. 3. 4. A főeljárás, azaz az elsőfokú bíróság előtti eljárás

A főeljárás elnevezésű szakasz során az illetékes bíróság jár el. Ennek lefolytatására az az elsőfokú bíróság illetékes, amelynek körzetében a közigazgatási szerv székhelye található; fiataalkorúak ügyében, a fiataalkorúak bírója dönthet. Abban az esetben, ha az illetékesség ily módon nem állapítható meg, akkor a cselekmény elkövetésének helye vagy az elkövető lakóhelye alapítja meg az illetékességet.<sup>59</sup> Az elsőfokú bíróság eljárásban nem érvényesül a társasbíráskodás elve, ugyanis bíróként egy hivatásos bíró jár el, aki önállóan dönthet valamennyi kérdésben. A bíró az ügyet, illetve a kifogást eljárási szempontból megvizsgálja, és ezután szintén elrendelheti a bizonyítás kiegészítését.<sup>60</sup>

Amennyiben a bíró alkalmatlannak találja az ellentmondást, akkor határozatával elutasíthatja, amely ellen az OWiG 70. § (2) bekezdése értelmében azonnali panasszal lehet élni. Alkalmas ellentmondás esetén a bíróság vagy főtárgyalást tarthat vagy anélkül hozhat határozatot<sup>61</sup>. Ez utóbbira akkor van lehetőség, ha a bíróság elégségesnek tekinti az írásbeli eljárást. A bíróságnak erre irányuló döntését közölni kell mindkét féllel<sup>62</sup>, így az érintettel és az ügyészséggel is, akik közül ha – meghatározott időn belül – egyik sem mond ellent, akkor lehet ily módon dönteni. Ezen esetben azonban teljes körűen érvényesül a súlyosítási tilalom, tehát a bíróság döntése semmiképpen nem lehet kedvezőtlenebb a büntetőparancsnál.<sup>63</sup>

A főtárgyalás a büntető perrendtartás egyszerűsített változatának is tekinthető. Ennek megfelelően a büntetőeljárással ellentétben az államügyészség számára a jelenlét nem kötelező, azonban a közigazgatási hatóság képviselője jelen lehet a tárgyaláson. Szintén nem szükséges az érintettnek sem megjelennie, kivéve, ha a bíróság másképpen nem döntött. Akkor ugyanis, ha a bíróság személyes megjelenésre kötelezte a felet, és az nem jelenik meg, akként tekintik, mintha visszavonta volna az ellenmondását. Szintén egyszerűbbek és kevésbé szigorúak a bizonyítás felvételének szabályai. A bíróság azonban a büntetőügyekhez hasonlóan ítélettel dönt, amelyet főszabály szerint indokolnia kell, hacsak nem az eljárás résztvevői lemondtak a jogorvoslati jogukról.<sup>64</sup>

A bíróság a döntésében – ellentétben a magyar rendszerrel – nincsen kötve a közigazgatási hatóság határozatában foglaltakhoz. Ezen tényező igen lényeges a fair eljárást szabályozó Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló egyezmény 6. Cikk 1. bekezdésében foglaltak szempontjából. A nemzetközi szakirodalom által ismert és sokat idézett Öztürk ügyben<sup>65</sup> ugyanis a bíróság megállapította, hogy a német bírságotlási rendszer, tehát a szabálysértési ügyek, büntetőügyként kezelendők.<sup>66</sup>

#### IV. 3. 5. A felülvizsgálati panasz

<sup>59</sup> OWiG 68. §

<sup>60</sup> Kántás Péter: A szabálysértési joganyag reformja a német modell tükrében i. m. 589. p.

<sup>61</sup> OWiG 72. § Entscheidung durch Beschluß

<sup>62</sup> Oskar Katholnigg i. m. 484. p.

<sup>63</sup> Kántás Péter: A szabálysértési joganyag reformja a német modell tükrében i. m. 589. p.

<sup>64</sup> Oskar Katholnigg i. m. 484. p.

<sup>65</sup> Vincent Berger i. m. 322-325. p.

<sup>66</sup> Oskar Katholnigg i.m. 484-485. p.

Meghatározott feltételek fennállása esetén a bíróság ítélete ellen felülvizsgálati panasz<sup>67</sup> - vagy más elnevezések szerint panasz<sup>68</sup> - (Rechtsbeschwerde) nyújtható be. Ez a szakirodalom szerint<sup>69</sup> megfeleltethető a büntető perrendtartás által ismert felülvizsgálatnak. A feltételek viszonylag szigorúak és összetettek. Így panasszal lehet élni, ha az érintettel szemben legalább 250 Euro<sup>70</sup> mértékű pénzbírságot szabtak ki, vagy mellékkövetkezményre kötelezték, amely alól kivétel, ha az vagyoni jellegű és értéke a 250 Eurot nem haladja meg. Szintén ezen jogorvoslati eszközt lehet igénybe venni, ha az érintettet felmentik, ám a közigazgatási hatóság 600 Euro<sup>71</sup> megfizetésére kötelezte vagy az ügyészség erre tett indítványt, vagy ha ítélettel minősítik alkalmatlannak az ellentmondást, illetve ha az érintett időben tiltakozott az ellen, hogy a bíróság tárgyalás nélkül döntsön. Ez utóbbi lehetőség az Alaptörvény 103. Cikkével áll összefüggésben, amely a bíróság általi meghallgatás jogát biztosítja. Szükséges megjegyezni, hogy ennek megsértése esetén, ha a szabálysértési törvény nem biztosítana jogorvoslati lehetőséget, akkor a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordulhatna a sérelmet szenvedett érintett.<sup>72</sup>

A panaszról a tartományi főtörvényszék dönt, amely a legsúlyosabb eljárási és anyagi szabálytalanságok miatt jár el. Panasszal egyebekben az államügyészség is élhet a védő javára és terhére egyaránt.<sup>73</sup> Az eljárás lefolytatása egyebekben némiképp a jogorvoslattal érintett határozat értékétől is függ. Míg ugyanis főszabály szerint egyesbíró jár el, addig az 5000 Eurot meghaladó pénzbírság vagy ilyen értéket meghaladó mellékkövetkezmény esetén már három hivatásos bíróból álló tanács hozza meg a döntést.<sup>74</sup>

#### **IV. 3. 6. A bűncselekmény és a szabálysértés egy eljárásban történő elbírálása**

Elképzelhető, hogy az elkövető valamely cselekménye vagy mulasztása szabálysértést és bűncselekményt is megvalósított, de előfordulhat az is, hogy a cselekmény minősítése változik az eljárás folyamán, így szabálysértést bűncselekménnyé minősítenek fel vagy viszont. Abban az esetben, ha egyetlen cselekményről van szó, amely egyszerre valósítja meg a két típust, akkor csak a büntető törvénykönyvet kell alkalmazni. Azonban ha a szabálysértésként történő elbírálása folytán olyan mellékkövetkezményeket is el lehetne rendelni, amelyet a büntetőjog nem ismer, akkor ezeket később el lehet rendelni. Ha az eljárás szabálysértési ügyként indul meg a közigazgatási hatóság előtt, és észlelik, hogy bűncselekményről van szó, akkor a szerv átteszi az ügyet az államügyészségnek. Ez utóbbi, ha egyetért a minősítéssel, akkor átveszi nyomozást, míg ha nem, akkor visszaadja. Fordított esetben, ha az államügyészség eljárásban derül ki, hogy az ügy szabálysértés, akkor ez utóbbi adja át a közigazgatási hatóságnak. Ha pedig több egymással összefüggő cselekményről van szó, és bűncselekmények mellett fordulnak elő szabálysértések, tehát valóságos halmazat valósul meg, akkor az egész eljárást az államügyészség, illetve később a bíróság folytatja le, együtt elbírálva a szabálysértést is. A bírósági eljárás során, ha bűncselekménnyel összefüggő szabálysértések halmazatáról vagy bűncselekményről van szó, akkor a büntető perrendtartás szabályait alkalmazzák, azonban figyelembe kell venni a szabálysértési törvény

<sup>67</sup> Oskar Katholnigg i.m. 485. p.

<sup>68</sup> Kántás Péter: A szabálysértési joganyag reformja a német modell tükrében i. m. 589. p.

<sup>69</sup> Oskar Katholnigg i.m. 485. p.

<sup>70</sup> A korábbi szabályozás még 200 DM-et említ. Idézi Katholnigg i. m. 485. p. és Kántás Péter i. m. 589. p.

<sup>71</sup> A korábbi szabályozás még 500 DM-et említ. Idézi Katholnigg i. m. 485. p. és Kántás Péter i. m. 589. p.

<sup>72</sup> Oskar Katholnigg i. m. 485. p.

<sup>73</sup> Kántás Péter: A szabálysértési joganyag reformja a német modell tükrében i. m. 589. p.

<sup>74</sup> OwiG 80/a. §

rendelkezéseit is a szabálysértéssel összefüggésben. A szabálysértésként induló, de később büntetőjogi ügy során az elkövetőt fontos garanciális szempontok miatt értesíteni kell a jogi minősítés változásáról.<sup>75</sup>

## V. ÖSSZEGZÉS

A ma hatályos szabálysértési törvény kialakulásában valójában két törvény játszott meghatározó szerepet: az ún. közúti közlekedésről szóló törvény és más törvényeket módosító törvény, míg a másik a büntető törvénykönyvet életbe léptető törvény. Ennél fogva az OWiG általános előírásai megfeleltethetőek a büntető törvénykönyv általános részének, így az utóbbi módosításai szintén összefüggenek a szabálysértési jog változásával. A törvényalkotás során a továbbiakban nem kérdőjelezték meg a szabálysértések és a bűncselekmények közötti különbséget. A későbbi javaslatok inkább arra irányultak, hogy a vétségek és a szabálysértések közé egy újabb büntetést érdemlő kategóriát („Verfehlungen”) vezessenek be. Ezek olyan csekély súlyú vagyon elleni deliktumok, amelyek esetében a törvényhozó az eljárást kívánja egyszerűsíteni.

A dekriminalizációs törekvésekkel párhuzamosan azonban a szociális állam koncepciója azt indukálta, hogy az állampolgárok javainak biztonsága érdekében számos jogtárgyat védelem alá helyezzen az állam. Ezt a jogszabályi előírások és azok megszegésének minél kiterjedtebb szankcionálásával érte el, ami kedvezett a szabálysértési jog fejlődésének. A szabálysértési jognak ez a fajta kiterjesztése nemcsak szövetségi, hanem tagállami szinten is végbe ment, amelyet a jogtudomány egyre inkább kritikával illetett. A jogállamiság elvével ugyanis nehezen fér össze, hogy az állampolgárok magatartását egyre szerteágazóbb szabályrendszerrel határozza meg az állam, és a szabályrendszer valamennyi elemének megszegésére bírsággal válaszoljon. Éppen ezért a Szövetségi Tanács Jogügyi Bizottsága 1983-ban megkísérelte a pénzbírsággal fenyegetett tényállások számát csupán a legszükségesebbekre csökkenteni, ám nem sok sikerrel jártak. Ehelyett a szabálysértési jog reformjának fő célkitűzései a következők: a figyelmeztetés minél szélesebb körű alkalmazása, az óvás utáni eljárások hatékonyabbá tétele, az írásbeli eljárás során korlátozni az ellentmondás jogát, a bizonyítás szabályinak fellazítása, a forgalmi szabálysértések számának csökkentése a csekély súlyukra tekintettel, valamint elérni, hogy az eljárási költségeket az érintettek viseljék.<sup>76</sup>

A német szabálysértési jog ezen felül a híres Öztürk ügynek köszönhetően a strasbourgi büntetőügy kialakításában szintén mérföldkőnek számít. Az ügyel kapcsolatban általában annyit emelnek ki, hogy a német szabálysértési jog azért tartozik a büntető ügy fogalomkörébe, mert a szabályozás a társadalom valamennyi tagjára kiterjed, bár ez csupán egyike a Bíróság által kialakított ismérveknek.<sup>77</sup> A Bíróság leszögezte, hogy a büntetőjog és a

<sup>75</sup> Oskar Katholnigg i. m. 485-486. p.

<sup>76</sup> Göhler i. m. 3-4. p.

<sup>77</sup> Az ügyben egyébként a közlekedési szabálysértést elkövető Abdulkaci Öztürk a tolmácsolás költségei miatt fordult a bírósághoz. A német kormány védekezése szerint a konkrét esetben nem alkalmazható az Egyezmény 6. Cikkének hivatkozott rendelkezése, hiszen Öztürk ellen nem büntetőügy volt folyamatban, hanem a közlekedés rendjére vonatkozó szabályok megszegése következtében szabálysértési eljárás. A Bíróság az eljárás során megvizsgálta német szabályozás rendszerét, és a német szabálysértési jogot büntetőügynek minősítette – viszont a konkrét ügyben Öztürk Úr keresetének végül nem adott helyet, mivel az általa követelt összegek már más forrásból megtérültek. Vincent Berger: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata i. m. 322-325. p.

szabálysértési jog között nem húzható éles határvonal, hiszen mindenkor jelen vannak bizonyos dekriminalizációs törekvések. A kiindulópontot az adott állam gyakorlata jelenti, azaz, hogy az állam saját joga a büntetőjogot alkalmazza-e. Azonban az, hogy egy adott cselekményt a konkrét állam joga hova sorol, csupán irányadó szempont lehet, de semmiképpen sem meghatározó az Egyezmény alkalmazása szempontjából. Így vizsgálni kell mindemellett a cselekmény jellegét és a szankciót, amely többnyire szabadságtól való megfosztás vagy pénzbüntetés (pénzbírság). Amennyiben ez utóbbi preventív vagy represszív jellegű, még enyhe jogsértés esetén is alkalmazandóak az Egyezmény rendelkezései. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a Bíróság nem tekinti az Egyezménnyel ellentétesnek önmagában a dekriminalizációs folyamatokat, csupán abban az esetben, ha a jogi garanciák nem megfelelőek.

Amint azt a bevezetőben említettem, a hatályos német szabálysértési törvényt a közelmúltban, 2005. márciusában módosították utoljára. Bár az első magyar szabálysértési kódex és a német OWiG születése egybeesett: mindkettőt 1968-ban alkották meg, az eltelt időszak óta hazánkban már a második kódex lépett hatályba, amely azonban az eljárási rendet tekintve deklaráltan – legalábbis az önkormányzati és rendészeti bizottság előadója<sup>78</sup> szerint - az 1952-es német szabálysértési törvényt vette alapul. A jogalkotási koncepció alapján elképzelhető, hogy néhány évvel a jelenleg hatályos 1999-es kódex helyébe egy újabb lép. A módosítások idején mindig felmerül valamilyen külföldi minta adaptációja. Ez a szabálysértések esetén többnyire a német rendszeré, ritkábban a franciáé. Látható azonban, hogy a német modell – az eltérő gazdasági, társadalmi és jogi környezet folytán – olyan jogtechnikai megoldásokkal él, ami a magyar rendszer számára csaknem elképzelhetetlen. Gondolhatunk itt akár az értékhatártól függővé tett jogorvoslati eszközökre. Míg az 1990-es évek közepén Németországban annak igénye fogalmazódott meg, hogy a 200 DM-es határt megemeljék, amelyet hamarosan meg is tettek, addig hazánkban álláspontom szerint súlyos jogsérelmeket és jogegyenlőtlenséget okozna bármiféle korlátozás. Arról nem is szólva, hogy a magyar kereseti viszonyokhoz igazított szabálysértési törvény maximuma mellett szinte értelmetlen lenne a német 250 Euro határ. Mindezek ellenére a német minta fontossága a nemzetközi és hazai jogfejlődés szempontjából is elvitathatatlan.

---

<sup>78</sup> Tóth Imre In Parlamenti Napló i. m. 52. ülésnap 4. oldal

## ZUSAMMENFASSUNG

### DIE ENTWICKLUNG DES VERWALTUNGSSTRAFRECHTS IM DEUTSCHEN RECHT

In dieser Studie versuche ich die historische Entwicklung des Begriffs Verwaltungsstrafrechts, die Änderungen der Dogmatik und die Kodifikation des Ordnungswidrigkeitenrechts vorzustellen. Die Rechtswissenschaft interessierte sich lange für die Wesensverschiedenheit zwischen Verbrechen, Vergehen und Übertretungen, also das Problem der Dreiteilung, aber die wichtigste von diesen Fragen war der qualitativ-quantitative Charakter des Unterschiedes zwischen den Übertretungen und den anderen Delikten. Weitere Schwierigkeit war die Festsetzung der Natur der Übertretungen und der Polizeiübertretungen. Diese Frage war auch ein Forschungsgebiet der Internationale Kriminalistische Vereinigung, aber nach viele Kongress und Landesversammlung blieb die Probleme nicht gelöst.

Die Bestimmung des selbständigen Verwaltungsstrafrechts versuchten zahlreichen Experten. In 1902 publizierte James Goldschmidt eine Monographie über das Verwaltungsstrafrecht, und leitete seine Theorie von Begriffen Verwaltungswidrigkeit und Verwaltungsdelikt ab und unterschneidete das Verfassungsstrafrecht und Verwaltungsstrafrecht. Der Arbeit löste eine heftige Diskussion aus. Die wesentliche Punkte der Diskussion waren weiterhin die folgende: die strafrechtliche und die verwaltungsrechtliche Natur der Übertretungen.

Nach 1945 veränderte sich sehr das Strafrecht und das Nebenstrafrecht im deutschen Recht. Im Wirtschaftsstrafgesetz von 1949 traf eine materielle Unterscheidung nach Methode Eberhard Schmidt zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Auf dieser Grundlage schaffte der Bundesgesetzgeber das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952. Nach dem Inkrafttreten dieses Gesetz waren keine Ordnungswidrigkeiten mit Freiheitsstrafe bedroht, und die wichtigste Sanktionart war die Geldbuße. Der Arrest blieb nur als zwingende Sanktion neben der Geldbusse eingeführt, damit löste auch die verfassungsrechtlichen Problemen.

Die Kodifikation war notwendig, weil das OWiG 1952 ein Rahmengesetz war, und Organisations- und Verfahrensproblemen tauchten auf, beispielweise über die Vereinbarkeit den Ordnungswidrigkeiten und den Verwaltungsregelwidrigkeiten.

In 1968 kam zustande das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, aber mit der neuen Kodifikation wurden die Diskussion nicht geschlossen. Das Gesetz gibt eine formelle Definition: eine Ordnungswidrigkeit ist eine tatbestandmäßige, rechtswidrige und vorwerfbare Handlung, der mit Geldbusse bedroht ist. Aber die Frage der materiellen Definition der Ordnungswidrigkeiten beschäftigten die Rechtsliteratur bis auf den heutigen Tag.

Endlich stelle ich in diese Studie die grundlegenden materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtsinstituten vor, also den Geltungsbereich des Gesetzes, die Grundlagen der Ahndung, die Sanktion der Ordnungswidrigkeit, also die Geldbuße, und das Geldbußverfahren.

**SZAKIRODALMI JEGYZÉK:**

A szabálysértésekről. Törvényalkotási háttéranyag. Szerk. Tóth Éva. [Közzéteszi az] Országgyűlési Könyvtár. Bp. [OK Sokszt.] 1999. [4], 208 p. /HID - háttérinformációk, dokumentumok 24./

Angyal Pál: A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése 1931. Budapest, MTA 62. p.

Berger, Vincent: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata Budapest, 1999. 801. p.

Berta Krisztina – Mészáros József: A szabálysértési jog átfogó felülvizsgálatáról. Magyar Közigazgatás 5/1993. 278-282. p.

Binding, Karl: Die Normen und ihre Übertretung. Bd. 1, Verlag von Felix Meiner, Leipzig, 1916. I. k. 508. p.

Bittó Márta: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar szabálysértési jog Állam- és Jogtudomány 3-4/1995 [98] 219-239. p.

Cramer, Peter: Grundbegriffe des Rechts der Ordnungswidrigkeiten. Eine Einführung an Hand von Fällen, Verlag W. Kohlhammer Stuttgart, 1971. 184. p.

Farkas Imre – Kántás Péter: Merre tovább, szabálysértés? Magyar Közigazgatás 3/1994. 163-168. p.

Glandien, Ralf: Der Verbotsirrtum im Ordnungswidrigkeitenrecht und Nebenstrafrecht, Herdecke, GCA Verlag, 2000. 306. p.

Goldschmidt, James: Das Verwaltungstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Berlin, 1902. 603. p.

Göhler, Eric: Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. 10. neubearbeitete Auflage, München, 1992. 1435. p.

Heghmanns, Michael: Grundzüge einer Dogmatik der Straftatbestände zum Schutz von Verwaltungsrecht oder Verwaltungshandeln Duncker und Humblot, Berlin, 1999. 385. p.

Hippel, Robert: Deutsches Strafrecht Band I., II Verlag: Julius Springer, Berlin, 1930.

Jescheck, Hans-Heinrich: Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. Duncker und Humblot, Berlin, 1988. 50-54. p.

Kántás Péter: A szabálysértési joganyag reformja a német modell tükrében. Magyar Jog 10/1994. 583-592. p.

Kántás Péter: Adalékok a szabálysértés jogrendszerbeli elhelyezéséhez. = Jogi tanulm. 1996. 35-59. p.

Kántás Péter: Egy alkotmánybíróági határozat margójára. [A szabálysértésekről szóló törvény egyes törvényhelyeinek alkotmányellenességéről.] Belügyi Szemle 6/1998. 88-97. p.

Kántás Péter: Előszoba vagy végállomás? A szabálysértések kriminológiájához. Belügyi Szemle 9/2003. 196-202. p.

Kántás Péter: Mérlegen az új szabálysértési törvény. Belügyi Szemle 10/1999. 18-26. p.

Katholnigg, dr. Oskar: A kisebb súlyú bűncselekmények Németországban. A szabálysértésekről szóló törvény Magyar Jog 8/1996. 479-489. p.

Kitzinger, Friedrich: Die Internationale Kriminallitische Vereinigung. betrachtung über ihr Weesen und ihre bisherige Wirksamkeit. C. H. Beck Verlag, München, 1905. 31-42. p.

Máthé Gábor (szerk.): Közigazgatási büntetőjog 1988, Tankönyvkiadó, Budapest 155-177. p.

Máthé Gábor: A szabálysértési jogról. = Jogi beszélgetések. 2000. 21-29. = 2004. 53-57.

Máthé Gábor: Megoldhatatlan-e a szabálysértési felelősség Belügyi Szemle 2/1989. 3-9. p.

Mattes, Heinz: Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten. 2. Halbbd.: Geltendes Recht und Kritik. Duncker und Humblot, 1982. 502. p.

Trops, Fritz: Begriff und Wert eines Verwaltungsstrafrechts Schletter, Breslau, 1926. Reprint: Frankfurt am Main: Keip 1977.

Viski László: Közlekedési büntetőjog KJK, Budapest, 1974. 517. p.

Internet-hivatkozás:

[http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=36&p\\_izon=669](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=36&p_izon=669)

(2006. július 14.)