

JOGALKOTÁSUNK NYOMÁBAN

Quo vadis Domine?

*Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán**

✎ Nagy Marianna egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)

Az új szabálysértési szabályozás szakítva az eddigi elméleti megközelítésekkel megerősíti a büntetőjogi és a büntető eljárásjogi elemeket a jogterületen. A szabálysértési felelősségi rendszer, s különösen a szabálysértési szankciórendszer olyan „kriminális elemeket” tartalmaz, amely megkérdőjelezi a jogterület „közigazgatási büntetőjogként” való aposztrofálását. Az új szabálysértési szabályozás sokkal inkább egy látens kihágási jog jellemzőit hordozza, mint a közigazgatási büntetőhatalom gyakorlás követelményeinek felel meg. Az eljárási szabályok az eljárás gyorsításának jegyében olyan megoldásokat alkalmaznak, melyek nem voltak jellemzőek a korábbi szabályozásra. Mindent összevetve a szabályozás következtében a szabálysértési jog jogon belüli átpozícionálása figyelhető meg, önmagukban és együttesen is kérdéseket felvető megoldásokkal.

I.

A szabálysértési jog újraalkodásának lehetséges okairól

A szabálysértési joggal foglalkozó elméleti szakembereket meglepte az új Sztv. elfogadása, és főként annak szakmai tartalma. Sem az elméletben, sem a gyakorlatban nem látszott olyan érv, amely szerint égető szükség lett volna új szabálysértési törvényre.¹ Korábban a kihágási büntetőjog, majd az államigazgatási szankcióként definiált szabálysértés után a közigazgatási büntetőjog hívei számos fontos és meggyőző érvel járultak hozzá a kisebb súlyú cselekmények elméletéhez. *Goldschmidt* óta büntetőjogászok és 1955-től közigazgatási jogászok csapata próbálta meg legalább elméletben definiálni a szabálysértéseket, vagy korrekt definíció híján a többi szankcióhoz (elsősorban a büntetőjoghoz és az államigazgatási joghoz) viszonyítani a funkcióját.² Azonban, ha ma valaki kezébe veszi a *szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartásról szóló 2012. évi II. törvényt* (a továbbiakban: új Sztv.), akkor bizony úgy tűnik, hogy minden korábbi elméleti tudás elavult, netán felesleges.

Törvényt alkotni praktikus és elméleti indikációból egyaránt lehet. A legjobb persze, ha a praktikus okokat elméleti érvekkel tudjuk alátámasztani. A jogalkotót elsősorban nem az elméleti bizonytalanságok, hanem a mindennapok során megoldandó problémák vezérlik, mikor egy – egy jogterületet újraszabályoz. Ilyen megoldandó napi probléma a mindannyiunk életét meghatározó *rendetlenségérzés, zűrzavar*. A jogalkotó támogatandó célja ezen rendetlenségérzés felszámolása, a társadalom „rend” iránti igényének a kielégítése. A társadalomban meglévő rendetlenségérzés okozta frusztráció ma meghatározó élménye mind az állampolgároknak, mind a jogalkalmazóknak, mind a jogalkotónak. A jogalkotó evidens szándéka, hogy a rendelkezésre álló eszközzel, nevezetesen jogszabállyal próbálja meg csökkenteni a meglévő káoszt, s kézenfekvő megoldásnak tűnik a jogi szankciók szigorítása. Minden bizonnyal ez a logika indokolta az új Sztv. elfogadását is. Ezt a jogpolitikai célt azonban csak akkor tudja elérni, ha világosan tisztázza a rendetlenség okait, és meghatározza azokat az eszközöket, amelyek alkalmasak a közösségi és egyéni rendteret elérésre.³ A modern tömegmédiával meghatározott korunkban könnyen alakul ki az a képzet, hogy

* A kézirat lezárásának időpontja 2012. március 31.

1 Erre a kérdésre adott válaszában igen alapos kritikát fogalmaz meg Kántás Péter. Álláspontja szerint, melyet az új Sztv. koncepciója alapján alkotott meg, semmi nem indokolta új szabálysértési törvény alkotását.

2 A teljesség igénye nélkül: (Bittó, 1977, 1982; Bittó & Viski, 1977; Király, 1954, 1955, 1959; Kis, 2006; Kántás, 1994, 1995; Madarász, 1989; Máthé, 1980, 1989; Máthé & Szabó, 1986; Nagy, 1989, 1990, 2000, 2010; Nagy, 2011; Papp, 1983, 1986, 1992; Szatmári, 1990)

3 Erről bővebben lásd (Nagy, 2011)

állandó veszélyhelyzetben vagyunk. De valóban abban vagyunk-e? A statisztikák nem, vagy csak részben igazolják vissza a felfokozott veszélyeztetettség érzetünket, de a legkisebb rendetlenség is uralkodó lehet a hírekben. Véleményem szerint ez lehet az egyik oka, hogy állandó „jogalkotási kényszer” van, abban a hitben, hogy a szigorúbb szankció hatékonyabb jogkövetést eredményez. Az új Sztv. elfogadását tehát magyarázhatja a rendetlenségérzetre adott vélt vagy valós válaszkényszer.

Az új Sztv. megalkotásának másik indokául szolgálhatott az az új államfelfogás, amely erős és centralizált államigazgatási szervezetrendszerre kívánja építeni a közigazgatási feladatok végrehajtását. Ebben az „erős állam” ethoszban kiemelt szerepe van a közigazgatás büntetőhatalom gyakorlásának, és a büntetőjogtól valamint a büntető eljárásjogtól elkülönülő, egyszerűsmind egyszerűsített anyagi és eljárási rendszerének. Ebben az ethoszban nem csupán a szabálysértési jog újrakodifikálása figyelemre méltó, hanem az objektív közigazgatási bírságok programszerű megerősítése, és ebből következően a közigazgatási jogsértések felelősségi elemeinek tudatos háttérbe szorítása, egyre szélesedő területeken szinte teljes negligálása is. Ha a közigazgatási büntetőhatalom többféle eszközzel bír (szabálysértés, objektív bírságok, egyéb szankciók, és szabálytalanságok), akkor az objektív bírságok terrénumának kiszélesedése okszerűen hozza magával a többi terrénum szűkülését, illetve az eszköztár átrendeződését. Ez szintén kihatott az új Sztv. megalkotására, hiszen azokon a területeken, ahol szinte a szabálysértési jog kialakulása óta szabálysértési szankció volt a jogpolitika által választott eszköz, de a jogalkotás itt is az objektív szankciót helyezte előtérbe, most szükségképpen át kell rendezni az arzenált.

A szabálysértési jogterület alapvető elméleti kérdései az 1879. évi Kbt. óta nem változtak. Mi a viszonya a kihágásnak/szabálysértésnek a büntetőjoghoz és a közigazgatás feladat-végrehajtásához, a választott eszközhöz milyen anyagi és eljárási garanciákat rendeljünk, egyáltalán hol a helye a szabálysértésnek? A szabálysértési jogterület '90-es években elvégzett kodifikációja során úgy tűnt, hogy egy csaknem mindenki számára elfogadható (bár kétségtelenül nem hibátlan) reális kompromisszum született. *Az új Sztv. azonban teljesen új alapra helyezi a szabálysértési jogot, és ezzel a közigazgatási szankciórendszerben elfoglalt helyét is máshol jelöli ki.* Az alábbiakban arra teszek kísérletet, hogy az új Sztv. alapján meghatározzam azokat a leg-

fontosabb vitás pontokat, amelyek előreláthatólag hosszú évekre tematizálják majd az elméleti megközelítéseket éppúgy, mint a jogalkalmazási gyakorlatot.

II.

A szabálysértés-fogalom metamorfózisa

A szabálysértés fogalmának meghatározása tulajdonképpen az 1999. évi szabálysértési tv. elfogadásáig hiányzott a magyar jogból, hiszen korábban csak szakirodalmi definíciós kísérleteknek lehettünk tanúi. Goldschmidt⁴ Angyal Pálon⁵ keresztül Király Tiborig⁶ mindenki a büntetőjoghoz képest kívánta meghatározni a kihágás/szabálysértés fogalmát. Ezek a definíciók többnyire a védendő jogi tárgyat középpontba helyezve abban látták a bűncselekmények és a kihágások/szabálysértések különbségét, hogy az utóbbiak „rendszerint” vagy „többnyire” a közigazgatás érdekeit védik, illetve a mennyiségi különbség hívei (mint például Szatmári Lajos⁷) a társadalomra veszélyesség kisebb fokában látták az elkülönítő ismérvet. Az 1968. évi I. törvény nem tartalmazott definíciót, a jogterülettel foglalkozók evidenciaként kezelték a szabálysértések „Janus-arcúságát”, azaz a bagatell-büntetőjogra és a és az igazgatási tényállásokra való felosztását. Szatmári álláspontjának megfelelően az 1968. évi Sztv. preambuluma, majd a szakirodalom néhány szerzője⁸ a bagatell büntetőjogot a „társadalmi együttélés szabályait sértő magatartások” *terminus technicus*-szal helyettesítette, s ezzel végképp kaotikus helyzetet teremtett. A '80-as évek végére azonban elsősorban Bittó Márta és Papp László munkásságának⁹ köszönhetően világossá vált, hogy a szabálysértések büntetőjogi kapcsolatai sokkal differenciáltabbak annál, sem hogy leegyszerűsíthetnénk ezt a kétpólusú jogterületre. Ennek a felfedezésnek nem csak a szabálysértési kodifikáció szempontjából volt jelentősége, hanem a teljes közigazgatási jogi szankciórendszer eszköztárát újra kellett értékelni a kriminalitási kapcsolatok cizelláltságának fényében. Az 1968-as kodifikációt követően elfogadottá vált, hogy a szabálysértések az államigazgatási jog részeként szervesültek, és ezt csak a közigazgatási büntetőjogi kutatások kérdőjelezték meg a 80-as években. Ezzel párhuzamosan indultak meg a jogi felelősség és szankciótan elméleti vizsgálatai, amelyek a közigazgatási szankció elméleti kérdéseit helyezték a középpontba.¹⁰ A két kutatás eredmé-

4 (Angyal, 1931; Goldschmidt, 1902)

5 (Angyal, 1931)

6 (Király, 1955, 1959)

7 (Szatmári, 1990)

8 Többek között Toldi Ferenc (Berényi, Madarász, & Toldi, 1975)

9 (Bittó, 1977, 1982; Bittó & Viski, 1977) és (Papp, 1983, 1986, 1992)

10 „A jogi felelősség- és szankció elméleti kérdései” OTKA kutatás ELTE Állam- és Jogtudományi Kar kiadványai

neyi végső soron a szabálysértések kapcsán értek össze. Madarász Tibor az államigazgatási jogi szankció fogalmának vizsgálatakor a szabálysértések közül kizárólag csak az igazgatási érdekeket védő tényállásokat tekintette tisztán államigazgatási szankciónak, a bagatell büntetőjogot nem. Egyidejűleg elkülönített a szabálysértési tényállások között egy harmadik tényálláscsoportot is,¹¹ amelyet „a társadalmi együttélés szabályait sértő magatartások” elnevezést kapta, de ez a tényálláscsoport jóval szűkebb volt a korábban Toldinál ekként nevezett tényállásoknál. Madarásznál ebbe a csoportba kizárólag azok a közrendet sértő cselekmények tartoztak ebbe a körbe, amelyekről egyértelműen bizonyítható, hogy nem valamely közigazgatási aktus kikényszerítését szolgálják, de nem is olyan erős a kriminális kapcsolatuk, hogy a bagatell büntetőjogba lennének sorolhatók. Eredetileg ezek olyan magatartásokat szankcionáltak, amelyek mögött nem álltak olyan normák, amelyek tiltották volna a magatartást, mégis sértették az emberek etikai érzékét (botránys részegség, verekedés, lerészegítés, koldulás stb.). Később rendre születtek olyan főként partikuláris hatályú normák, melyek már tiltásokat, kötelezéseket tartalmaztak, de eredetileg ezek csak az erkölcsi érzéket sértették.

Mint a nagyon rövid és nagyon tömör áttekintésből is látszik, a rendszerváltozás idejére a szabálysértés fogalma nem hogy kikristályosodott volna, hanem egyre tisztábban látszott a szabálysértések mögött lévő bonyolult kriminális és közigazgatási kapcsolatrendszer. A '90-es években a kodifikáció abból a Papp László által bizonyított tényből¹² indult ki, hogy nem lehet vegytisztán elválasztani a kriminális és kriminálisan színtelen tényállásokat, hiszen mindig van egy nagyon széles úszó határ, amelyen a tényállások mindkét jogágba kapaszkodnak. Ezért a jogalkotás során megszületett az első, korántsem mindenre kiterjedő definíció, amely a következő fogalmi elemeit határozta meg a szabálysértéseknek: olyan jogellenes cselekmények, amelyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom elfogadott együttélési normáit, zavarják a közigazgatás működését, meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlásába ütköznek. Az idézett fogalmi elemekből kitűnik, hogy az a jogpolitikai döntés, amely az 1999-es Sztv.-t közigazgatási büntetőjogként határozta meg, véleményem szerint mind elméletileg, mind a gyakorlati igények szempontjából helyesen túllépett a hivatkozási alapként szolgáló 63/1997. (XII. 12.) AB sz. határozaton, amely még a bagatell bűncselekmények – igazgatásellenes szabálysértések kettősségével operált. A szintetizáló nézőpont szerint a közigazgatási büntetőjog attól közigaz-

gatási, hogy mind anyagi jogában, mind eljárásjogában vannak közigazgatási elemek, és attól büntetőjog, hogy mind anyagi, mind eljárásjogában vannak büntetőjogi elemek. A közös alap: *a csekély fokú társadalomra veszélyesség*, amely büntetőjogi dogmatikai értelmezésre ehelyütt nincs mód, de mindenképpen a mennyiségi különbségek elméletére alapozta a büntetőjogtól való elhatárolást.

Az új Sztv. szabálysértésfogalma ezt a *communis opinio*t alaposan átírja. A preambulumban a szabálysértés fogalmi elemeit a következőképpen határozza meg:

– „a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető,

– a bűncselekményként történő büntetni rendelkezéshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező

– *kriminális cselekmények*”.

A mindösszesen egy mondatos preambulumban veszélyeztetési fordulata önmagában értelmetlen, hiszen egy szabályt nem lehet veszélyeztetni. Ezt a fogalmat egészíti ki az a formális definíció, amellyel az új Sztv. az 1. §-ában operál:

„(2) Szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra. E törvény alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely

a) a bűncselekményként történő büntetni rendelkezéshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteteti Magyarország állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait, és

b) e törvényben meghatározott esetekben vagy ismételt elkövetés esetén a törvény szabálysértési elzárás büntetés kiszabását is lehetővé teszi, vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően rendeli el.”

Az új Sztv. *konjunktív fogalmi elemei lényegében pozicionálják át a szabálysértési jogot, anélkül azonban, hogy ennek anyagi jogi, szervezeti és eljárási konzekvenciáit levonta volna*. A korábbi definíció még kifejezésre juttatta a büntetőjogi és a közigazgatási jogi kapcsolódást, az új egyértelműen szűkíti a szabálysértés területét, és a védendő jogi tárgyak közül kiveszi a közigazgatás működésének zavarását, illetve meghatározott szakmai szabályok megsértését, és a jogterület által védett jogi tárgyakat, három elemmel is a *bagatellbüntető-jogba „tolja át”* a szabálysértési jogot. Egyrészt azazal, hogy kifejezetten *kriminális cselekményeknek tekinti a tényállásokat*, és ezzel a védendő jogi tárgyakat olyannak tekinti, amelyek megsértése az emberek etikai rosszsallását váltja ki. Másrészt azzal, hogy a bün-

11 (Madarász, 1989)

12 (Papp, 1986)

tetőjogi kodifikációra jellemzően csak törvény statuálhat szabálysértési tényállást, megszüntetve a kormány illetve a helyi közösségek, az önkormányzatok statuálási jogát. Harmadrészt pedig azzal, hogy fogalmi elemé teszi a jogsértéshez kapcsolt büntetések közül az elzárásbüntetést, vagy a kötelezően elrendelendő járművezetéstől eltiltást. A fogalmi elemek azonban sem önmagukban, sem együtt nem hibátlanok, s ezért a szabálysértés fogalma is sok sebből vérzik. *Ez a szabálysértés fogalom lényegben megteremtette a kihágási jogot, anélkül azonban, hogy a kihágási jog garanciarendszerét (főként szervezeti garanciákat) hozzárendelte volna!*

A jogterület „kriminalizálása” nem az új Sztv. találmánya. Ez a fogalom egyfajta betetőzése annak a tendenciának, amely az 1970-es években indult el, s sorozatosan büntető anyagi jogi és büntető eljárásjogi eszközökkel terhelte a szabálysértési jogot, és amely folyamat az 1999. évi Sztv. elfogadását követően felgyorsult. A de/rekriminalizáció folyamatos hullámzást mutatott a szabálysértési jogalkotás története során. A jogintézmény kialakulását is dekreiminalizációs jogpolitikai szempontok indokolták, hiszen magának a kihágási tényállásoknak az államigazgatási jogba átsorolása is a büntetőjogot, s még inkább a bíróságokat kívánta tehermentesíteni. Az önálló elzárás büntetés megjelenése, majd a büntetőjogi felelősségi elemek szabálysértési jogba emelése ennek a kiindulópontja volt. Az 1968-as kodifikáció, ha nem is teremtett *tabula rasa*-t, de azt a törvényt nyugodtan tekinthetjük egyfajta kiindulási alapnak. A '70-es években az eredetileg generális államigazgatási jogi szankciónak szánt szabálysértési jog a direkt dekreiminalizáció eredményeként olyan elemekkel bővült, amelyek egyre inkább „büntetőjogiasították”. Nem csak tényállások leadásáról volt szó, hanem a felelősségi rendszer dogmatikai megoldásainak büntetőjogi elemeiről is (pl.: mentesülés eseteinek szabályozása). Ez a bírósági munkateher csökkenése mellett elsősorban a bűnügyi statisztika javításának eszköze volt, és a kitűzött cél elérését biztosította is.

Az 1999-es törvény a közigazgatási büntetőjog elvi alapján értelemszerűen sokkal közelebb állt a kriminalitáshoz, mint az I. Sztv. Mind felelősségi dogmatikájában, mind az eljárás szabályozásában vállaltan a büntetőjogi és büntető eljárásjogi megoldásokat alkalmazta, azzal a kimondott céllal, hogy ezekre azért van szükség a kriminálisan szintelen tényállásoknál is, mert csak így lehet a fair eljárás követelményeinek eleget tenni a strasbourgi büntetőügy fogalom szerint, és ha a jogterület egységből indul ki a szabályozás, akkor ez egy vállalt „túlteljesítés” az igazgatási tényállásokra vonatkozóan.

Az új Sztv. azonban jelentősen túllép a közigazgatási büntetőjogi logikán. A fogalom meghatározás és az

indokolás egyértelműen egyfajta *dekreiminalizációs logikát tükröz, még ha ez a szabályozás más elemei ezt néhol a visszájára is fordítják.* Nehéz lenne meghatározni, hogyan érinti a büntetőjogot az új Sztv., mert az új Btk.-nak még csak a koncepciója volt kész, amikor az Sztv.-t elfogadták. Ezért tehát direkt tényállás átadásokról nem beszélhetünk. De önmagában az, hogy jelentősen megemelkedett a szabálysértési értékhatár (húszezer forintról ötvenezer forintra), jelentősen megnöveli a szabálysértési jogba kerülő cselekmények számát. Mindenképpen „kriminálisabb lesz” a szabálysértés, hiszen tömegesen nő az érték-határhoz kötött cselekmények száma. Ez a bűnügyi statisztikát ugrásszerűen javítja, hiszen az Sztv. indokolása szerint: „Ez nagyságrendileg csökkenti a bűncselekmények számát, ugyanis 2010-ben a 273 613 vagyon elleni bűncselekményből a 20 és 50 ezer forint közötti értékre elkövetett vagyon elleni bűncselekmények száma 63 019 volt, ez az összes vagyon elleni bűncselekményeknek egynegyedét teszi ki.”¹³ A bűnügyi statisztika javítása ellenére nem csökkenti a rendőrség és a bíróság munkaterhét, mert ezek elzárással fenyegetett cselekmények, ahol az előkészítő eljárásban a rendőrségnek, az elbírálásban a bíróságnak lesznek bokros teendői.

Ugyancsak a jogterület kriminalizálását erősítik azok a felelősségi elemek (felbujtó, bűnszegéd szabályozása, vagy az érték-egybefoglalás szabályai), amelyek eddig jellemzően a büntetőjogi felelősség alkotóelemei voltak.

A kriminalitás központi elemévé válik a szabálysértés fogalmának, miközben *a megmaradt tényállások továbbra is vegyes jellegűek.* Ugyan a preambulum a társadalmi együttélés szabályainak megszegését tekinti központi elemnek, de nehezen sorolható ebbe a kategóriába például a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése (171. §), vagy a megelőző távoltartás alaptalan kezdeményezése (181. §), vagy az egyesülési, a gyülekezési szabadság, vagy a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése (190. §), vagy a büntetés-végrehajtási intézet környezetének megzavarása (194. §), vagy a jégen tartózkodás szabályainak megszegése (202. §), vagy az útiokmányokkal kapcsolatos (204. §), esetleg a határrendészeti szabálysértés (205. §), vagy akár a teljes közlekedésrendészeti szabálysértési kör. A példák hosszan sorolhatók még, de talán ezekből is látszik, hogy *a szabályozás célja számos tényállásnál továbbra is a közigazgatási aktusok kikényszerítése, illetve a közigazgatás működése zavartalanságának biztosítása.* Azzal azonban, hogy a jogalkotó ezeket a magatartásokat is kriminálisnak tekinti, részben azt üzeni, hogy a jogpolitika eltökélt szándéka a cselekmények sokkal szigorúbb büntetése, másrészt pedig arról az elméleti zűrzavarról árulkodik, amely a jogalkotást övezi. Ha a jogalkotó a kisebb súlyú kriminali-

tások fogalomkörét olyan magatartásokkal tölti ki, amelyek rendsértőek ugyan, de a kriminális kapcsolataik nem mutathatók ki, akkor nem csupán inadekvát választ ad egy valós problémára, hanem számolni kell a szabálysértési jogterület re/dekriminalizációjából fakadó hosszabb távú következményekkel is.

Az új Sztv. kizárólag törvényben teszi lehetővé újabb szabálysértési tényállás statuálását. Kizárja tehát a korábbi szabályozás által megengedhetőnek tekintett kormányrendeleti illetve önkormányzati rendeleti szabályozás lehetőségét. A kormányrendeleti szabályozás eddig is elsősorban a szakigazgatási tényállások statuálására szorítkozott, ha elfogadjuk azt a kiindulópontot, hogy ezek kriminális jellegű tényállások, akkor ezen a szabályozási szint hiánya inkább praktikus, mint elméleti problémákat okoz. Az önkormányzat szabálysértés statuálási jogkörnek megvonását nem lehet az önkormányzat egyéb hatásköreinek gyakorlásától függetlenül vizsgálni. Ismert olyan szerzői¹⁴ álláspont, amely üdvözli a jogforrások szűkítését, de az ő indokai a büntetőjogi megfontolásokon alapulnak. Az önkormányzati rendelet kizárása azonban álláspont szerint nem elméleti, hanem szervezeti okból történt, különös tekintettel az új Ötv. feladat- és hatáskör telepítési szabályaira. Az Alaptörvény 32. cikke alapján az önkormányzatnak továbbra is joga van törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyban rendeletet alkotni, illetve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51.§ (4) szerint „A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat *tiltott, kirívóan közösséggelens magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő pénzbírság (igazgatási bírság) kiszabását rendelheti el.*” Ha összevetjük ezt a felhatalmazást a szabálysértés fogalmával, akkor nehezen tudnánk annak az ellenkezőjét igazolni, hogy ez tulajdonképpen partikuláris hatályú szabálysértési tényállás, ami azért nem szabálysértés, mert akkor a jegyzőt is szabálysértési hatóságnak kellene tekinteni, ezt pedig az új Sztv. nem engedi meg. Az új Ötv. ezen igazgatási bírsághoz írt indokolása azzal magyarázza hatáskört, hogy „különös jelentősége miatt a képviselő-testület a *közösségi együttélés demokratikus elemeinek erősítésére* rendeletében szankcióval sújthatja a *helyi társadalmi normákat megszegőket*”. Az önkormányzati igazgatási bírságra vonatkozóan azonban az új Ötv. nem ad több eligazítást, sem a felelősség alapjára vonatkozóan (objektív vagy szubjektív), sem a felelősség egyéb kereteire vonatkozóan, az eljárásra vonatkozóan pedig a Ket. szabályait kell majd alkalmazni. Nem

világos azonban, hogy milyen területen marad szabályozási hatásköre az önkormányzatnak, ha a társadalmi együttélés szabályainak *általános normáit* az Sztv. védi, a helyi specialitásokat pedig az önkormányzati igazgatási bírság. Önkormányzati rendeletben szabják majd meg a helyben illendő öltözködési szabályokat, vagy a magyar nyelv használatának illendő szabályait, esetleg tiltják meg a közterületen csókolózást?¹⁵

A fogalmi elemek közül a harmadik okozza a legtöbb problémát, s ez egyben átvezet a büntetési rendszer kritikájához is. Az új Sztv. 1.§ (2) bek. b) pontja szerint a szabálysértés fogalmi eleme az, hogy: „*e törvényben meghatározott esetekben, vagy ismételt elkövetés esetén a törvény szabálysértési elzárás büntetés kiszabását is lehetővé teszi, vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően rendeli el.*” Tekintsünk most el attól, hogy a magyar nyelv helyesírási szabályai szerint nincs értelme a mondatnak, nézzük a mögötte rejlő szándékot. Szabálysértés az, amit az Sztv. alapján akár elsőre, akár ismétlés miatt elzárással büntetnek. Vagyis a *következmény határozza meg az okot, és nem az ok a következmény!* Ez még az egyébként nem a Parnasszuson trónoló magyar jogalkotásban is nóvum, különösen a büntető jogalkotásban. De az egyik legnagyobb probléma az ezzel a fogalmi elemmel, hogy nem minden tényállásra igaz. Eleve kizárja a törvény az ismételt elkövetéshez kapcsolódó elzárás alkalmazását, ha a szabálysértés miatt helyszíni bírságot szabtak ki, vagy a XXVII. Fejezetben meghatározott szabálysértést engedélyhez nem kötött járművezetés szabályainak megsértésével követték el, vagy a cselekmény a XXVIII. Fejezetben meghatározott szabálysértésnek minősül. Vagyis ezekben az esetekben nem fogalmi eleme a szabálysértésnek az elzárásbüntetés, vagy a járművezetéstől eltiltás? Minden más tényállásnál igen, de ezekben nem? Egy példa az új Sztv. 227. §-a alapján:

„Aki

- a) a légi jármű parancsnokának a repülés biztonságát érintő intézkedését nem teljesíti,
- b) a légi járművön repülés közben nem a kijelölt helyen tartózkodik,
- c) a légi jármű fedélzetére olyan anyagot vagy tárgyat visz fel, amelynek felvitelét megtiltották,
- d) a légi jármű fedélzetén engedély nélkül vagy az engedélyben foglaltaktól eltérő módon mérőkamerával fényképez, filmez,
- e) a légi jármű parancsnokának engedélye nélkül rádióadót, rádióvevőt vagy más, a fedélzeti rendszerekben zavart okozó rádiófrekvenciás jelet kibocsátó eszközt üzemeltet, vagy bekapcsolt (üzemkész) állapotban tart,

14 (Hollán, 2012)

15 Anélkül, hogy túl sokat kockáztatnék, megjósolom, hogy ez utóbbi adminisztratív korlátozás egy jóval korábbi, már a rómaiak által akceptált törvény miatt nem vezet majd eredményre, amely így hangzik: „Omnia vincit amor!”

f) a légi jármű fedélzetéről repülés közben engedély nélkül tárgyat ledob,

g) a légi járművön repülés közben nem a kijelölt helyen tartózkodik,

h) a légi jármű fedélzetére olyan anyagot vagy tárgyat visz fel, amelynek felvitelét megtiltották,

ha ezzel a légi közlekedés biztonságát nem veszélyezteti, szabálysértést követ el.”

Nyilvánvalóan, ha a légi közlekedés biztonságát veszélyeztetné, akkor beleférne a kriminális kategóriába, sőt a büntetőjogi büntethetőség szintjét is elérné. Ebben az esetben azonban „csak” rendsértésről, mégpedig súlyos rendsértésről van szó. A szabálysértés törvény által meghatározott fogalmkörébe azonban a fogalmi elemek konjunktivitása okán nem fér bele. Jó lenne-e nekünk, ha ez nem lenne szabálysértés? Nyilvánvalóan nem, de rossz a szabálysértés fogalma. Az a jogalkotói szándék, amely *látens kihágási büntetőjoggá* avatta a szabálysértési jogot, ezzel kizárja azokat a tényállásokat, amelyekre eredetileg kialakult ez a jogterület: a kettős kötődésű, illetve a közigazgatási érdeket (is) érvényesítő tényállásokat. Pontosan ez a példa bizonyítja, hogy nem elhatározás kérdése a kriminális és kriminálisan színtelen tényállások elválasztása. A jogalkotó döntési szabadsága addig terjed, hogy eldöntse melyik jogterületen szabályozza. De bárhová is teszi, számolnia kell a másik jogterülettel szorosabb kapcsolódást mutató tényállások okozta koherenciazavarokkal, mert elméletileg lehetetlen a vegytiszta szétválasztás. Ahogyan a matematikában nincs királyi út, a szabálysértéseknél nincs királyvizünk a szétválasztásra.

Az új Sztv. fogalom meghatározása tehát tovább rontotta a korábbi nem tökéletes, de a valósághoz közelebb álló szabálysértés fogalmát. Véleményem szerint a jogalkotónak azt a szándékát, hogy a szabálysértési jogot szűkebb területen, de hatékonyabban alkalmazhassa, éppen a fogalmi tisztázatlanság hiúsíthatja meg. Mert egyrészt a kriminalitás középpontba helyezése, másrészt a közrendet és közbiztonságot (bármilyen is azok tartalma), érvényesítő közigazgatási jogi aktusokat kikényszerítő tényállások „bújtatása” a törvényben szükségképpen jogalkalmazási anomáliákhoz vezet.

III.

A szabálysértési szankciórendszer

A szabálysértési jogterület kriminalizálása leginkább a szankciórendszer korábbiakhoz képest példa nélküli súlyosításában jelenik meg. Az új Sztv. szankciórendszere nemcsak azért kritizálható, mert a proporcionalitás alapvető szabályait figyelmen kívül hagyja, hanem azért is, mert a jogalkotó elmulasztotta a szankciórendszer differenciálását és újabb típusú szankciók bevezetésének lehetőségét. A szabályozás

szerint nincs olyan szankció típus, mai eleddig ne lett volna jelen a szabályozásban, de az egyes szankciók mértéke, és az önálló elzárásbüntetés eszközléte gyakorlatilag csak a jogterület *rekriminalizációjaként* értelmezhető.

Az 1990-es rendszerváltozás jogterületet érintő egyik legfontosabb eredménye volt az önálló elzárásbüntetés megszüntetése, a közigazgatási büntetőhatalom alkotmányos korlátok közé szorítása. A 63/1997. (XII.12.) AB határozat is a közigazgatási szervek átváltoztató, elzárást megállapító hatáskörét tekintette az 1968. évi I. tv. egyik legtámadhatóbb pontjának. Az 1999-es Sztv. előkészítése során hosszú ideig nem is merült fel az önálló elzárás gondolata, majd az hivatalos jogpolitika zászlajára tűzte, bár alapvetően ellentmondott már a szabálysértés akkori fogalmának is. Ha ugyanis a szabálysértés és a bűncselekmény között elkülönítés „*differentia specifica*”-jának a mennyiségi szemlélet alapján a *csekély fokú társadalomra veszélyeséget* tekintjük, akkor semmi nem indokolja egy csekély fokban veszélyes cselekmény esetén a végrehajtandó szabadságvesztés (még akkor sem, ha elzárásnak nevezik) kiszabását. Az 1999. évi Sztv. még hatályba sem lépett, amikor már kibővítették az önálló elzárással sújtható tényállások körét, és ez a kör folyamatosan bővült az eltelt több mint egy évtizedben. Nem jelentett korlátot az, hogy önálló elzárást csak törvény állapíthat meg, hiszen feles törvényben szinte akadály nélkül szabályozható újabb tényállás. Ha megvizsgáljuk az 1999. évi Sztv.-ben az önálló elzárással büntethető tényállásokat, azt tapasztaljuk, hogy jó részt olyan cselekmények kerültek ebbe a körbe, amelyek a közrendet, közbiztonságot, köznyugalmat sérítik, és amelyekkel szemben az adminisztratív eszközök többnyire eredménytelennek bizonyultak. Tipikusan a társadalmi együttélés szabályainak megsértéseit próbálta meg ezzel a szankcióval kordában tartani az Sztv., a tapasztalatok szerint eredménytelenül. Következő állomásként az önálló elzárás eszközléte előrevetítette annak a fiatalkorúakra történő – szakértők által hevesen vitatott, és álláspontom szerint több mint káros – kiterjesztése.

Az önálló elzárásbüntetés példátlan kiszélesítésére két technikát alkalmaz az új Sztv.: egyrészt megnőtt az eleve alternatív módon önálló elzárással bővíthető tényállások száma, másrészt a törvény bevezeti annak a lehetőségét, hogy szinte bármely tényálláshoz kapcsolódóan ki lehessen szabni önálló elzárást, ha a cselekményt ismétlődően követik el. A tv. 23. §-a alapján:

„23. § (1) Ha az eljárás alá vont személyt a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül

a) szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértési ügyben a szabálysértési elzárás leg hosszabb tartamára és a pénzbírság felső határára a 22. § (1) bekezdésben írt szabály az irányadó,

b) szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb pénzbírsággal büntethető szabálysértés miatt hetvenöt napig terjedő szabálysértési elzárás büntetés szabható ki,

c) pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt hetvenöt napig terjedő szabálysértési elzárás büntetés szabható ki,

d) pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb pénzbírsággal büntethető szabálysértési ügyben hatvan napig terjedő szabálysértési elzárás büntetés szabható ki.”

Ez a szabály olyan hatáskört ad a jogalkalmazónak, amely semmiképpen sem tekinthető sem jogállaminak, sem célszerűnek! Ebben az esetben nem a szankciórendszer szigorú vagy kevésbé szigorú megoldásai közötti választásról van szó. Ez a szabály arról szól, hogy mérlegelési jogkörben a jogalkalmazó szinte bármely tényállás esetén önálló elzárást alkalmazhat, anélkül, hogy a mérlegelés szempontjai a törvényben rögzítve lennének! Ez a szabályozás nem tesz eleget a nulla poena sine lege elvének, hiszen ha (majdnem) minden tényállás mellett kiszabható, akkor miért nem teszi generális szankcióvá a törvény. Nyilván azért nem, mert nehezen lehetne nemzetközi fórumokon megvédeni egy olyan törvényt, amely minden csekély súlyú jogsértéshez ezt a következményt fűzi. Nemcsak azért célszerűtlen, mert éppen a mérlegelési szempontok hiánya miatt óriási korrupciós veszélyt hordoz, hanem azért is, mert tömeges cselekményekről van szó. Úgy egy egész életet le lehet élni, hogy nem követünk el bűncselekményt, de úgy nem, hogy nem követünk el szabálysértést. Akár ismétlődően is. De ezek csekély fokban veszélyes cselekmények, melyekkel szemben a cselekmény tárgyi veszélyessége alapján kellene a kiszabni az adekvát szankciót. Csak abban lehet bízni, hogy a jogalkalmazók nem bírják az ezzel járó munkaterhet, és mivel a büntetés-végrehajtási rendszer amúgy is a teljesítőképessége határán túl működik, egy ilyen intézkedés gyakorlati következményei működésképtelenné tehetik. Ha a jogalkotó úgy ítéli meg, hogy egy bűnméltetéshez fűződő adekvát szankció a végrehajtandó szabadságvesztés, akkor ezt jogállami keretek között csak a büntetőjogban szabályozottan, a büntetőeljárás garanciái között szabályozhatja!

Az önálló elzárásbüntetés ilyen irreális kiterjesztése gyakorlatilag értelmetlenné teszi a jogsértések közötti mennyiségi differenciálást, nincs értelme a közigazgatási és a büntetőjogi megkülönböztetésnek, indokolatlanul felértékeli a szabálysértési büntetést, ezzel egyidejűleg relativizálja a büntetőjog alsó határán álló

büntetéseket. A szabály értelmetlenségét mi sem bizonyítja jobban, hogy például a büntetőjogban lehetséges van az elkövetőnek a tevékeny megbánással enyhíteni a kiszabható szankciót, sőt az alól mentesülni is, addig a csekélyebb súlyú cselekmények esetén az új Sztv. csak enyhítő körülményként veszi figyelembe a kárenyhítést, és a közlekedési szabálysértéseknél kifejezetten kizárja a tevékeny megbánást. Vagyis a csekélyebb fokban veszélyes cselekményekhez súlyosabb szankció járul minimalizált eljárási garanciákkal. Mivel a bírósági munkateher ezzel a szabállyal nem hogy csökkenne, hanem prognosztizálhatóan nőni fog, nem teljesen irreális az a lehetőség, hogy éppen a jogalkalmazó blokkolja majd a szabály működését.

A szankciórendszer központi eleme mindig is a pénzbírság volt, és várhatóan ez is marad. A korábbi szabályozáshoz képest nem csak a mértékek emelkedtek meg, hanem a szabályozásból kimaradt a speciális minimumok és maximumok rögzítése, és a végrehajtás automatikus eszközévé válik az elzárásra átváltoztatás. Ezzel a jogalkotás azt üzeni, hogy nincs tárgyi súlyban különbség az egyes tényállások között, holott ez nyilvánvalóan téves állítás. Egy jogellenességhez rendelt bírságösszeg minden esetben a jogalkotó aktuális megítélésétől függ, bizonyos mértékben azonban két tényező által korlátozott. Egyrészt a bírságösszeget viszonyítani kell a teljes jogi szankciórendszerhez, jelen esetben a büntetőjogban és a közigazgatási jogban kiszabható bírságokhoz, másrészt ki kell, hogy fejezze a jogsértő cselekmény tárgyi súlyához igazodó értékítéletet. A pénzbírság összegei éppen ezért abszolút számok alapján nem ítélték meg reálisan, csak a többi szankcióhoz viszonyítva. A generális minimumként meghatározott 5000 Ft illetve a maximumként rögzített 150 ezer (elzárásos tényállásnál 300 ezer Ft) nem önmagában sok: azért sok, mert itt sincsenek rögzítve a mérlegelési szempontok. Korábban a speciális minimumok-maximumok legalábbis orientálóak voltak. Az új Sztv. alapján semmi nem garantálja, hogy azonos cselekményeket akár csak megközelítően azonos módon bírálják el az ország különböző pontjain. A jogalkotó szerint ez a büntetések egyéniesítésre ad lehetőséget, és ezzel a cselekmény tárgyi veszélyességétől elmozdul az elkövető személyi veszélyességének értékelésé felé. A proporcionalitás elve sérül, holott ez minden represziós jogalkalmazás alfája és omegája. Nem beszélve arról, hogy az Európa Tanács R(91)1-es ajánlása¹⁶ is alapvető követelményként szabja meg a közigazgatási szankcionálással szemben. A szabályozás ugyan ad egy felhatalmazást a miniszternek, hogy szükség szerint az egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakítása miatt a mérlegelés szempontjait meghatározza, ez azonban csak utólagos korrekciókra adhat lehetőséget. A szankcionáló hatóság mérlegelési jogköre a legérzékenyebb

kérdés, ezen múlhat az adott jogintézmény sikere vagy kudarca. Éppen ezért érthetetlen, hogy a mindenkori jogalkotás miért bánik ennyire negligensen ezzel a problémával. Ennek a negligenciának a legjellemzőbb példája, hogy az objektív közigazgatási bírságolás kiszabásának mérlegelési szempontjait a jogalkotó 2012. április 1-től a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló törvényben (Ket.-ben) helyezte el. Bár minden nyilvános jogszabálytervezet kritikájaként leírtuk, ennek ellenére egyetlen minisztériumi jogszabály előkészítőnek nem tűnt fel, hogy ez egy anyagi jogi, felelősségi kérdés, amit semmilyen logika alapján nem lehet az eljárásjogban szabályozni?

Miközben a tényállások többségénél *parttalan mérlegelési jogkör*t biztosít a jogszabály, *legalább ennyire rendszeridegen novum* a közlekedési szabálysértéseknél a *fix összegű, mérlegelés nem engedő szabálysértési bírság*. Különösen érdekessé teszi a szabályozást, hogy bár a kormány nem kapott szabálysértés statuálási jogot, a fix összegű bírságokat kormány-rendelet határozza meg. Ez a szabályozási metódus összemossa az objektív közigazgatási bírságolási technikát a szubjektív alapú bírságolással. Mintha be akarná csempészni az objektív bírságolást a közlekedési szabálysértések közé. A jogalkotásban jól tetten érhető az objektív bírságolás iránti mély vonzódás, de a két technika nem véletlenül különült el egymástól. Nem látom be, hogy mi szükség van a felelősségi elemeket érvényesítő szabálysértésben az azokat szándékosan figyelmen kívül hagyó fix bírságok bevezetésére.

Az új Sztv. indokolása kiemeli, hogy „a törvény előtérbe helyezi a *helyszíni bírság* jogintézményét, az ügyek jelentős számát ezen a módon kellene lezárni”. Ez kétségtelenül üdvözlendő törekvés, mert a helyszíni bírság feltételezi, hogy a tetten ért elkövető beismeri a jogsértés elkövetését, és *formális bizonyítási eljárás nélkül* a szabálysértési bírságnál alacsonyabb összegű bírságot szabnak ki rá. A helyszíni bírság összege is jelentősen megnő (5000–50000 forint), de ennél sokkal izgalmasabb kérdés, hogyan képes megítélni a rendőr *valamennyi szabálysértés esetén a szabálysértési felelősséget*? Miért van szükség bármely más szabálysértési hatóságra, ha a rendőr minden szabálysértési ügyben képes a tényállást kitöltő szabályok megsértésnek objektív mérlegelésére? Ez irgalmatlanul nagy terhet ró az eljáró rendőrré, hiszen mint láttuk, a tényállások között jócskán akadnak közigazgatási aktust kikényszerítő tényállások is. A szabálysértési tényállást kitöltő közigazgatási jogszabályok ismerete nem várható el a járőröző rendőrtől.

Az új Sztv. indokolása „alkuhelyzetként”¹⁷ definiálja a helyszíni bírságolást. A megemelt helyszíni bírság mellett azonban kevésbé várható el az elkövetőtől, hogy elfogadja a helyszíni bírságot, inkább választja majd a szabálysértési eljárást. Mint *Kántás Péter* rámutatott,¹⁸ nem a szabálysértési eljárásban kiszabható, hanem az átlagosan kiszabott büntetések lesznek a választást meghatározó szempontok.

A szankciórendszer egyetlen üdvözlendő eleme a közérdekű munka önálló büntetésként való bevezetése. Csak remélni lehet, hogy az államigazgatási szervezetrendszer tud is olyan munkát biztosítani, amely értelmes tevékenységet jelent.

A büntetési rendszer szigorítására az új. Sztv. azon szabálya teszi fel a koronát, amelyik lehetővé teszi, *a büntetések egymás melletti kiszabását*¹⁹ (az elzárás és a közérdekű munka párosítást kivéve). Ez pedig egyértelműen sérti *a szankció-kumuláció tilalmát*, melyet az Európa Tanács R(91) 1-es ajánlása *expressis verbis* tilalmaz.

IV.

A szabálysértési eljárás néhány problémája

A szabálysértési eljárással szemben támasztott követelmények önellentmondóak voltak és lesznek, míg lesz szabálysértési eljárás. Egyfelől elvárás, hogy tömegesen, gyorsan, olcsón és egyszerűen lefolytatható eljárásban oldják meg az ügyeket, másfelől azonban a tényállások kriminális jellegére, valamint a tényleges szabadságelvonás lehetőségére tekintettel megfelelő garanciákat kell nyújtani az eljárásban. A feladat megoldhatatlan, a kérdés az, mennyi és milyen kompromisszumot lehet kötni az eljárási követelmények bármelyik oldalán (olcsóság versus garanciák), anélkül, hogy fel kellene adnunk bármelyiket is. Álláspontom szerint a garanciális követelmények oldalán nem lehet engedményeket tenni, mert a büntető típusú eljárásokban nincs kis ügy. Az eljárás alá vont személynek a legkisebb ügy is nagy ügy, mert az ő ügye. Éppen ezért *logikailag kizárt az olcsó eljárás szabályozása a szabálysértési jogban*. A költségtakarékos megoldások mindig valamilyen garancia feladásából fakadnak, és az olcsóság árát vagy a jogorvoslati eljárásokban fizetjük meg, vagy a felelősségi elv sérül.

Az egyszerűség és gyorsaság követelménye is relatív. Ez nagyban függ az eljáró szervezetrendszerrel és az eljáró szerv rendelkezésére álló információktól, va-

17 Az új Sztv. 99. §-ához kiadott indokolás: „A bírság kiszabása egy sajátos „alku” eredménye. Az elkövető ugyanis nem kötelezhető arra, hogy a helyszíni bírságolásnak alávesse magát, de ugyanakkor a hatóság részéről eljáró személy sem köteles ebben a sommás formában elbírálni a szabálysértést, s bármikor választhatja a helyszíni idézést vagy a feljelentést is. A szabálysértés elkövetésén tetten ért és a szabálysértés elkövetését elismerő eljárás alá vont személlyel szemben helyszíni bírság kiszabásának van helye.”

18 (Kántás, 2011)

19 Erről lásd még (Kántás, 2011)

lamint attól a bizonyítási eszközrendszerrel, amellyel felruházzuk az eljáró szervet. Az új. Sztv. jelentősen egyszerűsíti az eljáró szervezetrendszer, összefüggésben az államigazgatási szervezetrendszer átalakításával. Lényegében két szervezetre koncentrálja a szabálysértési hatósági jogkört: a *kormányhivatalokra* illetve a *rendőrségre* (szűk körben szabálysértési hatósági jogkört kap még a Nemzeti Adó- és Vámhivatal is). A megyei kormányhivatalok hatásköre minden bizonnyal átmeneti, hiszen deklarált cél a létrehozandó járási hivatalokra telepíteni a szabálysértési ügyintézt, amely egyértelműen jelzi azt a kormányzati célkitűzést, amelyet egyébként az indoklás is rögzít, hogy elsősorban iratok alapján történő ügyintézésre törekszik az eljárás szabályozása. Az átmeneti időszakban valószínűleg csak iratok alapján folyik majd a jogalkalmazás. A járási kormányhivatalok központba helyezése azért érdekes, mert az Sztv. egyértelműen kriminális cselekményeknek tekinti a szabálysértéseket, tehát ebben a logikában indokolt lett volna a rendőrséget megtenni általános szabálysértési hatóságnak, mint ahogyan ezt a koncepció is kilátásba helyezte.

Ennek ellenére kiemelt a *rendőrség helyzete a szabálysértési felderítésben és az ügyintézésben*. A rendőrség legalább hét területen kiemelt feladatot kap az eljárásban: a szabálysértések felderítésében, az előkészítő eljárás lefolytatásában, a kényszerintézkedések fogantatásában, a helyszíni bírságolásban, a szabálysértési eljárás lefolytatásában, a bíróság elé állításban valamint a szabálysértési nyilvántartási rendszer működtetésében.²⁰

Az előkészítő eljárás „visszahozása” a szabálysértési eljárásba mindenképpen indokolt. Az előkészítő eljárásban gyakorolt hatásköröket más nem tudja ellátni, és mivel ezek olyan jogsértések, amelyek adott esetben nyomozati jellegű eljárási cselekményeket kívánnak, ennek a részletes szabályozása szükségszerű. Itt inkább gyakorlati aggály, hogy vajon van-e kapacitása a rendőrségnek ezen cselekményekre.

Mivel a szabálysértési eljárás részletkérdéseinek elemzése külön tanulmányt igényel, ezért ehelyütt csak a legfontosabb, és hangsúlyozottan kiragadott vitás pontokra hívnám fel a figyelmet. Mindenekelőtt arra, hogy a rendőrség ebben a kihágási joggá alakított szabálysértési jogban egyszerre lát el *felderítő, vádhatósági és hatósági funkciókat, és ezek a funkciók a bírósági eljárás során is gyakran keverednek*. Elfogadva azt, hogy a rendőrség inquirens bíráló szerv, *legalább a bírósági eljárásban kellene elkülöníteni a funkciókat*. Az elzárással is sújtható szabálysértések esetén ugyanis az új Sztv.

„121. § (1) A bíróság tárgyaláson hozott végzésével szemben az eljárás alá vont személy és a képviselője, az előkészítő eljárást lefolytató szerv, az okozott kár

megtérítésére kötelezés esetén, kizárólag e rendelkezéssel szemben a sértett is, továbbá az előkészítő eljárást lefolytató szerv a végzés közlésétől számított nyolc napon belül halasztó hatályú fellebbezést nyújthat be.”

Miért is? A felderítő szerv nem vádhatóság, ezért teljesen indokolatlan a fellebbezési jog biztosítása (különösen így van ez a kártérítési kérdésekben). Ez is mutatja, hogy a szabályozás előkészítési szakaszában nem sok elméleti megfontolás játszott szerepet hatékonyságra törekvéssel szemben.

Az eljárás gyorsításának legfőbb eszköze a helyszíni idézés lehetősége. A szabálysértés észlelője (rendszerint a helyszíni bírság kiszabására jogosult szerv) az eljárás alá vont személyt a szabálysértési hatósággal egyeztetett, de legkésőbb *öt napon belüli időpontra* a helyszínen a szabálysértési hatóság elé idézheti. Ez a szabályozás nyilvánvalóan a jogsértés minél gyorsabb megbüntetését célozza, de magában hordozza annak a lehetőségét, hogy nem megalapozott döntés születik. Aki egy kicsit is ismeri a magyar közigazgatás működését, enyhe szkepszissel figyelni az öt napos határidőt.

V.

Összefoglalva

Az új Sztv. elméleti, dogmatikai hátterét, valamint a működőképességét illetően leginkább a kétség hangjai fogalmazódnak meg. *Ez a szabályozás egy valós társadalmi problémára – a rendérzet iránti felfokozott igényre – adott hibás válasz*. Azzal ugyanis, hogy a szabálysértési jogot látens kihágási joggá transzformálta, de nem vonta le ennek a szervezeti, anyagi jogi és eljárási konzekvenciáit, nem oldja meg a kiváltó problémát, ellenben újakat generál. A szabálysértési jog újraszabályozása egyrészt a kisebb súlyú jogsértések (kriminalitások és kriminálisan színtelen cselekmények egyaránt) dogmatikai rendszerén belül okoz zűrzavart, de nincs tekintettel a közigazgatási jogi szankciórendszer egészére sem. Sőt, figyelmen kívül hagyja a büntetőjogi és a közigazgatási jogi szankciórendszer kapcsolódási pontjainak törvényszerűségeit is. Nyilván minden jogszabály próbája az alkalmazás, és az itt felvetett problémák egy részére akár működőképes válaszok is szülehetnek. Tartok tőle azonban, hogy a jelzett gondok csak töredékei annak, amelyek a jogalkalmazásban majd jelentkeznek. A tanulmány címében azt kérdeztem: *Quo vadis Domine?* Merre tart a szabálysértési jog? A szabályozás történetének ismeretében visszalépett a kiindulópont. Úgy vélem, hogy az a kérdésfeltevés, amely immár közel egy évszázada jellemző, és arról szól, hogy a kisebb súlyú jogsértések a bünte-

20 Erről lásd részletesen: (Kincses, 2012.)

tőjogba vagy a közigazgatási jogba tartoznak, új, és főként használható válasszal nem szolgál. Ahhoz, hogy a tömegesen előforduló rendsértések terén előrébb lépünk, más kérdésfeltevésre, és más vizsgálati módszerekre van szükség. A terápia meghatározásához, megalapozott diagnózisra van szükség. A *diagnózis* felállítása során szociológia, kriminológia, szociálpszichológia módszerekkel fel kell tárunk a kialakult társadalmi okokat, és meg kell találnunk a jogsértő embert jellemző specifikumokat, melyekre hatva nem általában a jogsértésre, hanem a jogsértő döntés befolyásolható faktoraira tudunk befolyást gyakorolni. A terápia csak ezután jöhet. Ehhez azonban ki kell lépünk abból a logikából, hogy súlyosabb szankció automatikusan kevesebb jogsértést eredményez.

Felhasznált irodalom:

[1] *Angyal, P.* (1931). A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése Akadémiai székfoglaló 1930. december 9-én. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.

[2] *Berényi, S., Madarász, T., & Toldi, F.* (1975). Államigazgatási jog általános rész. Budapest: BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség.

[3] *Bittó, M.* (1977). A büntetőjog és a közigazgatás összefüggéseinek elvi kérdései. *Állam és Igazgatás*, 3.

[4] *Bittó, M.* (1982). A kisebb súlyú bűncselekmények és a közigazgatási büntetőjog. *Állam és Igazgatás*, 9.

[5] *Bittó, M., & Viski, L.* (1977). A büntetőjogi kutatás és a közigazgatás. Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.

[6] *Goldschmidt, J.* (1902). *Das Verwaltungsstrafrecht; eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage.* Berlin: C. Heymanns.

[7] *Hollán, M.* (2012). A szabálysértési jog büntetőjogi kötöttsége. Paper presented at the Az új szabálysértési jog kihívásai – Papp László emlékkonferencia, Budapest. http://nki.gov.hu/images/akademia/konferencia/ujszab/dr_hollan_miklos_diasor.pdf

[8] *Kincses, I.* (2012.). Az új szabálysértési törvény és a rendőrség szerepe annak alkalmazásában. Paper presented at the Az új szabálysértési törvény kihívásai. Papp László emlékkonferencia, Budapest. http://nki.gov.hu/images/akademia/konferencia/ujszab/dr_kincses_ildiko_diasor.pdf

[9] *Király, T.* (1954). A kihágási bíráskodás kérdései. *Állam és Igazgatás*, 1.

[10] *Király, T.* (1955). A szabálysértések. *Állam és Igazgatás*, 9.

[11] *Király, T.* (1959). A kisebb súlyú bűncselekmények büntetőjogi elbírálása. *Magyar Jog*, 5.

[12] *Kis, N.* (2006). Megérett az idő arra, hogy a közigazgatási büntetőjogot megcsináljuk! In B. Mezey & T. M. Révész (Eds.), *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapjára.* Budapest.

[13] *Kántás, P.* (1994). A szabálysértési joganyag reformja a német modell tükrében. *Magyar Jog*, 10.

[14] *Kántás, P.* (1995). A bagatellkriminalitás természetéhez. *Magyar Jog*, 7.

[15] *Kántás, P.* (2011). Szükség van új szabálysértési törvényre? *Belügyi Szemle*, 12, 5–21.

[16] *Madarász, T.* (1989). Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái. Budapest.

[17] *Máthé, G.* (1980). A kihágás intézménye I–II. *Állam és Igazgatás*, 8–9.

[18] *Máthé, G.* (1989). Megoldhatatlan a szabálysértési felelősség? *Jogtudományi Közöny*, 2.

[19] *Máthé, G., & Szabó, A.* (Eds.). (1986). A szabálysértési jogterület összefoglaló elemzése. Budapest: Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztálya.

[20] *Nagy, M.* (1989). A tiltó-büntető szerkezetű szabálysértések. A jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti alapjai OTKA kutatás, 11.

[21] *Nagy, M.* (1990). A közigazgatási jogi felelősség és szankció válogatott bibliográfiája. Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

[22] *Nagy, M.* (2000). A közigazgatási jogi szankciórendszer. Budapest. Osiris.

[23] *Nagy, M.* (2010). Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához (1. ed.). Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.

[24] *Nagy, M.* (Ed.). (2011). Közigazgatási és/vagy büntetőjog -kisebb kriminalitások a közigazgatási jog patikamérlegén (Magyar Kriminológia Társaság ed. Vol. 69). Budapest.

[25] *Nagy, M.* (Ed.). (2011). Közigazgatási és/vagy büntetőjog – kisebb kriminalitások a közigazgatási jog patikamérlegén (Vol. 69). Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság.

[26] *Papp, L.* (1983). A dekriminalizáció és a szabálysértési jog. *Állam és Igazgatás*, 10.

[27] *Papp, L.* (1986). A hasonló tényállású bűncselekmények és szabálysértések elhatárolása A szabálysértési jogterület. Budapest: Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztálya.

[28] *Papp, L.* (1992). A „közigazgatási büntetőbíráskodás” problematikája. *Magyar Közigazgatás*, 6.

[29] *Szatmári, L.* (1990). A bírság a magyar államigazgatásban Kandidátusi értekezés 1961. (Vol. 12.). Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.