MISKOLCI EGYETEM
Állam- és Jogtudományi Kar
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi
Doktori Iskola

DR. ÁRVA ZSUZSANNA

FEJEZETEK A KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐBÍRÁSKODÁS ELMÉLETTÖRTÉNETE KÖRÉBŐL

PhD értekezés

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
Doktori iskola vezetője: Dr. Bragyova András Dsc. egyetemi tanár

Doktori program címe: A magyar állam- és jogrendszer; jogtudomány továbbfejlesztése; különös tekintettel az európai tendenciákra

Tudományos vezető: Dr. Balázs István, Prof. Dr. Stipta István

MISKOLC
2007

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS 6

I. KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐBÍRÁSKODÁS KIALAKULÁSÁNAK KEZDETEITŐL 1949-IG 24

1. Alkotmányos alapok 24

2. Büntetőjogi alapok 29

A. A kihágások nyomai a kodifikációs kísérletek előtt 29

B. A trichotomikus felosztás nemzetközi gyökere 34

C. A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. tc. 36

D. Az 1843-as javaslat és a dichotómia 40

E. A Kbtk. megalkotásig tartó átmeneti időszak 44

F. A Csemegi-kódex és a trichotómia 46

a. A kihágások elkülönült törvénykönyvben történő szabályozása 46

b. Az általános részi szabályok - eltérések és összefüggések az anyagi büntetőjoggal 54

c. A különös rész szerkezete és az eljárási szabályok és elvek érvényesítése 58

d. Változások az eljárás tekintetében – reformelképzelések 62

e. Az 1901-es egyszerűsítési törvénnyel megvalósuló reform 67

f. A kihágási eljárás alapelvei a 65.000/1909 B. M. sz. rendelet alapján 72

g. A kihágási jog további változásai 75

G. A kihágások egy elkülönült csoportja a jövedéki kihágások 77

3. Kihágások elméleti megalapozása 81

A. A bűncselekmények osztályozása a jogirodalomban 81

B. A bűncselekmények felosztásának német elmélete 84

C. Kihágások elméleti megalapozásra érdekében született elméletek 86

a. A cselekmény tárgyának különbségén alapuló elmélet 86

b. A cselekmény hatásán alapuló elmélet 88

c. A jogellenesség és engedetlenség különbségén alapuló elmélet 89

d. A védelmi normák különbségén alapuló elmélet 90
e. A védelmi cél különbségén alapuló elmélet 91
f. A védelmi eszközök különbségén alapuló elmélet 92
g. Az elkövetők egyéniségének különbségein alapuló elmélet 93
h. A legnagyobb hatással bíró elmélet: James Goldschmidt tanai 94
i. A hippeli Goldschmidt-kritika 99
D. A kihágások kérdésköre a Nemzetközi Kriminalisztikai Társaság konferenciáin 106
E. Az 1878. évi V. tc. rendszerének büntetőjogi elemzése 111
F. Angyal Pál elmélete és annak bírálata 118
4. A kihágások, mint közigazgatási szankciók 129
A. A kihágásokon belül létező rendőri kihágások 129
B. Rendőri kihágások mint a közigazgatási jog tárgykörei 130
C. Közrend, közbiztonság, rendészet 132
a. Concha Győző elmélete 133
b. Kmetty Károly elmélete 138
c. Tomcsányi Móric elmélete 140
d. Márffy Ede elmélete 141
f. Tusnádi Élthes Gyula elmélete 143
g. Magyary Zoltán elmélete 146
h. A korszak külföldi elméletei 149
D. A közigazgatás álláspontja a bűncselekményektől történő elhatárolásról 151
E. Kihágások, áthágás - közigazgatási szankciók? 154
a. A kihágási jog büntetési rendszerének közigazgatási kritikája 156
b. Elterelés vagy visszaterelés? 160
c. Quasi bíráskodás és bírói függetlenség? 162
II. AZ ÍROTT ALKOTMÁNY LÉTREHOZÁSÁTÓL A SZABÁLYSÉRTÉSI KÓDEX MEGALKOTÁSÁIG 168
1. A kihágások továbbélése az 1953. évi 16. sz. tvr. megszületéséig 168
2. Az 1953. évi 16. sz. tvr. – a szabálysértések létrehozása 172

3. A kihágások megszüntetése avagy az 1955. évi 17. sz. tvr. 174
4. A szabálysértési jog államigazgatási jellegét hangsúlyozó elmélet 180
A. Az államigazgatási felelősség és a büntetőjog kapcsolata 183
B. A társadalomra veszélyesség mint az elhatárolás ismérve 187
C. A szervezetekkel szembeni felelősség 191
D. A bírói függetlenség kérdésköre – a szabálysértési jogalkalmazás során 192
5. A szabálysértési jog első kodifikációja 193
A. A kodifikáció igénye 194
B. A szabálysértés fogalma 196
C. Büntetőjogi elemek a szabálysértési jogban 200
D. Szervezeti és eljárási kérdések 203
III. A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG ELSŐ ÁTFOGÓ KODIFIKÁCIÓJÁTÓL NAPJAINKIG 206
1. Az első kódex bírálata 206
2. A büntető anyagi jog belső differenciálásának hatása a szabálysértési elméletekre 209
3. Újabb külföldi elméletek 211
4. Újabb hazai elméletek és a kodifikáció ismételt igénye 214
5. A vezető felelőssége a szabálysértési jogban 220
A. A vezető felelősségének megteremtéséhez vezető sajátos körülmények 220
B. Az 1968. évi I. tv. 6. §-a által felvetett problémák 221
6. Kodifikációs előkészítés az új szabálysértési törvényig 225
A. A szabálysértési jog jelenkori elméletei 225
B. Korszakunk negatív jogalkotó szerve: az Alkotmánybíróság gyakorlata 228
C. A szabálysértési jog a Római Egyezmény és esetjoga tükrében 230
D. A kodifikáció publikált variánsai 233
E. A 63/1997. (XII. 12.) AB határozat és annak tudományelméleti bírálata 236

7. A közigazgatási büntetőbíráskodás külföldi mintavétele 239
A. A német modell 239
a. A hatályos törvény megalkotásához vezető út 239
b. Az OWiG általános része. Az anyagi jogi szabályok köre 243
c. A szabálysértési eljárás 247
d. A német mintavétel jelentősége 252
B. A francia mintavétel 254
a. A francia kihágási jog jellege és alapvető rendelkezései 254
b. A francia eljárási rendszer fő vonásai 257
C. Az angol megoldás 261
8. Az 1999. évi LXIX. tc. 263
A. A jogterület jogági besorolása – anyagi és eljárási jog egysége 263
B. Anyagi jogi szabályok hatályos jogunkban 267
a. A szabálysértés fogalma 267
b. A szankciórendszer 268
c. A jogszabály alkalmazhatósága 269
C. Eljárásjogi elvek érvényesülése a hatályos jogban 271
a. A büntetőeljárás alapelvei 271
b. A tisztességes eljárás követelménye 272
c. Ésszerű időn belül történő befejezés 275
d. Az ártatlanság vélelme 276
e. A védelemhez való jog és a fegyverek egyenlősége 280
f. Jogorvoslathoz való jog 283
g. Bizonyítási tilalmak 286
h. Más büntetőeljárási jogok érvényesülése 288
9. A „fejlődés” új irányai 290
ÖSSZEGZÉS – SZABÁLYSÉRTÉSI JOG DE LEGE FERENDA 293
Magyar összefoglaló 313
Idegen nyelvű összefoglalás (Zusammenfassung) 315
Felhasznált irodalom 318
Tudományos vezető véleménye

BEVEZETÉS

A kisebb súlyú cselekmények, azaz a kihágások, illetve a szabálysértések az életviszonyok széles körét szabályozzák. E cselekmények jellegüknél, és a szabályozás szerteágazó mivoltánál fogva, szinte mindenkit érintenek, érinthetnek, hiszen mindannyian nap mint nap találkozunk az utcán szemetelő emberekkel vagy valamely, például a közlekedésre vonatkozó szabályok kisebb fokú megsértésével. Ennek ellenére egy gyorshajtó személyt tipikusan mégsem tekintünk bűnöző embernek és nem várjuk azt sem, hogy az államapparátus teljes szigorával sújtson le az elkövetőkre. Ugyanakkor abban az esetben, ha mi magunk válunk szabályszegőkké, feltétlenül érvényesíteni kívánjuk jogainkat, és valljuk be, igyekszünk megúszni a büntetést. Ezen cselekmények büntetési rendszere, illetve eljárási rendje kialakításakor az állam mindenkor kényes egyensúlyt kell, hogy kialakítson a közrend, a köznyugalom fenntartása, a közigazgatási szabályok érvényesítése, illetve az eljárás gyors és költségkímélő jellege, a cselekmények nagy száma és az eljárási garanciák érvényesítése között. Ez a kettősség, szintén a két jogág között állóságra, a közigazgatási, valamint büntetőjogi jellegre - Nagy Marianna kifejezésével élve - e két „logikára”[1] vezethető vissza, amelynek megoldatlan jellege mindenkor érdekes, izgalmas témául szolgál a kutatók számára.

Ezen komplex jelleg ellenére a kisebb súlyú cselekmények vizsgálata a jogtudomány viszonylag perifériku s területei közé tartozik. Tusnádi Élthes Gyula e körben megfogalmazott gondolatai ma is irányadóak. „Feltűnő jelenség hogy legkiválóbb jogászaink a rendőri és a jövedéki kihágásokkal, a kihágások történetével, jogi természetével, a rendőri és a jövedéki büntetőbíráskodással és különösen a mai rendőri és jövedéki anyagi és alaki büntetőjoggal nem foglakoznak eléggé, legtöbbször egy-két szóval elintézik e fontos kérdéseket, vagy épen teljesen mellőzik a kérdés tárgyalását. (…) pedig

[1] Nagy M. 2000, 183. p.

a tárgy nemcsak ezeréves multjánál, de széles, az állami és a társadalmi élet minden ágára kiterjedő jogterületénél fogva, méltán érdemelné meg a behatóbb tárgyalást és kutatást."[2] Sajnos ez a helyzet a későbbiekben sem változott, hiszen Szatmári Lajos 1961-es kandidátusi disszertációjában még mindig azt említi, hogy a szabálysértések köréből továbbra sem jelent meg átfogó mű, bár azt elismeri, hogy a közigazgatási büntetőjog irodalma viszonylag jelentős[3] Magyarországon.[4]

Ahogyan ezt az előbbiekben idézett Tusnádi Élthes Gyula is már megállapította[5], a kisebb súlyú cselekmények mindenkor szoros összefüggésben állnak a társadalom és a gazdaság változásaival, és tegyük hozzá a közigazgatás, illetve az állam szerepvállalásának növekedésével, amely változásoknak megfelelően egyfelől új szabályok születnek, amelyek megszegését az állam szabálysértésként bünteti, másfelől egyes cselekmények értéke, társadalomra veszélyessége módosul, a jogpolitikai indokok változása folytán más kategóriának minősül. E két említett tendencia, tehát az állam szabályozó szerepének átalakulása, illetve a dekriminalizációs hullámok ezt a területet sem hagyták érintetlenül, hiszen ezen szabálysértő vagy rendzavaró, köznyugalomra veszélyes magatartások elkövetőit az állam többnyire nem kriminalizálhatja, ugyanis ez egyfelől nagyon kitágítaná a bűnfelelősség határait, másfelől ellehetetlenítené a bíróságok működését. Ekként a szabálysértési felelősség a büntetőjog külső elterelésének is eszköze.

Mindezen változások azt indukálták, hogy az utóbbi időszakban e kérdésnek vagy legalábbis annak valamely részterületének, illetve tágabb összefüggésben a közigazgatás szankciórendszerének kutatása iránt ismét megnőtt a tudományos érdeklődés. A külföldi jogirodalomban, melyek közül elsősorban a németet emelem ki, az utóbbi időszakban több monográfia készült, amely

[2] Élthes 1935, 576. p.
[3] Ezek közül éppen Élthes Gyula munkáját emeli ki, mint a jogterület történeti fejlődésének addigi összefoglalását, de említést tesz Király Tibor tanulmányáról.
[4] Szatmári 1990 [1961], 9–11. p.
[5] Élthes 1935, 414-420. p.

tárgyalja a közigazgatási büntetőbíráskodás tárgykörét is[6]. Hazánkban jelen disszertáció kéziratának lezárásáig (2007. május 31.) a jogtudományi folyóiratokban, valamint a különböző gyűjteményes kötetekben számos nagyívű tanulmány született. Ezek többsége azonban általában jogalkalmazói szempontból vizsgálja a kérdést, míg az elmélet elemzésére, illetve esetlegesen továbbfejlesztésére csupán egy szűkebb kör vállalkozik. A helyzet a 20. század második felétől a tekintetben is megváltozott, hogy a szabálysértések a közigazgatási szankciók rendszerébe ágyazódott be, amelynek kutatói Szatmári Lajostól kezdve Nagy Mariannáig ez utóbbi struktúra keretében foglalkoznak a területtel, így vállaltan, a tágabb összefüggésekre és nem kifejezetten csupán a kisebb súlyú cselekmények problematikájára fókuszálnak. Jelen tanulmány éppen arra tesz kísérletet, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodás hazai elmélettörténeti fejlődését és meghatározó kérdéseit annak kialakulásától kezdve a hatályos kódex megalkotásáig végigkövesse, bemutassa a kihágási és a szabálysértési jog tárgyában született irodalom legjelentősebb problémafelvetéseit, így elsősorban azt, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodás anyagi és eljárási jogilag milyen szálakon kötődik a büntetőjoghoz, illetve a közigazgatási joghoz, valamint vázolja a hatályos rendszer néhány elméleti problémáját.

A fenti célkitűzés megfogalmazásából azonban máris kitűnik, hogy a vizsgált terület milyen terminológiai nehézségekkel küzd, amely akadályok egyben az elmélethez is ezer szállal kötődnek. Láthatjuk, hogy jogtudományban egyaránt előfordulnak a közigazgatási büntetőjog, a közigazgatási büntetőbíráskodás, ún. kisebb súlyú cselekmények és más elnevezések, amelyek egymástól történő elhatárolását feltétlenül szükséges elvégezni.

Mindenekelőtt arra a problémára mutatnék rá, amely a jogterület változó jellegéből és elnevezéséből fakad. Míg ugyanis a korábban létező kihágásokat

[6] A számos kommentáron kívül a monográfiák közül – a teljesség igénye nélkül - említhető: Drathjer, Johann: Die Abschöpfung rechtswidrig erlangter Vorteile im Ordnungswidrigkeitenrecht; Hehgmanns 1999, Mattes 1981, Glandien 2000.

1955-ben megszüntették, addig a szabálysértések 1953-ban történt életre hívásuktól kezdve mind napig léteznek. Egy rövid időszakot leszámítva azonban, amíg a két jogellenességi forma egymás mellett létezett, tartalmilag nagyjában a szabálysértések a kihágások továbbéléseként értelmezhetők, és az talán nem csupán a jogászok, de a közvélemény számára is ismeretes[7], hogy mindkét cselekménytípus az ún. kisebb súlyú cselekményeket szabályozza.

Tekintettel azonban arra az igen lényeges különbségre, hogy míg a Kbtk. a kihágásokat a büntetőjogi trichotómia részévé tette, ergo a kihágások büntetőjogot képeztek, addig a szabálysértések esetében már éppen az államigazgatási, közigazgatási kötődés vált hangsúlyossá[8]. Így a két területet egyfelől nem lehet egymással automatikusan azonosítani, másfelől nem lehet közös névvel illetni sem, hiszen a jogtudomány mindmáig nem talált erre megfelelő kifejezést. Az 1970-es évektől elterjedt álláspontok szerint azonban a két területet leginkább a közigazgatási büntetőbíráskodás kifejezéssel lehet a legmegfelelőbben kifejezni, így jelen értekezés szerzője is ezt választotta címül. Ahogyan ezt a téma legtekintélyesebb hazai szakértője, Máthé Gábor is megfogalmazta, ez ugyanis egy olyan gyűjtőfogalomként ismert, amely egyaránt kifejezi a terület anyagi jogi, így kihágásokkal vagy szabálysértésekkel, illetve az eljárási kérdésekkel, tehát ezen cselekmények - akár bírósági, akár közigazgatási - elbírálásával kapcsolatos problémákat.[9]

Az egyes cselekményfajták összefoglaló megnevezéseként az ún. kisebb súlyú cselekmények kategóriája is használatos azonban, amelyet mind a közigazgatási, mind a büntetőjogi irodalom több szerzője szokásosan

[7] Mindez alátámasztható azzal is, hogy az 1999-es kódex előkészítése során a magyar sajtóban számtalan cikk a vezércímében kihágásként aposztrofálta a szabálysértéseket. Így a HVG 1995. április 29-i számában ún. „Kihágási katalógus" jelent meg az akkori szabálysértési büntetésekről (63. p.), de az 1980-as Jogi enciklopédia is a szabálysértés címszó alatt tárgyalta a kihágásokat.
[8] Ahogyan ezt Király Tibor megfogalmazta: „A kihágás bűncselekmény volt, a szabálysértés nem az. " Uő. 1955, 549. p.
[9] Máthé 1986, 84 p.

alkalmaz[10]. Bár a tekintetben már jelentős eltérésekkel találkozhatunk, hogy ez a kisebb súly mihez képest, és főképpen mennyivel kisebb[11]. Ugyanakkor az egyes szerzők nagy része szerint a kisebb súly nem csupán a büntetőjoghoz képest érvényesül a bagatellcselekmények kapcsán, de az igazgatásellenesség csekélyebb jellegével is jár.[12] Ezen szemléleti, fokozati különbségektől eltekintve azonban úgy vélem, hogy a kisebb súlyú cselekmények kategóriája - elterjedtsége miatt – szintén megfelelően összefoglalja a kihágás, szabálysértés, valamint szabálytalanság[13] cselekménycsoportokat.

Annak ellenére, hogy maga a közigazgatási büntetőbíráskodás megnevezés a fentiek szerint az 1970-es évek végétől egyre inkább a terület összefoglaló megnevezésére hivatott, érdemes rámutatni, hogy egyes korábbi tanulmányokban - nyelvtani értelmét tekintve - a közigazgatási büntetőjog alább idézett processzuális felfogásának megfelelőjeként, mintegy a jogalkalmazással összefüggésben is használatos[14]. Rácz Attila az igazgatási (közigazgatási)[15] büntető bíráskodás fogalmat „az igazságszolgáltatás sajátos, külön ágaként”[16] definiálja, amely alatt az igazgatási szervek azon jogosítványát érti, amely szerint a kisebb súlyú cselekmények elkövetőivel szemben szankciót alkalmazhatnak. E körben szükséges megjegyezni, hogy Rácz Attila a fogalomhasználat szempontjából az elsőfokú elbírálást veszi alapul, és abban az esetben is közigazgatási büntető bíráskodásról beszél, ha a döntést utóbb a bíróság felülvizsgálhatja. Álláspontom szerint ehhez közel álló értelemben használja a fogalmat Bittó Márta is, amikor az igazságszolgáltatást

[10] A teljesség igénye nélkül: Bittó 1982, 247. p., Kántás 2001 15. p. bagatellcselekmények, Máthé 1980, 673. p. Papp László 1992. 336. p., Rácz 1972, 141. p. Nagy G. 2001, 176. p., Szilbereky 1968 194. p.
[11] A kisebb mértékről részletesen az egyes elméletek kapcsán.
[12] Kántás 1995, 387. p.
[13] Rácz Attila 1972-es tanulmányában a kisebb súlyú cselekmények alatt ezen hármas csoportot értette. Rácz 1972, 141. p.
[14] Máthé 1980, 811. p.
[15] Rácz Attila a tanulmány címében az igazgatási büntető „bíráskodás”, míg magában a tanulmányban már a közigazgatási büntető bíráskodást használja. Sőt, garanciális szempontok miatti kételyeinek azáltal is „hangot adott”, hogy a tanulmány 1969-es Állam- és Jogtudományban megjelent variációjával ellentétben az 1972-es monográfia 6. fejezetének címében már idézőjelbe tette a bíráskodás kifejezést, ezzel is erősítve annak quasi jellegét. Rácz 1969, 498. p. és Uő. 1972, 141. p.
[16] Rácz 1972, 141. p.

a közigazgatástól elválasztó 1869. évi IV. tc-re visszautalva ezen fejezetcím alatt a közigazgatási szervek büntető ítélkezését elemezte.[17] A közigazgatási büntetőbíráskodás kifejezéssel találkozhatunk továbbá Papp László tanulmányaiban is, aki „»közigazgatási büntetőjog« és a »közigazgatási büntetőbíráskodás« több mint évszázados”[18] dilemmáját említi. Láthatjuk, hogy ez utóbbi felfogás tehát szoros összefüggésben áll a közigazgatási büntetőjoggal.

A közigazgatási büntetőjog ugyanakkor sem a kihágásokkal, sem a szabálysértések egészével nem azonosítható, hiszen míg az utóbbi kategóriák a tételes jogban is megjelennek, addig az előbbi hazánkban – egyelőre - kizárólag az elmélet produktuma. A terminológiát a jogtudomány azonban már több mint száz éve használja, hiszen a jelen értekezésben is hivatkozott, a kihágások elméleti megalapozása érdekében alkotott teóriák már ennek termékei voltak. A közigazgatási büntetőjog fogalmát a jogtudományban már előttem többen[19] is körülhatárolták, e helyütt azonban ismételten nélkülözhetetlen annak tisztázása.

A közigazgatási büntetőjog fogalma hagyományosan James Goldschmidt nevéhez kötődik, és azóta a jogtudományban töretlenül jelen levő igazságügyi és közigazgatási büntetőjog megosztottságra vezethető vissza, amely elhatárolás a büntetőjog fogalmából eredeztethető. A büntetőjog a jogi lexikon alapján: „kettős értelemben vehető: alanyi értelemben jelenti a büntető hatalom gyakorlására vonatkozó jogosultságot (ius puniendi), tárgyilagos értelemben foglalatját képezi azoknak a jogszabályoknak, melyek szerint a büntető hatalom gyakorolandók”[20]. Bittó Márta az értelmezéshez két alapelvet hív segítségül: az egyik szerint a büntetőjogot az állam kizárólag törvények útján alkothat, míg a másik szerint azt kizárólag bíróságok alkalmazhatják.

[17] Bittó 1982a, 245-247. p.
[18] Papp 1992a, 336. p.
[19] Máthé Gábor, Bittó Márta, Nagy Marianna
[20] Magyar Jogi Lexikont idézi Bittó 1982, 238. p.

Ezen jogalkotási és jogalkalmazási elvek alapján vonja le azt a következtetést, hogy közigazgatási büntetőjog mindaz a büntetőjog, amely esetében ezek a posztulátumok nem érvényesülnek. A továbbiakban a megkülönböztetést tárgyi, illetve processzuális értelemben egyaránt meghatározza. Így tárgyi értelemben azon szabályok összességét érti alatta, amelyet a közigazgatás alkotott törvényi felhatalmazás alapján valamely cselekmény büntetendővé nyilvánítása, és büntetéssel sújtása érdekében. Processzuális értelemben pedig a közigazgatási szervek által gyakorolható büntető szabályok jogalkalmazását jelenti. Ez utóbbi felfogást vallotta Adolf Merkl is.[21] Maga Goldschmidt szerint a közigazgatási büntetőjog „azoknak a szabályoknak az összessége, amelyek alapján a köz- vagy államjólét megteremtésére hivatott államigazgatás a közigazgatási rendszabály áthágására mint tényálladékra, államjogi felhatalmazás keretében és jogtétel formájában közigazgatási következményként büntetést szab”[22]. Ez a tétel tehát az előbbi kettő elegye, egy tisztán tudományos, elméleti alapokon nyugvó formulázás, amelyet a jelenkori jogtudományban például az alábbi hivatkozott Nagy Marianna[23] is alkalmaz a tanulmányában. Vannak azonban, akik meglehetősen sarkosan, mintegy a lényeget megragadva akként határozzák meg a közigazgatási büntetőjogot, hogy az „materiális értelemben közigazgatási jog, formális értelemben azonban büntetőjog”[24], amely meghatározás akként is lefordítható, hogy a tételes jogként a kihágások között szabályozott közigazgatási büntetőjog voltaképpen a közigazgatási jog tárgykörét képezi. A felfogás az 1970-es évekre némi változáson ment keresztül, így Robert Pfund már az igazgatási törvények büntetőjogaként tekintett a fogalomra, amelybe ekként nem csupán a kihágások vagy szabálysértések, hanem valamennyi közigazgatási jogszabályt sértő cselekmény beletartozik, függetlenül annak

[21] Bittó 1982, 237-239. p., vagy Tóth J. 1939, 181-183. p., de a processzuális felfogásról még Máthé 1988, 156-157. p.

[22] Jogi enciklopédia 1980, 1491. p. fordítás: Rácz Attila. Az eredetiben: „Nach alledem das Verwaltungsstrafrecht der Inbegriff derjenigen Vorschriften, durch welche die mit Förderung des öffentlichen oder Staats-Wohls beraute Staatsverwaltung im Rahmen staatsrechtlicher Ermächtigung in der Form von Rechtssätzen an die Uebertertung einer Verwaltungsvorschrift als Tatbestand eine Strafe als Verwaltungsfolge knüpft.” Goldschmidt 1902, 577. p.

[23] Nagy M. 2000, 23. p.

[24] Erik Wolfot idézi Viski 1974, 197. p.

jogpolitikai értékelésétől, amely így lehetett akár bűntett is[25]. Ez utóbbi meghatározás azonban álláspontom szerint már eléggé messze visz attól, amit a jogtudomány konvencionálisan közigazgatási büntetőjognak tekint.

A fentiek alapján látható, hogy a közigazgatási büntetőjog sem a kihágási, sem a szabálysértési joggal nem esik egybe. Ennek alátámasztásául azonban szükségszerűen fel kell hívnunk már előzetesen az I. fejezetben részletesebben elemzendő tételes jogi rendelkezéseket, amelyeket figyelembe véve azt is megállapíthatjuk, hogy a hazai pozitív kihágási jogban a közigazgatási büntetőjog tárgyi és processzuális értelemben sem esett egybe. Tárgyi értelemben ugyanis a Kbtk. felhatalmazása alapján a rendeletekben (miniszteri és önkormányzati) megállapított kihágások tartoztak ide, míg a processzuális értelem a Btké. 41. §-ának köszönhetően ettől különbözött, hiszen egyfelől a törvényben – akár a Kbtk-ban, akár más törvényben – megállapított kihágás esetében is lehetett az eljáró szerv bíróság vagy valamely közigazgatási szerv, míg a Btké. 41. § 4. pont alapján akár miniszteri, tehát közigazgatási rendelet is felhatalmazhatott kihágás elbírálására járásbíróságot. Ebből pedig az következik, hogy az I. fejezetben részletesebben alátámasztottak szerint nem érvényesül egységes felosztás, hiszen a kifejezetten rendőri büntetőjog esetén is eljárhat bíróság, másfelől a Kbtk-n kívül szabályozott kihágások esetében sem esik egybe a két fogalom, hiszen az kivételek nélkül kizárólag az önkormányzati rendeletek esetében érvényesülhet.

Mivel azonban a közigazgatási büntetőjog a fentiek szerint egyelőre pusztán elméleti fogalom, ezért kétséges, hogy a jogszabályokban kell-e annak tartalmát keresni. A közigazgatási büntetőjog elméleti értelemben a kihágások – Goldschmidt fent idézett felfogásának megfelelően - a kriminális jellegű cselekményeken kívül álló igazgatásellenes részét jelentette. A különbség legszemléletesebb ábrázolását Nagy Marianna disszertációjában találhatjuk, amelyből kitűnik, hogy a Kbtk. egyaránt szabályoz ún.

[25] Jogi enciklopédia 1980, 1491. p.

„kisbűncselekményeket", illetve „közigazgatási kihágásokat", amelyek közül az előbbi a klasszikus büntetőjog területeként jelölt, míg az előbbi a Kbtk-n kívül álló kihágásokkal együtt a közigazgatási büntetőjoghoz tartozik. Azt azonban már Bittó Márta is megállapította, hogy „*tárgyilag* a közigazgatási büntetőjogba tartozó kihágások *bírói hatáskörben* voltak, és viszont, közigazgatási szerv olyan kihágást is elbírálhatott, amely tárgyilag nem a közigazgatási büntetőjogba tartozott."[26]

A közigazgatási büntetőjogot azonban a szabálysértési jogtól is szükséges elhatárolni. E distinkciót azért kell megtenni, mivel a szabálysértési jogba a dekriminalizációs hullámoknak köszönhetően erősen kriminális cselekmények is kerültek, amelyek a Nagy Marianna által is vázolt közigazgatási büntetőjog fogalomba már nem illeszkedhettek, hiszen az csupán a valóban kisebb súlyú cselekményeket tartalmazza, és nem a különféle jogpolitikai indokok alapján felduzzasztott jogterülettel azonosítható. A pénzügyi jellegű jogsértések speciális jellegére tekintettel azok besorolása ugyan vitatott, de vannak olyan meghatározások is, amelyek elméletileg a közigazgatási büntetőjogot olyan értelemben is gyűjtőfogalomnak tekintik, melynek nem csupán a korábbi rendőri, de a pénzügyi, jövedéki cselekmények is részét képezik.[27] Az újabb irodalom a közigazgatási büntetőjogot - a már fent vázolt elmélet szerint - a korábbi értelmeket mintegy szintetizálva a következőképpen határozta meg: „azon normák összessége, amelyek a közigazgatási szervek hatáskörébe adott büntetőszankciók alkalmazásának feltételeit határozzák meg"[28]

Spiegel idézett megfogalmazása azonban a kihágások belső megosztottságára is felhívja a figyelmet, így külön problémakört jelent a kriminális, a rendőri, valamint a jövedéki kihágások egymástól történő elhatárolása. Érdemes tehát leszögezni, hogy a jelző nélküli kihágás megnevezés alatt a pozitív jogi értelemben vett kihágásokat érthetjük, míg az elméleti értelemben vett

[26] Bittó 1982, 238. p. A kiemelés a szerzőtől.
[27] Ludwig Spiegelt idézi Szatmári 1990 [1961], 99. p.
[28] Kis – Nagy M. 2007, 7. p.

közigazgatási büntetőjog tipikus tárgykörét képező rendőri kihágások e tekintetben javarészt az igazgatásellenes cselekményekkel azonosíthatók, hiszen ahogyan ezt Szatmári is megállapította: „a rendőri kihágás a külföldi jogokban a közigazgatási kihágással áll legközelebbi rokonságban, éspedig elsősorban tartalmilag”[29]. Bittó Márta szintén ezen processzuális értelemben tárgyalja, mind a rendőri kihágásokat, mind a rendőri büntetőjogot, valamint a rendőri kihágásokat, amelyek ezen értelmezés alapján a bírói kihágások az ellenpárjai.[30] Igaz, a jelen értekezés külön részfejezetben foglakozik a Nemzetközi Kriminalisztikai Társaság tárgyalási anyaga alapján a kérdéssel, ahol végül nem jutottak nyugvópontra az álláspontok a kihágás, rendőri kihágás elhatárolása, illetve az egyes jelentéstartalmak meghatározása ügyében.

A rendőri kihágás terminusz technikusszal függ össze a rendőrbíráskodás vagy rendőri büntető bíráskodás kifejezés, amely szintén több értelemben is előfordul a jogirodalomban. Egyfelől az ún. rendőri kihágásokkal összefüggésben a közigazgatási szervek által gyakorolt bíráskodásnak, tehát az igazgatási vagy közigazgatási büntető bíráskodásnak feleltethető meg. A közigazgatás és a rendészet fogalmának a dolgozatban is elemzett összefolyása okán, azt a 20. század elejei közigazgatási irodalom is ezen értelemben használja. Másfelől a kihágási jog 1909-ben bekövetkezett változásától kezdve a rendőrbíráskodás kifejezés az ezen disszertációban is tárgyalt bifurkációnak köszönhetően annak az elhatárolásnak a jelzésére is szolgált, amely szerint a kihágások elbírálására jogosult közigazgatási szerveken belül is megkülönböztethetők az önkormányzati szervek, valamint a rendőrség is.[31] A későbbiekben a fogalmat a valamennyi közigazgatási szerv által történő elbírálással azonosították, amely a 19. századi, 20. század elejei fogalomhasználatnak köszönhető, míg a francia rendszer tekintetében viszont

[29] Szatmári 1990 [1961], 83. p.
[30] Bittó 1982, 246. p.
[31] Nagy M. 2000, 23. p.

már eltérő tartalommal telített, hiszen ott az elsőfokú rendes bíróságot hívják így a kihágás elbírálása során.[32]

Megjegyzendő, hogy a vizsgált terület vonatkozásában még a nagyhírű német dogmatikában is találkozhatunk némi terminológiai bizonytalansággal. Mattes, aki a német jogtudományban a szabálysértési jog egyik legnagyobb II. világháború utáni szakértője, rámutat, hogy a rendőri deliktumok (Polizeidelikt) és a rendőri büntetőjog (Polizeistrafrecht) fogalmak pontos taralma éppúgy tisztázásra vár, mint a közigazgatási szabályszegés vagy jogtalanság (Verwaltungsunrecht), a közigazgatás-ellenesség (Verwaltungswidrigkeit), illetve az igazgatási jogtalanság (Ordnungswidrigkeit), amely kifejezéseket a közigazgatási büntetőjoggal hozzák összefüggésbe; ugyanakkor a pozitív jogi szabályozás alapját képező szabálysértés (Ordnungswidrigkeit) fogalom szintén többféle tartalommal telített.[33]

Látható tehát, hogy mind a hazai jogirodalom, mind a külföldi irodalom jelentős fogalmi gondokkal terhes, így egyes tanulmányok az említett terminus technikuszokat helyenként eltérő értelemben használják. A fogalomhasználat említett zavara miatt szükség van arra, hogy meghatározzam: munkám címében az újabban kialakult értelmezésnek megfelelően, mintegy gyűjtőfogalomként használom a közigazgatási büntetőbíráskodás megnevezést, amely ekként tehát a kihágási és a szabálysértési jog anyagi és eljárási kérdéseit is magába foglalja.

A fentiek szerint tisztázott terület többirányú vizsgálat lefolytatására is lehetőséget ad, így jogtörténeti szempontból vizsgálható az egyes jogszabályok alakulástörténete, a fórumrendszer változása, illetve maga az elmélet. Úgy vélem, a téma talán legérdekesebb és a jogterületet egészében

[32] Rácz 1972, 143. p.
[33] Mattes 1981, 5. p.

meghatározó kérdés a közigazgatási büntetőbíráskodás elméleti problémája, nevezetesen a kettős közigazgatási és büntetőjoghoz egyaránt kötődő jelleg meghatározása. A közigazgatási büntetőbíráskodás konkrét kérdéseire adott válasz, így többek között a jogági besorolás, a szabályozott cselekmények köre, a fórumrendszer, és a garanciális szempontok, mindenkor az elmélet által determinált.

Ezen garanciális szempontok a szabálysértési törvény közelgő változása folytán jelenleg is előtérbe kerülnek. Részben a már említett társadalmi, gazdasági változásoknak köszönhetően ugyanis a jelenleg hatályos szabálysértési törvényt több tekintetben is felül kívánják vizsgálni. Az érvek között a hivatalos indokolás szerint elhangzott a közigazgatás szervezetrendszerének átalakítása, vagy a teljes eljárási rendszer ismételt reformja, az elzárásbüntetés kiiktatása vagy olyan régi-új jogintézmények - mint a bűnösségi vélelem – felélesztése. A hatékonyabb jogérvényesítéssel párhuzamos azonban a garanciális kérdések vizsgálatának jelentősége is hangsúlyosabbá válik.

Így figyelemmel arra, hogy az értekezés bár elmélettörténeti munka, nem, illetve bizonyos értelemben nem csupán a közigazgatási büntetőjog, tehát mondhatni az elmélet elméletét mutatja be. Mint láthattuk, a közigazgatási büntetőbíráskodás, tehát a kihágási, valamint a szabálysértési jog anyagi jogi, valamint elbírálásukkal kapcsolatos eljárási jogi kérdéseire és az e körben kialakult elméleti vitákra támaszkodik. Tekintettel arra, hogy ezek az elméletek szoros összefüggésben álltak, illetve állnak a tételes jogi szabályokkal, kezdetben azok visszatükröződéseként, majd később azok kölcsönhatásában születtek meg, így esetenként az értekezés kitér a pozitív jogi szabályok elemezésére, értelmezésére is. A jogszabályokkal való szoros kapcsolódás okán e körben is kiemelten a hazai szabályozással és elméletekkel foglakozik, és csupán a fogalmi alapozáshoz szükséges, mintegy a hazai elméleti irodalomra is hatást gyakorló külföldi elméleteket, szabályozást veszi

górcső alá. Figyelemmel a munka elmélettörténeti jellegére, amely szerkezetileg a kodifikációt követi, bár elméleti szempontból egyes jelentősnek ítélt jogintézményeket helyenként részletesen elemez, az egyes kódexek megalkotásának, törvényhozási disputájának kimerítő ismertetésére mégsem vállalkozott.

A külföldi mintavétel tekintetében kiemelten a német, illetve csekélyebb mértékben a francia szabályozásra támaszkodik, elsősorban azért, mivel a hazai kodifikáció is német mintavételt alkalmazott, másfelől azért, mert a német fogalmi jellegű jogtudomány egy elmélettörténeti munka esetén mindenkor adekvát. Tekintettel arra, hogy az értekezés megalapozásához szükségesnek látszott a tételes jog oly mértékű bemutatása, amely az elmélet alátámasztásához szükséges, ezt a külföldi vonatkozások esetén szintén megettem. Nem vállalkoztam azonban arra, hogy a teljes igényével bemutassam valamennyi európai ország kisebb súlyú cselekményekre vonatkozó szabályozását vagy elméletét, annál is inkább, mivel ezt Kis Norbert és Nagy Marianna közös tanulmányukban[34] már megtették.

A szankcionálás garanciális kérdései, akár a fórumrendszerhez kapcsolódó szervezeti, akár az egyén oldaláról nézve alapvetően olyan alkotmányjogi tételekre vezethetők vissza, mint az igazságszolgáltatás bírói monopólium, vagy a nullum crimen et nulla poena sine lege elv, továbbá a személyes szabadság korlátozásának eseteire. Ezek az elvek jelentős hatást gyakoroltak a jogintézmény jogfejlődésére, gondolva itt a kihágásoknak az 1955-ben történt megszüntetésére, a szabálysértések éltre hívására, vagy végső soron a hatályos kódex megalkotására.

Ezen alkotmányos kérdések a közigazgatási büntetőbíráskodás irodalmában általában utalásszerűen jelentek meg. Jelen értekezés éppen ezekre az alkotmányos kérdésekre helyezi a hangsúlyt a jogtörténeti szempontú

[34] Az európai közigazgatási büntetőjogról lásd Kis - Nagy M. 2007.

tárgyalás kapcsán. A fentiekben kitűzött csomópontok mellett azonban a tanulmány terjedelmi okok miatt sem tud vállalkozni arra, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodás valamennyi alkotmányjogi vonatkozással foglalkozzon a teljesség igényével. A már említett garanciális kérdések, illetve az emberi jogokkal történő szoros összefüggés miatt úgy vélem ugyanis, hogy ezek köre szinte felleltározhatatlan lenne.

Így az alkotmányos kérdések tárgyalása alapvetően a már említett nullum crimen sine lege et nulla poena, az igazságszolgáltatás kizárólag bíróságok útján elvvel, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztásával, valamint a személyes szabadság korlátozásának esetköreivel kapcsolható össze. A munka elmélettörténeti jellegére figyelemmel nem térek ki az elméletek hatályosulásának a vizsgálatára sem, hiszen ez más jellegű, akár empirikus kutatásokat is igényelne, amely az értekezés tartalmát tekintve vállalhatatlan lett volna.

A szerző azonban nem jogtörténész lévén, nem tudott tartózkodni attól, hogy a bemutatott elméletek által felvetett egyes kérdéseket meg ne vizsgáljon a hatályos magyar szabályozás tükrében. Így az értekezés érinti a hatályos szabálysértési törvény jogági besorolására vonatkozó, egyes anyagi, valamint eljárási kérdéseket, amely utóbbi körében a büntető, illetve az általános eljárási alapelvek felkutatására tesz kísérletet. Emellett az elmélet által meghatározott kérdésekben de lege ferenda javaslatokat is megfogalmazok az anyagi és eljárásjogi kettőség kérdésében.

Nem térhettem ki azonban más szankciók és a szabályszegések vizsgálatára. Ez alól egyetlen helyen tettem részben kivételt, a kihágási jog áthágásokat is érintő részében, ahol azonban a közös történeti gyökerek, valamint az ekkor uralkodó dogmatikai zavar miatt szükséges volt mindezt megtenni. Emellett az áthágások nélkül nem lett volna mód a szankciók (pénzbüntetés, pénzbírság) elhatárolására, amely ekkoriban közel sem volt olyan egyértelmű, mint a

későbbiekben. A mai időszakban ugyan szorosan beágyazódnak a szabálysértések más közigazgatási szankciók körébe, ám ennek összefüggéseit már nemrégiben Nagy Marianna disszertációja és számos cikke feltárta. Míg azonban 2000-ben a Szatmári 1961-es monográfiája óta eltelt időszak nélkülözhetetlenné tette a közigazgatási szankciók átfogó elemzését, ezen tanulmány írásának megkezdéséig tartó öt évben nem következtek be olyan egyértelmű változások, amelyek az ismételt feldolgozást, relációk újraértékelését indokolhatták volna.

Mivel a dolgozat a címében is deklaráltan, kiemelten a téma elméletének áttekintését vállalja, és csak az ezzel összefüggő más jellegű, így fórumrendszerbeli vagy anyagi jogi kérdéseket elemzi, ezét főként az elméleti irodalomra támaszkodott. Az értekezés fő vázát az alkotmányos fejlődés jelentette, ezért a téma jellegéből fakadóan a szinte minden korszakot átható alapelvek, és ekként az értekezés csomópontjai már a 19. század közjogi irodalma alapján kitűzhetők voltak. E vonatkozásban egyrészt a korszak közjogi irodalmát, így főként a Concha Győző, valamint Tomcsányi Móricz munkáit vettem alapul, majd az 1940-es évekből Csekey István művét, másrészt az elvek alaposabb kifejtéséhez és értelmezéséhez segítségül hívtam a kortárs alkotmánytörténeti irodalmat is. Mindezek alapján két meghatározó csomópontot jelöltem ki, az egyik a hatalmi ágak elválasztása, különös tekintettel az 1869. évi IV. tc. mint alaptörvényi elveket meghatározó jogszabály következményire, valamint a nullum crimen sine lege elve.

1949 utáni időszakban az írott alkotmány után a helyzet annyiban változott, hogy a már kijelölt elvek értelmezése csupán pontosabbá vált. Míg azonban ebben az időszakban az alkotmányos munkák javarésze nem foglakozott kifejezetten a szabálysértésekkel, addig a hatályos írott alkotmány mellett kimunkált alapelvek többnyire a közigazgatási büntetőbíráskodás kortárs elméleti irodalmában is visszaköszöntek, gondolva itt Király Tibor, Szatmári

Lajos vagy a későbbiekben Máthé Gábor, Papp László, Bittó Márta és más szerzők cikkekre.

A forrásmunkák között ezért a közigazgatási büntetőbíráskodás, valamint az azzal összefüggésbe hozható hazai és külföldi alkotmányjogi, büntetőjogi és közigazgatási jogi irodalmat használtam fel és a már említett alkotmányos alapértékek fejlődése keretében helyeztem el a közigazgatási büntetőbíráskodás elméleteit. E tekintetében alapvetően valamennyi korszak paradigmatikus munkáit vettem alapul, illetve a későbbi visszatekintő jogtörténeti értekezéseket. Így az 1949 előtti időszakból főként a már említett Tusnádi Élthes Gyula 1935-ös művét, illetve Angyal Pál elméletekről szóló tanulmányát, amely mellett áttekintettem azokat a vitákat, amelyek a Jogtudományi Közlöny, illetve a Magyar Közigazgatás hasábjain bontakoztak ki.

A közigazgatási büntetőjog elméleti irodalma hagyományosan a német jogtudományhoz köthető, gondolva itt akár Hepp, akár Goldschmidt, akár a közigazgatási irodalom más szerzőire. Csupán kevés hazai szerző vállalkozott önálló elmélet kidolgozására, így szükségszerűen adódott ezen meghatározó kérdések kutatása a külföldi szakirodalomban. Ezek közül Goldschmidt tanulmánya, valamint más büntetőjogi szerzők, mint Hippel vagy később Mattes, illetve Jescheck emelhetők ki.

Külön problémát jelentett a retrospektív munkák feldolgozása az értekezésben, hiszen az elméleti jellegű munkák bár változó mélységben, de foglalkoztak a korábbi időszakokkal is. Ezek elhelyezése azért lehetett kérdéses, mivel mindenkor szorosan kapcsolódtak az adott korszakhoz, mintegy annak fényében értelmezték a megelőző időszakot, ám témájukban kétségtelenül ez utóbbira is vonatkoztak. Mivel a dolgozat az elméletek kritikai elemzését jelentette, így többnyire jeleztem az utókor viszonyulását az egyes doktrínáknál.

Érdemes előrebocsátani, hogy 1879-től a kihágásoknak bűncselekményekhez történő sorolását maga a jogszabály végezte el, ezért a kihágások korában a legfontosabb feladatnak azt tekintették, hogy megtalálják azon ismérveket, amelynek segítségével más bűncselekményektől történő elhatárolás végbemehet, illetve, hogy választ keressenek arra, az elkülönítés alapvetően mennyiségi vagy minőségi jellegű-e. Ennek során a jelentősebb büntetőjogi tervezeteknek, valamint a megvalósult kodifikációnak a korszak és a későbbi jogirodalom által tárgyalt felvetéseit követem. A jogterület alapkérdései mindenkor szoros összefüggésben álltak a már említett alkotmányos tételekkel és elvekkel. A történeti alkotmány időszakából ilyenként kell említést tenni a közigazgatást és az igazságszolgáltatást elválasztó 1869. évi IV. tc-ről, a hatalommegosztásos eszmerendszerről, és ezzel kapcsolatban a nullum crimen sine lege et nulla poena elvekről.

Az 1949-es alkotmány hatályba lépésével a helyzet lényegesen megváltozott, hiszen az írott alkotmánynak történő megfelelés már komolyabb kihívást jelentett a jogalkotás számra is. A közigazgatási büntetőjog terén azonban a hatások csupán az 1950-es években váltak érzékelhetővé, amikor a kihágások helyett létrehozták a szabálysértés jogintézményét, amely jogági besorolását tekintve kezdetben deklaráltan és szinte kizárólag a közigazgatási jogba tartozott. Ebben az időszakban kezdetben bár elismerték a kihágásokkal szembeni jogfolytonosságot, elsősorban annak államigazgatási megalapozására törekedtek. Ennek kicsúcsosodását találhatjuk az 1968. évi I. törvényben, amely a szabálysértések anyagi és eljárási szabályait egységbe foglaltan, államigazgatási intézményként kodifikálja. Az ekkorra már igen szétaprózódott jogi szabályozást mutató szabálysértési jog egységes kodifikációja, mint olyan, különösen kiemelkedő jelentőséggel bír, hiszen a kihágásokat felváltó intézménynek mint a korszakban az államigazgatási jogba tartozó jogi struktúrának és ezzel együtt a dogmatikának a megszilárdításával is járt, legalábbis a büntetőjogtól való elszakítás tekintetében. Ezáltal

hazánkban is több európai országhoz hasonlóan meggyökeresedett a jogterület ellentmondásokkal terhelt egysége, áttéve azonban a hangsúlyokat a közigazgatási jog terrénumába.

Az 1970-es évektől a büntetőjogtól történő éles elhatárolódás oldódni látszott és a 1980-as években megindult a jogterület újraszabályozásának előkészítése. A rendszerváltással ismét jelentős változások következtek be, amelyek közül a legfontosabb az Európa Tanács egyezményéhez – fenntartással – történő csatlakozás volt. Végül az Alkotmánybíróság véleményét bevárva, hosszas munkálatok után jött létre a jelenleg még hatályos 1999. évi LXIX. tv.

A dolgozat szerkezete a fent említett elméleti korszakokhoz igazodik. Az első rész ezért a 19. századi kezdetektől 1949-ig tartó időszakot öleli fel, a második nagy egység kezdete 1949-1968 írott alkotmány megalkotásához kötődik és az 1968. évi I. törvény előkészítéséig tart, míg a befejező szakasz a 1970-es években bekövetkezett változásoktól követi végig a jogfejlődést.

Valamennyi egységen belül alkotmányos, közigazgatási és büntetőjogi vonatkozásokat vettem figyelembe az egyes etapok jellegéhez igazodóan. Míg azonban a legelső időszakban az alkotmányos, közjogi munkák után a büntetőjogi alapok kidolgozása következhetett, hiszen ebben az időszakban a jogszabályok a trichotómia elvéből fakadóan a büntetőjoghoz sorolták a jogterület egészét, és a közigazgatási kapcsolódás volt az, ami bár létezett, de javarészt a rendészethez igazodott, addig a második és a harmadik részben már eltűnt, illetve csupán látensen létezett a büntetőjogi kötődés. Így ez utóbbinak külön alfejezetet a második részben, amely az államigazgatási jog időszakát dolgozta fel, nem is szenteltem, míg a harmadik részben, pedig csak az összevetés keretében foglalkoztam a kérdéssel. Ezen elemzések után a dolgozat zárórészében a hatályos jog talajáról kiindulva tettem megállapításokat a közigazgatási és büntetőjogi kötődés vonatkozásában az anyagi és az eljárási jogot tekintve.

I. KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐBÍRÁSKODÁS KIALAKULÁSÁNAK KEZDETEITŐL 1949-IG

1. Alkotmányos alapok

Amint ez köztudomású Magyarország alkotmánya 1949-ig történeti alkotmány volt, ezért a közigazgatási büntetőjog témáját érintő alkotmányos jogszabályok és alkotmányos alapelveket elsősorban a hazai közjogi irodalomban érhetjük nyomon. A hatalommegosztásos eszmerendszer csírái bár már Arisztotelész korában kialakultak[35], Európa-szerte a felvilágosodás korában terjedtek el. A hatalommegosztásról a jelenkori irodalom szerint is több értelemben beszélhetünk, melyek közé tartozik a jogelméleti, a jogfilozófiai vagy a politikai dimenzió, amelyek alaptételei szintén igen szerteágazóak. E helyütt nincsen arra lehetőség, hogy a hatalommegosztás tanát, hazai és nemzetközi történeti fejlődését részletesen elemezzem, a téma szempontjából releváns mozzanatok közül csupán kettőt emelek ki. Az egyik a hatalmi ágak, elsősorban a végrehajtás, illetve azon belül a közigazgatás és a bíráskodás, szervezeti elkülönülése, valamint a jogfilozófiai nézőpontból kifejezetten hangsúlyozott nullum crimen sine lege elv is, amelynek lényege, hogy csak előzetesen megállapított és kihirdetett jogszabályok esetén lehet büntetőjogi felelősséget érvényesíteni. Ez utóbbi alaptétel fejlődésével a büntetőjogi részben szintén foglakozok, míg ezen fejezetben csupán annak közjogi vonatkozásait említem.

Az ókorban a hatalmi ágak elválasztása még jórészt logikai alapokon nyugodott, majd a felvilágosodás korától kezdve más dimenziókat is nyert. A legismertebb interpretáció világszerte talán Montesquieunak az Anglia alkotmányával kapcsolatos fejtegetése, amelyben a bírói hatalmat a

[35] Concha 1905, 1. köt. 266. p.

végrehajtás részeként, ám attól mégis elkülönülten helyezte el, hangsúlyozva, hogy a bírói hatalom „bizonyos értelemben" nem valódi hatalom.[36] A közjogi irodalomban a hatalmai ágak megosztása elméletének egyik korai és a későbbi szakirodalom szerint is legteljesebb leírását Concha Győző Politica című művében találhatjuk, aki szerint a bírói hatalom bár elkülönült, de „nem külön hatalom olyan értelemben, mint a törvényhozó vagy a végrehajtó".[37] Sok más gondolkodóhoz híven Concha is elismerte a bírói függetlenség fontosságát, de a közigazgatás és a bíróságok viszonyát már részletekbe menően nemigen kívánta rendezni, így speciálisan az egyes közigazgatási szervek által folytatott bíráskodással és ennek alkotmányjogi megítélésével nem foglalkozott. Ennek okát Máthé Gábor elsősorban abban látja, hogy az említett elhatárolás voltaképpen a közigazgatás átalakításával járt volna, amelynek gyakorlati megvalósítására a municipiumok miatt nem volt reális esély.[38] Egyes gondolkodók, így Csemegi Károly, már 1861-ben írott több művében[39] is a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása mellett érvelt, és nem csupán a bírói függetlenség, de a szervezeti elkülönítés vonatkozásában is. Csemegi azonban még ettől is továbbment, amikor a jogegyenlőség fenntartása érdekében javasolta a közigazgatás által hozott döntések bírói felülvizsgálatát.[40]

1869-ben nagy viták árán megszületett a IV. törvénycikk, amely végérvényesen deklarálta a közigazgatás és az igazságszolgáltatás különválasztását. A 19. század hatvanas éveiben már megfogalmazódott teóriák hatására kívánatossá vált a közigazgatás és a bíráskodás elhatárolása, és a bírói függetlenség kimondása, amely elvek kodifikálásra az igazságügyi reformtervezet lehetőséget adott. Az 1869 áprilisára összehívott országgyűlést megnyitó trónbeszédben külön is említésre került az igazságügyi reform

[36] Montesquieu 2000, 253. p.
[37] Concha 1905, 1. köt. 291. p.
[38] Máthé 1982, 17–26. p.
[39] Csemegi 1904 [1861]; Csemegi 1904 [1862]
[40] Csemegi 1904 [1862] 96–101. p.

kidolgozása.[41] A reform véghezvitelét azonban több tényező is akadályozta, amely jelentős szerepet játszott abban, hogy az így megszületett törvénycikk átfogó szabályozás helyett csupán kevés tárgykört érintett. A megyék és más önkormányzatok élesen ellenezték a két hatalmi ág szétválasztását, annak a javaslatban meghatározott formáját pedig különösen.[42]

Témánk szempontjából lényeges, hogy bár Deák azt is kinyilvánította, hogy „míg az igazságszolgáltatás a politikai közigazgatástól el nem választatik, Magyarországon a jó közigazgatás lehetetlen”[43], a kérdés körüli vita a részletes tárgyalás idején is folytatódott. Egyes javaslatok az első szakasz hatásköri elhatárolást megerősítő mondatát feleslegesnek, mintegy szóismétlésnek tekintették, végül azonban azt az eredeti szövegezéssel fogadták el, amelyben így egyaránt megtalálhatjuk az elkülönítést és a hatáskörök kifejezett védelmét.[44]

Magyarország történeti alkotmánya miatt az alkotmányos szabályok körének megítélése a hazai jogirodalomban nem teljesen egyértelmű, hiszen taxatív felsorolást arról nemigen találunk, hogy mely jogszabályok tartoznak e körbe. Az 1869. évi IV. tc. jelentőségét azonban jelzi, hogy Csemegi Károly már egy 1896-os jogászegyleti beszédében kifejezetten is kimondta, hogy „az 1869: IV. t.-cz. *a bírói hatalomról* - alaptörvény erejével bír; e törvényen alapúl az egész bírósági intézmény hazánkban.”[45] Csekey István a jogszabályt az 1848. évi III. és IV. tc-kel említi együtt, mint az anyagi értelemben vett alaptörvények egyikét.[46] Míg azonban a jelenkori jogirodalomban már szinte egyértelműen a történeti alkotmányozás egyik mérföldköveként említik a

[41] A törvényjavaslat egyébként a bírói hatalom gyakorlása és bírói felelősség mellett más kérdéseket is tárgyalt volna. Részletesen Máthé 1982, 32–35. p.
[42] Máthé 1982, 31–37. p.
[43] Máthé 1982, 38. p.
[44] Máthé 1982, 37–39. p
[45] Csemegi 1904 [1896], 442. p. Csemegi a konkrét esetben a bírói függetlenséggel összefüggésben tette a fenti megállapítást, amely azonban mit sem csorbít a lényegen.
[46] Csekey 1943, 69. p.

jogszabályt[47], addig a 20. század elején még ezen alaptörvényi jelleg ellenére sem volt maradéktalanul elfogadott a közigazgatásnak a bíráskodástól történő elválasztása. Így Kmetty Károly célszerűségi okokra hivatkozással magyarázta a kihágási, a rendőri, valamint a fegyelmi vagy más ügyekben történő közigazgatási szervek általi bíráskodást. Annak ellenére, hogy a rendőrbíráskodást nem tartotta kívánatosnak rámutatott, hogy a közigazgatás és bíráskodás „ezen szervezeti elválasztása az összes jogszolgáltatásnak teljes következetességgel s a jog minden ágában még a legelőrehaladottabb jogállamokban sincs keresztülvive".[48] Hazánk legjelentősebb közjogászai, így Tomcsányi Móric vagy Csekey István[49], ugyan elismerték az államhatalmi ágak elkülönítését, azonban annak merev végrehajtását - a már említett célszerűségi okokra hivatkozással[50] - már nem tartották feltétlenül szükségesnek.[51] Az elválasztás tehát kimondva is csupán törvényi szinten valósult meg, és egyes területeken így a közigazgatási büntetőjog[52] területén, fennmaradt a közigazgatás quasi bíráskodási jogköre.

Nem csupán a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elhatárolása volt azonban ennyire problémás. Éppen a kihágási jogban nyilvánult meg ugyanis a rendészeti szervek diszkrecionális joga, amely a korban a jogalkotás és a jogalkalmazás, méghozzá a büntető jellegű ítélkezés egységét jelentette.[53] A szabad belátás ezen értelmezése a korszak irodalmában[54] többnyire elfogadott volt. A kérdés leginkább azon a szinten merült fel, hogy a rendészeti tevékenység lényegéhez mennyiben kapcsolódik ez a jogkör. Míg ugyanis

[47] Ruszoly 1997, 269. p.
[48] Kmetty 1905, VI. p.
[49] Csekey 1943, 191–192. p.
[50] „A közigazgatás és a bíráskodás lényegében azonos természete ennek a két tevékenységnek századokon keresztül meg volt teljes összeolvadásában is kifejezésre jutott. *Ugyanazok a szervek látták el* a legtöbb esetben a végrehajtó hatalom minden megnyilvánulását, *úgy a közigazgatást, mint a bíráskodást*. Ép az a körülmény azonban, hogy a bíráskodás mindig a jogszabályhoz kötött és külső utasítást nem tűrő tevékenység: a bíráskodásnak a részben *politikai és célszerűségi szempontokból* vezetett közigazgatási tevékenységtől való szervezeti elválasztást tett indokolttá." Egyed Istvánt idézi: Élthes 1935, 578. p.
[51] Tomcsányi 1940, 15. p.
[52] Rácz Attila 1972-es írásában szintén azt állapította meg, hogy a közigazgatási büntetőjog terén nem valósult meg az elválasztás. Rácz 1972, 146. p.
[53] Erről bővebben az Élthes Gyula elmélete című fejezetben.
[54] Szontagh 1928, illetve a kihágási joggal kapcsolatban Élthes 1935, 568–576. p.

Concha Győző szerint a rendőri jellegnek egyik ismertetőjegye[55], addig Tomcsányi Móric bizonyos feltételek fennálláshoz[56] köti azt, így inkább relatívnak tekinti. Tóth József a rendészet diszkrecionárius jogát egyszerűen szükségszerűnek, ugyanakkor mégis eventuális tényezőnek tartja, figyelemmel arra, hogy a törvényhozási tárgykörök csak az életviszonyok legfontosabb szabályait határozzák meg, amely mellett nyilván szükséges végrehajtási rendeletek alkotása is.[57] E tekintetben az elmélet a rendeletalkotási jogkör megalapozást is szolgálhatná, viszont a rendészeti ténykedés alakjai alatt a szerző kifejezetten tárgyalja a kihágásokat, így a szabad belátása joga a büntetőjogban eltérő jelentőséget nyer. Míg azonban Tusnádi Élthes - mint a kihágási jog szakértője - egyenesen a diszkrecionárius jog további bővítését kívánta[58], addig a közigazgatás szabad belátását feldolgozó Szontagh éppen az önkény megvalósulását látta a rendőrség ezen jogkörében[59].

A nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvek ugyan léteztek a jogirodalomban, azonban ezek erősen a büntetőjoghoz kötődtek. Ennek oka talán éppen az előbbiekben keresendő, nevezetesen, hogy az elválasztás ugyan törvényi szinten létezett, de ez sem a jogszabályi szinten nem valósult meg teljesen, sem a jogirodalom nem ismerte el azokat maradéktalanul. Mivel a hazai jogban a fent említett elvek a büntetőjogi kodifikációkkal együtt fogalmazódtak meg és terjedtek el, így azok és a kihágási jog fejlődését és értelmezését leginkább itt követhetjük nyomon.

[55] Concha 1905, 2. köt 321. p.
[56] Tomcsányi szerint a „rendőri ténykedés lehetséges akkor is, midőn a rendőri célra irányuló eljárásban a szabad mérlegelés hiányzik ugyan, de viszont valamely, a rendet közvetlenül fenyegető súlyos veszély forog fenn". Tóth J. 1939, 51. p.
[57] „A törvényhozás szabályozó ténykedése e tekintetben legfeljebb a rendészeti működés határait állapíthatja meg; tehát azt, hogy elvileg mi tartozik e működés körébe s melyek lesznek a rendészeti szervek által alkalmazandó eszközök." Tóth J. 1939, 49. p.
[58] Erről bővebben Élthes elmélete kapcsán.
[59] Szontagh 1928, 249–253. p.

2. Büntetőjogi alapok

A. A kihágások nyomai a kodifikációs kísérletek előtt

Kétségtelen tény, hogy bár hazánkban a kihágások első átfogó kodifikációját az 1879. évi XL. tc. (a továbbiakban: Kbtk.) végezte el, lényeges megemlíteni, hogy akár a büntetőjogi kódex-tervezetek, akár a ténylegesen megalkotott jogszabályok szintjén a kihágások önálló szabályozásának nem ez volt az első mozzanata. Tusnádi Élthes Gyula arra hívja fel a figyelmet, hogy már az állami szervezetrendszer kialakulásának idejében, Magyarországon valamennyi büntetéssel fenyegetett cselekményt bűntettnek neveztek, ideértve a későbbi differenciálódás során kialakult mindhárom kategóriát, tehát a kihágásokat is. Ez az egységesség azonban csupán látszólagos volt, hiszen az egyes bűncselekményeket már kezdettől fogva megkülönböztették egymástól mind az anyagi jog, mind az eljárási jog tekintetében. Az előbbi esetén a különbség a büntetések eltérő nemén és mértékén alapult, míg az utóbbi esetén az eljáró hatóságok rendszerén.[60]

Tusnádi történetileg is végigvezeti, hogy mely jogforrásokban fedezhető fel az említett megosztás. Elsőként István Decretum liber secundus című könyvét emeli ki, amely összefoglalja a kor legfontosabb büntetendő cselekményeit. Ezek között véli megtalálni a kihágások őseit is. Bűncselekménynek ekkor elsősorban a kialakulóban lévő állami jogrendet sértő cselekményeket tekintették, amely egyben megalapozta ezek közjogi jellegét. Azonban ebben az időszakban az egyes cselekmények megítélése még közel sem volt ennyire egyértelmű, hiszen a magánbüntetések és ebből kifolyólag a magánjogi jelleg felfedezhető volt még a súlyosabb bűncselekményeknél is[61]; a kihágások esetében pedig éppen ez utóbbi volt meghatározó. Tusnádi szerint az Árpád-

[60] Élthes 1935, 413–417. p.
[61] Frank 1845, 720–721. p.

ház idején a kihágásokat bár viszonylag egyértelműen el lehetett különíteni más cselekményektől, azok mindenképpen a büntetőjog részét képezték. Ide tartoztak a vallási és más közszolgáltatások megsértése vagy a vasár- és ünnepnapokra vonatkozó szabályok megsértései.[62]

A gazdaság fejlődésével szaporodtak a gazdasági jogszabályok, amelyek megszegése túlnyomórészt szintén kihágást képezett. Itt említhető a Zsigmond által szabályozott mértékek kötelező alkalmazásáról, a szabad kereskedelem biztosításáról, a harmincad-fizetésről vagy az arany és ezüst kivitelének megszegéséről rendelkező és más pénzügyi tárgyú szabályok. Bár ezek az előírások túlnyomó részben az állami gazdasággal kapcsolatosak, a bírság elosztásának a szabályaiból kitűnik, hogy a közjogi jelleg mellett továbbra is tetten érhető a magánjogi elem.[63] Igen szerteágazó azon törvényhozási tárgykörök sora[64], amelyekben alkotott szabályok meghatározott megszegései kihágásokat képeztek, ezt egészítik ki a szabályrendeletekben megállapított kihágások, amelyek voltaképpen az 1879-es Kbtk. után jelentőssé váló, de akkor még ismeretlen miniszteri rendeleteket pótolták. Ezekben szintén egyaránt statuáltak rendőri és jövedéki kihágásokat is, a hatályuk azonban csupán partikuláris volt; és ebben az időszakban ahogyan a büntetőjog terén, úgy a kihágások kapcsán szintén jogforrást képeztek a jogszokások.[65]

A 16. századtól kezdve még nyilvánvalóbb módon kitűnt a bűncselekmények bizonyos fokú súly szerinti megosztására irányuló törekvés. Ez egyfelől a latin szövegekben nyilvánult meg az excessus kifejezés használatában, másfelől a hazai emlékekben szintén előforduló ún. kisebb vagy nagyobb hatalmaskodások megnevezésben, mely utóbbi csoportosítást Frank Ignác is

[62] Élthes 1935, 417–419. p.
[63] Ulászló 1495. évi XII. tc-e szerint az állami hatóságokhoz csupán a bíróság kétharmada jutott, mivel a harmadik harmad a sértettet illette. Élthes 1935, 418–420. p.
[64] A hazai irodalomban erről részletesen Élthes 1935, 422. p.
[65] Élthes 1935, 224–292. p.

alkalmazta[66]. A fogalomhasználat azonban nem volt teljesen egyértelmű, mivel bár a kihágások egy jelentős része az ún. kisebb hatalmaskodások közé tartozott, a jelentősebb cselekmények között is található olyan, amely e körbe sorolható. Az elhatárolás a tekintetben is nyomon követhető, hogy igen hosszú ideig a kihágások egyes anyagi, így például a szankcióra vonatkozó szabályai, illetve eljárási rendelkezései szintén elkülönültek más bűncselekményektől. Ezt az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok II. fejezet 1. §-a is megőrizte, amikor kimondta, hogy a „bűntettekről és a rendőri kihágásokról a régi magyar örvények különbözőleg rendelkezvén, ezen különbség a jövőre is fennmarad”[67].[68]

A korszak megítélése a jogirodalomban meglehetősen ellentmondásos. A szakirodalom nagy része ezen korszak megítélésére nem vállalkozik, így Nagy Marianna ugyan elismeri, hogy a kihágások már ekkor is léteztek, azonban úgy véli, hogy ezen cselekmények jellege nem meghatározható[69]. Király Tibor ezzel szemben a fogalmi visszavetítést egyértelműen vitatja. Úgy véli, Tusnádi a saját kora alapján próbálja meg megítélni az egyes cselekmények súlyát, holott az csupán az adott történelmi korszak keretei között lehetséges. A hazai jogirodalom ugyanis már régóta ismeri a köz- és magánbűntettek megkülönböztetését. A két típus között jelentős különbségek voltak mind az anyagi, mind az eljárási jogot tekintve, így a magánbűntettek esetén az eljárás a polgári per szabályai szerint zajlott, amelynek eredményeként az elkövető többnyire kártérítést fizetett, míg a közbűntetteknél bűnvádi eljárásban büntetést szabtak ki. Az elvi elhatárolás ellenére korántsem volt egyértelmű, hogy mely cselekmények tartoznak az egyes kategóriákba. Így az egyes jogtudósok, mint Huszty István, Bodó Mátyás, Vuchetich Mátyás, Szlemenics Pál vagy Pauler Tivadar felsorolása között voltak ugyan átfedések, de

[66] Frank Ignác a bírságos bántalmak vagy bűnök között említette a kisebb hatalmaskodást, amely közé tartozott „minden törvénytelen erőszak, vagyis: minden bántalom, melly erőhatalommal vitetik végbe, habár az igazság színe alatt”. Frank 1845, 724. p.
[67] Élthes 1935, 421–422. p.
[68] Élthes 1935, 422. p.; 428–429. p.
[69] Nagy M. 1990, 11. p.

kimutatható különbségek is, amelynek legfőbb magyarázata, hogy a korszak büntetőjoga szokásjogi alapokon nyugodott. Azt azonban már határozottan tagadja, hogy ezt a csoportosítást a kihágásoknak, illetve a bűncselekmények újabb felosztásának feleltessék meg. Ennek oka a már elmondottakban keresendő: az eltérő társadalmi környezetben az egyes jogintézmények egymásnak nem teljesen feleltethetők meg, ezért inkább azt vizsgálja, hogy a korszak egyáltalán ismerte-e a kihágásokat.[70]

Figyelemmel arra, hogy a közbűntettek igen jelentős súlyú cselekmények voltak, ezért ezeket Király Tibor eleve kizárja a lehetséges kihágások köréből. A magánbűntettek kapcsán viszont azt tartja problémásnak, hogy azoknak minden esetben van sértettje, és az eljárás polgári jogi alapokon nyugszik. Ezek között a tilos vadászatot, halászatot említi, amelynek sértettje az uraság. Álláspontom szerint viszont ezen cselekményeknek egy része legalább a kihágási jog bagatell-büntetőjogi csoportjának megfeleltethető, hiszen sértettje ezeknek is van, míg az általa is említett tiltott vadászat vagy halászat tipikusan igazgatásellenes cselekmény, amelynek a sértettje azért az uraság mert az uradalom az ő tulajdona, ellenkező esetben lehetne akár az állam is.

A magánbűntettek között Király kiemeli az ún. delicta-publico-politica-t, amelyre a magyar jogirodalom többféle elnevezést[71] is alkotott, de lényegük szerint azok a tisztivádas közvétségek tartoztak ide, amelyek a közbiztonságot vagy a köznyugalmat sértették. Király Tibor azonban – a súlyuk miatt - ezeket sem azonosítja a kihágásokkal. Ezért a bűncselekmények csoportjait áttekintve arra a következtetésre jut, hogy a kihágások, mint olyanok, a 19. századot megelőző korban nem léteztek. Létezett viszont a bűncselekményeknek egy csekély súlyú csoportja, amelyet a kiszabható büntetés kis mértéke, illetve az elbírálás eltérő rendje választott el más bűncselekményektől. Ezekről azonban

[70] Király 1953, 87–92. p.
[71] Frank Ignác ezeket közérdeki vétségnek nevezte, míg Szlemenics Pál hivatalbéli közperrel bosszultató gonosztetteknek, Szokolay István politikai bűntényeknek, Pauler Tivadar közvétségnek vagy közérdekű, illetve közigazgatási vétségnek. Király 1953, 93–94. p.

szintén nem állapítja meg egyértelműen, hogy kihágásnak minősültek-e, mivel a büntetőjogban teljes terminológiai zavar uralkodott. A büntetőjognak ugyanis nem voltak közös általános szabályai, és mind az egyes bűncselekmények, mind a kategóriák elnevezése változó volt. Így a Tusnádi által is említett excessus elnevezés Király Tibor szerint általában valamely engedetlenséget jelölt, mintsem bűncselekményi kategória[72] lett volna. Ennek ellenére azt Király is elismeri, hogy a feudális jogban a kihágások, ha nem is külön csoportként, de léteztek.[73]

Tusnádi rámutat, hogy a kihágások összefüggésben állnak a gazdaság, a kultúra, valamint a társadalom fejlődésével és – tegyük hozzá - a közigazgatás szerepvállalásának növekedésével, kibővülésével. Míg ugyanis a történelem előrehaladásával a bűntettek és vétségek száma csökkent, addig a kihágások száma éppen növekedett főként az előbb említett területeken, amelynek köszönhetően szinte átláthatatlanul nagy számú magatartást szankcionált az állam kihágásként. Más bűncselekményektől eltérően a kihágásokra kezdettől fogva jellemző volt, hogy általában nem jártak megbélyegző hatással. Tusnádi a társadalmi okon túl a dehonesztáló jelleg hiányát eljárási jogi körülményekkel is magyarázza; nevezetesen azzal, hogy a büntetőparancs kiadása kontradiktórius tárgyalás, és így a bűnösség megállapítása nélkül történik.[74] Mindez az összefüggés már az 1930-as években is látható volt, a közigazgatás és az állami befolyás mértékének növekedésével, pedig egyre nyilvánvalóbbá vált. A közigazgatási büntetőjog a társadalmi élet és az egyén befolyásolásának eszköze büntető színezettel, azonban egyfelől statisztikai szempontokból – bűncselekmények számának növekedése –, másfelől a cselekmények társadalmi megítélése miatt szükséges, hogy ne tartozzon valójában a büntetőjogba és ne járjon becstelenítő hatással. Az állami szerepvállalás változása ugyanakkor álláspontom szerint magyarázza a

[72] E helyütt is érdemes megjegyezni, hogy Király még a mezei rendőrségről szóló törvényben foglalt kihágásokat sem tartja annak, hiszen azokat a jogszabály vétségnek nevezi.
[73] Király 1953, 94–103. p.
[74] Élthes 1935, 413–423. p.

cselekmények eltérő jellegét, amely megalapozza egyes cselekmények kihágásként minősítését.

Az eljárási jog a 19. századig meglehetősen kialakulatlan volt, általában szokásjogi alapokon nyugodott, illetve az egyes anyagi természetű büntetőrendelkezések tartalmazták a jelentősebbnek ítélt eljárási szabályokat. A büntetőeljárás alaptételei közé ebben az időszakban az egyszerűség, gyorsaság és szigorú megtorlás elvei tartoztak, amelyek miatt a jogorvoslati lehetőséget igen korlátozott körben tették lehetővé, míg egyes esetekben így például tettenéréskor csaknem teljesen kizárták. Később a felvilágosodás hatására váltak jelentősebbé az emberi szabadságjogok, így a jogorvoslathoz való jog, valamint a tényállás kellő felderítésének a követelménye is. Ez viszont szükségszerűen az eljárás időtartamának meghosszabbításával járt, amely magával vonta, hogy az elkövetőt esetenként csak igen hosszú idő után büntette meg az állam. A hazai jogban a gazdaság és a társadalmi életviszonyok fent említett változása nem csupán az anyagi, hanem az alaki jog terén is jelentős változásokat hozott.[75]

B. A trichotomikus felosztás nemzetközi gyökere

Szinte valamennyi kihágási joggal foglalkozó munka az 1791-es francia büntető törvénykönyvet említi[76], mint a tirchotomikus szabályozási mód első kodifikált megnyilvánulási formáját és ezáltal a kihágások tételes törvénykönyvi megjelentését. Ezt a felosztást később több más törvénykönyv is átvette, közöttük a nemzetközi szabályozásra nagy hatással bíró[77] 1810-ben

[75] Élthes 1935, 517–518. p.
[76] A teljesség igénye nélkül a korszakból: Angyal 1931, 2. p., később Király 1953, 87. p., Máthé 1880, 673. p. Stipta 1986, 186. p., Nagy M. 1990, 18. p., Stipta 2005, 179. p.
[77] A Code Penal hatására született az 1813-as bajor, az 1814-es oldenburgi, az 1840-es holland, az 1841-es hesseni, 1851-es porosz, az 1851-es (Király Tibornál és Hippelnél 1852-es) osztrák, az 1860-as szerb és az 1867-es belga és az 1886-os spanyol (Angyal valószínűleg elírás folytán 1868-asként

született, és 1811. január 1-én hatályba lépett Code Penal is, melynek négy könyve közül a negyedik foglalkozik a rendőri kihágásokkal[78]. Igaz, ahogyan ezt a későbbiekben Hippel is említi, a német elmélet elsősorban Carpzownak köszönhetően a francia rendszer átvétele helyett a saját jogtörténeti hagyományaiból eredezteti a hármas felosztást.[79] A felosztás sem elméleti[80], sem gyakorlati szempontból nem aratott osztatlan sikert. Így bár szép számmal találkozhatunk olyan megoldásokkal, ahol dichotomikus rendszert[81] hoztak létre, ám a kihágásoknak megfelelő cselekmények ott is elkülönülten léteztek.[82]

Az 1791-es francia kodifikáció, azonban nem csupán a bűncselekmények súly szerinti osztályozása miatt gyakorolt jelentős hatást a hazai jogalkotásra, hanem azért is, mert a nemzetközi eszmék hatására már az 1790-es években megfogalmazódott a kodifikáció igénye, amelynek eredményeképpen elkészült az 1795-ös javaslat. A korábbi szokásjogi szabályokhoz képest óriási előrehaladást jelentett, hogy a javaslat szerint bűntettet csak az a cselekmény képez, amelyet a Kódex ilyennek deklarál. Ugyanakkor azt is elismeri, hogy a benne szereplő bűntetteken kívül is léteznek büntetendő cselekmények, amelyeket külön törvények szabályozhatnak.[83] A javaslat a bűncselekményeknek a súly szerinti felosztását kifejezetten nem alkalmazza, így a kihágásokat sem említi önálló kategóriaként. Immanens megosztást azonban találhatunk, hiszen a javaslat kimondja, hogy „minél nagyobb a különböző törvények befolyása a társadalom biztonságára, annál súlyosabb

---

jelöli, de Hippelnél 1886-os) btk., valamint a 20. században az 1903-es orosz btk. és egyes svájci kantonális kódexek, mint az 1892-es Stoos Grundzüge d. Schweiz. Strafr. Angyal 1931, 2. p. és Hippel 1930, 95. p. Hippel egyébként a hármas felosztást bár alkalmazó, de sajátos jogrendszereként említi az angol jogot is, amely treasons, felonies és misdemeanors kategóriákat ismer.

[78] Both 1995, 82. p.

[79] Angyal 1931, 2. p. és Hippel 1930, 94–95. p.

[80] A trichotómia elméleti ellenzői között említi a szakirodalom Seuffertet, Rosenberget, Bindinget, Wachot, Tragert és Wachenfeldet, valamint a magyar szakírók közül Wlasicsot, Heil Fausztint, Reichardot, Baloghot, Finkey Ferencet és Angyal Pált. Angyal 1931, 2. p.

[81] Kettős felosztást alkalmazott az 1864-es svéd, 1881-es holland, 1889-es olasz, 1896-os bolgár, 1902-es norvég és az 1926-os török btk, valamint szintén egyes svájci kantonális törvények és az 1918-as svájci javaslat, valamint később az 1930-as olasz btk. Angyal 1931, 3. p. s Hippel 1930, 95. p.

[82] Az 1866-os dán és az 1907-es japán törvények egyáltalán nem alkalmaztak semmilyen felosztást.

[83] Hajdu L. 1971, 508. p.

bűntettet képez annak megsértése"[84] A javaslat kidolgozása során felmerült még a közösség boldogságának vagy a társadalmi szerződés sérelmének a súlyossága figyelembe vétele is, de végeredményben jogalkalmazói kérdésnek minősült valamely bűntett súlyának a megítélése.[85] Láthatjuk tehát, hogy a nullum crimen sine lege elvet bár megfogalmazza a javaslat, azonban sem a kihágásokkal, sem a bűncselekményeknek a törvényi felosztásával nem foglakozik.

C. A mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. tc.

A szakirodalom a mezei rendőrségről szóló 1840: IX. tc-et jelöli meg a kihágási jog első kodifikált forrásaként[86], melynek jelentősége több szempontból kiemelkedő. Nem csupán azért, mert a kisebb súlyú mezőrendőri cselekményeket egy törvényben foglalta össze, de a kodifikáció viszonylag tartósnak is bizonyult, hiszen a jogszabály egyes rendelkezései a Kbtk. után, egészen 1894-ig hatályban maradtak, és a később említett 1843-as Javaslat sem érintette volna rendszerét.[87]

A törvény megkísérelte összefoglalni a gazdálkodás és az ipar ún. „kívül fekvő"[88] tárgyi eszközeit veszélyeztető cselekményeket, és azok büntetéseit. A szabályozás többféle felelősségi formán alapult. A legenyhébb esetet a törvény szóhasználatával élve a „merő gondatlanság" képezte, amelynek esetén kártérítési felelősség terhelte az elkövetőt, így a szankció voltaképp a kár és a költség értékének a megtérítése volt. Ennél súlyosabbnak minősült az ún. rendészeti felelősség, amelynek során kétszeres büntetést – tehát a kár és

[84] Hajdu L. 1971, 392. p.
[85] Hajdu L. 1971, 179. p.
[86] Király Tibor ezt annyiban vitatja, hogy maga az 1840. évi IX. tc. vétségekről beszél, így álláspontja szerint csupán a későbbi értelmezés útján beszélhetünk kihágásokról. Király 1953, 100. p.
[87] Máthé 1980, 677. p.
[88] 1840. évi IX. tc. 1. §.

költség megtérítése mellett ugyanakkora összeget - kellett fizetni. A visszaesőket már testi büntetéssel sújthatták, de a legsúlyosabb esetekben akár a büntetőrendelkezéseket is alkalmazhatták. Ez utóbbiakra elsősorban vétkes gondatlanság, negédesség vagy annál súlyosabb forma így szándékosság esetén volt lehetőség. Érdemes kiemelni, hogy az előbb említett fogalmak a mai terminológiának már nehezen feleltethetők meg, így a törvényben merő gondatlanságnak nevezett típust Máthé Gábor a hanyagsággal azonosítja, a vétkes gondatlanságot a tudatos gondatlansággal, míg a szántszándékos negédességet és a tudatos rosszakaratot az eshetőleges és egyenes szándékkal.[89] Észrevehető, hogy a károsultnak fizetett egyszeres, illetve az államnak járó többszörös kártérítésen alapuló büntetési rendszer[90] még a 19. században is fenntartja a kihágásoknak a Tusnádi művében is említett jellegzetességét, amely szerint a kisebb súlyú cselekmények bizonyos mérvű polgári jogi jellemvonással is bírnak.

A felelősség megítélése során a döntéshozónak több szempontot is mérlegelnie kellett. Így figyelembe vették a felelősség formáját, azt, hogy az elkövető visszaeső-e, a kár mértékét, a károsult kármegelőzési tevékenységét, végül az alanyi felelősség elemei között vették számításba az elkövetés helyét és idejét, így súlyosabban minősültek az éjjel elkövetett cselekmények, mint a nappaliak. A büntetés kiszabását azonban a jogszabály rendelkezései is főként a vétség fokozatához igazították a már említettek szerint azzal, hogy míg a legenyhébb formák eseten csupán polgári jogi, addig az egyenes szándékkal történő elkövetés esetén büntetőjogi jogkövetkezményt is alkalmazhattak.[91]

A törvény többfajta büntetésnemet is meghatározott. A leggyakoribb szankció a pénzbüntetés és a pénzbírság volt, de fogságot is alkalmazhattak egyes törvényben meghatározott esetekben lehetővé téve testi fenyítés önálló

[89] Máthé 1980, 677–678. p.
[90] A nem önjogú személyek által okozott kár értékének megtérítésekor a szerint differenciált a törvény, hogy azt a gazdáik vagy szüleik tudtán kívül, saját személyükben követték-e el. A szankciós jellegű másodszori megtérítésre, és a testi büntetésre csak a közvetlen károkozót kötelezték.
[91] Máthé 1980, 678–679. p.

kiszabását is. A pénzbírság és a pénzbüntetés fogalmi szintű elhatárolása ebben az időszakban még nem egyértelmű. Máthé Gábor a különbséget abban látja, hogy a pénzbüntetés mértéke a kár tényleges nagyságával állt összefüggésben, ugyanis egyszeres mérték esetén a kár értékével egyezik meg és azt a károsult kapta meg, míg többszöri mérték esetén a többletösszeg az államnak járt. Pénzbírság esetén viszont a mértéket – fajtánként - a jogszabály konkrétan meghatározta, így inkább általány-kártérítésről beszélhetünk. Szintén pénzbírságnak nevezi a törvény azt az esetkört, amikor ugyan a károkozás mértékéhez igazodik a bírság, azonban az egyszeres megfizetés szintén a károsultat illeti, míg a másodszori teljesítés már a feljelentőt, vagy azt, aki a kárenyhítésben közreműködött. Ennek rendszere tehát a már említett pénzbüntetéséhez hasonlatos azzal a különbséggel, hogy a másodszori megfizetés az állam helyett harmadik személy kezeihez folyik be. Így ennél a szankciótípusnál találkozhatunk bizonyos jutalom jelleggel is, amely indokolhatja a pénzbüntetésektől történő terminológiai megkülönböztetést. A fogság kapcsán már ezen jogszabály is ismerte nem csupán a direkt, hanem a 41. §-ában meghatározott eventuális elzárást, amelyre akkor kerülhetett sor, ha a pénzbeli marasztalást a kötelezett nem fizette meg. Erre az esetre a törvény meghatározta az átváltási kulcsot is.[92] Már itt érdemes megjegyezni, hogy a Kbtk. hatálybalépése után egyre inkább megfigyelhető a pénzbüntetés és a pénzbírság fogalmi szintű elhatárolása, igaz még később is problémát jelent, hogy a régebbi szabályrendeletekben sok esetben keverednek a fogalmak.[93]

A jogszabály nemcsak anyagi jogi, hanem eljárási rendelkezéseket is tartalmazott, így 4. §-ában a szóbeli perekről szóló 1836: XX. tc. sommás eljárást rendelte alkalmazni egyes garanciális szabályok előírásával.[94] A hatásköri kérdéseket szintén magában a mezei rendőrségről szóló törvényben

[92] Máthé 1980, 678–679. p.
[93] Bővebben Élthes 1935, 539. p.
[94] Ilyen rendelkezés volt, hogy az eljárásról jegyzőkönyvet kell vezetni, amelybe a beszedett pénzeket is iktatni kellett. A mezei rendőrség eljárásának a felügyeletét és magát a bíráskodást a jogszabály a megyékben a járásbeli és kerületi szolgabírákra, míg a szabad királyi és kiváltságos mezővárosokban a városi kapitányokra bízta. Máthé 1980, 680. p.

rendezték, azzal, hogy az elosztás alapvetően az okozott kár mértékéhez igazodott. Az elsőfokú eljárás általában a károsult panaszának a beadásával indulhatott meg. Az eljárás határidejét, amely főként az ügy értékéhez igazodott, a jogszabály szigorúan meghatározta.[95] A döntés ellen jogorvoslatért a törvényszékhez vagy a városi tanácshoz lehetett fordulni – 200 forint értékhatáron túl viszont további jogorvoslati lehetőségeket is igénybe lehetett venni.[96]

A jogszabály a nullum crimen sine lege elv tágabb értelmezésének megfelelt, legalábbis a tekintetben, hogy a károkozásra vonatkozó és a kerettényállásaiban megfogalmazott rendelkezéseivel ellentétes jogszabályokat kollízió esetére nem létezőnek nyilvánította.[97] E törvény mellett viszont az 1836. évi úrbéri törvények szintén tartalmaztak más kihágásokkal, sőt ezek elbírálásával kapcsolatos szabályokat.[98] A mezei rendőrségről szóló törvény jelentősége azonban elvitathatatlan. A szakirodalom e körben egyfelől a kodifikációt említi, azaz a kisebb súlyú veszélyeztető és kárt okozó cselekmények összefoglalását, másfelől azt, hogy a bűntettek mellett ez a cselekménykategória segítette elő a felelősségi formák differenciálódását. Szintén kétségtelen, hogy a Kbtk. megszületéséig a később ismertetendő 1843-as javaslattal együtt ez a jogszabály képezte a kihágási jog egyik alapvető forrását.[99]

[95] Főszabály szerint a 200 forintot meg nem haladó ügyekben 15 napon belül kellett ítéletet hozni. Eltérő szabályok vonatkoztak a községekre, a nem kiváltságos városokra és a jobbágyoknak a nem szándékos, 60 forintot meg nem haladó ügyeikre.
[96] Máthé 1980, 680. p. 1840 évi IX. tc. 3-6. §
[97] Máthé 1980, 678–679. p.
[98] Így az 1836. évi X. tc. a kihágások tekintetében kettőzött munkavégzést szabott ki, míg az úrbéri rendelet áthágása esetén áriston, börtön is lehetett az alkalmazható szankció.
[99] Máthé 1980, 680. p.

D. Az 1843-as javaslat és a dichotómia

Hazánkban a büntetőjog következő kodifikációs hullámával együtt, 1843-ban merült fel először a kihágások egységes rendszerbe foglalása. A büntetőeljárásról és a börtönrendszerről született javaslat mellett a bűntettekről és a büntetésekről is készített egy anyagi jogi javaslatot az 1840. évi V. tc-kel kiküldött országos választmány, amelyhez egy ún. Toldalékot csatoltak a közfenyíték alá tartozó rendőrségi kihágásokról, s azoknak büntetéséről címmel.[100] A javaslat a már említett Code Penalt és a svájci törvényjavaslatot[101] vette alapul az elgondolás kidolgozásánál, azzal az igen lényeges különbséggel, hogy egy sajátos dichotomikus rendszert dolgozott ki, amelyben a bűncselekményeket bűntettekre és kihágásokra osztotta.

A Toldalék, hasonlóan a büntető törvénykönyv javaslatához, általános és különös részre tagolódott. A Btk. általános részében foglalt rendelkezések nagy részét mutatis mutandis alkalmazandónak minősítették; lényegesebb eltérés a hatály, a büntetési nemek és az elvülés kapcsán fedezhető fel. A Toldalék a korban már elterjedt szabályozási módoknak megfelelően[102] átvette azt a megoldást, hogy csupán az ország területén elkövetett kihágásokat rendelte büntetni, és nem terjedt ki az állampolgár által külföldön elkövetett ilyen cselekményekre. Ezzel szemben más bűncselekmények esetén a személyi hatály a szokásos módon alakult, tehát a magyar állampolgárokra tartózkodási helyüktől függetlenül vonatkoztak a büntető rendelkezések.[103] A büntetési nemeket tekintve a kihágások elkövetőit fogsággal, pénzbüntetéssel, továbbá bírói dorgálással lehetett volna büntetni, míg a bűncselekmények elkövetőire hatféle büntetési nemet alkalmazhattak. Szintén meghatározták a

[100] Máthé 1980, 674. p.
[101] Fayer 1896, 1. köt. 30. p.
[102] Erre utal Angyal 1931, 48. p. Lásd az Angyal elmélete kapcsán.
[103] Máthé 1980, 674. p.

pénzbüntetés fogságra történő átváltoztatásának mikéntjét is[104]. Végezetül a kihágások elvülési idejét 3 hónapban, míg a büntetését 1 évben állapították meg.[105]

A leghaladóbb szellemű általános részi alapelvek, azaz a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine elvei, a deklaráció szintjén ugyan vonatkoztak a kihágásokra, ez már a tételes jogi szabályok szintjén sem érvényesülhetett a kihágások esetén. Hasonlóan a mai szabályozáshoz, kihágást nem csupán törvény, hanem kormányszintű rendelet és szabályrendelet[106] egyaránt meghatározhatott. A hazai jogirodalomban a javaslat elemzői között Máthé Gábor mindezt az elv tágabb értelmével magyarázza, amely szerint a kihágások esetén is csupán a kodifikált jogban meghatározott büntetést alkalmazhatta a hatóság, de nem választhatott olyan büntetést, amely ezekben nem létezett.[107] Máthé a fent említett kihágást statuáló jogforrások kapcsán kiemeli, hogy 1968 után a hazai szabályozás rendszere lényegében az 1843-as javaslatig vezethető vissza, ugyanis míg az 1879-es Kbtk. lehetőséget nyújtott a miniszteri rendelet útján történő szabályozásra is, addig ezt a későbbi jogforrások már nem engedték meg.[108]

A Toldalékba nemcsak kriminális jellegű cselekményeket vettek fel, hanem igazgatás-elleneseket is. Ez utóbbiak részben a rendőrinek nevezett kihágásokkal estek egybe, hiszen a korban az igazgatási és a rendőrségi feladatok egymással nagyban azonosíthatók voltak. Ezek kodifikálása azonban szinte lehetetlen vállalkozás lett volna, ezért úgy döntöttek, hogy megvizsgálják az addigi eljárások hatékonyságát és csak a ténylegesen büntetésre érdemes cselekményeket veszik fel. Az addigra már kodifikált cselekmények, így a fent említett mező- és erdőrendőri kihágások

[104] Egynapi elzárásnak 5 Ft. felelt meg, a generális maximum 3 havi elzárás, illetve 600 Ft. pénzbüntetés volt.
[105] Máthé 1980, 674–675. p.
[106] A szabályrendeletek felterjesztésének kötelezettségét a Javaslat is tartalmazta.
[107] Máthé 1980, 677. p.
[108] Máthé 1980, 675. p.

újraszabályozását azonban nem végezték el és új – addig csupán a szokásjogban létező - tényállásokat sem alkottak. Éppen az igazgatás-ellenes cselekmények szabályozása volt az indoka annak, hogy a Javaslat a 39. §-ában[109] megengedte a (rendőrségi) szabályrendeletek alkotását, mivel a szabályozni kívánt életviszonyok jellege egyfelől igen szerteágazó volt, másfelől pedig területenként eltérő sajátosságokkal bírt.[110]

A különös rész a fentieknek megfelelően az egyes tényállásokat és azokra alkalmazható büntetéseket tartalmazta főként rendszerezés nélkül.[111] Az eljárásjogi javaslat a kihágások elbírálására a büntetőeljárás szabályait rendelte alkalmazni megfelelően. Az eljáró hatóságok között találhatjuk a szolgabírót vagy az esküdtet a megyékben, míg a nemesi községekben és a rendezett tanácsú helységekben az elöljáróság megbízott tagja volt jogosult döntést hozni másik két elöljáróval együtt.[112] Az elsőfokú eljárás során garanciális elem volt, hogy az ítélkezést kollegiális testületekre bízták, így a rendőrbíró az elöljáróság által delegált két másik személlyel együttesen hozhatott döntést, az eljárásról pedig jegyzőkönyvet kellett vezetni. Az eljárási jogot tekintve több a maihoz hasonló jogintézménnyel is találkozhatunk, így az eljárás feljelentésre vagy hivatalból indulhatott, ismertek egyes kényszerintézkedéseket, és a fent említettek szerint korlátozták a büntetéskiszabási jogot azokra a büntetésekre, amelyeket a jogszabályok lehetővé tettek.[113] Az elsőfokú eljárás ítélettel zárult, amelyben legfontosabb elemeit szintén tartalmazta a javaslat. Ilyen garanciális rendelkezés volt, hogy a vádlottat az ítélet kihirdetése után azonnal tájékoztatni kellett a fellebbviteli jogáról.[114]

---

[109] Fayer 1896, 1. köt. 129. p.
[110] Máthé 1980, 675. p.
[111] Az igazgatási tárgykörben született kihágások a következő jellegzetes életviszonyokat szabályozták: egészségügy és gyógyszerrendészet, munkaügy, élelmezésügy, vízgazdálkodás, útügy és tiltott szerencsejátékok, míg a tipikusan kriminális cselekmények közül a kihágások közé sorolták a 10 forint értékhatárt meg nem haladó lopást és a verekedés közben történt kisebb sértéseket. Máthé 1980, 675. p.
[112] A rendőri eljárásról szóló toldalék 6. és 7. §-ában részletesen szabályozza az eljáró hatóságokat. Fayer 1896, 1. köt. 224. p.
[113] Máthé 1980, 675–677. p.
[114] Fayer 1896, 1. köt. 233–235. p.

A jogorvoslati jogot a kihágási eljárások során anyagi és eljárási jogi okból egyaránt biztosították. A fellebbvitel bejelentése viszont igen rövid határidőt szabott a javaslat, ugyanis azt 24 órán belül kellett bejelenteni és az a súlyosabb ügyeket kivéve[115] nem bírt halasztó hatállyal. Másodfokon ezekben az ügyekben a megyei büntetőtörvényszék, tehát bírói fórum járt volna el reformatórius jogkörrel. A törvényszék ítélete ellen már nem volt helye további fellebbvitelnek.[116] Az eljárási javaslat azonban lehetővé tette az ítélet megigazítását a főigazítószéknél, egyes igen súlyos szabálysértések esetekben.[117] Az egyfokú rendes perorvoslat mellett rendkívüli eszközként létezett még a „rendőri eljárás megújítása", amelyre taxatíve meghatározott okok[118] esetén kerülhetett sor az elítélt javára egy ízben. A javaslat 83. §-a az elítélt terhére történő újrafelvételt egyértelműen kizárta.[119] A szakirodalom az eljárási szabályok, illetve a hatásköri megosztás kapcsán rámutat, hogy az 1840-es években még nem fogalmazódott meg a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásának igénye, amelyet valamivel több, mint huszonöt év után már törvényben is kodifikáltak, így elvi problémát nem okozott, hogy büntető ügyekben az említett szervek ítélkeznek.[120]

Meg kell említeni azt is, hogy az egység a Toldalékkal sem vált volna teljessé, ugyanis az hatályban tartotta volna a 37. §-ában az úrbéri törvényeket, valamint a 38. §-ban – kisebb módosításokkal – a mezei rendőrségről szóló törvény egyes szakaszait. Felhatalmazó rendelkezései között, pedig lehetőséget nyújtott új tényállások alkotására a Helytartótanács, illetve a törvényhatóságok számára.[121] Mindezzel már ekkor elismerték, hogy a

[115] Ilyen súlyosabb ügynek minősült a 78. § szerint, ha fogságbüntetést szabtak ki, vagy 12 forint értékhatárt meghaladó pénzbüntetést, ill. ha a kár értéke a 200 forintot meghaladta.
[116] Fayer 1896, 1. köt. 236–237. p.
[117] Erre elsősorban akkor volt lehetőség, ha a bíróság nem volt illetékes, ha a törvényeket lényegesen megsértették, ha nem a törvényes büntetést szabták ki vagy helytelenül alkalmazták a törvényeket. Élthes 1935, 518–519. p.
[118] Ezek közé az okok közé tartozott a hamis oklevél használata, a hamis tanúzás, az ítélő-bírák megvesztegetése, vagy ha a közvádló, illetve a vádlott valamely elháríthatatlan okból nem tudta a mentő körülményeket az eljáró hatóságok elé terjeszteni.
[119] Fayer 1896, 1. köt. 237. p. és Élthes 1935, 519. p.
[120] Máthé 1980, 675–677. p.
[121] 1879. évi XL. tc. indokolása

kihágásokat nem csupán törvényben lehet szabályozni, hanem utat kell nyitni a rendeleti jellegű szabályozásnak is.

E. A Kbtk. megalkotásig tartó átmeneti időszak

A Csemegi-kódex létrehozását megelőző időszakban nagy hatást gyakoroltak a hazai jogfejlődésre az osztrák büntetőjogszabályok. A bűncselekmények trichotomikus felosztását követő 1852-ben megalkotott osztrák büntetőtörvénykönyv hazánkban 1852. szeptember 1. napján lépett hatályba, melyet kiegészített az 1853-as büntető perrendtartás. 1861-ben azonban az Országbírói Értekezlet az Ideiglenes Törvénykezési Szabályokkal visszaállította a magyar jogforrásokat. Ez a kihágások esetében a már említett mezei rendőrségről szóló törvényen kívül a törvényjavaslatokat és a korabeli elméleteket jelentette, különös tekintettel Pauler Tivadar Büntetőjogtanára. Ez utóbbi mű átmenetet képez az 1843-as javaslat és a Csemegi-kódex között. Fő vonalaiban ugyanis a bűntett és kihágás dichotomikus megoldását fogadja el, bár a bűntetteket a bűnösség formáinak megfelelően bűntettekre és vétségekre osztja.[122] Eljárási jogi téren nóvumaként jelentkezett, hogy általánosan lehetővé tette a kihágási ítéletek megyei törvényszékhez, illetve a városi tanácshoz történő egyfokú fellebbvitelét.[123]

Máthé Gábor rámutat, hogy bár Pauler művében fogalmi tisztázásra törekedett, ezt nagymértékben megnehezítette a korszak jogalkotásának helyenként ellentmondásos jellege. Így a kihágásokra már ekkor se sikerült közös jellemvonást találni, hiszen e körbe egyaránt tartoztak veszélyeztető és kárt okozó cselekmények, illetve olyanok is, amelyek a bűntettek kisebb súlyú változataként értékelhetők. A későbbi jogirodalmi vélemények, így Degré

[122] Máthé 1980, 680–682. p.
[123] Élthes 1935, 519. p.

Alajos álláspontja szerint Pauler kihágás alatt a Csemegi-kódexben vétségként értékelt cselekményeket értette. Máthé Gábor ezzel kapcsolatban viszont arra figyelmeztet, hogy Pauler a bűncselekmények kategorizálása során nem csupán a cselekmény súlyára, hanem az ügyek természetére és a bűnösség fokára is tekintettel volt. Így véleménye szerint kihágások elsősorban a veszélyeztető cselekmények voltak, amely között az alanyi felróhatóság alapján történt meg a differenciálás, és amelyekre arányos büntetés kiszabását tették lehetővé. [124]

Szintén a Csemegi-kódexet megelőző korszak jelentős vívmányának számított a bíráskodást a közigazgatástól elválasztó 1869. évi IV. tc.. Ezzel az elvvel bizonyos szempontból ellentétben állt a kisebb polgári peres ügyekben való eljárásról szóló 1877. évi XXII. tc., amelyet egyes mezőrendőri ügyekben[125] is alkalmazni kellett. Ezt az ellentmondást Máthé az osztrák és német joghatás különbözőségével magyarázza. Míg ugyanis az osztrák jog egyértelműen és élesen elválasztotta egymástól a két hatalmi ágat, a német jog lehetővé tette – például a közigazgatási büntetőjog terén -, hogy a közigazgatási szervek bíráskodjanak. 1877-ben azonban még az anyagi jog szempontjából nem volt tisztázott a kihágások jogi jellege, hiszen a kérdést végső sorban a Csemegi-kódex döntötte el. Az anyagi jog tehát az osztrák jogfejlődéssel mutat rokonságot, míg az eljárási rendszer inkább a német megoldáshoz áll közelebb. A közigazgatási büntetőjog kettős jellegének megalapozását ezért egyes szakírók, erre az időszakra vezetik vissza.[126] Más szakírók arra is rámutatnak, hogy az 1869-es törvénycikknek és a benne megfogalmazott garanciáknak is köszönhetően megindult az igazságszolgáltatási szervezetrendszer fejlesztése, addig a közigazgatási szervezetrendszer keretein belül nem szerveztek független rendőri büntetőbíróságokat.[127]

[124] Máthé 1980, 680–682. p.
[125] 1877. évi XXII. tc. 11. § 4. pont
[126] Máthé 1980, 681. p.
[127] Élthes 1935, 519. p.

Ezen időszakban továbbra is problémát jelentett, hogy nem csupán az egységes anyagi jogi, hanem az eljárási jogi szabályok is hiányoztak. A kihágásokat megállapító jogszabályok még ebben az időszakban is az anyagi jogi rendelkezések mellett szabályozták az eljárás egyes szegmenseit, főként, hogy mely szerv jogosult eljárni az adott kihágás ügyében.[128] Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy az egyes kihágásoknak az igazságszolgáltatási vagy közigazgatási hatáskörbe történő utalása már ekkor sem követett egységes rendező elvet, azt ugyanis mindig az adott ágazati jogszabályban sok esetben esetlegesen, ellentmondó módon szabályozták. Ezen a helyzeten a büntetőtörvénykönyvek életbeléptetéséről szóló törvény annyiban változtatott, hogy egy normában állapította meg a kihágási ügyekben eljáró hatóságokat és a hatásköri elosztást.[129] Ugyanakkor, mint ez az alábbiakból is kiderül, egységes és elméleti szempontokkal is harmonizáló megosztást ez a jogszabály sem hozott létre.

F. A Csemegi-kódex és a trichotómia

a. A kihágások elkülönült törvénykönyvben történő szabályozása

Hosszú idő után a Csemegi-kódex tölthette be az egységes büntetőtörvénykönyv megalkotása iránti igényt Magyarországon. Arra a kérdésre, hogy milyen elméleti indokok alapján döntött a hármas rendszer mellett a jogalkotó és a megalkotása idején mennyiben tekintették a többi bűncselekménytől elkülönült kategóriának a kihágásokat, a választ a Kbtk. helyett a Csemegi-kódexhez fűzött indokolásban találhatjuk meg. Ennek oka főként abban keresendő, hogy a kihágások elkülönült szabályozása bizonyos

[128] Így az 1872-es vadászati törvény a járásbíróság hatáskörébe utalta a vadászati kihágásokat, a szintén 1872-es ipartörvény 97. §-a a szolgabírákat, a városokban a városi tanácsot, illetve a rendőrkapitányi hivatalt ruházta fel bíráskodási jogkörrel.
[129] Élthes 1935, 519–521. p.

mértékig technikai jellegű kérdés maradt. A Kbtk. indokolása szerint ugyanis az egységet azáltal is elő kívánták volna segíteni, hogy a két törvénykönyvet egyszerre léptetik hatályba, amely törekvés azonban nem valósult meg. Az 1878. évi V. tc. javaslatának a benyújtásakor viszont már nem volt kérdéses, hogy a kihágásokról külön törvénykönyv készül, de az sem, hogy az szoros egységet képez a Csemegi-kódexszel. Ezt az egységét maguk a jogszabályok is megteremtették, de ezt már a megalkotásuktól kezdve, valamennyi szakíró hangsúlyozta[130]. Az összefüggés mind tételes jogi, mind elméleti szinten ugyanazt jelentette, a kihágások az egységes büntető anyagi jog részei. Ezen igen szoros összefüggésre tekintettel röviden foglakozom az 1878. évi V. tc. olyan lényeges kérdéseivel, mint a bűncselekmény fogalma, a hármas felosztás és az alapelvként megjelenő nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege tételek.

Az első kérdés tehát az, hogy milyen cselekményeket tekintsen a jogalkotó bűncselekménynek, és a legcsekélyebb csoportot, azaz a kihágásokat a büntetőtörvénykönyv tartalmazza-e. Ezzel kapcsolatban az indokolás rámutat, hogy lehetetlen minden olyan szabályt, amelynek megszegése büntetést von maga után, egyetlen törvénykönyvbe foglalni, ekként a kihágásokat célszerűségi okokból is külön kezelni, hiszen úgy vélték, hogy azok az indokolás szerint „természetüknél fogva nem tartoznak a büntetőtörvénykönyvbe", de mindemellett a Btk. általános része csupán korlátozásokkal alkalmazható a Kbtk-ra.

Az indokolás alapjaiban a később bemutatott veszélyelméleten alapul, hiszen kimondja, hogy „a legtöbb kihágás nem képez valóságos jogsértést, hanem bizonyos cselekményből vagy mulasztásból könnyen származható jogsértés megelőzése végett alkotott törvénynek megszegését. (…) A kihágásról szóló törvények rendszerint praeventivek, s a nagyobb büntettek, vagy veszélyek megelőzésére számitvák; a büntettekről és vétségekről intézkedő törvények

[130] Tusnádi Élthes Gyula, Máthé Gábor

pedig rendszerint repressivek, s csak a legritkább eset, hogy az utóbbiak között oly cselekmény vagy mulasztás is foglaltassék, melynek önmagában véve nem lévén bünjellege, csupán a nagyobb veszély megelőzése végett minősittetik vétségnek."

A „legnyomatékosabb okot azonban a rendőri kihágásoknak külön törvénybe foglalására az képezi, hogy az általános résznek leglényegesebb szabályai, a törvényszegések ez eseteiben nem alkalmazhatók."[131] Így például már a Csemegi-kódex indokolása utal a kihágás kísérletének a büntetlenségére, vagy hogy a szándék tekintetében a kihágások esetén éppen fordított szabály érvényesül, mint más bűncselekményeknél és törvény eltérő rendelkezése hiányában a gondatlan kihágás is büntetendő. Kihágást emellett szükségképpen nem csupán törvény állapíthat meg, hiszen az aktuális jogalkotási kívánalmaknak a rendeleti jogalkotás megfelelőbben eleget tesz, de a törvény hatálya és a büntetések rendszere is jelentős eltéréseket igényel.[132] Az indokolás az elkülönült szabályozást nemzetközi példákkal[133] is alátámasztja.[134]

A szabályozás koncepciója az anyagi jog terén általánosságban megvalósította a büntetőjog egységét, ugyanakkor az eljáró szervek rendszerét a jogalkalmazás igényeihez igazodóan alakította ki azáltal, hogy az ún. súlyosabb kihágási ügyekben bíróság, míg az ún. enyhébb ügyekben közigazgatási szervek jártak el. A büntetőjognak az anyagi jog szintjén megvalósuló egysége azonban csupán első pillantásra bizonyul maradéktalanul helytállónak. Ugyan maga a jogszabály nem alkotja meg a kihágás fogalmát, az indokolás világossá teszi, hogy a kihágási jog azonban nem csupán a kriminális cselekményeket szabályozza, hanem az

[131] Edvi 1904, 2. köt. 17. p.
[132] Ezekről bővebben a Kbtk. általános részének ismertetésénél.
[133] Az 1852-ben hatályba lépett badeni btk., amelyet az 1863-as rendőri btk. egészített ki, vagy a bajor btk, amely a rendőri btk-ban szabályozta a kisebb, tehát 10 forint értékhatár alatti egyes vagyon elleni bűncselekményeket, az 1856-ban hatályba lépett szászországi btk. és az osztrák, valamint olasz javaslatok.
[134] Edvi 1904, 2. köt. 18–19. p.

igazgatásellenes magatartásokat is.[135] Az indokolás a kihágások természetéről és a szabályozott magatartások köréről a következő, a jogirodalomban már többször idézett álláspontot fejti ki: „A büntető törvények ugyanis nincsenek kimeritve a bűntettek és vétségek, valamint ezek büntetéseinek meghatározásáról rendelkező törvények vagy törvénykönyv által. Az említett csoportba tartozó cselekményeken kivül van még egy külön csoportja a cselekvéseknek és a mulasztásoknak, melyeket büntetés terhe alatt tiltani, vagy melyeknek teljesítését büntetési sanctió mellett rendelni, a társadalmi rend, a polgárok nyugalma, a személy- és vagyon-biztonság követelik. - E csoportot képezik a rendőri kihágások. Változatos és tarka vegyülete a szándékosan, vagy gondatlanságból elkövetett, illetőleg elmulasztott - a jogsértő vagy csupán jogot veszélyeztető cselekményeknek és mulasztásoknak az, a melyet a rendőri kihágások elnevezése alatt összefoglal a jogtudomány, és összefoglalnak a törvények a nélkül, hogy az ide foglalt cselekmények említett tarkaságánál fogva, a rendőri kihágások lényegét egy általános és caracteristicus fogalom-meghatározással megjelölni, s ez által az elvi különbséget ezen, és a büntetendő cselekmények másik csoportjai közt megállapítani sikerült volna.”[136]

Szintén ezzel a quasi fogalom-meghatározással függ össze, hogy míg a javaslat a kódex címében tartalmazta volna a rendőri jelzőt, addig az elfogadott törvényben ez már nem szerepelt „mert a kihágások között több olyan is foglaltatik, mely nem praeventív szellemű, s nem rendőri természetű”[137]. A rendőri kihágás és a büntetőjogi értelemben vett kihágás - amint ez a nemzetközi kriminalisztikai társaság (a továbbiakban: IKV) ülésein elhangzott álláspontokból is kitűnik – fogalmilag elhatárolódik egymástól. Így rendőri kihágás alatt főszabály szerint a veszélyeztető cselekményeket értették, tehát a preventív justiciát, amely körbe semmiképpen sem illettek be azok jogsértő bűncselekmények, amelyeket csupán értékhatár vagy más

[135] Máthé 1980, 804–807. p.
[136] A Magyar büntetőtörvénykönyv a rendőri kihágásokról. Törvényjavaslat és Indokolás 236. p.
[137] Emmer 1879, 309. p.

szempontok alapján választottak külön a bűntettektől és vétségektől. Ilyen határozottan kriminális cselekmény volt például a 2 forintot meg nem haladó élelmiszerlopás, abban az esetben, ha a büntetőtörvénykönyv szerinti minősítő körülmények nem állottak fenn. A preventív justicia kifejezés azonban szintén félrevezető a tekintetben, hogy a Btk-ban is találhatók tisztán veszélyeztető cselekmények, amelyek bűncselekménnyé minősítésére a megelőzés érdekében volt szükség. Lényeges továbbá, hogy az alábbiakban részletezett törvénynél alacsonyabb szintű jogforrások a Kbtk. 1. §-ának utolsó mondata szerint kizárólag a rendőri tilalom vagy rendelkezés megszegését nyilváníthatta kihágássá, „nehogy a törvényhozás körén kívülálló eme tényezők anyagi büntetőjogi természetű szabályokat hozhassanak”.[138] Így tehát a Kbtk. szabályai nem adtak arra lehetőséget, hogy rendeleti úton kriminális jellegű cselekményt kihágássá nyilvánítsanak, így a végrehajtó hatalom büntetőjogot alkosson. Ennyiben tehát a Kbtk. maradéktalanul igyekezett eleget tenni a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elveknek, hiszen a rendőri kihágások nem képeztek criment, és – bizonyos mértékig természetjogi értelemben vett - bűncselekményt csak törvény állapíthatott meg. Írott jogszabály nélkül pedig valóban nem létezett ezután kihágás sem.[139] Ehhez azért hozzátenném, hogy amennyiben a nemzetközi büntetőjogi konferenciákon még a századforduló idején is fontos és meghatározhatatlan, kérdés volt a rendőri kihágások meghatározása, amelyben a szakemberek nem jutottak közös nevezőre, akkor igen hiánypótló jellegű lett volna a Kbtk-ban mintegy értelmező rendelkezésben rögzíteni, hogy mely kihágásokat tekinti a törvény saját alkalmazása során rendőri kihágásnak. Igaz ezen fogalmi elhatárolás „szerencsére” a magyar szakirodalomban nem okozott vagy legalábbis nem széles körben okozott gondot. A nulla poena sine lege elv emellett főként az eljárási szabályokban[140] érhető tetten.

[138] Emmer 1879, 311. p.
[139] Ugyanezen az álláspon ton volt Élthes Gyula (Uő. 1928, 4. p.) és Király Tibor (Uő. 1953, 108. p.).
[140] Lásd még Élthes 1935, 536–537. p.

Egyértelműen kitűnik, hogy a Kbtk. a kihágásokat súly szerint különböztette meg, amely a büntetőrendeletek alábbiakban vázolt hierarchiájában is megnyilvánult. Intézményelméleti szempontból szintén lényeges, hogy a Kbtk. az indokolás által is deklaráltan egyaránt szankcionálta a kriminális és az ilyen színezettel nem rendelkező tisztán igazgatási szabályszegéseket. A szakirodalom éppen e két tényezőből, tehát az igazgatási szabályszegések pönalizálásából és a kihágási jog belső implicit differenciálódásából vezette le az önálló közigazgatási büntetőjog legalizálását. Ekként tehát a kihágásokon – tehát a büntetőjogon - belül jött létre az önálló közigazgatási büntetőjog, amelybe - ezen értelemben - nem tartoztak bele az egyértelműen kriminális cselekmények. A közigazgatási büntetőjog ekkor még az igazságügyi büntetőjogon belül létezett, amelynek következtében a közigazgatási büntetőjog egésze főszabály szerint a büntető anyagi jog körébe tartozott, és így a büntetőeljárási jog szabályozta, annak valamennyi garanciájával együtt. A közigazgatási büntetőjog önálló kialakulása a századforduló idején vette kezdetét, azonban szükségszerűen ezen garanciák feladásával járt együtt.[141]

Az egység koncepciója ellen hatott, hogy már a Kbtk. megalkotása során feladták, hogy a kihágásokat egyetlen kódexben gyűjtsék össze; maga a törvénycikkhez fűzött indokolás ezt lehetetlen vállalásnak minősítette. Lényeges azonban, hogy a Kbtk. a különös részi tényállások mellett nem csupán az alacsonyabb szintű jogforrásoknak engedte át a szabályozást, de más törvényeknek is.[142] Ez a helyzet vezetett ahhoz, hogy a Kbtk. hatálya alatt időről időre megjelentek olyan munkák, amelyek a hatályos kihágást szabályozó törvénycikkeket igyekeztek összegyűjteni.[143] Az alacsonyabb szintű jogforrások általi szabályozás hagyományosan az igazgatási szervek statuárius jogkörébe tartozik. Ez a szabályozás mind közjogi, mind magánjogi, sőt később perjogi viszonyok szabályozásnak a lehetőségét is magában foglalta. Figyelemmel arra, hogy a törvényhatósági és városi

[141] Máthé 1980, 806–810. p.
[142] Máthé 1980, 806–807. p.
[143] Atzél 1906 vagy Angyal 1909.

szabályrendeletek szabályozási körébe a magasabb jogszabályok által nem szabályozott tárgykörök között az igazgatásrendészet és a közbiztonság is beletartozott, ezért ezt a hagyományos önkormányzati jogot elvonni még a nullum crimen sine lege elv ellenére sem lehetett[144]. A Kbtk. 1. §-a ezért a törvény, miniszteri rendelet mellett a törvényhatósági és városi szabályrendelet által tette lehetővé kihágás megállapítását. Kitűnik tehát, hogy a községek e jogosítvánnyal nem élhettek, bár egyéb szabályrendeleteket szintén alkothattak.[145]

A szakirodalom e normák között különbséget tesz kihágást megállapító vagy statuáló között. Az utóbbi normákat jogtechnikailag tovább lehet differenciálni a szerint, hogy keretténállásos vagy önálló szabályalkotásról van szó. Az előbbi esetén a Kbtk. különös részében szereplő diszpozíciót tölti meg tartalommal az adott igazgatási szabály, míg az utóbbi esetén maga az Kbtk. általános része ad általános felhatalmazást anélkül, hogy annak pontos tárgyát vagy irányát meghatározná. Ez utóbbi ellensúlyozására kerültek be szintén az általános részbe fontos garanciális rendelkezések. Ezek közé tartozott a jogforrások közötti „hierarchiának" való megfelelés, amely szerint alacsonyabb rangú jogforrás magasabb rangúval nem lehet ellentétes, de rendelkezett a jogalkotó arról is, hogy a jogszabályok ütközése során az alacsonyabb rangú jogszabályt a megfelelő részben hatályon kívül helyezi a magasabb rangú, amely azonban nem jelent automatikusan teljes, hanem csupán részleges hatályon kívül helyezést[146]. Az említett jogforrások alapján történő megkülönböztetés összefüggésben állt a kihágások belső súly szerinti megosztásával és a büntetési tételek kialakításával is.[147]

[144] A jogalkotásra két területen kerülhetett sor: magasabb jogviszony által nem szabályozott életviszonyok rendezésére vagy kifejezett törvényi felhatalmazásra. Ilyet tartalmazott például a gyógyfürdőkről szóló 1929. évi XVI. tc. 51. §-a.
[145] Élthes 1935, 532–534. p.
[146] Ez akkor következhetett be, ha ugyanabban a tárgykörben később újra jogszabályt alkottak.
[147] Máthé 1980, 807–809. p.

A jogbiztonságot, és ekként a jogállamiságot elősegítő rendelkezések közé tartozott a bíróságok és a kormányzat által végzett törvényességi felülvizsgálat, amelyet az indokolás szerint expressis verbis a hatalmi ágak közötti egyensúly megőrzése érdekében deklaráltak. A bírói felülvizsgálat tekintetében a mögöttes jogforrást az 1869. évi IV. tc. jelentette, amelynek 19. §-a a bírót felhatalmazta, hogy az alkalmazandó rendelet törvényessége felől határozzék a jogvita eldöntésekor, és esetlegesen azt félretegye. Ennél fogva tehát a bírók egyfajta – mai fogalommal – korlátozott alkotmánybírósági jellegű szerepkört is betöltöttek a törvények kivételével. Ez utóbbi rendelkezést vette át a Kbtk. a tekintetben, hogy a rendelet és szabályalkotás esetén a hatóságok nem léphetik át hatáskörüket, ellenkező esetben ugyanis a szabályozás nem lesz kötelező – ennek eldöntése pedig a bíróságokra hárul. Ugyanakkor a szabályozás szükségességét, célszerűségét vagy a határozathozatalra irányadó szabályok betartását már nem vizsgálhatták. Jogkörük azonban kiterjedt például annak ellenőrzésére, hogy azt valóban a hatóság alkotta-e, megtörtént-e a miniszteri jóváhagyás, kihirdették-e vagy nem ütközik-e magasabb jogforrásba.[148] A Kbtk. a végrehajtó hatalom, illetve a kormányzat vonatkozásában főként az önkormányzatok által alkotott szabályrendeletek felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat tartalmazott.[149]

A törvényhatósági vagy városi szabályrendelet érvényességüket a belügyminiszter megerősítetésével nyerhették el. E körben a kihágási rendeletek a tekintetben jelentősen eltértek az általános szabályoktól. A belügyminiszternek az 1870. évi XLII. tc-ben meghatározott 40 nap helyett a Kbtk. 50. §-a alapján 60 nap alatt kellett nyilatkozni a megerősítés felől; ennek hiányában a rendelet automatikusan érvényessé vált, ezzel szemben az 1886. évi XXI. tc. 11. §-a az általános közigazgatási tárgyú szabályrendeleteknél

[148] Élthes 1935, 558. p.

[149] Máthé Gábor ezzel kapcsolatban arra hívja fel a figyelmet, hogy a miniszteri rendeletek felülvizsgálatának pontos szabályozására a Kbtk-ban nem volt szükség, mert gyakorlatként érvényesült, hogy a kormányzat elsősorban felhatalmazás alapján alkothatott rendelet, amelyeket a parlamenthez fel kellett terjeszteni utószentesítésre. Máthé 1980, 809–810. p.

minden esetben kifejezett megerősítést[150] kívánt az érvényességhez.[151] A Kbtk. az érvényesség kérdéskörébe tartozó szabályokat is tartalmazott, így szükséges volt a Kbtk-ban előírt szabályok betartása és annak kihirdetése. Lényeges azonban, ez utóbbi jogintézmény nem a közzétételt, hanem a miniszter által már megerősített jogszabály kihirdetését jelentette.[152]

b. Az általános részi szabályok - eltérések és összefüggések az anyagi büntetőjoggal

A büntetőtörvénykönyvhöz hasonlóan a Kbtk. szintén általános és különös részre tagozódott. Lényeges különbséget jelentett azonban, hogy ugyan a Btk. általános része főszabály szerint egyaránt vonatkozott valamennyi bűncselekmény-kategóriára, addig a Kbtk. általános része annak 12. §-a értelmében csupán szubszidiárius jelleggel bírt. Az általános rész tehát a Btk. általános részéhez viszonyított eltéréseket tartalmazza az előbbiek során már említett kérdések mellett a norma hatálya, a kísérlet büntetendősége, a szándékosság és a gondatlanság, a büntetések, a halmazat és az elévülés vonatkozásában.[153] Ezen kérdések nagy részében már az 1843-as Javaslat is eltéréseket fogalmazott meg a súlyosabb bűncselekmények szabályozásához képest, főként azt szem előtt tartva, hogy a kisebb súlyú cselekményeknek ne csupán a büntetési tétele, hanem az arra vonatkozó más szabályok is enyhébbek legyenek.

Lényeges különbség jelentkezett a területi hatály esetén. Míg ugyanis a Btk. kifejezetten kimondta, hogy a magyar honosak egyes külföldön elkövetett

[150] Az 1886. évi XXI. tc. rendelkezéseitől történő eltérés félreértésre is okot adott, így a belügyminiszternek rendeletben kellett megerősítenie, hogy a Kbtk-nak a belügyminiszteri megerősítés előtt történő hatálybaléptetésre vonatkozó szabályai speciálisak az 1886. évi XXI. tc-hez képest. A belügyminiszter 1889. január 4-i 83,984/88. sz. rendelete. MK 1889, 4. p.
[151] Élthes 1935, 556. p.
[152] Élthes 1935, 557. p.
[153] Máthé 1980, 815. p.

cselekményeit is büntetni rendeli, addig a Kbtk. esetében ilyet nem találhatunk. További eltérés, hogy a Kbtk. általános része szükségszerűen tartalmazta a miniszteri rendeletek és szabályrendeletek eltérő területi hatályát. A Kbtk. időbeli hatályának alapvető szabálya megegyezett a Btk-éval, így a – ma már hazánkban el nem ismert - legenyhébb büntető törvény alkalmazásának elvén alapult.[154]

A kísérlettel kapcsolatban a Kbtk. 26. § második mondata kifejezetten kimondta annak büntetlenségét. Figyelemmel azonban arra, hogy a Btk. a részesség esetén a bűnsegédek büntetéseinek megállapítása során a kísérlet szabályaira utalt vissza, ezért szükségszerű volt a Kbtk-ban rögzíteni a részesek büntetendőségét. A felelősség kérdésköre a mai szabályozáshoz hasonlóan alakult. A kihágások esetében a gondatlan elkövetést pönalizálása érvényesült főszabályként, azaz törvény eltérő rendelkezése hiányában a vétkesség bármely formája elegendő volt[155]. Szintén jelentős eltérést jelentett, hogy a Kbtk-ban nem kívánta meg az alanyi felróhatóság kizárólagosságát, de még azt sem, hogy elkövető kizárólag természetes személy legyen. A jogirodalom külön kiemeli a Kbtk. 114. §-ában szabályozott az életbiztonsági hatósági jogkör be nem tartásának büntetését, amelynek különössége abban rejlik, hogy magánjogi jogi személy megbüntetését[156] is lehetővé tette.[157] A Kbtk. egyes személyek esetén közvetett felelősséget teremtett, amely - tegyük hozzá - már-már a polgári jogi objektív felelősséghez közelített. A Kbtk. 27. §-a értelmében ugyanis a miniszteri rendelet vagy szabályrendelet által előírt – tehát szigorúan igazgatási - kötelezettség megsértéséért olyan személyek, mint a családfők, gyámok, gondnokok, felügyelők, a háztulajdonosok, az alispánok vagy gazdák felelősséggel tartoztak a felügyeletük alatt élők cselekedeteiért. Abban az esetben, ha bizonyítást nyert, hogy a felügyeletük alatt élők a

[154] Máthé 1980, 815. p. és Kbtk. 1-14. §
[155] A Btk. főszabály szerint a szándékos elkövetést rendelte büntetni, és a gondatlanságot csak a törvény kifejezett rendelkezése esetében szankcionálták.
[156] Ennek kapcsán azt is érdemes megjegyezni, hogy a jogi személy büntethetőségét a korszak már ismerte. Finkey Ferenc, Angyal Pál és Hacker Ervin külön foglakozott a problémakörrel. Lásd Tóth M. 2000, 35-36. p.
[157] Máthé 1980, 815–816. p. és Kbtk. 26-32. §

hatósági közegek felhívása vagy intése ellenére követték el, akkor a felügyelő és a felügyelt személyt egyaránt büntetni rendelték. Ez az objektivitás álláspontom szerint a közigazgatási szankció, méghozzá objektív szankció elemeit hordozza magában.

A felelősségi rendszerhez tartozik a büntethetőséget, illetve beszámítást kizáró vagy korlátozó okok rendszerének ismertetése. Az eddigi enyhítésekkel ellentétben e téren a Kbtk. nem tartalmaz eltérő szabályokat.[158] A felelősség körében értékelendő tényező az elkövető életkora. A Csemegi-kódex, mint ez ismeretes, a gyermekkort 12 évben határozta meg, amely alatt nem lehetett büntetőeljárást lefolytatni. A 12. életévét betöltött, de 16 életévét be nem töltött személyeket nevezte a Btk. és a Kbtk. is kiskorúaknak. Ezen személyeket kizárólag akkor rendelte büntetni, ha a cselekmény elkövetésekor szükséges belátási és felismerési képességgel rendelkeztek[159]. A - mai fogalmommal - fiatalkorúakkal szemben alkalmazható szankciórendszer meglehetősen sajátos volt. Vétség esetén a Btk. lehetővé tette kihágási büntetés kiszabását – kiskorúval szemben. Ez a korrekcionalizációhoz hasonló jogintézmény volt, azzal a lényeges különbséggel, hogy míg a korrekció esetén a cselekmény minősítését a bíró végezte el, addig vétséget, tehát a Csemegi-kódexben értékelt cselekményt nem lehetett kihágássá átminősíteni, de kihágási büntetést alkalmazhattak rá. A Kbtk. a Csemegi-kódexszel összhangban alakított ki a büntetések generális maximuma tekintetében enyhébb szabályokat.[160]

A büntetési rendszer hasonlatos volt a mai szabályozáshoz, elzárást és pénzbüntetést rendelt alkalmazni, mely utóbbi meg nem fizetése esetén átváltoztatásnak volt helye. A Kbtk. generális maximumot mindkét büntetési

[158] Így csupán az öntudatlan állapot, a zavart elmeállapot, a kényszer, fenyegetés, jogos védelem, végszükség eseteit ismeri el a kizáró okok között. Máthé 1980, 815−816. p. és Csemegi-kódex VII. fejezet.
[159] A kódex ennek hiányában is jogkövetkezményt fűzött a cselekményhez: legfeljebb a 20 életév betöltéséig tartó javítóintézeti nevelésüket írta elő.
[160] A korrekcionalizációról lásd Werner 1881.

nem esetében a kihágások belső differenciáltságának megfelelően határozta meg.[161] A büntetések generális minimuma egységes volt, elzárás esetében 3 óra, illetve 50 krajcár pénzbüntetés, azonban a Csemegi-kódexszel ellentétben a Kbtk. a különös részben az egyes tényállások büntetési tételeinél nem határozott meg különös minimumot, így minden esetben a generális szabály érvényesült. A pénzbüntetés átváltoztatására[162] behajthatatlanság esetén kerülhetett sor, míg ha a kihágást megállapító jogszabály kizárólag pénzbüntetést írt elő az adott cselekményre, akkor azt csak behajthatatlanság esetén lehetett átváltoztatni. Az enyhítés lehetőségének adott teret a 21. §, amely szerint a hatóság elzárás helyett pénzbüntetést is kiszabhatott túlnyomó enyhítő körülmények esetén. A Kbtk. a büntetés végrehajtására vonatkozó legfontosabb szabályokat[163] is tartalmazott.[164] Jelentős eltéréseket találhatunk a halmazat, az összebüntetés, valamint a kihágás és más bűncselekmény találkozása esetén[165]. Kevés kivételtől eltekintve szintén alkalmazhatóak voltak a Csemegi-kódex mellékbüntetései.[166] Alig tér el a Kbtk. és a Toldalék Javaslat szabályozása az elévülést tekintetében is. A Kbtk. 31. § a kihágások elévülését 6 hónapban, míg a büntetésekét a Javaslattal megegyezően 1 évben határozta meg, amely összhangban állt a büntetőtörvénykönyv elévülésre vonatkozó szabályaival.

A szakirodalom elvégezte a Kbtk. és az 1843-as Javaslat által meghatározott büntetési tételek összevetését. A Kbtk. alapjaiban az 1843-as Javaslathoz hasonló, illetve annál enyhébb büntetési tételeket alkalmazott.[167] Ennek

[161] Ezek mértéke elsősorban attól függött, hogy milyen szintű jogforrás szabályozta az adott cselekményt, így törvényben megállapított kihágás esetén legfeljebb 2 havi elzárás és 300 forint pénzbüntetés, miniszteri rendeletben 15 nap és 100 forint, törvényhatósági szabályrendelet 5 nap és 50 forint, míg városi szabályrendelet esetén 3 nap és 20 forint lehetett a maximum.
[162] A törvény szintén a jogforrásoknak megfelelően differenciáltan rögzítette a lehetséges átváltoztatási kulcsokat.
[163] Az elzárás közigazgatási hatósági fogházban és lehetőség szerint magánzárkában hajtják végre.
[164] Kbtk. 18-23. §
[165] Bővebben: Csemegi-kódex 97-98. §, Kbtk. 29-32. § és Máthé 1980, 818. p.
[166] Az elkobzás általános szabályaival kapcsolatban nem állapított meg a Kbtk. különös szabályokat, addig a szakképzettséget igénylő foglalkozástól kihágás miatt sem lehet senkit hat hónapnál tovább eltiltani és a hivatalvesztést, valamint a politikai jogok felfüggesztését egyáltalán nem lehetett kiszabni. Máthé 1980, 818. p.
[167] Máthé 1980, 817. p.

magyarázata talán abban is keresendő, hogy a fent említettek szerint bár mindkét cselekménytípus elnevezése kihágás, a két jogintézmény fogalmilag már nem teljesen fedi egymást. Míg ugyanis az 1843-as Toldalék kihágások alatt a vétségekhez közeli cselekményeket értette, addig az 1879-es Kbtk. már a bűncselekmények legenyhébb formáját és a rendőri kihágásokat értette alatta, amely indokolhatta az enyhébb büntetési tételeket. E tekintetben tehát párhuzam fedezhető fel a fiatalkorúak esetében a vétség során alkalmazható kihágási szankcióval, amelynek mértéke szintén 6 hónap lehetett.[168]

c. A különös rész szerkezete és az eljárási szabályok és elvek érvényesítése

A különös rész az 1843-as javaslat megoldásához hasonlóan egyaránt tartalmazott kriminális jellegű cselekményeket, illetve közigazgatási normába ütközést szankcionáló tényállásokat tíz fejezetbe szedve, ami jelentős újítás, hiszen az eddigi kihágási törvények voltaképp ömlesztve tartalmazták az egyes tényállásokat. Ezek között megtalálhatók az állam, közrend, közbiztonság, közszemérem, közegészség és testi épség, tulajdon, valamint a vallás elleni cselekmények, a pénzhamisítás, családi állás elleni kihágások és a szerencsejáték által elkövetett kihágások. Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy a Kbtk-ban meghatározott tényállások csupán a kihágások egy szűk részterületét jelentik, hiszen a kódex mellett számos más törvény és alacsonyabb szintű jogforrás is megállapíthatott kihágásokat.[169]

A hatásköri megosztást szintén a Btké. tartalmazta. Az eljáró hatóságok rendszere az ügycsoportokhoz hasonlóan kétarcú volt, ugyanis a

[168] Máthé 1980, 817. p.
[169] A büntetőtörvénykönyvek életbeléptetéséről szóló 1880. évi XXXVII. tc. (a továbbiakban: Btké.) 5. §-ában már ekkor rendelkezett ezekről. Így a vadászatról, az ügyvédi rendtartásról, sajtóról szóló, a véderőről és a népképviseleti választójogról szóló törvény ott meghatározott szakaszainak megszegése továbbra is kihágást képez. Szintén hatályban maradtak a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. tc. és az erdei kihágásokról szóló törvények és szabályok.

járásbíróságok és a közigazgatási büntetőhatóságok egyaránt bíráskodhattak kihágási ügyekben. A Btké. 41. §-a tételesen meghatározta azon kihágásokat, amelyeket közigazgatási hatáskörbe utaltak. Ide tartoztak a Kbtk. számos kihágása mellett azok a miniszteri rendeletben meghatározott kihágások, amelyeket a jogszabály kifejezetten nem utalt bírósági hatáskörbe, és ezen felül valamennyi szabályrendeletben megállapított kihágás. A közigazgatási hatáskörbe tartozó kihágások esetén első fokon a megyékben a szolgabíró, a városokban a kapitány vagy a tanács megbízott tisztviselője, míg Budapest kerületeiben az illető kerületi kapitány bíráskodhatott. Igaz, a Btké. lehetővé tette, hogy más törvényben ettől eltérő szabályokat állapítsanak meg. További rendelkezéseket azonban a törvény már nem állapított meg, hanem felhatalmazta a belügyminisztert, hogy az igazságügyi miniszterrel egyetértésben rendeleti úton szabályozza az eljárást addig, amíg az törvényi szabályozást nem nyer. Így született meg még ugyanabban az évben a 38547/1880. B. M. körrendelet, amely csaknem harminc évig maradt hatályban. Ez akként rendelkezett, hogy a közigazgatási útra tartozó kihágások estén a másodfokú jogkört a megyékben és a rendezett tanácsú városokban az alispán, a törvényhatósági jogú városokban a tanács, Budapesten pedig a főkapitány gyakorolja. Harmadfokon ezekben az ügyekben törvény eltérő rendelkezése hiányában a belügyminiszter – mint a rendészeti ügyek minisztere – járhatott el, bár a hatósági jogkör gyakorlása érdekében bizottságot hozhatott létre a minisztériumban. Érdemes megjegyezni, hogy a törvények éltek ezzel a lehetőséggel és változatos variációkat tartalmaztak a harmadfokú elbírálásra. Egyes szakterületi jogszabályok a megfelelő szakminisztert jogosították fel, azonban sajnálatos módon ezt a megoldást sem érvényesítették következetesen, ugyanis több esetben a szakminisztérium hatáskörébe tartozó ügyeket is a belügyminiszter hatáskörébe utalták.[170]

A királyi járásbíróságok hatáskörébe tartozó kihágási ügyekben a fellebbviteli rendszer értelemszerű volt, ezért e körben elsősorban azt kellett a törvénynek

[170] Btké. 41-42. § és Élthes 1935, 521–522. p.

rendeznie, hogy mikor lehet helye fellebbvitelnek. A 43. § csupán a másodfokú bírósági ítélet elleni jogorvoslatot korlátozta annyiban, hogy azt kizárólag az anyagi büntető törvény helytelen alkalmazása miatt tette lehetővé akkor, ha az adott cselekmény nem lett volna büntetendő cselekmény, illetve ha bűntettet vagy vétséget képező cselekményt kihágásnak minősítettek. A közigazgatási hatáskörbe tartozó ügyekhez hasonlóan ezen cselekményeknél is rendeleti útra utalták a részletes rendelkezések megalkotását.[171]

A szakirodalom elvégezte az Btké-ben említett ügycsoportok megosztásának részletes vizsgálatát. E szerint a Btké-ben konkrétan hivatkozott kihágások esetében 60:44 arányú volt a megosztás a közigazgatási szervek javára. A fentiek alapján ezt ki kellett egészíteni a más jogszabályokban megállapított kihágásokkal, amelyek közül mintegy 17 további törvény[172] biztosított járásbírósági hatáskört az elbírálásra, míg a további jogszabályok alapján a közigazgatási szervek járhattak el. A törvénynél alacsonyabb szintű jogforrásban megállapított kihágási ügyekben pedig - szintén a Btké. alapján - főszabály szerint kizárólag közigazgatási szervek bíráskodhattak.[173] Az említettek alapján tehát az állapítható meg, hogy a közigazgatási szervek általi elbírálás minden tekintetben túlnyomónak tekinthető. Felmerülhet a kérdés, hogy vajon ennyiben érvényesül-e a rendőri kihágások túlsúlya a büntetőjogihoz képest. A rendeleti vagy a szabályrendeleti úton megállapított kihágások esetében a Kbtk. 1. §-ának utolsó mondata alapján bizonyosan, ezért a kérdés további vizsgálatakor elégséges a törvényben megállapított kihágásokkal foglalkozni.

A hazai jogirodalom ezen elemzés kapcsán kénytelen volt elismerni, hogy a Kbtk-ban meghatározott kihágások tekintetében nehéz következetesen érvényesíthető összefüggést találni a kihágások jellege és az eljárás típusa –

[171] Btké. 43-44. §
[172] Máthé Gábor e körben említi például a választás, zugírászat, uzsora, kölcsön és más tárgyakban született törvényeket.
[173] Máthé 1980, 811. p.

igazságszolgáltatási vagy közigazgatási - között. A Kbtk. az említett tíz fejezetének felében, amelyek közé az állam, a vallás és a családi állás elleni, a pénz- és értékpapír hamisítására vonatkozó és a szerencsejáték által elkövetett kihágások tartoztak, kizárólag bírói szerv dönthetett. Jellemző, hogy ezen cselekmények esetén kiszabható szankció eléri a generális maximumot is. A fennmaradó öt fejezet esetében egyaránt lehetséges volt mindkét szervtípus eljárása; kisebb hangsúlyeltolódás csak az igen büntetőjogias színezetű tulajdon elleni kihágások esetén észlelhető, ahol 11: 7 arányban a bírósági szervek javára billen az egyensúly, míg a többi fejezetben éppen ellenkező hatás érvényesült.[174]

Ahhoz, hogy a hatásköri megosztás és a cselekmények jellege között összefüggést találjunk, érdemes megvizsgálni, hogy a Kbtk-ban hány olyan diszpozíció van, amelynek a Csemegi-kódexben megtalálható a megfelelője. Ezen tárgykör szerinti összevetés eredménye az volt, hogy éppen a kizárólagosan járásbírósági hatáskörbe tartozó állam elleni és szerencsejáték által elkövetett kihágásoknak nem volt büntető-törvénykönyvbeli megfelelője, de ebbe a csoportba tartoztak a közbiztonságot sértő kihágások is. Ezzel szemben a hatóságok és közcsend ellen elkövetett veszélyeztető magatartások és más cselekmények a Btk. egyes fejezeteire épültek. Összességében a Btk. 18 fejezete tekintetében mutatható ki egyfajta párhuzamosság. Ennél szorosabb összefüggés - ugyanazon cselekmény eltérő alakzata - már jóval kevesebb esetben fordult elő, így főként a járványügyi vagy egyes testi épséget veszélyeztető cselekmények, valamint a tűzrendészet kapcsán. A legközvetlenebb egymásra épülés a tulajdon elleni cselekményeknél igazolható, amelyek esetében köztudomásúan az értékhatártól függött a minősítés. Ide tartozott a lopás, a jogtalan használat, az orgazdaság, a bűnpártolás és a csalás.[175]

[174] Lásd Máthé 1980, 811–812. p.
[175] Máthé 1980, 810–814. p.

A hatásköri megosztás során tehát nincs egységes rendezőelv, hiszen nem érvényesül az sem, hogy a büntetőtörvénykönyvre épülő kihágások esetén járhatnak el járásbíróságok, de az sem, hogy a klasszikusan rendőri jellegű kihágásokat közigazgatási szervek bírálnák el. Mind a közbiztonságot, mind a hatóságot és a közcsendet érintő kihágások ugyanis vegyes hatáskörbe tartoztak, és hasonló megosztottsággal találkozhatunk a közegészségüggyel, közlekedéssel és más tárgyakkal kapcsolatos fejezetekben. A szakirodalom ezt végeredményben úgy summázza, hogy a Kbtk-nak sem az anyagi, sem az eljárási jog tekintetében nem sikerült következetes rendszert létrehoznia. Az előbbit a kihágások vegyes – a büntetőjogtól esetenként elkülönülő – természete, míg az utóbbit a szabályozásbeli ellentmondásosság zárta ki. Egyes jogirodalmi vélemények szerint a kihágások egésze és más bűncselekmények között a leginkább közös vonás a büntetést érdemlőség, amely viszont önmagában nem indokolja a jogterület egészének – közte a rendőri kihágásoknak, azaz a közigazgatási büntetőjognak – a büntetőjogi meghatározottságát és azt, hogy a Csemegi-kódex általános részi szabályai is alkalmazandóak legyenek. Ezen álláspontok szerint a kor szabályozási rendszere mintegy a büntetőjog mögé rejtette, mintsem felvállalta volna az önálló közigazgatási büntetőjogot.[176]

d. Változások az eljárás tekintetében - reformelképzelések

Az eljárási szabályokat már a Bp. életbeléptetéséről szóló 1897. évi XXXIV. tc. jelentősen átformálta: főszabály szerint a törvényen alapuló kihágások tartoznak bírói útra, míg a más jogszabályon alapulók közigazgatási hatáskörbe. A 19. század vége felé azonban már erőteljes szükség mutatkozott az említett 38547/1880. sz. B.M. rendelet módosítására, illetve új eljárási szabályzat megalkotására, amely szoros összefüggésben állt magának a Bp.

[176] Máthé 1980, 813–814. p.

megszületésével, illetve az abban foglalt elvekkel is. A Bp. ugyanis vádelvű eljárást honosított meg, amelyben ezért főszabályszerűen a kötelező ügyészi képviselet érvényesült. A kihágási eljárásokban azonban sem ügyész, sem vádelv nem volt, hiszen az eljárás vagy feljelentésre vagy hivatalból indulhatott, amely utóbbi esetben nyilvánvalóan az elsőfokú döntés ellen kizárólag a terhelt élhetett jogorvoslattal. Ez egyfelől immanensen jelentette a terhelt terhére történő fellebbezés kizártságát, másfelől viszont azt is, hogy a terhelt belenyugvása esetén a döntés a terhelt javára változzék. Hiszen az ügyészség hagyományosan nemcsak a terhelt terhére, de a javára is élhetett jogorvoslattal, amely elősegítette a jogszabályok helyes alkalmazását, az anyagi igazság kiderítését. A kihágási eljárásokban azonban minderre nem volt lehetőség, így arra sem, hogy a közigazgatási szervek eljárását ellenőrizzék. Figyelemmel arra, hogy az ügyészség az igazságszolgáltatás szervezetrendszerébe tartozik, ezért az 1869. évi IV. tc. alapján - álláspontom szerint némiképpen tévesen – úgy vélekedtek, hogy a közigazgatás és igazságszolgáltatás elválasztásáról szóló elv megsértését jelentené az említett ellenőrzés. Arra hivatkoztak ugyanis, hogy a közigazgatás által alkotott szabályok betartatása szintén közigazgatásra tartozik, amely azonban a kihágások esetében azzal járt, hogy egy kézben összpontosult a vádlói és a bírói funkció, holott ez a megoldás ténylegesen inkább az ellenőrzés hiányát és ezáltal az önkény lehetőségét hordozta magában.[177]

A következő súlyos probléma az eljárás egységességének a hiánya volt. A már említettek szerint ugyanis az egyes kihágásokat megállapító törvények esetenként eljárási rendelkezéseket is tartalmaztak, amelyekben vagy megismételték a hivatkozott BM körrendeletet vagy attól eltérő szabályokat alkottak, amely viszont akár azt is eredményezte, hogy halmazat esetén az egyes kihágások kapcsán különböző eljárási szabályok alapján kellett volna eljárni. Ennél is nagyobb gondot jelentett a fórumrendszer széttagoltsága, amelyet a közigazgatási szakirodalom akként fogalmazott meg, hogy szinte

[177] MK 1899. I. 1-2. p.

valamennyi közigazgatási szerv valamely kihágási ügytípusra nézve eljáró hatóság.[178]

Az egységesítést kapcsán felmerült annak gondolata is, hogy valamennyi közigazgatási útra tartozó kihágást bíróság bíráljon el, amely viszont a közigazgatási bíráskodásnak elkülönült és járásbírósági szintig kiépített voltát igényelte volna. Ennek létrehívására azonban nyilván nem volt reális esély, ezért a közigazgatási hatóságok közül kellett kiválasztani azokat, amelyekre a hatáskört telepítették. Első fokon elfogadhatónak tartották az egyes-bíráskodást, viszont ennek ellensúlyozására kellő szakértelemmel rendelkező személyt kívántak megbízni. Ilyennek tekintették a főszolgabírót vagy a rendőrkapitányt, míg a községi elöljárót már nem. Másodfokon viszont már mindenképpen eleget kellett volna tenni a társasbíráskodás elvének, főként akkor, ha az egyszerűsítés nem csupán szervezeti, de eljárási kérdéseket is érintett volna, amelynek köszönhetően várhatóan csökkent volna a jogorvoslatok száma, így a másodfokú döntések már többnyire jogerősek lettek volna. Erre egy új háromtagú bizottságot javasoltak felállítani, amelynek elnöke az alispán vagy a polgármester lett volna, míg a tagok közé a tiszti főügyész, valamint egy választott törvényhatósági vagy közigazgatási bizottsági tag tartozott volna. Budapesten mutatis mutandis szintén egy háromtagú szerv járt volna el. Az új szerv létrehívását a szakirodalom[179] azzal indokolta, hogy a közigazgatási bizottság adminisztratív jellege miatt alkalmatlan lett volna a bíráskodási feladatok ellátására, de a törvényhatósági jogú városok tanácsával szemben is – főként szakmai jellegű – kritikák fogalmazódtak meg. A főispánt e szerint magas állása és politikai jellegű szerepe miatt nem kívánták bevonni a rendőrbíráskodásba. A harmadfokú eljárást pedig a minisztérium helyett egy újonnan szervezett rendőri büntető

[178] Az első fokon eljáró szervek között található ténylegesen a rendőrkapitány, a polgármester, Budapesten a kerületi elöljárót, a rendőrkapitány, valamint a polgármester is, a vármegyékben pedig a főszolgabíró mellett a községi elöljárók. Másodfokon az alispán, a közigazgatási bizottság, illetve annak küldöttségei, a törvényhatósági jogú város tanácsa, amelynek tagjai között megtalálható akár az első fokon már eljárt rendőrkapitány vagy a polgármester, míg harmadfokon a közigazgatási bizottság, végül a belügyminisztérium kihágási tanácsa, illetve a szakminiszterek járhattak el. MK 1899. II. 1. p.
[179] MK 1899, II. 2. p.; MK 1901, 2. p.

bíróságra bízták volna - a jogalkalmazás egysége érdekében. A büntetőparancs intézményét ezzel szemben alkalmazhatónak és alkalmazandónak tartották, főként a 20 forint értékhatárt meg nem haladó kárral járó ügyekben. Ezen esetekben még a többnyire csekély jogi tudással rendelkező községi elöljáró eljárását is megalapozottnak tekintették arra hivatkozással, hogy ezen ügyek elbírálása alapvetően a józan ész szabályai szerint is megtörténhet, míg a büntetőjogi kérdések eldöntése már nem elvárható.[180]

Az egyszerűsítés követelménye azonban esetenként túlhajtásokhoz is vezetett. Így olyan nézetrendszerek is napvilágot láttak, amely szerint a kihágások nagy száma olyan hatalmas terhet ró az állami apparátusra, hogy ezért a meglévő eljárási garanciákat is csökkenteni kellene, hiszen azok csupán felesleges alakiságok. Hiszen „egy kihágási tárgyaláshoz semmi szükség sincsen egy külön tárgyalási jegyzőkönyv felvételére, nincsen semmi szükség egy indokolással ellátott ítélet megfogalmazására".[181] A javaslat szerint csupán egy megfelelő rovatokkal ellátott „kihágási panaszkönyvre" lenne szükség, amelyet az ügyintézőnek csak ki kellene tölteni.[182] Talán nem meglepő, hogy ezekben a cikkekben a büntetőparancs bevezetését szintén erőteljesen szorgalmazzák. Úgy vélem, amennyiben a mai napig is problémát jelent a kisebb ügyekre költséghatékony, ugyanakkor a jogállamiság elveinek megfelelő eljárást biztosítani, akkor ezekhez a gondolatokhoz semmit nem szükséges hozzáfűzni.

Érdemes megemlíteni, hogy ebben az időszakban még bíztak abban, hogy a közigazgatási bíróság szervezetrendszere a legalsó fokig kiépül, amely lehetővé teszi, hogy a kihágások elbírálását bírói fórumokra bízzák.[183] Bár a közigazgatási bíróságok általi elbírálását a szakírók általában jogállami megoldásnak tekintették volna, ezzel nem mindenki értett egyet. Egyes

[180] MK 1899, II. 1-2. p.; III. 1-2. p.
[181] Kiss 1899, 2. p.
[182] A javaslatot azzal is alátámasztották, hogy egyes osztrák örökös tartományokban alkalmaznak hasonló könyvet. MK 1899, 2. p.
[183] MK 1899, II. 1-2. p

vélemények szerint ugyan kívánatos, hogy járási szinten is létrehozzanak közigazgatási bíróságokat, ez azonban elvi szinten sem jelentene orvosolást, mivel a „közigazgatási bíráskodás czélja: a közigazgatás terén felmerülő jogvitás kérdések eldöntése, közigazgatási hatóságok által okozott jogsérelmek orvoslása”[184]. A kihágási ügyek ezzel szemben a törvény által meghatározottan is a büntetőjog körébe tartoznak, és az állam büntetőhatalmának érvényesítése mindenkor a rendes bíróságok által gyakorolandó. A jogászi közvéleményt ezért igen megosztotta a közigazgatási bíróságok felállításáról szóló elképzelések között a Hieronymi-féle javaslat, amely szerint ezen új fórumok egyes kihágási ügyekben született döntéseket is felülbírálhattak volna, mivel az ellenzők szerint erre vagy a rendes, vagy a rendőrbíróságok hivatottak. Más elképzelések szerint viszont a közigazgatási hatóságoknak a kihágási ügyekben szültetett döntései bírósági felülvizsgálatára egyáltalán nincsen szükség, mivel a jogorvoslati eljárás a közigazgatás szervezetrendszerén belül is lefolytatható. A független bíróságok által történő felülvizsgálat által nyújtott jogállami garanciák, pedig jól ellensúlyozhatók lennének a társasbíráskodás jogorvoslati szakban történő bevezetésével, valamint a vádhatóság fellépésével.[185]

A fenti vitához talán csak annyit érdemes hozzáfűzni történelmi távlatból, hogy álláspontom szerint az igazság valahol félúton lehet a két nézetrendszer között. Bizonyos ugyanis, hogy az állam a büntető hatalmát nem közigazgatási, hanem rendes bíróságok útján gyakorolhatja. Az is nyilvánvaló viszont már magának a Kbtk-nak a szabályaiból is, hogy a kor kihágási jogának csak egy részét képezték a büntetőjog körébe tartozó cselekmények, míg egy részben tisztán közigazgatási szabálytalanságok tartoztak e körbe azzal, hogy a két terület között átfedések is voltak, de egyes cselekményeket e két kategóriába nem vagy csak kompromisszumokkal lehet besorolni. A rendészeti kihágások vagy áthágások a mai közigazgatási szankcióknak az

[184] MK 1899. 34. 1. p.
[185] MK 1899. 34. 1-2. p.

őseit képezik. Ez utóbbiak igen nagy részénél a közigazgatási bíráskodás szabályai szerint történik meg például az objektív közigazgatási szankciót alkalmazó határozat bírósági felülvizsgálata, míg a szabálysértések esetén a városi bíróságok büntető tanácsai járhatnak el. Láthatjuk, hogy hatályos jogunkban bár a szabálysértések közel sem egységesek, azok bűnfelelősségen alapuló jellege miatt a büntetőbíróságok járnak el. A probléma ezért véleményem szerint a korban abban gyökerezett, hogy a kihágásokon kívül nem léteztek valódi önálló kategóriaként a közigazgatási szankciók. Az áthágások és a kihágások közötti határvonal ugyanis sok esetben elmosódott, de maga a jogintézmény sem bírt szilárd dogmatikai háttérrel. A fentiek alapján a kihágások és a rendőri kihágások elkülönítése sem volt következetes, így megtörténhetett, hogy a korszak közigazgatási hatóságának büntetőjogi kérdésben kellett állást foglalnia, amelynek felülvizsgálata valóban nem a közigazgatási bíróságokra tartozott volna. Ugyanakkor fontos, hogy a jogállamiság elve és az állampolgárok jogainak védelme érdekében a szakírók egy része azt követelte, hogy valamennyi kihágási ügyet legalább jogorvoslati szakban bírói fórum bíráljon el.

e. Az 1901-es egyszerűsítési törvénnyel megvalósuló reform

A dualizmus szabályozását a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. tc. zárta, amely a rendőri eljárást szabályozta a közigazgatási hatóságok fórumrendszeréhez igazodván - igaz, ezek a rendelkezések csupán 1911. január 1-én léptek életbe a 165000/1910. B. M. sz. rendelettel. Ennek megfelelően első fokon a kis- és nagyközségekben főszolgabíró, illetve a szolgabíró dönthetett, míg másodfokon az alispán, a törvényhatósági jogú és a rendezett tanácsú városokban a rendőrkapitány, helyettese vagy a városi tisztviselő, majd a tanács, harmadfokon pedig a hatáskörrel rendelkező miniszter. Ezzel tehát a közigazgatási útra tartozó kihágások harmadfokú

elbírálását annyiban egységesítették, hogy mindenkor a szakminiszternek kellett eljárnia.[186]

A szakirodalom igen bíráló kritikát fogalmazott meg a törvénycikkről elsősorban arra hivatkozással, hogy a közigazgatási fórumok egyszerűsítésének kérdése nem feltétlenül együtt, de legalábbis nem azonosan kezelendő a közigazgatási hatáskörbe tartozó kihágásokat elbíráló fórumok problémakörével. Az alapvető gondot az jelentette, hogy a kihágási fórumrendszer már addig sem volt teljesen egységes, ráadásul a rendezése erősen összefüggött más szervezeti kérdésekkel. Az eljáró hatóságok rendjének egyszerűsítését bár egyöntetűen kívánatosnak tartották, az elsőfokú elbírálásnak a községi elöljáróhoz telepítéséhez szükségesnek tartották volna a községi közigazgatás reformját is. Ugyanakkor a rendezett tanácsú és törvényhatósági jogú városokban a rendőrkapitány mint elbíráló szerv a szakszerűséget és a jogegységet mozdította elő. Hasonló garanciális szempontok indokolták egyes ügyek, így a mezőrendőri és erdei kihágások, esetén a feljelentő választásától függő – fakultatív – eljárás-kezdeményezést a községi bíróságnál vagy közigazgatási hatóságnál, amely ügycsoportokat még újabbakkal is javasoltak bővíteni.[187]

Mindenképpen jelentős újítás volt, hogy a kihágások elsőfokú elbírálását a községekben az állampolgárokhoz legközelebb eső fórumhoz, a községi bíróhoz telepítették, amelyet a terhelt számára is igen előnyösnek tartottak. Az ezen hatáskörbe tartozó alacsony értékhatárú kihágások elkövetése igen gyakori volt, amelyet a magyar ember hirtelen természetével magyaráztak. Ezzel azt is elismerték, hogy ezen cselekmények súlya igen csekély, ezért a járásközpontba utazás helyett a helyben történő elbírálás idő- és pénzkímélő megoldást jelentett. A jogirodalom mindemellett olyan magasztos szempontokra is hivatkozott, minthogy a terhelt jobban bízik a hozzá közel

[186] 1901. évi XX. tc. 13. § és Máthé 1988, 160–161. p.
[187] MK 1901, 1. p.

álló községi bíró ítéletében vagy, hogy jobban belátja és megbánja a jogellenes cselekedetét. Míg abban az esetben, ha nem ért egyet az ítélettel a jogorvoslati lehetőség előtte is nyitott maradt.[188] Ehelyett valószínűbb, hogy azon felvetések bírtak nagyobb realitással, amelyek az önkény megvalósulását látták a községi bíró eljárásban, kisebb községek esetén a közeli ismeretség nagyobb belátás helyett inkább nagyobb részrehajlást jelentett akár pozitív, akár negatív irányban. Ezért az ezzel járó „előnyök" ellenére már igen korán, még a hatályba lépése előtt, élesen bírálták a községi kihágási bíráskodást.

Az előbbi gondolatmenetet folytatva felmerült a ma fair eljárásnak nevezett elv alapötlete is, nevezetesen, hogy másodfokon a közigazgatási hatáskörbe tartozó kihágási ügyekben rendes bíróság járjon el. A megvalósításra két út is kínálkozott volna. Az egyik szerint ezen ügyeket közigazgatásinak tekintvén közigazgatási bíráskodás keretében jártak volna el a jogorvoslat alapján. Köztudomású, hogy ebben az időszakban már működött az elkülönült Közigazgatási Bíróság, amely országos illetékességű szerv volt, és a Curiával egyenrangú, amelyre ezeket a „csekély" jelentőségű, ugyanakkor igen nagy számú ügyek elbírálását nem bízhatták. A másik megoldás az lehetett volna, hogy a kihágási ügyekben rendes bíróságok jártak volna el. E vitában viszont már megfogalmazódnak a ma elterelési és visszaterelési elméletnek nevezett problémakör alapvonásai[189] Már ekkor felismerték, hogy a nagy számú kihágási ügyek eldöntése még a rendes bírósági szervezetre is igen nagy terhet róna. A korban emellett akként vélekedtek, hogy mindez „lépten-nyomon összeütközésre vezetne a közigazgatási és bírói hatóságok között, végül újból összezavarná a két államhatalmi jogkört, melyet a törvényhozás ezelőtt három évtizeddel elkülönített."[190] Éppen ezért a bírói szervek bevonása helyett a közigazgatás reformjától remélték a megoldást.[191] Álláspontom szerint felmerül annak kérdése, hogy az 1869. évi IV. tc. valóban akadályozhatta

[188] Dános Á. 1912, 401. p.
[189] Lásd erről később.
[190] MK 1901, 1. p.
[191] MK 1901, 1. p.

volna a közigazgatási hatóságok által elbírált kihágásoknak a jogorvoslati kérelem folytán bíróság általi felülbírálatát. Hiszen a Közigazgatási Bíróság szintén közigazgatási hatóságok határozatai felett döntött, ezt a két hatalmi ág elválasztása ellenére mégis megengedhetőnek tekintették. A hatalommegosztásos rendszer ily merev értelmezése ugyanakkor nyilvánvalóan anomáliákhoz vezetett volna, ugyanis teljesen kizárta volna a közigazgatás döntéseinek bírósági felülvizsgálatát.[192]

Budapesten ettől eltérő szabályok érvényesültek, ugyanis a jogszabály a közigazgatási hatáskörbe utalt kihágásokat is kettéválasztotta aszerint, hogy azok a törvények, rendeletek vagy szabályrendeletek szerint a rendőrség ügykörébe tartoznak-e. Az ilyen kihágási ügyekben első fokon az illetékes kerületi kapitányság vezetője – vagy akadályoztatása esetén a belügyminiszter által megbízott rendőrségi tisztviselő – járhatott el, míg másodfokon a főkapitány vagy helyettese. Más közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt kihágási ügyekben ezzel szemben első fokon a kerületi elöljáróság, másodfokon pedig a tanács bíráskodhatott, harmadfokú hatóság az illetékes miniszter lehetett. Ezek a szabályok a közigazgatási körben elbírálandó kihágásokra hoztak létre egyfajta bifurkációt.[193] A korabeli szakirodalom[194] ugyan a megoldást „szerencsésnek" tartotta, azonban álláspontom szerint elméletileg így már végképp tisztázhatatlanná vált, hogy a kihágásokon belül milyen kategóriák érvényesülnek. A jogszabályok a kihágások körébe sorolták a kisebb súlyú kriminális cselekményeket. Ezek alkalmasint járásbírósági hatáskörbe tartozhattak, de a fentiek alapján nem minden esetben. Ezen kívül a kihágási jogon belül léteztek a rendőri kihágások, amelyeket eleinte azonosítottak a közigazgatási büntetőjoggal, később azonban az előbbiek szerint már ez sem érvényesült. Ez utóbbiakat elbírálhatták bírósági és közigazgatási szervek is, de az 1901. évi XX. tv. említett rendelkezése óta már e tekintetben is megosztották a kihágásokat. Úgy vélem, ez már önmagában is

[192] A végül kialakult megoldás az előbb említett problémával függ össze.
[193] 1901. évi XX. tc. 15. § és Élthes 1935, 521–522. p.
[194] MK 1901, 2. p.

sokat mondó a közigazgatási büntetőjog jellegét és helyzetét, jogi szabályozottságát illetően. Ha viszont figyelembe vesszük más szerzők vagy Tusnádi Élthes Gyula közel harminc évvel ezután született fejtegetéseit a diszkrecionalitás rendezetlenségéről[195] és a jogkör korabeli tartalmáról, akkor mindenképpen „előrehaladást" jelentett a rendelkezés.

Az 1901-es eljárási reform kapcsán felmerült egy további garanciális jellegű eljárási kérdés, mely szerint legalább a jogorvoslati eljárás során kívánatos lenne a társasbíráskodás elvét érvényesíteni. A szakirodalom már az ügyek másodfokú elbírálására szívesen látta volna tanácsban eljáró fórum kijelölését, míg harmadfokon már csaknem elengedhetetlennek tartotta. A jogorvoslati eljárás sajátosságainak ugyanis ez az eljárás felelt volna meg leginkább, és ez az állampolgárok számára is több biztosítékot nyújtott volna. Másodfokon azonban a társasbíráskodás bevezetése csaknem kivitelezhetetlen maradt, hiszen míg a városokban a tanács testületi szervként eljárhatott, addig a megyékben a közigazgatásban nem létezett erre a célra megfelelő hatóság. A közigazgatási bizottság és albizottságai ugyan testületi szervek voltak, azonban ezeket - a fentiekben már említettek szerint - bírói feladat ellátására alkalmatlannak találták. Új szerv létrehozására pedig azért nem volt reális esély, mert a közigazgatás várható reformja előtt már nem kívántak ilyen jelentős változást végrehajtani, így e körben elfogadták tartották a jogszabályban foglalt megoldást. Ezzel szemben a harmadfokra vonatkozó rendelkezések tekintetében már élesen bírálták a törvényt, hiszen itt már minden lehetőség adott lett volna a társasbíráskodás főszabályszerű érvényesítésére a kihágási tanács által. Problémát jelentett, hogy a harmadfokú elbírálás jogbiztonságot is előmozdító egységesítését továbbra sem hajtották végre, hiszen a különböző szakminiszterek eljárása eltérő döntésekhez vezethetett.[196]

[195] Lásd Élthes Gyula elmélete kapcsán.
[196] MK 1901, 2. p.

A büntető perrendtartás életbeléptetéséről szóló törvény szintén felhatalmazta a belügyminisztert, hogy az igazságügyi miniszterrel közösen állapítsa meg a kihágási eljárás során követendő szabályokat. Ennek nyomán született meg a rendőri büntető szabályzat, a 65000/1909. B. M. sz. rendelet (a továbbiakban: Rbsz.). A rendelet a kihágási ügyek harmadfokú elbírálásra főszabály szerint a szakminisztert hatalmazta fel, azzal, hogy ha ilyet az adott jogszabály nem jelölt meg, akkor szubszidiárius módon a belügyminiszter gyakorolhatja a jogosítványokat. Fontos azonban, hogy a már említett 165000/1910 B. M. sz. - életbeléptetési – rendelet az erdei kihágások kapcsán először tett lehetővé – szintén a belügyminiszter által – a harmadfokú elbírálását. Később a rendőrség államosítása[197] idején, 1919-ben viszont ismét a szakminiszter eljárása vált a főszabállyá.[198]

f. A kihágási eljárás alapelvei a 65.000/1909 B. M. sz. rendelet alapján

A hazai büntetőeljárás a Bp-vel egy vegyes ún. mérsékelt vádrendszert valósított meg, amelyben a korban már elavultnak tekintett nyomozati rendszerből[199] főszabály szerint csupán azokat az elemeket vették át, amelyek a vádrendszer hatékonyságát elősegítették. Alapjaiban hasonló elveken alapult az Rbsz. is[200], azzal a lényeges különbséggel, hogy ez utóbbiban nem érvényesült a vádelv[201].

Az Rbsz. jelentős garanciális rendelkezéseket tartalmazott. Így rögtön az első szakaszban meghatározta a rendőri büntetőeljárás során eljáró hatóságokat, amelyekre a jogirodalom szerint vonatkozott az 1869. évi IV. tc. 20. §-ában

[197] A magyar királyi rendőrség államosításáról szóló 5047/1919. M. E. sz. rendelet 14. §
[198] Élthes 1935, 522. p.
[199] A nyomozó vagy inkvizitórius rendszerben nem érvényesül a három funkciókör következetes szétválasztása, hiszen a bíró egy személyben képviseli a vádat és bíráskodik. Ezzel szemben a vádrendszer a vád, a védelem és a döntéshozás jogköreit élesen elkülöníti egymástól.
[200] Élthes 1935, 525. p.
[201] Vámbéry 1916, 380. p.

megfogalmazott garanciális jelentőségű jogelv, amely szerint a törvényes bírájától senkit nem szabad elvonni. Emellett tartalmazta a hatásköri és illetékességi szabályokat is, és megkísérelte rendezni az e körben felmerülő összeütközéseket, de hasonló jelentőséggel bírtak a már tárgyalt nullum crimen, nulla poena sine lege elvek. A rendelet a büntetőeljárásban már korábban meghonosodott vádelvű eljárás elveinek megfelelően, ahhoz közelítve alakította át az eljárási szabályokat. Rögzítette az eljárásban résztvevő személyek feladatait és fontosabbnak ítélt jogosítványait és meghatározta, hogy a vádat mely szervek képviselhetik. Lényeges azonban, hogy míg a büntetőeljárás során a közvád képviselete kötelező, addig a kihágási eljárásban a legalitás elve nem főszabályszerű, így a vád képviselete is csupán fakultatív, viszont egyes eljárásjogi garanciák is kevéssé érvényesülnek. Mindennek egyébként gyakorlati indokai is voltak, hiszen valamennyi csekély jelentőségű ügyben, amelyek száma viszont igen jelentős volt, az állam számára lehetetlen feladatot jelentett volna ügyészt biztosítani.[202] Az ügyészi szervezet jogait azonban más tekintetben is korlátozták. Kihágási ügyekben ugyanis az ügyész nem vehette át a magánvádlótól a vádat, míg a büntetőeljárásban ezt közérdekből bármikor megtehette. Igaz, az ügyészi felügyelet valamennyi eljárástípusra, így a kihágásira is kiterjedt.[203]

Az előbbiektől jelentősen eltért a büntetőparancs intézménye, amelyre ekkor a kihágási eljárási jog adott lehetőséget. A jogintézmény szerint pusztán gyanúsítás alapján és kihallgatás nélkül is lehetett – a törvényben megállapított feltételek mellett - büntetést kiszabni, amely ugyan sértette a védelem jogosítványait, de szintén a gyakorlati célszerűség szempontjából jelentős előnyökkel bírt. Ezek közé tartozott az egyszerűség, a gyorsaság, amely nem csupán a hatóságra, de a felekre nézve is kedvező lehetett.[204] Az eljárás

[202] A lehetőséget azonban ez a jogszabály is megteremtette az ügyész kötelező fellépésére, ennek esetköreit az Rbsz. 28. §-ában foglalt felhatalmazás alapján külön rendelet határozhatta volna meg.
[203] Élthes 1935, 536–538. p.
[204] MK 1901, 2. p.

költség- és munkamegtakarítással járt, valamint a terheltre nézve nem volt dehonesztáló jellegű. Mindezen értékek miatt már a megalkotása idején[205], de később is kívánatosnak tartották a büntetőparancs fenntartását, sőt az esetköreinek bővítésére is lehetőséget láttak. Végezetül bár a büntetőparancs jogerőre emelkedésével az ítélettel azonos hatállyal bírt, a terhelt ellentmondása folytán az eljárás tárgyalással folytatódott, ahol a szokásos eljárási garanciák érvényesülhettek.[206] A korszak szakirodalma a büntetőparanccsal és más költséghatékony megoldások fenntartásával elsősorban elvi szempontból foglakozott, és a terheltre vonatkozó egyes olyan megfontolásokból, minthogy megszabadul a tárgyalás „nyűgétől, fáradságától, nem ritkán költségeitől"[207]. Egyes vélemények viszont belátták, hogy minden elvi előny ellenére a büntetőparancs hasznosságát a gyakorlati életben lehet megítélni. Hiszen hiába olcsó és gyors a büntetés kiszabása, ha a magyar nép „nagyon is hajlandó a kihágásokra és perlekedő természetű"[208], így a reálisnak tűnő büntetést sem biztos, hogy elfogadják. Abban az esetben pedig, ha a terhelt szinte törvényszerűen jogorvoslattal él, akkor elenyésznek a jogintézmény előnyei, sőt az elsőfokú eljárások tekintetében a hatóságok kétszeres leterhelésével fog járni. Ezzel szemben az újabb kutatások már a (hasonló) jogintézmény – így például a helyszíni bírság - társadalmi hatásait is igyekeztek figyelembe venni, így azt, hogy a terhelt mennyiben fogad el egy kedvezőnek tűnő büntetőparancsot akkor, ha a rendes eljárás megszüntetéssel is végződhetne. Ennél fogva tudatos mérlegelés tárgyává tehető, hogy mely büntetések kiszabásával valószínű az eljárás befejeződése, és ezzel az előbbi takarékossági szempontok maradéktalan érvényesítése. A büntetőparancs intézményétől várható előnyökkel is összefügg a fellebbviteli határidő 15 napos terminusban történő egységesítése. Az előbbiek alapján ugyanis úgy vélték, hogy a másodfokon eljáró szervek terheltsége jelentősen csökken, amely ellensúlyozza, hogy a kihágási jogban gyakori volt az ennél rövidebb –

[205] Már az 1901-ben „rendkívüli jelentőséget" tulajdonítottak a büntetőparancs bevezetésének. MK 1901, 2. p.
[206] Élthes 1935, 538–539. p.
[207] MK 1901, 2. p.
[208] MK 1911, 2. p.

háromnapos vagy akár azonnali – határidő. A változás mellett szólt az is, hogy a közigazgatási szervek eljárásban egységesen főszabályszerűvé vált a 15 nap.[209]

Szintén új jogintézményként jelent meg a közvetlen idézés, amelynek lényege abban állt, hogy a felek idézés nélkül is megjelenhettek a hatóság előtt az ügy letárgyalása érdekében. Erre nyilván a sértett és az elkövető megegyezésével kerülhetett sor, míg a tényleges tárgyalást az ún. törvénynapon történhetett meg, amelyre a tanúkat is idézés nélkül állították elő.[210] Az eljárás további szakaszaiban viszont már az anyagi jogi igazság kiderítésének követelménye miatt a szóbeliség, közvetlenség, ügyfélegyenlőség és nyilvánosság elveinek is érvényre kellett jutniuk. A bíró a büntetőeljáráshoz hasonlóan a bizonyítékokat szabadon mérlegelheti, mivel azonban a kihágási eljárás nem adott lehetőséget a bizonyítékok elégtelensége miatti felmentésre, ezért szintén garanciális szereppel bírt, hogy kihágási ügyekben is csak kellő tapasztalattal rendelkező személy járjon el. Valószínűleg szintén költséghatékonysági okokból a nyilvánosság a jogorvoslati eljárásokban, így másod- és harmadfokon már nem volt követelmény. Összességében a kor irodalma az azonban az eljárást megfelelően modernnek minősítette.[211]

g. A kihágási jog további változásai

Később a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. jelentős változásokat hozott. A rendőri büntetőbíráskodás harmadfokú fórumaként létrehozta a Belügyminisztérium keretein belül a Kihágási Tanácsot, amely azonban szintén nem járhatott el kizárólagosan, az általános harmadfokú hatóság ugyanis továbbra is a belügyminiszter maradt, és a Kihágási Tanács

[209] MK 1901, 2. p.
[210] MK 1911, 2. p.
[211] Élthes 1935, 539–540. p.

csak azokban az ügyekben ítélkezhetett, amelyeket a jogszabályok addig a szakminiszter hatáskörébe utaltak. A Kihágási Tanács ennek ellenére optimális megoldásnak tűnt, hiszen egyfelől a korábbi decentralizált szakminiszterek általi döntés helyett biztosította a joggyakorlat egységét, másfelől a tanács összetételéből adódóan az ágazati (szak)miniszter továbbra is részese volt a döntésnek és az eljárásnak.[212] A tanács egyik tagja és egyben az ügy előadója a szakminiszter által saját tisztviselői köréből kijelölt bíró[213], míg a tanács elnöke és másik tagja a belügyi rendőri osztály tagja. [214]

A kor szakirodalma és a törvénycikk indokolása is kiemeli, hogy a megoldás a joggyakorlat egységét nagyban előmozdította, hiszen végeredményben valamennyi harmadfokú döntés a belügyminisztériumon belül született. Az indokolás arra is rámutat, hogy a jogszabály a jogorvoslati lehetőségeket jelentősen leszűkíti, így nagyobb érdek fűződik ahhoz, hogy ezen ügyek elbírálása egységesebb legyen. Sajnálatosnak tartják azonban, hogy a kettős – belügyminiszter és Kihágási Tanács - harmadfokú hatósági szisztéma az alaki egység követelményét nem elégítette ki, de a társasbíráskodás elvének egységes érvényesülését is megbontotta, ezért helyesebbnek tartották volna, ha valamennyi ügy a Kihágási Tanács elé került volna harmadfokon. Üdvözlendőnek tartották viszont, hogy a rendőri büntetőeljárással a bírói függetlenséggel rokonítható[215] intézményt kíván megvalósítani a törvény.[216]

Ezekkel a változásokkal párhuzamosan az 1928-as ún. második büntetőnovella[217] alapjaiban változtatta meg a büntetés célját. Míg a korábbi büntetőjogszabályok a büntetés elsődleges céljának a megtorlást és az

[212] A törvény előírta, hogy a másodfokú hatóságnak az iratokat a szakminiszterhez kell felterjeszteni, amelyről a belügyminiszternek jelentést kell tennie, de az ügyben a döntést a háromtagú kihágási tanács hozza meg tanácsülésen.
[213] 1929. évi XXX. tc. 59. § (2) bek.
[214] Élthes 1935, 523. p.
[215] Szükséges megjegyezni, Élthes Gyula egyértelműen úgy interpretálja a jogszabályokat, amelyek a kihágási jogot alkalmazó közigazgatási jogi hatóságoknak is biztosítják a bírói függetlenséget. Tekintettel azonban az ezzel kapcsolatban a szakirodalomban is megnyilvánuló ellenvéleményekre és a saját álláspontomra, e függetlenséget csupán a bíróira emlékeztetőnek vélem. Bővebben később.
[216] Élthes 1935, 523–525. p.
[217] A büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek rendezéséről szóló 1928. évi X. tc.

elrettentést tartották, addig az újabb büntetőjogi iskoláknak köszönhetően a megelőzést és a tettes javítását is célul tűzték. Ezen elv hatására a kizárólag tettel arányos büntetés helyett jelentős szerephez jutottak a büntetés kiszabásában az elkövető személyi körülményei. A büntetési célok fentiekben meghatározott változása és a pénz romlása érdekében a novella jelentősen átalakította a pénzbüntetés rendszerét. [218]

A későbbi időszakban az eljárási rendelkezéseket szintén több ízben módosították, főként a világháború kitörésével összefüggésben. Így a háború esetére szóló kivételes intézkedések tárgyában alkotott rendelkezések megszegését gyorsított rendőri büntető eljárás keretében lehetett elbírálni. Egyes ügyek harmadfokú elbírálására ismételten új szervezet hoztak létre: a belügyminisztériumon belül felállították az Ítélő Tanácsot, amelyben a szakminisztérium is képviseltette magát, de a rendkívüli jogrendre tekintettel más módosításokat is bevezettek, és főként a jogorvoslati lehetőségeket korlátozták, illetve egyszerűsítették. A világháború után a gazdasági rend megteremtése igényelt büntetőjogi szigorítást, ezért a minisztérium felhatalmazást kapott kihágást megállapító rendelet alkotására a gazdasági és hitelélet rendjének megóvása érdekében alkotott jogszabályokkal összefüggésben.[219]

G. A kihágások egy elkülönült csoportja a jövedéki kihágások

A jövedéki cselekmények mind az anyagi jogot, mind az eljárást tekintve élesen elkülönültek más kihágásoktól, illetve bűncselekményektől. A rendőri kihágás szerteágazó mivoltából és a védett jogtárgyak jellegéből fakadóan az állam, és főként a közigazgatás – mint az állam aktív cselekvése – érdekeit

[218] Így a 6. § előírásai alapján figyelembe kellett venni a cselekmény alanyi és tárgyi súlyát, valamint az elítélt egyéni, vagyoni és kereseti viszonyait. Élthes 1935, 544–549. p.
[219] Élthes 1935, 541–545. p.

védte, míg a jövedéki büntetőjog körébe az állami jövedelmeket, a királyi vagy az állami kincstár pénzügyi érdekeit sértő vagy veszélyeztető cselekmények tartoztak, amelyek esetében a jogsértő magatartás valamely pénzügyi tárgyú rendelkezés megszegésében állt. A büntetés funkciója szintén ennek megfelelő volt: a rendőri kihágások esetén a represszió a legfontosabb szempont, míg a jövedéki kihágásoknál a represszió mellett nem represszív, illetve reparatív funkcióval is bírt a szankció, hiszen jelentősebb szerepet kapott, hogy az államot ért károsodást is helyreállítsák. Az elhatárolást erősítette az az 1880-as években elterjedt jogirodalmi álláspont, amely szerint a jövedéki kihágások gyökerei a külföldi, főként a német jogrendből származnak.[220]

Figyelemmel arra, hogy a rendőri kihágás az állam általános érdekeit sértette, ezért a cselekmények döntő többsége – a magánvádas ügyek kivételével – hivatalból üldözendő volt. Jelentős eltérést jelentett a kihágások más típusaihoz képest, hogy a Kbtk. 1. §-a értelmében helyhatósági szabályrendelet jövedéki kihágást nem állapíthatott meg, hiszen ez utóbbi jogforrások expressis verbis csupán rendőri kihágásokat állapíthattak meg.[221]

A formalizált eljárás szabályai szintén több ponton eltértek egymástól. A pénzügyi jogsértések esetén az eljárás a pénzügyi hatóság vádja alapján indult meg. A különbség azonban nem csupán az eljárás megindításában, hanem annak teljes lefolytatása során fennállt Az elkülönülés jogszabályi szinten[222] nem csupán látszólagos, hiszen a jövedéki ügyek kivett tárgykört képeznek mind az anyagi, mind az eljárási jog tekintetében.[223] A 20. század elejei jövedéki eljárásokban a vádiratot a hatóság az eljárás során indokolás nélkül is visszavonhatta, amely jól példázza azt a már említett attribútumot, hogy a

[220] Székely 1882, 262. p.
[221] Élthes 1935, 563–564. p.
[222] A rendőri büntetőjogot a már említett Kbtk., a büntetőeljárás eljárását pedig főként a 38547/1880. B. M. sz. rendelet és a 65.000/1909. sz. B . M. rendelet szabályozta, míg a jövedéki jogsértések egyes anyagi és eljárási szabályait a 18.400/1928. sz. és a 45.400/1928. sz. P. M. sz. rendeletek, valamint a királyi bíróságok előtti eljárásról szóló 31.000/1928. rendelet tartalmazta.
[223] Élthes 1935, 441–442. p.

szankció funkciója a represszió helyett sokkal inkább a reparáció. Szintén ezzel hozható összefüggésbe az a már a Harmincad Rendtartásban is szereplő rendelkezés, amelynek értelmében a feljelentőt és a tettenérőt jutalék illeti meg.

Eltért egymástól az alkalmazott szankció is, hiszen a rendészeti kihágások esetében a jogszabályok meghatároznak generális minimumot és maximumot, míg a jövedéki cselekmények esetében ilyet nem találunk, mivel a büntetés mértéke a megrövidített vagy veszélyeztetett állami bevétel többszörösét, akár nyolcszorosát is elérhette. Különbözött a behajtott összeg elszámolásának a sorrendje. A rendőri kihágások esetében a behajtott összegből elsősorban a pénzbüntetést kellett fedezni, majd ennek kiegyenlítése után kezdődött a költségek, illetve a kár elszámolása. A jövedéki kihágásoknál ez éppen fordítva történt, az államkincstárból hiányzó bevétel pótlása mindent megelőzött. Az állam pénzügyi érdekének mindenekelőttisége és a reparációs elv elsőbbsége érhető tetten abban a szabályban is, amely szerint az állami bevétel megtérülése esetén a behajthatatlan pénzbüntetésnek csak azt a részét kellett elzárásra átváltoztatni, amely a köztartozás és a költségek levonása után fennmaradt.[224] A rendőri kihágásoknál az állam nem értékelte a kártérítés összegét, hiszen annak megfizetése esetén is a teljes pénzbüntetést változtatták át elzárásra. Mindebből jól kitűnik, hogy az állam büntetőhatalmának érvényesítését nem befolyásolta például az elkövető és a sértett megegyezése, vagy más reparáció. Az Rbsz. 46. §-a experssis verbis ki is mondta, hogy a magánjogi igények rendezése, így az egyezség vagy az igény visszavonása nem akadályozza a büntetőeljárás lefolytatását. További specialitás, hogy a jogszabályok a jövedéki eljárás során lehetőséget teremtettek a hatóságoknak az eljárás mellőzésére, amelyre főként akkor kerülhetett sor, ha a terhelt a közterhet kiegyenlíti, enyhítő körülmények állnak fenn és az eljárás mellőzését

[224] A rendelkezés kedvező jellege abban rejlik, hogy a büntetés mértéke a köztartozás többszöröse. Így abban az esetben, ha például a büntetés éppen megegyezik a köztartozás mértékével, akkor ennek megfizetése esetén voltaképpen nincs szó átváltoztatásról.

kérelmezik. Ezen jogintézménynek a rendőri eljárás során nem volt megfelelője.

A két eljárástípus kriminológiai szempontból is jelentősen különbözött. Egyfelől máig jellemző, hogy a – tudomásra jutott - rendőri cselekmények száma jelentősen meghaladta a jövedéki cselekmények számát: mintegy tízszerese annak. Másfelől a jövedéki kihágások mértéke a dolgok természeténél fogva szorosan összefügg a gazdaság tendenciáival, ezzel szemben a rendőri kihágásoknál nem mutatható ki ilyen szignifikáns összefüggés.[225] Végezetül a jövedéki ügyekben igen korán felismerték a joggyakorlat egységének fontosságát, és 1867-ben 16 pénzügyi törvényszéket, 1868-ban pedig pénzügyi feltörvényszéket állítottak fel, amelyet 1871-ben átszerveztek. Ennek alapján 18 királyi törvényszék kapott hatáskört az ügyek elbírálására, amelyek döntése ellen a budapesti királyi ítélőtáblára lehetett fellebbezni.[226] A bírósági ítélkezés megteremtését a jogirodalom azért is dicsérte, mivel ezen cselekmények összetett gazdasági, pénzügyi, igazságszolgáltatási és más ismereteket igényelnek[227], mindamellett úgy vélték, hogy a bíróságok által kialakított ítélkezési gyakorlat bizonyos fokig ellensúlyozhatja az egységes, átfogó jogi szabályozás kezdetben fennálló hiányát.[228]

[225] Élthes 1935, 441–444. p.
[226] Székely 1877, 359–360. p.
[227] Székely 1882, 262–263. p.
[228] Székely 1877, 360. p.

3. A kihágások elméleti megalapozása

A. A bűncselekmények osztályozásának gyökerei a jogirodalomban

A bűncselekmények osztályozásának elvi aspektusai tekintetében az egyik legteljesebb elméleti munkát Carrara Ferenc alkotta meg. Elméletének jelentősége a kiindulás alapjában rejlik, mely szerint az osztályozás nem bízható csupán a törvényhozóra, az elméletnek kell meghatározni a pontos ismérveket. Carrara szerint a bűncselekmények köre, mint halmaz, bizonyos közös jellemvonások mellett megkülönböztető jegyekkel is rendelkeznek. Bevezeti a minőség, a mennyiség és a fok meghatározását. E szerint minőség „a mi a dolgokat azzá teszi, a mi"[229] és mennyiségnek nevezi azt, „mi a különféle összehasonlított fajok között a többség vagy kisebbség viszonyát idézi elő"[230] Elméletében a cselekmények minősége jelenti egyfelől a büntetendő minőségét, amely a nem bűncselekményektől elválaszt, másfelől azt az ismérvet, amely alapján egy büntetőjogi tényállást egy másiktól el lehet határolni. A mennyiség már a büntetendő cselekményeken belüli kategória és a súly szerinti elosztást jelenti, míg a fok alatt lényegében az ugyanazon tényálláson belül értelmezhető enyhítő körülményeket érti.[231]

Bár a fentiek alapján azt várnánk, hogy a kisebb súlyú cselekmények, mint a kihágások a mennyiség szerinti osztályozás keretén belül helyezhetők el, azokat Carrara nem tekinti valódi bűncselekménynek. Az elmélet a bűntett szót két értelemben használja. Tágabb értelemben az általános bűncselekmény fogalommal azonosítja, míg szűkebb értelemben a bűntetteket és vétségeket érti alatta. A minőségi osztályozás kapcsán kifejti, hogy a rendőri kihágások nem valódi bűntettek, mert azoktól merőben eltérnek. Az eltérés okait a következőkben látja: míg a bűntettek jogot védenek, addig a kihágások magát

[229] Carrara 1878, 104. p.
[230] Carrara 1878, 105. p.
[231] Ez utóbbi a kategóriáról lásd Carrara 1878, 103–110. p.

a jólétet, ezért álláspontja szerint ezek nem jogsértőek és kárt sem okoznak. A bűntettekkel ellentétben szinten nem jellemező rájuk a szándékos elkövetés, de az elkövetőre nézve a bűntettre való hajlam sem, hiszen Carrara szavaival élve ezen cselekménytípusnál nem hajtja szenvedély a tettest.[232]

A minőségi osztályozás elmélete kapcsán Carrara a bűncselekmények felosztására tesz elméleti javaslatot. A bűntettek kapcsán egyértelműnek tekinti, hogy a szokásos kategorizálás a megsértett jog alapján történhet, és így az alaptípusok a személyellenes, a vagyonellenes és a vegyes cselekmények lehetnek, azzal hogy emellett figyelembe veendőnek tekint más aspektusokat is. Így a fizikai tettek különféleségét vagy a tettes célját és végül a témánk szempontjából leglényegesebbet a kár jellegét.[233] Carrara a kárt két csoportba osztja: megkülönböztet köz-, illetve magán- (vagy különös) kárt attól függően, hogy a bűncselekmény a közbiztonságot vagy a magánbiztonságot sérti-e. A közbiztonság sérelme ismét két típusra osztható aszerint, hogy maga a köz szenved kárt közvetlenül, vagy a köz alkotótagja. Carrara azokat nevezi valódi vagy közvetlen politikai bűntettnek, amelynek során bár az egyént – általában a közhivatalnokot - mint a társadalom tagját, illetve képviselőjét is kár éri, de rajta keresztül az egész társadalmat is, hiszen az állampolgárok közös társadalmi érdeke a társadalmi rend fenntartása. Ezzel szemben közvetett károkozás esetén a közösség tagjai vagy egyáltalán nem szenvednek kárt vagy a kár csupán igen kevés személyt érint, azonban annyiban mégis sérelmet szenved az egész társadalom, hogy a jogellenes magatartás ismétlődésétől tart. Ezek az ún. nem valódi vagy közvetett politikai bűntettek, amelyeknél nem feltétel, hogy valódi károsodás álljon be, elegendő a károsodás lehetséges veszélye. Ez a károsodás viszont már minden esetben meghatározott személy meghatározott javait sérti, mivel az elkövető nem az egész társadalom, mint erkölcsi személy ellen követi el a cselekményt. Ebbe a csoportba sorolja az igazságszolgáltatás, a vallás, a köznyugalom, a közhitel vagy a közerkölcs

[232] Carrara 1878, 111–113. p.
[233] A kár jellege a közigazgatási büntetőjog elméleteivel összefüggésben igen fontos szerephez jut, főként Goldschmidt és Angyal elméletében.

elleni bűncselekményeket, bár azt elismeri, hogy a közbiztonság sérelme mindkét közkárt okozó alaptípusnál bekövetkezik. A felosztást összeveti a Carmignani által alkalmazott szempontokkal, aki politikai és politikai-polgári bűntetteket különböztetett meg egymástól. Megállapítja, hogy a két elmélet bár látszólag hasonló egymáshoz, a Carmignani által alkalmazott a polgárok és az állam szemilységére alapul, amely utóbbi beépíti az állampolgárok személyiségét is. Ez viszont azzal a következménnyel jár, hogy a közvetlen politikai bűntetteknél nem értékelik a társadalom tagjának a sérelmét, hanem csupán az államét mint önálló jogi személyét. Azoknak az intézményeknek a sérelmét pedig, amely az államot biztosítja, közvetett politikai bűntetteknek tekinti. [234]

Carrara elméletében a szűkebb értelemben vett bűntett fogalomba nem tartja beleértendőnek a kihágásokat, a közérdeket sértő cselekmények részletes ismertetése a közigazgatási büntetőjog önálló létezését alátámasztó elméletekkel összefüggésben nyeri el igazi jelentőségét. Ezeket ugyanis általában éppen a közérdek közvetlen vagy közvetett sérelme alapján igyekeznek elhatárolni más bűntettektől. Már itt láthatjuk azonban, hogy ez a próbálkozás nem áll mindenek felett, hiszen a büntetőjogi nézetrendszerek között ellentétes felfogásokkal találkozhatunk. Ugyanakkor a közvetlen és közvetett politikai bűntettek megkülönböztetés álláspontom szerint némiképpen erőltetett, hiszen mindkét cselekménytípus okozhat egyéni kárt és mindkettő sérti a közbiztonság érzetét. A közvetlen politikai cselekményeknél az állampolgároknak a társadalmi rendhez való joga sérül, míg a másodiknál az ismétlődéstől való félelem jelenti a polgárok sérelmét. Vajon azonban az ismétlődéstől való félelem nem azonos-e a közbiztonság kívánásával, amely végső fokon a társadalmi rend fogalomkörébe is vonható. Azt Carrara is kénytelen elismerni, hogy a fő különbség az elkövető szándékában áll, annak

[234] Léteznek még természeti károk, amelyek jellemzője, hogy mind a tényleges, mind a potenciális kár csupán meghatározott korlátozott számú polgárt érint, így a közvetlen kár különös. A természeti jogokat sértő magatartásokat további csoportokra osztja, de említést tesz arról is, hogy léteznek a büntető-jogtudományban más osztályozások. Carrara 1878, 115−116. p.

ellenére, hogy elméletében igen fontos szerepet szán az objektív tényezőknek, az elkövető szándéka meglehetősen szubjektív és oka az egyénben keresendő. A kihágások felosztása azonban megsértett jog hiányában nem történhet a fenti szempontok alapján. Figyelemmel arra, hogy Carrara a jólét védelmére szolgáló cselekményeknek tekinti ezeket, ezért a védett haszon alapján végezné el a tipizálást. Behatóbban azonban ezzel a módszerrel nem foglalkozik, csupán annyit jegyez meg[235], hogy a rendőri szabályrendeletek ténylegesen e szempont alapján épülnek fel.

B. A bűncselekmények felosztásának német elmélete

Hippel Deutsches Strafrecht című művében a bűncselekmények súly szerinti osztályozásával kapcsolatban szintén azt állapítja meg, hogy bizonyos mérvű különbségtétel mindig is jelen volt a büntetőjogban. Az ún. régi német jogban, amely alatt a frank időket érti, elhatárolták egymástól az ún. könnyebb és nehezebb bűncselekményeket, amely a Carolin jogforrásokban is tetten érhető.[236] Hippel Carpzow-ra hivatkozással úgy véli, hogy a trichotomikus felosztás végeredményben az olasz jogból eredeztethető, ahol delicta levia, atrocia és atrocissima osztályozást alkalmazták, amely később az 1751-es Codes juris Bavarici criminalis és az 1768-as Theresianus idején is fennmaradt. Később a testi és élet elleni büntetések háttérbe szorulásával és a porosz Landrecht hatályba lépésével egységes bűncselekmény-fogalom alakult ki. Később a francia jogfejlődés során találkozhatunk ismét a bűntett vétség kihágás hármas felosztással, amelynek megfelelően differenciálódott a büntetési rendszer is. Hippel megemlíti azt is, hogy más országokban a trichotomikus felosztás mellett, több helyen ismeretes a bűncselekmények dichotomikus felosztása. [237]

[235] Carrara 1878, 112. p.
[236] peinlich und bürgerliche Fälle. Hippel 1930, 94. p.
[237] Hippel 1930, 94–95. p.

A hármas felosztás kapcsán Hippel a következő három gondolati elemet emeli ki: 1. A német büntető törvénykönyvben a felosztás elsősorban a tételezett szankción alapul, és nem a realizált szankción.[238] Fontos megemlíteni azt is, hogy míg a bűntettek és vétségek a törvénykönyvön belül egy részben, tárgykör szerint csoportosítva találhatók egymás között vegyesen, addig a kihágások egy külön fejezetet képeznek és elkülönülnek más cselekménytípustól. A német büntető eljárási jogot tekintve azonban a felosztás lényegében csupán a bíróság hatásköre szempontjából releváns kérdés. 2. Az előző pontból logikailag következik, hogy a felosztás nincs tekintettel az elkövetés körülményeire, hiszen az esetleges enyhítő körülményeket csupán a büntetés kiszabásakor, tehát a realizált szankció meghatározásakor lehet figyelembe venni. 3. Már ebben az időben is eltérően szabályozták a jövedéki, tehát vám- és adójogot érintő cselekményeket, amelyek több más mellett azzal a specialitással is bírtak, hogy a szankciót a jogszabályok nem abszolút mértékben, hanem az elvont érték többszörösében határozták meg. Az előbb említettek alapján problémás e cselekmények büntetőjogi besorolása, hiszen az értékhatár alapján nem mindig állapítható meg, hogy vétséget vagy kihágást képeznek. A kor uralkodó álláspontja szerint ezek a cselekmények a kiszabott büntetés mértékétől függően kategorizálhatók, míg a kisebbségi vélemény szerint mindig vétséget képeznek.[239]

Hippel bár a trichotomikus felosztás talaján áll, megemlíti, hogy a német jogtudományban többen ellenzik a hármas felosztást, mivel önkényesnek tartják és úgy vélik, hogy nem feleltethető meg a német jogi hagyományoknak és ráadásul az eljárást sem könnyíti meg. Velük szemben azt hozza fel, hogy

[238] Ennek megfelelően bűntettet képez az a cselekmény, amelyet halállal, fegyházzal vagy több mint öt évig terjedő várfogsággal fenyegettek. Vétség ezzel szemben az a cselekmény, amelyet legfeljebb öt évig terjedő várfogsággal, börtönbüntetéssel vagy 150 birodalmi márkánál nagyobb összegű vagy olyan pénzbüntetéssel fenyegettek, amely esetében a felső határ nem volt meghatározva; míg kihágás az a cselekmény, amelyet 150 birodalmi márka alatti pénzbüntetéssel vagy fogsággal fenyegettek.
[239] Hippel 1930, 95–98. p.

álláspontja szerint a kettős felosztás sem kevésbé önkényes, mint a hármas és bár elismeri, hogy a hármas rendszer alapjai Franciaországba nyúlnak vissza, a németeknél már hozzávetőlegesen 60, míg a poroszoknál 80 éve létezik ez a csoportosítás. Ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy a büntetés mértékén alapuló megkülönböztetés nem önkényes, hiszen a tételezett szankcióval a jogalkotó kifejezi, hogy az adott cselekményt mennyire tartja veszélyesnek a társadalomra és mennyire tartja büntetést érdemlőnek. Hippel úgy véli, hogy visszalépést jelentene a bűncselekmények kettős felosztásának visszahozása, figyelemmel arra, hogy a hármas felosztás nagyobb lehetőséget nyújt a differenciálásra. Így mind az anyagi, mind az eljárási jogot tekintve fenntartaná a csekély súlyú bagatell-büntetőjogi tényállások elhatárolását. [240]

C. Kihágások elméleti megalapozásra érdekében született elméletek

Hazánkban Angyal Pál foglalta össze a közigazgatási büntetőjogot tárgyaló fontosabbnak tartott elméleteket. Maga Angyal szintén a jogterület viszonylagos önállósága mellett foglalt állást, és művében bemutatta azokat a nézetrendszereket is, amelyek különféle elvi szempontok alapján tárgyalták a közigazgatási büntetőjog önálló létezését. Ez utóbbiakat a következőkben röviden ismertetem.

a. A cselekmény tárgyának különbségén alapuló elmélet

A cselekmény tárgyának különbségére alapított elmélet - alapvetően a Goldschmidt által is később hivatkozott módon - a normák etikai értékelésén alapul. Már a római jogtól kezdve úgy vélték, hogy a bűncselekményekhez,

[240] Hippel 1930, 98–99. p.

mint normasértéshez etikai rosszallás társul, ezzel szemben a rendőri vétségek etikailag közömbösek. A természetjogi tanok elterjedésével az elmélet annyiban módosult, hogy míg a kihágások nem sértik az embert természettől fogva megillető jogokat, addig a bűntettek és a vétségek igen. Feuerbach ezen gondolatmenetet követve 1802-es művében megállapította, hogy a kihágások csupán jogszabálysértések, míg más bűncselekmények valódi jogsértések, mivel az előbbiek esetén a jogszabály megsértése alapozza meg a büntetést érdemlőséget, az utóbbiak viszont attól függetlenül büntetendők, hogy az adott cselekményt szankcionálja-e valamely írott jogi norma. Ezek esetén a norma csupán írásba foglalja a szubjektív jogokat, amelyek a tárgyi jogtól függetlenül léteznek.

Az elméletet két aspektusból támadták. Az egyik szerint ténylegesen az alanyi jogok megsértése is csupán akkor bűncselekmény, ha az alanyi jogot írásba foglalják, és ekként maga a jogszabály megsértésén alapul a jogellenesség. Hozzáteszem, ennek hiányában a büntetőjog szokásjogi alapokra vagy szubjektív megfontolásokra helyeződne; ekkor az elmélet alapjaiban ellentétben áll a nullum crimen sine lege elvvel. Előfeltételként kellene érvényesülni annak, hogy valamennyi alanyi jogot sértő cselekményt kodifikáljanak. Ez viszont nyilván nem előírható, hiszen akkor a formális jogszabályhoz kötné a bűncselekményi jelleget is. Igaz, ezzel a kérdéssel az elmélet nem foglakozik, minden bizonnyal azért, mert a kialakulásának idején még nem volt általánosan érvényesítendő az említett elv. Más oldalról viszont – joggal – azt vetették fel, hogy nem minden adott esetben súlyos bűncselekményt tekint a társadalom is annak, hiszen mai példával élve az adó vagy járulékfizetéssel összefüggő elkövetett cselekményeket a társadalom vagy a közfelfogás egyáltalán nem ítéli el. Hasonlóan értékelték a korban a jövedéki kihágásokat vagy bűncselekményeket. [241] Az elmélet továbbélése[242]

[241] Angyal 1931, 11–15. p.
[242] Angyal Pál az elmélet követőjeként említi Stahlt, aki az elhatárolást annak alapján végzi el, hogy a tízparancsolatot sérti az adott cselekmény. Amelyek nem, azok képeznek kihágásokat, amelyek esetén

mind a mai napig megfigyelhető, hiszen a szabálysértések előnyeként több esetben még a jelenkor irodalomban is találkozhatunk olyan álláspontokkal, hogy a büntetéshez etikai rosszallás nem fűződik.

b. A cselekmény hatásán alapuló elmélet

A következő elmélet a cselekmény hatásának különbségén alapul, amely szerint bűntett esetén ténylegesen bekövetkezik a jogsértés, míg kihágás esetén pusztán lehetséges jogsértésről beszélhetünk. Elméleti megfogalmazójaként a német Reinhold Köstlin említhető[243], aki a később többször idézett, és a Kbtk. indokolásában is hangoztatott, veszély elhatárolásán alapuló nézetrendszert megfogalmazta, amely szerint a bűntett konkrét, míg a kihágás absztrakt veszéllyel jár[244]. Köstlin a kihágások vagy normasértések történetét a római időkre vezette vissza, majd a jogfejlődést végigtekintve a 19. század elején zajlott törvényhozással kapcsolatban már kénytelen volt elismerni – részben filozófiai behatásra –, hogy a jogtárgy-sértések köre a valódi rendőri cselekmények rovására eltolódott.[245] Hazánkban Pauler Tivadarnál talált visszhangra ez a nézet, aki szerint „más tekintet alá jönnek a rendőri kihágások, melyek az előbbiektől (a bűntettektől és vétségektől) lényegesen különböznek, mivel jogsértéssel nem járván, csupán a bátorság megóvására, sértések megelőzésére hozott szabályok megszegésében állanak. A rendőri kihágások büntetésének célja nem más, mint a netalán eredhető káros következmények megelőzése."[246] Angyal Pál, és később Király Tibor[247] is,

csupán valamely állami rendelkezés vagy előírás sérül. Az olaszoknál Fiani követte ezt a gondolatmenetet. Angyal 1931, 14–15. p.

[243] Később a német jogterületről Stübelt, az olasz szakírók közül Lusshinit említik, míg a gyakorlatban az 1791-es Allgemeines Landrecht valósította meg ezt a szisztémát, majd az 1839-es württembergi Polizeistrafgesetzbuch.

[244] Az absztrakt és a konkrét veszélyt elhatárolása a későbbi fejlődés eredménye.

[245] Köstlin 1855, 16–27. p.

[246] Pauler Tivadart idézi Angyal 1931, 16. p

[247] Király 1953, 112. p.

ezzel szemben úgy véli, hogy ennek alapján nehezen választhatók el az egyes cselekmények, hiszen a bűncselekmény kísérlete is csupán veszélyt idéz elő.[248]

c. A jogellenesség és engedetlenség különbségén alapuló elmélet

Az előző elméletek továbbfejlesztéséből alakult ki a jogellenesség és engedetlenség különbségén alapuló elmélet, amely elsősorban Merkel és Binding nevéhez fűződik. Az előbbiekkel ellentétben elismerik, hogy bűncselekményt csupán az a cselekmény képez, amelyet az állam büntetéssel fenyeget. Ezen formális kiindulási ponton túl viszont szintén megkülönböztetik egymástól azokat, amelyek materiális alappal is bírnak, illetve amelyek nem, mely utóbbiak közé a mulasztással elkövetett bűncselekmények, valamint a rendőri kihágások tartoznak. Merkel vagy Rosenfeld az utóbbi csoport közös ismérvét azzal magyarázták, hogy ezek a magatartások objektív veszélyt idéznek elő, amelynek bekövetkezése bár nem tényállási elem, az állam mégis ennek alapján rendeli büntetni, az „állami tekintély" megőrzése érdekében, így ezek végső soron engedetlenségi deliktumok. A bűncselekmények és a rendőri jogtalanságok közötti különbségeket keresendő Binding nem csupán a büntetéssel fenyegetett jogsértéseket, hanem valamennyi jogsértést tekintetbe vesz, és a normatan alapján csoportosítja a deliktumokat. Megkülönböztet sértést, veszélyeztetést tiltó, valamint egyszerű normákat, amelyek megszegése bár okozhat veszélyt, de megszegését az állam mégsem elsősorban az okozott veszély alapján rendeli büntetni. Binding elméletében ezeket a „tiszta kötelezettségszegéseket" tekinti a rendőri kihágásoknak, amelyek nem sértenek szubjektív jogokat és nem erkölcstelenek, ugyanakkor jogsértés helyett jogellenességet foglalnak magukba, és ekként jogveszélyesnek tekinthetők.[249]

[248] Angyal 1931, 15–19. p.
[249] Binding 1916, 312–329. p.; 364–412. p.

Angyal Pál több szempontból is bírálja ezt az elméletet. Egyrészt abból indul ki, hogy Merkel és Binding főként a természetjogi iskola, illetve Feuerbach tanait veszi alapul, amely már önmagában is kifogásolható. Másrészt rámutat, hogy az elmélet következetes alkalmazásával a jogban történő tévedés a kihágásoknál mentő körülmény lenne, míg más bűncselekmények esetén ezt kizárják. Harmadrészt pedig azért sem fogadja el, mert tagadja azt, hogy a kihágások materiális érdeket nem sértenek, mivel ezek az egyes ember helyett magának az államnak az alanyi jogát sértik, illetve veszélyeztetik.[250]

d. A védelmi normák különbségén alapuló elmélet

A büntető jogszabályok mint védelmi normák különbségeire szintén alapoztak elméletet. A Goldschmidt elméletében is felfedezhető kulturnorma nézetrendszer Max Ernst Mayer nevéhez köthető[251], aki bevezette a kulturérdek fogalmát. Ez alatt azokat az érdeket érti, amelyek önmagukban léteznek, és az ezeket biztosító normák a kulturnormák, amelyek állam vagy társadalom nélkül is léteznének, és amelyek csupán a felismerésük által lesznek az állami jogrend részei. Emellett léteznek ún. közigazgatási érdekek, amelyek az állam mint közület érdekei. Ezekre épülnek a jogi normák, amelyeket kitalálásoknak minősít, és amelyek kizárólag akkor válnak kulturnormákká, ha azokat a társadalom ilyenként elismeri. Azt azonban tagadja, hogy a közigazgatási deliktumok pusztán engedetlenségek lennének, hiszen esetükben maga a közigazgatási érdek jelenti a védett jogi tárgyat. Angyal Pál az elméletet egyszerűen bizonytalannak minősíti, amely oly mértékben szubjektív alapokon nyugszik, hogy alkalmatlan, hogy az önálló közigazgatási büntetőjog alapjául szolgáljon. [252] Alapjaiban ez az elmélet is a

[250] Angyal 1931, 19–22. p.
[251] Viski László ezt az elméletet a kisebb hatásúak közé sorolja. Viski 1974, 154. p.
[252] Angyal 1931, 22–23. p.

jogi norma elméleteihez kapcsolható; ahogyan ezt Király Tibor is megállapította már, a kulturnorma ezen elméletben tulajdonképp az erkölcs helyettesítője.[253]

e. A védelmi cél különbségén alapuló elmélet

Szintén a büntetőjogszabályokkal áll összefüggésben a védelmi cél különbségére alapított elmélet is, amely voltaképpen a büntetőjog célját igyekszik megmagyarázni. Angyal Pál elsőként Lorenz Steint említi, aki szerint a rendőri kihágások büntetést érdemlősége abban rejlik, hogy akadályozzák a közösségi fejlődést. Gneist és Otto Mayer[254] lényegében hasonló elvet vall, amikor a közösségi, illetve a közrend fenntartásának a szükségességében keresi ezen deliktumok létezésének okát. Beccaria szerint, aki szintén a bűncselekmények trichotomikus felosztásából indult ki, a kihágások körébe a köznyugalmat és a polgárok békéjét zavaró magatartások sorolhatók, de a közigazgatási irodalomban Herrnritt is ezt fogadja el. A hazai jogtudományban az 1850-es években Pauler Tivadar is a szankciók hatásának és céljának az eltérő jellegére alapította az elhatárolást. Álláspontja szerint a bűntettek büntetésének a célja a megtorlás, míg a kihágásoké a kiegyenlítés, illetve a közrend fenntartása.[255] Angyal Pál teóriájában szintén felfedezhetjük a védelmi cél különbségének a keresését. Maga úgy vélte, hogy Goldschmidt elméletének a csíráit is ebben rejlenek. Angyal szintén elfogadja, hogy a rendőri cselekmények az általános rend, béke és köznyugalom biztosítását szolgálják. Mindössze annyit fűz hozzá, hogy a bűntettek és vétségek szintén zavarják a közrendet és ekként a közigazgatási büntetőjog alaptípusainak körébe is sorolhatók lennének, bár ezt a gondolatot magyarázat nélkül

[253] Király 1953, 112. p.
[254] Angyal az elmélet követőjének tekinti Meyer-Allefeldet, van Calkert, Gretenert és Kohlert. Uő. 1931, 24. p.
[255] Pauler 1852, 212-213. p. Idézi Viski 1974, 154. és 197-198. p.

elutasítja.[256] Álláspontom szerint ezen utóbbi megjegyzés alapján bírálható az elmélet, hiszen a büntetőjog maga is azért jött létre, hogy a közrendet, illetve az állampolgárok nyugalmát biztosítsa. Ezen elv tehát nem elhatárolási, hanem éppen közös ismérve valamennyi bűncselekménynek a kihágásokat is beleértve. Érdemes megjegyezni, hogy az elmélet a későbbi irodalomban is követőkre[257] talált.

f. A védelmi eszközök különbségén alapuló elmélet

A büntetőjog védelmi funkciójával kapcsolatos harmadik elmélet a védelmi eszközök tartalmára helyezi a hangsúlyt. Első megnyilvánulásaként Kuhn Polizeistrafrecht című műve említhető, amely szerint bűntett és vétség esetén a büntetés elsődleges célja a megtorlás, míg a kihágásoké a fenyítés és a javítás.[258] Lényegében ugyanezen az állásponton van Klöppel is, aki a megtorlás helyett a rendőri deliktumok kapcsán a meghatározott cselekményre történő kényszerítést tekinti meghatározónak, míg a kodifikácó szintjén az 1863-as badeni Polizeistrafgesetzbuch vallja ezt az elvet.

Angyal szerint az elmélet alapjaiban hibás, hiszen a büntetésnek a bűncselekmény súlyához kell alkalmazkodnia és nem fordítva. Emellett a pénzbüntetés mint főbüntetési nem a kihágások és a súlyosabb bűncselekmények esetén egyaránt alkalmazható, amellyel a szerző máris megcáfolni véli az elméletet.[259] Az 1950-es években Király Tibor ugyanezen érvekkel támadta az elméletet, amely valójában az okozattal próbálja magyarázni az okot, holott a jogalkotónak a jogkövetkezményt a cselekmény

[256] Angyal 1931, 24–26. p.
[257] Ide tartozik Jescheck és Cordier elmélete.
[258] Ugyanezt vallotta Mohl. Angyal 1931, 26. p
[259] Angyal 1931, 26–27. p.

súlyának megfelelően kell meghatároznia.[260] Érdekes módon azonban, bár maga Goldschmidt is vitatta az elmélet helyességét[261], végeredményben beépítette annak elemeit saját nézetrendszerébe, amikor szintén a büntetési nemekre alapította az elhatárolás egyik formáját[262].

g. Az elkövetők egyéniségének különbségein alapuló elmélet

Az előzőekhez hasonlóan szintén a természetjogi iskola tanításain alapul az elkövetők egyéniségében rejlő különbségeket hangsúlyozó elmélet. Az eddigieket megerősítve idézi Goldschmidt Zehmen képviselő szavait, aki szerint: „míg a bűntett az általános erkölcsi törvény megsértése, addig a kihágás büntetést-érdemlőségének alapja: a pozitív törvények megszegése" [263], és ennek alapján a kihágás megbüntetésének nincsen morális alapja. Ezen a moralitáson, illetve az elkövetőnek a bűncselekményhez fűződő pszichikus viszonyán alapul az a nézetrendszer, amely szerint a bűntettek és vétségek elkövetése az elkövető bűnös egyéniségéből ered, a kihágások esetén viszont nem fedezhető fel ilyen összefüggés, hiszen míg a kriminális cselekmény elkövetője gonosz, addig a kihágásé csak rendetlen.[264] Gyakorlati megvalósulási formájaként az 1889-es olasz Codice penale előkészítése tekinthető, amely szerint az első két kategória elkövetője antiszociálisnak minősíthető, addig a kihágás elkövetőjének bűnössége abban áll, hogy figyelmen kívül hagyta a rendszabályokat.

Angyal Pál elsősorban azt hozza fel az elmélettel szemben, hogy a közigazgatási büntetőjog alapjául semmiképpen nem szolgálhat egy olyan

[260] Király 1953, 112. p.
[261] Goldschmidt 1902, 221. p.
[262] Hippel ennek kapcsán szintén a pénzbüntetés általános alkalmazhatóságára alapította a bírálatát.
[263] Angyal 1931, 28. p
[264] Angyal Pál az elmélet követői közé sorolja Poustoroslewt, Reichardot, Berolzheimert és Erik Wolfot. Angyal 1931, 28–29. p

rendszer, amely nem a cselekményeket, hanem azok elkövetőit kategorizálja, és így az adott magatartás súlya is ettől függ. Így az antiszociális személy által elkövetett bármilyen kis fokú szabályszegés bűntett lehet. Azt azonban mint következményt elismeri, hogy a súlyosabb bűncselekmény az elkövetőt diffamálja, míg a kihágás nem.[265] Igaz, álláspontom szerint ez a cselekmény tárgyának különbségére alapított elmélet körében kifejtettekkel is egybevág, hiszen a társadalmi értékelés elfogadása szintén egyfajta természetjogi alapot tükröz. Bár Angyal Pál ezt nem említi, a gondatlan bűncselekmények szintén nehezen helyezhetők el ezekben a kategóriákban, hiszen nem feltétlenül gonosz ember, aki egyszerűen hanyag. Király Tibor pedig s közlekedésrendészeti szabálytalanságokkal bizonyítja az elmélet helytelenségét, hiszen ennek alapján antiszociálisnak lenne tekinthető a társadalom nagy része.[266]

h. A legnagyobb hatással bíró elmélet: James Goldschmidt tanai

Goldschmidt elméletében a közigazgatási büntetőjogot az akaratszabadság és a jólét mint egymással ellentétben álló, ugyanakkor mégis az emberi alapvető igények közé tarozó fogalmakból vezeti le. A két fogalom között objektív és szubjektív értelemben is különbséget tesz. Szubjektív alapon ezért, mert amíg az akaratszabadság az egyes embernek, mint az akarat hordozójának fontos, ezzel szemben a jólét fogalma éppen az állam és a köz számára bír nagyobb jelentőséggel. Objektíve az akaratszabadság mindig másokkal szemben, illetve más emberek viszonyában érvényesülhet, ezért mindig relatív, míg a jólét nagyjában egészében materiálisan kifejezhető kategória, amely egyben kijelöli az egyén mint akarathordozó cselekvési kereteit is. Goldschmidt úgy véli, hogy eszmetörténetileg a két emberi természetből fakadó jellemvonás

[265] Angyal 1931, 27–30. p.
[266] Király 1953, 112. p.

más-más jogi alakban jelenik meg. Álláspontja szerint az Alkotmány megfogalmazza és kinyilvánítja ezeket, addig a közigazgatás megvalósítja. Az Alkotmány a közös akarat meghatározója, amely ezáltal kinyilvánítja ez egyes emberek akaratszabadságának kereteit is. A közigazgatás viszont a közösség jóléte érdekében cselekszik. A különböző célokat a két normacsoport különböző eszközökkel igyekszik elérni. [267]

Az akarati szféra megsértésének szankcióit az alkotmány tartalmazza, amelyről úgy véli, hogy igazi jelentősége akkor mutatkozik meg, ha valaki az abban szankcionált szabadságjogokat sérti meg. Az alkotmány egy meghatározó része foglalkozik éppen ezekkel a cselekményekkel, amelyeknek a római jogban még lex imperfekták voltak, hiszen a személyhez fűződő jogok megsértésének nem volt kikényszeríthető jogi szankciója. Abban az esetben, ha az akarathordozó a közösségi akarat ellen cselekszik, akkor az államot damnum emergens éri.[268]

A közigazgatás-ellenességet Goldschmidt ezzel szemben olyan kötelezettségszegés elmulasztásának tekinti, amely az állami vagy köz-jólétet megrövidíti, és ennél fogva az állam számára lucrum cessans következik be. Goldschmidt végeredményben arra a következtetésre jut, hogy egyfelől valamennyi ténylegesen mulasztással elkövetett cselekmény nem igazságszolgáltatási, hanem közigazgatás-ellenességet képez, másfelől azok a tényállások is ebbe a körbe tartoznak, amelyeket ma igazgatásellenességnek neveznék. Úgy véli ugyanis, hogy az állam a (köz)igazgatás útján különböző parancsokkal, amelyek egyaránt tartalmazhatnak tiltást vagy valamilyen követendő előírást, biztosítja a jogrendet, amely parancsok követése az állam támogatását, míg azok megszegése a támogatás elmulasztását jelenti, amely az állam megrövidítését jelenti. A közigazgatási parancsok áthágásának ugyanakkor büntetőjogi következményei is lehetnek; a kettő közötti különbség

[267] Goldschmidt 1902, 529–533. p.
[268] Goldschmidt 1902, 539–540. p.

a jogkövetkezményhez kapcsolható, amely alapján beszélhetünk igazságszolgáltatási vagy közigazgatási jogtalanságról. Ez utóbbit viszont a tényállás határozza meg. Álláspontja szerint egy cselekmény mindaddig közigazgatási jogtalanságot képez, amíg csupán valamely igazgatási előírás megszegéséről van szó, azonban máris igazságszolgáltatási jogtalanságról beszélhetünk, ha a végrehajtó vagy igazgatást végző állam hatalmi viszonyai sérülnek. Mindezek alapján a szerző megkísérli meghatározni a közigazgatási büntetőjog fogalmát is. E szerint ez egy gyűjtőfogalom, amely alá tartozik minden olyan előírás, amelyen keresztül az állam a köz vagy az állami jólétet biztosítani kívánja, és amelynek megszegéséhez közigazgatási jogkövetkezményként büntetés járul. Kiemeli azonban azt is, hogy ez a fogalom-meghatározás minden esetben relatív, hiszen függ az adott állam jogrendjétől.

Goldschmidt későbbi műveiben ezt a gondolatmenetet vezeti tovább. A közrend fogalmát azonosítja a német büntető törvénykönyv II. 7. szakaszában meghatározott védett jogi tárggyal. Bár a közrend fogalmát nem csupán ebben az értelemben használja, hiszen a rendőri kihágások esetén a közrend nem mint védett jogi tárgy, hanem mint az igazgatás által védett tárgy szerepel. Míg az igazságszolgáltatás elleni cselekmények esetén az állami akarat kinyilvánítása sérül, addig a közigazgatás-ellenesség esetén csupán valamely akarati ténykedés, mivel úgy véli, hogy csupán a jog tekinthető az állam akaratnyilatkozatának, az igazgatás ezzel szemben az állami akarat működtetése, illetve cselekvése.[269]

1914-ben Goldschmidt Kahllal, Liszttel és Lilienthallal együtt kidolgozta a birodalmi büntető-törvénykönyv módosításának tervezetét[270], amelyben külön könyvben határolta el az igazgatásellenes cselekményeket. Későbbi művében ismét kísérletet tett a közigazgatási büntetőjog fogalmának a meghatározására

[269] Hippel 1930, 107–108. p.
[270] Kahl, Wilhelm – Lilienthal, Karl von – Liszt, Franz von – Goldschmidt, James: Gesetzentwurf zum Vorentwurf eines deutschen Strafgesetzbuches. Berlin, 1914.

azáltal, hogy három aspektusból is elhatárolja azt az igazságszolgáltatási büntetőjogtól. Elsőként normaszerkezeti szempontból vizsgálja a kérdést. Megállapítja, hogy az ide tartozó normák vegyes természetűek, hiszen egyaránt megtalálhatóak a közigazgatási előírások és a jogszabályok. A következő a jogkövetkezmények problémaköre. Míg egy igazságszolgáltatási ítélet a büntetőjog megsértését szankcionálja, addig a közigazgatási büntetőjogban született döntések a közigazgatási jogtalanságot büntetik, mint közigazgatás-ellenességet. E körben azonban lényeges kiemelni a közigazgatás döntések bírósági felülvizsgálatának követelményét, amely szerint már a 20. század eleji Ausztriában is bár a közigazgatási szervek szabhattak ki büntetéseket, azok eljárása fölött a kontrollt a rendes bíróságok gyakorolták. A leglényegesebb különbséget azonban a tényállások tekintetében látja, hiszen a büntetőjogi tényállás mindig valamely norma[271] megszegésében áll, míg a közigazgatás-ellenesség egyaránt állhat jogi norma vagy közigazgatási parancs megszegésében. Mindehhez kapcsolódik az is, hogy a jogi normák általában valamilyen etikai színezettel bírnak, míg az utóbbiak nagyobb részt kulturálisan indifferensek, de legalábbis nem bírnak állandó értékkel. Mindezek figyelembe vételével végül arra a következtetésre jut, hogy a közigazgatási büntetőjog az igazságszolgáltatás helyett közigazgatási alapokon nyugszik, bár azt is hozzá teszi, hogy a büntetőjog olyan alapvető fogalmait, mint a jogellenesség, bűnösség, részesség, halmazat szükségképpen használni kénytelen.[272]

Hippel megvizsgálja azt is, hogy Goldschmidt elméletének figyelembe vételével mely területek tartoznak a közigazgatási büntetőjog terrénuma alá. A magyar jogban is alapkategóriának tekintett jövedéki és rendőri kihágások mellett egy új területet is említ, a hivatallal kapcsolatos cselekményeket. A jogterület szempontjából azonban a rendőri kihágások tekinthetők meghatározónak annak ellenére, hogy nem minden kihágás rendőri,

[271] Bár a norma tartalmát akár egy egyedi határozat is kitölthet. Lásd ipari culpa.
[272] Hippel 1930, 108–109. p.

ugyanakkor a rendőri kihágások mellett az előzőek alapján más csoportok is léteznek. Az elmélet végkövetkeztetése szerint a közigazgatási büntetőjog egyfajta szubjektivizált közigazgatási felelősséget alapít, és ekként a közigazgatási jog bűnfelelősségét teremti meg. Ezért a jogterület természete szerint a közigazgatási joghoz áll közelebb, bár büntetőjogi alapfogalmakat használ. Hippel szerint Goldschmidt munkássága hatást gyakorolt a közigazgatási büntetőjog megteremtésére, továbbá a 19. század elején az objektív büntetőjog kialakítására. Úgy véli, a közigazgatási büntetőjog a jövőben jogállamot teremti meg azáltal, hogy a szubjektív büntetőjogot létrehozza, amely esetén a végső fokon a közigazgatási bíróságok alkalmazzák mind a közigazgatási jogot, mind annak szankcióit, amely kiteljesítheti a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztását.[273]

Goldschmidt nem csupán elméleti jogászként, hanem kodifikátorként is tevékenykedett. A Nemzetközi Kriminalisztikai 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.[274]

[273] Hippel 1930, 119–111. p.
[274] Hippel 1930, 111–112. p.

i. A hippeli Goldschmidt-kritika[275]

Hippel tankönyvében a Binding által kifejtetteket veszi alapul, aki sértő veszélyeztető és engedetlenségi cselekményeket különböztetett meg egymástól. Ezek közül a sértő cselekmények azok, amelyek a jogos érdeket sértik és ezáltal a jogi körülmények tényleges károsodást szenvednek. Tipikusan ezek képezik a büntetőjog legfőbb alapját, ugyanis a legtöbb bűntett és vétség sértő jellegű, de találhatunk ilyet a kihágások között is. A törvényhozó azonban bizonyos esetekben nem csupán a bekövetkezett sérelmet sújtja büntetéssel, hanem a sérelem bekövetkezésének a lehetőségét is; ezek az ún. veszélyeztető cselekmények. Szűkebb értelemben csupán azok a cselekmények sorolhatók ide, amelyek konkrét veszélyt hordoznak magukban. A törvényhozó a kazuisztikus szabályozási mód elkerülése érdekében egyes veszélyt okozó magatartástípusokat is itt szabályoz függetlenül attól, hogy az adott cselekmény a konkrét esetben mekkora veszélyt okoz. Binding emellett említést tesz az engedetlenségi cselekményekről is. A törvényhozó ugyanis a társadalom védelme érdekében sok esetben olyan cselekményeket is büntetni rendel, amelyek egyes megvalósulása bár nem jár veszéllyel, azonban tömeges mértékük - a nagy számok törvénye alapján - magában hordozza akár a veszély, akár a sérülés bekövetkezésének lehetőségét. Az említettek miatt szükségszerű ezen magatartások büntetéssel sújtása annak figyelembe vételével, hogy ezekben az esetekben a társadalomra veszélyesség jóval csekélyebb súlyú, mint az előző két csoport esetén. Hippel Binding álláspontját idézi a tekintetben, hogy ez az engedetlenségi és absztrakt veszélyt okozó tényállástípus minőségileg különbözik a veszélyeztető cselekményektől, és éppen ezért úgy véli, hogy

[275] Érdemes megemlíteni, hogy Goldschmidt elméletének a jogirodalomban több más bírálója is akadt. Ezek egyike Fritz Trops, aki a büntetőjogon belül lezajló változások okait kutatta, ugyanis úgy vélte, az ezekre adott válaszok közvetlenül elvezetnek a közigazgatási büntetőjoghoz. Bővebben Trops 1926, 14–25. p.

ezen magatartást elkövetők megbüntetésével szinte megbomlik a büntetőjog egysége. Hippel 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[276] is találhatók ilyenek.[277]

Hippel álláspontja szerint a trichotomikus felosztás értéke elsősorban abban rejlik, hogy magyarázatát adja a bűncselekmények rendszere kialakításának a tekintetben, hogy mely cselekménynek milyen a viszonya védett jogi tárgyhoz képest, tehát sérti, vagy absztrakt, illetve konkrét módon veszélyezteti azt. Mindez elvezet a büntetendőség kérdéséhez, hiszen a büntetés mértékének arányban kell állnia a jogi tárgy támadása intenzitásával, és így a trichotómia összekapcsolható az arányos és megfelelő büntetés vagy a kísérlet büntetést érdemlőségének a kérdésével. Szintén a veszélyeztetéssel függenek össze azok a tényállástípusok, amelyeknek nem feltétlenül van egyedileg meghatározható sértettjük, hanem általában okoznak veszélyt – a társadalomra. A kérdés ezért nem a hármas felosztás fenntartásának szükségességében áll, hanem abban, hogy az egyes kategóriák kialakítása milyen szempontok alapján történjen. E tekintetben szóba jöhet egyfelől a védett jogi tárgy jellege, másfelől a támadás intenzitása is.[278]

Azt Hippel is elismeri, hogy rendszertanilag leginkább a kihágások vagy az ún. rendőri bűncselekmények okoznak problémát a jogtudománynak. A német jogban a rendőri kihágások fogalmát a 16. századi[279] birodalmi rendészeti rendeletek teremtették meg, amelyekkel az állam belső rendjét biztosították.

[276] Hippel példaként említi a német Btk. 128. §-ában meghatározott titkos szövetségben történő részvételt, a hajózás védelmére vonatkozó szabályok áthágását (Btk. 145. §)
[277] Hippel 1930, 100–101. p.
[278] Hippel 1930, 102–103. p.
[279] Hippel az 1530-as, 1548-as és 1577-es birodalmi rendészeti rendeletekre hivatkozik. Hippel 1930, 103. p.

Ide tartoztak tehát a csekély jelentőségű kihágások épp úgy, mint a Carolinát kiegészítő más büntetőjogi jellegű tényállások. Az első elhatárolási kísérleteket a jogirodalomban Feuerbach nevéhez kötik, majd Heppet emelik ki[280] a téma szakírói közül. Hippel szerint azonban a probléma megoldatlansága alapvetően a hibás kérdésfeltevésre vezethető vissza. Álláspontja szerint tisztázni szükséges a rendőri bűncselekmények, a rendőri jogtalanság és a rendőri kihágások fogalmát. Ezeket sok esetben hasonlónak vagy közel azonosnak tekintik, hiszen mindegyik esetében a rendőrségnek kell 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.

Míg Feuerbach az 1813-as büntető törvénykönyvet alapul véve kísérelte meg a kihágások elhatárolását, addig Hippel a formális szempontok figyelembe vétele helyett a kihágások lényegére kérdez rá. Figyelemmel arra, hogy a jogalkotó az elhatárolást nem tudományelméleti, hanem kriminálpolitikai szempontok alapján végezte el, ezért nyilvánvaló, hogy a törvénykönyv vizsgálata jelentős eredménnyel nem járhatott. Hippel ezzel szemben, nem azt a kérdést kívánta megválaszolni, hogy mely cselekmények tartoznak tárgykörük szerint a kihágásokhoz, hanem azt, hogy egyáltalán melyek azok a tényállások, amelyeket csekély jelentőségűk miatt a bagatell-büntetőjogba tartozónak vélünk. Mindemellett lényeges az is, hogy ezek csekély jelentősége

[280] A magyar irodalomban Angyal szintén Hepp jelentőségét említi. Angyal 1931, 4–5. p.

magával kell-e, hogy vonjon egy más, egyszerűbb, de ugyanakkor garanciákkal kevésbé körbe bástyázott eljárást.[281]

Hippel abból indul ki, hogy a rendőri bűncselekményhez hasonlóan a közigazgatási bűncselekmény fogalma is többértelmű kifejezés. Érthetjük alatt mindazon büntetőjogi előírásokat, amelyek arra szolgálnak, hogy a közigazgatás rendjét vagy az azt végző szerveket megvédjék, de a bűncselekmények egy speciális csoportját is: a közigazgatás rendjét sértő vagy veszélyeztető bűncselekményeket. 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 szerint osztályozást alkalmazza, addig más esetekben a rendőrség által védett érdekek szerinti felosztást, anélkül, hogy a kettőt egymástól világosan elválasztaná, holott az engedetlenség, mint gyűjtőfogalom alatt valamennyi jogtalanságot érti. E körben élesen szembeszáll a szerzőnek a normák természetére vonatkozó állításával is, és tagadja, hogy a közigazgatási büntetőjog által alkalmazott normák etikailag indifferensek vagy bizonytalan értékűek lennének.[282]

Hippel a jogkövetkezmények szintjén történő elválasztást szintén bírálja, mivel a pénzbüntetés, mint a büntetőjogban ismert legcsekélyebb büntetési nem inkább összekapcsolja, semmint elválasztja a kihágásokat más bűncselekményi kategóriáktól. Önkényesnek tartja, hogy a pénzbüntetést

[281] Hippel 1930, 103–104. p.
[282] Példaként említi a vasár és ünnepnapok megzavarásának kihágását, amely a Goldschmidt irányítása alatt dolgozó bizottság által kidolgozott tervezet 359. §-ában is szerepel. Hippel 1930, 111–113. p.

Goldschmidt mint a közigazgatási kényszer tipikus megjelenési formáját határozza meg. A büntetési rendszer alapján történő elválasztása során ez alapján sokkal inkább a bagatell-büntetőjog, mint az önálló közigazgatási jog fogalmát lehetne meghatározni. Végezetül vitatja azt is, hogy az igazságszolgáltatásnak és a közigazgatásnak külön-külön lenne szubjektivizált 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.[283]

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. A szerző által hivatkozott ún.

[283] Hippel 1930, 113–115. p.

gyakorlati előnyökkel szemben a következőket hozza fel. Az 1913-as tervezet valamennyi bűncselekmény kapcsán általános követelményként határozta meg, hogy a felelősség hiányában elkövetett jogtalanságot ne sújtsák büntetőjogi büntetéssel, és szintén ettől kezdve ismeretes a német jogban az megoldás, hogy a kihágásokat egy külön könyvben szabályozzák. 1919-től kezdve a tényleges vagy elsődleges elzárásbüntetést sem alkalmazták tovább a kihágásokkal szemben, végül 1924-ben a csekély jelentőségű a kihágásokra és a vétségekre nézve feladták a legalitás elvét. [284]

A közigazgatási büntetőjogba tartozó cselekményeknek közigazgatási bíróságok által történő elbírálása vonatkozásában Hippel voltaképpen az elterelési elmélet ellenérveit sorakoztatja fel. 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 bíráskodjanak. 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[285] is azáltal, hogy a rendes bíróságokat megfosztaná attól, hogy a rendészet 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.[286]

[284] Hippel 1930, 116–117. p.
[285] Ezt a fogalmat Hippel nem használja.
[286] Hippel 1930, 117–118. p. és 106. p.

Álláspontom szerint Hippel a német jog hagyományaiból[287] kiindulva véli úgy, hogy a közigazgatási bíróságok közigazgatási szervek. A későbbi GG. 20. § (2) bekezdés 2. mondatában foglalt hatalommegosztás elve a német alkotmány egyik legfontosabb tartópillére. A jogszabály azonban sajátos módon nem magát az elvet mondja ki, hanem a legalapvetőbb állami funkciókat - köztük az ítélkezést - és az azokat ellátó szerveket nevezi meg,[288] mely azt tilalmazza, hogy ugyanazon hatóság bírósági és közigazgatási tevékenységet is végezzen egyszerre[289]. Az elválasztás egyebekben azt is jelenti, hogy a két államfunkció nincsen egymásnak alárendelve, ekként lényegében a szervek egymás mellett léteznek, mely alól szintén létezik egy kivétel: a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Ennek alapja a jogállamiság elvében keresendő, amely megköveteli, hogy a nem független közigazgatás felett a független bíróságok jogi kontrollt gyakoroljanak. Ezt a feladatot azonban sajátos szervtípusok, „különbíróságok", azaz az – osztrákoknál ide sorolt – alkotmánybíróság és közigazgatási bíróságok végzik, amelyekről az Alkotmány szerkezetében is külön, a VI. fejezetben[290] az alkotmány és a közigazgatás biztosítékai című fejezetben rendelkeztek. Ezen külön szabályozásnak az is az oka, hogy tudományelméletileg ezeket a szerveket nem bíróságnak tekintik, hanem olyan közigazgatás körébe tartozó szerveknek, amelyek bírósági feladatokat látnak el, és amelyek függetlenek.[291]

Hippel összegzésképpen azt állapítja meg, hogy sem a rendőri büntetőjog, sem a közigazgatási büntetőjog fogalom-meghatározási kísérleti nem tisztázták a területet dogmatikailag. Úgy véli, a kihágások és más bűncselekmények fogalmi szinten történő elválasztása éppoly lehetetlen, mint a bűntettek és

[287] 1920-as osztrák alkotmány szövegének szintén ez felel meg, mivel a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztását az osztrákok ekként tették teljessé. Az alkotmány 94. cikke ugyanis kimondja, hogy az igazságszolgáltatás valamennyi fokon elválasztandó a közigazgatástól, és a 87. cikkben pedig deklarálja a bírói függetlenséget. Kovács 1988, 189–191. p.
[288] Papier
[289] Történetileg az elv a 19. századra vezethető vissza, amikor még helyi szinten léteztek ún. vegyes hatóságok („gemischten Bezirksämten). Hrncir – Urbanek
[290] Kovács 1988, 208–218. p.
[291] Hrncir – Urbanek 8–9. p.

vétségek elhatárolása. Mindkét esetben ugyanis pusztán kriminálpolitikai döntésen alapul az elhatárolás, amelynek során elsősorban a büntetést érdemlőséget értékeli a jogalkotó. Hippel 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.[292]

D. A kihágások kérdésköre a Nemzetközi Kriminalisztikai Társaság konferenciáin

A kihágások kérdésköre a Nemzetközi Kriminalisztikai Társaság[293] (a továbbiakban: IKV) több konferenciáján is szóba került, főként a bűncselekmények felosztásával együtt. Az IKV már az 1897-es Lisszabonban rendezett konferenciáján kiemelten kezelte a kihágás és rendőri kihágás kérdéskörét. Ekkor egy öttagú nemzetközi – osztrák, francia, spanyol és portugál - bizottság vizsgálta a kihágások természetét, akik arra a következtetésre jutottak, hogy a kihágások nem csupán tudományelméletileg kezelendők, hiszen ez csupán a probléma egyik vonulatát jelenti. Az 1898-as müncheni tartományi gyűlésen azt elemezték, hogy a rendőri kihágások büntetőjogi fenyegetése, üldözése, illetve megbüntetése során szükséges-e, hogy különleges alapelveket alkalmazzanak. Frank és Rosenfeld előadásukban rámutattak, hogy a kérdésfeltevés nagyban befolyásolja a végeredményt, ennél fogva rendőri kihágások és a kihágások fogalmát nem kívánatos összemosni. 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

[292] Hippel 1930, 117–118. p.
[293] A Nemzetközi Kriminalisztikai Társaság 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, és 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. Mindkettőben rejlenek azonban problémák: az előbbi megzavarhatja a tudományos vitákat, az utóbbi szerint viszont a büntetőjog körébe a bűntettek 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. Frank a minőségi különbséget a rendőri kihágások és a büntetőjogba tartozó kihágások között véli felfedezni, hiszen az utóbbiak más bűncselekményektől pusztán mennyiségileg térnek el. A rendőri kihágások meghatározó ismérvét egyfelől a közrend elleni irányultságban, másfelől azok általánosan veszélyeztető jellegében látta. Ezekre tekintettel indokoltnak tartja, hogy az anyagi jog ezeket a rendőri kihágásokat jóval enyhébb büntetéssel fenyegesse és szabadságelvonó büntetéseket se tegyen lehetővé, míg eljárási jogilag enyhítené a legalitás elvét.[294]

Más előadók és a konferencia ismertetője ezzel szemben arra mutatott rá, hogy a csekély súly már önmagában megalapozza az eltérő anyagi és eljárási jogi szabályokat. Emiatt Kitzinger úgy véli, a csekély értékűség, illetve a bűncselekmények gyakorlati megosztása nem magyarázható mennyiségi különbséggel vagy a veszély mértékével, hiszen ezzel nem támasztható alá a rendőri kihágások és a bűncselekmények közötti minőségi különbség. A konferencia másik résztvevője, Rosenfeld szintén megkísérelte a két

[294] Kitzinger 1905, 31–34. p.

cselekménytípus következetes elhatárolását elvégezni, azonban ennek során hasonló kiindulópontot választott, mint Frank és szintén az ún. jó közrend elleni cselekményeket tekintette rendőri kihágásoknak. Ez a definíció azonban nem oldotta meg a jogellenességgel kapcsolatos problémákat, ráadásul ez alapján a szempont alapján nem lehetett az elválasztást sem következetesen végigvezetni. Már ekkor felvetették ugyanis, hogy a súlyosabb cselekmények között találni olyat, amely csupán veszélyeztető jellegű és nem következik be jogtárgy-sértés, de e körbe sorolhatók a kísérletek és a gondatlan[295] elkövetés.[296]

A konferencia a törvényhozás számára is elméleti kiindulópontot kívánt nyújtani a bűncselekmények súly szerinti megosztása kapcsán. Ez azonban szintén több kérdést is felvetett. Míg az elmélet alapján elvileg ugyan alkotható egy törvénykönyv, azonban ez közel sem biztos, hogy megfelelne a gyakorlati igényeknek. A tézisek szintjén átsorolhatók ugyan az előbb definiált kategóriákba nem illeszkedő cselekmények, azonban így olyan súlyosabb bűncselekmények mint a gondatlan emberölés vagy a gyújtogatás a kihágások, illetve a rendőri kihágások közé tartoznának, amelynek következtében az elkövetőket csupán igen enyhe büntetéssel és semmiképpen nem szabadságelvonással lehetne büntetni. Ugyanakkor mivel ezen magatartások oka alapvetően az, hogy az illető nem tanúsított kellően gondos magatartást, ezért e körben a büntetés célja ennek az úgymond figyelmetlenségnek a megtorlása, amely viszont már azért sem tartozik a legalitás elve körbe, mivel a rendőri kihágások bagatell jellegűek. Ez azonban nyilván nem lehet cél az előbb említett olyan - bár csupán veszélyeztető, de kiemelten értékelt jogtárggyal szembeni - cselekményeknél, mint az élet vagy testi épséget veszélyeztető deliktumok. Tekintettel kell emellett lenni azokra az esetekre, amelyek esetén mind a törvényhozás, mind a közvélemény ellentétes

[295] Ezeket a cselekménytípusokat a későbbiekben többször hozzák fel azokkal az elméletekkel szemben, amelyek a veszélyeztetés, közrendsértés határvonala mentén vélik megtalálni az elválasztó vonalat.
[296] Kitzinger 1905, 34–35. p.

álláspontot fogad el, mintha a besorolást az elmélet szerint végeznénk el. E körben kiemelést érdemel, hogy magán a konferencián ugyan nem vizsgálták, hogy a törvényhozás, illetve a közvélemény mely szempontok alapján minősít egy adott jogellenességet súlyosnak, de elismerték, hogy mindez függetlenül működik a tudományos elméletektől, így ezt a kérdést önálló kutatási témának minősítették.[297]

1899-ben a konferencia helyzsíne Budapest volt. Itt sem sikerült azonban a kihágásokat egyértelműen elhatárolni a rendőri kihágásoktól, ugyanis a tanácskozás központi témája az előbbi volt, amelyről viszont úgy találták, hogy lényegileg különbözik más bűncselekményektől, míg a bűntettek és vétségek között ilyen eltérés már nem található. A konferencia résztvevői közül egyedül Fayer László foglalkozott a bűncselekmények hármas felosztásával, a francia Kahn a rendőri kihágásokat dolgozta fel, további három résztvevő: Dorado Montero, Poustoroslew és Reichard pedig a kihágásokat. Az egyes bűncselekmény típusok kategorizálása kapcsán Fayer és Kahn elvileg is azt az álláspontot fogadta el, hogy az egyes fajták között csupán mennyiségi különbség áll fenn, míg a spanyol előadó szerint a spanyol törvényhozás szerint a különbség merőben formális és alapvetően az eljáró hatóságok rendszerével függ össze, nevezetesen azzal, hogy az adott cselekményt bíróság vagy közigazgatási hatóság bírálja el. Fayer kiemelte, hogy egyes országokban, így Magyarországon vagy Belgiumban nem az adott bűncselekmény elvi súlyától, hanem a konkrét körülmények értékelésével, a kiszabott büntetés alapján történik a bűntetté vagy vétséggé minősítés.[298]

Kitzinger ismét a fogalomhasználat zavarát emeli ki. Álláspontja szerint az előadók nézetkülönbségei abból is fakadhatnak, hogy míg a napirendi pontok között a rendőri kihágások tárgyalását jelölték meg, addig az előadások általában a büntetőjogba tartozó kihágásokkal foglalkoztak. A két

[297] Kitzinger 1905, 35–36. p.
[298] Kitzinger 1905, 37–39. p.

cselekménytípus esetében ugyanis a dolgok természetéből fakadóan eltérő eredményre jutunk, ha elvégezzük a más bűncselekményekkel történő összevetést. A büntetőjogi kihágások esetén elképzelhető, hogy csupán mennyiségi, míg a rendőri kihágások esetén minőségi különbség adódik. A fogalmi tisztázás hiányában az egyes nemzeti jogrendszerek gyakorlati tapasztalatai egymással nem összevethetők és minden tudományos egyeztetés ellenére sem lehet közös nevezőre hozni az álláspontokat.[299]

Az 1900-ban Strasbourgban a korábban létrehozott bizottság megvizsgálta a jogintézmény történetét és a rendelkezésre álló anyagok alapján a kihágások fogalmi tisztázását tűzte ki célul, de elemezte egy anyagi és eljárási jogi reform szükségességét, és azt, hogy a bírói gyakorlat milyen hatással bír a rendőri rendelkezések kibocsátására. A bizottság azonban csupán az addig elért eredményeit tudta megtárgyalni, ugyanis a feladat volumene miatt a munkát még az 1904ben is folytatta. Kitzinger szerint a bizottság munkáját alapvetően az hátráltatta, hogy ismét nem sikerült a kihágások és a rendőri kihágások fogalmát egymástól elkülöníteni. Csupán 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. Az 1902-es brémai konferencián arra következtetésre jutottak, hogy a két fogalom – tehát a kétféle kihágás - csak együttesen tisztázható, ugyanis ennek hiányában a másik mindig kérdéses marad, amely

[299] Kitzinger 1905, 40. p.

fennmaradó probléma vizsgálata során szükségszerűen visszajut a kutató a másik fogalomhoz.[300]

E. Az 1878. évi V. tc. rendszerének büntetőjogi elemzése

A magyar büntetőjog-tudományban a kihágások mint olyanok alaposabb kifejtése Szokolay István Büntetőjogtan c. 1848-ban kiadott munkájában jelent meg. Szokolay egy - az 1843-as Javaslathoz hasonló - olyan dichotomikus rendszert vázolt, amelyben a bűntettek mellett ún. rendőri kihágások, illetve vétségek léteztek. Ez utóbbi alatt a csekély súlyú cselekmények két csoportját értette. Egyfelől azokat, amelyek a közrendet bár sértik, ám nem feltétlenül járnak tényleges jogsérelemmel, másfelől pedig azokat a bűncselekményeket, vétségeket, amelyek igen kismértékű kárt okoznak, így például a kis értékre elkövetett lopásokat. Semmi esetre sem sorolta volna azonban ebbe a csoportba általában a kisebb súlyú bűncselekményeket, mivel alapvetően a közrendet sértő, tehát a rend fenntartására hozott szabályokba ütköző cselekményeket minősítette kihágásnak.[301] Két évvel később, Csatskó Imre 1850-es munkájában viszont már azt találhatjuk, hogy az osztrák jog hatására Magyarországon a tirchotomikus felosztás kezdett tért nyerni, amelyek közül a kihágások felett a járási egyesbíró ítélkezett, és amely cselekmények esetén 3 havi fogságot lehet kiszabni. Igaz, az ITSZ ismét dichotomikus felosztást alkalmazott.[302]

Pauler Tivadar a már említett 1864-es könyvében alapvetően a rendőri kihágásokat tárgyalja a bűncselekmények trichotomikus felosztásának rendszerében. Megállapítja, ezek csupán a tágabb értelemben vett büntetőjog részei, amelyeket mind anyagi, mind eljárási szempontból célszerűnek tart

[300] Kitzinger 1905, 41–42. p.
[301] Szokolay Istvánt idézi Király 1953, 106. p.
[302] Csatskó Imrét idézi Király 1953, 106–107. p.

elkülöníteni más cselekményektől. Bár az elnevezést azokra a cselekményekre használja, amelyek „közvetlenül jogsértést ugyan nem eredményeznek, de azokra közvetve alkalmat szolgáltatnak, és annál fogva a köz- és magánbátorság érdekében fenyíték alatt tilalmaztatnak”,[303] megjegyzi, hogy a 19. század végi kodifikációk kihágás megnevezéssel illetik a kisebb fokú jogsértéseket is, amelyek elbírálása általában közigazgatási (rendőrhatósági) útra tartozik.[304]

A bűncselekmények felosztása Werner Rezső álláspontja szerint inkább jogalkalmazói mint tudományelméleti probléma, annak ellenére, hogy kiemeli, mind a büntetőjog-tudományban, mind a gyakorlatban már korábban is felfedezhető volt a bűncselekmények súly szerinti megosztására irányuló törekvés. A felosztás alapjait Köstlinre támaszkodva már a római jogban felfedezni véli, de a később alkotó Hippelhez hasonlóan a középkori olasz jogot is a trichotomikus rendszer alaptípusaként említi. Összefoglaló jellegű művében a dichotomikus és a trichotomikus rendszert egyaránt bemutatja. A kettős felosztás kapcsán a választóvonalat a bűntettek és rendőri vétségek, vagy más néven kihágások között látja. A rendszer azon a – gyakorlati - elven alapul, amely szerint ezek a cselekmények oly mértében csekély súlyúak, hogy az általános büntetőjogi elvek alkalmazása azért kizárt vagy felesleges, mivel az elbírálásuk is egyszerű és emiatt egyszerűbb eljárást is igényel. Az elvi elválasztást azonban csaknem kizártnak tartja, mivel az elméletileg a kihágások közé sorolható cselekmények között mindig találni olyanokat, amelyek a súlyuk miatt a bűntettek közé tartoznak, ugyanakkor az elvileg bűntettnek minősülő magatartások között is lehetnek olyan jelentéktelen cselekmények, amelyeket a jogszabályok a kihágások között szabályoznak. A felosztást tudományos megfontolásokkal szinte egyáltalán nem védhetőnek találja, bár azt elismeri, hogy az elkülönítés a büntető anyagi jog szintjén is

[303] Pauler 1864, 58. p.
[304] Pauler 1864, 58-59. p.

megvalósul annyiban, hogy a kihágásokat jellemzően a büntető törvénykönyvtől külön kódexben szabályozzák.[305]

Álláspontom szerint a cselekmények csekély súlya nem feltétlenül jár együtt az egyszerűbb elbírálás lehetőségével, hiszen a két állítás merőben másra vonatkozik. Adott esetben egy igen súlyos cselekmény esetén is lehet egyszerű a tényállás és fordított esetre is hozható példa. Véleményem szerint mindez inkább annak az eufemisztikus körülírása, hogy az állam a csekély büntetési mérték miatt feleslegesnek találja a büntetőeljárásban szokásos garanciákat biztosítani, ugyanis mintegy nem pazarolja az állami kapacitást, ha a kár, amelyet az elkövető elszenvedhet nem olyan jelentős.

Az elméletek közül Werner azt tekinti meghatározónak, amely a valóságos jogsértést és a csupán veszéllyel járó cselekmények alapján különbözteti meg a kihágásokat a súlyosabb bűncselekményektől.[306] Werner Rezső saját álláspontja szerint ezek az osztályozási elméletek alapjaiban hibásak, mivel a bűncselekmény mint fizikai és pszichikai tény egészéből egy-egy mozzanatot ragadnak ki és annak alapján vonnak le következtetéseket. Mindez már önmagában is szubjektivizálja és önkényessé teszi azokat, hiszen a bűncselekményt csak egészében, mint több összetevőből álló jogintézményt lehet kezelni. Werner művében ki is emeli azokat a körülményeket, amelyeket álláspontja szerint mindenképpen figyelembe kellene venni az értékeléskor. Ezek közé tartozik „az összerű tárgy fontossága, a sértett jog jelentősége, a ténykedés minősége, mennyisége és összerű körülményei”[307]. Azt is megjegyzi azonban, hogy mindezeket szinte lehetetlen előzetesen értékelni egy adott tényállás szabályozásánál, hasonlóan lehetetlen vállalkozás a valódi indok feltárása.[308]

[305] Werner 1881, 98–99. p.
[306] Az ún. súlyosabb bűncselekményeket egyébként több ismérv alapján is megkísérelték tovább osztályozni. Az egyik a bűnös akaraton alapult, a másik a cselekmény indokain, míg a harmadik magyarázat a külső mozzanatokat veszi figyelembe az osztályozásnál.
[307] Werner 1881, 101. p.
[308] Werner 1881, 99–101. p.

A hármas felosztás talaján már az elmélet is szélesebb körben foglalkozik a kihágások elkülönült vagy elkülönített rendszerével, holott a kihágások lényege a tágabb értelemben vett bűntettekkel vagy a szűkebb értelemben vett bűntettekkel és vétségekkel szemben ugyanaz maradt. Ezek olyan csekély súlyú cselekmények, amelyeket bizonyos megfontolások alapján elkülönítve kezelnek, mind az anyagi mind az eljárási jogot tekintve.

A kodifikáció felosztását gyakorlati szempontokhoz köti. Ilyen például az anyagi jogban, hogy az egyes büntetés nemek és a kiszabható mértékek a cselekmény súlyához igazodjanak, de a felosztás az eljárási jogra is jelentős kihatással bírt, így például az eljáró hatóságok rendszerének kialakításában, ezen belül is a hatáskör szerinti megosztásban, illetve az eljárás rendszerének a „bonyolultsága" vagy – helyesebben – inkább garanciákkal körülbástyázottsága tekintetében. A kodifikálással kapcsolatban felveti, hogy a törvényalkotó a büntetés alapján különbözteti meg a bűncselekményeket, amely a logikai sorrend megfordítását jelentheti. Rámutat azonban, hogy a büntetéseket a bűncselekmények súlyához igazodóan határozta meg a jogalkotó, amely időben megelőzi a felosztást, így valójában nem fordul meg az osztályozás szempontja. A bűncselekmények felosztása mellett szól az is, hogy az általános rész elvei és jogtételei – a fent idézettek szerint – csupán módosításokkal alkalmazható a kisebb súlyú cselekményekre. Az előzőeken felül végül a közvélemény is igényelte ezt a fajta megkülönböztetést.[309]

Ez utóbbi kiszólásban, amely társadalom véleményére alapoz, álláspontom szerint Werner is becsempész természetjogi vonásokat az elméletébe és immanensen lényegesnek tartja, hogy a kihágások elkövetőit a társadalom nem bélyegzi meg, ellentétben a bűntettesekkel. Az azonban már nem ilyen egyértelmű, hogy a vétségek és a bűntettek elkövetőit is ilyen élesen megkülönböztetné a közvélemény. E ponton viszont visszajutunk oda, hogy az

[309] Werner 1881, 101–102. p.

igazi különbség nem a trichotomikus és a dichotomikus felosztás között van, hanem a – súlyosabb – bűncselekmények és a kihágások között. Az, hogy a trichotómia adott alkalmat arra, hogy a tudomány foglalkozzon a kihágások jogi természetével talán abból is fakadhat, hogy a közvélemény korábban többé-kevésbé jól el tudta határolni ezt a két kategóriát egymástól, így nem volt arra szükség, hogy ezt elméletileg is alátámasszák. A trichotomikus szabályozás elterjedése azonban már olyan újdonságnak minősült, ami alapot adhatott arra, hogy a büntetőjog súly szerinti felosztásának rendszerét tudományosan is meghatározzák, amelynek során górcső alá kerültek ezek a viszonylag jól elkülönült kisebb súlyú cselekmények.

A magyar Csemegi-kódex a büntetés mértékén alapuló rendszerek közé illeszkedik, azonban azok között igen speciális. A hazai jog ugyanis a correctio elvén alapul, amely szerint nem elsősorban a tételezett, hanem a realizált szankción alapul az osztályozás. Ez alól azonban kivételt képeztek a kihágások, amellyé vétség még akkor sem minősíthető vissza, ha a bíró kihágási büntetést alkalmaz.[310] Szükséges azonban megjegyezni, hogy kihágási büntetés kiszabását a 12. életévet betöltött, de 16. életévet meg nem haladó fiatalkorúakra engedte meg a törvény.

Werner megkülönböztet természeti és tételes bűncselekményeket. Az utóbbi alatt a jogszabályban foglalt, míg az előbbi alatt az olyan cselekményeket érti, amelyeket a jogszabályok nem feltétlenül rendelnek büntetni. A két cselekménytípus egybe is eshet, a felosztás problémát akkor okoz, ha tételes jogi rendelkezés nélkül kívánnak valakit bűncselekmény elkövetése miatt eljárás alá vonni. Werner mindezt úgy igyekszik kivédeni, hogy megállapítja, általánosságban a két típus egybeesik, és eltérés elsősorban akkor merülhet fel, ha valaki külföldön követ el bűncselekményt, ahol nem képez büntetendő cselekményt az adott magatartás vagy akkor, ha a büntető anyagi jog szabálya

[310] Szintén kivételt képez, ha a bírósági eljárás előtt szükséges minősíteni a cselekményt, amely esetben a törvényi osztályozás az irányadó, ha nem befejezett és önálló cselekményről van szó. Werner 1881, 102–103. p.

időközben megváltozik. Lábjegyzetben azonban kénytelen arra kitérni, hogy ezen cselekmények azokban az országokban, ahol „kimerítőleg intézkedő”[311] büntető törvénykönyv létezik, ott nem képeznek bűncselekményt, míg ott, ahol ilyen nincs és még a szokásjog szabályozza a büntetőjogot, ott elképzelhető.[312]

A kérdés felvetése azért különösen érdekes, mert a Csemegi-kódex nagy vívmányai között említik a nullum crimen sine lege elv meghonosítását. Igaz, Werner Rezső elméleti művében és a kommentárában is csupán röviden intézi el a kérdést. A természeti bűncselekmények megkülönböztetése azt mutatja, hogy az írott és tételes büntetőjog megalkotás még nem bírt akkora elismeréssel, hogy a szokásjogot teljes mértéken figyelmen kívül hagyják a bűncselekményt statuáló jogforrások közül.

Bár Werner a dichotomikus felosztásoknál kiemelte, hogy a rendőri kihágásokat külön szabályozzák, a trichotomia kapcsán ezt már szinte természeteseként kezelte. Holott a hazai irodalomban igen nagy vitát váltott ki valamennyi bűncselekménynek ugyanazon törvénybe foglalása, illetve a kihágások elkülönítése. Schnierer Aladár szintén úgy vélte, hogy a kihágások több szempontból is eltérő sajátosságokkal rendelkeznek a súlyosabb cselekményekhez képet, amelyek feltétlenül a különtartás mellett szóltak. Az egyik jellemvonás éppen a kihágások sokszínűsége, gyűjtőkategória jellege, amelybe azt is beleértették, hogy a diffamáló jelleg hiánya miatt a társadalom igen különböző rétegei is az elkövetői körbe tartozhattak. Éppen ezért nem volt célszerű, hogy az állam a büntető hatalmát ezekkel az egyénekkel szemben is érvényesítse, hiszen ez értelmetlen is lett volna, mivel sok esetben be sem következik jogsértés. Wernerhez hasonlóan azonban Schnierer Aladár is arra a következtetésre jutott, hogy a trichotomikus felosztás jogszabályi megvalósításához nem feltétlenül szükséges egységes tudományi álláspont.

[311] Werner 1881, 103. p. 107. § 2. sz. lábjegyzet.
[312] Werner 1881, 103–104. p.

Hivatkozik e körben az 1791-es francia törvénykönyvre, amelynek felosztási rendszerét szintén nem támasztja alá általánosan elfogadott ismérv. Figyelemmel arra, hogy csaknem lehetetlen magában a bűncselekmények természetében álló okot találni, ezért alkalmazzák a törvényhozók a már fent említett megoldást, amely szerint az absztrakt súly szerint rendelnek hozzá az egyes tényállásokhoz büntetéseket, amely alapján már egyértelműen besorolhatók az egyes cselekmények. [313]

Csemegi Károly a kódex hármas felosztása körében elsősorban a külföldi mintákra hivatkozott, külön is kiemelve a német jogalkotást, ahol egyes elméleti szerzők élesen ellenezték tirchotómiát. Csemegi az elhatárolás elvi szempontjai között a szándékosság eltérő mértékét, valamint a büntetések súlyában tükröződő bűncselekményi súlyt emelte ki. Szintén rámutatott, hogy míg a bűntettek és vétségek esetén a szándékosság a főszabály, addig a kihágások jelentőséte részét gondatlanságból követik el. A büntetések kapcsán a közvélemény megítélésére, azok dehoneszteló jellegére hivatkozik, amely miatt az 1878. évi V. tc-kel a magyar rendszer a trichotomikus felosztást fogadta el. [314]

Míg azonban az 1878. évi V. tc-ben a bűntettek és a vétségeket megtalálhatjuk, addig a súly szerinti felosztás egyik elemét, a kihágásokat nem. Mindezt azzal magyarázza, hogy „A legnyomatékosabb ok azonban a rendőri kihágásoknak külön törvénybe foglalására az, hogy az általános résznek lényegesebb szabályai, a törvényszegésnek ez esetiben nem alkalmazhatók”[315] Mindemellett a különtartást indokolta az is, hogy az előző kategóriákkal ellentétben a kihágások nem foglalhatók egyetlen jogszabályba, hiszen számos más törvény és alacsonyabb szintű jogszabály is megállapíthatja azokat. A statutárius jogot el nem vitatva úgy véli, hogy

[313] Schnierer 1893, 17. p.
[314] Edvi 1904, 2. köt. 8–15. p.
[315] Edvi 1904, 2. köt. 17. p.

mindez ellentétben állt volna a jogbiztonsággal is, továbbá a nemzetközi példák is ebbe az irányba mutattak.[316]

Érdemes azonban azt is megemlíteni, hogy a hazai büntetőjogászok között az 1870-es években nem aratott egyöntetűen osztatlan sikert a hármas felosztás. Így Körösi Sándor főként arra hivatkozással, hogy lehetetlen egy ún. „demarkációs vonalat" húzni az egyes kategóriák között, így a felosztást egyszerűen nem tartották lehetségesnek ugyanakkor gyakorlati és szempontokra hivatkozással annak hasznát is elismerték.[317]

F. Angyal Pál saját elmélete és annak bírálata

Angyal Pál saját elméletét bizonyos mértékig maga is természetjogi alapokra helyezte. Álláspontja szerint elsősorban a társadalmi felfogás függvénye, hogy mely cselekmények képeznek bűncselekményt, és ezen belül kihágást, másrészt azt kizárólag a törvények határozhatják meg[318], amely törvények szerencsés esetben a társadalmi felfogást tükrözik. E vonatkozásban idézi Pauler Tivadar nézeteit, aki szintén a társadalmi értékítélet fontosságát hangsúlyozza abban az értelemben is, hogy a társadalom akár a jogszabályokon alapuló jogalkalmazás ellenében is hathat. Angyal ugyanakkor nem teljesen osztja ezeket a tanokat, bár elismeri a közvélemény befolyásoló hatását. A társadalom a bűncselekmények hármas felosztását, illetve kategorizálását alapvetően szintén elfogadja, azonban nem a cselekmények súlya, hanem elvi szempontok, a cselekmény tárgyának különbségére alapozó elméletnek megfelelően azon az alapon, hogy egyes magatartások súlyosan diffamálóak, míg mások esetén bár alapvetően jogosnak tartják az elkövető

[316] Edvi 1904, 2. köt. 15–19. p.
[317] Körösi 1879, 68-71. p.
[318] Frank Ignácot idézi Angyal 1931, 35. p.

megbüntetését, azt erkölcsileg nem ítélik el.[319] A közvélekedésből azonban az elhatárolás elvi szempontjai nem következtethetők, hiszen a társadalom inkább az egyes, és egyértelmű esetekben tudja az adott magatartást besorolni. Angyal Pál ezért fontosnak tartja, hogy a jogtudomány dolgozzon ki egy olyan szempontrendszert, amelynek segítségével valamennyi, még az ún. úszóhatáros cselekmények is egyértelműen kategorizálhatók.[320]

Elsőként azt az ismérvet határozza meg, amely alapján a bűncselekmények elhatárolhatók más cselekményektől. Ez az elmélet szerint a rendzavarás, illetve a rendellenesség. Ugyanakkor már itt leszögezi, hogy nem minden rendzavaró magatartás bűncselekmény, hanem kizárólag az, amely nem csak az egyes ember magánszféráját zavarja, és amely így a közrendet vagy a köznyugalmat oly mértékben háborítja, amely az állam részéről büntetést érdemel. Angyal elméletében tehát alapfogalom az érdek, amelynek meghatározásakor Kant fogalmát veszi alapul. E szerint az érdek „valamely tárgyra vagy helyzetre vonatkozólag az ezzel viszonylatba került alanyban kialakult kedvező értékelésnek lelki vetülete”[321], amelyből külön kiemelendőnek tartja az alany nélkülözhetetlen szerepét. Az érdek a római jogból, Ulpianus tanaitól eredeztethetően kétféle lehet: közérdek és magánérdek. Angyal az elhatárolást a szerint végzi el, hogy az egyes embert, vagy nagy számú, illetve az emberek kisebb-nagyobb csoportjait érintő-e. Az állam mindegyik típust annyiban részesíti védelemben, amennyiben az egyfajta védelmi-szükségességi próba alapján védelemre méltó, és ekként már jogilag védett érdeknek minősül. Angyal a jog eszközei között rangsort állapít meg, amikor azt mondja, hogy a magánjog, a közigazgatási jog és a büntetőjog eszközei állnak rendelkezésre, amelyeket bizonyos esetekben az állam egymással kombinálhatónak enged. Azt, hogy mely eszköz alkalmazható, elsősorban a védett érdek súlyától, minőségétől, a támadó akarat intenzitásától

[319] Állítását Angyal a jogirodalomban megszokott példákkal támasztja alá. Alapvetően mindenki szerint súlyos cselekmény az emberölés vagy a rablás, míg a közlekedési szabályok tipikusan a rendészet körébe tartoznak.
[320] Angyal 1931, 36–37. p
[321] Angyal 1931, 38. p

és az érdeket képviselő érték jelentőségétől, annak pótolhatóságtól függ. Mindebben viszont ismét a társadalom szerepe válik jelentőssé. Azt, hogy a büntetőjog eszközeit mikor kell igénybe venni szintén a védelmi-szükségességi teszttől függ. Általában megállapítható azonban, hogy a büntetőjog csupán a közérdeket, illetve az ezen határvonal felett álló közérdeket védelmezi.[322]

A következőkben ezért azt kísérli meg definiálni, hogy melyek azok a közérdekek, amelyeket a büntetőjognak kell védelmeznie. Angyal a büntetőjog ultima ratio jellege mellett teszi le a voksát, amelyet viszont nem kizárólag a jogsértés súlyosságából[323] vezet le. Vannak ugyanis olyan cselekmények, amelyek egyedi jellegükben nem feltétlenül vagy csupán alig sértik a közérdeket, ugyanakkor nagy számban megismétlődve már jelentős érdeksérelmet okozhatnak.[324] A másik szintén büntetőjog által védelmezett, ám nem súlyos jogsértéseket magában foglaló terület a közbiztonság védelmét szolgáló cselekmények összessége. Ez utóbbiak Angyal álláspontja szerint igazából a magánérdekeket védelmezik, mégis az állampolgároknak a közbiztonsághoz fűződő érdeke emeli ezeket a büntetőjog tárgykörébe. Ennek alapján arra a következtetésre jut, hogy a közérdek fogalma tovább bontható közvetlen és közvetett közérdekre, a szerint, hogy az egyes érdeksérelem a közérdeket valamely magánszemélyen keresztül érinti-e vagy sem. A közérdek ugyanis magánérdekek összességéből áll, amely sérülhet az egyes ember elleni támadás által, de anélkül is, ha a közbiztonság, közrend vagy közbiztonság vagy más a magánszemélytől elvonatkoztatott közérdek sérül. Ez az elhatárolás szolgálhat alapul a kihágások és más bűncselekmények elhatárolásához: a közvetett közérdeket érintő magatartásokat individualizált jogellenességnek nevezi, amelyek a szorosabb értelemben vett bűncselekmények, míg a közvetlen közérdek sérelme a közigazgatás-ellenesség, tehát a kihágások. Ez azonban pontosításra szorul, hiszen a

[322] Angyal 1931, 37–38. p.
[323] A jogsértés súlyosságát vallja például az Angyal által is idézett Sauer. Angyal 1931, 40. p.
[324] Ezen cselekmények között említi például a szemetelést. Angyal 1931, 41. p.

büntetőjogi tényállások között is találhatók olyanok, amelyek esetében nem beszélhetünk sértettről, mivel a védett jogi tárgy a közvetlen közérdek valamilyen megnyilvánulási formája. Ilyenek például az igazságszolgáltatás vagy a pénzforgalom rendjét sértő tényállások. Egyes kihágásoknak szintén lehet sértettje, amely az előbbiek szerint már a közvetett közérdek sérelmét jelenti.[325] Angyal a magyarázatot a specializált közérdek fogalmában véli megtalálni. E szerint a bűntettek és vétségek között található közvetlen közérdeksértő cselekmények esetén a közérdek egy speciálisan meghatározható szegmense, mint a már említett igazságszolgáltatás tisztaságához vagy a pénzforgalom biztonságához fűződő közérdek sérül. Ezzel szemben a kihágások esetén nincs ilyen speciális közérdek elem, mivel a közérdek-kategóriák közül a már említett általános elemek, mint a közrend vagy közbiztonság szenved sérelmet, amelyet egyfelől általánosságából fakadóan megelőz valamely speciális elem, másfelől amelynek sérelme elsődlegesen teszi jogellenessé a cselekményt a magánérdek sérelme helyett.[326]

A fentiek alapján Angyal a következőképpen fogalmazza meg elméletének lényegét: „a kihágás oly közigazgatás-ellenesség, amely ellen való küzdelem során a lehetséges, de ki nem elégítő közigazgatási védelem utolsó eszközeként állítja be az állam a büntetést; bűntett pedig oly, rendszerint erkölcsi rosszallás alá is eső jogellenesség, amelynek megtorlásául s egyben a társadalom védelmét is szolgálva, első eszközként veszi igénybe az állam a büntetést; még rövidebben: a kihágás rendbontó közigazgatás-ellenesség, - a bűntett rendszerint erkölcsi rosszallást is kiváltó jogellenesség.”[327]

Álláspontom szerint Angyal Pál elmélete – hasonlóan az előző elméletekhez – a sarkalatos pontjain megalapozatlan. Egyrészt összemossa a jogilag védett

[325] E körben hivatkozik a gyermekcselédnek testi kifejlődését akadályozó nehéz munkával terhelésére (1876: XIII. tc. 111. §) vagy az első orvosi segélynek megtagadása alapos ok nélkül nevű tényállásra (Kbtk. 93. §). Angyal 1931, 44. p.
[326] Angyal 1931, 41–43. p.
[327] Angyal 1931, 46. p.

érdek és a büntetőjog által védett érdek határvonalát, hiszen mindkettőt a védelmi-szükségességi határvonal segítségével kívánja meghatározni. Nem ad azonban eligazítást arra vonatkozóan, hogy mi a különbség a két teszt között. Másrészt az elmélet vázolásakor használt sértett fogalom a munkában nem szerepel. Talán nem véletlenül, hiszen ennek alapján azt mondhatjuk, hogy valamennyi elméleti értelemben vett sértettel rendelkező magatartás magánérdeksértő, míg azok amelyeknél ilyen nincs, közérdeksértők. Ekkor visont kérdéses, hogy a csekély értékre elkövetett lopás miért kihágás.

Angyal művében további meghatározó különbségeket is felfedezni vél a kihágások és más bűncselekmények között, amelyek közül négyet fejt ki alaposabban: A norma címzettjei közötti különbséget (a); a jogellenességet (b) és a szándékot (c), valamint a büntetőjogi következményeket (d).

Ad a Angyal elsőként a norma címezettjei alapján tesz különbséget a közigazgatás-ellenesség és a bűncselekmények között. Úgy véli, hogy a büntetőjognak a bűntettek és vétségeket megállapító szabályai úgymond mindenkire vonatkoznak, míg a kihágásokat statuáló szabályok csupán a címzettekre, akik alatt az állami hatalomnak alávetett személyeket érti. Példaként a közlekedési szabályokat említi, amelyek egyes országokban akár ellentmondóak is lehetnek. Mindezt Goldschmidt elméletéből vezeti le, aki szerint a közigazgatás-ellenesség taralma térben és időben változó ezért a bűntettet meghatározó norma címzettje az egyes ember, a kihágásé a közösségi ember(iség), míg a fegyelmi jogé a szervezeti ember. [328]

Angyal álláspontom a norma címzettjeinek elemzése során több alapvető jogintézményt, így a területi és személyi hatály fogalmát nem megfelelően használja, másfelől elméleti alapvetésként egyfajta közös morális jogot, mintegy ius gentium létezését előfeltételezi. Az előbbieket azért, mert a norma címzettjének fogalma alatt nem tisztázható, hogy azokat a személyeket érti,

[328] Angyal 1931, 47–49. p.

akikre alkalmazni kell az adott jogszabályokat vagy magát a területet, ahol azokat alkalmazzák. Az egyik példa - amelynek során felsorolja, hogy az állampolgárokra és például a város területén tartózkodókra vonatkozik a norma - a személyi hatályra, míg a közlekedési szabályok említése már a területi hatályra vonatkozik. Igazából a norma „címzettje" véleményem szerint a két hatály elegye. A hatállyal kapcsolatban azonban még más probléma is felvethető: nevezetesen, hogy a büntetőjogi szabályok nem azonos hatállyal bírnak, hanem attól függenek, hogy az adott norma milyen súlyú cselekményt statuál. Elvileg hibás - nézetem szerint - az az előfeltevés is, amely szerint a bűntetteket és a vétségeket meghatározó valamennyi jogszabály egyfajta országokon átívelő tartalommal bírna, míg a kihágások esetén a normák az egyes államokhoz köthetők. Ez ismét a természetjogi tanításokhoz történő visszatérést jelenti.

Ad b A következőkben Angyal megvizsgálja mindkét cselekménytípus formális és materiális jogellenességét. Míg az első tekintetében nem lát különbséget, addig a materiális jogellenesség vonatkozásában visszatér a közvetlen és közvetett közérdek elhatároláshoz, azzal, hogy a bűntett mindig az egyénen keresztül sérti a közérdeket, a kihágás pedig magát a közérdeket, vagy annak részelemét, tehát a közrendet, a közbiztonságot vagy a köznyugalmat. Ezért a súlyosabb bűncselekmény elkerüléséhez elegendő állítása szerint passzív magatartást tanúsítania a jogalanynak - egyfajta etikai minimumnak megfelelve. A kihágások esetén ezzel szemben az állam valamilyen magatartást vár el a köz érdekében, amely már egy szociális maximumnak történő megfelelést jelent. Mindezt összekapcsolja Goldschmidt tanításaival, aki szerint a bűntett damnum emergenst, míg a kihágás csupán lucrum cessanst idéz elő, de Stammler és Wolf nézeteit is e körben említi.[329]

Álláspontom szerint Angyal Wolfra hivatkozással azt feltételezi, hogy a bűntettek kizárólag tevéssel követhetők el, amelyet a mózesi tízparancsolatból

[329] Angyal 1931, 49–51. p.

vezetnek le, amelyben tiltó szerkezetű, cselekvéstől tartózkodásra vagy cselekvésre felhívó normák szerepelnek. Holott a büntetőjogban mulasztással elkövethető cselekményeket is találhatunk. Igaz, még ma is sokan úgy vélik, hogy a tízparancsolat maradéktalan betartása elegendő lenne ahhoz, hogy ne legyenek bűncselekmények. Mindez persze elvi alapokon lehet, hogy igaz, de Angyal úgy véli, hogy az általa hivatkozottak a gyakorlatban is hasznosíthatók.[330]

Ad c A következő szempont a bűnösség kérdésköre. Mindenekelőtt leszögezi, hogy mind a három kategória szándékosan és gondatlanul egyaránt elkövethető, a különbség e tekintetben a szándék pszichikai elemében fedezhető fel. A bűntettek és vétségek esetén a norma ismerete helyett az eredmény ismeretével kell tisztában lennie az elkövetőnek, míg a kihágásoknál az eredményképzet vagy teljesen hiányzik vagy korlátozott. Megkövetelné azonban a norma – ha nem is pontos – ismeretét, de legalább azt, hogy létezik. Ennek alapján viszont az error iuris nocet elv a kihágások esetén nem alkalmazható. Ez utóbbi elv gyakorlati megvalósulásaként említi az 1791-es porosz Landrechtet vagy az 1833-as porosz rendőri Btk. javaslatát és az 1925-ben elfogadott Verwaltungsstrafgesetzet is, míg az elméleti szerzők közül ismét Goldschmidtre hivatkozik. Külön foglalkozik a kihágás gondatlan elkövetésével is. Ezt azért tartja feltétlenül büntetendőnek, mivel a kihágás a bűntettek és vétségek elkövetőivel szemben példának a jó és gondos családapát, illetve „figyelmes állampolgár”-t tekinti, akitől viszont elvárható a maximális gondosság.[331]

Ad d Az utolsóként behatóbban elemzett szempont a büntetőjogi jogkövetkezmények. Úgy véli, a kihágások és más bűncselekmények miatt alkalmazott szankcióknak alapvetően más a célja, illetve a funkciója. A kihágás „*hatályos figyelmeztetés a közigazgatás követelte magatartásra*; nem

[330] Angyal 1931, 47. p
[331] Angyal 1931, 51–55. p

represszív, hanem kizárólag *preventív jellegű jogeszköz*; nem lesújtani kíván a joggal ellentétbe került elkövetőre, hanem *az a tendenciája, hogy a közigazgatásellenesség előidézőjét meghatározott magatartásra, rendre szorítsa*"[332]. A kihágás büntetési céljai között nem szerepel sem a javítás, sem a biztonság. Az előbbi azért nem, mivel a kihágás elkövetője Angyal véleménye szerint nem antiszociális ember, hanem csupán valamely magasabb kötelezettség elmulasztója, a lucrum cessans előidézője, akit ezért nem megjavítani, hanem - a szerző kifejezésével élve - rendre szoktatni, illetve fegyelmezni szükséges. A biztonsággal kapcsolatos állítás a II. büntetőnovella által szabályozott megrögzött bűntettesekkel szemben alkalmazandó szigorított dologház mint jogkövetkezmény szükségességével függ össze. Angyal szerint a kihágás elkövetőjével szemben a közveszélyesség hiányában nem szükséges ezen szankció kiszabása, hiszen az elkövető csupán figyelmetlen; igaz, esetlegesen a közveszélyesség megállapításával lehetségesnek találja akár ezt is. Érdekes módon azonban a tételezett szankcióban Angyal a kihágásoknál nagyobb visszatartó erőt vél felfedezni, mint más bűncselekményeknél. Mindezt azzal magyarázza, hogy a bűntett elkövetésénél nem feltétel ismerni a jogi normát, így általában az elkövetőnek tudomására sem jut a normában foglalt szankció mértéke. Ezzel szemben a kihágások esetén jogi előfeltétel a norma pontos ismerete, így az elkövetőnek nyilvánvalóan az alkalmazható szankcióról is tudomással kell bírnia. Végezetül Angyal a szankciórendszer fennálló törvényi szabályozását érintően javasolja a pénzbüntetés generális maximumának jelentős emelését, bevezetné az elzárást és a dorgálást is, sőt a biztonsági intézkedéseket, mint a rendőri felügyelet, de az elkobzás vagy a foglalkozástól eltiltás alkalmazhatóságát szintén üdvözölné.[333]

Király Tibor ezeket az elméleteket, köztük Angyalét is elsősorban azért bírálja, mivel az elméletek egy idealizált kihágási kategóriát vesznek alapul,

[332] Angyal 1931, 56. p. A kiemelés Angyaltól.
[333] Angyal 1931, 55–60. p.

amely egyes pontokon meg sem közelíti a jogszabályok által kihágásnak minősített cselekményeket. Alapvetően támadja az ezekben fellelhető természetjogi tartalmat, tehát az erkölcshöz való viszony alapján történő kategorizálást, hiszen az erkölcs korszakonként változó kategória. Ugyanakkor Király a kihágások és más bűncselekmények közötti minőségi különbég fennállását is elutasítja, mivel álláspontja szerint a kihágási jog egyértelműen büntetőjog és az egyes kategóriák között csupán mennyiségi különbség van.[334]

A büntetésekre vonatkozó elmélet álláspontom szerint bár önmagában tetszetős, súlyos ellentmondásokkal terhelt. Egyrészt a közigazgatási szankciókkal, közöttük a közigazgatás-ellenes magatartásokra reagáló szankciókkal, szemben szintén követelmény a represszió, másrészt a büntetőjog céljai között mindenkor kiemelkedő szerepet játszott mind a prevenció, mind a javítás. A tételezett szankció visszatartó erejéről vallott nézetek összekapcsolva a kihágások esetén a jogszabályok kötelező ismeretével csupán egy idealizált társadalomhoz köthető elmélet. Egyfelől nyilván el sem várható, hogy az állampolgárok ismerjék akár csak a közigazgatási jogszabályokat, másfelől ez nem is ellenőrizhető, így az egész szankciórendszer alkalmazhatatlanná válna. Az pedig főleg elképzelhetetlen, hogy az emberek oly mélységben ismerjék a szabályokat, hogy még azt is mindenki pontosan tudja, hogy az általa elkövetett cselekmény, vagy nem teljesített kötelezettség esetére a hatóság milyen és mekkora szankciót alkalmazhat. A büntetőjogi szabályok közös morális tartalma miatt valószínűleg azonban minden állampolgár egyébként ismeri az alapvető jogi tartalmakat, ez azonban egyaránt vonatkozik minden bűncselekményre. Ugyanakkor a büntetőjognak a súlyosabb bűncselekmények elkövetése esetén is célja a represszió mellett a prevenció, és a büntetőjogászok között az egyes büntetési tételek emelése során mindenkor vita folyik ennek visszatartó erejéről, amely Angyal okfejtésével értelmetlenné válna, hiszen az állampolgárok azt véleménye szerint úgy sem ismerik.

[334] Király 1953, 111–117. p.

Nem világos összességében az sem, hogy az előbb felsorolt aspektusok a bűncselekmények felosztásának következményei, vagy okai, amelyekből a kihágás és más bűntettek, illetve vétségek közötti különbség magyarázható, és amelynek alapján az elhatárolás elvégezhető. Abból a megjegyzéséből ugyanis, amely szerint a felsorolt jellemvonások a „közigazgatási bűncselekmények különszerű jogi természetéből folynak”[335] az előbbi következik, annak ellenére, hogy például a jogellenességgel kapcsolatban kifejtettek az elhatárolás szempontjai között is szerepeltek. Mindez felvetheti azt a problémát is, hogy vajon ezek a különbségek valóban a kihágások eltérő természetéből fakadnak-e, vagy abból, hogy a térben és időben akkor és ott létező jogszabályokból ezek a különbségek olvashatók ki.

Angyal elmélete egyébként véleményem szerint nem csupán elkülöníti a kihágásokat, hanem teljesen kiszakítja a büntetőjogból. E körben egyet kell értenünk Király Tibor álláspontjával, aki a kihágások egy idealizált típusát véli felfedezni az elméletben, hiszen Angyal valójában nem a kihágások, hanem a csupán elméletileg létező közigazgatási büntetőjog teóriáját fejtette ki. Ezt támasztja alá, hogy Angyal zárszavában arra mutat rá, hogy a trichotómia fenntartása és a rendőri büntetőjognak a bűncselekményeken belül történő tartása a rendőrállam koncepciójával kapcsolható össze, míg a jogállamiságra jellemző értékeknek - amilyen a nullum crimen sine lege vagy a legalitás elve - éppen az felel meg, ha ezeket a cselekményeket külön kezelik. Angyal úgy véli, hogy a jogállam, illetve később a kultúrállam kifejlődésével a közigazgatás jelentősége megnő, amely magával vonja a jogterület önállósodását is, amelyet szintén üdvözítendőnek tart.

Angyal mint büntetőjogász álláspontom szerint nagyobb hangsúlyt fektet a legalitás elvére, és arra, hogy az állam, vagy inkább a művében hivatkozott rendőrállam az, amely ellenzi a dekriminalizációt és feltétlenül megbüntetni

[335] Angyal 1931, 55. p.

kívánja a kihágások elkövetőit is. Csakhogy a nullum crimen sine lege garanciális oldalról nézve ezzel ellentétes irányba hat. A rendőrállam éppen az, ahol nem a garanciákkal jobban körülbástyázott büntetőjog alkalmazására van nagyobb lehetőség, hanem a közigazgatás minél nagyobb térnyerésére. A jogállamiság megteremtésének garanciái sokkal inkább az eljárásban keresendők, mint abban, hogy a kihágások önálló jogterületnek vagy továbbra is a büntetőjog sajátos különbségekkel terhelt részének tekinthetők. Angyal egyébként azt prognosztizálta, hogy a jogállamiság térnyerésével a közigazgatási büntetőjog önállósodik. Arra azonban már nem feltétlenül számíthatott, hogy ez az önállósodás bár történetileg a büntetőjogtól bekövetkezik, de a közigazgatás ismét csak sajátos részévé válik, amely besorolás szintén – más jellegű – problémákat vet fel.[336]

Összefoglalva láthatjuk tehát, hogy – ahogyan ezt már többen is elismerték – a 19. század és 20. század elején számos elmélet született a jogirodalomban a kihágások eltérő jellegének az elismerésére. A 20. század közepétől nemcsak hazánkban, de az európai államok többségében is egy minőségi változás ment végbe, amely az elméletekre is jelentős hatást gyakorolt. Ezekben az újabb teóriákban általában felfedezhetjük, az előbb vázolt elméletek egyes vonásait, azonban ezek között már arányaiban jóval több olyannal találkozhatunk, amely a kihágások mennyiségi különbsége helyett a minőségire helyezi a hangsúlyt. Ebben álláspontom szerint szerepet játszik a büntetőjog keretében lezajló dekriminalizáció, amely miatt a kihágásokat kiiktatták a büntetőjogból.

[336] A későbbi elméleteket a bevezetésben foglaltak szerint azon részekben helyezem el, amely korszakban születtek.

4. A kihágások, mint közigazgatási szankciók

A. A kihágásokon belül létező rendőri kihágások

Már a Kbtk., illetve a korábbi szabályozás alapján is nyilvánvalóvá vált, hogy bár a kihágások a jogszabályok szintjén látszólag a büntetőjog részei, a Kbtk. indokolása és az általános részi szabályok alapján a kihágások közé tartoznak a rendészeti kihágások is, amelyek az igazgatásellenességet szankcionálták és a cselekmény büntetést érdemlőségén kívül nem bírtak a bűncselekmények más jellemzőivel. Az IKV tárgyalási anyaga alapján szintén egyértelmű, hogy a kihágások és a rendőri kihágások közé nem tehető egyenlőségjel. A kor magyar szabályozása és a szakirodalom[337] alapján inkább azt mondhatjuk, hogy a kihágásokon belül léteztek a már említett rendőri kihágások, azaz a tulajdonképpeni közigazgatási büntetőjog. Figyelemmel arra, hogy a korszak irodalmában a közigazgatásnak a pénzügyi jogon kívüli tevékenységét rendészetnek nevezték[338], ezért mindez elegendő alapot szolgáltatott arra, hogy a közigazgatási szakirodalom is hasonló érdeklődéssel fordult a rendőri büntetőjog, illetve rendőri kihágások, mint a büntetőjog egyik részterülete felé.

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

[337] Adolf Merkl-t idézi Tóth J. 1939, 180. p. Ugyanezt az álláspontot foglalja el Máthé 1980, 814. p.
[338] Tóth J. 1939.

belül[339], érintőlegesen tett említést a rendőri büntetőbíráskodásról, míg más szakírók[340] a rendőri büntetőbíráskodásnak külön is szenteltek fejezetet. A közigazgatási jog ezen problémakörök mellett nyilvánvalóan tárgyalja a kihágási jog lényegesebb anyagi és eljárási szabályait, és az eljáró fórumok rendszerét is, tekintettel azonban arra, hogy ezeket már a Kbtk-ról szóló fejezetben részben elemeztem, így a fölösleges ismétlések elkerülése végett ezeket e helyütt már nem tárgyalom.

B. Rendőri kihágások mint a közigazgatási tárgykörei

Mindenekelőtt érdemes visszautalni arra, hogy eltérő álláspontok léteznek arra vonatkozóan, hogy mit értsenek közigazgatási büntetőjog alatt. Formális szempontból azok a cselekmények tartoztak ide, amelyek esetében rendőrhatóságok – tehát közigazgatási szervek – járhattak el, míg materiális értelemben a bűncselekmények különös fajtáit sorolták e körbe, mely utóbbi esetében további vitára adhat okot a súly szerinti megosztás rendezőelvének kiválasztása.[341] Bár ez utóbbi kérdés vizsgálatával már a büntetőjogászok is részletesen foglakoztak, egyes közigazgatás szakírók szintén megkísérelték a fogalmi elhatárolás szempontjait megtalálni. Az azonban a közigazgatási irodalom számára ténykérdés volt, hogy „a törvényhozás a közigazgatást is felruházta a büntetőbíráskodás jogával”[342], amelynek következtében - legalább az előbb említett formális értelemben - létrejött a közigazgatási büntetőjog. A német jogtudományban Merkl ennek alapján dolgozta ki a rendőri büntetőjog processzuális értelemben vett fogalmát is. E szerint a rendőrhatóságok által alkalmazandó büntetőjogi szabályok összessége tartozik ide, míg ennek alkalmazása maga a rendőri büntetőbíráskodás.[343]

[339] Kmetty 1905, Tomcsányi 1940, Magyary 1942.
[340] Márffy 1926, 1 köt.; Tóth J. 1939.
[341] Tóth J. 1939, 183. p.
[342] Tóth J. 1939, 179. p.
[343] Tóth J. 1939, 180. p.

A korszak közigazgatási tárgykörben szültetett hazai összefoglaló munkái is azt az álláspontot erősítik meg, amely szerint a rendészeti kihágások a büntetőjogon belül léteznek, mint elkülönült kategória. Így Márffy Ede is a tételes jogi szabályozás alapján két csoportra osztotta a kihágásokat és megkülönböztetett közigazgatási és egyéb, azaz büntetőjogi természetű kihágásokat. Az elhatárolást azonban csak részben tekintette elvi alapúnak, ehelyett inkább a gyakorlati célszerűségi szempontokban kereste a magyarázatot. Az egyik ilyen tényező a kihágási eljárás gyorsasága. A bűntettek és vétségek esetén mindig bíróság jár el, amelyet a függetlenségéből adódóan határidők nem kötnek és az eljárási jog garanciális szabályainak maradéktalan érvényesítése is az ügy elhúzódásához vezet. Ezzel szemben a közigazgatás gyorsabb reagálásra képes, amely a hatékonyságot jelentősen előmozdítja, hiszen a közigazgatást akadályozó vagy sértő jogellenes cselekményre az állam szinte azonnal reagálhat. Ugyanígy a célszerűség mellett szól a költségkímélő jelleg és az, hogy a közigazgatási szervek, mint szakigazgatási szervek a közigazgatás adott ágazatában - elvileg - kellő szakértelemmel rendelkeznek, amely szintén a hatékonyságot mozdítja elő az általános ügyekben eljáró bírósághoz viszonyítva. Márffy azonban eme célszerűségi okokkal magyarázza azt is, hogy a jogszabályok egyes kriminális természetű kihágásokat közigazgatásivá nyilvánítanak - vagy pontosabban az elbírálását közigazgatási szervekre bízzák. Ennek klasszikus példái lehetnek a mező- vagy erőrendőri lopások, amelyek a lopás, mint szándékos dolog-eltulajdonítás, jellegéből fakadóan minden kétséget kizáróan a büntetőjog körébe tartoznak.

A gyakorlati igények érvényesítése a tételes jog által azonban szinte csaknem kizárja a közigazgatási büntetőjog, illetve a rendőri kihágások elméleti alapokon nyugvó fogalmának a meghatározását. Ezért a szerzők – köztük Márffy Ede vagy Magyary Zoltán - arra a következtetésre jutnak, hogy tartalmi fogalom helyett csupán egy alaki, tételes jogi fogalmat lehet alkotni. E

szerint a közigazgatási kihágások azok a cselekmények, amelyeket valamely jogforrás annak minősít. Ez kétféle módon történhet: anyagi vagy eljárási szabály által. Így közigazgatási kihágás az is, amelyet valamely közigazgatási tárgyú jogszabály állapít meg, de az is, amelynek elbírálását közigazgatási hatáskörbe utalják. Magyary viszont már bírálja azt a 20. század derekán, a 2. világháború előtt jelentkező jogalkotási tendenciát, amely „előszeretettel és rendszertelenül" a rendőrség hatáskörébe utal kihágásokat és ezért helyenként oda nem illő tényállásokkal[344] bővítette a rendőri büntetőjog rendszerét. Művében megtalálhatjuk azokat a tárgyköröket is, amelyeket hagyományosan e körbe tartoznak. Ezek között az ipari és kereskedelmi ügyeket, a közegészségi, állategészségi és mezőrendőri kihágásokat említi.[345]

C. Közrend, közbiztonság, rendészet[346]

Több szerző a közrend, a közbiztonság és a rendészet fogalmaiból indult ki, hiszen a rendészeti kihágások fogalmának meghatározása hiányában, amint ez már a fentiekben is kiderült, a Kbtk-nak a kihágást megállapító jogszabályokra vonatkozó rendelkezései alkalmazhatatlanokká váltak volna, amely a jogbiztonság elvének súlyos sérelmét okozhatta volna. A probléma azonban az, hogy ezeket a fogalmakat a jogirodalomban mind a mai napig nem sikerült egyértelműen meghatározni. Az alábbiakban ezért a rendészettel kapcsolatos fontosabb elméletek egyes elemeit ismertetem azzal, hogy a rendészeti tevékenység egészének tárgyalására nem vállalkozhattam és csupán a kihágások szempontjából releváns elemekről teszek említést. Szükséges

[344] E tényállások között említette az erdőkről és természetvédelemről szóló 1935. évi IV. tc. 281. §-a alapján az eredi kihágásokat vagy az iskolai kötelezettségről és a nyolcosztályos népiskoláról szóló 1940. évi XX. tc. 16. §-ában megállapított tankötelezettséggel kapcsolatos kihágásokat.
[345] Magyary 1942, 564. p.
[346] A rendészet fogalma kapcsán feltételnül említést kell tennünk Szamel Lajos munkásságáról is. Jelen dolgozat azonban kizárólag a rendőri kihágásokkal összefüggésben tárgyalja a rendészetet, amely tehát a 19. század végi, 20. század elejei időszakra vonatkozik. 1953 után azonban már nem léteznek a rendőri kihágások és a rendsézet fogalma is más tartalommal telítődött, amelynek vizsgálata már túlmutat ezen értkezés keretein.

azonban megemlíteni, hogy a rendészet, közrend fogalmak nem csupán a Kbtk. idején kapcsolódtak szorosan a közigazgatási büntetőjoghoz, hanem egyrészt elméleti szempontból a jelenkorban[347] ezekből (is) vezetik le a szabálysértési bíráskodást, másrészt hatályos jogszabályainkban[348] szintén előfordulnak ezek a kifejezések.

a. Concha Győző elmélete

Fogalom-meghatározást már Concha Győző műveiben[349] is találhatunk. Ezekben több más szerzőhöz hasonlóan a rendészetet a rend kifejezésből levezetve a közrend, állami, társadalmi rend és természeti rend kontextusában helyezte el. Míg a rend fogalmát a közfelfogásra támaszkodva határozza meg[350], addig a közrend esetén már nem ilyen egyértelmű a helyzet. A társadalomtudósok már hosszú ideje próbálkoznak megalkotni annak fogalmát. Így Mazade fogalma elsősorban a törvények által történő meghatározást emeli ki, De Fooz pedig - hasonló kiindulási pontot választva - azt végeredményben a jogrenddel azonosítja. Otto von Mayer azon szerzők egyike, aki önálló fogalmat alkot. Szerinte a közrend, illetve szó szerinti fordítással a „jó rend" a társadalom egy olyan állapota, amely a lehető legkevésbé tartalmaz olyan erőket, amelyek ártalmasak lehetnek. Más szerzők a közrend feltételeit fogalmazzák meg, amelyek között megkülönböztetnek abszolút és relatív feltételeket. Az előbbiek azok, amelyek nélkül nincsen közrend. Ide sorolandó, hogy semmilyen rendellenesség ne következzen be, amely megzavarná a közrend bármely összetevőjét. A relatív feltételek ezzel

[347] Például Kántás 1995 vagy Uő. 1996b.
[348] A hatályos 1999. évi LXIX. tv. XIV. fejezet.
[349] Így Concha 1905, 2. köt. 307. köv. vagy Concha 1901, 48. p.
[350] Concha Győző szerint a „rend alatt a közfelfogás szerint több külön dolognak, lénynek, erőnek oly összefüggése értetik, a melynél fogva az ily összefüggésben levők helyöket, működésüket az egészre való tekintet nélkül meg nem változtatják." Concha 1905, 2. köt. 307. p.

szemben csupán megkönnyítik a közrend fenntartását. Ide tartoznak a különféle nyilvántartások, tehát a telekkönyv, a cégnyilvántartás stb.[351]

Concha maga is ad egy meghatározást. Álláspontja szerint a „közrend embereknek közös czélra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol, de a mely működés a jogi és természeti határok közt, nemcsak az állami szerveknél, de a magánosoknál is szabad” [352]. Az állami rend alatt - mai kifejezéssel – az állami szervek, tehát a fejedelem, az országgyűlés, a kormány rendjét értette, amelybe beletartoznak a bíróságok is. Ezen szervek feladatai közé tartozik a közjog fenntartása. A társadalmi rend az emberek együttműködésének mintegy automatikus összhangját fejezi ki, amelynek szerves része a jog, illetve a jogszolgáltatás. Ez utóbbi ugyanis nem keletkezteti, hanem csupán leképezi vagy elismeri a társadalmi rendet. Érdemes megemlíteni, hogy a rend egyik formájaként röviden megemlékezik a természet és az elemek rendjéről is, amelynek jogi szempontból az állami rend megbontásában lehet szerepe. Ezzel szemben a rendőrség idegen hatalomként gyakorol befolyást a társadalmi rendre, hiszen azokban az esetekben kell beavatkoznia, amikor az említett automatikus rend valamilyen okból sérül. Éppen ezért a rendészeti tevékenység alapvetően különbözik a jogszolgáltatástól, és amely éppen ezért, semmiképpen nem sorolható a rendőri ténykedések körébe. A rendőrség a rend valamennyi típusához szervesen kapcsolódik; biztosítja az állam és a társadalom működésének az előfeltételeit, és beavatkozik a természet rendjének sérelme esetén - egyes rendkívüli jogrendekben. Míg azonban az állami rend sérelme viszonylag egyértelmű, addig a társadalmi rendbe történő beavatkozás szükségszerűségének meghatározása már problémákat okoz. Egyfelől, mert a társadalom egyének sokaságából tevődik össze, amelyben az egyesek sérelme a sokasághoz képest nem tűnik jelentősnek, másfelől, mert a sérelmet szintén a társadalom tagjai okozzák.

[351] Concha 1901, 30. p
[352] Concha 1901, 5. p.

Az előbbiek figyelembevételével Concha a rendőrségnek a társadalmi rend megőrzésében játszott szerepét a következőkben látja. A sérelem veszélyének megakadályozása érdekében a rendőrség őrködik a társadalmi rend felett, megakadályozza a rend megsértését és a megsértett rendet helyreállítja; illetve jogsérelem veszélye nélkül is megakadályoz olyan tevékenységeket, amelyek másokban, tehát a társadalom tagjaiban félelmet kelthetnek. A német jogirodalom szintén a veszély elhárításában látta a rendőri tevékenység lényegét, annak ellenére, hogy számos más olyan rendőri feladat is említhető, amelynél nem beszélhetünk megelőzésről.[353] Témánk szempontjából egyértelműen kitűnik tehát, hogy a közjogászok a rendészetnek a közrenddel kapcsolatos feladatait éppen annak megfelelően csoportosítják, ahogyan a büntetőjogászok vagy a közigazgatási büntetőjog elméleti meghatározói a közigazgatási büntetőjogot más bűncselekményektől elválasztják.

Concha az előbb említett különbségtételt azzal támasztja alá, hogy a közrendet két tényezőből határozza meg, amelyből csupán az egyik jogi. A másikat konkrétan nem fogalmazza meg, csupán akként, hogy az embereknek a „jogrend által nem érintett összeműködése, illetőleg a javaknak elosztása”[354]. Láthatjuk, Concha elméletének ez utóbbi eleme szintén természetjogi alapokkal bír. A közrend megőrzése ennek megfelelően két eszközzel történhet: az egyik a büntetőjog, amelyben szintén szerepet játszik a rendőrség – például a nyomozás során -, míg a másik a közigazgatási jog. Ez utóbbi azonban a közrendnek mindkét terültére – tehát a jogira és a nem jogira is - befolyás gyakorol a kihágási jog, illetve inkább a közigazgatási büntetőjog által. Az egyik csoportba azok a cselekmények tartoznak, amelyek valamely konkrét közigazgatási norma megszegésében állnak, míg a másik csoport esetén voltaképpen nincs ilyen konkrét közigazgatási norma, a jog e tekintetben egyes társadalom rendjét zavaró magtartásokat szankcionál. Így a

[353] Concha 1905, 2. köt. 306–311.; Concha 1901, 30. p
[354] Concha 1901, 13. p

korabeli kihágások körében említhető a körmenetekkel vagy népünnepekkel kapcsolatos kihágások[355], de ide sorolható a mai tankönyvekben is gyakran idézett botrányos részegség esete. Önmagukban az itt említett cselekmények egyike sem tilalmazott, sőt a közigazgatási jog az emberi működésnek ezen területeit nem is szabályozza, de a jog, éppen a társadalom védelme érdekében, egyes meghatározott formákat mégis büntetni rendel.

Concha a rendőrséget annak megfelelően tagolja, hogy mely tényező előfeltételeit biztosítja. Így megkülönböztet biztonsági és közigazgatási rendőrséget. Az előbbi a jog, és a bíróságok működését segíti elő, míg az utóbbi a közigazgatását és magánosokét. A rendőrségnek tehát két ágát különíti el: a bíróit és a közigazgatásit, amely utóbbi alatt lényegében minden olyan tevékenységet ért, amely nem biztonsági. Lényeges azonban, hogy elméletében Concha a rendőrséget olyannyira tágan értelmezi, hogy kijelenti, hogy az sem a bírósági, sem a közigazgatási szervezettől nincsen elválasztva.[356] Teszi ezt annak ellenére, hogy az 1869. évi IV. törvény legalább névlegesen különválasztotta az igazságszolgáltatást és a közigazgatást, és hogy a rendőrségnek a biztonsági rendőrségen túli része a közigazgatás[357]. E tekintetben a rendőrség egyfajta keresztülfekvő kategória a hatalommegosztásos eszmerendszerben, amelyet maga is elismer, hiszen bár Politica című munkájában a törvényhozó, végrehajtó és államfői hatalmakat különbözteti meg egymástól, de részletesen elemzi[358] - ahogyan erről a munka bevezető részében is szó volt - a bíráskodás különválását is.

A közigazgatás kettős közhatalmi jogosítványa, nevezetesen az együttes jogalkotó és jogalkalmazó jelleg a kihágási bíráskodás tekintetében nyer különös jelentőséget. A Kbtk. alapján ugyanis a rendőri kihágások

[355] Concha 1901, 14. p.
[356] Concha 1901, 17–21.
[357] Concha a közigazgatás-ellenes cselekmények, mint a mező és erdőrendészeti cselekményekkel kapcsolatban elismeri, hogy a közigazgatási rendőrség esetén főszabályként érvényesülő megelőző és konstitutív jelleg itt sem érvényesül, hiszen a tilalmak megszegőivel szemben fel kell lépni, amely fellépés megelőzés és „elnyomás" lehet. Concha 1901, 21–24. p.
[358] Erről bővebben Concha 1905. 1. köt. 529. és kk.

megállapítására a közigazgatás is fel van hatalmazva, sőt egyes kihágások esetén – mint ez főként az ipari kihágásoknál jellemző - akár egyéb közigazgatási rendelkezés vagy előírás is kitölthet egy meghatározott keretténállást. Ezekben az esetekben tehát a konkrét szabály megszegése, amelyet a jog szankcionál voltaképpen nem is jogszabályhoz, hanem egyéb előíráshoz, ad absurdum konkrét, egyedi hatósági határozathoz[359] is kötődhet. Ezért szükségesnek tartja a rendőri működés ún. határait megszabni. Jogállami feltételnek mondható, hogy a rendőri működés csak a legszűkebb esetkörben alkothasson jogot; amely jogalkotás sem az állami, sem a társadalmi működésnek, de a közrend egyetlen összetevőjének a helyébe sem léphet, és végül mindenkor állami vagy társadalmi működéshez kell kötődnie, amelyekhez képest mindig csupán másodlagos szerepet tölthet be. Ezen feltételek betartása mellett azonban kifejezetten szükségesnek és hasznosnak tartja a rendőri működést, hiszen a gyors reagálás hatalmas előnyt jelent akár a bíróságok, akár a törvényhozás működéséhez képest. Szintén ez az oka, hogy a közigazgatást diszkrecionális joggal ruházták fel, mivel „az állam ilyen rögtönzött, hozzávetőleges akarat nélkül el nem lehet”[360]. A jog, és főként a törvényalkotás a társadalom változó életviszonyait soha nem tudja maradéktalanul követni, amely indokol egyfajta mozgásteret az eljáró szervek számára. Ugyanezzel támasztja alá a Kbtk. szabályozási módját, amely szabályozó hatalmat ad a közigazgatásnak, de magára az eljárásra is felhatalmazza. Mindez azonban paradoxonnak tűnhet egy (kihágási) büntetőtörvénykönyvvel kapcsolatban, amelynek alapintézményei elvileg állandóságot kellene, hogy tükrözzenek, amely a közrend megőrzésének is egyik legfontosabb záloga lehet. A közrend fenntartása viszont feltétlenül azonnali intézkedést igényel, amelyre egy olyan szervezet, mint a rendőrség lehet képes. Concha emellett a diszkrecionalitás körébe von egyes „erkölcsi” tartalommal bíró tényállásokat, így a nemzeti érzület vagy jogérzetet érintő cselekményeket, mint például a Kbtk. 39. §-ában meghatározott, az elítélt

[359] Erre lehet példa a munkavédelem. Lásd Bittó 1983
[360] Concha 1901, 35. p

pénzbüntetésének kifizetésére irányuló gyűjtést.[361] Ez utóbbira azonban álláspontom szerint a büntetőjogban, illetve a bűntettek között is találhatunk példát, hiszen a Csemegi-kódex 174. §-a bűncselekménnyé nyilvánította a törvény által bűntettnek vagy vétségnek nyilvánított cselekmény törvényben meghatározott módon történő magasztalását. Ebben az esetben viszont a reagálás az igazságszolgáltatás útjára tartozott, amely szerv mérlegelési jogkörrel ugyan feltétlenül rendelkezett, de a rend gyors vagy azonnali helyreállításának képességével semmiképpen sem. E körben Concha a puszta jogértelmezést, amelyet valamennyi jogot alkalmazó szerv végez, szintén a diszkrecionalitás körébe vonja. Ez a fajta mérlegelés, bár valóban igényel némi önállóságot, semmiképpen nem tekinthető diszkrecionalitásnak, hiszen az, mint önálló jogi kategória, merőben különbözik a tényállásnak valamely jogszabályhely alá történő szubszumálástól. Conchának ezen nézeteit Tomcsányi Móricz is élesen támadja (ld. alább), annak ellenére, hogy a közjogi irodalomban ezek a nézetek meglehetősen általánosak[362] voltak.

b. Kmetty Károly elmélete

Kmetty Károly közjogi munkájában a kihágásokat a rendőrség jogán belül tárgyalja. A rendészetet már a közigazgatáson belül helyezi és a fogalmát a következőképpen határozza meg: „rendészet alatt ma a közigazgatásnak rendőri természetű, praeventív jellegű működését értjük, mely a jogi és minden közérdekű rendet, előzetes intézményekkel és intézkedésekkel biztosítani, azokat bárhonnan eredő, megzavargások, veszélyek, károsításoktól megóvni hivatott”[363]. Magyaryt jóval megelőzve, arra is rámutat, hogy a rendészet a más jogrendszerekben a Polizia kifejezéssel azonos, amely viszont nem csupán a közigazgatást, hanem az igazságügyet, külügyet, illetve a teljes

[361] Concha 1901, 24–37. p.
[362] Boér Eleket idézi Élthes 1935, 571. p.
[363] Kmetty 1905, VI. p.

állami vagy jóléti igazgatást is jelentette. Kmetty Conchához hasonlóan a rendőrség feladatát általános jellegűnek tekinti, amely az egész államszervezetet áthatja. Alapvető jellemvonásaként csakúgy a biztonsági jelleget, illetve a diszkrecionalitást említi. Azon veszélyek felsorolására, amelynek elhárítása a rendőrség feladata, nem vállalkozik, mivel ezt egyfelől lehetetlennek tartja, másfelől ebben látja a diszkrecionalitás lényegét. Ez utóbbi alatt azonban szintén a közigazgatási szerveknek a jogszabály-alkotási jogát érti, különös tekintettel a kihágások megállapítására, de ide sorolja az intézkedési jogot is.[364]

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

[364] Kmetty 1905, 292–294. p.

kívánatosnak tartaná, hogy a rendőri büntetőbíráskodás megszűnjön és valamennyi kihágás felett a független bíróságok ítélkezzenek.[365]

c. Tomcsányi Móric elmélete

Már Kmetty művében is megjelent a közigazgatásnak a diszkrecionalitás körébe eső tevékenységeivel kapcsolatban a bírói jogvédelem igénye a panaszemelés intézményében. Ez a mozzanat Tomcsányi Móricznál még hangsúlyosabban jelentkezett, de ugyanezt hangoztatja Szontagh Vilmos is. Az egyik legátfogóbb meghatározási kísérlet Tomcsányi Móric nevéhez kapcsolható, aki a rend, jogrend és közrend kontextusában helyezte el a rendészetet. Lényeges, hogy alkotmányi rend alatt a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát érti, míg a jogrend és a közrend fogalmát egymástól megkülönbözteti. A jogrendet egy eszmei állapotnak tekinti, a közrendet pedig egy tényleges formának, az állami és a társadalmi rend összességének. Elismeri, a kettő között szoros összefüggés van, hiszen a jogrend egyfelől meghatározza, körülveszi a tényleges közrendet, és bizonyos értelemben keletkezteti is azt. A rendőrséget ezek közül a közrend külső oldalához kapcsolja. A rendészet a közrend külső feltételeit biztosítja, hiszen annak nem alkotóeleme, hanem csupán járulékos velejárója. Ezért a rendőri funkció célja a közrend biztosítása, azaz a prevenció, amely a közrendet zavaró körülmények megszüntetésében áll. Ez utóbbi megfogalmazás viszont nem csupán a negatív, megelőző jellegű cselekményeket, hanem a pozitív, utólagos cselekményeket is magába foglalja. A rendőri funkció ebből a természetéből eredően nem minden esetben „áll meg" a közrend határán, hanem adott körülmények között érintheti a magánszférát is. A pontos határvonal megvonása csaknem lehetetlen, így ún. úszóhatáros jelenségek szükségszerűen előfordulnak. Mindenkor érvényesül azonban a rendőri működés járulékos

[365] Kmetty 1905, 294–297. p.

jellege, hiszen mint külső tényező az adott rendnek a belső természete szerinti megőrzésén munkálkodik.[366]

Concha Győzővel ellentétben Tomcsányi vitatja a rendőri tevékenység[367] mindenkori diszkrecionális jellegét. Rámutat, az elmélet a diszkrecionalitást összemossa a jogértelmezéssel, illetve a jogalkalmazással, hiszen egy közúti ellenőrzés során a rendőr nem alkalmaz diszkréciót, bár kétség kívül, maga dönti el, hogy melyik járművet ellenőrzi. Egyetért azonban azzal, hogy a már említett és Concha által is bírált veszély-elmélet a maga egészében nem elfogadható. Ennek megfelelően az elméletet azzal a kiegészítéssel fogadja el, hogy a diszkrecionalitás nem szükségszerű feltétel, a „közvetlenül fenyegető nagyobb veszély" elhárítására tett intézkedések viszont a rendőri tevékenység sajátjai körébe tartoznak.[368]

d. Márffy Ede elmélete

Márffy magát a rendőri elnevezést is vitatja. Nézete szerint helyesen azt a „közigazgatási kihágások feletti" büntető bíráskodásnak kellene inkább titulálni. Mindezt azzal magyarázza, hogy nem minden közigazgatási kihágás egyben rendőri is, így bár a gyakorlatban a két fogalmat rendszerint azonosítják egymással, az elméletileg nem teljesen helytálló.[369] Ebből is kitűnik, hogy Márffy 1926-os munkájában már megkülönböztette a civil és rendészeti kihágást egymástól, megállapította ugyanis, hogy „a rendőrállamban a rendészettel azonosították az egész belügyi közigazgatást; mindazonáltal már ebben az időben különbséget tettek biztonsági és a

[366] Tomcsányi 1929, 1–6. p.
[367] Tomcsányi a hatalommegosztásos eszmerendszer tárgyalásakor a rendőrséggel, mint a végrehajtó hatalom egyik elemével összefoglaló közjogi művében nem foglakozott, az erre vonatkozó fejezetben ugyanis csupán a végrehajtás központi szerveit elemezte.
[368] Tomcsányi 1929, 6–7. p
[369] Márffy 1926, 260–261. p.

népesség jólétét előmozdító rendészet között”[370], amely utóbbi valójában maga a belügyi közigazgatás. Korábban ilyen különbségtétel nem volt, és mint ezt az alábbiakban is láthatjuk, a rendészet a pénzügyi jogon kívül a közigazgatás szinte valamennyi ágát átfogta. Magyary Zoltán 1942-es monográfiájában már kifejezetten is kimondta, hogy míg a 18. században a két terület közé egyenlőség jelet lehetett tenni, addig a 20. században már csupán a közigazgatás jól körülhatárolható része.[371] Régebben ezért a rendőri vagy közigazgatási kihágások megkülönböztetése csaknem értelmetlen volt. A rendészet említett szétválása a jogállam kialakulásához köthető; a polgárok közszabadságának érvényesítése érdekében vált szükségessé, hogy a közigazgatás szerveinek tevékenysége a jog uralma alatt álljon.[372]

A rendészeti tevékenységet Márffy Conchához hasonlóan járulékos természetűnek ismerte el, mivel úgy vélte, hogy önálló alkotótevékenység helyett más tevékenység működését biztosítja. Nem osztja azonban a rendészeti tevékenység megelőző jellegéről szóló nézetet, és azt sem, hogy kizárólag a rendészet rendelkezik kényszerítő erővel, hiszen a rendészet tevékenysége a kényszerintézkedések vagy a büntetőeljárás során esetenként represszív jellegű is. Az elméletnek a gyakorlati megvalósulással történő összevetésével megállapítja, jelentős eltérések tapasztalhatók, ezért kizárólag a tételesjogi rendelkezéseket lehet figyelembe venni. A hazai és külföldi jogszabályi rendelkezéseket összehasonlítva arra a következtetésre jut, hogy a rendőri büntetőbíráskodás a rendészeti közigazgatás tevékenységének bár az egyik klasszikus iránya[373], ezt a rendőrség átruházott hatáskörben, a törvény keretei között és felhatalmazása alapján végzi, és elméletileg nem sorolható a tulajdonképpeni feladtok közé.[374]

[370] Márffy 1926, 391. p
[371] Magyary 1942, 564. p.
[372] Márffy művéből szintén nyilvánvaló, hogy a közigazgatási jog a korábbi rendésztet és a pénzügyi jogot fogta össze.
[373] A rendészeti közigazgatási tevékenység irányai közé sorolja a közigazgatási, a közbiztonsági, a törvénykezési rendészetet, a rendőri büntetőbíráskodást és a rendőri őrködő és karhatalmi szolgálatot.
[374] Márffy 1926, 390–396. p.

f. Tusnádi Élthes Gyula elmélete

Tusnádi Élthes Gyula a többi szakíró álláspontjához hasonlóan általános, ám járulékos jellegűnek tartotta a rendőrség tevékenységét. Művében bár hivatkozott a Concha és Tomcsányi Móric között kialakult ellentétre a közrend fogalmával összefüggésben, nem foglal állást a közrend és a jogrend viszonyának kérdésében. Tusnádi munkájában központi jelentőséget kap a rendőrséget illető szabad belátás. A diszkrecionalis jogkör tételesjogi tartalmát a rendőrséget szabályozó jogszabályok elemzésével mutatja be. Kiemeli, hogy a székesfővárosi rendőrségről szóló 1881. évi XXI. tc. 8. §-a egyes veszély-jellegű esetekben nemcsak intézkedési, de rendeletalkotási joggal is felruházza a rendőrséget, amelyben szankcióként akár 100 pengőig terjedő pénzbüntetést is megállapíthattak. Mindez a korszakban azonban inkább szokásos mód volt, ugyanis mint azt a fentiekből már kitűnt, a statuárius jog hagyományos részének tekintették a rendőrhatóságok jogalkotási jogát, amelyek megszegését kihágásként szankcionálták. E tekintetben Kmetty megállapításai helyesnek is látszhatnának, hiszen Tusnádi számára szintén nyilvánvalónak tűnik, hogy az előbb említett jogszabályhely a rendőrség feladatát fogalmazza meg.

A rendőrség államosításáról szóló jogszabály meghatározza a rendészet ágait[375], és kimondja, hogy a rendőrség „rendeltetése, hogy működése területén a köznyugalmat, a közrendet és a közbiztonságot fenntartsa."[376] Kifejezetten a diszkrecionárius jogot, pedig a rendőrség szervezetének és szolgálatának szabályozásáról szóló rendeletben találhatjuk, amely szerint ez alatt a tételes jogban nem szabályozott kérdésekben történő elhatározást és rendelkezést érthetjük, amelyet azonban mindenkor a jogszabályok keretei

[375] Megkülönböztet közbiztonsági és igazgatási rendésztet, valamint rendőri büntetőbíráskodást.
[376] 5.047/919. M. E. sz. rendelet 16. §-a. Élthes 1935, 572. p.

között lehet gyakorolni. Ezek a rendelkezések bár kötelező erejűek voltak, élesen elkülönültek más jogszabályoktól[377]. Ezen rendeletek azért bírnak különös jelentőséggel, mert a Kbtk. 1. §-a alapján egy részükben a már említettek szerint kihágás megállapítására is lehetőség volt.

Tusnádi hiányolja, hogy míg a hivatkozott jogszabályok alapján a rendőri szervek diszkrecionális jogosítványát rendezték, addig a közigazgatási hatóságok vonatkozásában hasonlóan részletes rendelkezéseket nem találhatunk, holott a községi bíró, a polgármester vagy az alispán és más szervek szintén eljárhatnak kihágási bíróként. Az alapvető problémát abban látja, hogy míg a diszkrecionális jognak a korban értelmezett tartalma alapján a rendőri szervek általános felhatalmazással bírtak, hogy ugyanabban a kérdésben jogot alkossanak és alkalmazzanak, tehát adott esetben kihágásként szankcionálják, addig az olyan közigazgatási szervek, mint a főszolgabíró, a polgármester és az alispán főszabály szerint csupán alkalmazhatták a jogot, és csak jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján, átruházott hatáskörben alkothatták azt.[378] Ezekben az esetekben általában nem az előbb említett hatóságok, hanem a vármegyék és a városok élnek a felhatalmazással, és alkotnak a magasabb szintű jogszabályban meghatározott kérdésekben szabályrendeletet. A szabályrendeletek túlsúlya figyelhető meg azokban az esetekben is, amikor bár a jogszabály szövege szerint a hatóság tilalmának a megszegése minősül kihágásnak, de ténylegesen egyedi hatósági tilalom helyett az adott tárgykörben szabályrendeletet alkotnak. Ez a megoldás több szempontból is üdvözlendő. Egyfelől a szabályrendeletek előkészítése szakmai szempontból alaposabb, másfelől a jogegységet és - tegyük hozzá – a jogbiztonságot is megfelelőbben biztosítja, hiszen a kihirdetés és a belügyminiszternek történő bemutatás törvény által garantált. Mindezt Tusnádi azzal is indokolja, hogy a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. tc.

[377] Így a hatályuk kizárólag ideiglenes lehetett és be kellett mutatni a felettes szervnek.
[378] Élthes 1935, 568–573. p.

85. § -a részletesen felsorolja a rendőri hatóságokat és rendőri közegeket[379], akik diszkrecionárius jogát viszont törvény nem rendezi. Más oldalról viszont azt is kívánatosnak tartaná, hogy eme részletesen meghatározott jogosítvány mellett a kihágások túlnyomó többségét törvény állapítsa meg. Mindezt nem a jogállamiság egyetemes szempontjaival, vagy a hatalommegosztás elvével magyarázza, hanem a jobb és szélesebb körben történő megismerhetőséggel. Kiemeli, az említett rendeleteknek a törvény korlátain belül kell maradnia, mivel ennek hiányában előfordulhatna, hogy egyes hatóságok akár erkölcsi követelményeket állapítanának meg rendeletekben. Tusnádi példája szerint a köszönést bár törvény előírhatja, szabályrendelet viszont nem.[380]

Érzésem szerint viszont ez utóbbi mozzanatban Tusnádi szinte lehetetlen mértékű rálátást és kodifikációs képességet vár el a hatóságoktól. Álláspontom szerint a törvény keretei között kitétel nem elsősorban a tárgykör kiválasztására, hanem a jogalkotás miként jére vonatkozik, hiszen a hatóságok magasabb jogszabály által nem rendezett életviszonyt rendezhetnek. Tusnádi példájából adódóan viszont a magasabb jogszabályban, törvényben nem szabályozott életviszonyt ily módon nem is lehetne szabályozni, hiszen a szabályozás önmagában ellentétben állna a törvénnyel, amelyben nincsen szó az adott előírásról, így a logikát követve az adott magatartás lehetséges. Nem vitatom, hogy esetenként vitára adhat okot a helyi szerv szabályozása, azonban a Tusnádi által is említett túlkapásokra feltétlenül más megoldást szükséges találni. Ilyen lehet hatályos jogunkban az alkotmánybírósági felülvizsgálat.[381] Másfelől a példa ismét átvezet ahhoz a jogbölcseleti dilemmához, hogy hol találhatók a jog határai. Így szükséges-e, vagy egyáltalán lehetséges-e jog által szabályozni erkölcsi, társadalmi kérdéseket. Talán nem véletlenül merül fel a kérdés éppen egy közigazgatási büntetőbíráskodásról írott műben, hiszen a

[379] A rendőri hatóságok a Bp. alapján következők: az államnak, a törvényhatóságoknak, rendezett tanácsú városoknak és a községeknek rendőri hatáskörrel bíró hatóságai és hivatalai, valamint ezeknek vezetői és önálló intézkedésre jogosított tagjai, azaz a községi elöljáróságok, míg rendőri közegek az előbb felsorolt hatóságoknak alárendelt hivatalnokok, az állami, törvényhatósági, városi és községi rendőrök, valamint a csendőrségnek altisztjei és legénysége.
[380] Élthes 1935, 574–575. p.
[381] Ilyen korlátokat állapított meg az Alkotmánybíróság a 19/1998. (V. 22.) AB határozatában

szabálysértési jog vagy közigazgatási büntetőjog a klasszikus területe egyes alapvetően jog által nem szabályozott, de meghatározott szegmensekben mégis szankcionált magatartásoknak, ahogy ezt már Concha Győző[382] is megállapította.

A diszkrecionalitás kiterjesztése helyett viszont más szerzők - méltán - a kihágási jogban a hatalmi ágak egységét, összefolyását látták megnyilvánulni. Így a Szontagh egyenesen a jogállamiság elveibe ütközőnek találta a rendőrség ezen jogosítványát.[383] A zavart az is fokozta, hogy egyes esetekben a közigazgatási hatóságok és a járásbíróságok hatásköre nem volt egyértelműen elhatárolva.[384] Mindebből egyértelműen kitűnik viszont, hogy az 1869. évi IV. tc-ben foglalt hatásköri elhatárolás közel sem egyértelmű és a gyakorlati életben kevéssé érvényesül, hiszen adott esetben a járásbíróság hatáskörének hiányát éppen a végrehajtó hatalom legfőbb szerve állapította meg.[385]

g. Magyary Zoltán elmélete

Míg a fentiek szerint egyes szerzők a rendészetet a rend szóból vezették le, addig Magyary Zoltán, aki a közigazgatást a fentiek szerint már nem azonosította a közigazgatással, vitatja magának a rendészet szónak az etimológiailag a rend szóhoz történő kötését. Elsősorban az alapján, hogy az idegen nyelvekben a rendészet az alkotmány, városi alkotmány vagy kormány szóból származik, illetve a francia nyelven az államcélok kifejezéssel hozható összefüggésbe, míg szűkebb értelemben a rendes közállapotokkal azonosítható. A magyar rend szóból történő levezetés nem felel meg a német

[382] Lásd fent a botrányos részegség kapcsán.
[383] Szontagh 1928, 251. p.
[384] Így például egy kocsmai verekedés esetén, amelyben egy kés is előkerült a járásbíróság és a főszolgabíróság között felmerült hatásköri összeütközést a minisztertanács döntötte el határozatával, amely szerint mivel az eset nem képez önálló büntetendő cselekményt, ezért a közigazgatási hatósághoz utasította.
[385] Szakolczai 1894, 113. p.

jogi hagyományoknak sem, mivel a német „Polizei" hosszú ideig az igazságszolgáltatás kivételével az egész állami tevékenységet jelölte. Álláspontja szerint a rend szóból történő kiindulás nem helytálló, ha a tartalmilag a közrend megzavarása elleni tevékenység a rendészet. A közrend azonban a rendtől jóval tágabb fogalom, hiszen ide tartoznak a „társadalomnak az állam által fenntartott szervezete fennállását és működését érintő magatartások", míg „az azokat nem érintő magatartások a határokon kívül vannak".[386]

Magyary a rendészetet a közhivatalnokok, köztisztviselők fegyelmi jogából vezeti le. Az állami szervezetet egy hivatalhoz hasonlítja, ahol a területen élő vagy tartózkodó emberek nem tehetnek meg bármit, hanem olyan magatartást kell tanúsítaniuk, amelyet az állam tőlük elvár. Ez utóbbi megfogalmazódhat akár tiltásokban, akár előírások megtartásában. Lényeges azonban, hogy ezeket a szabályokat nem az emberek megegyezése hozza létre, mint a társadalmi szerződéses elméletekben, hanem az állam mintegy rákényszeríti az alattvalóira. A tanúsítandó magatartás ezen elmélet szerint az általános gondossági kötelességnek felel meg, amely tehát enyhébb, mint a közszolgálatban szokásos különös gondossági kötelesség, ugyanakkor az egyszerű engedelmességgel sem azonosítható. Így arra a következtetésre jut, hogy a rendészet az az állami tevékenység, amely ezt az engedelmességet érvényesíti. Figyelemmel arra, hogy ezt a tevékenységet a közigazgatás látja el, ezért maguk a kötelességek is közigazgatási kötelességek, míg az áthágásuk közigazgatás-ellenesség. A fegyelmi jog és a rendőri kihágások tehát közös kiindulópontja alapján a közigazgatási szervezetellenesség fogalmába nem csupán a rendőri kihágásokat, hanem a fegyelmi vétségeket is beleérti, annak ellenére, hogy a két jogviszony nem azonos engedelmességet feltételez. Magyary általános engedelmességről szóló tanával viszont az Angyal elméletében foglaltak nem látszanak összhangban állónak. Művében Angyal munkájának éppen azokat az elemeit emeli ki, amely szerint az emberek egy

[386] Magyary 1942, 563. p.

igen magas fokú gondosság tanúsítására kötelesek, hiszen egyes közigazgatási szabályok vétkes megszegése, még gondatlanság esetén is kihágást képez. Ezt Magyary azzal magyarázza, hogy az állam a tagjaira, azaz az emberekre nézve ezen szankcionált esetekben magasabb fokú gondosságot írt elő.[387]

Álláspontom szerint mindez a problémát nem oldja meg, hiszen a rendészet nem valamennyi közigazgatási szabály be nem tartását vagy megszegését szankcionálhatja, hanem csupán a jogszabályban meghatározottakét. Ez utóbbiak viszont maguk a kihágások, amelyek esetén a gondosság, már nem lehet csupán általános, hanem ennél emeltebb szintű. A kihágásokon kívüli közigazgatás-ellenesség ugyan létezik, hiszen a rendészetnek a közbiztonság és a közrend fenntartásán kívül más feladatai is vannak, és a rend fenntartása sem csupán a kihágási bíráskodás keretein belül képzelhető el. Viszont amennyiben a fegyelmi vétség és a rendőri kihágások közösen alkotják a közigazgatási szervezetellenesség kategóriáját, akkor nem tisztázott a közigazgatási szervezetellenesség és a közigazgatás-ellenesség közötti viszony. Hiszen azt részletesen levezették, hogy az előbbi alá a tételes jog által szankcionált magatartások tartoznak, de ebben az esetben ez az alcsoportja a közigazgatás-ellenességnek már teljes egészében kivétel lesz a főszabály alól, nevezetesen, hogy ezekben csupán általános gondossági kötelességet kell tanúsítani. Amennyiben pedig a korábbi áthágásokat is megpróbáljuk elhelyezni, tehát a pénzbírsággal fenyegetett magatartásokat, akkor még ennél is érdekesebb lesz a helyzet, hiszen ezek általában objektív szankciók, amely azt jelenti, hogy az elkövetőt még gondatlanság hiányában is bírsággal lehet súlytani. Ez viszont nemhogy az általános engedelmességnél, de a fegyelmi jog szerinti különösnél is fokozottabb gondosság tanúsítását jelenti. Amennyiben viszont úgy gondolkodunk, hogy a közigazgatási szervezetellenességek esetén a közös ismérv a jogszabályban előírt és szankcionált engedelmesség, akkor a fegyelmi jog és a rendőri kihágások

[387] Magyary 1942, 561–562. p.

valóban egy csoportba tartoznak. Ellenben éppen azért, mert az állam mindkét esetben különös engedelmességet vár el a tagjaitól, és nem csupán általánosat.

h. A korszak külföldi elméletei

Merkl hatására az elmélet hívei e körben azt a momentumot – mint funkciót - tartották igazán meghatározónak, hogy a közigazgatás büntetést szabhatott ki, mivel a büntetések végrehajtását, mint olyat, általában már egyébként is a közigazgatási jog területéhez tartozónak vélték. A funkció magyarázatára a jogirodalomban több álláspont is született. Herrnritt szerint a rendészeti büntetés fő funkciója a közbiztonság és a közrend biztosítása azáltal, hogy az ezek ellen vétőkkel szemben a hatóságok megtorlást alkalmaznak. Mayer voltaképpen ugyanezt vallja azzal, hogy kiterjeszti azt a magatartás-kört, amellyel szemben a rendészet szankcionálhat, és úgy véli, hogy valamennyi rendészetellenes – azaz közigazgatás-ellenes – cselekménnyel szemben fel lehet lépni. Ettől lényegesen eltér Hue de Grais elmélete, amely a közigazgatásnak a quasi bíráskodási tevékenységét emeli ki. A hazai elméletek azonban figyelmeztetnek arra, hogy a közrend és a közbiztonság védelme nem csupán a közigazgatási jog feladata, hiszen ezek a büntetőjog védendő jogtárgyai közé is tartoznak. Ugyanakkor bár a közigazgatási szervek által ellátott bírói funkciót maguk is lényegesnek tartják, úgy vélik, hogy önmagában ez nem képezhet elhatárolási ismérvet.[388] Mindehhez csupán annyit lehet hozzáfűzni, hogy a korszak irodalma a közigazgatási szervek quasi bíráskodási tevékenységét bár elismeri, de formailag nem így nevezi. Mindez azonban azért sem képezhet ismérvet, mivel a közigazgatás nem csupán a közigazgatási büntetőjog terén végez ilyen tevékenységet.

[388] Idézi Tóth J. 1939, 180–181. p.

A fentiek alapján a közigazgatási szakirodalom is igyekezett ezt a quasi bíráskodási tevékenységet összeegyeztetni a jogállamiság eszméjével. Főként a német irodalomban már ekkor megfogalmazódott az igazságszolgáltatás kizárólag bíróságok útján alapelve, amelyet jelentősen sértett a rendészeti bíráskodás, amely a büntető anyagi jogi szabályoknak köszönhetően ráadásul büntetőbíráskodás volt. Figyelemmel azonban arra, hogy a közigazgatás nem csupán jogalkalmazó, hanem jogalkotó tevékenységet is végez, sérül egy másik elv, nevezetesen a praetor ius facere non potest elve is. Ekként lényegében ugyanaz a szervtípus alkothatott rendeletet és gondoskodhatott a be nem tartás szankcionálásáról.[389] E körben ismét visszajutunk a már említett hatalommegosztásos eszmerendszerhez, illetve az 1869. évi IV. tc-ben deklarált elválasztáshoz és az ebből fakadó gyakorlati és elméleti problémákhoz.

Jellinek ezzel kapcsolatban arra hívja fel a figyelmet, hogy a hatalommegosztás szemrendszere a feudalizmus utáni időszakban alakult ki, amely hármas rendszer határait a történeti fejlődés szétfeszíti. Így míg abban az időszakban egyértelmű volt, hogy az igazságszolgáltatást független hatóságok és ne a közigazgatás végezze, addig a „modern" állam gyakorlati szükségszerűségei ismét éltre hívták a közigazgatási büntetőbíráskodást. Hasonló szempontokkal magyarázza a jogintézmény fennmaradását, illetve továbbfejlődését Merkl is, aki a közigazgatási szervek által történő eljárás gyorsaságát és egyszerűségét emelte ki.[390]

[389] Tóth J. 1939, 181–182. p.
[390] Rácz 1972, 148–149. p.

D. A közigazgatás álláspontja a bűncselekményektől történő elhatárolásról

A másik kérdés, azaz a kisebb súlyú bűncselekmények elhatárolása, illetve a súly szerinti megosztása tekintetében a közigazgatási szakirodalom - érthető okokból - csupán arra kívánt választ találni, hogy a kihágások milyen ismérv alapján határolhatók el más bűncselekményektől. Itt sem kerülhették meg azonban a rendészeti kihágás formális és materiális értelmezése közötti különbséget, amely szoros összefüggésben áll az IKV gyűlésén már felvetett problémákkal. Az azonban kétségtelen, hogy a közigazgatási szakirodalom is védhetetlennek minősítette a klasszikus – természetjogi alapokon nyugvó – súly szerinti megosztást, amely szerint az enyhébb bűncselekmények a kihágások, míg a súlyosabbak a bűntettek vagy vétségek közé tartoznak. A felesleges ismétlések elkerülése érdekében csak röviden utalok rá, hogy az elmélettel szemben itt is a közfelfogás változóságát hozzák fel, csakúgy az etikai szempontok alapján történő elkülönítéssel. Hasonlóan nem értettek egyet a büntetésnem alapján történő elhatárolással, hiszen mind az igazságszolgáltatás, mind a közigazgatás egyaránt alkalmazhat mind pénz, mind szabadságvesztés büntetést. Herrnritt és Alsberg más szakírókkal egyetértve szintén a jogtárgy sértésében látják a büntetőjog jellemvonását, míg a rendészeti deliktumokat csupán veszélyeztetőnek tartják. Ulbrich szerint pedig a rendészeti cselekmények speciális jellemvonása az, hogy rendészeti norma megszegését szankcionálják, amely rendészeti norma egyaránt lehet pozitív tartalmú, tehát valamilyen magatartást előíró, vagy negatív tartalmú, tiltó norma.[391]

A hazai közigazgatási irodalom szintén megkísérelt valamiféle fogalom-meghatározást alkotni a kihágások egészére. Ezek azonban meglehetősen töredékes jellegűek, hiszen a közigazgatási jog érthetően inkább a rendőri

[391] Tóth J. 1939, 183–185. p.

kihágásokat kívánta részletesebben vizsgálni. Márffy Ede kétféle meghatározási módszert vázolt. Az egyik egy pozitív út, amely szerint kihágások azok a cselekmények és mulasztások, „amelyek a törvényes jogszabályokkal szemben csupán kisebbfokú engedetlenséget képeznek”[392]. Igaz, ezután rögtön elismeri azt is, hogy mindez nem tekinthető valódi elhatárolási ismérvnek, hiszen a „kisebbfokú” megsértést szinte lehetetlen jogilag pontosan meghatározni. A negatív módszer szerint kihágást képez mindaz, ami nem bűntett vagy vétség. Nyilván ehhez sem kell bővebb magyarázat, hogy belássuk, a jól hangzó negatív módon történő meghatározási kísérlet véghezvihetetlen pozitív fogalmak nélkül. Ezért végül inkább arra a következtetésre jut, hogy a már fent gyakorlati szempontok érvényesítése a jogszabályokban ellehetetleníti a kihágás definiálását is, ezért az egyetlen valóban működő fogalom csakis tételesjogi és formális lehet. Így kihágás „minden olyan cselekmény vagy mulasztás, amelyet törvény vagy törvényes jogszabály kifejezetten azzá minősít”[393].

A hazai közigazgatási jogi irodalom vitatja a sértő és veszélyeztető cselekmények megkülönböztetésén alapuló elméleteket, hiszen a tételes jogi szabályozás ezekre mind rácáfol, akár a bűntettként szabályozott veszélyeztető cselekménye, akár a jogsértő kihágások által. Ezzel szemben Ulbrich álláspontját összhangban érzik a tényleges jogfejlődéssel. Rámutatnak, hogy a közigazgatás – vagy rendészet – korábban ún. „jóléti rendészet” volt, amely főként közjóléti feladatokat kívánt megvalósítani és azokkal szemben alkalmazott szankciókat, akik ezt a tevékenységet akadályozták. Ezeket az ellenszegüléseket nevezték delictum politicale-nak, míg az előírásokat egyaránt tartalmazhatták jogszabályok vagy közigazgatási előírások, parancsok. A rendészeti büntetőjogra bár továbbra is jellemző volt ez az igazgatás-ellenesség, de a közigazgatási tartalmú előírás, amelynek megszegése kihágást képez, ezután kizárólag jogszabály lehetett. Ennek

[392] Márffy 1926, 259. p
[393] Márffy 1926, 259–260. p

alapján azt állapították meg, hogy „a rendészeti deliktumok a bűncselekmények sorában külön csoportot alkotnak anélkül, hogy azokkal fogalmi ellentétben állnának”[394]. A rendészeti és a kriminális cselekményeket, valamint azok büntetéseit tehát közös csoporthoz tartozónak vallották[395], amelyek között különbséget a hatásköri megosztás teremt. Így a kriminális cselekményeket a bíróság bírálta el saját hatáskörben, míg a valódi rendészeti kihágások felett a közigazgatás ítélkezhetett – átruházott hatáskörben.[396]

Az előbbiek alapján a jogirodalom is kénytelen volt elismerni, hogy a kihágások egy részénél – elvileg az igazgatás-ellenes cselekményeknél – a közigazgatási szervek bíráskodnak. Ezt a hatalommegosztás tételével szöges ellentétben álló tényt azzal kívánták oldani, hogy a közigazgatási szervek jogkörét átruházott hatáskörnek tekintették, míg az így elbírálható cselekményeket rendészetinek vallották. A Kbtk. elemzéséből kitűnik, hogy mindez csupán korlátozott mértékben felelt meg a tényleges helyzetnek, hiszen több olyan kihágást is megállapított a törvény, amelynek kétségtelenül büntetőjogi megfelelője is létezett és kriminális jellegű volt, ennek ellenére közigazgatási szerv hatáskörébe tartozott. Mindez nem is csupán kivételképpen érvényesült, hiszen a szakirodalom[397] a Kbtk. kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a hatásköri megosztás egy szóval jellemezve, következetlen volt. Ekként álláspontom szerint bár elméletileg jól működő rendszernek tűnhet a fent említett megosztás, a tételes jog által megvalósult helyzet nemigen felelt meg annak.

[394] Tóth J. 1939, 186. p.
[395] Thomát idézi Tóth J. 1939, 186. p.
[396] Tóth J. 1939, 185–186. p.
[397] Lásd Máthé 1980.

E. Kihágások - áthágás - közigazgatási szankciók

Ahogyan az előbbiekből is kitűnt, a kodifikáció előtt dogmatikai alapozás nélkül létezetek egymással párhuzamosan a kihágások és az áthágások, amely fogalmakat ráadásul több esetben egymás szinonimájaként használták. Nagy Marianna több jogszabály elemzésével[398] arra a következtetésre jut, hogy sem a jogellenességi forma, sem a büntetés – pénzbírság vagy pénzbüntetés -, sem a funkció alapján nem határolható el egyértelműen egymástól a két szankciótípus.

A Kbtk. utáni időszakban a helyzet rendezettebbé vált, ugyanis mint az az alábbiakból is kitűnik, a pénzbüntetés a kihágások szankciójává vált, míg a pénzbírság megnevezést a tisztán igazgatás-ellenes cselekményekre tartották fenn. Problémát jelentett azonban a már említett módon a kihágás és a rendőri kihágás elhatárolása, valamint az, hogy mint láthattuk, a kihágások egészének kodifikálását a Kbtk. sem végezte el, hiszen további törvények, valamint a rendőri kihágásokra nézve más jogszabályok[399] is megállapíthattak kihágásokat. Emellett mivel az életbeléptetési törvény fenntartott korábbi kihágásokat szabályozó törvényeket, mint a mezei rendőrségről szóló törvény, az ezekben foglalt cselekmények megítélése – a fogalomhasználat zavara miatt[400] – különösen vitathatóvá vált.

Hasonlóan esetleges volt a kihágások és az áthágások elkülönítése, ugyanis ez utóbbi bár általában az igazgatási jogellenességet fedte, azonban ez a megkülönböztetés egyfelől nem volt következetes, másfelől az áthágás nem volt túl elterjedt, ugyanis szívesebben alkalmazták a kihágás terminológiát. Nagy Marianna a fogalomhasználat különbségét az erdőrendészeti áthágás,

[398] Bővebben Nagy M. 1990, 12-17. p.
[399] Nagy Marianna álláspontja szerint valamennyi Kbtk-n kívüli kihágás közigazgatási szabályszegésre vonatkozott. Nagy M. 1990, 20. p.
[400] A mezei rendőrségről szóló törvénnyel összefüggésben bővebben Csorba 1881.

valamint erdei kihágás[401] fogalompáron keresztül mutatja be, míg Bittó Márta a munkajogi kihágások fejlődésén keresztül ismerteti a jogintézmények közigazgatási jellegét, illetve azt, hogy a kihágások kezdetben általános közigazgatási szankcióként funkcionáltak, így helyettesítették többek között a végrehajtási és más eljárási szankciókat. Megjegyzem, dogmatikai tisztázatlanság még a kodifikáció után is tovább élt, amelyet jól példáz, hogy Körösi Sándor tankönyvében a Code Penal felosztását is bűntett, vétség és áthágásként csoportosítja.[402]

A munkaügyi igazgatás azonban különösen jó példa akár a gondossági kötelezettségek szabályozásának a bemutatásra, akár arra, hogy miként jelentek meg a gondossági kötelezettségek részletszabályai egyedi határozatokban, illetve mindezt ezek betartását miként szankcionálták[403]. Mindez összefüggésben állt azzal, hogy erőteljes társadalmi érdek fűződött a biztonságos munkavégzés feltételeinek megteremtéséhez, így munkáltatók érdekeivel szemben egyre több szabályszegést büntetőjogi szankcióval sújtottak. Ez a fenyegetettség kezdetben csupán a büntetőjog hagyományosan védendő tárgyaira szorítkozott, így az élet, testi épség és egészség sérelmére. Később már nem volt elégséges az eredmény szankcionálása, hiszen a kötelezettség megszegése – szerencsére – sok esetben nem mindig járt együtt sérelem okozásával. Ekkor váltak pönalizálttá azok a magatartások, amelyek csupán veszély okozásában merültek ki. Ezeket a cselekményeket azonban enyhébb alakzatuk miatt többnyire nem a büntetőjog, hanem kihágási jog fenyegette.[404]

[401] Lásd Nagy M. 1990, 34-36. p.
[402] Körösi 1879, 69. p.
[403] További tárgykört jelentett a felügyeleti eljárást akadályozó magatartások körének szabályozása. Lásd Bittó 1983, 233-235. p.
[404] A kérdésről bővebben Bittó 1983.

a. A kihágási jog büntetési rendszerének közigazgatási kritikája

Pénzbüntetés vagy pénzbírság?

A Kbtk. hatályba lépése nagyban elősegítette a dogmatika fejlődését is: egyre nyilvánvalóbbá vált az áthágások és kihágások, valamint a pénzbírság és a pénzbüntetés közötti különbség, ugyanis a korábbi jogszabályokban előfordult, hogy ezen kategóriákat szinonimaként kezelték. A Kbtk. viszont egyértelművé tette, hogy a büntetőjog körébe a kihágások tartoznak, amelyek szankciója kizárólag a pénzbüntetés lehet, és soha nem pénz- vagy rendbírság. Már ekkor megfogalmazódott az a főszabály, hogy azon cselekmények, amelyek kihágást képeznek, és ekként kerülnek értékelésre, nem szankcionálhatók egyben pénzbírsággal is. Igaz, ez az elv sem érvényesült töretlenül. A rendőri kihágások esetén ugyanis a jogirodalom elképzelhetőnek tartotta rendőri kihágás pénzbüntetéssel és pénzbírsággal sújtását akkor, ha a két anyagi jogi szankció célja más és más volt. Figyelemmel arra, hogy ebben a relációban a kihágási szankciót egyértelműen büntető jellegűnek tekintették, a halmazati alkalmazásra a pénzbírság céljától függően kerülhetett sor. Abban az esetben, ha a bírság maga is büntető jelleggel bírt, akkor az együttes alkalmazás a kétszeres értékelés tilalmába ütközött volna, míg abban az esetben, ha inkább arra szolgált, hogy a jogalanyt megfelelő jövőbeli jogkövető magatartásra kényszerítse, akkor ez nem áll fenn. Mindezt azzal magyarázták, hogy a „jogsértő vagy jogveszélyeztető állapotot tehát nem ismételt megtorlással vagy a büntetések halmozásával, hanem oly közjogi és közigazgatási szabályoknak kényszerű alkalmazásával kell megszüntetni, amelynek a büntetőjogi megtorláson felül a tiltott cselekvés vagy mulasztás által létesített tartós eredmény, illetőleg folyamatos állapot közérdekű jóvátételét vagy helyreállítását hivatottak biztosítani”.[405] Érdemes megjegyezni, hogy a szakirodalom más vonatkozásban nyilván azt is elismerte, hogy akár a büntetőjogi, akár a közigazgatási jogi szankciónak soha

[405] Élthes 1935, 564. p.

nincs csupán egyetlen célja. Így közismert, hogy a büntetőjogi büntetés egyszerre bír represszív és preventív funkcióval, míg a közigazgatási szankciónak is lehet több fajta célja. Álláspontom szerint viszont az előbbi gondolatmenet csupán a megtorló jelleget veszi figyelembe és mintegy eleve kizárja, hogy más cél, így a megelőzés is érvényesüljön. Abban az esetben, ha közigazgatási bírságot kell alkalmazni a büntetőjogi szankció mellett a jövőbeli jogkövetés elősegítéséhez, akkor véleményem szerint nem működik a speciális prevenció, és ekkor nincs is értelme az egyes büntetések kapcsán azt tárgyalni, hogy mekkora visszatartó erővel rendelkeznek.

A pénzbírság és pénzbüntetés együttes alkalmazásának kérdése körben is fontos a jogforrási hierarchia, ugyanis ha valamely közigazgatási szabály megszegését törvény fegyelmi vagy más büntetéssel sújtja, akkor ugyanarra önkormányzat már nem állapíthat meg kihágást. Törvény által viszont bármely közigazgatási rendelkezés megsértését kihágásnak lehet minősíteni. A korban viszont csaknem nyilvánvalónak tekintették azt is, hogy a pénzbírság mértéke nem haladhatja meg a pénzbüntetés generális maximumát. A szakirodalom arról is említést tesz, hogy egyes szabályrendeletek sajnálatos módon a fogalmak pontos használatára nem voltak figyelemmel. Ez azonban a jogalkalmazásnak a tekintetben komoly problémát is okozott, hogy a kihágást megállapító, de pénzbírságot kiszabó szabályrendeletben foglalt cselekmény esetén milyen eljárás szerint szabjon ki büntetést. A szakirodalom az argumentum a maiori ad minus elve alapján a garanciális eljárási szabályok érvényesítését szem előtt tartva egyértelműen a kihágási eljárás alkalmazását preferálja. E nélkül ugyanis sérülne az 1869. évi IV. tc-ben foglalt törvényes bírájától senkit elvonni nem szabad tétele is. Az egyértelműbb elbírálás és a jogalkotás egységének előmozdítása érdekében a belügyminiszter a 20. század elején már gyakran megtagadta a kihágást pénzbírsággal szankcionáló szabályrendelet jóváhagyását.[406]

[406] Élthes 1935, 559–561. p.

Míg azonban 1928-ban még azt vallották, hogy a „»kihágás« és a »pénzbírság« egymással kapcsolatba nem hozhatók”[407], addig 1937-ben már – külföldi példára[408] – javaslatot nyújtottak be a helyszíni bírságolás bevezetéséről. Mint új jogintézményt 1938-ban[409] – a megfogalmazott alkotmányossági és garanciális aggályok ellenére[410] – be is vezették – a már megszokott célszerűségi elvektől vezérelve.

A szabadságelvonó büntetés szükségessége

A garanciák a büntetés végrehajtása során sem érvényesülnek, hiszen a fogházak állapota igen sok kívánnivalót hagyott maga után, és feltétlenül méltatlan körülményeket teremt a kihágás elkövetője számára, akinek a büntetése a fentiek alapján nem lenne becstelenítő jellegű. Esetenként az is előfordul, hogy már nincsen hely a fogházban történő elhelyezésre, így ad absurdum börtönben tölti a büntetését az elkövető. A helyhiányban pedig éppen a kihágások miatt kiszabott elzárások roppant száma[411] is közrejátszott, amelyet az átváltoztatott pénzbüntetések tovább növeltek. Ezekben az esetekben kétséges, hogy milyen javító, nevelő hatása lehet egy súlyosabb bűncselekményeket elkövetett elítéltek között, büntetés-végrehajtási intézetben töltött büntetésnek, még akkor is, ha az rövid tartalmú. A börtönrendszer állapota különösen indokolttá tette annak külön megállapítását, hogy a „büntetés célja a javítás és nem a bűnösnek erkölcsi és anyagi tönkretétele”[412]. Mindezek alapján a szakirodalom már ekkor megfogalmazott olyan álláspontokat, amely szerint a kihágásokra nézve teljesen el kellene törölni a szabadságvesztés-büntetést. Hazánk azonban nem állt egyedül ezzel a javaslatával, hiszen ugyanebben az időszakban Németországban Frank szorgalmazta ugyanezt. A szakírók szerint ugyanis az elzárás büntetés

[407] Élthes 1928 4. p.
[408] 1937-ben már alkalmazták Francia-, Német-, Olasz- és Lengyelországban. MK 1937 4. p.
[409] Nagy M. 1990, 40. p.
[410] MK 1937.
[411] 1902-ben a közigazgatási hatóságok 53659 személy ítéltek ténylegesen elzárásra kihágás miatt, míg a járásbíróságok 33189 személyt. Forrás: Rónai Z. 1904, 282. p.
[412] Pavlik 1906, 2. p.

végrehajtásának a korban adott lehetőségei miatt még a büntetésnélküliség is hasznosabb, de egy közmunkabüntetés mindenképpen célravezetőbb. A kiszabható büntetések közül mindenképpen a feddések, illetve megintések gyakoribb alkalmazását javasolták, melynek céltalansága estén a feltételes elítélését bevezetésével bővítenék a szankciók körét.[413]

A fő problémát nem csupán az jelentette, hogy a közigazgatási hatóságok viszonylag szívesen és széles körben alkalmaztak elzárásbüntetést, hanem, hogy a büntetés kiszabása során fontos eljárási garanciákat, alapelveket hagytak figyelmen kívül. A hiányosságok közül a tényállások kevéssé felderített volta, és az aránytalanul súlyos büntetés kiszabása a leginkább figyelemre méltó. Ezen körülmények ugyanis szoros kapcsolatban állnak egyfelől a büntetés javító hatásának a hiányával, másfelől a büntetések degradálódásával. „Igazságtalan" büntetés vagy ártatlan személy megbüntetése esetén nyilvánvalóan nem várható nevelő hatás, ugyanakkor a társadalom szemében is értéktelenednek a szankciók, amely kétség kívül csökkenti azok megbélyegző jellegét. Ilyen feltételek mellett viszont még a pénzbüntetések is veszélyesek lehetnek, hiszen az elkövető egzisztenciális helyzetét akár súlyosan érinthetik. A korszak ezt a folyamatot – méltán - igen kedvezőtlennek ítélte és kívánatosnak tartotta volna a büntetőjogi büntetések kellő súlyának helyreállítását, amely szerint a kihágási büntetések szintén becstelenítő jellegűek legyenek. A helyzet fő okát egyébként a már többször említett szakemberhiányban, valamint az elavult és jogbiztonság elvét nem kielégítő szabályozási környezetben látták. Az eljáró hatóságok esetenként akár jogban járatlan, de sok esetben kellő tapasztalattal nem rendelkező személyeket jogosítottak fel eljárásra, akik ráadásul a bírói függetlenség attribútumával sem rendelkeztek, és akik éppen ezért általában az elöljáró utasításai alapján jártak el. Az eljárást szabályozó normák között a fentiek szerint még megtalálhatóak voltak az eljárási utasítások, amelyek nyilván nem a jogbiztonság és az egységes jogalkalmazás irányába hatottak. Ez utóbbit

[413] Rónai Z. 1904, 282. p.

ugyanis egy olyan quasi precedensrendszer segíthette volna, amelyben összegyűjtötték volna az addig alkotott kihágási határozatokat.[414]

b. Elterelés vagy visszaterelés?

A mai közigazgatási irodalomban is gyakran felvetett dilemma már ebben az időszakban felmerült. A probléma áttételesen az 1901-es reformmal kapcsolatban felvetődött, hiszen annak eldöntése, hogy valamennyi közigazgatási hatáskörbe tartozó kihágási ügyet legalább a jogorvoslati szakban bírói fórum bíráljon el, szoros kapcsolatban állt a visszaterelés kérdéskörével. Az előbbi fejezetekben láthattuk, hogy a kihágási eljárások nagy száma miatt már ekkor sem látták kivitelezhetőnek a bírói felülvizsgálat általánossá tételét a rendes bíróságok túlterhelése miatt.[415] Ennél is kifejezettebben jelentkezett a probléma a 20. század elején, amikor a kihágási eljárások száma ugrásszerűen megnövekedett[416]. Mindez összességében igen megnövelte a bűnelkövetési statisztikát, annak ellenére, hogy a bűncselekmények között a kihágások száma túlnyomó volt. A statisztikai adatok „magyarázata" során ismét előtérbe került a kihágások eltérő jellege más súlyosabb bűncselekményekhez képest. A legszembetűnőbb különbség, amelyet kiemeltek, e tekintetben is a kihágások csekély súlya volt, amely azonban hasonlóképpen bűnvádi eljárás lefolytatását és büntetőjogi büntetés kiszabását indukálta, mint bármely más bűncselekmény esetén. A különbséget azzal is indokolták, hogy a kihágások esetén nem érvényesülhetne az általános büntetőjogi alapelv, amely szerint a törvény nem tudása nem mentesít a büntetés alól. Ennek hiányában ugyanis aprólékos közigazgatási előírások nem tudása miatt, akár szabadságelvonással járó büntetést is lehet alkalmazni az

[414] Pavlik 1906, 3. p
[415] MK 1901, 1-2. p.
[416] „Évről-évre több kihágási ügyet fejeznek be közigazgatási hatóságaink. 1902-ben már 442,690 kihágási ügy nyert előttünk jogerős elintézést, 77 ezerrel több, mint 1901-ben és 110 ezerrel több, mint 1900-ban." Rónai Z. 1904, 281. p.

elkövetővel szemben. Mindez viszont nem csupán ésszerűtlen és a pedagógiai szempontokkal ellentétes, de ellentétben áll a büntetőjog ultima ratio jellegével is. A helyzetet tovább rontotta, hogy a fentiek alapján a kihágási jogszabályok közül már a törvényeknek a száma is igen tekintélyes volt, amelynek következtében a kihágási jog, tehát a büntetőjog a közigazgatás rendje megvalósításának eszközévé vált. Éppen ezért a 20. századi szakirodalom a közigazgatási kihágást megállapító jogszabályok mielőbbi deregulációját szorgalmazta. Ahogyan ezt a korban megjegyezték, „a kriminológus előtt jelenlegi korunk vizsgálatánál nem az a kérdés merül fel, miért lát el a jog bizonyos szabályokat büntető sanctióval, hanem hogy miért vannak egyáltalán jogszabályok sanctio nélkül."[417] Az indokok közé tartozott, hogy a szabadságelvonó büntetések következtében a fogházak apró-cseprő kihágások miatt túlzsúfolttá váltak, amely az államapparátust anyagilag igen megterhelte, de a büntetett előéletűek számának csökkentését is célul tűzték. A törvényben megállapított kihágások viszont csupán egy töredékét képezték a kihágási jognak, hiszen közismert, hogy miniszteri rendeletek és szabályrendeletek sokasága tartozott a kihágási joghoz, amelyek esetenként minden elméleti kívánalom ellenére olyan közigazgatási előírásokat szankcionáltak kihágásként, amelyre nem volt ésszerű indok. Ugyanakkor a kihágások nagy száma az előbbiek alapján komoly gondot okozott. Ezért úgy vélték, a kihágások számának nagymérvű csökkentése a garanciális szempontok érvényesülését is megkönnyítené. Már ekkor élesen bírálták ugyanis a közigazgatási hatóságok eljárásának sok esetben megnyilvánuló tökéletlenségét, amelynek okaként a bírói függetlenség, a büntető anyagi és eljárásjogi, szakmai ismertek hiányát, valamint az önkényre való hajlamot jelölték meg. [418]

[417] Rónai Z. 1904, 281. p.
[418] Rónai Z. 1904, 281–282. p.

c. Quasi bíráskodás és bírói függetlenség?

Az elmélet számára komoly fejtörést jelentett a hatalommegosztás eszmerendszerébe illeszteni a közigazgatási szervek büntetőbíráskodási jogkörét. Merkl szintén rámutat, hogy a (rendészeti) kihágások megosztják a büntetőjogot és nem bírósági szervet ugyancsak feljogosítanak bírói hatalommal. Mindezt Tóth József kiegészíti egy igen fontos aspektussal, nevezetesen hogy a rendszer szükségszerűen más elveket is sért, hiszen a közigazgatási szervek esetében nem érvényesül, illetve nem érvényesülhet a bírói függetlenség elve.[419] Tóth József a bírói függetlenségnek négy fő elemét különbözteti meg: így az elmozdíthatatlanságot, az áthelyezhetetlenséget, az összeférhetetlenséget és az anyagi függetlenséget.[420] Ezen elvek mindegyike az ítélkező, illetve a hivatásos bíró személyes függetlenségét hivatott biztosítani, végeredményben azonban a hatalmi ágak elválasztásának biztosítéka annyiban, hogy a végrehajtó hatalom ne befolyásolhassa az igazságszolgáltatást, illetve annak független és pártatlan tevékenységét, amely garanciák érvényesüléséhez – mai szóval – jogállami érdek fűződik. Ezen elvek érvényesülése a közigazgatási szervek esetében nyilvánvalóan kizárt vagy legalábbis korlátozott.

Tóth József a felsorolt szempontok alapján megvizsgálja, hogy a kihágási ügyeket elbíráló közigazgatási szervek tekintetében mennyiben érvényesül a függetlenség. Figyelemmel arra, hogy önkormányzati tisztviselőt csak fegyelmi vagy bírósági ítélet alapján lehet a hivatalából elmozdítani, ezért az elmozdíthatatlanság követelményét megtartottnak tekinti. Az

[419] Tóth J. 1939, 186–187. p.

[420] Bár a munka nem a bírói függetlenséggel foglalkozik, mégis érdemes kitérni arra, hogy a magyar jogtudományban különválasztják az ítélkező bíró, a bírósági szervezet és a hivatásos bíró személyes függetlenségének elvét. Nemzetközileg azonban más értelmezésekkel is találkozhatunk. A német jogtudományban az Alaptörvénynek megfelelően a függetlenségnek egy alanyi és egy tárgyi oldalát különböztetik meg, amely utóbbi szerint a bíró az ítélkező tevékenysége során csak a törvényeknek van alávetve, így tehát nem utasítható vagy befolyásolható. A függetlenségnek nemzetközileg ezen kívül egy belső és egy külső oldalát különböztetik meg., amelyből a külső jelenti a hatalmi ág önállóságát.

áthelyezhetetlenség viszont már egyáltalán nem érvényesül, míg az összeférhetetlenségről azt állapítja meg, hogy az a köztisztviselők esetében nem felel meg a bírókra vonatkozó követelményeknek, hiszen előbbiek esetében a párttagság vagy a gazdasági tisztség viselése elképzelhető lehet. Teljesen kizáró oknak tekinti azonban, hogy az önkormányzati köztisztviselő választással kerülnek a tisztségükbe, amely a választó testülettel szembeni függőséget eredményez. Ezzel szemben a rendőrtisztviselő helyzetét nem találja ennyire aggályosnak, mivel az kinevezés útján tölti be a tisztséget, állandó fizetéssel rendelkezik, és az összeférhetetlenség több követelményének is megfelel, hiszen politikai szereplést nem vállalhat és mellékfoglalkozást sem folytathat. Az áthelyezhetetlenség követelménye itt sem érvényesülhet, mivel a rendőrtisztviselőt akár más beosztásba, akár más helységbe is át lehetett helyezni, de problémát jelentett az erősen hierarchikus rendszer, amely erős függőséget teremtett az elöljárótól. Ezek az attribútumok Tóth József álláspontja szerint nem csupán az első fokon, hanem a további szinteken is jellemzőek, hiszen az alispán és a polgármester szintén választás útján került a tisztségébe, a belügyminiszterrel, mint harmadfokon eljáró szervvel szemben, pedig ismét a függetlenséget hiányolja. A társasbíráskodás elvének okából üdvözlendőnek tartja viszont a már említett Kihágási Tanács felállítását, mivel a kollegiális szervekben a befolyásmentesség garanciájának hatékonyabb érvényesülését látja.[421]

Annak elismerésével, hogy fontos jogpolitikai érdek fűződik annak megvalósításához, hogy ne minden jogtalanságot bírói szerv bíráljon el, és gyakorlati szempontok miatt az állam a kisebb súlyú cselekmények esetén lemond a legalitás elvéről, fenntartja, hogy mindez nem járhat együtt a garanciális követelmények, így a bírói függetlenség elvének az elhanyagolásával. Megjegyzi, hogy „bírói funkciót teljesíteni a bírói függetlenség teljessége nélkül, - valójában ellentmondásra mutat s a jogállam eszméjének a csorbításához, s a rendőrállam visszatéréséhez vezet, Amennyire

[421] Tóth J. 1939, 188–190. p.

érvényes a rendőri büntetőjogban is az általános büntetőjogi elv: *nullum crimen, nulla poena sine lege*, - annyira szükséges az is, hogy ez a büntetőelv a bírói függetlenség által maradék nélkül érvényesíttessék. Enélkül a közigazgatás e büntetőbírói hatáskörben csak »kopár mező marad, ahol a jog egyre jobban elsorvad«, *ha nem talál biztosítékot a bírói függetlenségben"*. [422]

Tusnádi Élthes Gyula ezzel szemben, mint jelentős előrelépést üdvözli a rendőri büntetőeljárásban a „bírói függetlenség"-et. Mindezt két tényezőből vezeti le. Az egyik az Rbsz. 147. §-ában előírt bizonyítékok szabad mérlegelésének követelménye, a másik pedig a rendőri ügyviteli szabályok 2. §-ába foglalt előírás, amely szerint a rendőri büntetőbíró függetlenül gyakorolja a bíráskodást. Kifogásolja azonban, hogy a jogszabályok a szövegük szerint ezeket a szabályokat csupán a főkapitány, az alispán, a törvényhatósági jogú városok polgármesterei, a belügyminiszter és a Kihágási Tanács számára írják elő, és nem valamennyi szervnek. Ezzel kapcsolatban a jogirodalom azt az álláspontot foglalja el, hogy ha ezek a szabályok az alsó fokú és a harmadfokú szervekre vonatkoznak, akkor nyilvánvalóan a többi hatóságra is. Ennél komolyabb problémának tartják, hogy a hatáskör címzettje nem személyesen, hanem a közigazgatási eljárások során megszokott rendszer szerint előadók által gyakorolja a hatáskört. Ez a megoldás két szempontból is aggályos. Az egyik, hogy az előadó a hivatali szervezet része, és mint ilyen, vele szemben a bírói függetlenség legfontosabb jellemvonásai nem érvényesíthetők. Mindezt kiküszöbölendő kívánatosnak tartanák, hogy ezeket az előadókat bírákká nevezzék ki. Ezzel szorosan összefügg a másik probléma, nevezetesen, hogy ezek a személyek, azaz a kihágási, tehát büntetőjog alkalmazói nem bírtak jogi képesítéssel. A jogászi közvélemény kritikáját a következőkben fogalmazta meg: „Szinte hihetetlenül hangzik, hogy a magyar jogban a rendőri büntetőbíró képesítése nincsen előírva. Felette kívánatos volna a büntetőjogi képesítés megkövetelése, mert a rendőri büntetőbíráskodás a közigazgatásnak kétségtelenül a legjogásziasabb területe, ahol az alaki és

[422] Tóth J. 1939, 191−192. p. Kiemelés a szerzőtől.

anyagi jogszabályok hihetetlen nagy tömegét kell ismernie és helyesen alkalmaznia az eljáró rendőri büntetőbírósnak, nemcsak az alaki és anyagi büntetőjogból, hanem a közigazgatási és a magánjogból."[423]. Megjegyzi, hogy a törvény előírásai szerint a közigazgatásban rendőri büntetőjogot alkalmazó személyek éppen büntetőjogból nem rendelkeznek képesítéssel, hiszen az 1929. évi XXX. tc. 65. §-a a közigazgatási tisztviselők képesítési előírásaként a jog- és államtudományi tudori képesítést ír elő, amelynek megszerzéséhez viszont elegendő büntetőjogból csupán alapvizsgát tenni. Hasonló véleményeket fogalmaztak meg már évtizedekkel korábban a Jogtudományi Közlöny hasábjain, amikor a garanciális szabályok teljesebb érvényesülésének egyik biztosítékát a bírói függetlenségben jelölték meg, mivel a „kihágási bíráskodásnak közigazgatási önkényből bíráskodássá való átalakítása elsőrangú szükségesség".[424]

Nem osztja emellett azt az álláspontot sem, hogy a kihágási ügyek jelentőségük vagy inkább jelentéktelenségük miatt nem igényelnek komolyabb szaktudást. A kihágási ügyekre az ugyanis igaz, hogy csekély súlyúak, ez viszont a büntetőjogon belüli relációkat fejezi ki, hiszen a szankció már soha nem jelentéktelen sem szubjektív, sem objektív megítélés szerint. Ebben szerepet játszik a kiszabható büntetés mértéke is, de legfőképpen az, hogy ezek a büntetések érinthetik akár az egyéni személyes szabadságát, de mindenképpen hatással vannak az emberi és egyéni szabadságjogokra. Mindemellett vitatható az is, hogy a kihágási büntetések ne lenének dehonesztálók, ugyanis a nyereségvágyból elkövetett cselekményeket a társadalom negatívan ítéli meg, ugyanakkor a társadalmi vélekedés egyébként is ingadozó.[425] Megjegyzendő azonban, hogy szakmai kifogás nem csupán az

[423] Élthes 1935, 525. p.
[424] Rónai Z. 1904, 281–282. p.
[425] Élthes 1935, 524–526. p.

alsóbb fokú szervek eljárásával szemben merült fel, hanem az is megtörtént, hogy az alispán élt a belügyminiszteri döntés ellen előterjesztéssel.[426]

A magam részéről a bírói függetlenség érvényesítését a közigazgatás szervezetrendszerén belül csaknem kizártnak tartom, ugyanis a felsorolt szempontok a közszolgálati előnyök közé sorolhatók és a közigazgatás, mint a végrehajtó hatalom része tekintetében a legfontosabb érdek nem érvényesülhet, nevezetesen, hogy a végrehajtó hatalom ne érvényesítse a befolyását. Ahogy a bírói függetlenség kapcsán már fent jeleztem, Tóth József a függetlenség egyes aspektusai kapcsán csupán a bíró személyéhez fűződő garanciák veszi tekintetbe, holott a bírói függetlenség hasonlóan hangsúlyos összetevője a bíró szervezet függetlensége. Álláspontom szerint ennek figyelmen kívül hagyásával juthatott arra a következtetésre, hogy a végrehajtó hatalmon belül érvényesíthetőnek vélte a bírói függetlenség elvét. Hasonló véleményeket már a 19. század végén is megfogalmaztak, amikor a Jogtudományi Közlönyben arról jelent meg cikk[427], hogy a kihágási ügyek elbírálása a gyakorlatban miként történik mindhárom fokon, és ahol a modern eljárási alapelvek vagy eleve meg sem találhatók a kihágásokra vonatkozó eljárási szabályokban vagy azok a gyakorlatban egyáltalán nem érvényesülnek.

Érdemes megjegyezni, hogy az 1929. évi XXX. tc. indokolását a közigazgatási hatáskörbe tartozó kihágások jogalkalmazásának egységét a jogirodalom összefüggésbe hozta a függetlenség elvével. Az egységesség egyik biztosítékaként a jogalkotás egységét is említik, amelyben kiemelkedő szerepet játszik a szabályrendeletek belügyminiszter általi megerősítésének a követelménye. Álláspontom szerint a kihágási jogalkalmazásban ennek az egységességnek, amelyet végső soron a belügyminiszter útján is biztosítanak,

[426] Az eset az 1909-es szabályzat hatályba lépése utáni időszakban következett be, amikor is a belügyminiszter határozatával megsemmisítette a másodfokon hozott határozatot és a másodfokú szervet utasította új eljárásra, amelyben azt is meghatározta, hogy mely szakasz alapján hozzon döntést, illetve bírálja fölül ismét az elsőfokú határozatot. MK 1912. 3-4. p.
[427] Lásd Szakolczai 1894, 113. p.

a fenntartása mellett paradox állítás a függetlenség, főként a bírói függetlenség elvéhez képest. A fentiek szerint a függetlenség szervezeti oldalának érvényesítése lehetetlen akkor, ha egy kézben – egy hierarchikus közigazgatási szerven belül – összpontosul a jogalkalmazás. A közigazgatás hivatali szerveire jellemző alá-fölérendeltségi viszonyok és a hierarchikus irányítás eszközei szinte teljes mértékben kizárják a függetlenség megvalósulását. Egyebekben a hatósági jogalkalmazásban a harmadfokú hatáskör címzettje ugyanaz a belügyminiszter lehet, aki alkotta vagy ellenőrizte magát a kihágást megállapító jogi normát.

II. AZ ÍROTT ALKOTMÁNY LÉTREHOZÁSÁTÓL A SZABÁLYSÉRTÉSI KÓDEX MEGALKOTÁSÁIG

1. A kihágások rövid továbbélése az 1953. évi 16. sz. tvr. megszületéséig

1945 után a jogalkotás terén bekövetkezett változások alapvetően meghatározták a közigazgatási büntetőjog fejlődését. Az egyik legfontosabb, hogy az 1949. évi XX. törvény elfogadásával, hazánk írott Alkotmány rendelkezett, ekként a jogirodalomban előtérbe kerülhetett az alkotmányos alapelveknek történő megfelelés követelménye. Az egyik ilyen alapelv volt az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve, amely szerint az igazságszolgáltatást kizárólag bírósági szervek végezhetik. Ehhez kapcsolódott a nullum crimen sine lege elv is, amely deklaráltan a büntetőjogba tartozó kihágások esetén nem teljesen érvényesült. Szintén az Alkotmányhoz köthető az államszervezet megváltozása, majd 1950-ben a tanácstörvény elfogadása, amely megszüntette az addigi önkormányzati szerveket és helyette a tanácsrendszert vezette be. Ezzel párhuzamosan sor került a bírósági szervezet átalakítására is. Ezek a változások a kihágási jogra közvetlen kihatással bírtak, hiszen a közigazgatási hatáskörbe tartozó kihágások egy részét ezután tanácsi szervek bírálhatták el.

Ugyanebben az évben a büntetőjog általános részét felváltotta az 1950-es Btá. (1950. évi II. tv.) és – 1951. január 1-i hatállyal - a Kbtk. általános részét is hatályon kívül helyezte az 1950. évi 39. sz. tvr. A Btá. visszatért a dichotomikus rendszerhez, és az egyes rendelkezéseit, a Csemegi-kódexhez hasonlóan, a kihágásokra is alkalmazni kellett. E szerint a kihágás a társadalomra veszélyes cselekmény volt, amely a „Magyar Népköztársaság állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, az állampolgárok személyét vagy jogait sérti vagy veszélyezteti”[428]. Jelentős változás volt, hogy ezután a

[428] Btá. 1. § (2) bek.

kihágások kísérletei is büntethetőnek minősültek, de az általános rendelkezések közül szintén közös szabályok vonatkoztak a büntetés céljára és a gondatlan elkövetés büntetendőségére. Emellett a bűntett és a kihágás közötti különbségek csökkentése érdekében felemelték a kihágási büntetések generális maximumát is. Ezen rendelkezések által, bár a két kategóriát közelítették egymáshoz, a jogszabály indokolása szerint lényeges különbség volt a két cselekménytípus között a tekintetben, hogy a kihágás „a legtöbb esetben – ha nem is mindig – egyszerű közigazgatási szabálysértés, amely nem jelent közvetlen jogsértést, sőt veszélyeztetést sem, hanem inkább csak valamely jogsértés vagy veszélyeztetés lehetőségét veti fel”[429]. Király Tibor szerint ezen állítás csupán valamiféle képzeletbeli kihágásokra illene, mivel álláspontja szerint az, hogy a kihágások között több közigazgatási szabálysértés található, önmagában nem alapoz meg minőségi különbséget a bűntettel szemben, hiszen mindkét típus tárgyi és általában alanyi jogsérelemmel is jár. Emellett a kihágások igen nagy részét a büntetőjogtól csak mennyiségi, súly szerinti különbség választja el. Kádár Miklós ezzel szemben megengedi, hogy mindez egyes esetekben minőségi különbségbe megy át. Király Tibor úgy véli, hogy az egyes cselekmények besorolásakor a törvényalkotó a társadalomra veszélyességet veszi alapul, a különbség azonban sok esetben nem nyilvánul meg a büntetési rendszerben. Így az elvileg a társadalomra kisebb fokban veszélyes kihágás esetén nem érvényesül a korrekcionalizáció, és adott esetben súlyosabb büntetésben részesülhet a kihágást elkövető, mint a bűntettet.[430]

Az eljárás tekintetében szintén változások következtek be. A kihágások, mint a büntetőjog részének, elbírálására vonatkozó szabályokat összhangba kellett hozni az 1951-ben megalkotott új Büntető perrendtartással. Ezért az 1951. évi 35. sz. tvr-rel meghatározták az eljárás legfontosabb irányelveit[431], majd a

[429] Btá. 1. §-hoz fűzött miniszteri indokolás. Király 1953, 119. p.
[430] Király 1953, 120–122. p.
[431] Kihágási ügyekben ezután első fokon a következő szervek járhattak el: a járási, városi, városi-kerületi és a folyam- és légirendészeti kapitányság vezetője, a középfokú rendőri hatóság által megbízott tiszt, illetve tiszthelyettes, míg másodfokon ezen szervek felettes szervei.

rendőri büntetőeljárást szabályozó 65.000/1909. B. M. számú rendeletet 1952. július 15-től a kihágási eljárás szabályairól szóló 59/1952. M. T. számú rendelet (KESz.) váltotta fel, amelynek következtében átalakult az elbíráló fórumok rendszere. Egyfelől megmaradt a járásbíróság döntési jogköre egyes ügyekben, míg a kihágások többségét a tanács végrehajtó bizottsága, valamint a rendőrség bírálhatta el. Tipikus szervnek azonban mindenképpen a tanács minősült, ugyanis a rendőrség főszabály szerint csak a KESZ 3. §-ában [432]felsorolt esetekben járt el. E kettős hatósági rendszernek megfelelően eltérő volt az eljárási rend is, ugyanis a járásbíróságok a büntető perrendtartás egyes rendelkezéseit alkalmazták, míg a nem igazságszolgáltatási szervek a már említett 59/1952. MT. sz. rendeletet.[433]

A változásokat Szamel Lajos 1952-ben megjelent írásában üdvözölte. Ebben bár megfogalmazta, hogy a kihágási eljárás az 1951. évi 35. sz. tvr. által végrehajtott reformok mellett is átalakításra szorul, de a korábbi szabályozásból eredő problémákat megoldottnak látta. A tvr. ugyanis világosan kijelölte a kihágási jog jogági besorolásának irányát, amelyet ezután a helyi tanácsok és a rendőrhatóságok államigazgatási eszközként kezelhettek. Ennek végrehajtását szolgálta a Btá. 72. §-a, amely felhatalmazást adott egyes államigazgatási hatóságoknak és a rendőrségnek, hogy társadalomra veszélyes cselekményeket kihágássá minősítsenek.[434] Ezen szakaszban a dualizmuskori diszkrecionalitás továbbélését figyelhetjük meg, amely korábban is együttesen kezelte a hatóság jogalkotási és jogalkalmazási jogosítványát. Ezen értelemben a közigazgatásnak a közhatalmi jogosítványait foglalta össze, amelybe azonban ekkor még – az írott alkotmány ellenére – az anyagi büntetőjog alkotása is beletartozhatott. Szamel a kihágási bíráskodást gyakorlók függetlensége kérdésében csaknem magától értetődőnek tartotta a vezető utasítási jogát. Emellett arra is felhívta a figyelmet, hogy az

[432] Ezek a következők voltak: közlekedésrendészettel, fuvarozással, folyam- és légirendészettel, lakásbejelentéssel, a külföldiek rendészetével, erkölcsrendészettel és más a közrend és közbiztonságra vonatkozó rendelkezések elleni cselekmények.
[433] 1950. évi 35. sz. tvr. 1. § (1) bek. és Szabóné Nagy 1970, 24–25. p.
[434] Szamel 1952, 92–93. p.

államigazgatási felelősség érvényesítése érdekében a vezetőknek irányelveket kell alkotniuk a jogalkalmazás előmozdítása céljából, de szükséges az eljárás egyszerűsítése is.[435]

A korszak ezen szabályozását Király Tibor a szocialista alkotmány és a büntetőeljárási elvek alapján élesen bírálta. Hivatkozott az Alkotmány 36. §-ában lefektetett azon elvre, amely szerint az igazságszolgáltatást kizárólag bíróságok végzik. Ilyen bírói szerv az Alkotmány szerint a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, a megyei bíróságok és a járásbíróságok, ezért nem lehet kérdéses, hogy az államigazgatási szervek ilyen tevékenységet nem gyakorolhatnak. Emellett kifogásolta, hogy a közigazgatási szervek eljárásában nem érvényesül sem a kontradiktórius eljárás, sem a funkciómegosztás, tehát ugyanazon hatóság vádol és bíráskodik egyben. Sérti a törvényességet, hogy az 50 forintot meg nem haladó pénzbüntetés ellen nem lehet fellebbezéssel élni. Álláspontja szerint a csekélyebb ügyekben sem célszerű ezt elvonni, hiszen ezáltal a felettes szerveket kizárják az ellenőrzésből. Ugyanakkor akármilyen csekély büntetés esetén is lehetőséget kell adni a rendes jogorvoslatra, és az eljárások lerövidítésére sem alkalmas ez az eszköz, hiszen aki sérelmezi a kiszabott szankciót, más rendkívüli jogorvoslatot vesz majd igénybe.[436] További problémát jelentett, hogy ezen időszakban voltaképpen megkettőződött mind az eljárási rendszer, mind az eljáró hatóságok száma: a járásbíróságok a már említett Büntető perrendtartás szerint jártak le, míg a rendőrség és a tanács végrehajtó bizottsága a KESz-t alkalmazta.[437] Király Tibor az eljárás kapcsán felvetette azt a kérdést is, hogy a kihágásokat elbíráló közigazgatási hatóságok bíróságoknak minősülnek-e[438].

[435] Szamel 1952, 94–95. p.
[436] Király 1953, 117–124. p.
[437] Máthé 1988, 162. p.
[438] A kihágási, illetve szabálysértési bíráskodás a közigazgatásnak hagyományosan a quasi bíráskodási jogkörébe tartozik. Éppen azért, mert a Király Tibor által is használt gondolatmenetet folytatva azt bizonyíthatjuk be, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodás éppen az a része a közigazgatásnak, ahol a bírásági jogalkalmazásra jellemző attribútumok érvényesülnek. Így például az, hogy a határozat múltbeli cselekményt bírál el, vagy hogy a döntés deklaratív jellegű. Az Alkotmány alapján azonban álláspontom szerint az is feltehető kérdésként, hogy igazságszolgáltatás-e a közigazgatási büntetőbíráskodás, illetve általában a quasi bíráskodás.

A kérdésre azért válaszolt nemmel, mert ugyan az eljáró szervek közigazgatási hatóságok, azonban maga az eljárás bírói jellegű, hiszen a bűnösség felett döntenek.[439]

Király a kihágások fent említett problémáinak megoldására a kihágások és a bűntettek egységesítését javasolta. Mindezt a szovjet példával támasztotta alá, de rámutatott, hogy a rekriminalizációval érvényesülhetne az igazságszolgáltatás kizárólag bíróságok útján elve, és nem kellene fenntartani az amúgy is elég képlékeny határvonalat a bűntettek és kihágások között.[440] A kihágási ügyek száma ebben az időszakban a helyszíni bírságolási eljárást nem is számítva évi 500.000.- körül mozgott, ami óriási mennyiség volt. Annak ellenére, hogy ezen ügyek nagy részében közigazgatási hatóságok jártak el, a bíróságok leterheltségre panaszkodtak, amely miatt az ügyek megfelelő előkészítése is elmaradhatott. Ezen probléma megoldása érdekében a Magyar Dolgozók Pártja Titkársága a büntetőeljárások számának a csökkentéséről döntött. Ezt egyfelől azzal kívánták elérni, hogy egyes súlyosabb bűncselekményeknél is megengedték a kihágási eljárást, másfelől a kihágások esetében a figyelmezetés gyakoribb alkalmazását írták elő, de elhatározták a kisebb súlyú cselekmények csökkentését is[441]. Ennek ellenére az 1953-as év nyarán a kihágási eljárások hatalmas száma és a rendőrségi büntetések mértéke miatt a Központi Vezetőség napirendre tűzte a kérdést.[442]

2. Az 1953. évi 16. sz. tvr. – a szabálysértések létrehozása

A rendőrség által elbírált kihágások keltette felzúdulás és a büntetőeljárások csökkentése érdekében megszületett az 1953. évi 16. tvr. A jogszabály

[439] Király 1953, 123. p.
[440] Király 1953, 124–125. p.
[441] Izsák 1998, 167–170. p.
[442] Izsák 1998, 193. p.

egyfelől - főszabály szerint - megszüntette a rendőrség kihágási ügyekben történő bíráskodási jogkörét. Egyes ügyek, mint például a lakcímbejelentés vagy a közlekedésrendészeti ügyek, illetve a közrend és közbiztonság elleni ügyek, csekély jelentőségű eseteiben – tehát amelyek általában korábban is rendőrségi hatáskörbe tartoztak - a rendőrség kihágási eljárás nélkül is szabhatott ki pénzbírságot. A rendőrség bírságolási joga e tekintetben teljesen a szerv vezetőjének a belátásán múlott; ez meglehetősen bizonytalan helyzetet teremtett.[443] A törvényerejű rendelet szerint szabadságvesztést, azaz elzárást, valamint kiutasítást és foglakozástól eltiltást csak bíróság szabhatott ki. A végrehajtó bizottság hatáskörében így a pénzbüntetés kiszabása és az elkobzás alkalmazása maradt. Ekkor teremtették meg a szabálysértés jogintézményét is, lehetővé téve a rendőri szervek számára a bírságolást, amely az előbbiek szerint pénzbírság lehetett vagy tettenérés esetén helyszíni bírság. A jogszabály tehát átmenetet jelentett a kihágási jog megszüntetésének az irányába, mivel a tanács végrehajtó bizottsága, valamint a pénzügyi szervek továbbra is eljárhattak kihágási fórumként[444], csak elzárást nem alkalmazhattak.

Ekkoriban kérdésessé vált, hogy fenntartsák-e a bűncselekmények megosztását, avagy a bírságolási jogot továbbfejlesztve egységesítsék a büntetőjogot. Király Tibor már 1953-as tanulmányában ez utóbbit javasolta, mivel álláspontja szerint a büntetéskiszabás rendje és a büntetési rendszer lehetőséget nyújt a cselekmények súly szerinti megkülönböztetésére, és kellő mozgásteret ad a jogalkalmazónak arra, hogy arányos büntetéssel sújtsa az elkövetőt. Ekként a kihágások nagy részét a bűntettekhez kellene sorolni, míg az igazgatási jellegű cselekményeket a szabálysértések körébe vonni. Ugyanakkor elismerte, hogy a kihágást szabályozó óriási normatömeg áttekintése, a kihágások eltörlése nehézséggel járna, bár az új szabályozás mindenképpen hozzájárulna a jogszabályok számának csökkentéséhez. A

[443] Király 1954, 46. p.
[444] Szabóné Nagy 1970, 30–32. p.

szabálysértési ügyekben eljáró hatóságként a községi tanácsok végrehajtó bizottságát javasolta azok technikai apparátusa miatt.[445]

1954-ben közzétett tanulmányában szintén ezt az álláspontot támasztotta alá a szovjet büntetőjog bűncselekményi egységére hivatkozással. Az elhatárolás szempontjai körében megfogalmazta, hogy szabálysértéssé az államigazgatási jog alapelveinek megfelelően általában az egyszerű jogi megítélésű, ún. egymozzanatos cselekményeket célszerű minősíteni, amelyek esetében a bizonyítási eljárás lefolytatása is egyszerű lehet. Az ügytípusok konkrét meghatározását azonban elengedhetetlennek tartotta, ugyanis az 1953. évi 16. tvr. szerint a közrend és közbiztonság fennállására vonatkozó szabályok megszegése lehet szabálysértés. Király Tibor már itt megerősítette, hogy a szabálysértés, illetve a bírságolási eljárás, mint új jogintézmény, egyértelműen az államigazgatás körébe tartozik. Felhívta a figyelmet, hogy a kihágások megszüntetésével, és - a lehetséges körben - a kihágások szabálysértéssé történő degradálásával a jogalkotás az alkotmányos alapelveknek történő megfelelést mozdíthatja elő.[446]

3. A kihágások megszüntetése avagy az 1955. évi 17. sz. tvr. rendelkezései

1955-ben a bűncselekmények továbbra is igen magas száma miatt a Politikai Bizottság arról határozott, hogy a csekélyebb jelentőségű – tehát a tulajdon elleni elkövetés esetén az 50, illetve 100 forint értékhatár alatti - cselekményeket szabálysértéssé kell átminősíteni.[447] Hamarosan a Király Tibor 1953-ban írt javaslata jogszabályi szinten is megvalósult. Az 1955. évi 17. tvr. ugyanis eltörölte a kihágásokat, ezzel megszüntette a bűncselekmények súly szerinti felosztását, és egységes bűncselekmény

[445] Király 1953, 126–127. p.
[446] Király 1954, 45–46. p.
[447] Izsák 1998, 368–373. p.

fogalmat vezetett be. Az egységesítést nemcsak a kihágásokkal kapcsolatos anyagi és eljárási szabályok bonyolult voltával magyarázták, de az igazságszolgáltatási szervezet leegyszerűsítésének szintén csaknem természetes következménye volt a bűncselekmények, illetve a bírói hatáskörben elbírálandó cselekmények számának csökkentése.[448] A korábban kihágásnak minősülő cselekményeket általában szabálysértésnek minősítették, míg kisebb hányadukat a bűncselekménynek közé utalták[449]. Meghatározták a szabálysértésekre vonatkozó anyagi jogi és legfontosabb szervezeti kérdéseket, az eljárás rendjét pedig a 32/1955. M. T. sz. rendelet rendezte. Ebben az elkülönítést olyannyira mereven alkalmazták, hogy sem a Bp, sem a kihágási szabályok nem igazán rendelkeztek arról, hogy mi a teendő, ha az eljárás folyamán derül ki, hogy az adott cselekmény nem bűncselekmény, hanem szabálysértés, illetve viszont.[450]

Az anyagi szabályok között határozták meg, hogy mely jogforrások statuálhatnak szabálysértést. Ezek a törvény, a törvényerejű rendelet, a minisztertanácsi rendelet és a tanácsi rendelet. A központi államigazgatás szervei közül tehát a miniszterek nem rendelkeztek szabálysértés-statuálási jogkörrel – igaz a korábban megállapított egyes kihágási szabályok továbbra is hatályban maradtak -, míg a tanácsok esetében előírták, hogy tanácsi rendelet kizárólag a tanács illetékességi területén[451] elkövetett szabálysértéseket szankcionálhatja. Szintén e rendelkezések között találhatóak a pénzbírság kiszabására vonatkozó szabályok. Ennek generális minimuma 10 forint, míg maximuma a szabálysértést megállapító jogszabály szerint differenciált, így a központi állami szervek által kibocsátott jogszabály esetén 1000 forint, fővárosi, megyei vagy megyei jogú városi tanács rendelete szerint 500 forint, járási, járási jogú vagy fővárosi kerületi szabálysértés esetén 300 forint, és a

[448] Szabóné Nagy 1970, 17. p.
[449] Ezeket az 1955. évi 17. tvr. 5. § (1) bek-e tartalmazta.
[450] Szabóné Nagy 1970, 30–36. p.
[451] E tekintetben az 1955. évi 17. tvr. előremutatóbb volt, mint akár a hatályos 1999. évi LXIX. tv., amelybe a parlamenti vita ellenére sem került be ennek kimondása. Igaz, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 11. § (2) bek-e szerint az önkormányzati rendelet hatálya csak az önkormányzat illetékességi területére terjed ki.

községi tanács által megállapított esetén 100 forint. Halmazat büntetésére a mérsékelt kumuláció elvét írta elő a jogszabály. A bírság kiszabásához kapcsolódott az az eljárási rendelkezés is, amely szerint az elkövető személyi, családi, anyagi körülményeit, valamint a szabálysértés természetét és az elkövetés körülményeit is figyelembe kell venni. Az elvülést a jogszabály hat hónapban határozza meg, és az eljárás megindítását nem kötötte magánindítványhoz. Az eljárást meghatározó 32/1955 M. T. sz. rendelet szintén több anyagi természetű rendelkezést tartalmazott, így ez a jogszabály határozta meg a feljelentés elutasításának eseteit is. Az eljáró szerv általában a tanács végrehajtó bizottságának igazgatási osztálya volt, de egyéb szervként egyes ügyekben hatáskörrel bírt a rendőrség, a tűzrendészeti hatóság, a folyamrendészeti hatóság és egyes pénzügyi szervek.[452]

Annak ellenére, hogy a szabálysértéseket a kor elmélete[453] csaknem egyöntetűen az államigazgatási felelősség keretébe vonta, az új jogintézménynek a büntetőjoggal való kapcsolatát eltérően ítélték meg. Király Tibor[454] bár a hasonlóságot elismerte, elsősorban a különbségekre mutatott rá. Alapvető - jogszabályból fakadó - különbség, hogy a kihágás bűncselekmény, míg a szabálysértés nem. Ezt a különállást erősítette, hogy a szabálysértésekről szóló jogszabályok nem utalnak vissza a Btá-ra, amelyet éppen ezért alkalmazni sem kellett. Ugyanakkor – éppen a büntetést érdemlőség miatt - nem tagadta a szabálysértések társadalomra veszélyességét, amely a bűncselekményekénél csekélyebb fokú az eltérő jogági besorolás miatt, és ebből eredeztette a jogkövetkezmények, valamint a szervezeti és eljárási szabályok különbözőségét is. Rámutatott viszont, hogy a szabálysértések kategóriája nem egységes, hiszen közöttük találhatóak kriminális cselekmények, ám az igazgatásellenesség kategóriája a büntető anyagi jog oldaláról sem maradéktalanul helytálló. Elismerve azonban a

[452] Király 1955, 553–554. p.
[453] Király 1955 vagy Kádár-Kálmán 1966
[454] Király Tibor munkájában a besorolás elméleti hátterének elemzésére nem vállalkozott, azonban a kihágás és a szabálysértés egymáshoz való viszonyát bemutatatta.

bűncselekmények és szabálysértések közötti átfedéseket, a besorolás egyértelművé tétele érdekében, azt javasolta, hogy szabálysértésnek kizárólag az államigazgatás rendjét sértő cselekmények minősüljenek. Igaz azt is elismerte, hogy a szabálytalanságok ugyanezen jellemvonással rendelkeznek; ez utóbbiakat egyébként - eljárási kivételekkel bár - szintén egységesítené.[455] Az előbbiekből következik a jogkövetkezmények közötti különbség, hiszen a bírság hagyományosan közigazgatási szankció, amelyhez nem fűződnek a büntetőjogi büntetés hátrányos következményei sem. Az 1955-ös állapot szerint egyébként még meg nemfizetés esetén sem lehetett átváltoztatni a pénzbírságot szabadságelvonásra, és amelynek kiszabása nem járt büntetett előélettel sem. Közös ismérvként határozta meg a tényállásszerűséget, tehát a tárgyi vagy objektív oldal meglétét, és végeredményben a bűnösséget is. A problémát ez utóbbi körében az okozta, hogy a jogszabályok nem rendelkeztek a szabálysértési felelősséghez szükséges bűnösségről és mögöttes szabályként a Btá. sem volt alkalmazható. Király Tibor viszont a társadalomra veszélyesség kategóriája alapján azt a következtetést vonta le, hogy a szabálysértési felelősség megállapításához legalább hanyagság szükséges, bár a végső tisztázáshoz jogalkotói rendezést javasolt a szerző.[456]

Ezzel azonban a Kbtk. korábbi szabályait érvényesítette tovább - pusztán értelmezés által. Ezzel álláspontom szerint két probléma merül fel. Az egyik a bűnösség, mint feltétel megállapításának a módszere. Szatmári ugyanis a későbbiekben helyesen utal arra: azáltal, hogy a jogszabályok hallgatnak a felelősségről, akár objektív felelősség is érvényesíthető lehet, hiszen quasi „beleértelmezést" alkalmazni nemcsak a büntetőjogban, de az államigazgatási jogban több mint nem kívánatos jelenség. A másik a társadalomra veszélyesség, amely egyrészt önmagában is problémás, másrészt szintén Szatmári említi, hogy a jogirodalom nem teljesen egységes a tekintetben, hogy

[455] Ezzel kapcsolatban úgy vélte, hogy a „szabálysértések rendszere akkor válnék elvileg tiszta alapokon nyugvó egységes anyaggá, ha a nem államigazgatási jogi szabályokat sértő magatartások kikerülnének közülük". Rögtön hozzátette azt is, hogy „kétséges azonban, hogy gyakorlati nehézségek miatt megvalósítható lesz-e ez az elvi követelmény.". Király 1955, 549–550. p

[456] Király 1955, 549–551. p.

a szabálysértés a társadalomra veszélyes-e. Bár kétségtelenül ez a többségi álláspont, felmerül, hogy ennek hiányában a szabálysértés egy objektív felelősségen alapuló, ugyanakkor büntetőjoghoz közel álló kategória lenne.

Kádár Miklós ezzel szemben arra mutatott rá, hogy a szabálysértési felelősség igen szoros összefüggésben áll a büntetőjoggal. Ezt erősítette a szabálysértések társadalomra veszélyességének elismerése, valamint a diszpozíciók esetenként igen hasonló jellege a büntetőjogi tényállásokkal. Kádár tehát egyértelműen úgy vélte, hogy a társadalomra veszélyesség nem kizárólag a büntetőjog sajátja, hiszen ennek értékelése változó lehet, így az adott cselekmény időben változó módon, akár mindkét alakzatba is tartozhat. A két felelősségi forma céljának hasonló jellege – nevezetesen a represszív jelleg, valamint az „össztársadalmi rosszallás" kifejezésre juttatása – okán azonban egymás melletti érvényesítésre nem látott lehetőséget.[457]

Az 1955. évi 17. sz. tvr. bár látszólag megtisztította a szabálysértési jogot a büntetőjogtól, ez újabb problémákat generált. Továbbra is roppant mennyiségű maradt a szabálysértések joganyaga, amelyet sok esetben a jogalkalmazók is nehezen tekintettek át, így szükségessé vált ezek rendszerezése és a számának lecsökkentése.[458] Ezzel szemben hiányzott a szabálysértés jogintézményének jogszabályi fogalma. Annak ellenére, hogy a cselekmények elbírálása államigazgatási hatáskör, és a szabálysértés nem bűncselekmény, felmerült az is, hogy a társadalomra veszélyességet, mint olyat figyelembe kell-e venni az elbíráláskor, így például a szankció kiszabásában, vagy a pénzbírság összegének meghatározásakor.[459] A bűncselekmények közé átkerült cselekmények büntetési tétele ugyanis aránytalanul súlyosnak bizonyult a szabálysértésekhez képest, ezáltal hamarosan ismét megindult egyfajta elterelési folyamat. Az 1956. évi 11. tvr. a társadalmi tulajdon elleni kisebb súlyú cselekményeit rendelte fegyelmi eljárás alá vonni, majd az 1956. évi 16.

[457] Kádár–Kálmán 1966, 34–35. p.
[458] Király 1955, 555. p.
[459] Deák–Gáti 1955, 362–365. p.

sz. tvr. más tulajdon elleni bűncselekményeket szabálysértéssé minősített át. Abban az esetben azonban, ha az elkövetőt 1 éven belül bűntett miatt elítélték, vagy ha szintén tulajdon elleni szabálysértés miatt eljárás folyt ellene, akkor a cselekmény továbbra is bűntettnek minősült. Egyes olyan bűntettek, mint a mezőrendőri, az erdei lopás vagy a tiltott visszatérés szintén a dekriminalizáció hatókörébe kerültek, mely folyamat az 1960-as években tovább folytatódott. Az 1960. évi 14. sz. tvr. az eset összes körülményeinek értékelése függvényében szabálysértéssé nyilvánította a garázdaságot, a közveszélyes munkakerülést és az üzletszerű kéjelgést. Ezzel párhuzamosan viszont a közrend és a tulajdon elleni szabálysértések elszaporodottságára tekintettel a jogalkotás szigorította a szankciórendszert. Így ez a jogszabály volt az, amely ismét lehetőséget adott a rendőrkapitányságoknak, hogy szabálysértés elkövetése esetén elzárásbüntetést alkalmazzanak, és az 1959. évi 36. tvr. folytán korábban már ismét alkalmazhatóvá vált az eventuális elzárás.[460] Az új Btk, az 1961. évi V. tv. és annak életbeléptetési jogszabálya, az 1962. évi 10. sz. tvr. más közrend és közbiztonság elleni cselekményeket minősített kihágássá. A folyamat az 1966. évi 16. tvr-rel tovább folytatódott, amely újraszabályozta a szabálysértési jogot. Ennek során jelentősen megnövelte a szabálysértési tényállások számát, és a már meglévő tényállások esetén is kiszélesítette az alkalmazási kört, például azáltal, hogy az értékhatárokat megemelte.[461]

A fent említett körülmények a határvonal elmosását eredményezték, amely jelenség a különös részi tényállások megfogalmazásánál is megfigyelhető. Az ekkor szültetett munkák többsége éppen ezért dogmatikai alapozás helyett a jogalkotási és jogalkalmazási anomáliákra hívja fel a figyelmet. Így például a közlekedési szabálytalanság attól függően képezett bűntettet vagy kihágást, hogy az előidézett veszély közvetlen vagy közvetett-e. Még nehezebb volt megtalálni az elválasztó-vonalat a közellátás érdekeit veszélyeztető kihágás és

[460] Máthé 1988, 160–163. p.
[461] Szabóné Nagy 1970, 38–43. p

bűntette esetén, ahol a diszpozíciók kölcsönösen visszautalnak egymásra, így sok esetben az eljáró hatóságok határozták meg önhatalmúan a minősítést. A jogalkalmazók munkáját a Legfelsőbb Bíróság igyekezett segíteni, helyenként aktív jogalkotói szerepkörben[462]. A döntésről, illetve arról, hogy jogalkotói szerepkörbe került a legfőbb bírói fórum, a Magyar Jog hasábjain több számon keresztül vitáztak a jogalkalmazók. [463]

4. A szabálysértési jog államigazgatási jellegét hangsúlyozó elmélet

Hazánkban az 1950-es évekre tehető az államigazgatási, illetve államigazgatási jogi[464] felelősség kialakulása is, melynek monografikus szintű összefoglalását Szatmári Lajos kandidátusi disszertációjában találhatjuk. Az államigazgatási jogintézményként megjelenő bírság elméletének kidolgozása során nem kerülhette el a korszak egyik igen fontos közigazgatási szankciójának, a szabálysértésnek, illetve annak elődjének[465] a kihágásnak a vizsgálatát. Témánk szempontjából ez utóbbi momentum igen jelentős, amely szerint Szatmári a kihágásokat expressis verbis a szabálysértés jogelődjének tartja, amikor kimondja, hogy a szabálysértés „lépett megváltozott tartalommal és formában a volt kihágási jog helyébe”[466]. Lényeges azonban az is, hogy művében a szabálysértés az államigazgatási felelősség egyik válfajaként jelenik meg, mely államigazgatási felelősséget viszont egészében egy új jogintézménynek tartja. Történeti fejlődésével éppen ezért nem is foglakozik, hiszen az az általa vizsgált formájában az 1950-es évek terméke

[462] Ilyen nagy vitákat kiváltó állásfoglalás volt a 231. számú, amely jogszabály hiányában meghatározta azon szempontokat, amely alapján a cselekmény bűncselekménynek vagy szabálysértésnek minősíthető.
[463] A vita kritikai elemzése Árva 2006b, 10-11. p. Bővebben: Alvinczy 1960; Horgosi 1960;.Mező 1960
[464] Szatmári álláspontja szerint a két fogalom közül az államigazgatási jogi felelősség a szűkebb kategória, ugyanis az valamely államigazgatási norma vagy viszony megszegését jelenti, míg az államigazgatási szankciók más jogágak megsértésének alapjául is szolgálhatnak.
[465] Azzal, hogy Szatmári Lajos a szabálysértést mennyiben tekintette a kihágás utódjának a tanulmány II. részében foglakozom.
[466] Szatmári 1990 [1961] 60. p.

Magyarországon. Szatmári az államigazgatási felelősséget valójában a munkajogi felelősséghez tartja hasonlatosnak, amelyben egyaránt megtalálhatók a büntetőjogi és a polgári jogi felelősség elemei is. E tekintetben viszont – kimondatlanul - Magyaryval közös álláspontot foglal el, aki a kihágásokat egyfajta fegyelmi felelősségi formának tartja, míg Szatmári szerint a felelősségi forma (egyik) őse a kihágás volt.

A kihágások és a szabálysértések belső kategorizálása során arra a következtetésre jut, hogy az ún. rendőri kihágások voltak azok a cselekmények, amelyekből az igazgatás-ellenes szabálysértéseknek kialakultak. Mindkét területnek ugyanis három nagy csoportját különbözteti meg. Egyfelől elismeri a pénzügyi terület szinte állandó – mind a kihágásokon, mind a szabálysértéseken belül megfigyelhető - különállását, másfelől a nem pénzügyi tárgyú kihágásoknak, azaz az általános szabálysértéseknek pedig a kettős jellegére mutat rá, amely szerint abban bagatell büntetőjogi cselekmények, illetve rendőri kihágások vagy később ún. államigazgatás-ellenesség szabálysértések egyaránt találhatóak. A szabálysértés és a kihágás közös kiindulási pontját tehát éppen ezekben a rendőri kihágásokban látja,[467] hiszen a 1. részben kifejtettek szerint is ezek voltak azok a cselekmények, amelyek a közigazgatás tevékenységével kapcsolatos magatartásokat szankcionáltak csakúgy, mint az ideális szabálysértések. Azt ugyanis Szatmári is kénytelen elismerni, hogy annak ellenére, hogy a kihágások egy részét ismételten bűncselekménynek minősítették, szép számmal található büntetőjogi jellegű tényállás is, amelyet kétségtelenül csak valamely mennyiségi ismérv, például értékhatár választ el a büntetőjogtól. Érdekes azonban megvizsgálni, hogy a korszak jogirodalma miként vélekedett a kihágások jogrendszerbeli elhelyezéséről, a közigazgatási büntetőjogról, és ehhez képest a szabálysértések dogmatikai kérdéseiről.

[467] Szatmári 1990 [1961], 15–19. p.; 60–62. p.

Az államigazgatási felelősség meghatározásának nehézségei folytán Szatmári kifogásolja, hogy a jogalkotás nem ad megfelelő fogalmat. A formális jellegű definíciók, amelyek önmagukkal magyaráznak, lényegében semmilyen ismérvet nem határoznak. Ugyanez érvényesül a szabálysértési jogban is, hiszen ugyan az 1968-as kodifikáció után a jogalkotás ugyanúgy határozta meg a szabálysértést, illetve a kihágást, hogy azok a cselekmények tartoznak ide, amelyet jogszabály annak nyilvánít. A közigazgatási szankciókkal vagy a szabálysértésekkel védett magatartások köre pedig olyannyira tág, hogy a védett tárgykör meghatározása sem vezet eredményre, mivel a szabálysértések is ugyanúgy gyűjtőfogalmat képeznek, mint a kihágások, ekként a rendszerezés jelentőségét inkább szervezési szempontokban látja. A szabálysértések ezen egyébként is vegyes jellege kiegészül a bagatell büntetőjoggal, amelyet Szatmári főként dogmatikai szempontból erősen kritizál. Úgy véli ugyanis, hogy „a szabálysértések rendszer akkor válnék elvileg tiszta alapokon nyugvó egységes anyaggá, ha a nem államigazgatási jogi szabályokat sértő magatartások kikerülnének közülük." Rögtön hozzáteszi viszont, hogy „kétséges azonban, hogy gyakorlati nehézségek miatt megvalósítható lesz-e ez az elvi követelmény"[468]. Ugyan a pénzügyi szabálysértések tárgyköre az általános szabálysértésekhez képest mindenkor jól körülhatárolható, törvényi fogalom-meghatározást azonban erre sem találunk.[469]

Jogszabálytani szempontból lényeges, hogy Szatmári a szabálysértések már korábban vázolt három fő csoportjára nézve eltérő megállapításokat tesz. A bagatell büntetőjogi cselekmények kapcsán csupán azt emeli ki, hogy ezek száma csökkenő tendenciát mutat, ugyanakkor elismeri, hogy ezek formailag is megfelelnek valamely büntetőjogi tényállásnak, és azoktól sok esetben csupán az értékhatár tekintetében különülnek el. Az igazgatásellenes cselekmények esetén már szerkezetileg itt is többféle diszpozíciót

[468] Király Tibort idézi Szatmári 1990 [1961], 62. p.
[469] Szatmári ezért maga kísérli meg a definícióalkotást. Lásd Szatmári 1990 [1961], 64. p.

különböztethetünk meg. Ezek egyike a teljesen meghatározott diszpozíció, amelyeket bár Szatmári „időtállónak" nevez, mégis a tényállások kisebb hányadát adják. A nagyobb rész ún. keretdiszpozíció, amelynek megalkotására ismét több lehetőség nyílik. Az egyik szerint a jogalkotó ún. „nemleges körülírással" határozza meg a szankcionált magatartást, míg a másik szerint a diszpozíció valamely ágazat jogszabályait szabja meg ún. keretrendszerű megoldással. A harmadik szabálycsoport a pénzügyi szabálysértések köre, amely szükségszerűen keretdiszpozícionális, hiszen az elkövetés általában az alapjogszabály diszpozíciójának ismeretében határolható körül.[470]

A. Az államigazgatási felelősség és a büntetőjog kapcsolata

A büntetőjog és az államigazgatási felelősség legnyilvánvalóbb közös eleme a szankció, azaz a jogsértés esetére szóló joghátrány, alkalmazása. Ez azonban egyértelműen következik a szankció jogszabálytani jellegéből, így a bírságolás a büntetőjog közötti „rokonság" kiemelése e téren csaknem tautológia. Szatmári azonban a kihágásokat, bizonyos mérvű különállásuk elismerése ellenére, részben a büntetőjog törvényi rendszerére, részben azok jogi természetére hivatkozással egyértelműen büntetőjogi kategóriának tekintette. A tekintetben, hogy a kihágások minőségileg vagy csupán mennyiségileg különböznek-e más bűncselekményektől, Szatmári, Király Tiborral egyetértve, ez utóbbi mellett foglalt állást. Bár azt elismerte, hogy a kihágások elhatárolódása mind elméleti, mind gyakorlati szempontból jelentős probléma, mégis a minőségi különbség elutasítása miatt úgy vélte, hogy az igazságügyi és a közigazgatási büntetőjog közötti szokásos megkülönböztetés némiképpen erőltetett, és a közigazgatási büntetőjog elméleti irodalmával foglakozó művek nagy részét ezért alapvetően „tudománytalannak"[471] minősítette. Magát a

[470] Szatmári 1990 [1961], 103–111. p.
[471] Szatmári 1990 [1961], 83. p.

megkülönböztetést is támadta annak formai jellege miatt, ugyanis a hatásköri elhatárolás helyett, amely szerint a közigazgatási hatóságok elbírált kihágások tartoznak a közigazgatási büntetőjog körébe, inkább a tartalmit preferálta. E szerint „az ún. közigazgatási kihágást az (ha már nem is tételes jogban, de legalább az elméletben) elsősorban az igazgatási-szervező munkával kapcsolatos magatartásokra vonatkoztatják, és a kihágás másik csoportjába az egyes bűncselekmények enyhébb alakzatait sorolják". Nem tartja megfelelőnek a büntetőjogi kategorizálás büntetés mértékén alapuló voltát sem, hiszen az nem az okon, hanem a következményen alapul. Az IKV-ben elhangzott álláspontoknak megfelelően felhívja a figyelmet arra a terminológiai zavarra, amely a rendőri kihágás és a kihágás megnevezések között uralkodott, mind a tételes jogot, mind az elméletet illetően, amelyet súlyosított, hogy a két szegmens esetenként ellentmondásban állt egymással. Maga akként vélekedik, hogy a rendőri kihágások a szabályozott társadalmi viszony alapján a közigazgatási kihágásokkal azonosak, amelyekre azt is megengedi, hogy azok súly szerint elkülönülnek más kihágásoktól.[472] E téren viszont az általa burzsoának nevezett irodalom álláspontja köszön vissza, hiszen már Tusnádi is úgy vélekedett, hogy a rendőri és más kihágások között minőségi különbség van és végbement a kihágások belső differenciálódása[473].

A kihágások és más bűncselekmények közötti különbség mennyiségi jellegének hangoztatása ellenére úgy vélte, hogy a minőségi különbséget kereső elméletek közül egyesek magyarázatul szolgálhatnak a mai szóhasználattal közigazgatási szankciók elméleti megalapozásához, illetve annak büntetőjogtól történő elhatárolásához. A már idézett elméletek közül a cselekmény hatásának különbségére alapított elméletet, valamint Angyal Pál és Goldschmidt nézeteit emelte ki. Ezek közül az elsővel szemben maga is azt a kritikát fogalmazta meg, hogy a preventív jelleg nem általános, hanem csupán esetleges ismérve a közigazgatás-ellenes cselekményeknek, míg

[472] Szatmári 1990 [1961], 81–84. p.
[473] Ezt a belső differenciálódást elismerte Máthé Gábor is.

Angyal és Goldschmidt rendszerének egyes elemeit alkalmazhatónak tartotta az államigazgatás-ellenességre is. Így elsősorban azt emelte ki, hogy a magyar szerző szerint a bűntettel szemben a kihágás nem von maga után erkölcsi rosszallást, hiszen az csupán „rendbontó közigazgatásellenesség". Leglényegesebbnek azt tartotta, hogy a kihágások a közvetlen közérdeket sértő cselekmények, amely cselekvő jellegű fellépést igényel. Maga úgy vélte, hogy elméletileg a kihágások és a közigazgatási büntetőjog között nem volt lényeges különbség, hiszen mindkettő büntetőjogi karakterű maradt. Álláspontja szerint a jogintézmény létrejötte a gyakorlati szükségszerűségben keresendő, nevezetesen, hogy a büntetőeljárás garanciáinak maradéktalan érvényesítése ne terhelje meg az állam szervezetrendszer ezen számos, ugyanakkor mégis csekélyebb jelentőségű ügyekben. E tekintetben Király Tibor véleményéhez kapcsolódva, a kihágásokat, mint elnyomó burzsoá jogintézményt mutatta be.[474] Mindebből azt a következtetést vonta le, hogy a közigazgatási büntetőjog nem csupán az eljárási jogot, de az anyagi jogot tekintve is egyre inkább elhatárolódott a büntetőjogi szabályoktól. A fő különbséget azonban – álláspontom szerint eléggé erőszakoltan - abban látta, hogy a nyugati államokban, és 1949 előtt Magyarországon is a jogterület a büntetőjoghoz tartozott, amely jelleg minden elkülönülés ellenére megmaradt, hiszen ez utóbbinak a lényeként a büntetés mértékének, és ezzel párhuzamosan az eljárási garanciák csökkentését emelte ki. Példaként említette az 1952-es német jogszabályt, amely egyes szabálytalanságok esetére a bírságolási jogot megteremtette, és amelyet megnevezése és az alkalmazandó szankció ellenére is a büntetőjog keretébe sorolt. Ugyanakkor a magyar szabályozást minőségileg másnak tartotta, a szocialista államban keresendő garanciák miatt és kiemeli, hogy a jogirodalomban előforduló közigazgatási büntetőjog elnevezés is valójában az államigazgatási felelősséget takarja.[475]

[474] Szatmári 1990 [1961], 85. p.
[475] Szatmári 1990 [1961], 81–88. p.

Az elmélet azonban e tekintetben erőltetettnek tűnik, hiszen a szerző már több ízben is leszögezte, hogy a kihágásokat a szabálysértések jogelődjének tekinti, és valamely jogintézmény lényege nem annak formális elemeiben keresendő. Ehelyett azt láthatjuk, hogy hazánk korábbi rendőri kihágásai tartalmilag szinte megegyeznek a szabálysértésekkel. A probléma e vonatkozásban az, hogy azok a jogszabályok által deklaráltan a büntetőjoghoz tartoznak. Tehát a rendőri büntetőjog szintén büntetőjog, de kevesebb garanciával. Később a rendőri büntetőjog anyagi jogilag is távolodik a büntetőjogtól – ez nyilván elsősorban a kiszabható szankcióban nyilvánul meg, nevezetesen abban, hogy bírságot lehet kiszabni, de ennek ellenére még mindig büntetőjognak minősíti, mivel a kihágások a büntetőjoghoz tartoznak. Viszont amikor a jogszabály egy új, önálló kategóriát hoz létre a szabálysértés megteremtésével, akkor bár a tényállások nagy része, de legalábbis a korábbi rendőri büntetőjog, átminősül szabálysértésnek - és ezt már államigazgatási felelősségnek tartja. Ezzel szemben a német 1952-es törvény esetében mindezt nem tartja elegendőnek, mivel bár legálisan nem tartoznak a szabálytalanságok a büntetőjog keretébe, azokat **tartalmilag** annak tekinti. Ebben viszont álláspontom szerint egyedül az nyilvánul meg, hogy Szatmári más mércével méri az általa burzsoának, valamint szocialistának tekintett elméleteket, és félig-meddig kimondottan a különbséget kizárólag a szocialista állam által nyújtott garanciákban keresi, nevezetesen abban, hogy a jogot alkalmazó apparátus nem az elnyomó osztályból kerül ki. Lényegében azonban a történelem távlatából úgy tűnhet, hogy a bírságolásról szóló elmélet ezen része a szabálysértések elméleti megalapozására szolgál, pontosabban annak alátámasztására, hogy a korábbi rendőri kihágásoknak a szabálysértéssé történő átminősítése, és ezzel közigazgatási, illetve államigazgatási jogba történő mintegy átutalása az eljárási garanciákat nemhogy csökkenti, de éppen növeli.

A fentiekhez képest némiképpen zavaró körülményként hat a pénzbírságot átváltoztatására vonatkozó 1959-es jogszabály, amelyről a szerző akként vélekedett, hogy az a pénzbírság és más szankciók közötti összefüggés

kereteibe beilleszthető. Szatmári mindezt úgy hozza összhangba, hogy alapvetően ugyan a szabadságvesztéssel járó szankciók főszabályszerű alkalmazását nem tartja kívánatosnak az államigazgatási felelősség körében, de egyes súlyos esetekben mégsem utasítja azt el. Az elzárásbüntetést ezért kizárólag a szabálysértési jogban, a jogalkalmazás hatékonyságának előmozdítására tartja lehetségesnek - a jogellenesség „körülhatárolt területén".[476] Érdemes azt is megjegyezni, hogy Szatmári a szabálysértés és a büntetőjog elhatárolását a szankciók körében is megvalósultnak látja. Így a kihágási jog pénzbüntetései már elnevezésükben is a büntetőjoghoz kapcsolódtak, amelyet tovább erősített a szabadságelvonás. A pénzbírság és a pénzbüntetés terminológiai elkülönítésének kísérleteit bár elismeri, azt nem tartja teljesen világosnak. A legfontosabb elhatárolási szempontot - számomra ismét ellentmondásos - módon éppen abban látja, hogy míg a büntetőjogi pénzbüntetés átváltoztatható elzárásra, addig a „valódi" pénzbírság általában nem, bár a fentiek szerint ezt mégsem zárja ki teljesen.[477] Tegyük hozzá nem is tehetné, hiszen ezzel a korszak jogalkotásának helyességét kérdőjelezné meg. A közigazgatási szankciók és a kihágások közös történelmi gyökereit viszont úgy tűnik, valamennyi elmélet elismeri. A nyitott kérdés továbbra is az marad, hogy a közigazgatási büntetőjognak van-e önálló létjogosultsága, avagy az sajátos típusa az államigazgatási felelősségnek, hiszen szabálysértéssé történő átalakulásával többé már nem tartozik a büntető anyagi jog körébe sem.

B. A társadalomra veszélyesség mint az elhatárolás ismérve

A büntetőjoggal szorosan összefügg az egyes cselekmények, illetve a szabálysértések társadalomra való veszélyességének a kérdése. Ezen

[476] Szatmári 1990 [1961], 190. p.
[477] Szatmári 1990 [1961], 175–195. p.

attribútum ugyanis alapvetően a bűncselekmény tartalmi meghatározásához köthető, amelynek segítségével az elhatárolható más például államigazgatás-ellenes cselekményektől. Szatmári szerint azonban a társadalomra veszélyesség fogalmának segítségével a kihágások elvileg elkülöníthetők lettek volna más bűncselekményektől; egyéb szempontok[478] miatt azonban mégis megmarad a mennyiségi különbség hangoztatásánál. Ennek okán hivatkozik a Btá. dichotomikus rendszerére, amely mintegy átmenti megoldás után ismét megváltozott, mikor megszüntették a kihágásokat és létrehozták a szabálysértéseket. Álláspontja szerint a „büntetőjogi és az államigazgatási felelősség közötti különbség alapvető ismérve a bűntett és az államigazgatás-ellenesség társadalomra veszélyessége mértékben van"[479]. Voltaképpen valamennyi jogellenességet veszélyesnek tart a társadalomra, melynek azonban mértéke az egyes kategóriákra nézve csupán általánosságban határozható meg, hiszen esetenként a polgári jogi felelősséget megalapozó magatartás nagyobb veszélyeket is rejthet magában, mint a büntetőjog. Az államigazgatás-ellenes cselekmények ekként általában kisebb mértékben veszélyesek a társadalomra, azonban a szankció elkerülése nagyobb gondosság tanúsítását követeli az egyéntől, mint a büntetőjog, ráadásul a szabályozott magatartási formák köre is tágabb, mint a büntetőjogban, hiszen elsődleges célnak a prevenció minősül. Annak hangsúlyozásával tehát, hogy az adott cselekmény megítélése eltérő lehet, a legfontosabb elhatárolási ismérvnek a szabálysértés és a bűncselekmény között a társadalomra veszélyességet tartja.[480] Szatmári más szerzőkhöz hasonlóan csupán valamely elvont és nehezen meghatározható vagy inkább mérhetetlen fogalom alapján határolja el ezen cselekményeket. E tekintetben álláspontom szerint Szatmári elhatárolása semmivel sem egzaktabb, mint a bűncselekmények kategorizálása során alkalmazott súly szerinti megosztás.

[478] Szatmári e tekintetben ismét arra hivatkozik, hogy a kihágások az uralkodó osztály védelmében születtek, ezért csaknem lehetetlennek tartja a társadalomra veszélyesség alapján történő elválasztást, hiszen a bűncselekmények valamennyi válfaja ugyanazt az osztályt védte véleménye szerint.
[479] Szatmári 1990 [1961], 90. p.
[480] Szatmári 1990 [1961], 89–102. p.

Az 1968-as kodifikáció körüli viták[481] tükrében lényeges, hogy Szatmári egyértelműen a mellett foglal állást, hogy a szabálysértések, sőt általában az államigazgatási felelősség keretében szabályozott magatartások veszélyesek a társadalomra, igaz a bűncselekményektől általában eltérő mértékben. Ezzel szemben egyes jogirodalmi vélemények szerint a társadalomra veszélyesség a büntetőjog sajátja, ezért a szabálysértésekre nem vonatkoztatható. Szatmári viszont ezt élesen elutasítja[482], hiszen elmélete szerint még egyes polgári jog körében szabályozott magtartás is lehet veszélyes társadalomra, de a bírsággal szankcionált, tehát büntetett cselekményeknek alapvető sajátja a társadalomra veszélyesség. Azt azonban kénytelen elismerni, hogy a szabálysértések társadalomra veszélyessége a jogszabályokban nem jelenik meg, mivel ezt a kategóriát a jogalkotás a büntetőjoghoz köti. Ugyanakkor a jogalkotás fontos tényező, hiszen jogpolitikai döntés a cselekmény társadalomra veszélyessége[483]. A jogellenesség, illetve a jogszabály-ellenesség fennállását viszont garanciális jelentőségűnek ítéli.

A társadalomra veszélyesség abszolút mértéke az adott cselekmény esetén nem azonosítható az elkövető társadalomra veszélyességével, ezért a szempontrendszert az alanyi körülmények értékelése nehezíti. Ez utóbbihoz tartozik a vétkesség kérdése. Szatmári először is azt vizsgálja meg, hogy egyáltalán szükséges-e vétkes elkövetés az államigazgatási felelősség érvényesítéséhez. Úgy véli, hogy a felelősségi formáknak két nagy alaptípusa létezik: a polgári és a büntetőjogi, és más formák ezen alapelemekből tevődnek össze. A szabálysértéseket illetően egyetértett a kihágások korábbi szabályozásával, amely a vétkesség fennállását ugyan megkövetelte, de főszabályként a gondatlan elkövetést rendelte büntetni. Ezzel szemben az 1950-es évek jogalkotása a szabálysértés mellett más közigazgatási

[481] A későbbi jogalkotásban szintén fontos kérdés marad, hogy a szabálysértések a társadalomra veszélyesek-e, és ha igen, ez mit jelent.
[482] Szatmári 1990 [1961], 102. p.
[483] E körben érdemes megjegyezni, hogy Madarász Tibor a szabálysértéseket szintén közigazgatási szankciónak tekintette, és e körben a társadalomra veszélyesség alapján történő differenciálást a büntetőjoghoz kötötte. Nagy M. 2000, 64. p.

szankciókat is létrehozott, viszont nem rendezte egyértelműen azt a kérdést, hogy objektív vagy vétkességi forma érvényesüljön-e, így adott esetben a jogalkalmazó mérlegelésén múlik a felelősségre vonás mikéntje. Szatmári ugyanezt látja megvalósulni a szabálysértés esetében. Álláspontja szerint ugyanis a tételes jogi szabályozásból egyértelműen nem tartja megállapíthatónak, „hogy a szabálysértés elkövetéséhez elégséges-e a tényállásszerűség, és ez esetben a bírság általában kiszabható, vagy pedig az elkövetőtől a magatartás felróhatóságát is meg kell kívánni, ami tehát azt jelentené, hogy felróhatóság nélkül nincs felelősségrevonás, illetőleg szankció kiszabása”[484]. Míg egyes jogirodalmi vélemények egyértelműnek tartották, hogy a szabálysértés nem objektív felelősségen alapul, addig Szatmári a tényállásokban szereplő egyes fordulatok, mint a megszegés vagy kijátszás értelmezésével jut arra a következtetésre, hogy legalább a gondatlanság szükséges, míg a pénzügyi szabálysértéseknél ugyanezt a büntetőjoggal való szoros összefüggésből vezeti le. Az alanyi oldal következő kérdése, hogy a vétkesség két formája miként érvényesüljön a szabálysértési jogban. Szatmári megőrzendőnek tartja a gondatlanság főszabályszerű alkalmazását, mivel a szabálysértések többsége a prevenciót szolgálja, és amennyiben a veszély elkerülése a cél, akkor irreleváns kérdés, hogy a veszélyt szándékosan vagy gondatlanul idézték-e elő.[485] Figyelemmel arra, hogy a szabálysértési jogterület igen szerteágazó és az azt alkalmazók köre is számos, ezért bár alapvetően megtartaná a szándékosság és a gondatlanság elhatárolását, azt jelentősen leegyszerűsítené. Emiatt a két formán belül további fokozatok alkalmazását nem tartja feltétlenül szükségesnek. A védett jogtárgyak széles körére tekintettel úgy véli, hogy az adott cselekményfajtát szabályozó társadalmi viszonyhoz, illetve környezethez kell alakítani a mércét, ezért a vétkességet a tőle elvárhatósággal helyettesítené.[486]

[484] Szatmári 1990 [1961], 148. p.
[485] E tekintetben felvethető, hogy Szatmári vajon quasi eredmény-cselekménynek minősíti a szabálysértést, ahol az eredmény a veszély okozása?
[486] Ugyan nem tartozik szorosan témánk körébe, mégis megjegyzendő, hogy Szatmári a közigazgatási felelősség körében általában kerülendőnek tartja az objektív szankciókat; azokat csak fontos célszerűségi szempontok fennállása esetére alkalmazná. Szatmári 1990 [1961], 143–161. p

C. A szervezetekkel szembeni felelősség

1953 után a helyzet azonban alapjaiban változott meg, hiszen az államigazgatási jogban a szervezetek ügyfelek is lehettek, így bár a jogalkotás és a jogalkalmazás szintjén még sokáig nem jelent meg a szervezetek felelősségének kérdése, azonban a jogtudomány szintjén már az 1950-es évektől felmerült, hogy a tipikusan szervezetekkel kapcsolatos cselekmények területeken, mint a tűzrendészet vagy a balesetvédelem magát a szervezetet is szankcióval lehetne sújtani. Az államigazgatási felelősség általában nem csupán a jogi személyekhez, hanem a szervezetekhez kötődik, amelynek oka, hogy ügyfél természetes, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet egyaránt lehet. A közigazgatási szankciók közül az objektív szankciókat ma is az eljárási törvény alapján szabják ki, az ügyfelekkel szemben és csupán a szubjektív jellegű szabálysértésre létezik elkülönült eljárás. Igaz, a hatvanas évek elején még más közigazgatási szankciókat is elsősorban természetes személyekkel szemben alkalmaztak, így például a felügyeleti bírságokat, míg az eljárási és végrehajtási szankciók esetén már esetenként előfordulhatott, hogy a szervezetet büntették meg.[487]

Problémát jelentett azonban, hogy az 1960-as években a dekriminalizációs hullámok hatására eltolódott a szabálysértési felelősség a büntetőjogi irányába, amelyet leginkább az elzárásbüntetés alkalmazásának lehetősége igazol. Szatmári Lajos 1961-ben már akként fogalmazott, hogy büntetőjogi ízű a szabálysértés[488], bár tanulmányában a kor magyar jogirodalmával együtt az államigazgatási felelősség egyik formájának tekintette a szabálysértési felelősséget. Ezen büntetőjog attitűd, a szubjektív jelleg azonban elégséges volt arra, hogy csak természetes személyekkel szemben legyen alkalmazható.

[487] Szatmári 1990 [1961], 166. p.
[488] Szatmári 1990 [1961], 162. p.

A korban nemzetközi szinten lényegében csupán az osztrák jog ismerte azt az esetet, amikor azt a természetes személyt vonták felelősségre, akinek a szervezet nevében kellett cselekednie.[489] Szatmári Lajos ennek ellenére a büntetőjogi, polgári jogi és államigazgatási felelősség elemzésével már 1961-ben sem tartotta eleve elvetendőnek a szervezetek bírsággal sújtását. Főként azokon a speciális területeken, mint a tűzrendészet vagy balesetvédelem, amikor a szervezet dolgozójának magatartása a cselekmények természetéből fakadóan magára a szervezetre vonatkozik. Az e körben elkövethető cselekmények között azonban megkülönbözteti azt az esetet, amikor a szervezet helyett a szervezet kollektívájára irányul, vagy éppen valamely egység érdeke miatt nem teljesül olyan követelmény, ami az egész szervezetre vonatkozik. Az egyes szervezetek között elsősorban az önálló költségvetési szerveket tartja bírságolhatónak, mivel a munkaviszony esetében elegendő a fegyelmi felelősség. Ezzel szemben a konkrét megoldási módra nem tesz javaslatot.[490]

D. A bírói függetlenség kérdésköre – a szabálysértési jogalkalmazás során

A korszakban szintén felmerült a közigazgatás quasi bíráskodási tevékenységének a vizsgálata. Szatmári szerint az 1949-es alkotmányban foglalt az igazságszolgáltatás bírói monopólium elvével nem állt ellentétben a közigazgatás quasi bíráskodási tevékenysége, ugyanis a közigazgatási szervek mint „bíróságszerű szervek tevékenysége nem igazságszolgáltatás, bár eljárásuk sok vonatkozásban hasonlít a bíróságéra és a bíráskodási tevékenység több-kevesebb elemét is tartalmazza. Működésük mégsem igazságszolgáltatási jellegű, mert szervezetükben és eljárásukban sosem

[489] A német és a csehszlovák jog ezzel szemben kizárólag természetes személyek büntetéssel sújtását tette lehetővé.
[490] Szatmári 1990 [1961], 162–169. p.

érvényesülnek együttesen az igazságszolgáltatási garanciák és feladataik nem azonosak a bíróságokéival. A kontradiktórius (tárgyalási, »szóváltó«) jelleg nem elég valamely eljárás igazságszolgáltatási természetűvé minősítéséhez. E szervek határozathozó tagjai tekintetében, egyebek közt pl. a függetlenség (utasítás mentesség) kérdése vagy fel sem vetődik vagy más értelemben vetődik fel."[491] Szatmári ugyanakkor a szabálysértési jogalkalmazást egyértelműen sajátos államigazgatási eljárásnak tekinti, amellyel azt sem látja ellentétben állónak, hogy már az 1957. évi IV. tv. is kifejezetten kivett eljárásnak minősítette a szabálysértési jogot. Mindezt azzal magyarázza, hogy a szabálysértések elbírálása bár sajátos eljárástípus, ugyanakkor kifejezett rendelkezés hiányában automatikusan alkalmazni kellett volna rá az államigazgatási eljárás szabályait.[492] Mindez a kérdés visszavezet a quasi bíráskodási tevékenység természetének a vizsgálatához. Szatmári ugyanis egyfelől leszögezi, hogy a bírságolási jog „nem tipikus államigazgatási tevékenység", ugyanis az tartalmát tekintve a bíráskodással mutat rokonságot. Ugyanakkor bíráskodásnak azért nem tekinti, mivel azt közigazgatási szervek gyakorolják. Kérdéses azonban, hogy vajon mindez elméletében a quasi bíráskodás tevékenység tényleges elismerését jelenti-e vagy csupán szükségszerűen foglalta el ezt az álláspontot, hiszen különben ellentétbe került volna az alkotmány alapelveivel. Ugyanakkor álláspontom szerint a kihágási jog korában kibontakozó elméleti vitával szemben helyesen mutatott rá, hogy a közigazgatási szervek esetében értelmetlen a bírói függetlenséget keresni, hiszen a közigazgatás sajátja a hierarchikus berendezkedés, amely eleve kizárja a bírósági értelemben vett függetlenség érvényesülését.

Szabóné Nagy Teréz ezzel szemben egyértelműen úgy vélte, hogy a kihágási eljárás büntetőügyekben történő ítélkezésnek minősült, amelyben a döntést nem lehet átengedni közigazgatási szerveknek. 1970-ben a helyzetet a következőképpen értékelte: „A kihágási eljárás ismertetett keretében tehát

[491] Szatmári 1990 [1961], 272–273. p.
[492] Szatmári 1990 [1961], 271–274. p.

büntetőjogi igazságszolgáltatás folyt bíróság, azaz valódi igazságszolgáltatási szerv közreműködése nélkül, és a funkciómegosztás, valamint az eljárási alapelvek és a garanciális rendelkezések túlnyomó többségének erősen korlátozott érvényesülése mellett."[493]

Az eljárás egyéb elvei között Szatmári kiemeli a szóbeliséget, valamint a véleményem szerint meglehetősen sajátosan értelmezett kontradiktórius eljárást. Ez utóbbit a maga teljességében a feljelentéssel induló ügyekben érvényesítené akként, hogy a sértettet, illetve a feljelentőt is megjelenési és vallomástételi kötelezettség terhelné. A hivatalból induló eljárásokban viszont a kontradiktóriusság csak „közvetetten" érvényesülne, ugyanis ténylegesen csupán az elkövető meghallgatása lenne kötelező, de alapos bizonyítás esetén a tárgyalást, illetve a bizonyítás megismétlését már feleslegesnek tartja. Ekként tehát kontradiktórius eljárás helyett az elkövető kötelező meghallgatásának az elve érvényesülne. Ezzel szemben a nevelő hatás miatt a nyilvánosság kizárására csak kivételes esetben kerülhetne sor. Lényeges, hogy a jogorvoslat elbírálását megtartaná a közigazgatás szervezetrendszerén belül méghozzá az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint lefolytatva.[494] Ebben az elméletben tehát a kihágási jogban fel-felvetett fair eljárás elve szóba sem jöhet, sőt a korábbi garanciális szabályok is jelentősen leszűkültek.

5. A szabálysértési jog első kodifikációja

A. A kodifikáció igénye

A fentiekben kifejtettekből is kitűnik, hogy sok esetben még a gyakorlott jogalkalmazó számára sem jelentett egyszerű feladatot a szabálysértési anyagi

[493] Szabóné Nagy 1970, 22. p.
[494] Szatmári 1990 [1961], 262–272. p.

és eljárási jogának áttekintése. Nem csupán a bűncselekményektől történő elhatárolás járt nehézségekkel a hasonló jellegű tényállások esetében, hanem a keretdiszpozícionális szabályozásból adódóan rendkívüli mértékben megnőtt a megsérthető jogszabályok, és így a szabálysértések száma. Jól példázza a helyzetet, hogy a 1961-ben a Kormány Titkárságának VB Igazgatási Osztálya kötetbe foglalta[495] azon tényállásokat, amelyek elbírálása a tanács végrehajtó bizottsága igazgatási osztályának hatáskörébe tartozott. Ez a szétaprózott nehezen kezelhető hatalmas joganyag arra ösztönözte a jogalkotást, hogy foglalja össze, és főképpen csökkentse a szabálysértésre vonatkozó jogszabályokat.

Horgosi György a kodifikáció szükségességét szintén elsősorban a növekvő joganyagban látta, amelynek hátterében álláspontja szerint a közlekedés, az ipar és a kereskedelem növekedése állt. Rámutatott, hogy hasonló jelenség figyelhető meg más szocialista államokban is, de hivatkozott a dereguláció[496] szükségességére, mivel egyes szabálysértési tényállások olyan korábbi kihágásoknak felelnek meg, amelyek közül egyeseket a joggyakorlatban szinte már egyáltalán nem alkalmaznak.[497] Bartus Imre három módszert is ajánlott a szabályértések csökkentésére: a ritkábban megvalósuló szabálysértések egy részét – például az engedély nélküli repülést -, fegyelmi büntetéssel rendelte volna büntetni. Más – főként veszélyeztető – szabálysértések esetében bevezette volna, hogy szabálysértés csak akkor valósul meg, ha az elkövetőt már figyelmezetéssel sújtották. Végül - álláspontom szerint igen előremutató módón - az államigazgatási határozatok végre nem hajtását nem minősítené szabálysértésnek, hiszen az 1957. évi IV. tv. hatékony végrehajtási eszközöket biztosított a hatóságoknak.[498]

[495] Kövesdi 1961.
[496] A dereguláció kifejezést Horgosi György nem használja.
[497] Horgosi 1964, 205. p.
[498] Bartus 1964, 440–441. p.

Más szerzők azt is elismerték, hogy önmagában az államigazgatási jog is igen bonyolult, amelynek oka az általa szabályozott életviszonyok változatosságában keresendő. Emiatt úgy vélték, minden egyszerűsítési törekvés ellenére a szabálysértési jogterület jellegéből fakadóan sokrétű marad.[499] Szilbereky Jenő mindehhez – megszívlelendően - azt tette hozzá, hogy a jogterület áttekinthetetlensége a jogintézmény hatékony érvényesülése mellett az állampolgárok érdekeit és törvényességet – mai szóval a jogállamiságot – is sértheti. Álláspontja szerint a meglévő joganyag hasznosítható elemeit átvéve, a felesleges bonyolult szabályok kiiktatásával kell az igazságügyi miniszternek a kodifikációt elvégeznie.[500]

B. A szabálysértés fogalma

A következő lényeges kérdés, hogy mely cselekményeket szabályozza a megalkotandó kódex. Horgosi kénytelen elismerni, hogy a szabálysértés nem egységes kategória, hanem gyűjtőfogalom. Az egységesítés egyik lehetséges szempontját Horgosi – meglehetősen támadható módon - a szankcióban látja. Úgy vélekedik, hogy ha a jogalkotó közel azonos mértékű szankcióval sújtja az államigazgatási, felügyelet bírsággal fenyegetett szabálytalanságokat és az igazgatásellenes szabálysértéseket, jelzi rokon természetüket.[501]

Álláspontom szerint mindez alapvetően hibás kiindulópont, hiszen a szankció mindenkor a jogalkotó által meghatározott jogkövetkezmény, amelynek mértéke jogpolitikai döntés kérdése[502]. Egyebekben Horgosi arra is utal, hogy a büntetőjog szintén eltérő súlyú cselekményeket fog össze, így nem jelent elvi problémát, hogy a szabálysértési gyűjtőfogalom. Az egységesítést azzal is

[499] Felméry 1964, 850. p.
[500] Szilbereky 1965, 115–116. p.
[501] Horgosi 1964, 207–208. p.
[502] Jelenleg a felügyeleti bírságok összege általában jóval magasabb és ezért hatékonyabb jogérvényesítésre ösztönző eszköz, mint a szabálysértési bírság.

bizonyítani kívánja, hogy a bűncselekményekhez hasonló alakzatú szabálysértések társadalmi megítélése csupán beidegződés, amelyet jól mutat a cselekmények szankciója.[503]

Bartus ezzel szemben továbbra is indokoltnak tartja a szabálysértések és szabálytalanságok különtartását. Cáfolja, hogy a szabálytalanságok esetén jellemző lenne, hogy az ellenőrző és bírságoló szervek elválnak egymástól, mivel ez csupán kivételes. Rámutat, hogy a szabálysértések általános állampolgári engedetlenségek, amelyhez képest a szabálytalanságok speciálisak, mint a munkaviszonnyal kapcsolatos szabályok megszegése. Cizellálja Horgosinak a bírságok azonos felső határával kapcsolatos állításait: bemutatja, hogy a kor jogrendszerében a felügyeleti bírságok rendszere lépcsőzetes volt, ami eleve példázza, hogy a jogalkotó sem tekintette ezen cselekményeket azonos súlyúaknak. Mindezek alapján megfogalmazza, hogy a két cselekménytípus eltérő jellegének és eljárási szabályainak fenntartása még abban az esetben is indokolt, ha szabálytalanságok beolvadnának a szabálysértésekbe.[504]

A szabálysértések és szabálytalanságok egybeolvasztása körül kialakult vitában Szilbereky Jenő arra hívja fel a figyelmet, hogy az anyagi jog egységesítése nem feltétlenül kell, hogy együtt járjon az eljárási szabályok egybemosásával. A két típus közötti különbség csupán fokozati, mely a társadalomra veszélyesség tekintetében áll fenn. Ez utóbbit egyébként azzal indokolja, hogy a kevéssé veszélyes munkavédelmi jellegű cselekmények össztársadalmi szempontból nézve szintén veszélyesek. Rámutat, hogy a jogszabályok egységesítésével önmagában a cselekmények száma nem fog megváltozni, így ezen érv sem hathat az egységesítés ellen.[505]

[503] Horgosi 1964, 210–212. p.
[504] Bartus 1964, 442–444. p.
[505] Szilbereky 1965, 117–118. p.

Horgosi György szerint a jogterület rendezésének egyik legsarkalatosabb kérdése a szabálysértés fogalmának tartalmi és tételesjogi meghatározása, amelynek nehézségeit jelzi, hogy évszázadok óta[506] nem sikerült rá megoldást találni. Az 1945 előtti jogtudomány területéről ugyan röviden bemutatja a Goldschmidt és Angyal Pál elképzelését, ezeket azonban a tekintetben hiányosnak tartja, hogy a jogellenesség és az államigazgatás rendjének sérelme mellett nem tekintik fogalmi elemnek a társadalomra veszélyesség kategóriáját. Elmélete szerint az előbbiekben felsorolt elemekben nem merülhet ki a szabálysértés fogalma, ugyanis a szabálysértések rendsértő cselekmények, amely utal arra, hogy ezen cselekményekhez általában nem fűződik erkölcsi rosszallás. Horgosi végeredményben annak ellenére megkísérel egy meghatározást adni, hogy annak tökéletlenségeivel tisztában van. Cikkében a következő definíciót javasolja: „olyan társadalomra veszélyes jogellenes magatartás, amely sérti az állam igazgatási rendjét és amelyre jogszabály pénzbírság kiszabását rendeli”[507]. Maga is elismeri, hogy mindez a bagatell büntetőjogi cselekményekre nehezen alkalmazható és valószínűleg csupán alaki ismérveket lehet a kódexben felsorakoztatni.[508] Felméry Imre ezzel szemben úgy véli, hogy a társadalomra veszélyesség kategóriája helyett a rendsértő jelleget kellene kiemelni. Ezt azzal magyarázza, hogy a szabálysértések között büntetőjogi jellegű cselekményeket nem csupán a kihágások talaján történő jogfejlődés révén találhatunk, hanem a dekriminalizációnak is köszönhetően. Ilyen átminősítések történtek 1956-ban, 1960-ban és 1962-ben is, és mindez éppen azt bizonyítja, hogy egy adott cselekmény társadalomra veszélyessége nem állandó, hanem egyéb körülményektől is függ. Mindennek következtében véleménye szerint a szabálysértések által védett jogtárgy, azaz az államigazgatás rendje az, amit tételesjogi szinten is bele kellene illeszteni a fogalomba.[509]

[506] Ezen tanulmányokban is ismertették Élthes Gyula művét, amely a feudális jogban látta a kihágások elődjét.
[507] Horgosi 1964, 206. p.
[508] Horgosi 1964, 206–207. p.
[509] Felméry 1964, 850–851. p.

Bartus Imre leszögezi, hogy igen előremutató lenne a szabálysértések tételesjogi meghatározása, és erre mindannak ellenére is vállalkozni kell, hogy az végeredmény minden bizonnyal vitatható lesz. Mivel a szabálysértések között büntetőjogi, államigazgatás-ellenes és az együttélés rendjét sértő cselekmények is találhatók, úgy véli, hogy „szabálysértés az a társadalomellenes, jogellenes és felróható magatartás, amelynek veszélyességi foka a bűntettnél enyhébb és elkövetés esetén a jogszabály általában csak pénzbírság kiszabását rendeli."[510] Mindebből látható, hogy Bartus a társadalomra veszélyesség körüli vitát a társadalomellenesség fogalmának bevezetésével igyekszik elkerülni. Rendszerében a társadalomellenesség egy igen átfogó kategória, amely alatt olyan magatartást ért, „amely sérti szocialista állam gazdasági szervező, kulturális nevelő tevékenységének kifejezését elősegítő jogi normáinak akadálytalan érvényesülését, a szocialista együttélési szabályok jogilag megállapított normáit, valamint az állampolgárok személyi és vagyonbiztonságát."[511]

Szilbereky Jenő szerint – amellett, hogy egyetért a fogalom-meghatározás kiemelkedő jelentőségével – a társadalomellenesség nem jelent új kategóriát, mint a társadalomra veszélyesség, hiszen a lényeg a társadalom sérelmen van. Egyetért azzal is, hogy a szabálysértések nem egységesek, tehát büntető jellegű és igazgatásellenes cselekmények egyaránt találhatók közötte. A szabálytalanságokat azonban csak annyiban tartja szabálysértésnek, ha a társadalomra veszélyesség mértéke nem éri el a bűncselekményét, de mégis szükséges az állam fellépése, és az adott cselekmény az elkövetőnek felróható.[512]

[510] Bartus 1964, 442. p.
[511] Bartus 1964, 442. p.
[512] Szilbereky 1965, 116–117. p.

C. Büntetőjogi elemek a szabálysértési jogban

Horgosi véleménye szerint a szabálysértéseket az határolja el a büntetőjogtól, hogy ezek államigazgatási felelősségi formák. Azt azonban kénytelen elismerni, hogy bizonyos általános részi fogalmi átfedések elkerülhetetlenek, bár a kodifikáció során a büntetőjogi kötődés csökkentésére kell törekedni. Egyfelől azáltal, hogy a büntetőjogias fogalmakat minél köznapiabban és általánosan fogalmazzanak meg, másfelől a kódex általános részét oly mértékben redukálnák, amennyiben nélkülözhetetlen lenne a különös részi tényállások elbírálásához. Arról azonban nem esik szó, hogy a határozatlan és jogalkalmazói önkényre okot adó eljárási garanciák nagymértékben sérülhetnének.[513] Bartus Imre ezzel szemben kételkedik abban, hogy a büntetőjogtól teljesen el lehetne határolni az alapvetően büntetőjogi gyökerekkel rendelkező szabálysértéseket, bár azt elismeri, hogy egyes elemeket, így például a kísérlet meghatározást el lehetne hagyni az általános részből.[514] Bartus későbbi írásaiban is hiányolja a szabálysértés fogalmának jogszabályban történő meghatározását. Annak ellenére, hogy a jogszabály több ízben érezhetően a büntetőjogi fogalmakra támaszkodik, mégsem jelöli meg háttér-joganyagként a büntetőjogot, ugyanakkor nem is adja meg a fogalmak magyarázatát. Emiatt esetenként problémás lehet annak megállapítása, hogy ki a cselekmény elkövetője, hogyan szankcionálják a felbujtót vagy segítőt, a cselekményt megvalósító tevékenység mikor közvetett vagy közvetlen, vagy minek minősüljön a kísérlet.[515] Horgosi ahogyan a felügyeleti bírságolás, úgy a fegyelmi eljárások esetében sem lát elvi akadályt a párhuzamos eljárások lefolytatásában. Mindezt a nemzetgazdaság érdekével és a munkafegyelem fenntartásával támasztja alá.[516] Bartus Imre viszont e tekintetben sem tartja indokoltnak a párhuzamosság fenntartását. Egyfelől vitatja a fegyelmi

[513] Horgosi 1964, 210–212. p.
[514] Bartus 1964, 444-445. p.
[515] Bartus 1961, 494-496. p.
[516] Horgosi 1964, 210–212. p.

büntetések súlytalanságát, másfelől véleménye szerint mindez jelentősen csökkentené az eljárások számát.[517]

A szándékosság és gondatlanság problémakörét Bartus azáltal igyekszik kikerülni, hogy a felróhatóságot tartja a felelősségre vonás előfeltételének. A felróhatóság fennállását azonban a hatóságnak kell bizonyítania, amely egyes vélemények szerint főként a helyszíni bírságolási eljárásokban okozhat problémát. Horgosi viszont úgy véli, e tekintetben nincs különbség a helyszíni bírságolás és más eljárások között, hiszen ez esetekben is igénybe vehető jogorvoslat - tegyük hozzá, feltéve, ha valaki nem fizeti ki azonnal a bírságot, mellyel egyben lemond a jogorvoslati jogáról. Jogi személyek esetén pedig azt a személyt lehetne felelősségre vonni, akinek intézkedése vagy mulasztása következtében az adott tényállás megvalósult.[518]

A szabálysértések miatt alkalmazható szankciók közül Horgosi továbbra is a pénzbírságot tartja a legtipikusabbnak. Az elzárás esetében az Alkotmányból levezeti, hogy csak bíróság szabhatja ki, és kivételes szűk körben, ahogyan az 1960. évi 14. tvr. bevezette, fenntarthatónak találja. Az eventuális elzárás szükségességét azonban vitatja, hiszen a szocialista társadalomban a szinte teljes foglalkoztatottság mellett gyakorlatilag alig fordulhat elő behajthatatlanság. Ezért csak azon esetekben adna lehetőséget átváltoztatásra, amikor alapesetben is kiszabhatott volna a jogalkalmazó elzárást. Bartus Imre ezzel szemben a generális prevencióra hivatkozással tartaná fenn az eventuális elzárást valamennyi cselekmény esetében. Az ellen azonban már nem lenne kifogása, ha a jogszabály csupán a büntetőjogi jellegű szabálysértések esetén engedné meg az átváltoztatást.[519] Horgosi a szankciók körében a figyelmeztetést alkalmasnak tartja a nevelésre, azonban a közmunkára kötelezés esetén rámutat, hogy a hatóságok eddig sem szívesen éltek ezzel a lehetőséggel. Szintén garanciális szempontok indokolják azt is, hogy a

[517] Bartus 1964, 444–445. p.
[518] Horgosi 1964, 212–214. p.
[519] Bartus 1964, 445. p.

szankciók érvényesítésének a lehetősége ne legyen korlátlan, hanem a jogalkalmazó határozzon meg erre vonatkozóan időkeretet.[520]

Szilbereky Jenő a szankciórendszer elemzésekor a szankció céljából és feladatából indul ki. Úgy véli, ezek – hasonlóan más jogi felelősségi szankciókhoz – jelen esetben is a speciális és generális prevenció, valamint a nevelés. A büntetés alkalmazásának azonban mindenkor arányban kell állnia a tettel, ezért a büntetőjogtól enyhébb, de ugyanakkor differenciált büntetési rendszert tart szükségesnek. Ennek elemei között megtalálhatók az akkor meglévő elemek, így a pénzbírság, a figyelmeztetés, az elkobzás, a határozat nyilvános közzététele, amelyek mindegyikét nevelő jellegűnek minősíti. Az eddig felmerült véleményekkel kapcsolatban megjegyzi, hogy helyesnek tartja, ha a jogszabály lehetőséget biztosít a felelősségre vonás mellőzésére, azt azonban már nem, ha a szabálysértési hatóság tipikusan államigazgatási szankciót alkalmaz, így például engedélytől foszt meg.[521]

A szabálysértési tényállások csökkentését Horgosi a keretdiszpozicionális szabályozással is elősegítené. A szabályozás törvényességét a büntetőjogra történő hivatkozással támasztja alá, ahol főként gazdasági jellegű tényállások esetén lehet találkozni ezzel a jogszabály-alkotási móddal. Ez viszont a jogalkalmazás terén messzemenő körültekintést és széleskörű jogi ismereteket igényel. Horgosi szerint ennek ellenére sincsen szükség arra, hogy jogvégzett személyek bíráskodjanak ezen ügyekben. Ehelyett az „illetékes" minisztériumok feladatává tenné, hogy gondozzák az ügykörükbe tartozó joganyagot. Azt továbbra sem tartja célszerűnek, ha miniszteri rendelet is statuálhatna szabálysértést, annak azonban már nem látja akadályát, hogy a keretdiszpozíciókat miniszteri szintű jogszabályok töltsék ki, hiszen mindez véleménye szerint csak a meglévő helyzet továbbélését jelentené.[522]

[520] Horgosi 1964, 212–214. p.
[521] Szilbereky 1965, 120–121. p.
[522] Horgosi 1964, 214–215. p.

D. Szervezeti és eljárási kérdések

Az anyagi jogszabályok rendezése mellett a szervezeti és eljárási kérdések rendezését szintén kívánatosnak tekintették. E körben egymásnak ellentétes álláspontokat fogalmaztak meg a vitában résztvevők, így egyes szerzők a fórumrendszer egységesítését, míg mások a széttagoltság fenntartását tekintették ideálisnak, de hasonlóan ellentmondásos volt a társasbíráskodásnak történő megfelelés is.

Horgosi álláspontja szerint még a speciális szaktudást igénylő szabálysértések esetén is szükségetlen széttagolt hatósági rendszert fenntartani, hiszen a tanácsok igazgatási osztályai megfelelő apparátussal rendelkeznek a tényállások elbírálására.[523] Bartus ezzel egyetértve az érvelést összekapcsolja[524] a felügyeleti bírságot kiszabó szervek tanácsi szervezeti rendszerbe integrálódásával. Tóth László viszont a közegészségügy szempontjából fogalmazza meg kétségeit, a szakértelem hiánya ugyanis súlyos hátrányokat okozna és bürokratikusabbá tenné az eljárást.[525] Bár Tóth László csupán a közegészségügy szempontjából elemezte azt a helyzetet[526], amely akkor következne be, ha a szabálysértések miatt eljáró egyéb szervek hatáskörét elvonnák, észrevételei valamennyi speciális szerv esetében megszívlelendőek.

Horgosi egyébként - legalábbis az elsőfokú eljárások során - érvényesíteni kívánja a társasbíráskodás elvét azáltal, hogy a hivatali ügyintéző mellett két társadalmi aktivista, mintegy népi ülnök járjon el; másodfokon mindez csak kivételesen érvényesülne. Központi szinten a felügyeletet a Minisztertanács

[523] Horgosi 1964, 216. p.
[524] Bartus 1964, 445. p.
[525] Tóth László 1964, 357–359. p.
[526] Tóth Lajos a vasúti szabálysértések körében ennek ellenkezőjét igyekszik bizonyítani. Uő. 1964

Tanácsszervezetek Osztálya kezébe utalná.[527] Álláspontom szerint ez utóbbi gondolat talán az egyetlen jogbiztonságot előmozdító ötlet, hiszen a szabálysértések esetén főként a méltányosság gyakorlása szempontjából jogbizonytalanságot okoz a széttagolt hatósági rendszer. Kövesdi viszont a tanácstörvényre hivatkozással, nem ért egyet azzal, hogy a testületiség elve elsősorban az elsőfokú elbírálás során érvényesüljön. Nem találja megfelelőnek az ügyek csekély súlyára történő utalást sem, hiszen ezek elszaporodottsága, szintén jelentős hátrányt okozhat a társadalomnak. Emiatt járási és megyei szinten is a társas elbírálását vezetné be, annak ellenére, hogy a megfelelő személyek kiválasztása területi szinten nehézséggel járhat. A községi tanácsok hatáskörének bővítését kiterjesztené a felettes tanácsok szabályrendeleteiben felvett szabálysértésekre is, de lehetőséget lát arra, hogy a községi tanácsok a jövőben a korábban bírói hatáskörbe tartozó, büntető jellegű szabálysértések elbírálását végezzék.[528]

Felméry Imre csatlakozik Kövesdi Ferenc véleményéhez és több példával is alátámasztja a társadalmasítás folyamatát. Felméry a nem speciális jellegű szabálysértéseket társadalmi úton rendezné választókerületenként vagy politikai körzetenként szervezett háromtagú választott testülettel. Ezek a testületek nyilvános és szóbeli dorgálását, írásbeli figyelmeztetést, 200 Ft-ig terjedő pénzbírságot és a bérleti jogviszony megszüntetését alkalmazhatnák szankcióként. Felméry javaslata szerint a pénzbírság kivételével még jogorvoslattal sem lehetne élni, és szorgalmazza az eljárási szabályok lehető legnagyobb fokú egyszerűsítését.[529]

Szilbereky Jenő szintén a tanácsjellegű elbírálás mellett foglal állást azzal együtt, hogy véleménye szerint is csökkenteni kellene az eljáró szervek számát. Nem vitatja azonban, hogy az egyes speciális ügytípusokra célszerű fenntartani a szakszervek jogkörét, hiszen ezek elbírálása szakismeretet

[527] Horgosi 1964, 216–218. p.
[528] Kövesdi 1964, 360–362. p.
[529] Felméry 1964, 851–852. p.

igényel, ami nem pótolható szakértő igénybevételével. Elismeri, hogy az eljáró szervek számát csökkenteni szükséges, így általános szabálysértési hatóságnak úgyszintén a tanács igazgatási osztályát javasolja, míg a pénzügyi és deviza ügyekben a pénzügyi osztályok járhatnának el, az ún. egyéb eljáró szervek között pedig a tűzrendészeti, a rendészeti és a vámszerveket tartaná fenn. Valamennyi szerv esetében a bizottságban történő eljárást honosítaná meg a szocialista demokratizmus fejlesztésére hivatkozással. Felhívja viszont a figyelmet arra, hogy ezen változásokat csak fokozatosság elvének szem előtt tartásával lehet bevezetni.[530]

A viták bár nem jutottak nyugvópontra, 1968-ban végül megszültetett az 1968. évi I. törvény, amely a szabálysértési jogterület első kodifikációja, és amely szerkezetét tekintve a hatályos szabálysértési kódex megalkotásának alapját is jelentette. A kódex általános része összefoglalta a legalapvetőbb anyagi jogi és eljárási kérdéseket, míg a különös rész a legjelentősebbnek tekintett tényállásokat. Sajnos a kódex az elvárásoknak több szempontból sem tudott eleget tenni. Így terjedelmes kormányrendelet egészíti ki a szabálysértési tényállásokkal. A fogalom-meghatározás többnyire formális szinten maradt, több büntetőjogi elem is szükségszerűen bekerült a jogszabályba, ami büntetőjogi utalások nélkül garanciális szempontból aggályos, de nem sikerült csökkenteni az elbíráló hatóságok számát sem. Mindennek ellenére jelentősége az igazságügyi miniszteri expozé[531] szerint is a Kbtk-hez fogható és a jogalkotás körüli széleskörű szakmai vita a szabálysértési jog továbbfejlődését segített elő, amely vita sok szempontból mind a napig töretlenül folytatódott.

[530] Szilbereky 1965, 118–120. p.
[531] Máthé 1988, 163. p.

III. A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG ELSŐ ÁTFOGÓ KODIFIKÁCIÓJÁTÓL NAPJAINKIG

1. Az első kódex bírálata

Az új szabályozási móddal szemben sokáig megfogalmaztak ugyan kritikákat, ezt sok esetben inkább jogalkalmazói nézőpontból tették. Az egyik ilyen legfontosabb bírálat a törvény alkalmazhatóságára vonatkozott. Lényegében tűzoltó-módszerrel képezték ki ugyanis a szabálysértési előadókat – egyhetes továbbképzéseket tartottak, elismerve, hogy nem juthatott idő a szabályok részletes elsajátítására – és a hiányosságot akként igyekeztek pótolni, hogy a Belügyminiszter utasításban szabályozta a cselekmények elbírálásának rendjét.[532] Ugyanakkor pozitívumként jelölik meg, hogy a rendőrségek és más igazgatási szervek úgymond mentesítik a bíróságokat, és közreműködnek a közbiztonság hatékonyabb érvényesítésében.[533]

Hat évvel más szerzők szintén a változtatás szükségességére hívták fel a figyelmet. Elsősorban a büntetési rendszer átalakítását kívánták, köztük a pénzbírság mértékének az emelését és a hatékonyság növelését akár a letiltás bevezetésével. Az eljárási javaslatok között figyelemre méltó az egyes speciális tevékenységhez tartozó szabálysértések – például a vízrendészeti szabálysértések – elbírálásának központosítására irányuló, hiszen ezen tényállások elbírálása különleges szaktudást igényel. Garanciális jelentőségű lett volna a feljelentések tartalmi elemeinek a törvényben történő rögzítése, és mivel több évvel a hatálybalépés után még mindig problémás az előadók képzettsége, így célszerű lett volna, hogy jogvégzett fiatalok töltsék be az állásokat.[534]

[532] Faludi 1969, 39–43. p.
[533] Berkes 1969, 38–43. p.
[534] Szegedi 1974, 64–70. p.

A szabálysértések jellegzetességéből fakadóan megfogalmazzák, hogy szabálysértési hatóság nem bírálhat el bűncselekményt. Az eljárási szabályok a határozat büntető jellegéhez kellene, hogy igazodjanak, ám a cselekmény bizonyítottságának foka nem kell, hogy elérje a büntetőügyét, bár egyes esetekben, mint az egészségügyi szabályszegések, sok esetben a bizonyítottság foka alapján minősülhet egy adott tényállás szabálysértésnek vagy bűncselekménynek. Az őrizettel összefüggésben súlyos hiányosság, hogy míg a büntetőeljárás megfelelő intézkedésénél biztosított a jogorvoslat, addig a szabálysértési kódexből hiányzik az erre vonatkozó szabályozás.[535] A szankciók esetén jogpolitikailag káros jelenségként említették azt a ma is meglévő gyakorlatot, hogy a helyszíni bírság azonnali meg nem fizetés esetén a többszörösére emelkedik, mintegy a hatóság bosszújaként.[536] A megfelelő szabálysértési és büntetőjogi tényállások összevetése kapcsán az irodalom az értelmezés és az elhatárolás többször említett problémáira is felhívta a figyelmet.[537]

Rácz Attila szintén ebben az időszakban született munkája rámutat, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodás fenntartása történeti gyökerekkel rendelkező szükségszerűség. Az államnak ugyanis nincsen arra kapacitása, hogy valamennyi büntetőügyben bíróság járjon el, így mintegy kényszerűség a jogintézmény fenntartása; e tekintetben egyébként a szabálysértéseket maga is a kihágási jog folytatásaként kezeli. A szerző szerint a jogtudomány fő feladata, hogy „ezt bizonyos határok között tartsák, abból kiindulva, hogy a közigazgatási szervek büntető ítélkezése jogállásuknál fogva nem biztosíthatja, hogy a független elbírálást, mint a bíróságok eljárása”[538]. Ilyen határt jelent elsősorban, hogy a közigazgatási hatóságok elzárásbüntetést ne szabhassanak ki, vagy a bírósági felülvizsgálat követelménye. Rácz Attila korát megelőzve az emberi jogi bíróságra és nemzetközi példákra

[535] Ezt a hiányosságot a hatályos törvény is átvette. Lásd 3/2007. (II. 13.) AB határozat.
[536] Ezzel a problémával 1999-ben a jelenleg hatályos kódex bírálta során Kántás Péter is foglalkozott. Kántás 1999, 24–25. p.
[537] Rónai R. 1968 és Uő. 1969.
[538] Rácz 1972, 149. p.

hivatkozással követeli mindkét garanciát. Ugyanakkor az olyan jogintézmények, mint a helyszíni bírságolás és a büntetőparancs intézményét fenntartaná, sőt fejlesztené.[539]

Az igazgatási büntetőbíráskodás garanciáinak, jellemvonásainak három fő csoportját emeli ki. Az első az eljáró közigazgatási szervek speciális jellege. A jogintézmény létrejötte tehát a gyakorlati szükségszerűen alapszik, amelynek folyománya, hogy közigazgatási szervek ítélkeznek. A quasi bíráskodás elfogadása azonban azt jelenti, hogy az állam immanensen lemondott a bírói függetlenségről és a szervezeti bíráskodásról. Ugyanakkor az eljáró szervek testületi jellege több garanciát jelenthet, mint az egyszemélyi elbírálás. A kihágásokkal ellentétben a szabálysértési jog korában először 1956. évi IV. tv. teremtette meg a jogi lehetőséget szabálysértési bizottságok létrehozására. Ezt azonban az 1957. évi 6. sz. tvr. elhalasztotta, és ismételten csupán az 1968-as szabálysértési kódex hozta be ismét ezt a jogintézményt, amely a gyakorlatban a községi szabálysértési bizottságok formájában realizálódhatott. Szintén fontos, hogy az igazgatási szervek csak a valóban kis súlyú cselekmények ügyében bíráskodassanak, az általuk kiszabható szankció ennek megfelelő mértékű legyen, és főszabály szerint ne legyen lehetőség elzárás kiszabására. Harmadikként a jogorvoslati jog kiemelt szerepére hívja fel a figyelmet. 1969-es írásában Rácz Attila más szocialista országok jogával összehasonlítva vonja le azt a következtetést, hogy míg ezen országok többségében általában megengedett a bírói út igénybevétele, Magyarország azon kevesek közé tartozik, ahol egy egy-személyben eljáró igazgatási fórum elzárás kiszabására jogosult, amely döntés ellen még bírósági felülvizsgálatot sem lehet igénybe venni.[540]

[539] Rácz 1972, 149–150. p.
[540] Rácz 1972, 150–160. p.

2. A büntető anyagi jog belső differenciálásának hatása a szabálysértési jog elméletére

Az 1968. évi I. törvény szabályozása, mint az előbbiekből is kitűnik, nem volt teljesen problémamentes. A súly szerinti megosztás körül kialakult vitákat a büntetőjog 1971-ben bekövetkezett reformja lobbantotta fel, amikor a bűncselekményeket ismét bűntettekre és vétségekre osztották. Szabóné Nagy Teréz 1977-es munkájában a bűntettek és a vétségek mellett megvizsgálja a szabálysértések összefüggését az előbbi két csoporttal. Elismeri, hogy a szabálysértések megalkotása beilleszkedik az 1950-es évektől megfigyelhető bűncselekmények számának csökkentését szolgáló dekriminalizációs folyamatba, melyet a büntetőjog külső differenciálódása egyik megnyilvánulásaként[541] kezel. Mindezek ellenére a szabálysértéseket más szerzőkhöz hasonlóan államigazgatási felelősségi formának tartja, amelyben a magatartásnak a társadalomra való „veszélytelenségé”-t látja megnyilvánulni. Ez a veszélytelenség azonban csupán viszonylagos, hiszen a bűncselekményi kategóriákkal összevetve a szabálysértéseket már csupán az különbözteti meg, hogy ezek társadalomra veszélyessége csekélyebb fokú. Művében a differenciálódásnak két formáját különbözeti meg, melyek közül a szabálysértéssé nyilvánítás, mint jogszabályi minősítés, feltétlen, mivel az mindenkire kötelező. Ezzel kapcsolatban arra figyelmeztet, hogy a jogalkotónak igen gondosan kell megválogatnia ezen magatartási formák körét, és értékelnie a cselekmény társadalomra veszélyességét. A jogirodalomban már többen is rámutattak azonban, hogy egy adott cselekmény társdalomra veszélyessége eltérő lehet absztrakt, illetve konkrét értelemben. Így ha a büntetőeljárás lefolytatását szükségtelennek minősítik, akkor ez a meghatározott cselekmény enyhébb, mint egy büntetéssel sújtott szabálysértés.

[541] Szabóné Nagy Teréz szintén külső differenciálódásnak tartja a fegyelmi útra terelést, amely esetében maga a cselekmény büntetőjogi marad, de a felelősségre vonás enyhébb fokon történik.

Ez a lehetőség azonban a cselekményi kategóriák között elvileg fennálló hierarchiát kérdőjelezi meg.[542]

A szerző összevetette a bagatell büntetőjogi szabálysértések tényállásait a büntetőjogiakkal. Ennek kapcsán 5 csoportot határolt el. Mint ismeretes, bűncselekménnyé minősítő körülmény lehet az értékhatár vagy az egyszeri, illetve ismételt elkövetés. Ennél problémásabb azonban, amikor a jogalkotó kevésé egzakt körülményt alkalmaz a megkülönböztetéshez. Ilyen lehet, a csekély értékű elkövetési tárgy, vagy sértett jogtárgy, illetve az elkövetés körülményeinek eltérő volta, valamint ha a cselekmény, az eset összes körülményeire tekintettel kisebb jelentőségű. Ez utóbbi szempont gyakorlatilag a jogalkalmazók mérlegelési jogkörén alapul, és a jogbiztonságot sérti. Ugyanakkor azon tényállások ítélkezési gyakorlatának vizsgálata alapján, amely ilyen elhatárolási ismérvet tartalmaz, az a következtetés vonható le, hogy a bírói gyakorlat viszonylag jól körülhatárolta azokat. Itt tehát a bírói jogalkotás térnyerésével találkozhatunk[543]. Ugyanez figyelhető meg az ún. számottevő, vagy csekély mennyiség alapján történő elkülönítéssel, amely esetében általában a Legfelsőbb Bíróság irányító tevékenysége jut szerephez, ahogyan ez korábban is történt[544]. Ehhez csupán annyit érdemes hozzátenni, hogy ez a jogalkotás a jogalkalmazás egysége érdekében valóban szükségszerű a „joghézag" kitöltése érdekében, ugyanakkor gondos kodifikációval nem lehetne elkerülhetetlen. A szerző azonban a látszólag egyértelmű értékhatár alapján történő elhatárolást is problémásnak tartja, elsősorban ezért, mert az értékhatárhoz közeli elkövetés esetén a bűncselekménykénti értékelés, jellemzően enyhébb jogkövetkezménnyel jár, mint a szabálysértési.[545]

[542] Szabóné Nagy 1977, 20–25. p. és 127. p.
[543] Szabóné Nagy 1977, 135. p.
[544] Lásd korábban például a Legfelsőbb Bíróság 231. sz. állásfoglalása kapcsán.
[545] Szabóné Nagy 1977, 127–142. p.

A fentiek alapján tehát az állapítható meg, hogy a büntetőjog hagyományosan mintegy „igényli" a belső differenciálódást, amelynek hiánya vagy tökéletlensége önmagában indukálja a problémákkal terhelt külső differenciálódást. Ezek elkerülése érdekében Nagy Teréz a vétségek számának növelését, a szabálysértési tényállások pontos meghatározását javasolja. Az előbbiek miatt lehetőleg kerülendőnek tartaná az értékhatár segítségével történő megkülönböztetést, illetve ezek alkalmazása esetén sem támogatja azt a már említett gyakorlatot, amely szerint a súlyosabban minősülő cselekményt más bűncselekményekhez viszonyítva enyhébb büntetéssel sújtsák, mint a szabálysértéseket. A felelősség differenciálását a kialakult formákkal megőrizné, sőt azokat tovább bővítené.[546]

3. Újabb külföldi elméletek

A hazai elméletek mindenkor jól követték a külföldi jogirodalomban zajló változásokat. A nyugat-európai irodalomban ugyanakkor fontos fordulat következett be. A hazánk számára példaadó német jogfejlődésben a 2. világháború után szintén jelentős reformok[547] következtek be, amelyek közé tartozott a német jogban a szabálysértések kialakulása, mint a bűntett, vétség és kihágás (vagy áthágás) mellett a jogtalanságok negyedik kategóriája[548]. A jogszabályi környezet átalakítása egyben új elméletek létrejöttét indukálta. Cordier elméletében – más elemekkel keveredve - ismét megtalálhatjuk a büntetés céljára történő utalást. Álláspontja szerint a kihágások „nem esnek etikai értékítélet alá és kizárólag az állam igazgatási tevékenysége, az állami rend ellen irányulnak, míg a bűncselekmények az embertársak ellen vagy a közösség mint olyan ellen irányulnak"[549]

[546] Szabóné Nagy 1977, 142–145. p.
[547] A reformokról lásd a német mintavételről írott részt.
[548] Jescheck 1988, 51. p.
[549] Cordiert idézi Viski 1974, 155. p.

Mattes elmélete ezzel szemben alapvetően a minőségi különbségek fennállását cáfolja. Álláspontja szerint a materiális jogrend és igazgatási rend megkülönböztetése értelmetlen, hiszen a közrend fenntartása szintén 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 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. Az előző elméletek ugyanis gyakran utaltak ara, hogy a büntetőjogi büntetéssel szemben a kihágási vagy közigazgatási büntetőjogi nem fejez ki erkölcsi rosszallást. Mattes szerint az evidens, hogy a bűntett 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. Nem tagadható azonban az igazgatásellenes cselekmények megbüntetésének az erkölcsi jellege sem, 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.[550]

Jescheck 1988-as büntetőjogi tankönyvében röviden megemlékezik a büntetendő cselekményekkel összefüggésben a szabálysértésekről is. Jelezve, hogy a jogszabályban szereplő fogalom-meghatározás formális, rámutat a

[550] Viski 1974, 155–156. p.

tartalmi definiálás nehézségeire. Az eddigi kíséreltek[551] 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.[552]

A magyar irodalomban Szatmári tehát szintén elismerte a büntetés jogágakon átfekvő közös jellegét. A hazai jogászok ebben az időszakban azonban a szabálysértések mint igazgatási felelősség kialakításával a kérdést a továbbiakban eldöntöttnek tekintették, hiszen ezek a cselekmények ezután még anyagi jogilag sem tartoztak büntetőjogba. Ennek ellenére a hazai jogászok között sem zárult le a vita, vagy legalábbis az abszolút értékű elhatárolási ismérv megtalálására irányuló törekvés. Eörsi Gyula álláspontja szerint a felelősség formája és az iránya alapján lehetséges a kriminális és nem-kriminális cselekmények megkülönbözetése. A büntetőjogi felelősség ugyanis „közvetlenül az egész társadalommal szemben", a szabálysértési, tehát államigazgatási pedig „közvetlenül valamely állami szervvel szemben"[553] érvényesül. A gyakorlati megvalósulás miatt azonban elismeri azt is, hogy a határok a két forma között meglehetősen képlékenyek, így különösen egyes

[551] A jogtárgyak különbözőségére alapított elméletek hívei között Goldschmidtet és Maurachot említi, míg a kár jellegében álló nézetrendszer megalkotói közül Wolfot emeli ki. Jescheck 1988, 52. p.
[552] Jescheck 1988. 52–53. p.
[553] Eörsi Gyulát idézi Viski 1974, 157. p.

tényállások besorolása változó lehet, bár az általános tendencia ekkor a dekriminalizáció irányába hatott. Ezen dekriminalizáció azonban nem fosztotta meg az átsorolt tényállásokat a büntetőjogi jellegűktől, emiatt a szabálysértések között számos olyan tényállás található, amelyekre nem vonatkoztathatók az államigazgatási felelősség attribútumai, és amelyek valóban erkölcsileg rosszallást váltanak ki. [554] A társadalmi felelősség nehezen meghatározható kategóriája segítségével persze magyarázható lehet a cselekményeknek említett változó besorolása is.

Viski László a közlekedési büntetőjog kapcsán vizsgálta a bűncselekmények és a szabálysértések kapcsolatát. Elismeri a társadalomra veszélyesség változó jellegét, azonban ezzel kapcsolatban egyfelől a jogalkotó helyes értékítéletének szükségességére, másfelől a büntetőjog belső differenciálásának szükségességére. Mattes-szel egyetértve rámutat, hogy a társadalomra veszélyesség csökkenése, tehát a bagatell büntetőjog kialakulása nem feltétlenül kell, hogy együtt járjon a dekriminalizációval, és a büntetőjog helyett más felelősségi forma alkalmazásával. Ráadásul arra is felhívja a figyelmet, hogy a cselekmények átsorolása alkotmányos problémákat is felvet, amelyek közül az egyik legsúlyosabb, hogy ezen - korábban büntetőjogba tartozó - cselekményeket azután már nem bíróság, hanem igazgatási szerve bírálnak el.[555]

4. Újabb hazai elméletek és a kodifikáció ismételt igénye

A hazai büntetőjognak az 1970-ben bekövetkezett ismételt differenciálódása ismét előtérbe tolta tehát a közigazgatási büntetőjog elvi különállásának kérdését. Bár a probléma folyamatosan foglalkoztatta a jogi közvéleményt, az

[554] Viski 1974, 156–157. p.
[555] Viski 1974, 159–169. p.

1950-es és 70-es évek között született munkák nagy többsége a szabálysértési jognak az államigazgatási jogba tarozását és a büntetőjog egységét igyekezett bizonyítani. Bittó Márta 1970-es években született írása azonban helyesen éppen arra mutat rá, hogy ezzel csak első pillantásra fedhették el a közigazgatási büntetőjog paradoxonát. Hiszen mindössze annyi történt, hogy a jogági átsorolás miatt az elhatárolási ismérvet ezután nem a büntetőjogon belül, hanem a szabálysértés és a büntetőjog között kellett keresni. A szerző mindezt a büntetőjog és az államigazgatási jog összevetéséből vezeti le. A két jogág több szempont szerint is párhuzamba állítható egymással, amelyek közül az egyik legfontosabb, hogy mindkettő a társadalmi viszonyok egészét szabályozza. Az állami tevékenységek szintjén az anyagi büntetőjog alkalmazása jelenti az elkülönítés legfontosabb aspektusát, annak ellenére, hogy egyes bagatell büntetőjogi cselekmények elbírálása már szinte a közigazgatás kialakulásának kezdetén áttolódott a közigazgatásba. A közigazgatás kialakulásával, illetve a hatalmi ágak, funkciók elválasztásával nyilvánvalóvá vált és problémát okozott, hogy egyes cselekmények mindkét jogághoz kötődnek. Ezek általában olyan a közigazgatás érdekkörében felmerült, ám kriminális jellegű cselekmények voltak, amelyek hagyományosan a rendészet terrénumához tartoztak. Az utóbbi miatt anyagi jogilag azok a büntetőjoghoz is kötődtek, míg az előbbi miatt a közigazgatási joghoz is. Az egyik megoldás a kihágási jog létrehozása volt, míg az 1950-es évektől a jogalkotás eltérő útra lépett és életre hívta a szabálysértési jogot, amely éppen ezért nem a végső, hanem az egyik lehetséges megoldást jelentette. Ahogyan Bittó Márta fogalmazott „az egész szabálysértési koncepció végső fokon az igazságszolgáltatás és a közigazgatás funkcionális szétválasztásának a megvalósítását szolgáló intézményrendszerként értékelhető."[556] Az előbbiek miatt azonban egyetérthetünk a szerző azon álláspontjával, amely szerint a szabálysértési jog kialakításával ugyan a büntetőjog kategóriái közötti mennyiségi különbség egyértelműen tagadható,

[556] Bittó 1977, 364. p.

ellenben a más jogágba történő átutalás miatt az eddigieknél is nagyobb kényszer jelentkezik az elhatárolás érdemi ismérvének a megtalálására.[557]

Bittó Márta a századforduló jogtudósaihoz hasonlóan szintén a rendészet fogalmából igyekezett levezetni a közigazgatási büntetőjog elvi alapjait. Úgy vélte, hogy a közigazgatás és a büntetőjog közötti kapcsolat a rendészet funkciójában csúcsosodik ki. A rendészet nyilvánvalóan sok szálon kötődik a büntetőjoghoz, ugyanakkor a közigazgatás hatékonyságát is elősegíti, mind preventív intézkedésekkel, mind a joghátrány alkalmazásával. A rendészet ún. negatív közigazgatásnak is tekinthetők, hiszen alapvető feladata a társadalmi viszonyok védelme, illetve a közbiztonság fenntartása, amely egybeesik a közigazgatás feladatival is. Éppen ezért tekintik a rendészetet a közigazgatás ultima ratiojának. A büntetőjog céljaival fennálló hasonlóság miatt a szabálysértések terén a „büntetőjog és az államigazgatás elválasztása nemhogy viszonylagos értékű, de *funkcionálisan* lehetetlen”[558]. Azt, hogy a szabálysértés és a bűncselekmények között ennek ellenére csupán párhuzam vonható, de semmiképpen nem állapítható meg azonos jogágba tartozásuk, szintén a társadalmi veszélyesség eltérő, csekélyebb fokával magyarázza. Az elhatárolás fő ismérve Bittó álláspontja szerint is a jogtárgy sérelme vagy veszélyeztetése, míg a jogi vagy speciálisan igazgatási jogi norma megszegése önmagában nem feltétlenül hoz létre bűncselekményt. Ugyanakkor a társadalmi, gazdasági viszonyok változásával a büntetőjog terrénumán belül is létrejöttek igazgatásellenes bűncselekmények, illetve ennek csoportjai, mint a már egyébként is létező, és később bővülő gazdasági, deviza jellegű és más jogsértések. Bittó Márta mindezt - Tusnádi Élthes Gyulához hasonlóan - a társadalmi, gazdaság viszonyok változásával, azok jogi rendezésének, és ezzel együtt megfelelő szankcionálásának szükségességével magyarázza. Az említett cselekmények besorolása mindenkor kétséges marad és a társadalmi viszonyoknak megfelelően változhat. Hasonlóan problémás azon tényállások

[557] Bittó 1977, 359–364. p.
[558] Bittó 1977, 366. p.

megítélése, amelyeknek van büntetőjogi megfelelője. Ezzel szemben azon cselekmények esetében, amelyeknek nincsen úgymond büntetőjogi párja, kevésbé merül fel a büntetőjogba történő visszaterelés. Általában azok szabálysértések közé történő sorolását sem kérdőjelezik meg, amely cselekmény nem igazgatási, hanem társadalmi együttélési normát szankcionál, holott ez már a büntetőjog feladata lenne. Az államigazgatási szakírók többsége ezért elismeri a szabálysértési jog kettős természetét, de a vita középpontjában az említett tényállások állnak. Mindez alapján a szerző elvileg lehetségesnek tart a szabálysértési jogon belül egy olyan differenciálást, mint ami korábban a kihágások esetében volt. Így a szabálysértés, mint államigazgatási kategórián belül megkülönböztetné a kriminális és a nem kriminális szabálysértéseket.[559] Későbbi írásaiban megerősíti azon álláspontját, amely szerint a jogági besorolás csupán elvi kérdés, hiszen gyakorlati szempontból ugyanazok a problémák merülnek fel, akármelyik megoldást is választja a jogalkotó.[560]

Ezzel tehát kimondva kimondatlanul Bittó Márta elismerte az önálló közigazgatási büntetőjog létezését, amely minőségileg különbözik a bűncselekményektől. Álláspontom szerint azonban még ennél is továbbment akkor, amikor lehetőséget látott arra, hogy a szabálysértéseken belül egy belső differenciálódás menjen végbe a cselekmények kriminalitása szerint. Ez ugyanis azt jelenti, hogy ha léteznek kriminális szabálysértések, akkor a bűncselekményeknek valóban egy bűntettektől és vétségektől minőségileg különböző harmadik csoportja, amelyek mellett léteznek a nem-kriminális jellegű igazgatás-ellenességek. Ez tehát a Kbtk. szabályozásának megfelelő rendszer, azzal a különbséggel, hogy a rendészeti és más kihágások ott a büntetőjogba, ennél az elképzelésnél, pedig a közigazgatási jogba tartoznak. Ugyanakkor az utóbbi a közigazgatási jogon belül létező kriminális cselekmények elismerésével a nulla poena sine lege elv nyílt áthágását is

[559] Bittó 1977, 365–374. p.
[560] Bittó 1982a, 226. p.

jelenti, hiszen a cselekmények kriminális jellegének tudomásul vétele azzal jár, hogy a társadalomra kisebb fokban veszélyes cselekmények is lehetnek kriminálisak. E szerint tehát a társadalomra veszélyességnek négy vagy ad absurdum még ennél is több fokozata lehet, és ekkor viszont ennek megfelelően tetszőleges számú kategória kialakítható. A társadalomra veszélyességet persze elképzelhetjük egy olyan lineárisnak, amelynek egyik végpontja a jogellenesség, amely még nem veszélytelen a társadalomra, míg a másik a legsúlyosabb bűntettek köre. Ez az álláspont közel állna Eörsi Gyula nézeteihez, azzal különbséggel, hogy ott nincs olyan jogellenesség, amely nem veszélyes a társadalomra, hiszen a jog funkciója a társadalom fenntartása, ezért valamennyi megsértése valamilyen mértékben veszélyes a társadalomra. A kriminalitás e szerint vagy a társadalomra veszélyesség egy meghatározott fokához köthető, vagy ahhoz valami többletelem is szükséges. Sajnos a jogirodalom egyik kérdésre sem ad megnyugtató választ, mivel gyanítható, hogy ez a jognak éppoly meghatározhatatlan fogalma, mint maga a jog vagy az élet kezdete, illetve vége. A szerzővel ezért csupán a minőségi különbségek felismeréséig érthetek egyet, mivel a társadalomra veszélyesség alapján történő többszörös megosztás ugyan elviekben elfogadható, azonban hasonlóan bizonytalan, mint a közigazgatási büntetőjog bármely „burzsoá" elmélete. Azzal álláspontom szerint feltétlenül egyet kell értenünk, hogy a jogalkotó választásától függetlenül a közigazgatási büntetőjog, illetve a szabálysértések, mind a büntetőjog, mind a közigazgatási jog kereteit feszegeti, a probléma azonban nem maradhat meg elvi síkon.

Szintén ehhez az időszakhoz köthető Madarász Tibor funkcionális szankcióelmélete, amely azonban nem kifejezetten a szabálysértési jog, hanem a közigazgatási szankciók tárgykörében született. Elméletének középpontjában az államigazgatási jogi szankció funkciója állt. Ebben a szabálysértések olyan elkülönült csoportot képeztek, amelyre a büntetőjogi dogmatika is kihatással bír.[561]

[561] Nagy M. 2000, 56. p. és Kis – Nagy M. 2007, 19-20. p.

Az 1980-as évektől már a kodifikációs előkészítés eredményeit tanulmánykötetekben is megjelentették.[562] Ezekben Papp László a tényállásszerűségből, a vétkességen alapuló felelősségből és a cselekmények társadalomra veszélyességéből már egyértelműen azt a következtetést vonta le, hogy a szabálysértési bíráskodás a büntető igazságszolgáltatás része. Magát az eljárást viszont mindenképpen államigazgatási jellegűnek tekintette, mivel az elbíráló hatóságok közigazgatási szervek. Az előbbi azonosságok miatt természetesnek tekintette, hogy az eljárás fő vonásaiban a büntetőeljáráshoz közelít. A kettősség miatt hangsúlyozta viszont a szabálysértések jogrendszerbeli elhelyezése kapcsán a komplex szemléletet. Az 1968. évi I. törvényből éppen ezt a komplexitást hiányolja, hiszen a kódex még a jogintézmény tartalmi értelemben vett fogalmát sem határozza meg.[563]

Papp László kétségtelennek tekinti a szabálysértések társadalomra veszélyességét, amelynek mértékét mindenkor a jogalkotó mérlegelésére bízza főként a társadalmi, gazdasági és más viszonyok változásainak megfelelően. Emiatt elfogadja a szabálysértés és a büntetőjog jogi tárgyának azonosságát, és úgy véli, hogy a két jogterület között munkamegosztás érvényesül. A felelősséget szintén a vétkességre alapozza, azzal a már bevett különbséggel, hogy a szabálysértési jogban a gondatlanság érvényesül főszabályként. A cselekmények mindkét területen tényállásszerűek, azonban szabálysértést nem kizárólag törvény állapíthat meg. Ezen tényállások sokak által vitatott heterogenitását nevezetesen, hogy közöttük egyaránt megtalálhatóak az igazgatásellenes és a kriminális cselekmények, a jogintézmény szükségszerű sajátjaként kezeli, figyelemmel a dekriminalizációra. Ezen konstrukciót általánosságban továbbra is fenntartaná, bár feltétlenül szükségesnek tartja,

[562] A kodifikációs munkálatok során az Igazságügyi Minisztérium több összefoglaló tanulmánykötet tett közzé a kutatási eredményekről. Így Máthé-Szabó 1986, vagy Uők 1987. Lásd a Kodifikációs előkészítés az új szabálysértési törvényig c. fejezetet.
[563] Papp 1987, 230–235. p.

hogy az új kódex meghatározza a szabálysértések nem csupán formális fogalmát.[564]

5. A vezető felelőssége a szabálysértési jogban

A. A vezető felelősségének megteremtéséhez vezető sajátos körülmények

A hatékonyabb jogérvényesítés érdekében az olyan szabálysértési jog által is szankcionált területeken, mint a pénzügyi, a gazdasági jog, a környezetvédelem vagy a munkaügy a 1980-as évekre elkerülhetetlenné vált a szervezetek keretében elkövetett jogsértések szabályozásának átalakítása[565] Érzékelhetővé vált ugyanis az a probléma, hogy ezen cselekmények többségét tipikusan gazdálkodó szervezeteknél követték el, amelyek esetében az elkövető kilétének a felderítése további nehézségeket okozott. A jogalkotó azonban meglehetősen sajátos megoldást választott, ugyanis továbbra sem tette lehetővé magának a szervezetnek a megbüntetését, ehelyett a vezető számára alkotott egyfajta fokozott felelősséget. Az 1968. évi I. törvény 6. § (1) bekezdésének második mondatával ugyanis a szervezeti egységek vezetői tekintetében a közvetett tettes felelősségre vonásának a lehetőségét teremtették meg.

Az MTTH elődjének állásfoglalásából az is nyilvánvaló, hogy a szabályozás előzménye alapvetően az volt, hogy a szabálysértési feljelentéseket elsősorban a szervezet vezetője ellen tették meg. Az állásfoglalással arra kívánták felhívni

[564] Papp 1987, 242–253. p.

[565] Az 1968. évi I. törvény célja az egységes szabályozás volt, ezért a specialitások figyelmen kívül hagyásával a pénzbírságnak az általános részben meghatározott generális maximuma szintén irányadó volt a pénzügyi cselekményekre. Ennek következtében az esetenként igen nagy anyagi előnnyel járó tényállások elkövetőit is csupán maximum 10.000.- Ft. pénzbírsággal lehetett súlytani, holott a nyolcvanas években ez már csak az átlagkereset mintegy kétszerese volt. Bossánszky 1987, 72. p. Több szakíró szinte az egyetlen olyan eszköznek, amellyel kellő visszatartó erővel bírt, az elkobzást Farkas F. 1987, 115. p.

a figyelmet, hogy a vezető felelősségének hiányában is fel kell deríteni, hogy a szervezeten belül ki követte el a kötelezettségszegést. Később a nullum crimen sine lege elvet teljesen figyelmen kívül hagyva az MTTH állásfoglalása az elkövetői kört tovább bővítette azzal az értelmezéssel, hogy a jogi személyekkel azonos a felelőssége a kisiparosnak és a magánkereskedőnek az alkalmazottak és a segítő családtagok vonatkozásában. A szabályozás indokolása szerint a vezető felelőssége a szervezetért fokozott, ugyanis munkakörével együtt járó kötelezettség, hogy ellenőrzési tevékenységét úgy végezze, hogy megállapítható legyen a felelősség. „Ha a gazdálkodó szervezet vagy más jogi személy vezetője a szervezés és megfelelő ellenőrzés terén az őt terhelő és a tőle elvárható kötelezettséget elmulasztja, ez a körülmény megalapozza az Sztv. 6. §-a szerinti felelősségre vonást a megvalósult szabálysértés esetén."[566] Ugyanakkor a vezető felelőssége arra is kiterjed, hogy a munkaköri leírásokból megállapítható legyen az elkövető.

B. Az 1968. évi I. tv. 6. §-a által felvetett problémák

Jogtudományilag és garanciális szempontból ez a megoldás azonban súlyos problémákat vetett fel. Egyfelől megfordította a bizonyítási terhet, hiszen a szervezet vezetőjének kötelességévé vált a cselekmény felderítése, és ezzel a saját ártatlanságának a bizonyítása, míg a hatóságokat quasi mentesítette a felderítés kötelezettsége alól. Másfelől a jogintézmény jogelméleti szempontból is nehezen alapozható meg, hiszen a vezető objektív felelőssége polgári joghoz közelítő kategória és nem büntetőjogi, hiszen a vezető felelőssége mindössze abban áll, hogy a szervezet dolgozója jogellenesen szabályt szegett és nem sikerült kideríteni a felelőst. Ugyanakkor az is igaz, hogy a gondatlan bűnösség szervezet esetén is megállapítható, hiszen egy hierarchikus szervet esetén a munkafolyamat részfeladatokból áll, amelynek

[566] Bittó 1987, 38. p.

megvalósítása több ember munkájának eredménye. Az egyes szinteken álló vezetők viszont mérlegelési és utasítási joggal rendelkeznek, amely hatáskörök alapvetően megnehezítik a felelősség tisztázását, hiszen más személy végzi a végrehajtást, más a feladatok kijelölését és megint más az ellenőrzést. A hagyományos szabályok szerint a vezető felelőssége csak akkor állapítható meg, ha konkrétan meghatározzák azt a résztevékenységet, amelyben tetten érhető, hogy valamely kötelezettségét megszegte. Ez azonban sok esetben azért lehetetlen, mert a vezető vonatkozásában a kötelességnormák nem konkrét magatartást írnak elő. Bittó Márta azonban ezen az alapon csupán a fokozott vagy közvetett felelősséget látja meglapozottnak, de a fokozott büntetőjogi felelősséget már maga is ellentmondásosnak tartja. Emellett nem tisztázott, hogy a vezető nyilatkozattételére milyen minőségben, tehát tanúként vagy elkövetőként kerül sor vagy a csupán felvilágosítást kérnek tőle, holott a meghallgatás eredménytelensége esetén viszont meglapozza anyagi jogi felelősségét.[567]

A felróhatóság bevezetése ugyanakkor azért is problémás, mert a gondatlan bűnösséggel sem alapozható meg a vezető felelőssége, hiszen a büntetőjog nem ismer fokozott felelősséget, nem követel senkitől átlagon felüli képességeket, illetve ezek hiányát sem sújtja szankcióval. Figyelemre méltó, hogy az objektív gondosságsértés tényét egyes szakirodalmi álláspontok már valamely igazgatási szabály megsértésével megalapozottnak találják, ami viszont átvezethet az államigazgatási felelősség körébe, mivel ez támaszt szigorúbb követelményeket, mint a büntetőjog. Bittó Márta hivatkozik Kádár Miklós álláspontjára, aki szerint képességek hiánya miatt senkit sem lehet büntetéssel sújtani.[568] Álláspontom szerint az is igaz viszont, hogy megfelelő képességek nélkül nem feltétlenül kell vezetői munkakört betölteni. Békés[569] elmélete szerint egyébként a hanyagságnak két feltétele van: az objektív

[567] Bittó 1987, 34-46. p.
[568] Bittó 1987, 48–49. p.
[569] Az elmélet alapvetően a Békés Imre felfogásán alapul, holott a büntetőjogban más elméletek is léteznek. Ilyen például az, amely szerint az objektív gondossági kötelesség a jogellenességgel függ össze.

gondosságra való kötelesség és a szubjektív gondosságra képesség. E körben pedig Békés Imre is úgy vélte, hogy a hivatásbeli gondatlanság önmagában megalapozza a felelősséget, hiszen külön norma nem mentesít és tudásszintet meghaladó tevékenységre vállalkozás is szemben áll a tőle elvárhatóság követelményével.[570]

Az Sztv. ezen szabálya a bizonyítási teher változásával is összefügg. Ez viszont – részben büntetőjogias garanciális szempontokra figyelemmel - az ártatlanság vélelmébe ütköző módon, egyfajta kimentésen alapuló, exculpatios felelősséget alapoz meg, amely ismét polgári jogi és nem büntetőjogi kategória. Ugyanakkor a vezetőre is irányadó volt az a szabály, hogy az őt mentő körülményeket nem köteles bizonyítani, így a dogmatika miatt sem lehetett eltérni ettől. Ugyanakkor ez magával vonja, hogy a bűnösség elválik a tőle elvárhatóság követelményétől, ami már külön tényállási elem lenne. További problémát jelentett a felelősség megállapítása azoknál a szervezeteknél, amelyeknél klasszikus értelemben nem beszélhetünk vezetőről, ugyanis csak képviseleti joggal felruházott személy van. Ilyenek voltak az 1980-as években már elterjedt gazdasági munkaközösségek vagy más magánkezdeményezésen alapuló társaságok, amelyeknek alapvetően tagsággal rendelkeztek alkalmazottak helyett. A Legfőbb Ügyészség jogértelmezése ezzel kapcsolatban akként pontosította az MTTH állásfoglalását, hogy a képviselők a tagok helyett, csak az alkalmazottak cselekményeiért vonhatók felelősségre. Az 1986-os kodifikációs munkálatokkal összefüggésben követelményként fogalmazódott meg az elkövetői kör pontos meghatározása. A felelősség megállapítása testületi jellegű vezetés esetén szintén nehézségekbe ütközött. Ezt egy 1983-as M. T. határozat igyekezett megoldani azzal, hogy a döntés előterjesztőjének felelősségét is megállapíthatóvá tették. A felelősség kiderítésének nehézségeihez az is hozzájárult, hogy a szervezeten belül munkamegosztás következtében egy eredmény létrehozásában többen is közreműködnek. Ennél

[570] Békés 1974, 360–389. p.

fogva elképzelhető volt, hogy a jogsértő cselekménysorozat elindítója egy adat téves közlése volt, ami akár a tévedés fogalomkörébe is vonható.[571]

A problémát az Alkotmánybíróság - később részletesen elemzett - 1997-es döntése oldotta meg azzal, hogy megsemmisítette az 1968. évi I. törvénynek a vezető mögöttes felelősségét kimondó szabályát is. Kimondta, hogy a szabálysértési eljárás rendje inkább közelít az államigazgatási eljárás általános szabályaihoz, de a büntetőeljárás egyes elemeiből is építkezik: így például a felelősségi szabályok terén. Szabálysértés elkövetője csak meghatározott életkort elért és megfelelő felismerési, akaratképző képességgel rendelkező természetes személy lehet, a büntetőjogi értelemben vett felróhatóság alapján. Szabálysértés miatt az elkövető akkor vonható felelősségre, ha cselekménye szándékos vagy gondatlan, a bizonyítási teher - a büntetőeljáráshoz hasonlóan - a hatóságokat terheli. A szabálysértési felelősségre vonás a jogsértés természete, az elbírálás rendje és a szankció jellege tekintetében a büntető-igazságszolgáltatáshoz áll közel, azzal rokon. Az alkotmányos testület a szabálysértési felelősséget represszív jellegű „bűnfelelősség”-ként határozta meg. Egyértelműen érvényesítendőnek tartotta ugyanakkor az ártatlanság vélelmének elvét, mint a jogállamiság (jogbiztonság) elvének egyik részelemét. Igaz, az Alkotmánybíróság azt is megjegyezte, hogy „a jogi személyek károkozó, jogellenes tevékenységének nem büntetőjogi eszközökkel való szankcionálása nem alkotmányellenes.”[572]

[571] Bittó 1987, 36–42. p.
[572] 63/1997. (XII. 12.) AB határozat

6. Kodifikációs előkészítés az új szabálysértési törvényig

A. A szabálysértési jog jelenkori elméletei

Máthé Gábor tanulmányaiban olyan kérdéseket vet fel, amely több hazai szakember későbbi munkájában visszaköszön. Rámutat, hogy a szabálysértési jogterület fejlődése kettős hatás[573] alatt áll: bár a szabálysértések nem függetleníthetők a büntetőjogtól, mégis hagyományosan közigazgatási szervek végzik a jogalkalmazást. A jogintézmény ezen kettőssége már a létrejöttétől kezdve fennáll, melynek magyarázatára különböző – már tárgyalt - elméletek születtek. A nézetrendszereket a közelgő kodifikáció szemszögéből tekinti át. E közben a cselekmény hatásának különbségére alapított elméletet, amely a közigazgatási büntetőjog jellemzőjének az absztrakt veszély[574] jelöli meg, élesen elkülöníti a Goldschmidt és Angyal Pál elméletétől, amelyből kiindulva úgy véli, hogy a közigazgatási büntetőjog esetében nagyobb elvárást támaszt az elkövetőkkel szemben a társadalom mint a bűncselekményeknél. A fogalom-meghatározásból adódóan Máthé Gábor arra a következtetésre jut, hogy a közigazgatás szankciója mindig preventív kell, hogy legyen. Az elterelés és a visszaterelés koncepcióinak áttekintése után a szerző azt a megoldást tartaná kívánatosnak, amely által a jogterület egységes maradhatna, a leendő szabályozás meghatározná a szabálysértések fogalmát és az alkalmazandó büntetéseket és intézkedéseket. A jogterület büntető, illetve kettős jellegéből kiindulva egy új fórumrendszer, a békebíróságok felállítását javasolja. Mindemellett arról sem szabad elfeledkezni, hogy a szabálysértések jelentős részét keretdiszpozícióban szabályozzák.[575]

[573] Ugyanilyen kettősség, hogy a már említett 1983. évi módosítása megteremtette a jogi személy felelősségét, ám ezzel párhuzamosan dekriminalizációs folyamatok is zajlottak.
[574] Ahogyan Kántás Péter megjegyzi, mai büntetőjogunk bővelkedik absztrakt veszélyeztető cselekményekben. Kántás 1996a
[575] Máthé 1989, 3–9. p.

Több évvel később megjelent munkájában leszögezi, helytelen, hogy az akkor hatályos 1968. évi kódex értelmében a kihágás nem nélkülözhetetlen büntetőjogi kategória. Tagadhatatlan ugyanis egyes szabálysértések büntetőjogi kötődése. A cikk szintén vizsgálja a fórumrendszer kérdéskörét. Rámutat, hogy hazánkat kivéve valamennyi más pravoszláv államban biztosított a bírói felülvizsgálat. Holott ennek megteremtésére már a nyolcvanas évektől jelentkezett igény, ám az egyeztetések során inkább az egységes szervezet általi elbírálás ötletét támogatták. Ennek kapcsán a szerző ismét javasolja békebíróságok felállítását, amely lényegében több igényt is kielégítene: bírói jellegű szerv végezné a jogalkalmazást, azonban mégis egységes fórumrendszer maradna. Ezután felvázolja a szabályozás két alternatíváját: Az egyik ezek közül a német út, amely szerint a fórumrendszer nem igényelne nagyobb változásokat, hiszen első fokon továbbra is közigazgatási szervek járnának el, és csupán a jogorvoslatok kerülnének bíróság elé. Ehhez kapcsolódva végül megvizsgálja, hogy a bírósági felülvizsgálat megteremtése milyen bírósági szervezet-átalakítás igényelne, illetve, hogy a súlyosítási tilalmat mennyire lenne célszerű kimondani. Az előbbiről az a véleménye, hogy nem okozna túlzott nehézséget a szabálysértési határozatok bíróság általi felülvizsgálata, míg az utóbbit a kifogásáradat folytán nem támogatja.[576]

Kántás Péter két cikkében[577] is hasonló kérdésekkel foglalkozik. Szintén Goldschmidtre és Angyal Pálra támaszkodva elemzi a jogintézmény kettős természetét. Rámutat, hogy a közigazgatási büntetőjog történeti fejlődése során sem sikerült megoldani a kettős – államigazgatási, büntetőjogi – kötődésből eredő gyakorlati és elméleti problémákat, a fórumrendszer kérdését és nem tudták megteremteni a gyors és eredményes felelősségre-vonás módját sem. Amellett is érvel, hogy a jogintézmény belső logikáját tekintve sem büntetőjogi, sem államigazgatási felelősséget sem alapít. Ez utóbbit azért nem,

[576] Máthé 2004, 54. p.
[577] Kántás 1995, 385–394. p. és Kántás 1996b, 35–59. p.

mert a közigazgatási jogalkalmazásra általában az igaz, hogy jövőre irányulóan határoz meg magatartási szabályokat, szankciót pedig ennek kikényszerítése érdekében alkalmaz, addig az igazságszolgáltatás utólagosan befolyásol és büntet. Emellett pedig nem igaz rá az államigazgatási felelősség olyan további jellemvonásai sem, mint a reparatív jelleg, az atomizált, nem vétkességen alapuló felelősség. Azonban a büntetőjogtól is elkülöníthető a tekintetben, hogy a szabálysértési cselekmények többnyire áldozatmentesek, nem feltétlenül fűződik hozzájuk erkölcsi rosszallás, tágabb tér nyílik az opportunitás alkalmazására, az elkövetés nem jár büntetett előélettel és a hatóságok erősebben a tettre koncentrálnak. Bár röviden említést tesz a tisztán igazgatási szabályszegésekről is, amelyek több más jogrendszerben, így a franciáknál és a németeknél is, megtalálhatóak. A szerző azt a végkövetkeztetést vonja le, hogy a cselekményeknek egyetlen közös jogtárgyaként a közrend[578] minősül,[579] Ennek fogalmát viszont el kell határolni a közbiztonságtól, amely általában egy igen szubjektív kategória[580], míg a közrend a „közösség nyilvánossága előtt helyesnek tartott viselkedés gyűjtőfogalma”[581]. Ugyanakkor a büntetőjogtól történő elhatárolást az is nehezíti, hogy a cselekmények bűncselekménykénti értékelése is folyamatosan változik. E tekintetben is több nézőpontot lehet figyelembe venni: így a jogalkotó, a jogalkalmazó és a jogelmélet meghatározását. Kántás Péter ezen cikkében megkísérli a lehetetlent is: megpróbálja osztályozni a szabálysértéseket. Ennek alapján megkülönbözteti azokat, amelyek tisztán kriminálisak, tehát csupán valamely mennyiségi kritérium választja el a két típust egymástól, külön csoportba sorolja a közlekedési „rendsértéseket”, amelyeket valamennyien elkövethetünk, és amelyekhez általában nem fűződik morális jogtárgy-sértés. Harmadikként a közrend elleni „hagyományos”

[578] A hazai jogirodalomban szintén több elmélet született a közrend fogalmának a meghatározására. A közrend fogalmáról lásd Szamel 1990, 14. p.; 30. p., valamint Tauber 2002. Tekintettel azonban arra, hogy a hatályos jogban szabálysértéseknek léteznek, és nem „rendőri kihágások”, ezért úgy vélem, hogy míg 1953-ig hangsúlyos kérdés volt a rendészet, illetve a közrend fogalmának elemzése a már említett okok miatt, addig a hatályos joggal összefüggésben ez már túlmutatna e dolgozat keretein.
[579] Kántás 1996b, 37–59. p.
[580] Kántás Péter szerint a közbiztonságot három tényező határozza meg: amit az emberek sértettként átélnek, amit mások elbeszéléséből hallanak és a média által közvetített kép. Kántás 1995, 392. p.
[581] Kántás 1995, 387. p.

támadásokat említi, amelyeknek szintén többféle lehet a morális megítélése, míg a negyedik csoportba sorolt fiskális jogsértések elkövetőihez a társadalom jórészt közömbösen viszonyul. Ehhez hasonló, bár inkább ellentmondásos a piaci szabálytalanságok elkövetésére történő reagálás, amely cselekményeket a társadalom egészének gazdasági helyzet hozza létre. Végül megkülönböztethetőek a tisztán igazgatásellenes magatartások, amely két módon nyilvánulhat meg: vagy valamely konkrét hatósági intézkedést szeg meg az elkövető, vagy jogszabályon alapuló kötelezettségét nem teljesíti.[582]

B. Korszakunk negatív jogalkotó szerve: az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alkotmánybíróság viszonylag kevés, de annál meghatározóbb döntésében foglalkozott a szabálysértések kérdéskörével. Az új szabálysértési kódex megalkotása előtt – egy kivétellel[583] – igen tangenciálisan, általában csupán valamely más jellegű – így például jogforrástani – problémához kapcsolódóan érintette a szabálysértéseket és az e körben érkezett indítványokat általában visszautasította. Ez utóbbiak közé tartozik az 1991. szeptemberében alkotott 1284/B/1990. AB határozat, amely elutasította az elkövető megnevezés alkotmányellenességének megállapítását. Az indítványozó véleménye szerint az „elkövető" elnevezés ellentétben áll az ártatlanság vélelemével, álláspontja szerint maga a megnevezés is egyfajta prejudikáció, sérti a jóhírnévhez való jogot. Az Alkotmánybíróság azonban abból indult ki, hogy az elkövető kifejezés anyagi jogi szakkifejezés, amely „mint leíró, meghatározást adó szakkifejezés nem tartalmaz sem ténybeli feltételezést, sem értékítéletet a bűnös (szándékos vagy gondatlan) elkövetésről".[584] A testület döntése értelmében az ártatlanság vélelmének biztosítékai nem a nyelvi elnevezésekben, hanem a processzurális garanciákban keresendők, amelyek

[582] Kántás 1995, 385-394. p.
[583] Ez a kivétel a később – jelentősége miatt - külön tárgyalandó 63/1997. (XII. 12.) AB határozat.
[584] 1284/B/1990. AB határozat

jelen esetben kellően biztosítják a felhívott alkotmányos jogot. Ugyanakkor érdemes kiemelni, hogy ebben a határozatában azt is leszögezik, hogy a szabálysértési és a büntetőeljárás között jelentős különbségek vannak és az előbbi elsősorban az államigazgatási jog felől közelít, sőt a szabálysértési kódex „az eljárást formailag államigazgatási eljárásnak minősíti", bár „az tartalmilag a büntetőeljárással is rokonságot mutat". Ez azért különösen érdekes, mert további határozataiban inkább ez utóbbival rokonítják a jogintézményt. Figyelemreméltó az is, hogy az új, 1999-es kódex mégsem az elkövető megnevezést alkalmazza, hanem a testület által is használt „eljárás alá vont személy" fogalmat.

Mint ez köztudomású, 1990-ben a tanácsrendszert felváltották az önkormányzatok. Míg az 1968. évi I. törvény alapján evidens volt, hogy a tanácsok mint állami szervek állapíthatnak meg szabálysértést, addig az önkormányzatoktól ezen jogot már próbálták elvitatni. Az önkormányzatoknak a szabálysértés-statuálási jogát több alkotmánybírósági döntés[585] is vizsgálta. Ezek egyfelől megerősítették, hogy a képviselő-testületnek törvényi felhatalmazása van arra, hogy szabálysértéssé nyilvánítsa valamely kötelezettség megszegését, másfelől jogforrási szempontból sem aggályos az említett rendeletalkotás. E körben kimondták, hogy az önkormányzati rendelet „- az általa szabályozott tárgykör sajátosságainál fogva - kötelezettségeket és rendelkezéseket tartalmaz"[586], ugyanakkor éppen a rendeleti formának köszönhetően, a jogalkotó által alkalmazott módszer célszerűségét vagy egyéb sajátosságait az Alkotmánybíróság nem vizsgálta. Az alkotmányos testület tehát e tekintetben a kihágási jog hagyományaihoz tért vissza.

A grémium a kihágási jog irodalmában több ízben felvetett témában is állását foglalt, nevezetesen deklarálta, hogy mindenkor a „törvényhozó jogkörébe tartozik, hogy a jogellenes cselekményt – annak társadalomra veszélyességére

[585] Például Szentlőrinc Nagyközségrendelete ügyében született a 638/H/1992. AB határozat, míg Sarkad ügyében a 742/H/1994. AB határozat
[586] 742/H/1994. AB határozat

tekintettel – szabálysértésnek nyilvánítson[587]. Igaz, a jogalkotó döntési jogköre nem jelenthet korlátlanságot, hiszen bármely jogellenes magatartást nem lehet szabálysértésként szankcionálni. A konkrét esetben egy önkormányzati jogszabály esetében állapították meg, hogy mely tényezőkre kell tekintettel lenni. Az egyik ilyen a szabálysértés jogintézményének a rendeltetése, amelyet a szabálysértési törvény preambulumából lehet levezetni. A szabálysértés funkciója ugyanis kettős: egyfelől közigazgatás-ellenes magatartások, másfelől „az emberi együttélés szabályait sértő magatartások, az ún. kriminális cselekmények szankcionálására hivatott"[588]. Az alkotmányos testület kiemelte, hogy a szankcionálás a közjogi védelmet igénylő köz érdekében történhet, így ennek hiányában egy polgári jogi szerződés megszegését nem lehet szabálysértéssé nyilvánítani. A másik fontos körülmény, hogy az önkormányzatokat a törvényhozó azért hatalmazta fel szabálysértés megállapítására, „hogy az önkormányzat az eredeti jogalkotási hatáskörében meghatározott közigazgatási jogi előírások és társadalmi együttélési szabályok megsértését szankcionálja."[589] E vonatkozásban tehát az Alkotmánybíróság immanensen a jogtörténeti hagyományokkal összhangban határozta meg a szabálysértési jogterület tartalmi határait.[590]

C. A szabálysértési jog a Római Egyezmény és esetjoga tükrében

Közvetetten az Alkotmánybíróság esetjogának kialakítására hatást gyakorolt az is, hogy Magyarország 1990. novemberében 6. napján írta alá az Emberi

[587] A 987/B/1990. ABH szintén elutasította azt az indítványt, amely alkotmányellenesnek vélte a népszavazás a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt módosító és kiegészítő 1990. évi XLVI. tv. 6. §-át, amely értelmében szabálysértést követ el, aki tiltott helyen aláírást gyűjt.
[588] 19/1998. (V. 22.) AB határozat
[589] 19/1998. (V. 22.) AB határozat. Szintén a jogalkotó jogosítványának a korlátoltságát hangsúlyozza a 1087/B/1994. AB határozat.
[590] Ezzel tehát alapvetően választ kaphattunk arra az Angyal Pál által feltett kérdésre is, hogy vajon a jogalkotó bármely cselekményt a közigazgatási büntetőjog köre utalhat-e.

Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményt[591], melyet 1993-ban törvénnyel hirdettek ki. Hazánk azonban az Egyezmény fair eljárás elvét kimondó 6. cikkely első bekezdéséhez a következő fenntartást fűzte: „A közigazgatási hatóságok előtt szabálysértés miatt folyó eljárásokban Magyarország ez idő szerint nem tudja biztosítani a bírósághoz fordulás jogát, minthogy a hatályos magyar jogszabályok nem tesznek ilyen jogot lehetővé a közigazgatási hatóságok szabálysértési ügyekben hozott jogerős határozataival szemben". Az egyezmény elviekben tehát mentesítette Magyarországot, ám a strasbourgi esetjog értelmében ez nem feltétlenül érvényesült. Egyfelől ugyanis a pl. Öztürk, Engel és társai, Weber, Salabiaku ügyekben kialakított gyakorlat alapján nem minden közigazgatási hatóságok előtt folyó ügy minősül közigazgatási jellegűnek, másrészt az állam által tett fenntartások sem bizonyulnak minden esetben a Bíróság előtt is védhetőnek. Az említettek közül talán az Öztürk ügy a leghíresebb, amelyet a közigazgatási jogi tankönyvek mint a strasbourgi büntetőügy kialakításában mérföldkőnek számító ítéletként emlegetnek.[592] Az üggyel 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.[593] A kiindulópontot az adott állam gyakorlata jelenti, azaz, hogy az állam saját joga

[591] Kihirdette az 1993. évi XXXI. tv.

[592] Ld. például Ficzere - Fazekas Közigazgatási jog 494-495. p.

[593] Valójában ez utóbbi ismérv csupán egy részeleme annak, amit a Bíróság megállapított. Az ügyben Abdulbaki Öztürk azért fordult a Bírósághoz, mert a jogorvoslati kérelme folytán eljárt heilbroni kerületi bíróság rá hárította a tolmácsolás költségeit, holott ez ellentétes az Egyezmény 6. Cikk 3. bekezdés e) pontjával. Öztürk egy közlekedési szabálysértést követett el, amelynek következtében 60 DM pénzbírság megfizetésére kötelezték. A kötelező határozat ellen bírósághoz fordult, ám kérelmét később visszavonta. A német kormány álláspontja szerint a konkrét esetben nem alkalmazható az Egyezmény hivatkozott rendelkezése, hiszen Öztürk ellen nem büntetőügy volt folyamatban, hanem a közlekedés rendjére vonatkozó szabályok megszegése következtében szabálysértési eljárás. A Bíróság megvizsgálta német szabályozás rendszerét. Leszögezték, hogy a büntetőjog és a szabálysértési jog között nem húzható éles határvonal, hiszen mindenkor jelen vannak bizonyos dekriminalizációs törekvések. Így az, hogy egy adott cselekményt a konkrét állam joga hova sorol, csupán irányadó szempont lehet, de semmiképpen sem meghatározó. Vizsgálni kell ugyanis a cselekmény jellegét és a szankciót, amely többnyire szabadságtól való megfosztás vagy pénzbüntetés (pénzbírság). Amennyiben ez utóbbi perventív 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. A dolog pikantériája, hogy eme híres ügyben Öztürk Úr keresetének végül nem adott helyt a Bíróság, mivel az általa követelt összegek már más forrásból megtérültek. Berger 1999, 322-325. p.

a büntetőjogot alkalmazza-e. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, vizsgálni kell a jogsértés karakterét, tehát a norma jellegét és a jogsértés súlyosságát, végezetül a kilátásba helyezett szankció formáját, célját és súlyosságát. Érdemes azonban hangsúlyozni, hogy az említettek az Európa Tanács szerveinek gyakorlatából erednek, ennél fogva a fenti tételek nem általános és örökérvényű szempontok, csupán azon körülmények összessége, amelyet egy adott ügy vizsgálata során figyelembe vesznek. Így a már említett Engel ügyben akként vélekedtek, hogy amennyiben a kiszabott szabadságvesztés jelentéktelen, például 10 napot nem halad meg, nem tekinthető büntetőjoginak az adott szankció.

A fentiekből is kitűnik, hogy igen sok kérdést vetett fel Magyarország fenntartása. A Belügyminisztérium már 1993-ban felkérte Bittó Mártát, hogy készítsen szakvéleményt a hivatkozott fenntartás jogszerűségéről. A tanulmány elemzi, hogy nemzetközi jogi értelemben mit jelent a fenntartás, illetve, hogy általában az emberi jogi tárgyú egyezményekhez milyen jellegű fenntartásokat lehet fűzni, majd egyenként megvizsgálja a fenntartás kritériumait, így az általános jelleg tilalmát, az egyedi rendelkezés követelményét és a bírói útra vonatkozó jogelveket és más kellékeket. Az alapfeltételt az jelentette, hogy az Egyezmény az emberi jogok minimumát kívánja meghatározni, illetve hogy az állam saját jogsértő magatartására nem hivatkozhat, és figyelembe véve a Bíróság eddigi joggyakorlatát, Bittó Márta arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy az egyezményhez nem lehetett volna ilyen tartalmú a fenntartást fűzni.[594]

A Belügyminisztérium akként reflektált a cikkre, hogy a szakértő helytelen következtetésre jutott, ugyanis nem a hatályos szabályokból kellett volna kiindulnia. Vitatták azt is, hogy a szabálysértési határozat közigazgatási határozat lenne, azt pedig határozottan visszautasították, hogy Magyarország

[594] Bővebben Bittó 1995.

alkotmányellenes törvényt legalizált a fenntartással.[595] Ugyanakkor a 6. Cikk meglehetősen kiterjedt joggyakorlatából az is nyilvánvaló volt, hogy az Egyezmény rendelkezéseivel még az sem áll összhangban, ha csupán a bírósági felülvizsgálatot biztosítják, hanem, hogy ténykérdésben és jogkérdésben is bíróság döntsön.

D. A kodifikáció publikált variánsai

A jogterület újraszabályozása tehát érezhetően elkerülhetetlenné vált. A kodifikációs folyamat megélénkülésével egyre több munka foglalkozott a koncepciókkal. A kodifikációs előkészítés eredményeit még az 1980-as évek végén Máthé Gábor és Szabó András foglalta össze cikkeikben. Ebben körvonalazták az elterelési és visszaterelési elmélet legfontosabb előnyeit és megoldásra váró vagy „nyitott" kérdéseit. A szabálysértések kettős jellegéből fakadóan továbbra is felmerült a jogterület szétválasztásának és a büntetőjogi cselekmények visszaterelésének gondolata. Tekintettel azonban a büntetőjogba visszahelyezendő cselekmények csekély súlyára, ez szükségszerűen a tichotomikus felosztás újjáélesztésével járna együtt, amely megkövetelné a büntetőjog szankciórendszerének felülvizsgálatát és az eljárási jog jelentős reformját. Ezen megoldás előnyeként említették a büntető anyagi és eljárási jog egyébként is esedékes reformját, a büntetőjogi felelősség érvényre juttatását, a garanciális jogok kiteljesítését és a szintén napirenden levő közigazgatás és igazságszolgáltatási szervezetrendszer összefüggéseinek vizsgálatát. A másik lehetőségként a szabálysértési jogterület egységének megőrzését vázolták, egyben a közigazgatási (büntető)bíráskodás legitimálását. Ennek kialakítása során figyelemmel voltak az eddigi jogfejlődésben is élesen megmutatkozó gyakorlati szükségszerűség követelményére. Az elképzelés szerint azonban az ügyek elbírálását egy

[595] Berta–Mészáros 1993, 278–289. p.

újonnan létrehozandó fórumrendszer végezné szakképzett személyekkel, amely továbbra is biztosítaná a gyors döntéshozást, és amelyek kialakítása a már említett szervezeti átalakítások során véghez vihető lenne. E körben a prekoncepció egyetlen nyitott kérdést említ, a községi bíráskodást, hiszen a magas színvonalú jogi munka egyértelműen elsősorban koncentrált szervezeten belül képzelhető el.[596]

Az 1980-as években a javaslatok tehát elsősorban megoldási lehetőségeket kínálnak azok előnyeit és hátrányait is bemutatva, de a kérdésekben állást nem foglalva. A szakirodalom véleménye azonban csaknem egyöntetű a tekintetben, hogy a visszaterelés nem reális alternatíva. A legjelentősebb érv e tekintetben továbbra is az, hogy elképzelhetetlen egy olyan bírósági szervezetrendszer kialakítása, amely a szabálysértési ügyek roppant tömegével[597] megbirkózhatna.[598] A másik jelentős probléma pedig ezzel kapcsolatban, hogy maguk a szabálysértések sem választhatók szét egyértelműen a már többször is említett úszóhatáros cselekmények nagy száma miatt.[599]

A kilencvenes években közzétett koncepciókat közöl a Farkas Imre és a Kántás Péter által írt cikk, amely a később ismertetendő európai megoldások mellett bemutatta az addig kidolgozott főbb variánsokat. Az eljárás tekintetében a szerzőpáros Máthé Gáborhoz hasonlóan szintén a német modell megvalósítását javasolja, ugyanis ezzel egyrészt eleget tennének a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségüknek, másrészt ennek megvalósítása nem igényelné a bírósági szervezet megvalósíthatatlan reformját. A bírói eljárások csökkentése érdekében egy szűrő és döntés-előkészítő funkciójú szakot iktatnának be, amely más jogosítványok mellett akár meg is szüntethetné az eljárást. Az egyik elképzelés lényegében megegyezik a ma hatályos eljárással,

[596] Máthé–Szabó 1987, 865-867. p.
[597] Felméry Imre és Mészáros József cikke 70000 ügyet említ. Felméry–Mészáros 1988, 880. p.
[598] Felméry– Mészáros 1988, 880–884. p.
[599] Erről bővebben Harmathyné Horváth 1986.; Kántás 1995; Kántás 1996b

amely szerint először a szabálysértési hatóságok járnak el teljes jogkörrel, majd jogorvoslat – kifogás – esetén a bíróság hozhatna döntést, először tárgyalás tartása nélkül, majd újabb jogorvoslat iránti kérelem esetén tárgyaláson. Vitás maradt azonban, hogy büntető vagy közigazgatási ügyekben eljáró bíróság döntsön, ugyanakkor a megoldás tehát nem tartalmaz semmilyen szűrőt a bírósági szak előtt. Ennek a megoldásnak szinte csak az előnyeit sorolják fel, így a fair eljárás elvének történő megfelelést, a pergazdaságos ügyvitelt és azt, hogy a közigazgatásban már kifejlődött egy szabálysértésekre specializálódott szakembergárda, akik esetenként nagyobb tapasztalattal rendelkeznek ezen ügyek terén, mint a bírák. Az egyetlen hátrány, hogy már az első jogorvoslat is kikerül a közigazgatás rendszeréből, így nem lesz lehetőség „önrevízióra". A cikk végén pedig egy elemzést találhat az olvasó arra vonatkozóan, hogy mekkora munkaterhet ró a helyi és megyei (fővárosi) bíróságokra az elképzelés megvalósítása. Ebből az derül ki, hogy a bírói munkába beilleszthető lenne a változás.

A második variáns értelmében külön kellene választani az igazgatásellenes és a bagatell büntetőjogi cselekményeket, és a büntetőbíróság általi felülvizsgálatra csupán az utóbbiaknál lenne lehetőség. Ezzel kapcsolatban több probléma is felvethető. Az egyik, hogy évszázadok óta sem sikerül megfellebbezhetetlenül különválasztani a szabálysértések két alaptípusát. A másik, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát az igazgatásellenes cselekményeket megítélő határozatokra is ki kellene terjeszteni, és a különbség a két eljárás között abban állna, hogy az előbbiekre vonatkozna az Egyezmény 6. Cikke, míg az utóbbiakra nem. A harmadik elképzelés szintén a szétválasztásból indul ki a visszaterelés koncepciójával ötvözve. Eszerint a büntetőjogi jellegű tényállásokat – más, egyszerűbb eljárási szabályokat biztosítva – visszaillesztenék a büntetőjogba, míg a maradék elbírálásának rendjét az államigazgatási eljárás szabályaihoz

közelítenék. Ez azonban egyfelől a dekriminalizáció ellenében hatna, másfelől a megvalósítása szintén nagy terheket róna a bírósági szervezetre.[600]

E. A 63/1997. (XII. 12.) AB határozat és annak tudományelméleti bírálata

A szabálysértési jog fejlődése szempontjából kétséget kizáróan a legjelentősebb hatást a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat gyakorolta, amelyben az Alkotmánybíróság egyfelől megállapította, hogy az Országgyűlés nem végezte el az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően a szabálysértési jogterület újraszabályozását, másfelől megsemmisítette a korábbi kódex több rendelkezését. Bár a fentiek értelmében Magyarországot a fenntartás folytán nem terhelte jogalkotási kötelezettség[601], a testület indokolásában mégis rámutatott, hogy az Egyezmény 6. Cikkével kapcsolatos joggyakorlat alapján a kriminális cselekmények vonatkozásában a „tisztességes (ún. „fair") eljárás valamennyi követelményének megfelelő bírói utat szükséges biztosítani"[602]. Ugyanakkor a testület többségi álláspontja szerint a szabályozás az Alkotmány több rendelkezésével is ellentétes. Ezek közül az egyik 57. § (1) bekezdés, amely szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat , … a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos nyilvános tárgyaláson bírálja el", míg a másik az 50. § (2) bekezdése, amely a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatát írja elő. Az 1991-ben alkotott határozattal ellentétben ez a döntés már közel sem kezelte egységes intézményként a szabálysértéseket. Ekkor ugyanis már elvi éllel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a szabálysértés „kétarcú" jogintézmény: egyik részét a közigazgatás-ellenes cselekmények képezik, míg a másikat az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartások, tehát a kriminális

[600] Farkas-Kántás 1994, 163–168. p.
[601] Bittó Márta szakvéleményében felhívta a figyelmet, hogy Svájc szintén fenntartást fűzött a 6. Cikkhez, melynek értelmében nem kizárta, hanem csupán korlátozta a bírói kontrollt. A Bíróság azonban a Belilos ügyben érvénytelenítette a fenntartást.
[602] 63/1997. (XII. 12.) AB határozat

cselekmények, melyek az ún. bagatell-büntetőjogba tartoznak. Megállapította azt is, hogy mindkettő tekintetében biztosítani kell a bírói jogorvoslatot, bár ezt a két típus esetében különböző módon vezette le. A kriminális jellegű cselekményekkel kapcsolatban az 57. § (1) bekezdésére hivatkozott, míg az előbbiek vonatkozásában a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgáltának követelményére támaszkodott. Továbbra is úgy vélte azonban, hogy az eljárás rendje nagyobb részt az államigazgatási eljáráshoz közelít, bár a büntetőeljárás egyes elemei is visszaköszönnek, főként a felelősség esetén.

Ez azonban csupán a többségi vélemény, a határozathoz ugyanis különvéleményt[603] és párhuzamos indokolásokat[604] fűztek. A legjelentősebb ezek közül a Sólyom Lászlóé, amelyhez Németh János és Lábady Tamás alkotmánybírók is csatlakoztak. Az Alkotmánybíróság akkori elnöke párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy az 50. § (2) bekezdése e körben nem alkalmazható.[605] Rámutatott, hogy a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlatában sem minősülnek a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatnak, ugyanis nem államigazgatási jogviszonyról van szó. Álláspontja szerint a bírósági felülvizsgálat szükségességének kérdésében nem releváns az említett megkülönböztetés, sőt ez a dogmatikai különválasztás gyakorlati nehézségeket is okoz, mivel problémássá válhat, hogy közigazgatási vagy büntetőbíróság elé kell vinni az adott ügyet. Az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt azonban szintén megalapozottnak tartja, ám kizárólag az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján. Végezetül megállapítja, hogy az elzárás alkalmazásánál az Alkotmány rendelkezéseinek még a bírósági felülvizsgálat lehetőségének megteremtése sem felel meg teljesen, ugyanis „nem hárítható az érintettre annak terhe, hogy a szabadságnak elvonására irányuló szabálysértési hatóság által hozott határozat

[603] Dr. Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró.
[604] Dr. Ádám Antal, valamint Dr. Sólyom László, Dr. Németh János és Dr. Lábady Tamás alkotmánybírók.
[605] A 63/1997. (XII. 12.) AB határozat ezen kívül alkotmányellenesnek minősítette a kódex 6. § (1) bekezdését is.

felülvizsgálatára – annak gyakorlati nehézségeivel együtt – maga kezdeményezzen bírósági eljárást”[606]. Ennek következtében azon megoldást tartja kívánatosnak, ha az elzárásbüntetés kiszabását csak bíróság állapíthatná meg.

A jogirodalmi vélemények jelentős része a határozatban kifejtettekkel ellentétben inkább a Sólyom László párhuzamos indokolásában foglaltakkal értettek egyet. Máthé Gábor 2001-es cikkében az alkotmánybírósági határozat indokolásának önellentmondására hívja fel a figyelmet, amely összemossa a szervezeti és eljárásjogi megközelítést.[607] Kántás Péter a német és a magyar szakirodalomra hivatkozással bírálta a szabálysértések éles elválasztását. Álláspontja szerint a szabálysértések között nem húzható szigorú határvonal valamely minőségi kritérium alapján, hiszen a különbség csupán mennyiségi jellegű, tehát a jogvédte érdek elleni támadás intenzitásában áll. Bár ő sem tagadta a fenti kategorizálást, sőt bizonyos szempontból, így a bagatell büntetőjog áttekintéséhez hasznosnak is vélte, ám az ellen mindenképpen tiltakozott, hogy a határozatok és az eljárás tekintetében is ezt alkalmazzák. Rámutat, hogy a kodifikációs bizottságban csupán Verebélyi Imre képviselte az eljárásjogi megkettőzés gondolatát, ugyanis a Legfelsőbb Bíróság is elállt attól az egyeztetés során.[608] Kétségtelen azonban, hogy – bár a kormány már határozatot alkotott a szabálysértési jog reformjáról[609] - a határozat nagymértékben előmozdította a kodifikációt.

[606] Sólyom László 63/1997. (XII. 12.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása
[607] Máthé 2001, 324. p.
[608] Kántás 1998, 88–97. p.
[609] A kodifikációs munkálatok ütemezéséről szóló 1040/1996. (V. 3.) Korm. határozat. Ennek eredményeképpen született meg a szabálysértési jog szabályozásának koncepciójáról szóló 1078/1996. (VII. 19.) Korm. határozat, amelynek 7. pontja szerint „Az eljárás alá vont személyek alanyi jogot kapnak arra, hogy a szabálysértési hatóságoknak az ügy érdemében hozott határozatát a helyi bíróság előtt megtámadják.”

7. A közigazgatási büntetőbíráskodás külföldi mintavétele

A. A német modell

A szabálysértési jog hazai, illetve nemzetközi jogfejlődése szempontjából a német modell példaértékűnek tekinthető. Talán nincs is olyan közigazgatási szakirodalom, amely a közigazgatási büntetőjog dogmatikája tekintetében ne tenne említést Goldschmidt tanairól, akinek hazai követője, Angyal Pál rakta le Magyarországon a kihágási, illetve a szabálysértési jog alapjait a már említett elméletből 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.[610] Ennek ellenére önmagában a német modellről igen kevés, jószerével egyetlen, átfogó tanulmány született hazánkban.[611] Fontos megemlíteni, hogy a német szabálysértési törvényt[612] nemrég, 2005. márciusában ismét módosították. Összhangban a magyar reformtörekvésekkel talán nem érdektelen a jelenleg hatályos német modell főbb csomópontjainak ismertetése.

a. A hatályos német szabálysértési törvény megalkotásához vezető út

Németországban szabálysértési jog, mint jogág fejlődése 1945 után a dekriminalizációs törekvéseknek köszönhetően vette kezdetét. A cél ekkor az

[610] Ezek közé sorolható Berta–Mészáros 1993, 278–282. p. vagy Kántás 1994, 583–592. p.
[611] Lásd Katholnigg 1996.
[612] A hazai jogirodalomban ugyan egyes szerzők a német „Ordnungswidrigkeit" fordításaként a szabálytalanság kifejezést használják (pl.: Szatmári 1990 [1961], 86. p.), magam azonban a szabálysértést használom.

volt, hogy minél szűkebbre vonják azon cselekmények körét, amelyek a büntetőjogba tartoznak. Azokat a cselekményeket, amelyek 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.[613]

A mai szabálysértési jogba tartozó cselekmények évszázadokon keresztül a rendészet, illetve a közigazgatás körébe tartoztak. Igaz, a hatályba nem lépett frankfurti alkotmány a hatalmi ágak teljes elválasztásán alapulva megfosztotta volna a rendőrséget a bíráskodási jogától. Ehelyett az 1877-es törvény kifejezetten is lehetővé tette, hogy egyes ügyekben a közigazgatási szervek igazságszolgáltatási tevékenységet lássanak el.[614] Az 1871-es büntető törvénykönyv kimondta, 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 éles határvonal a két típus közé. Így végül a közigazgatási büntetőjog által szabályozott klasszikus területek jelentős részét – a vasúti, vadászati, halászati és közlekedési szabályszegéseket – továbbra is a büntető törvénykönyv keretein belül tárgyalták[615], míg az elbírálásuk többnyire a közigazgatási hatóságok feladata volt.

A 19. század szociális államának eredményessége érdekében kötelességeket és tilalmakat állapítottak meg, amelyek megszegése egyaránt büntetést érdemelt – függetlenül az adott cselekmény etikai színezetétől. A folyamat következtében a büntető törvénykönyvön kívül szabályozott

[613] Göhler 1992, 1. p.
[614] Rácz 1972, 145. p.
[615] Göhler 1992, 1. p.

„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 alkotott a közigazgatási büntetőbíráskodás jogirodalmának meghatározó képviselője James Goldschmidt, akinek munkássága jelentős hatást gyakorolt az említett törekvésekre. Ennek megfelelően az 1911 és 1930 között szültetett tervezetekből kibontakoztak azon alapelvek, amelyek alapján a bűncselekmények, így a bűntettek és kihágások elhatárolhatók az erkölcsileg színtelen 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.[616]

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 gazadásig 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 eljárás megalkotására, amely lehetővé tette ezen nagyszámú cselekmény megfelelő elbírálását. Figyelemmel arra, hogy az előírások ellenőrzése közigazgatási szervek hatáskörében volt, kézenfekvőnek tűnt, hogy az ilyen csekély jelentőségű ügyekben ez utóbbiak állapítsanak meg valamilyen igazgatási szankciót, mivel az igazságszolgáltatás apparátusának igénybe vételéhez nem fűződött közérdek.[617]

[616] Göhler 1992, 2. p.
[617] Göhler 1992, 2. p.

Szintén a gazdasági joggal függött 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. Mindez magával vonta a rendészeti tevékenység fejlődését, és megalapozta a közigazgatási hatóságok pénzbírság kiszabási jogát azzal, hogy büntető ügyekben továbbra sem dönthettek, majd 1952. március 25-én megalkották a szabálysértési törvényt. A jogszabály mind anyagi, mind eljárási jogilag keretjellegű volt és szabályozásában sok tekintetben az 1949-es gazdasági büntetőtörvényre épült. Megtartotta ugyanakkor, hogy az igazgatási és kriminális jogellenesség között az igazi választóvonalat mindenkor a törvényalkotó húzza meg a tételezett szankció típusának – büntetőjogi büntetés, illetve pénzbírság - meghatározásával. Utóbbi esetben beszélhetünk tehát a szabálysértési jogról, amely a büntetőjoghoz képeset jelentős előnyökkel bír, így gyorsabb és olcsóbb elbírálását tesz lehetővé, amely eljárás állampolgárok számára is előnyösebb, hiszen megkíméli őket a büntetőeljárás ódiumától. 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 és panasszal él. 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 pénzbüntetés kiszabását rendelte. A szabálysértések között azonban nem csupán bagatell büntetőjogba tartozó cselekményeket szabályoztak, hanem itt szankcionáltak más igazgatásellenes cselekményeket is, főként a gazdasági jog területéről. Ez utóbbiakat szintén pénzbírsággal fenyegették, amelynek mértéke ezer DM-től a két millió DM-ig[618] terjedhetett.[619]

[618] Ezt csak igen kivételes esetben szabhatták ki.

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 a bűncselekményeket csupán bűntettekre és vétségekre osztotta. Az említett életbeléptető törvény minden olyan cselekményt kiiktatott a büntetőjogból, amelyet csupán pénzbüntetéssel vagy legfeljebb hat hónapig tartó szabadságvesztéssel fenyegettek. Így a büntető törvénykönyvben 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.[620] A közlekedési jogban bekövetkező dekriminalizációs folyamat következtében azonban az 1952-es törvény eljárási szabályait alapvetően át kellett alakítani ahhoz, hogy a szabálysértések és bűncselekmények fent említett elválasztása tartható legyen, így megszületett a ma is hatályos 1968-as törvény (a továbbiakban: OWiG).[621]

b. Az OWiG általános része. Az anyagi jogi szabályok köre

A szabálysértési törvény 4 részre tagozódik. Az első rész tartalmazza az olyan klasszikus általános előírásokat, mint a törvény hatálya, büntetések, halmazat, illetve a jogi személyekre büntethetősége. A második rész az eljárást szabályozza, míg a harmadik rész – hasonlóan a magyar szabálysértési törvényhez – egyes szabálysértési tényállásokat állapít meg[622]. A

[619] Göhler 1992, 2–3. p.
[620] A tartományi jogban a büntető törvénykönyv és az életbeléptető törvény alapján hasonlóan megtörtént a különválasztás.
[621] Lásd Katholnigg 1996, 485–486. p.
[622] A különös rész négy fejezetbe foglalja a kihágásokat, így megkülönbözteti az állam rendje elleni cselekmények, a közrend elleni cselekmények csoportját, valamint a harmadik fejezetben az állami, valamint az állam által védett jelképekkel való visszaélést. Végül a negyedik fejezetben csupán egyetlen szabálysértés található: a cégek és vállalatok feletti felügyeleti kötelezettség megsértése

szabálysértési törvény utolsó, negyedik része tartalmazza az alapjogok korlátozását és a hatályba lépés szabályait.[623]

A szabálysértés fogalma

A szabálysértés fogalmát a törvény 1. § (1) bekezdése határozza meg. E szerint szabálysértés az a jogellenes és felróható cselekmény, amely törvényi tényállást valósít meg, és a törvény pénzbírsággal fenyegeti. A német modell a jogfejlődésből adódóan csupán egy formális definíciót alkotott, hiszen minden esetben a törvényhozó határozza meg, hogy milyen szempontok alapján rendel büntetni valamely cselekményt csupán pénzbírsággal. A joggyakorlat kialakította a különválasztás szempontjait. Így célszerűségi megfontolások alapján a szabálysértések közé tartoznak a tömegesen elkövetett csekély súlyú és a közúti közlekedés során elkövethető cselekmények, és ide sorolhatók a más törvényekben szereplő formális kötelezettségek megszegései, így például a bejelentési kötelezettség elmulasztása. Ide tartoznak továbbá azok a jogtalan cselekmények, amelyek az egyik előbbi csoportba sem sorolhatók be, ám mégsem valósítanak meg bűncselekményt. Ez utóbbi valósul meg az iparűzés vagy valamely foglalkozás gyakorlása szabályainak megszegésével. Végezetül a német szabálysértési jog klasszikus területe a kartelljog, amelynek során a jogalkotó – meglehetősen magas – pénzbírság kiszabásával fenyeget.[624]

A fenti szempontok egyben egyfajta kategorizálást is jelentenek, amely mellett nincs azonban olyan tételes előírás vagy más elv, amelynek alapján mindenkor eldönthető lenne, hogy az adott jogtalanságot a jogalkotó bűncselekményként vagy szabálysértésként szankcionálja. 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

[623] OWiG 131. §
[624] Katholnigg 1996, 479. p.

érdekeinek védelméről. Ennél fogva az állampolgárok életének, testi épségének és tulajdonának védelme a büntetőjog védendő jogtárgyai közé tartozik.[625] Hozzáteszem, ezen alaptétel is csupán főszabályszerűen igaz, hiszen a szabálysértési jog fejlődésének egyes irányvonalai szerint a csekélyebb súlyú tulajdon elleni cselekmények egy köztes kategóriát képeznek a szabálysértési és a büntetőjog között.

Általános rendelkezések

Az egyik leglényegesebb kérdés annak meghatározása, hogy milyen jogforrás állapíthat meg szabálysértést Ez a német állam szövetségi berendezkedésének megfelelően speciális. Így a törvény 2. §-a szerint szabálysértést egyaránt statuálhat a szövetségi jog és a tartományi jog. Ennek alapján érthető a szakirodalom azon megállapítása, hogy az OWiG egyszerre alap- és kerettörvény.[626] Meghatározza ugyanis a jogintézmény alapvető szabályait és kereteit, mely hatásköri szabály összhangban áll az Alaptörvény büntetőjogra vonatkozó 74. § (1) bekezdésével.[627] Az időbeli hatállyal szorosan összefügg a nullum crimen sine lege elve, amelyet szintén deklarál a kódex. Egyebekben a jogszabály a büntetőjogban megszokott formulát alkalmazva mondja ki, hogy alapvetően az elkövetéskor hatályos törvényt kell alkalmazni.[628] Abban az esetben azonban, ha az elkövetés óta a törvény megváltozott, akkor a kedvezőbb jogszabály irányadó. A területiség elvét követi az 5. §, amikor kimondja, hogy csupán azok a cselekmények büntethetők, amelyeket Németországban vagy német hajókon, illetve légi járműveken követtek el.

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

[625] Katholnigg 1996, 479–480. p.
[626] Kern- und Rahmengesetz. Göhler 1992, 30. p.
[627] Göhler 1992, 30. p.
[628] OwiG 4. §.

hiányoznak az OWiG-ból, míg mások 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 büntetőjogihoz képest egyszerűbb legyen, másfelől a cselekmények és ezáltal a szankciók csekélyebb súlyából adódik. A büntetés kiszabása tekintetében igen lényeges, hogy szabálysértést csak felróható cselekmény képez. A felróhatóság fogalma alatt az olyan cselekmények vagy mulasztások érthetők, amelyek esetén a tettes jogellenesen cselekedett, holott lehetősége lett volna a jogszerűen cselekedni.[629]

Az általános rész specialitása, hogy külön fejezetben foglakozik 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 képviseletére feljogosított személy cselekszik jogellenesen, amely cselekmény egyben kimeríti valamely szabálysértési, illetve bűncselekményi tényállást, és ezáltal a jogi személy, int olyan szintén kötelezettséget szeg vagy előnyhöz jut.[630]

A pénzbírság

A szabálysértési törvény lényegében szankcióként csupán a pénzbírságot ismeri. A mérték meghatározása azonban meglehetősen bonyolult, mivel a pénzbírság minimális és maximális mértéke - 5-1000 Euro - 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. A büntetéskiszabás során egyebekben figyelemmel kell lenni a szabálysértés

[629] Katholnigg 1996, 481. p.
[630] Katholnigg 1996, 481. p.

jellegére és az okozott kár mértékére, ha pedig a szabálysértés különösen csekély jelentőségű, akkor az elkövető anyagi körülményeire is. A jogegységet és a jogbiztonságot előmozdítandó Németországban rendszeresen közzétesznek ún. pénzbírság-katalógusokat is[631]. A büntetés kiszabásának céljaként a törvény azt határozza meg, hogy a szabálysértéssel elért gazdasági előnyt a pénzbírság túllépje és ennek érdekében a törvényben megszabott felső határ át is léphető.[632] A felső határ azonban nem csak ekkor lehet magasabb, mint 1000 Euro. A szabálysértést statuáló más törvények ugyanis eltérően rendelkezhetnek a szankció mértékről. A jogalkotó általában élt is ezen lehetőséggel, ugyanis a szabálysértésekről rendelkező hozzávetőlegesen 400 törvény több mint háromnegyede[633] magasabb felső határt alkalmazott, mint az OWiG. Ezekben az általánosan alkalmazott mérték 5000, 10000, 50000, 10000 Euro és 3 törvény esetében egymillió Euro, de a versenyjog területén a kartelltörvények ennél magasabb mértéket is ismernek.[634]

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. Nemfizetés 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 6 hét, illetve 3 hónap.

[631] Erről részletesen Kis – Nagy M. 2007, 165-166. p.
[632] OwiG 17. § 4. bekezdése
[633] 1995. január 1-i adat szerint. Katholnigg 1996, 480. p.
[634] 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. Katholnigg 1996, 480. p.

c. A szabálysértési eljárás

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, amellett, hogy a szabálysértési a természetéből adódóan jóval egyszerűbb, más különbségek is találhatók. Az egyik leglényegesebb a nyomozás lefolytatásával kapcsolatos. A szabálysértések esetén ezzel szemben főszabály szerint ugyanazon közigazgatási hatóság folytatja le a nyomozást és dönt a büntetés kiszabásáról. Lényeges eltérés a büntetőjoghoz képest, hogy az államügyészség a legalitás elvét követi, a közigazgatási hatóság pedig az opportunitás elvét. Ebből következően míg a büntetőeljárás során a hatóságoknak nemcsak joga, hanem kötelessége eljárni, addig szabálysértések esetén a hatóság mérlegelésén múlik, hogy cselekszik-e.[635]

A szabálysértési eljárás főszabály szerint írásbeli azzal, hogy az elkövetőnek lehetőséget kell nyújtani arra, hogy a védekezését előadhassa. A gyakorlatban ezen elvnek a közigazgatási hatóságok a közlekedésrendészeti ügyekben például egy ún.[636] meghallgatási ív megküldésével tesznek eleget. Amennyiben a hatóság azt állapítja meg, hogy az érintett elkövette a terhére rótt szabálysértést, akkor határozatával[637] pénzbírságot szab ki.

Hasonlóan a hazánkban is ismert rendszerhez, az egyszerűen megítélhető esetekben lehetőség van helyszíni bírság kiszabására. Ennek keretében a

[635] Katholnigg 1996, 482–483. p.
[636] Katholnigg 1996, 482–483. p.
[637] Az OWiG 66. §-a tartalmazza a határozat kötelező elemeit, amelyek között a magyar rendelkezésekkel ellentétben nem szerepelnek az eljárás alá vont személy által felajánlott, de a hatóság által el nem fogadott bizonyítási eszközök. Ennek indoka célszerűen valószínűleg az, 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.

hatóság a csekély jelentőségű ügyekben 5-500 Euroig[638] terjedő bírságot szabhat ki, illetve kellő visszatartó erő esetén figyelmeztetéssel élhet. Szintén rokon a bírságolás ezen módjának a célja is, ugyanis a hatóságok számára könnyebbség a gyors és „sikeres" elintézés, míg az elkövető is 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 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 elkövető szabadon mérlegelhet. Szóbeli eljárásnál annyiban más a helyzet, hogy ennek során az elkövetőnek szintén lehetősége van eldönteni, hogy kíván-e védekezni.[639]

Az ellentmondás

A német modell széles körben lehetővé teszi, hogy az elkövető jogorvoslati jogával élhessen. Ennek a határozattal szemben alkalmazható formája az ellentmondás. Figyelemmel arra, hogy a német Alaptörvény a jogállamiság elvével összefüggésben széles körben biztosítja a bírói jogvédelmet, ezért a szabálysértési jog rendszere is ehhez igazodik. Ellentmondással 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.[640] Az ún. köztes eljárás[641] során a közigazgatási hatóság az ellentmondást formai és tartalmi szempontból is megvizsgálja. Amennyiben az ellentmondás

[638] A helyszíni bírság mértékét az utóbbi időkben lényegesen megemelték: 1996-ban 5-75 DM volt (Katholnigg 1996, 483. p.), ma már 5-500 Euro. (OwiG 56. § (3) bek.)
[639] Katholnigg 1996, 483. p.
[640] OwiG 68. § (1) bek.
[641] Az időközben történt törvénymódosításban az államügyészség helyett a köztes eljárás (Zwischenverfahren) urává is a bíróságot tette. OWiG 69. §

valamilyen eljárási hibában szenved, így elkésett vagy formailag nem megfelelő, a hatóság azt elutasíthatja. Ez ellen a döntés ellen közvetlenül bírósághoz lehet fordulni. A formailag megfelelő ellentmondás alapján, 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[642] – az elsőfokú bíróság hozza meg, azonban ki kell kérnie az államügyészség egyetértését is.[643] Így ha a közigazgatási szerv nem tár fel új tényeket, a döntés továbbra is megalapozatlan lesz, így a pénzbírságot kiszabó határozatát vissza kell vonnia a hatóságnak.[644]

A főeljárás, azaz az elsőfokú bíróság előtti eljárás

A főeljárás során az illetékes bíróság jár el. A jogszabály szerint az az elsőfokú bíróság illetékes, amelynek körzetében a közigazgatási szerv székhelye található. Fiatalkorúak ügyében fiatalkorúak bírája dönthet.[645] Az elsőfokú bíróság eljárásban nem érvényesül a társasbíráskodás elve; 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.[646] 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 tart vagy anélkül hoz

[642] A szabálysértési törvény módosítása előtt az ügy a bíróság előtt az államügyészséghez érkezett, amely szervnek önálló döntési jogosítványai is voltak. Katholnigg 1996, 484. p. A hatályos törvény az ügyészség jogosítványait jelentősen korlátozta.
[643] OwiG 69. § (5) bek.
[644] Katholnigg 1996, 484. p.
[645] OWiG 68. §
[646] Kántás 1994, 589. p.

határozatot[647]. Ez utóbbira akkor van lehetőség, ha a bíróság elégségesnek tartja az írásbeli eljárást. A bíróságnak erre irányuló döntését közölni kell mindkét féllel[648], 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.[649]

A főtárgyalás a büntető perrendtartás egyszerűsített változatának is tekinthető, azzal, hogy az eljáráson a jelenlét főszabály szerint nem kötelező. A bíróság a büntetőügyekhez hasonlóan ítélettel dönt, amelyet főszabály szerint indokolnia kell, kivéve, ha az eljárás résztvevői lemondtak a jogorvoslati jogukról. A bíróság a döntésében – ellentétben a korábbi magyar rendszerrel – nincsen kötve a közigazgatási hatóság határozatában foglaltakhoz, mely tényező igen lényeges a fair eljárást szabályozó Római egyezmény 6. Cikk 1. bekezdésében foglaltak szempontjából. [650]

A felülvizsgálati panasz

Meghatározott feltételek fennállása esetén a bíróság ítélete ellen felülvizsgálati panasz[651] (Rechtsbeschwerde) nyújtható be. Ez a szakirodalom szerint[652] megfeleltethető a büntető perrendtartás által ismert felülvizsgálatnak. A feltételek viszonylag szigorúak és összetettek, amely összefügg azzal, hogy a cselekményt bírói fórum már elbírálta. Így panasszal lehet élni, ha az érintettel szemben legalább 250 Euro[653] mértékű pénzbírságot szabtak ki,[654] vagy ha

[647] OWiG 72. § Entscheidung durch Beschluß
[648] Katholnigg 1996, 484. p.
[649] Kántás 1994, 589. p.
[650] Katholnigg 1996, 484-485. p.
[651]Katholnigg 1996, 485. p. Más elnevezések szerint panasz. Kántás 1994, 589. p.
[652] Katholnigg 1996, 485. p.
[653] Korábban 200 DM. Katholnigg 1996, 485. p.; Kántás 1994, 589. p.
[654] Vagy ha mellékkövetkezményre kötelezték, kivéve, ha az vagyoni jellegű és értéke a 250 Eurot nem haladja meg.

felmentés mellett a közigazgatási hatóság legalább 600 Euro[655] megfizetésére kötelezte, 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.[656] 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.[657] Az eljárás lefolytatása némiképp a jogorvoslattal érintett határozat értékétől is függ. Míg ugyanis főszabály szerint egyes bíró jár el, addig az 5000 Eurot meghaladó pénzbírság vagy ilyen értéket meghaladó mellékkövetkezmény esetén már három hivatásos bíró hoz döntést.[658]

d. A német mintavétel jelentősége

A ma hatályos német szabálysértési törvény kialakulásában valójában két törvény játszott meghatározó szerepet: az egyik az ún. közúti közlekedésről szóló 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

[655] Korábban 500 DM. Katholnigg 1996, 485. p.; Kántás 1994, 589. p.
[656] Katholnigg 1996, 485. p.
[657] Kántás 1994, 589. p.
[658] OwiG 80/a. §

(„Verfehlungen") vezessenek be. Ezek olyan csekély súlyú vagyon elleni deliktumok, amelyek esetében a törvényhozó az eljárást kívánja egyszerűsíteni. A dekriminalizációs törekvésekkel párhuzamosan a szociális állam koncepciója azt indukálta, hogy az állampolgárok javainak biztonsága érdekében számos jogtárgyat védelem alá helyezzen. 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 - nem sok sikerrel. Ehelyett a szabálysértési jog reformjának fő célkitűzései a következők: a figyelmezetés minél szélesebb körű alkalmazása, az óvás utáni eljárások hatékonyabbá tétele, az írásbeli eljárás során az ellentmondás jogának korlátozása, a bizonyítás szabályinak fellazítása, a forgalmi szabálysértések számának csökkentése a csekély súlyra tekintettel, valamint az eljárási költségeinek az érintettek által történő viselése.[659]

A módosítások[660] idején mindig felmerül valamilyen külföldi minta adaptációja. A hazai jogfejlődés szempontjából a német és a francia tekinthető kiemelten fontosak, látható azonban, hogy a német modell – az eltérő gazdasági, társadalmi és jogi környezet folytán – olyan jogtechnikai megoldásokkal is él, amely a magyar rendszer számára idegennek tűnhet. A bűncselekmények és szabálysértések elhatárolása, a szabálysértések kizárólag

[659] Göhler 1992, 3–4. p.
[660] Amint azt a bevezetőben említettem, az OWiG-et 2005. márciusában módosították utoljára. Az első magyar szabálysértési kódex és a német OWiG születése egybeesett: mindkettőt 1968-ban alkották meg. Míg azonban a német rendszerben a törvényalkotók igyekeztek a meglévő jogszabály keretei közé illeszteni az elképzeléseiket, addig hazánkban már a második kódex lépett hatályba, és a jogalkotási koncepció alapján elképzelhető, hogy néhány év múlva ezt is egy új váltja fel.

pénzbírsággal történő szankcionálása tekintetében azonban a hordereje a nemzetközi és hazai jogfejlődés szempontjából is elvitathatatlan.

B. A francia mintavétel

a. A francia kihágási jog jellege és alapvető rendelkezései

Mindenekelőtt érdemes tisztázni, hogy Franciaországban a kihágás egy igen összetett fogalom[661]. A francia jogi nyelv szerint legtágabb értelemben ide tartozhat valamennyi jogszabály, egyéb rendelkezés megsértése vagy akár szerződésszegés; míg szűkebb értelemben a rendőri kihágásokat értik alatt, illetve a közúti közlekedési szabályok megsértését. Mindez a tisztázatlanság összefügg azzal, hogy a közigazgatási büntetőjognak, illetve szankciórendszernek a francia jogban is hiányzik az egységesen kodifikált joganyaga, de ezzel együtt sajnos annak egységes dogmatikája sem alakult ki a francia irodalomban[662]. Más rendszerekhez hasonlóan a közigazgatási büntetőjog itt is a büntetőjog külső differenciálásának, elterelésének egyik lehetséges megoldásaként jött létre, illetve létezett. A francia jog azonban a magyartól eltérő értelemben alkalmazza a bűncselekmény fogalmát is, így végeredményben anyagi jogilag a hatályos jog szerinti kihágások a magyar szabálysértéseknek feletethetők meg azzal a lényeges különbséggel, hogy ott az elbírás mindig valamely bírói fórum kezében van. A francia büntetőjog jelenleg is trichotomikus rendszerű, amely alapján a kihágási jog alapintézményeit a büntető törvénykönyvben találhatjuk. Míg azonban a Code penal szerint valamennyi kategóriában általános szabályként érvényesült a nullum crimen sine lege elv, addig az új Code penal esetében már kifejezetten kimondja a kódex, hogy a kihágás, valamint kihágási büntetés megállapítása

[661] A francia közigazgatási büntetőjog történetéről lásd Kis – Nagy M. 2007, 212-213. p.
[662] Nagy Mariannt idézi Kis 2005, 205. p.

rendeletben történhet, amely lehet államtanácsi, kormány-, önkormányzati rendelet vagy akár közigazgatási határozat is. Ez a szabályozás egyebekben megfelel a Franciaországban kialakult hatalommegosztásos eszmerendszernek, valamint a rendeletalkotás alkotmányban meghatározott tárgyköreinek.[663]

A kihágások azonban a 19. századi magyar joghoz hasonlóan nem képeznek egységes kategóriát, közöttük a súlyuk alapján öt osztály alakult ki, amelynek megfelelően differenciált a büntetési rendszer. Míg az első három osztályban kizárólag a fokozatnak megfelelő pénzbírság szabható ki, addig a negyedik és ötödik osztályban már a pénzbírság mellett megfelelő mértékű elzárás is meghatározható. Fontos, hogy történetileg csupán azokat a cselekményeket tekintették kihágásnak, amelyekkel szemben alapvetően pénzbírságot, és csak kivételesen és igen csekély mértékű, 5 nap időtartamú, elzárást lehetett kiszabni. Később vezették be a negyedik osztályt, maximálisan 10 nap elzárással, míg az ötödik osztályt, amely esetén az elzárás mértéke akár 2 hónap is lehet, az 1958. évi Alkotmányt hatályba léptető rendelet hozta létre. Ezzel kapcsolatban viszont 1973-ban határozatban mondták ki, hogy csak azoknak a kihágásoknak és a büntetéseiknek a megállapítása tartozik rendeletalkotási útra, amelyekkel szemben nem alkalmazható szabadságelvonás.[664] A francia Alkotmánytanács határozataival jelentősen befolyásolta a közigazgatási büntetőjog fejlődésének irányát. 1989. július 28-i döntésében kimondta, hogy „a közigazgatási büntetés szabadságkorlátozást nem tartalmazhat, továbbá a büntetést törvény deklarálja, amelynek célja az alkotmányos jogok és szabadságok védelme”.[665] Emellett javasolta a büntetőjog valamennyi bűncselekmény-kategóriájára, így a kihágásokra is kiterjedő általános szabályainak a megalkotását és a büntetőjogi garanciák kiterjesztését az igazgatási büntetésekre. 1994-ben az Államtanács a büntetőjogi és a közigazgatási szankciók közötti különbségekről vallott

[663] Nagy G. 1995, 78–81. p. és Berta–Mészáros 1993, 280. p.
[664] Nagy G. 1995, 90–95. p.
[665] Kis 2005, 206. p.

álláspontját fejtette ki.[666] Az új büntető törvénykönyvet hatályba léptető törvény 1993-ban már ennek megfelelően megszüntette a kihágásokra kiszabható tényleges elzárásokat, így azokat ezután már bíróság sem alkalmazhatta. A német rendszerhez hasonlóan az eventuális elzárás megmaradt a pénzbeli teljesítést kikényszerítése érdekében. A rendőri kihágások mellett elkülönült csoportot képeznek a közigazgatási kihágások, amelyek esetében nem csupán a védett jogtárgy, de az eljárási rendszer is eltérő a rendőri jellegűekhez képest.[667]

A francia közigazgatási büntetőjog rendszere a fenti elvekhez kapcsolódva főszabály szerint a vétkességen, de legalábbis az erkölcsi felróhatóságon alapul. Figyelemmel azonban, hogy az egységes kodifikált rendszer hiányzik[668], ezért a gyakorlatban azonban egyre inkább érvényt szerez magának az objektivizált felelősség, amely esetekben a hatóság a jogsértés ténye és a beszámíthatóság megállapítása esetén büntetést szab ki. Kimentési okként általában az elmebetegség és a tévedés jöhet szóba. Ez utóbbi esetén a Kbtk. által meghonosított magyar rendszerhez hasonlóan a francia jog sem tolerálja a jogban való tévedést, lévén általában közigazgatási szabályok megszegéséről van szó. A magyar szabálysértési jog számára is figyelemre méltó, hogy míg a Semmítőszék döntései a bűnösségen alapulnak, addig a gyakorlat az objektivizáció mellett, illetve azzal összefüggésben a közvetett tettesség irányában is nyitott. Ez a nemzetközi tendenciákkal összhangban két területen figyelhető meg. Az egyik a vezető, míg a másik a jogi személy felelőssége. Vezető esetén a szankcionálás indoka a korábbi magyar szabályozáshoz hasonlatos: a vezető „hagyja a hatósága vagy ellenőrzése alá tartozó személynek az előírások megsértését".[669] Ezen formák következményei már szintén ismerősek lehetnek: a gyakorlatban a

[666] Kis – Nagy M. 2007, 212. p.
[667] Nagy G. 1995, 90–99. p.
[668] A javaslatok között szó esett egy ún. indikációs rendszer kialakításáról is, amely a szándékosság, gondatlanság és tárgyi felelősség alakzatokat az egyes tényállási kategóriákhoz rendelt volna Erről bővebben Kis 2005, 207. p.
[669] Kis 2005, 208. p.

büntetőjogban megszokott bizonyítási teher megfordul, és az elkövetőnek nevezett személyre hárul ártatlanságának bizonyítása.

A büntetések célja más bűncselekményekhez hasonlóan a represszió, ellentétben a közigazgatás más szankcióinak preventív és restitutív jellegével. A kihágások fő büntetési neme 1993 után tehát a pénzbírság maradt, amelynek mértéke az Államtanács által kialakított elvek szerint mindenkor az elkövetett cselekmény súlyával áll arányban.[670] A pénzbírság fő kategóriáján belül megkülönbözethetjük a pénzbírságot, az általánydíjas pénzbírságot, a csökkentett összegű általánydíjas pénzbírságot, valamint a növelt összegű általánydíjas pénzbírságot. Az általánydíjra vonatkozó szabályok csupán egyes, főként közlekedéssel vagy iparral kapcsolatos kihágások esetén alkalmazhatók. Csökkentett összeg fizetésére egyes parkolási szabályok megszegése esetén van mód, míg növelt összeg kirovására a bírósági eljárás megindulása előtt kerülhet sor, ha a pénzbírságot határidőben nem fizették meg. A francia rendszerben emellett büntetéséként kezelik az elkobzást is, valamint többféle jogkorlátozás vagy megvonás is létezik, amely rendszert a mellékbüntetések változatos rendje egészíti ki. Az új törvénykönyv fő vonalaiban ugyanezen szankciók alkalmazását teszi lehetővé a jogi személyekkel szemben is.[671]

b. A francia eljárási rendszer fő vonásai

A kihágási eljárásoknak két nagy alaptípusa különíthető el. Az egyik a rendőri, míg a másik a közigazgatási kihágások kategóriája. Egyes rendőri kihágások[672] esetén a fent említettek szerint az általánydíj megfizetésére

[670] Kis 2005, 206. p.
[671] Nagy G. 1995, 90–101. p
[672] Így közúti szállítási, fuvarozási vagy a közlekedési kihágások más csoportjában az elkövetőnek és az üzemben tartó között létrejött egyezség esetén, illetve azon parkolási szabályszegések esetén, amelyek kapcsán nem a csökkentett összegű általánydíj szabályait kell alkalmazni.

vonatkozó szabályokat lehet alkalmazni. Az általánydíj önkéntes megfizetéssel járó előnyöket összhangban állnak az eljárási garanciák. Így az érdekelt halasztó hatályú panasszal élhet a határozat ellen vagy kérelmet, illetve tiltakozást nyújthat be, amelynek következtében az ügyet az ügyészhez teszik át, aki megszüntetheti az eljárást vagy megindíthatja az egyszerűsített, illetve a rendőrbírósági eljárást. Az említett rendőrbíróság a francia bírósági szervezet rendszerén belül lényegében a helyi bíróságokat[673] jelenti, amelyek a kihágási vagy egyes polgári ügyekben első fokon járnak el. Fontos azonban, hogy eljárásjogilag a hatáskör szempontjából nem csupán az anyagi jogilag kihágásnak minősülő cselekmények minősülnek kihágásnak, hanem valamennyi olyan cselekmény, amely esetén a jogszabály két hónapnál rövidebb tartamú elzárást vagy 12000 franknál kevesebb pénzbírságot határoz meg[674]. Maga a bíróság egyébként a bíróból, az ügyészség képviselőjéből, valamint a jegyzőből áll, így ezekben az ügyekben a döntést egyesbíró hozza. Másodfokon a fellebbviteli bíróságok járnak el, amelyek több megyére is kiterjedő illetékességi területtel rendelkeznek.[675]

Az egyszerűsített eljárást az előbbiek szerint már az 1958-as reformmal kialakított rendőrbíróság folytatja le[676], míg korábban egyes csekély mértékű büntetéssel sújtott cselekmények esetén közigazgatási szervek ítélkezhettek[677]. Az eljárás főszabály szerint az ügyész kezdeményezésére indulhat. Kevés kivételtől eltekintve[678] az eljárás az egyszerűsített eljárás szabályai szerint zajlik, amelynek során a vizsgálóbíró - tárgyalás tartása nélkül - indokolás

[673] Az ügyek típusától függően szintén első fokon járhat a törvényszék, amely polgári és büntető ügyekben egyaránt eljár. Legfelső fokon a Semmitőszék ítélkezik.
[674] A tételezett szankción alapuló megkülönböztetést példázza, hogy a francia rendszerben a 8 napon belül gyógyuló testi sértés szabálysértés, míg a lopásnak nincsen szabálysértési alakzata. Berta–Mészáros 1993, 280. p.
[675] Nagy G. 1995, 81–85. p
[676] A rendőrbíróság a rendes bíróságok egyik szintje, hiszen a szabálysértések mint büntetőügyek felett közigazgatási hatóság nem határozhat. A rendes bíróságoktól itt is elkülönülnek a közigazgatási bíróságok, amelyek a közigazgatás körébe tartoznak. Berta–Mészáros 1993, 280–281. p.
[677] 1958 előtt békebírák és polgármesterek is ítélkezhettek a rendőri kihágási ügyekben. Lásd Rácz 1972, 142–143. p.
[678] Ilyen kivételt jelentenek például a Munka Törvénykönyvében megállapított kihágások, vagy amelyek esetén a 18. életévét be nem töltött személy által elkövetett kihágások, amelyekre a jogszabály 3.000. franknál nagyobb összegű vagy tíz napnál hosszabb elzárást rendel kiszabni.

nélküli határozatában – amennyiben nem felmentő tartalmú – pénzbírságot szabhat ki. A döntés ellen előbb az ügyész élhet kifogással – tíz napon belül, majd ügyészi kifogás hiányában a kézbesítéstől számított 30 napon belül a terhelt. Kifogás hiányában a döntés jogerőre emelkedik és az ítélettel azonos erővel rendelkezik. Fontos azonban, hogy az egyszerűsített eljárás ellenére a sértett rendőrbíróság elé citáltathatja a terheltet, de adott esetben maga a rendőrbíró is dönthet arról, hogy tárgyalás tartása szükséges. Ez esetben az iratokat visszaküldi az ügyésznek, aki megindítja a rendes eljárást.[679]

A rendes eljárást szintén a rendőrbíróság folytatja le tárgyalás tartásával, ahol az ügyészség jelenléte kötelező[680]. Abban az esetben, ha a terhelt mulasztja el a tárgyalást, akkor az számára jogvesztéssel jár, ugyanis nem nyújthat be a döntés ellen újabb kifogást. A rendes eljárás a bíróság döntésével zárul, amelyben a kihágás megvalósulása esetén büntetést szabnak ki.[681]

A rendes eljárásban hozott döntés ellen igénybe vehető jogorvoslati jog korlátozott. A francia jog ugyanis csupán a jelentősebbnek minősített esetekben engedi meg a fellebbezést, amely azt jelenti, hogy az 5 nap elzárást vagy az 1300 frank pénzbírságot meg nem haladó tételű büntetéssel sújtható cselekmények esetén nincs lehetőség rendes jogorvoslatra. Ezekben az ügyekben kizárólag a főügyész fellebbezhet a törvényesség érdekében és a terhelt csupán rendkívüli jogorvoslattal élhet. Megjegyzendő azonban, hogy a Semmitőszék határozatai értelmében az ugyanazon terhelttel szemben kiszabott több pénzbírságot össze kell számítani. Abban az esetben, ha a terheltnek ily módon lehetősége nyílott volna fellebbezni, de ezt elmulasztotta, akkor a döntés rendkívüli jogorvoslattal sem támadhatja meg. A fellebbezési határidő egyebekben 10 nap, amely halasztó hatállyal bír a végrehajtásra

[679] Nagy G. 1995, 85–87. p.
[680] Ez nem feltétlenül magának az ügyésznek a kötelező jelenlétét jelenti, hiszen helyettesítheti a rendőrtanácsos, vagy más kijelölt rendőrtisztviselő, akár - a tárgyalás megtarthatósága érdekében - a polgármester is. A 10 napnál hosszabb elzárással vagy a 3000 frank pénzbírsággal súlyosabban büntethető kihágások esetén viszont a köztársaság ügyésze képviseli a vádat.
[681] Nagy G. 1995, 88–89. p

nézve. Másodfokon a fellebbviteli bíróság ún. „korrekcionális fellebbezések tanácsa" jár el, amely közjogi ügyekben eljáró fórum. E tekintetben a vétségi eljárás szabályait alkalmazza az egyébként büntetőügyek háromtagú tanácsa, amelynek elnöke egy tanácselnöki rangú tanácsos. A semmisségi panasz mint rendkívüli jogorvoslati lehetőség viszont valamennyi jogerős, „végső fokon hozott" döntéssel szemben lehetséges, de kizárólag jogkérdésre hivatkozással. Semmisségi panaszt az ügyész, valamint az érdeksérelmet szenvedett fél, tehát a terhelt nyújthat be a kihirdetéstől számított 5 napon belül. A legfőbb ügyész a törvényesség érdekében a határidő letelte után is élhet ezzel a lehetőséggel, ha korábban a határozatot a Semmítőszék még nem vizsgálta felül. A kérelmet a Semmítőszék büntetőtanácsa bírálja el.[682]

A közigazgatási kihágások esetén a fentiektől eltérő eljárási szabályok érvényesülnek. A legjelentősebb specialitás, hogy mivel ezen ügyek a közigazgatás rendjét sértik, ezért a sértett, voltaképpen maga a közigazgatás. Így a rendészeti kihágásoknál ismertetett egyezség is a terhelt és a közigazgatás képviselője között jöhet létre. Az ide tartozó, főként közlekedéssel kapcsolatos ügyekben, egyébként szintén bírói fórum, a közigazgatási bíróság hozhat döntést. A kihágási eljárás a jegyzőkönyv, illetve jegyzék elkészítésével indul meg, amelyet a prefektus küldi meg az idézéssel együtt az elkövetőnek. A terhelt a jegyzékre írásban előterjesztheti a védekezését, amelyre a közigazgatás szerv észrevételt tehet, amelyet szintén megküldenek a terheltnek. A közigazgatási bíróság általában tárgyalás alapján hoz döntést, amelyben ún. közigazgatási pénzbírságot szabhat ki, ha megállapítja az elkövetést. Fontos megemlíteni, hogy ugyan az előbbiek szerint 1993 óta a rendőri kihágásokért sem szabható ki ténylegesen elzárásbüntetés, a közigazgatási kihágásoknak már korábban is a közigazgatási pénzbírság volt az egyetlen büntetése. A döntés ellen mind a terhelt, mind a közigazgatási hatóság is fellebbezhet – ez utóbbi sértettként.[683]

[682] Nagy G. 1995, 89–90. p.
[683] Nagy G. 1995, 93–95. p.

A francia büntetőjogban szintén a gazdasággal kapcsolatos joganyag terén ment végbe az egyik legnagyobb változás, amely jelentősen érintette a kihágások területét is. A német joghoz hasonlóan a jogalkotó itt is szívesen élt a dekriminalizáció vagy legalábbis a súly szerint enyhébb bűncselekményi alakzatba történő átminősítés lehetőségével. A gazdasággal kapcsolatos büntetőjogi joganyag Franciaországban is szoros összefüggésben állt a közgazdasági, társadalmi és más jellegű változásokkal, valamint a pénzfizetési lehetőségek fejlődésével, de ezzel hozható összefüggésbe a jogi személyek büntetőjogi felelősségének megteremtése előbb a kihágásoknál, majd a súlyosabb cselekmények esetén. Emellett a jogterület a büntetőtörvénykönyvön kívül is jelentős változásokon ment keresztül a 20. század új kihívásainak megfelelően, amely hatás jól példázható a környezetvédelem jogi eszközeinek a fejlődésével.[684] Figyelemre méltó azonban, hogy a dekriminalizációs törekvések - így a kihágásoknak kriminális jellegű cselekményekkel történt felduzzasztása - ellenére is visszaszorultak e területen a szabadságelvonó szankciók.

C. Az angol megoldás

Bár a magyar jogfejlődés szempontjából a mintavétel általában a német és francia jog területéről merült fel, sajátosságai miatt röviden érdemes megemlíteni a közigazgatási büntetőjog angol megoldását is. Az angol rendszerben a büntetőjog és a közigazgatási jog szorosan összefonódik, amely azt eredményezte, hogy az e körbe sorolható cselekményeket a bírói gyakorlat egyaránt tekintheti kriminálisnak, illetve igazgatásellenesnek. Ezeket a cselekményeket rendszerint a Crown Courtok bírálják el sommás eljárásban. Jellemző azonban, hogy Angliában a közigazgatási hatóságok korábban sem

[684] Lásd Nagy G. 1995, 95–98. p.

jártak el büntető jelegű ügyekben, hiszen ezt a tevékenységet a szakirodalom által rendőrbíróságnak titulált békebíróságok látták el, amelyek szervezetileg az igazságszolgáltatáshoz tartoztak.[685] Bár a közigazgatási büntetőjog egységes elvei, a büntetések kidolgozott rendszere a legutóbbi időkig csaknem teljesen hiányozott, a büntetések között már korábban egyaránt megtalálható volt a bírság és az elzárás, a felelősség alakzata pedig a cselekmény fő jellegéhez igazodik.

Az angol rendszert érintően 2005-ben jelentős változások következtek be, amelynek hatására a közigazgatási büntetőszankciók rendezése a tételes jog által. A reform mozgatórugója egyébként több más európai országhoz hasonlóan szintén főként a gazdasági jogban gyökerezett: ugyanis az addigi szankcionálási rendszert e tekintetben nem tartották eléggé hatékonynak, ugyanakkor a büntetőjogi szankcionálását több területen a közigazgatási büntetőjog eszközeivel kívánták kiváltani.

A garanciális elvek irányába történő elmozdulást jelzi viszont, hogy a bírói gyakorlat, míg korábban szinte bármilyen jellegű szabályszegést szankcionált, addig újabban megkövetelik a cselekmény tilalmazottságát. Az angol irodalom a felelősség szigorodását a bírói gyakorlat preventív jellegével magyarázza, amely akkor lehet igazán hatékony, ha a hatóságok részéről nem jár túlzott idő- és költségráfordítással.[686] A 2005-ös reformfolyamatok több pontban fogalmazták meg mind a büntetési rendszer, mind az eljárás elveit, amelyek egyfelől nagyobb térnyerést biztosítanak a büntetőeljárás elkerülésének, ugyanakkor hatékony szankcionálását ígérnek. [687]

[685] Rácz 1972, 142. p.
[686] Kis 2005, 209–214. p.
[687] Lásd Kis - Nagy M. 2007, 221-235. p.

8. Az 1999. évi LXIX. tc.

A. A jogterület jogági besorolása –anyagi és eljárási jog egysége

Bár az 1968-as kódexet is sok bírálat érte, mégis a szakirodalom a megszületése után inkább egységesen üdvözölte a megoldást, hogy közel száz év után ismét egységes szabályozást nyert a jogterület. Más volt a helyzet 1999-ben. A jogászi közvélemény hosszas előkészítés után nagy elvárásokkal fogadta az új kódexet, amely azonban nem felelt meg valamennyi kívánalomnak. A jogszabály a korábbi kódexhez hasonlóan szintén magvalósította az anyagi és az eljárási jog egységét, amely igen sok problémát okozott[688], amely miatt szinte a megalkotás után már felmerült a módosítás gondolta.[689] Szintén az anyagi és eljárási szabályok összhangjának hiánya eredményezte, hogy az Alkotmánybíróság már a hatálybalépés idején megállapította a törvény 165. § (2) bekezdésének alkotmányellenességét és azt ex tunc hatállyal megsemmisítette. A hivatkozott norma ugyanis azt mondta ki, hogy a törvényt a hatálybalépését követően elkövetett szabálysértésekre kell alkalmazni. Ugyanakkor a 4. § szerint a cselekményt elsősorban az elkövetés idején hatályos szabályok alapján kell elbírálni, kivéve, ha az elbíráláskor hatályos új jogszabály szerint a cselekmény nem minősül jogellenesnek vagy enyhébben bírálandó el. Indokolásában azt fejtette ki a grémium, hogy a bár a kódex egyaránt tartalmaz anyagi és eljárásjogi rendelkezéseket, a hatálybalépés tekintetében alkotmányellenesen különválasztja a két típust, és ezáltal a jogalanyokat is önkényesen megkülönbözteti.[690]

[688] A jelentősebb jogterületek közül aligha tudunk még olyat mondani, ahol az anyagi és az eljárási jogot együttesen szabályozzák. Ez is probléma forrása, hiszen az AB határozat anyagi jogilag osztotta meg a cselekményeket, míg ez nem feltétlenül jár együtt eljárásjogi megosztottsággal.
[689] Hajdú M. 2002, 241. p.
[690] 29/2000. (X. 11.) AB határozat

Az egységesség mellett kérdésként merült fel a szabálysértések jogági besorolása. A közigazgatási büntetőjog már körvonalazott kettősségének fenntartása bár kétségtelenül igen sok problémát rejt magában, a szétválasztás a következők miatt mégsem hozhat megoldást. Az elhatárolás két meghatározó elv és elmélet szerint mehet végbe. Az egyik a visszaterelési elmélet, amelynek hívei a trichotómiát, illetve a quasi-quadrichotómiát[691] kívánták megvalósítani. E szerint ismét trichotomikus módon kellene felosztani a bűncselekményeket, ezáltal a bagatell büntetőjogi tényállások visszakerülnének a büntetőjogba. Így biztosítanák a bírói út igénybevételét, és a rekriminalizáció végrehajtásával az igazgatási szervek csupán az igazgatásellenes cselekményeket bírálnák el. Ugyanakkor a büntetőjogtól történő elhatárolást az is nehezíti, hogy a cselekmények bűncselekménykénti értékelése folyamatosan változik. Az elterelési elmélet vagy a kontra visszaterelés hívei megtartanák a jogterület egységét[692] vagy akár az igazgatásellenes cselekményeket száműznék a szabálysértések közül[693]. Több szakíró szerint az előbbi szétválasztás nem lehetséges, mindig léteznek ugyanis ún. úszóhatáros cselekmények, amelyek a két jogág között helyezkednek el. Ennél fogva megőrzendőnek tartják a jogterület egységét, így az egységes elbírálást is.[694] Mint láthattuk mindkét megoldás súlyos dilemmákat vetett fel, amely miatt a hazai jogalkotás hagyományosan a közigazgatási büntetőjog kettős jellegének fenntartása mellett tette le a voksát. Nem volt ez másképp 1999-ben sem, hiszen a kodifikáció során kiindulópontot[695] jelentő 63/1997. (XII. 12.) AB határozat szintén leszögezte, hogy a szabálysértések kétarcú jogintézmények.

A kettősség azonban a szabályozás tekintetében szinte kezelhetetlenné tette a jogterületet. Többen Szabó András büntetőjogász véleményére hivatkoztak,

[691] Papp 1992b 26. p.
[692] Torma 2003, 433. p.
[693] Petrik 1998, 519. p.
[694] Máthé 1989, 3–9. p.
[695] A szabálysértésekről szóló törvényjavaslat belügyminiszteri expozéja szerint az 1999-es törvény megalkotásának indoka, hogy hazánk 1992-ben csatlakozott a Római Egyezményéhez. PN 1999

aki szerint a szabálysértési ügyek azért büntetőjogi jellegűek[696], mert nagy részük kriminális jellegű[697], és éppen ezért a Magyarország által tett fenntartás koncepcionálisan volt téves, mivel az csak a közigazgatási eljárásra vonatkozott.[698] Kántás Péter ezzel szemben az egység fenntartását kriminológiai szükségszerűségnek ítéli, mintsem elméleti alapokon nyugvó választásnak.[699] A szabálysértés jogintézményének kialakítása indokait látva meg kell állapítanunk, hogy ebben minden bizonnyal igaza van. Zámbó Géza szintén bírálja azokat a felvetéseket, amelyek szerint külön kellene választani a kriminális jellegű szabálysértéseket, amely ügyekben ekként első fokon bíróság járhatna el. A már említett elméleti problémák mellett arra is rámutat, hogy a jogalkalmazó szerveket is megoldhatatlan feladat elé állítaná a változás, hiszen az a teljes bírósági szervezet reformját is igényelné.[700]

Sajnos az új szabálysértési törvény a tekintetben is követte a korábbi kódex megoldását, hogy nem nyilvánította mögöttes joganyaggá a Btk-t. Mindezzel a jelenlegi jogszabály is a hazai szabálysértési hagyományokat követi, hiszen már az 1953. évi 16. sz. tvr. is anélkül állapított meg szabálysértéseket, hogy tisztázta volna a felelősség alapjait. Mindez azonban megnehezíti a jogalkalmazók dolgát.[701] Ezért volt szükség arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság kialakítson egy egységes álláspontot a törvény értelmezésével kapcsolatban, amelyben kimondták, hogy a büntető anyagi jog fogalmait is „értelemszerűen" alkalmazni kell a szabálysértések elbírálása során.[702] Megoldást jelenthetne a

[696] Ezzel összefüggésben a törvény parlamenti vitája során többen kifogásolták a korábban használt elkövető elnevezést, amelyet több képviselő is prejudikáló jellegűnek tekintett. Bővebben Árva 2005b, 17. p.

[697] „A szabálysértési ügyek büntető ügyek, mert nagy részük bűncselekmény (kriminális szabálysértés)". Szabó 1998, 17. p.

[698] Vastgah Pál PN 1999

[699] Kántás 1999, 18–19. p.

[700] Zámbó 2002, 220–229. p.

[701] A bírák álláspontja szerint ugyanis túl szigorú az elsőfokú hatóságok bírságkiszabási gyakorlata, amelyet jelentős számban megváltoztatnak jogorvoslat esetén. Ezzel összefüggésben arra is figyelmeztetnek, hogy a súlyosítási tilalom és a kifogás illetékmentessége folytán ezen ügyek elintézése igen megnöveli a bíróságok leterheltségét. Spitz–Szabó 2001

[702] A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma és a megyei bíróságok (a Fővárosi Bíróság) büntető kollégiumainak álláspontja a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) értelmezésével kapcsolatban kialakított álláspontokról 1. pont *2000. EI. II. C 1/5.* (a továbbiakban: 2000. április 3-i álláspont)

Btk. általános részének a megfelelő átvétele, amelyet azonban általában a szabálysértési eljárás egyszerűsége miatt nem javasolnak. Ez azonban álláspontom szerint meglehetősen megtévesztő megoldás, hiszen az egyszerűség mellett – és erre már a kihágási jog irodalma is felhívta a figyelmet[703] – szükséges, hogy a jogalkalmazó egy alapvető büntetőjogi tudással rendelkezzen, így csak azért nem tisztázni a jogi fogalmakat, mert akkor már végképp nem boldogulnának a szabálysértési előadók, nem lehet jogállami alternatíva.

Szintén a jogági besorolással függ össze az eljárás jellege.[704] Az alapkoncepció a közigazgatáshoz történő közelítést célozta az állam szolgáltató és nem büntető jellegének hangsúlyozásával. Ez azonban sajnálatos módon együtt jár a garanciák csökkenésével, sőt voltaképpen az alkotmánybírósági határozatban is deklarált kétarcú jelleg figyelmen kívül hagyását jelenti. Többen is megfogalmazták, hogy a szabálysértési eljárás büntető jellegű[705], „bűnfelelősség, azaz a természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol”[706], így annak megfelelő garanciákat kell biztosítani.[707] Mivel a szabálysértési törvény egy jogszabályba foglalja az eljárási és a jelentősebb anyagi rendelkezéseket is, így a büntetőjogi elvek még a kifejezetten büntetőjogi cselekményeknél sem feltétlenül érvényesülnek. Ez is oka volt, hogy már a parlamenti vita során is többen hiányolták, hogy a kódex nem tartalmazza a legfontosabb alapelveket, különös tekintettel az anyanyelvhasználatra, az officialitás, legalitás, opportunitás és nyilvánosság elvére.[708]

[703] Élthes erről részletesen.
[704] A büntetőeljárási elvek érvényesülését külön fejezetben, a következőkben elemzem.
[705] Kóródi Mária PN 1999
[706] Kiszely Katalin PN 1999
[707] Erre tekintettel olyan képviselő is akadt, aki nem csupán büntetőeljárási jogi alapokra kívánta helyezni az eljárást, hanem a Be. különeljárásokat szabályozó fejezetébe kívánta azt beépíteni. Horváth Balázs PN 1999
[708] Kiszely Katalin PN 1999

A törvényjavaslat az eljárásrendet tekintve deklaráltan[709] az 1952-es német szabálysértési törvényt vette alapul. Ez azért is különösen meglepő, mert az igencsak hosszúra nyúlt átmeneti időben, amely a kódex megszületéséig tartott több cikk[710] is született a reformtervezetekről. Ezekben vázolták a francia és a német modell megoldásait, azonban jellemző módon inkább az 1968-as OWiG megoldásaiból indultak ki, mintsem a már-már elfeledett 1952-es törvényből. Bár a szabálysértési jognak a büntetőjogtól történő különtartása szempontjából érhető a német mintavétel, annyiban azonban érdekes, hogy a német szabálysértési törvény szerint szankcióként csupán pénzbírságot lehet kiszabni, amelynek értékhatára igaz, mai is, és akkor is jóval magasabb volt, mint hazánkban. Ráadásul az 1952-es törvény eljárásjogilag egy keretjellegű jogszabály volt, amelynek bebizonyosodtak a hátrányai, ezért is alkották meg az 1968-as OWiG-et, amely kódex ma is érvényben van.[711]

B. Anyagi jogi szabályok hatályos jogunkban

a. A szabálysértés fogalma

A szabálysértési irodalom ma már az érdemi definíció hiányába csaknem belenyugodott. Míg 1968-as törvény által adott fogalmat Bittó Márta vagy Papp László kritizálta, addig a hatályos törvény nem sok eltérést tapasztalhatunk. Az Alkotmánybíróság az új kódex megalkotását követően hozott határozataiban – egyelőre – következetesen érvényesíti a szabálysértésekkel kapcsolatban a kétarcúságra vonatkozó álláspontját.[712] A szabálysértést statuáló normák körét a jogalkotó a hazai jogtörténeti

[709] Tóth Imre PN 1999
[710] Farkas–Kántás 1994, 163–168. p. vagy Balla-Paulovits 1999, 198–202. p.
[711] Göhler 1992, 2–3. p.
[712] A már említettek szerint az Alkotmánybíróság 1087/B/1994. AB határozata indokolásában visszautalva 19/1998. (V. 22.) határozatra, és a 63/1997. (XII. 12.) határozatra, amelyek rámutatnak, hogy az 1968. évi I. törvény preambuluma szintén a szabálysértések kettős jellegére utal.

hagyományokat folytatva szabályozta. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy egyes vélemények szerint a szabálysértések hármas forrása áttekinthetetlenné teszi a szabálysértési joganyagot[713]. Külön-külön az egyes normacsoportokkal szemben is megfogalmaztak aggályokat, így Kántás Péter a kormány széles szabálysértés-megállapításai jogkörét vitatja[714], mások az önkormányzatok jogkörét érezték problémásnak[715], főként a jogbiztonság követelményére való hivatkozással.

b. A szankciórendszer

A szankciórendszer minősítése összefügg a koncepcionális kérdésekkel: elsősorban azzal, hogy a szabálysértési jogot a büntetőjog vagy a közigazgatási jog felé kívánja-e közelíteni a jogalkotó. Nyilvánvalón ez utóbbi estben a szabályozás, különös tekintettel a szankciórendszerre, túl szigorúnak, míg az előbbi esetben pedig túl enyhének[716] bizonyulhat. A bíróság által kiszabható elzárást, mint vagylagos büntetési nemet a jogszabály parlamenti vitája során általában kevesen vitatták. Az eventuális elzárást[717] többen[718] elfogadhatatlannak tartották, de hasonlóan éles vitát váltott ki a kiutasítás és a helyszíni bírság[719] szabályozása, míg mások az officialitás hiányát[720], vagy az alternatív szankciókat látták volna szívesebben a törvényben, amellyel jelentéktelen cselekmények esetén élhetnének a hatóságok[721].

[713] Hack Péter PN 1999
[714] Kántás 1999, 18–26. p.
[715] Az önkormányzati rendelettel kapcsolatban lásd Árva 2005b, 19. p.
[716] Fenyvessy Zoltán PN 1999
[717] A magyarral ellentétben a német rendszerben kizárólag a fizetni tudó, de nem akaró elkövetőkkel szemben lehet elzárást alkalmazni, ott is inkább kikényszerítő eszközként.
[718] Hack Péter PN 1999
[719] A helyszíni bírsággal összefüggésben szó esett annak értékhatárairól, arról, hogy mennyire ad lehetőséget a korrupcióra, illetve az ügyforgalom csökkentésében játszott szerepéről.
[720] Fenyvessy Zoltán PN 1999
[721] Hack Péter PN 1999

Az Alkotmánybíróság előtt a kihirdetett törvényt később arra hivatkozással is támadták, hogy a kódex 139/A. §-a az elzárás büntetést említi elsőként. Az alkotmányos testület azonban rámutatott, hogy „tradicionális jogalkotási megoldás, hogy a jogalkotó a törvényi tényállásokhoz kapcsolódó alternatív szankciók esetén mindig azt jelöli meg elsőként, amely a büntetések általános részi felsorolásánál előrébb található”[722], ennél fogva a megoldás a szankció kiszabása szempontjából nem jelent sorrendet és nem befolyásolja a jogalkalmazó mérlegelési szabadságát[723]. Kántás Péter a törvény bírálatában viszont arra hívja fel a figyelmet, hogy a gyakorlati szakemberek többsége ellenezte az elzárás bevezetését. Hasonlóképpen vélekedik a kiutasítással kapcsolatban és a közérdekű munka gyakorlati alkalmazásának lehetőségét is problémásnak tartja. E tekintetben bár elviekben több szempontból helyesnek véli az átváltoztatást, azonban a gyakorlati tapasztalatok mást mutatnak, hiszen több feltétel, így főként a megfelelő munkalehetőség, hiányzik. Emellett bár támogatja helyszíni bírság esetén a növekvő mértéket, úgy véli, az értékhatárok megemelése éppen a teljesítés ellen hat.[724]

c. A jogszabály alkalmazhatósága[725]

Az alkalmazhatóság egyfelől jelenti a tárgyi és személyi feltételek biztosítását, másfelől a jogszabálykénti alkalmazhatóságot is. Mindkettő lényeges kérdés egy normánál. Az elsővel kapcsolatban éles vita alakult ki a bírák és bírósági ügyintézők szükséges létszámának tekintetében mind a parlamenti vita során,

[722] 71/2002. (XII. 17.) AB határozat
[723] Sajnálatos, hogy az indítványozó csupán a 139/A. § vizsgálatát kérte, és nem a 13. §-ét, amely felsorolja a szabálysértés miatt alkalmazható büntetéseket, hiszen bár a büntetések rendszerét illetően a pénzbírság tekinthető főbüntetésnek, mégis az elzárás szerepel első helyen a felsorolásban. Érdemes megjegyezni, hogy a Btk-ban is a legsúlyosabb büntetési nem, a halálbüntetés szerepelt első helyen, amíg az arra vonatkozó rendelkezések hatályban voltak.
[724] Kántás 1999, 18–26. p.
[725] Az alkalmazhatóságnak szükségszerűen eljárási vonatkozásai is vannak.

mind a sajtóban[726]. A második a már említett jogági tisztázatlanság, tehát az, hogy büntető anyagi jogi fogalmak és eljárási alaplevek sem szerepeltek a kódexben szintén szinte alkalmazhatatlanná tették a jogszabályt, és ami miatt a Legfelsőbb Bíróság kénytelen volt a már említettek szerint álláspontot[727] kialakítani a jogalkalmazás legfontosabb kérdéseiről[728].

A szakirodalom azonban élesen bírálja a szabálysértési ügyintézést is. A tapasztalatokat olvasva[729] az az érzésünk támadhat, mintha néhány évtizeddel korábban találnánk magunkat. Az 1968-as kódex hatályba lépésekor hasonló problémákat fogalmaztak meg és hasonló észrevételeket tettek a jogalkalmazói gyakorlatra, és az eltelt harminc év alatt mintegy nem történt változás, ami annak is köszönhető – nem feledve az egyes jogszabályi pontatlanságokat –, hogy a szabálysértési előadók kevés tapasztalattal rendelkeznek és többnyire nem jogvégzettek.

A jogszabály több joghézagot is rejt, amely szintén megnehezíti a jogalkalmazók munkáját. Így a jogalkotó elmulasztotta rendezni, hogy ismeretlen elkövető esetén az eljárás alá vont személy kilétének megállapítása érdekében tett intézkedések szintén félbeszakítják az elévülést; vagy míg a jogorvoslat rendszere – részben a nemzetközi és alkotmányos kívánalmaknak megfelelően – átalakult, addig a többi szabály nagy részét szinte változatlanul vették át az 1968. évi I. törvényből. A törvény ezért egyfelől igen bonyolult jogorvoslati rendszert alkotott, másfelől az előbbiekből fakadóan olyan anomáliák keletkeztek, hogy például az eljárást megszüntető határozat kiegészítése esetén a kiegészítést meg lehet támadni kifogással, míg az ügydöntőt nem. Hasonló a helyzet a bíróság határozatával vagy az ügyészi

[726] Az Országos Bírói Tanács álláspontja szerint 120 bíró és 180 ügyintéző lenne szükséges a rendszer megvalósulásához. (PN 1999) vagy Sereg 1998
[727] 2000. április 3-i álláspont.
[728] Így a 2000. április 3-i álláspont 3. pontja alkalmazhatónak minősítette a tanúk díjazásáról szóló 1/1969. (I. 8.) IM. rendeletet, a büntetőeljárás során kirendelt védő díjáról és költségtérítéséről szóló 1/1974. (II. 15.) IM rendeletet és más rendeleteteket.
[729] Zámbó 2002, 220–229. p.

óvás elbírálásával[730], vagy a szabálysértési őrizettel kapcsolatban is, amely kérdésben az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellensséget állapított meg.[731] Az említett kérdések nagy része alkotmányjogi, jogállamisággal függ össze. Az Alkotmánybíróság által kialakított elvek szerint a jogszabályok kiszámíthatósága[732] a jogállamiságnak hasonlóan fontos tényezője. Ennél fogva fontos közérdek fűződik ahhoz, hogy a közeljövőben megalkotandó kódex alkalmazható és garanciális szempontból is megfelelő legyen.

C. Eljárásjogi elvek érvényesülése a hatályos jogban

a. A büntetőeljárás alapelvei

Figyelemmel arra, hogy az emberi jogi irodalom a szabálysértési jogot többnyire büntetőjognak tekinti, és a többen benne van a kevesebb elve alapján a jogintézmény egészét garanciális szempontból büntetőjognak lehet tekinteni, ezért a következőkben a büntetőeljárás klasszikus alapelveinek érvényesülését vizsgálom meg. Mindezt erősíti az is, hogy az AIDP 1989-es határozata kimondja, hogy „a közigazgatási büntetőjog közelít a büntetőjoghoz a represszív szankciók alkalmazásával, ez a közeledés szükségessé teszi, hogy a közigazgatási büntetőjogban alkalmazzuk az anyagi büntetőjog és a fair eljárás elveit”.[733]

Bár a büntetőeljárási jog több felosztást ismer[734], jelen dolgozatban az alkotmányos és nem alkotmányos felosztást követem, figyelemmel arra, hogy

[730] Hajdú M. 2002, 241–244. p.
[731] 3/2007. (II. 13.) AB határozat
[732] 9/1992. (I. 22.) AB határozat
[733] Kis 2005, 191. p.
[734] Így például az igen elfogadott szervezeti és működési elvek megkülönböztetését.

a közigazgatási büntetőbíráskodás kapcsán ez releváns. A következőkben a szabálysértések szempontjából legfontosabb eljárási és büntetőeljárási jogi alapelveket akként mutatom be, hogy elemzem, milyen mértékben és milyen eltérésekkel érvényesül a közigazgatási büntetőbíráskodás terén.[735]

b. A tisztességes eljárás követelménye

A szabálysértésekkel összefüggésben az első és legfontosabb alapelv, amelyet a szakirodalom kiemel, a fair eljárás elve. A fair eljárás elve tágabb értelemben magába foglal más jogokat is, így egyes szakirodalmi források ide sorolják például az alább tárgyalandó jogorvoslathoz való jogot, az ésszerű időn belül történő befejezést, a védelemhez való jogot is; szűkebb értelemben pedig a bírói döntéshez való jogot.[736] Az elv egyébként nem csak a Római Egyezmény 6. Cikk 1 bekezdésében szerepel, hanem azt a magyar Alkotmány 57. § (1) bekezdése is tartalmazza.

A hatályos törvényt hagyományosan úgy tekintik, hogy megfelel a fair eljárás követelményének, hiszen az elzárással is sújtható cselekmények esetén első fokon bíróság jár el, míg a többi szabálysértés esetén is biztosított legalább a bírói felülvizsgálat lehetősége. A fair eljárás kívánalmait azonban a Bíróság gyakorlatának tükrében nem ítélhetjük meg ennyire egyértelműen. Így egyfelől az Engel és társai ügyben azt állapították meg, hogy a szabadságmegvonással járó intézkedések, büntetések közül csupán a hosszabb

[735] A két eljárás közötti összefüggésekre már a 2000. április 3-i álláspont rámutatott. Kimondták, hogy „a szabálysértési jog anyagi jogi és eljárási szabályok egységes és önálló rendszere, de a szabálysértési felelősség, "büntetőjogi" jellegű, a szabálysértési eljárás pedig a gyorsaság és az egyszerűsítés követelményeinek érvényesítése mellett - leginkább a büntetőeljárásra jellemző vonásokat mutat.” Az eljárás során az álláspont alapján figyelembe lehet venni azokat az elveket is, amelyekre az Sztv. kifejezetten nem hivatkozik és nem ellentétesek a szabálysértési joggal. Ebben az esetben azonban elegendőnek tartják, ha a jogalkalmazó az elv tartalmára utal.
[736] Halmai–Tóth 2003, 703. p.

tartamúak[737] implikálják a büntetőügyként történő kezelést[738]. Másfelől a pénzbírság elrettentő, megtorló jellege folytán a Bíróság büntetőügynek minősítette, holott elzárás csak meg nem fizetés következtében fenyegetett.[739]

További meghatározó jelentőségű kérdés, hogy vajon éppen azok a cselekmények az elzárással is sújthatók és ezért első fokon bíróság által elbírálandók, amelyek büntetőjellegűek. Ez nagyrészt jogpolitikai kérdés. Csak néhány példát kiragadva a szakírók közül is többen, így Kántás Péter bírálták[740], hogy a járművezetés az eltiltás hatálya alatt szabálysértés elzárással is sújtható, míg az engedély nélküli vezetés nem, holott korábban a két cselekménytípust nem is választották el. Más vélemények szerint a fair eljárás elvére tekintettel a hazai szabálysértési jogszabályokban a Római Egyezményben foglaltaknál is több garanciát kellene nyújtani. Így kívánatos lenne, hogy ha a helyi bíróságok kifogást elbíráló végzése törvénysértő, további jogorvoslatra legyen lehetőség. E körben mind az ügyészségnek, mind más hatóságok számára is biztosítani kellene kezdeményezési jogot.

Szintén gyengíti a garanciákat, hogy a szabályozás az állampolgárokat informális eszközökkel mintegy érdekeltté kívánja tenni abban, hogy ne éljenek jogorvoslattal. A kodifikációs bizottságban például azért vetették el a súlyosítási tilalmat, hogy megelőzzék a bíróságot elárasztó esetleges kifogásáradatot, ezáltal túlterheljék az igazságszolgáltatást, illetve felvetették, hogy súlyosítás nélkül nincsen értelme a bírósági felülvizsgálatnak.[741] Máthé Gábor még a törvény hatályba lépése előtt arra a következtetésre jutott, hogy nem okozna túlzott nehézséget a szabálysértési határozatok bíróság általi

[737] A Bíróság esetjogából következően általában a 10 napot meghaladó szabadságelvonás minősíthető jelentősnek. Grád 1998, 179. p.
[738] Cornelis Engelt engedély nélküli eltávozás miatt helyezték őrizetbe. Az őrizet tartamát jogorvoslati kérelem folytán 12 napra mérsékelték. A Bíróság ítéletében kimondta, hogy a „szabadságtól való megfosztás a büntetőjog területére tartozik, kivéve, ha jellegéből, időtartamából vagy végrehajtásának módjából következően nem okoz jelentős sérelmet". Berger 1999, 257. p.
[739] Az Öztürk v. Németország ügy szintén példa lehet erre.
[740] Kántás érthetetlen tartja, hogy súlyosabb (elzárással is sújtható) cselekményt követ el, akit jogerős határozat tilt el a vezetéstől mint az, aki előképzettség nélkül vezet. Kántás–Kincses 2002, 247. p.
[741] Máthé 2004, 53–57. p.

felülvizsgálata, ám a súlyosítási tilalmat a kifogásáradat folytán ő sem támogatta.[742] Ekként a hatályos szabályozás relatív súlyosítási tilalmat állított fel. Különösen tetten érhető az előbbi vélekedés a helyszíni bírságot illetően. Ezzel szemben a büntetőeljárási törvényben csupán igen szűk körben – így a tárgyalás mellőzésével hozott végzés esetén – beszélhetünk relatív súlyosítási tilalomról. Valószínűleg a bírák emiatt fogadták el a 2000. április 3-i állásponton azt, hogy az elzárással is sújtható szabálysértések elbírálása esetén a másodfokú eljárásban a súlyosítási tilalom feltétlen.

A fair eljárással garantálásnak másik oldala, hogy a bírák is igyekeznek eltérő ítélkezési technikát alkalmazni a szabálysértési tényállások megállapítása kapcsán, mint a bűncselekmények esetén. Így 2001-ben a Vas Megyei Bíróság büntető kollégiumának vezetője a Magyar Jog hasábjain arról írt, hogy beigazolódtak azok a felvetéseket, mely szerint a fair eljárás elvének érvényesítése jelentősen megnöveli a bírák terheit és emiatt nagyszabású szervezeti reformra is szükség lenne. Ténylegesen ugyanis szerinte kétszerannyi ügy érkezett a bíróságokhoz, mint amit prognosztizáltak. Emellett a törvény bizonyítási rendszere szintén szokatlan szemléletet követel a bíráktól, és ez is növeli a leterheltséget. A cikk szerzői szerint nem szükséges a teljes tényállást felderíteni, ugyanis egyszerűbb és gyorsabb eljárásra lenne szükség, de különbséget kellene tenni a tekintetben is, hogy milyen típusú ügy került bíróság elé – kifogás folytán elbírálandó vagy elzárással is sújtható. Ez azonban – szerencsére - általában ellentétes az ítélkezők meggyőződésével.[743] Álláspontom szerint igen veszélyes dolog ily módon befolyásolni a bírákat akár a tárgyalásvezetésben akár mérlegelésben, hiszen egy adott személy általában megfelelő gondossággal szokta a tényállást felderíteni valamennyi ügyben.

[742] Máthé 2004, 54. p.
[743] A bírák álláspontja szerint ugyanis jellemzően túl szigorú az elsőfokú hatóságok bírságkiszabási gyakorlata, amelyet jelentős számban megváltoztatnak jogorvoslat esetén. Spitz–Szabó 2001, 7–23. p.

Ugyanezen cikkben annak is hangot adtak, hogy a kifogás illetékmentessége, a súlyosítási tilalom és az, hogy a kifogás előterjesztése a határozat végrehajtására halasztó hatályú, abba az irányba hat, hogy egyre nő a bírósági felülvizsgálatok száma, ugyanakkor az eljáró helyi bíróságoknak nincsen felülvizsgálati tapasztalata. Véleményem szerint azonban merőben más egy bírósági határozatot felülvizsgálni, mint a többnyire jogi ismeretekkel alig rendelkező szabálysértési előadókét. Való igaz, hogy bizonyos körülményeket, így adott ügytípusokat jobban ismerhetnek a szabálysértési hatóságok és esetlegesen nagyobb helyismerettel rendelkeznek, ám ez az előny igen korlátozottan érvényesül nagyobb városok jegyzői eljárásában. Emellett érdemes arra is rámutatni, hogy a várakozásokkal vagy inkább félelmekkel szemben a relatív súlyosítási tilalom nem eredményezte tömegesen a megalapozatlan kifogások benyújtását, ezáltal a bíróságok túlterhelését. [744]

c. Ésszerű időn belül történő befejezés

A Római Egyezmény 6. Cikk 1. bekezdésében a tisztességes eljárás egyik elemeként szerepel az ésszerű időn belül történő befejezés kívánalma. A büntetőeljárási jog elsősorban a bírósági szakot megelőzően, főként a kényszerintézkedésekkel összefüggésben határozza meg az eljárás időtartamát.[745] Ugyanakkor az Egyezmény nem csupán az előzőekre vonatkozóan teszi kötelezettségévé az államnak az ésszerű időn belül való befejezést, hanem a bírósági döntés meghozatalára. Erre pedig a büntetőeljárás nem tartalmaz rendelkezést; igaz sokszor – szabadlábon védekező terhelt esetén – maguk a védők igyekeznek meghosszabbítani az eljárást, hiszen a vádlott hibáján kívüli időmúlás önmagában enyhítő körülmény.

[744] Zámbó 2002, 220–229. p.
[745] Halmai-Tóth 2003, 712. p.

A szabálysértések elbírálásánál némiképp más a helyzet, hiszen az Sztv. 82. § (4) bekezdése alapján főszabályként az eljárás megindításától számított 30 napon belül érdemi határozatot kell hozni.[746] Nem vonatkozik azonban a szabály arra a néhány esetre, amikor a szabálysértést a bíróság bírálja el, ugyanakkor a kényszerintézkedések során szintén maga a jogszabály határozza meg az alkalmazás idejét. Szükséges is mindez, hiszen az elterelés elméletének megfelelően a szabálysértések egyik előnye hagyományosan az eljárás gyors befejezésében áll. A gyors befejezésnek ugyanakkor megvannak a maga hátrányai is, hiszen nem véletlen, hogy a garanciarendszerét tekintve fejlettebb büntetőeljárás nem tartalmaz határidőt a bíróság érdemi döntésének a meghozatalára.

d. Az ártatlanság vélelme

A büntetőeljárási jog egyik legfontosabb alapelve az ártatlanság vélelme, amely az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében, a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában és a Római Egyezmény 6. Cikk 2 bekezdésében is szerepel. A szabálysértések szempontjából fontos leszögezni, hogy a Magyar Köztársaság által tett fenntartás csupán a 6. Cikk 1. bekezdését függesztette fel, így tehát az ártatlanság vélelmét tartalmazó 2. bekezdésre nem vonatkozott, amely utóbbi - ellentétben a Cikk más bekezdéseivel – teljesen önálló.

Az ártatlanság vélelme, mint hagyományosan a büntetőeljárási joghoz kötődő jogintézmény, nemzetközileg is nagy vitákat kiváltó összetett alapelv. A szakirodalom szerint e körbe tartozik a terhelt kedvező bizonyítási helyzete, azaz, hogy nem kötelezhető ártatlanságának bizonyítására és bűnösségét a

[746] A határidőt a szabálysértési hatóság vezetője egy ízben 30 nappal hosszabbíthatja meg. Gyermekkorú sértett sérelmére elkövetett szabálysértés esetén pedig 15- 15 nap az elintézési határidő. Sztv. 82. § (4) – (5) bekezdés.

hatóságnak kell bizonyítania, az in dubio pro reo elve[747] és végül a jogok jóhiszemű gyakorlása[748] és a hallgatás joga[749]. A bizonyítási teher (onus probandi) szerint tehát a bűnösséget a hatóságoknak kellene bizonyítaniuk. Annak ellenére, hogy ezen részelemek a büntetőeljárási törvényben tételesen is megjelennek, a hatóságok részéről mintegy „rejtett bűnösségi vélelem" működik azáltal, hogy a bírósági tárgyaláson a nyomozati szakban tett vallomásokat veszik figyelembe és a kétséget kizáróan nem bizonyított tényeket is mérlegelési körükbe vonják.[750] Mindez összefügg a büntetőeljárás hatékonyságával és a résztvevők szakmai rutinjával.[751]

Bár látható, hogy a büntetőeljárás során sem probléma nélküli az elv érvényesülése, felvetődik a kérdés, hogy az ártatlanság vélelme csak büntetőeljárási jogi alapelv, vagy esetleg más jogterületeken, így a szabálysértések terére is kiterjed-e a hatóköre, és ha igen, ez hogyan érhető tetten. E tekintetben a hazai jogfejlődés igen nagy változásokon ment keresztül az utóbbi évek során. Nyilván nem vitás, hogy akár az Alkotmány, akár az egyezmények megfogalmazása szoros értelemben a bűncselekményekkel és a büntetőeljárással kapcsolatos. Más kérdés azonban, hogy bűnösként kezelni és szankcióval sújtani nem csupán büntetőeljárás során lehet valakit. A rendszerváltás idején – az Alkotmány reformjával összefüggésben - szültetett cikkében Szikinger István már igen korán amellett sorakoztatott fel érveket, hogy az ártatlanság vélelme nem jogághoz kötődő, hanem alkotmányos alapelv, amelynek folytán a szabálysértési és a fegyelmi eljárásokra is ki kellene terjeszteni, hiszen minden olyan állampolgárokkal szemben lefolytatandó eljárásban érvényesülnie kellene, ahol az egyént bűnösként kezelik és a felróhatóságát vizsgálják, mely eljárások közé tartoznak a szabálysértési és fegyelmi eljárások is.[752]

[747] Farkas Á. 2002, 90–91. p.
[748] Idézi Fenyvesi 2001, 118. p.
[749] Halmai–Tóth 2003, 720–721. p.
[750] Farkas Á. 2002, 91. p.
[751] Fenyvesi 2001, 5. p.
[752] Szikinger 1989, 8–17. p.

Az Alkotmánybíróság már két igen korai határozatában állást foglalt amellett, hogy az ártatlanság vélelme nem csupán büntetőjogi elv. Az egyik ezek közül a 41/1991. (VII. 3.) AB határozat, amelyben kimondták, hogy „az Alkotmánybíróság természetesen tisztában van azzal, hogy ez az alkotmányos elv elsősorban büntetőjogi elv. Álláspontja szerint azonban olyan egyéb eljárásokban - mint a devizahatóság előtt folyamatban lévő eljárás is -, ahol az eljárás alá vont ügyfél vallomástétele esetében önmagát bűncselekménnyel vádolná, alkalmazandó. Mód van tehát ilyen esetben az Alkotmány tágabb értelmezésére."[753] Itt tehát éppen egy államigazgatási eljárással kapcsolatban vélték relevánsnak az elvet. És szintén nem utasította el az ártatlanság vélelmének vizsgálatát a grémium kifejezetten a szabálysértésekkel összefüggésben sem.

A strasbourgi esetjog ezzel szemben nem ilyen megengedő, így például fegyelmi eljárásokra nem vonatkozik az ártatlanság vélelme, ugyanakkor a büntetőjoginak minősülő ügyekre igen. A vélelmekkel összefüggésben a Bíróság egyebekben arra hívja fel a figyelmet emellett, hogy nagy gondot kell fordítani arra, hogy a vélelmek megdönthetők legyenek, másfelől pedig a konkrét eljárásjogi garanciák mellett a hatóság képviselői is tartsák tiszteletben az elvet és tartózkodjanak az olyan nyilatkozatoktól, ami arra utalna, hogy az eljárás alá vont személy bűnösségét vélelmezik.

Blutman László álláspontja szerint a legelfogadhatóbb megoldás, hogy az ártatlanság vélelme olyan büntetőjogi elv, amelyre lehet hivatkozni a büntetőjogon kívül is, de csak büntetőjogi kérdésekben. Ugyanakkor elismeri, a köznapi gondolkodásban szintén alkalmazzák az elvet és sok esetben kifejezetten államigazgatási ügyekben is felhívják az ügyfelek. Mindezt a bizonyítási teher omnia praesumuntur legitima facta donec probitur in contrarium elvével magyarázza, amelynek minden eljárásban érvényesülnie

[753] 41/1991. (VII. 3.) AB határozat

kellene, míg az ártatlanság vélelme ez utóbbi speciális megfogalmazása kifejezetten büntetőügyekre. Ez alól egyetlen kivételt, a szabályértési jogterületet tartaná megengedhetőnek, sőt szükségesnek a szerző. Főként azért, mert a hazai szabálysértési tényállások nagy része büntetőjogi jelegű és más államokban ugyanezen cselekményeket a büntetőjog keretein belül bírálják el. Kérdés azonban, hogy mi minősül büntetőjogi kérdésnek. E tekintetben a szerző strasbourgi esetjog már említett kritériumait fogadja el, bár felhívja a figyelmet, hogy sok esetben az európai gyakorlat sem teljesen egyértelmű és esetenként egymásnak ellentmondó döntések születtek. Bár Blutman László elismeri, hogy a Bíróság gyakorlata nem kötelező – pusztán irányadó –, nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy az elv az Alkotmányban is szerepel, igaz, szintén a büntetőjoggal összefüggésben. Így ismét felmerül a kérdés, hogy mi minősülhet hazánkban büntetőügynek, és ily módon mennyire alkotmányosak a szabálysértési szabályok. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a szabálysértések büntetőjellege tekintetében azért nem lehet irányadó, mert a magyar alkotmányos testület csupán a magyar jogszabályokból indulhat ki, ha koherens döntést kíván hozni.[754] Így az egyik lehetséges válasz, ha a hagyományos büntetőjogi fogalomból indulunk ki, mely esetben nem ütközik a két terület, és egymás mellett érvényesülhetne a két elv, míg a másik, ha a strasbourgi jogot vesszük tekintetbe az Alkotmány 57. § (2) bekezdés értelmezése során. A szerző bár elzárkózik attól, hogy a kérdést egyértelműen megválaszolja, és felvázolja a második lehetőség következményeit, arra felhívja a figyelmet, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében biztosítani kell a nemzetközi jog és a belső jog összhangját.[755] Blutman László emellett felveti a szabálysértések eljárási szempontból történő megosztásának kérdését, és azt is, hogy módosul-e, és ha igen, mennyiben az elv tartalma annak függvényében, hogy az elvet bíróság vagy más hatóság eljárása során alkalmazzák.

[754] Mindez álláspontom szerint csak korlátozottan igaz. Alkotmány 7. §-a alapján vizsgálni kell a nemzetközi gyakorlatot is.
[755] Blutman 1996, 71–88. p.

Az új kódex megszületésével a vita jogalkotói szinten dőlt el. A hatályos törvény egyértelműen kimondja, hogy az eljárás alá vont személy felelősségének bizonyítása a szabálysértési hatóságot terheli. A kommentár bár említést tesz róla, hogy egyes vélemények szerint az ártatlanság vélelmének alkalmazási körét ki kellene terjeszteni, azonban leszögezi, hogy nem mint alkotmányos alapelv került a törvénybe, hanem a strasbourgi büntetőügy-fogalom átvételének hatására.[756] Ez a megállapítás persze az alkotmánybírósági gyakorlat tükrében meglehetősen érdekes, figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. 27. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése mindenkire kötelező, erga omnes hatályú, ennél fogva magát az Országgyűlést is köti[757].

Az ártatlanság vélelmével szoros összefüggésben áll a hallgatás joga, illetve az ún. Miranda figyelmeztetés, amelyeket a szabálysértési törvény biztosít is. Ezzel kapcsolatban azt érdemes kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a hallgatás joga az ártatlanság vélelméhez fűződik, így nem csupán büntetőeljárásokban alkalmazandó, hanem az előbb említett 41/1991. (VII. 3.) AB határozat értelmében valamennyi olyan eljárásban, ahol az eljárás alá vont ügyfél vallomástétele esetében önmagát bűncselekménnyel vádolná[758]. Amíg azonban a hatóság képviselői a büntetőeljárás során céltudatosan fejlesztettek ki technikákat az elv „rugalmasabb alkalmazása érdekében”[759], addig a szabálysértési ügyek jelentős részében, ahol ténylegesen a „jegyző megbízásából” a polgármesteri hivatal köztisztviselői járnak el, sok esetben azért marad el a figyelmeztetés, mert felesleges nyűgnek érzik azt.

[756]Kántás-Kincses 2002, 104–105. p.
[757] A 31/1990. (XII. 18.) AB határozatban a testület expressis verbis megfogalmazta, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatásköre abban különbözik más szervek értelmezésétől, hogy az erga omnes hatályánál fogva az Országgyűlést is köti.
[758] 41/1991. (VII. 3.) AB határozat
[759] Az egyik ilyen megoldás, amikor a terhelt figyelmeztetését mintegy beszélgetés végzik el, melynek során az egyes elemeket kommentálják. Szikinger 1990, 117. p.

e. A védelemhez való jog és a fegyverek egyenlősége

A fegyverek egyenlőségének elve szerint az ügy, illetve az iratok megismerése, a jelenlét és a bizonyítás terén a vád és a védelem jogainak azonosak kell lenniük.[760] Mindez annak érdekében kell, hogy érvényesüljön, hogy a hatóságok szakmai tudását és a szervezetrendszerből adódó fölényét az eljárás alá vont személlyel szemben ellensúlyozzák.[761] Bár mind a Római Egyezmény, mind az Alkotmány kifejezetten bűncselekményekkel összefüggésben rendelkezik a védelemhez való jogról, ennek az elvnek sem csupán a büntetőeljárások során van jelentősége.

A szabálysértési törvény kimerítően szabályozza az eljárás alá vont személy jogosultságait, így elvileg tájékozódhat a vádról. Szintén megemlítendő, hogy míg a büntetőeljárási törvények a védőnek önálló, a terhelttől független jogokat is biztosítanak – például a nyomozási cselekményeknél való jelenlét során -, addig a szabálysértési eljárás csupán a terhelttel megegyező helyzetet teremt a védőnek. Ugyanakkor a törvény nem tartalmaz elég garanciális szabályt arra vonatkozóan, hogy a hatóság miként tájékoztassa az eljárás alá vont személyt arról, hogy milyen cselekmény elkövetésével vádolják. Különös jelentőséggel bír az iratbetekintési jog a gyakorlatban előforduló olyan esetekben, ahol az eljárás alá vont személy számára csupán egy olyan idézést küldenek, ami azt tartalmazza, hogy hol és mikor jelenjen meg, mert meghallgatják, de a cselekmény jogszabályi szakaszán kívül semmilyen más tájékoztatást sem kap.[762] Ugyanakkor azt nem mulasztják el a hatóságok beleírni az idézésbe, hogy a meghallgatásra vigye magával a bizonyítékait. Ámde itt merül fel a kérdés, hogy pontosan milyen bizonyítékait is vigyen magával, mikor a tényállásról semmit sem tud. Bár a fentiek folytán arra

[760] Halmai–Tóth 2003, 729. p.
[761] Farkas Á. 2002. 88–89. p.
[762] Debrecen MJV Jegyzője 161094/2004. szabs. ügy

lehetőség van, hogy előzetesen személyesen tájékozódjon, azonban véleményem szerint jobban megfelelne az elvnek, ha már az idézésben szerepelne a tényállás lényege, ahogyan az a vádiratnál szokásos.

A védelemhez való jogot a törvény többrétűen biztosítja, így lehetőség van arra, hogy ügyvéd járjon el kirendelés vagy meghatalmazás alapján, de védő lehet az eljárása alá vont személy nagykorú hozzátartozója vagy törvényes képviselője. Ugyanakkor a jogszabály szövege alapján csupán az ügyvéd esetében szükséges a meghatalmazás, azonban a gyakorlatban mind a hatóságok, mind az eljáró bíróságok kérik azt a többi védőtől is. A bíróságok esetében erre a jogalapot a már említett 2000. április 3-i Legfelsőbb Bírósági közös álláspont IV. fejezetében foglalt – véleményem szerint jogalkotó jellegű – értelmezés jelenti. A többi eljáró hatóság valószínűleg szintén jogalkotó módon alakított ki belső jogértelmezést. A fair eljárás elvével az állna összhangban, hogy a meghatalmazás hiánya ne járjon jogsérelemmel, és legyen arra is lehetőség, hogy hiánypótlással csatolják a meghatalmazást.[763]

A szabálysértési törvény arra is lehetőséget biztosít, hogy a hatóság védőt rendeljen ki az eljárás alá vont személy részére, amellyel voltaképpen az ingyenes jogsegélyhez való jog érvényesül[764], ahogyan ez a Római Egyezmény 6. Cikkében is szerepel. A szabálysértési törvény alapján ez csupán egyetlen esetben kötelező a hatóságok számára: a 125. § (3) bekezdése szerint a gyorsított bírósági eljárás során az elzárással is sújtható cselekmények esetén. A gyakorlatban egyébként alig akad példa védő kirendelésére, holott az EJEB elmarasztalta az Egyesült Királyságot egy olyan ügyben, ahol csupán 30 napi elzárásra ítélték az illetőt, ám az ügy ténybeli és jogi megítélése meglehetősen bonyolult volt.[765] Mindemellett ezen ügytípusra is igaz, ami a büntetőeljárások során is tapasztalható, hogy a kirendelt védő az

[763] Kántás-Kincses 2002, 101. p.
[764] Farkas Á. 2002, 89. p.
[765] Benham v. United Kingdom ügy. In Grád 1998, 200. p.

üggyel nem kellően foglalkozik[766], esetlegesen a tárgyalás előtt vagy netalán a tárgyaláson „készül fel".

f. Jogorvoslathoz való jog[767]

A tisztességes eljáráshoz való jog elvével szorosan összefügg a jogorvoslathoz való jogosultság. A nemzetközi egyezmények általában megelégszenek azzal, hogy a büntetőeljárásban lehetővé teszik a marasztaló határozat felülvizsgálatát, ám nem rendelkeznek a jogorvoslat fórumrendszeréről, továbbá szó sem esik a közigazgatási vagy polgári eljárásokról, és arról, hogy mi történik akkor, ha bár az egyezményben foglalt jogok nem csorbulnak, de a fél érdeke mégis sérelmet szenved. A magyar Alkotmánybíróság értelmezése összhangban áll az egyezségokmányban foglaltakkal áll. Az 5/1992. (I. 30.) AB határozatában kimondta: „a jogorvoslathoz való jog mint alkotmányos alapjog megköveteli, hogy az érdemi ügydöntő, az elítélt helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozat tekintetében a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő, más szerv részéről a felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését"[768]. Bár a szakirodalom e körben arra figyelmeztet, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdése nem tartalmaz ilyen korlátozásra irányuló felhatalmazást.

Ezen joggal összefüggésben született a már említett mérföldkőnek számító 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, amelyben bár eltérő indokok alapján, de arra a következtetésre jutottak az alkotmánybírák, hogy a szabálysértési határozatok bírósági felülvizsgálatát mindenképpen biztosítani kell. A

[766] Farkas Á. 2002, 90. p.
[767] Szintén a jogorvoslathoz való joggal függ össze a szabálysértési jogban alkalmazott relatív súlyosítási tilalom, amelyet bővebben a fair eljárás kapcsán tárgyaltam.
[768] 5/1992. (I. 30.) AB határozat

történelem iróniája, hogy a hatályos szabálysértési törvényt – amelyet éppen a korábbi kódex jogorvoslati lehetőségeinek hiánya miatt kellett oly sürgetően megalkotni – éppen a jogorvoslati rendszere miatt támadják. A legtöbben azt bírálják, hogy a szabálysértési törvénynek leginkább a jogorvoslati rendszere alakult át, oly módon azonban, hogy az nem csak annak rendszer vált szinte áttekinthetetlenné, hanem a jogalkotó a változásokat nem igazította a törvény egyéb szabályaihoz [769].

A kényszerintézkedések körében lényegében háromféle jogorvoslati eszközzel lehet élni. Az egyik azon intézkedések köre, mint feltartóztatás vagy az előállítás, amellyel összefüggésben valamely sérelem orvoslására a rendőrségi törvény szerinti panasszal lehet élni[770]. A ruházat, csomag és jármű átvizsgálásával, a lefoglalással, valamint a rendbírságot kiszabó határozattal szemben pedig az Sztv-ben szabályozott panasszal lehet élni. Az őrizet szabályai azonban még ennél is különlegesebbek, hiszen az őrizettel szemben – alkotmányellenesen[771] - nincsen helye önálló jogorvoslatnak, így azt csak az elsőfokú bírói határozattal szemben lehet megtámadni.[772] A jogorvoslati rendszer bonyolultsága azonban igazán a határozatokkal szemben alkalmazható eszközöknél szembetűnő. A megszüntető határozattal szemben főszabály szerint csupán a sértett élhet panasszal, az eljárás alá vont személy nem, míg a nem megszüntető határozatok esetén pedig az eljárás alá vont személy élhet kifogással és a sértett jogorvoslati joga egy szűk esetkört kivéve[773] kizárt. Mindez alól kivétel, ha a szabálysértést bíróság bírálja el, mert ez esetben két megoldás van: ha a bíróság kifogást bírál felül, akkor tárgyalás tartását lehet kérni, ám a tárgyaláson hozott határozatot már nem lehet megtámadni, míg ha első fokon jár el, akkor fellebbezni lehet. Ezzel

[769] Hajdú M. 2002, 242. p.
[770] Kántás–Kincses 2002, 137–138. p.
[771] Lásd 3/2007. (II. 13.) AB határozat
[772] Kántás–Kincses 2002, 139. p.
[773] Az Sztv. 88. § (1) bek. alapján csupán a kártérítést illetően élhet jogorvoslattal, aminek eszközét ez esetben kifogásnak hívják.

összefüggésben azt mondhatjuk el, szinte valamennyi cikk, amely e témakörben született, említ valami fogyatékosságot, és mind-mind mást.

Így például a bíróság gyakorlatában felmerült, hogy lehet-e élni jogorvoslattal a nem ügydöntő végzések esetén, hiszen a bíráknak, akik túlnyomórészt a büntetőeljárás szabályaihoz „szoktak", természetes lenne, hogy igen, azonban az Sztv. nem rendelkezik e kérdésről, így lényegében a jogalkalmazókon múlik a megoldás. Hasonló a helyzet az igazolási kérelmek elbírálásával is. A cikk szerzői egyébként, akik maguk is bírák azon az álláspontón vannak, hogy kérelem esetén maga a határozatot hozó szerv adhat helyt a jogorvoslatnak, de felsőbb fórumhoz nem juthat az ügy.[774] Más jellegű problémák merülnek fel a határozat kiegészítése során. Az Sztv. 75. § (4) bekezdése szerint „a szabálysértési hatóság kiegészítésről szóló határozata ellen kifogásnak van helye". Ennek szoros értelmezése szerint tehát olyan határozatot is kifogással lehetne megtámadni, amely esetén ilyen jogorvoslati eszköz nem állt rendelkezésre. Így például az előbb már említett megszüntető határozattal szemben is lehetne kifogást benyújtani, vagy az ügyészség, illetőleg a bíróság határozatit is meg lehetne támadni kifogással, ami egy teljesen tisztázatlan helyzetet eredményezne. A helyzetet a jogalkotó elkerülhette volna, ha a kiegészítés után igénybe vehető eszközt, az alaphatározathoz igazítja.[775]

A büntetőeljáráshoz képest szintén a szabálysértési jog sajátossága, hogy a szabálysértési hatóságok nincsenek kötve saját határozatukhoz. Ez a kifogás esetében különösen zavaró lehet, hiszen kifogás alapján lehet az érdemi határozatot módosítani, míg a bírósági felülvizsgálatot szintén kifogással lehet kérni. Az utóbbiak alapján sokakban fel is merült a kérdés, hogy a jogalkotó az ismételt kifogást miért nem nevezte bírósági felülvizsgálatnak és miért kellett az 1968-as terminológiához ragaszkodni.[776]

[774] Spitz-Szabó 2001, 15. p.
[775] Hajdú M. 2002, 242–243. p.
[776] Zámbó 2002, 224. p.

Bizonyos tekintetben jogorvoslati vonatkozású kérdés a méltányosság is. A mai szabálysértési kódex is lehetőséget méltányosság gyakorlására a hatóságoknak, hasonlóan az 1968-as törvényhez. Rendszertanilag a szabálysértési szankciók a közigazgatási szankciók körébe taroznak. A közigazgatási jog hagyományos eleme a méltányosság, amellyel kizárólag jogszabályi felhatalmazás alapján lehet élni, és amelyet garanciális szempontokra tekintettel általában az adott vagy inkább a felettes szerv vezetője, esetleg a miniszter gyakorol.

Fontossága ellenére, a parlamenti általános vita során csupán az önkormányzati és rendészeti bizottság előadója említette a kérdést, akként, hogy az önkormányzatok hatásköréből kivonják a méltányosság gyakorlását, mivel „ez a ritkán igénybe vett intézmény a végrehajtási eljárás alatt ténylegesen és lényegesen nehezebb körülmények közé kerülő elkövetővel szemben hátrányos, viszont előnye, hogy növeli a szabálysértési hatóság tekintélyét és a jogbiztonságot azáltal, hogy a jogerős szabálysértési határozatok végrehajtási eljárásban történő megváltoztatását nem teszi lehetővé”[777]. Kérdéses azonban, hogy egy széttagolt rendszer – így az, hogy valamennyi közigazgatási hivatal vezetője élhet méltányossággal - mennyiben mozdítja elő a jogbiztonságot; főként akkor, ha a jogintézmény büntetőeljárási megfelelőjével, a kegyelemmel összevetjük.

g. Bizonyítási tilalmak

Az igazság kiderítésének korlátai körében kell említést tenni a bizonyítási tilalmakról. A szakirodalomban a legtöbb vitát az ún. „mérgezett fa gyümölcse doktrína”[778] váltja ki, azaz a jogellenesen bizonyítékok alkalmazhatóságának

[777] Pozsgai Balázs PN 1999, 54. ülésnap
[778] Farkas Á. 2002, 93. p.

kérdése.[779] Amíg azonban mind az új, mind a régi Be. kifejezetten tartalmaz rendelkezést a jogellenesen megszerzett bizonyítási eszközök felhasználásáról, addig a szabálysértési törvény nem. A hiányosságot ismét „jogértelmezéssel" orvosolták. A 2000. április 3-i állásponton elfogadták, hogy „a bizonyítási eljárás során mellőzni kell az olyan bizonyítási eszközt vagy bizonyítékot, amelynek a beszerzése vagy felhasználása kifejezett törvényi rendelkezésbe ütközik. (...) Egyébként a törvényességi szabályok súlyos megsértése a bizonyítási eszközt, illetve a bizonyítékot alkalmatlanná teheti a tényállás tisztázására, s ez esetben a bizonyítás anyagából kirekeszthető."[780] Ismét csak nyitva marad a kérdést, hogy a szabálysértési hatóságok és a szabálysértések miatt eljáró más szervek hogyan értelmezik a hiányt. A helyzet akkor különösen aggasztó, ha figyelembe vesszük, hogy ezen ügyintéző köztisztviselőknek semmiféle büntetőeljárási tapasztalatuk nincsen, többnyire nem ismerik a büntetőeljárási elveket sem. Így valószínűleg majd saját belátásuk szerint használják fel ezeket a bizonyítékokat.

További fontos probléma az a jogalkalmazói vélekedés, mely szerint „a szabálysértési ügyekben az eljárás alá vont személy jogainak védelme és biztosítása nem szükségesen éri el mindig a büntetőjogival azonos szintet. Így az eljáró bírónak is el kell fogadni és ekképpen kell szemlélni a szabálysértési törvényben írt szabályok alkalmazásánál azt, hogy a garanciális jelleg a büntetőügyekhez képest itt nem érvényesül maradéktalanul"[781]. Álláspontom szerint mindez kizárólag a strasbourgi esetjoggal együttesen értelmezhető. Akkor tehát, ha az adott cselekmény az európai büntetőügy-fogalom körébe tartozik az egyezményben megfogalmazott büntetőeljárási természetű elveknek maradéktalanul érvényesülnie kell. Annak a megítéléséhez, hogy a konkrét ügy kimeríti-e az európai büntetőügy fogalmát egyfelől a strasbourgi bíróság esetjogát is ismerni szükséges, másfelől arról sem szabad elfeledkezni, hogy a precedensek esetenként nem teljesen konzisztensek, illetve a bíróság

[779] Farkas Á. 2002, 93–94. p.
[780] 2000. április 3-i álláspont IV. fejezet.
[781] Spitz–Szabó 2001, 10. p.

nincsen kötve saját döntéseihez. Ezt támasztja alá a már említett Salabiaku ügy[782], amelyben szabálysértési ügy kapcsán fejti ki nézeteit a bíróság a büntetőjogi felelősség vélelmezésével összefüggésben.

h. Más büntetőeljárási jogok érvényesülése

A büntetőeljárási jog tudománya külön jogként ismertet több olyan elvet, illetve jogosultságot, amelynek a szabálysértési jogban is van jelentősége. Az egyik ilyen a ne bis in idem elve[783], amelyet a szabálysértési jogban is alkalmaznak, azonban némiképp kiterjesztett értelemben. Hiszen a kódex rögtön a szabálysértés fogalmának meghatározásánál leszögezi, hogy a cselekmény nem valósíthat meg szabálysértést, ha bűncselekmény valósult meg[784]. Ennél fogva az eljárást nem csak akkor kell megszüntetni, ha a cselekményt már szabálysértési eljárás keretében jogerősen elbírálták, hanem akkor is, ha büntetőeljárás kertében történt az elbírálás[785]. Ezen körülmények fennállta esetén perújítási eljárást is lehet kezdeményezni. Szintén érdemes e körben említést tenni a strasbourgi bíróság esetjogáról. A testület ugyanis a büntetőjogi tárgyú Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. Cikket kifejezetten is felhívta szabálysértési ügyben.[786]

A Római Egyezmény 6. Cikk 1. bekezdése a nyilvánosságot fontos garanciális elvnek tekinti, amely az inkvizitórius eljárással szemben ellenőrizhetővé teszi az eljárást[787]. A szabálysértési kódex 95. §-a szintén deklarálja a nyilvánosság elvét a bírói eljárásban. Ezt a 2000. április 3-án megalkotott állásponton azzal egészítették ki, hogy „a büntetőeljárási szabályok értelemszerű alkalmazásával

[782] Salabiaku v. Franciaország ügy Berger 1999, 287–289. p.
[783] Farkas Á. 2002, 95. p.
[784] Sztv. 1. § (2) bek.
[785] Sztv. 84. § (1) bek. e) pont.
[786] Gradinger v. Ausztria ügy. Grád 1998, 225–226. p.
[787] Farkas Á. 2002, 92–93. p.

a nyilvánosság kizárható". Erre vonatkozóan az Sztv. nem adott felhatalmazást – talán nem véletlenül, hiszen a szabálysértések körében kevéssé képzelhető el olyan indok, ami miatt ki kellene zárni a nyilvánosságot.

Szankciórendszerről lévén szó, az arányosság elvének nem csupán a büntetőeljárás, hanem a szabálysértések elbírálása során is érvényesülnie kell. Ugyanúgy igaz tehát, hogy a terhelt, illetőleg az eljárás alá vont személy terhére rótt cselekmény súlyának egyensúlyban kell lennie a hatóságok magatartásával és az eljárási cselekményekkel. A német és svájci jogirodalom szerint az arányosság általános követelményei közé tartozik, hogy célszerű – a cél elérése érdekében alkalmazzák -, szükséges – a helyzet által megkövetelt – , valamint arányos – azaz a legkisebb sérelmet okozó – legyen. [788] Ezen kategóriák megítélése során több szempontot is mérlegelni kell, így az adott ország hagyományai, gyakorlata és a kriminálpolitikai tényezők szintén hatást gyakorolnak. Mindezek mellett a szabálysértések esetén arányosságról azonban nem csupán egy konkrét jogesettel összefüggésben beszélhetünk, hanem valamely jogterületen belül, illetve jogágak között is. Ez jelenti egyfelől, hogy az adott szankció megfelelően differenciálható-e, másfelől, hogy a büntetőjoghoz viszonyítva miként büntet az állam.[789]

A Római Egyezmény 5. Cikkében is meghatározott a személyes szabadsághoz való jog a már említett kényszerintézkedésekkel, valamint az elzárásbüntetéssel hozható összefüggésbe, melynek kapcsán ismét visszajutunk a méltán kardinális kérdésnek tekintett fair eljárás elvéhez, amelynek egyik fontos összetevője az elzárásbüntetés szabályozása. A hazai jogrendszerben a rendszerváltás után az önálló elzárásbüntetés alkalmazásának jogát az 1990. évi XXII. tv. iktatta ki. Hatályos jogunkban is kizárólag vagylagos büntetési nemként szerepelhet, olyan cselekmény esetén, amelyet törvény határoz meg és amelynek elbírálása teljes egészében bírói hatáskör.

[788] Farkas Á. 2002, 91–92. p.
[789] Kántás 1996a, 29–30. p.

9. A „fejlődés” új irányai

A jelenleg hatályos 1999. évi LXIX. tv. óta a jogszabály reformja, illetve új szabálysértési törvény létrehozásának gondolata szinte folyamatosan napirenden van. Több országgyűlési, illetve a Kormányhatározat[790] is célul tűzte, előbb a jogszabály felülvizsgálatát, majd annak újraalkotását[791]. Korábban a Belügyminisztériumban ugyan elkészült egy tervezet, de sem novelláris módisítás, sem új jogszabály elfogadására nem került sor. Ennek okaként olyan körülményeket jelöltek meg, amelyek korábban „nem voltak prognosztizálhatók”, így hivatkoztak az egységes szabálysértési nyilvántartás létrehozásának szükségességre és a nemzetközi jogsegély intézménye részletszabályainak kimunkálására és arra, hogy az alkalmazandó jogkövetkezmények rendszerét is át kell alakítani: nevezetesen az elzárásbüntetést ki kell iktatni.[792] A jelenleg széttagolt hatósági rendszer egységesítése szintén egy új törvény megalkotása által végezhető el.[793] A rendezés azonban e tekintetben is késik. A társadalmi és gazdasági változások miatt ismét olyan új körülmények merültek fel, amelyek a szabálysértési jog jelentős reformját, esetlegesen új jogintézmények létrehozását igénylik. E körben említhetjük a közlekedési büntetőjog, illetve közlekedés-rendészet terén megfogalmazott kívánalmakat, amelyek a közlekedési balesetek csökkentését célozzák[794], és amelyeket lényegében a közlekedés terén a

[790] A 71/2004. (VI. 22.) Ogy. határozat az ingatlanokkal kapcsolatban elfogadandó törvénycsomag részeként írta elő a jogszabály felülvizsgálatát.
[791] Az ingatlanokkal (…) további kormányzati intézkedésekről szóló 53/2005. (VI. 4.) Ogy. határozat 5. pontja.
[792] A Magyar Köztársaság J/15234. számú Beszámolója (…) kormányzati intézkedésekről szóló 71/2004. (VI. 22.) Ogy. határozatban megjelölt feladatok teljesítéséről. Budapest, 2005. március 29. 30. p.
[793] Erre jó alkalmat teremtett volna a régiók létrehozásával összefüggésben a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési koncepciója [1113/2003. (XI. 11.) Korm. hat.], melynek keretében a kistérségi jegyzőhöz telepítették volna a szabálysértésekkel összefüggő feladat és hatásköröket. 1075/2004. (VII. 21.) Korm. hat.
[794] A holland büntetőjogban a közlekedési szabálysértések terén már évek óta alkalmazza a hazánkban is javasolt megoldást, amely szerint a jog az üzembentartó felelősségét vélelmezi mindaddig, amíg az elkövető személye ki nem derül. Lásd Kis 2005, 212. p.

közrend és közbiztonság érdekében javasolnak. Ezek közé tartozik például a gépkocsi üzembentartójának objektív felelősségét célzó tervezet.

Ezzel kapcsolatban érdemes rámutatni, az Alkotmánybíróság 1997-es döntésében a bűnfelelősség mellett érvelt, emiatt a korábbi kódex 6. §-ában szabályozott közvetett felelősséget természetes személyekkel szemben nem tette lehetővé. A konkrét közlekedési javaslattal összefüggésben a hatóság szinte ugyanazzal érvel, mint ami a 1983-ban a vezető felelősségének az indoka volt. Nevezetesen a prevenció és más célok érdekében elengedhetetlenül szükséges a hatóság munkájának a megkönnyítése, a bizonyítási teher megfordítása.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben mindig hangsúlyos szerep jut a nemzetközi egyezményeknek. Mind az Európa Tanács emberi jogi egyezményeinek, mind az Európai Unió égisze alatt egyre nagyobb kívánalom fogalmazódik meg a büntetőjog alapvető elveinek közös rendszere iránt. Hazánk ezeknek egyfelől az Alkotmány 7. §-a, másfelől a 2/A. §-a alapján kénytelen eleget tenni és a belső jogát megfelelően harmonizálni,[795] ugyanakkor sem a nemzetközi hatásoktól, sem a jogi követelményektől nem függetlenítheti magát.

E körben kell említést tennünk az Európa Tanács R (91) 1. Ajánlásáról, amely előírja, hogy mely eljárási garanciákat kell érvényesíteni a közigazgatási szankcionálás körében. Ezen elvek nagy része hazánkban alkotmányos alapelv is. Az Ajánlás külön is megerősíti az ésszerű határidőn belül történő elbírálást, a hatóságok bizonyítási és határozathozatali kötelezettségét, továbbá a jogorvoslathoz való jogot. A 6. alapelvben a büntetőeljáráshoz kapcsolható jogosítványokat deklarálnak, így a vádról történő tájékoztatást, a védelemhez való jogot, a tájékoztatáshoz és a meghallgatáshoz való jogot, valamint szintén

[795] A közösségi büntetések anyagi és eljárási jogi szabályozása tárgyában több ajánlás is született, míg a 2988/95. sz. Tanácsi Rendelet a közigazgatási büntetőjog alkalmazási körének a kiterjesztéséről rendelkezik. Lásd Kis 2005, 216–218. p.

a hatóság számára írják elő az indokolási kötelezettséget.[796] Kimondták azonban azt is, hogy az említett elvek alól kivételt is lehet tenni a csekély jelentőségű ügyekben. Lényeges, hogy az Ajánlás rögzíti, hogy a szankciókiszabásnak törvényen kell alapulnia, valamint büntető rendelkezésekhez hasonlóan rögzíti az időbeli hatály szabályait is.[797]

A jogterület reformja, sőt új kódex alkotása a már kifejtettek alapján prognosztizálható. Az előkészületi munkálatok során megfogalmazódtak olyan javaslatok, amelyek az elzárásbüntetés mint vagylagos büntetési nem kiiktatása mellett ismét kivonnák a bíróságok hatásköréből az elsőfokú elbírálást. Más kérdés, hogy a szankció megváltoztatása nem vonja magával a cselekmény jellegének módosulását. Továbbra is követendő tehát a Szabó András által megfogalmazott gondolat. Az Egyezmény esetjogából az a következtetés vonható le, hogy a 6. Cikk csupán a fair eljárás minimumkövetelményeit tartalmazza, és korántsem az összes kívánalmat. Elismerem, hogy a fair eljárás ezen minimumkövetelményeit a jelenlegi rendszer is kielégíti, az újabb lépéseket viszont nem a már meglévő garanciák csökkentése, hanem kiterjesztése irányában kellene megtenni.

A fentiek alapján egyet kell értenünk Kis Norbert büntetőjogász véleményével, aki szerint „A közigazgatási büntetőjog erősödésében, a közigazgatási büntetőjognak a büntetőjog alapelvi rendszeréből történő kiszakításának motivációjában a jogállami gondolattal összeférhetetlen tendencia nyomait találhatjuk meg. A büntetésnek van materiális tartalma, amelyet az igazgatási eljárásban, közigazgatásellenes cselekményeket szankcionálva sem veszthet el.”[798]

[796] Lásd Kis – Nagy M. 2007, 23-24., 140-141. p.
[797] http://www.lb.hu/embjog_t/ET000191.html. [2007. 03. 06.]
[798] Kis 2005, 218. p.

ÖSSZEGZÉS – SZABÁLYSÉRTÉSI JOG DE LEGE FERENDA

Bár a jogterület „Janus–arcú”[799]-ságának feloldására magam sem vállalkozhattam, e helyütt arra teszek kísérletet, hogy az eddig bemutatott elméletek áttekintése után egyes de lege ferenda jellegű javaslatokat fogalmazzak meg a szabálysértések alapproblematikája kapcsán.

A közigazgatási büntetőbíráskodás elmélettörténetének tárgyalása során gyakran szembesültem azzal, hogy a kihágási, illetve a szabálysértési jog, valamint a hazánkban csupán elméleti szinten létező közigazgatási büntetőjog elmélete sok esetben összefonódik. Azáltal ugyanis, hogy a 19. században mesterségesen létrehívtak egy fogalmat egy létező jogterület – a kihágások - egy részének megnevezésére, óhatatlanul minden kutató a következő problémába ütközött. Abban az esetben, ha a kutató a vegyes jellegű, büntetőjogi és közigazgatási elemeket hordozó jogterületet – mintegy „jobbító” szándékkal - meg kívánta tisztítani a valódi kriminális cselekményektől, amelyek mintegy a dekriminalizáció következtében „tévedtek” a szabálysértések közé, létrehívja a maga 19. századi értelemben vett közigazgatási büntetőjogát. Sok esetben azt tapasztalhattuk, hogy a kutatók a kihágások idejében a kihágások elméletét keresték, és ehelyett a közigazgatási büntetőjogot találták meg, legalábbis annak goldschmidti érelmében. Ezen szándék hátterében az a törekvés állt, hogy a kutatók kezdetben szüntelenül azon fáradoztak, hogy megtalálják, azt a karakterjegyet, amely alapján a kihágásokat más bűncselekményektől, illetve más cselekményektől el lehet határolni. Ilyen egységes karakterjegy hiányában a ráerőltetett elméletek folytán a sokféle cselekménytípus között mindig lehetett olyat találni, amely nem illeszkedett a többi közé, így ezeket az elmélet koherenciája érdekében általában szükségtelennek ítélték. Ez az attitűd viszont

[799] Máthé 2001, 321. p.

kényszerűen arra sorsra jutatta a 19. század elméleteit, hogy – amint ezt már Angyal Pál is jelezte – a közigazgatási büntetőjog irodalma alig áttekinthető, de Hippel szavaival „alapjában téves, alkalmazási körét illetően zavaros s gyakorlati eredményeiben hasznavehetetlen”[800].

A kisebb súlyú cselekményeknek azonban álláspontom szerint nincs közös jellemzője, ha csak nem éppen a kisebb súly.

Az értekezésben bemutatott elméletek éppen azt bizonyították be, hogy bele kell nyugodni abba, ami már a Kbtk. megalkotása, és az ahhoz fűzött indokolás alapján is nyilvánvaló volt, nevezetesen, hogy a kihágások (és e tekintetben a szabálysértések is) vegyes természetű cselekmények, amelyeknek nincs egységes karaktere. Azt is mondhatjuk, hogy maga a vegyes jelleg a karakterisztikum. A kihágási jogban még keresték a közös jellemvonást, amellyel a más bűncselekményektől való minőségi vagy mennyiségi különállás igazolható. Ez azonban –mondhatni - jogállami kényszer volt, hiszen elméleti szempontból is alá kellett támasztani, hogy miért vannak olyan bűncselekmények, amelyek esetében az alkotmányos büntetőjog legfontosabb elvei, mint a nullum crimen sine lege, vagy a nulla poena sine lege elv, nem érvényesülnek. E körben csakis az lehetett az elfogadható magyarázat, ha valamely olyan jellemvonást találnak, amely alapján biztonságosan el lehet különíteni azokat a súlyosabb cselekményektől.

Mindez a probléma azonban részben megoldódott akkor, amikor a szabálysértés már nem volt a büntetőjog része. A szabálysértési jog elméletei, bár nem függetleníthetik magukat a büntetőjogtól, ám már kezd elhalványulni a mai közigazgatási büntetőjog és a klasszikus büntetőjog közötti érdemi különbséget magyarázó elméletek jelentősége, hiszen a mennyiségi vagy minőségi különállás kérdése a jogalkotás által megoldódott. A szabálysértési jog 1953-ban történt életre hívásától kezdve egyértelmű, hogy a szabálysértési

[800] Angyal 1931, 6-7. p.

jog az anyagi jogot tekintve, ha nem is egyértelműen közigazgatási jog, de legalábbis nem büntetőjog. A közigazgatási joghoz kötődés tekintetében az eltelt időszakban hatalmas irodalom született; egyes szerzők meggyőződéssel állították a közigazgatási felelősséget, míg mások a gyakorlati szempontokra tekintettel inkább belenyugodtak abba. Miközben azonban a közigazgatással foglalkozó szakírók egy része a közös dogmatikai jellemvonás vagy a szétválasztás lehetséges szempontjának megtalálásán fáradozott, addig más szerzők a kriminális szabálysértések nagy száma miatt az egész jogterültet büntető ügynek tekintették.

Álláspontom szerint a jogintézménynek a közigazgatási jogba tartozását alátámasztó elméletek bár voltaképpen a szabálysértési jog elméleti megalapozására születtek, és az új jogterületnek a büntetőjoggal történő összefonódását élesen tagadták, éppen ezzel bizonyították be a közigazgatási büntetőjog elvi létezését vagy legalábbis annak szükségszerűségét, abban az értelemben, hogy ezek a büntetőjogtól minőségileg különböző cselekmények. A kihágási és a szabálysértési tényállások ugyanis közel ugyanazok voltak, és társadalmi indokkal nehezen magyarázható, hogy ugyanazon cselekmény egyik nap még büntetőjog, míg a másik nap már nem. Erre minden bizonnyal az a magyarázat: ezek a cselekmények valóban könnyen leválaszthatók a büntetőjogtól, hiszen azoktól minőségileg és nem mennyiségileg különböznek, ezért valójában sem a közigazgatási joghoz, sem a büntetőjoghoz nem tartoznak.

Ekként a szabálysértési jog egy olyan önálló határterület, amely a büntetőjog és a közigazgatási jog jellemvonásával is bír, és amelynek maga a vegyes és szerteágazó jelleg a jellemzője, és amelynek egyetlen közös jellemvonása az oly nehezen meghatározható kisebb súly.[801]

[801] Nagy Marianna mindezt úgy fogalmazta meg, hogy a csekély fokú társadalomra veszélyesség és az igazgatásellenesség a két központi elem. Nagy M. 1999, 444. p. Ugyanakkor Kántás Péter a közrendsértés bagatell jellegét emelte ki mint egyetemes szempontot. Kántás 1995, 387. p.

A kisebb súly a társadalomra veszélyesség, jogellenesség problémaköréhez vezet el bennünket. E helyütt nem vállalkozhatok a társadalomra veszélyesség fogalmának meghatározására, hiszen ennek külön irodalma van[802], ezért csupán annyit emelek ki, hogy a kisebb súly nyilván más cselekményekhez képest érvényesülhet, így e kiindulópont szükségszerűen relativizálja az egész területet. Ez a relativitás a jogalkotó lehetőségét tágítja ki a tekintetben, hogy mely cselekményeket minősítsen ilyennek. Így könnyedén érvényesülhet az a jogpolitikai indok, mely szerint a számos[803], ám nagyon sokféle cselekményt célszerű egy külön törvényben kezelni mintegy a maradékelv alapján. Figyelemmel arra, hogy a csekély súly ingatag fogalma végigkísérte a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélettörténetét, bár az egyes cselekmények valóban kisebb súlyú jellegén el lehet vitatkozni, ám valódi közös jellemvonást aligha lehet találni a gyakorlati szükségszerűségen kívül, ami összekovácsolta a területet.

Anyagi jogi egység

Bár a jogterület egysége mellett a fentiek szerint már részben állást foglaltam, anyagi jogi szempontból a jogterület kezelését illetően már évtizedek, évszázadok óta az elterelési és a visszaterelési elmélet körvonalazódik a jogirodalomban.

A visszaterelési elméletet több más szerzőhöz hasonlóan nem tartom reális alternatívának[804]. Ennek megvalósításával szemben az elterelési koncepció már felvonultatott érvrendszeréből kettőt emelek ki. Az egyik, hogy a visszaterelés szükségszerűen megkövetelné a cselekmények elválasztását, és ezzel együtt megbontaná a büntetőjog egységét, amely kihatással lenne a bírósági szervezetrendszerre.

[802] A szabálysértések kapcsán Papp László és Bittó Márta kutatásaira támaszkodhatunk. Lásd Papp 1983 és Uő 1986.
[803] A hatályos Sztv-hez fűzött indokolás évi négyszázezer ügyet említ.
[804] Máthé 2002a, 244. p. de korábban Kántás 1995, 390. p., Uő. 1998, 90. p. Petrik 1990, 19. p., Nagy M. 1999, 449. p. Papp 1992. 339. p. Torma 2003, 434. p.

A cselekmények szétválasztása igen lényeges probléma, amelyet az Alkotmánybíróság is megkerülhetetlenné tett a 63/1997. (XII. 12.) határozat által. Míg azonban a visszaterelési koncepció odáig jutott el, hogy a kriminális és nem kriminális felosztást alkalmazott, addig az alkotmányos testület kriminális és igazgatásellenes kategóriákat alakított ki, kettős jellegűnek tekintve a szabálysértéseket. A szabálysértéseket már több szerző megkísérelte kategorizálni, megnyugtató megoldással azonban egyikük sem szolgálhatott. [805] E körben az ún. úszóhatáros cselekmények jelentenek közismert problémát.

Alapjaiban egyet kell értenünk Nagy Marianna azon kijelentésével, amely szerint a kategorizálás a jogterület tekintetében túlhaladott[806], és kivitelezhetetlen. A jogterület - mint ezt már Élthes Gyula is megállapította - mindenkor szorosan kapcsolódik a társadalmi életviszonyokhoz, illetve a közigazgatás szerepvállalásához. A kriminális és igazgatásellenes megosztás álláspontom szerint a 19. századi állapotokra épül, amely időszakban ugyan szintén csak fő vonalaiban lehetett besorolni ezen gyűjtőkategória alá tartozó fogalmakat[807], míg a 20. századtól már a közlekedési vagy a keretdiszpozicionális szabályozásból eredően szerteágazó jellegű munkaügyi szabálysértések[808] osztályozása már igen kétséges.

Láthattuk azonban azt is, hogy már a kihágások idejében sem adtak egzakt választ arra vonatkozóan, hogy melyek a rendőri kihágások. Annál a kérdésnél pedig, hogy valamely cselekmény kriminális-e, ismét visszajutunk a társadalomra veszélyességhez, hiszen az kétségtelen, hogy a bűncselekmény társadalomra veszélyes. Mivel azonban jelenleg ezen cselekmények besorolására a már említett gyakorlati célszerűség is nagy hatást gyakorol,

[805] Az újabb irodalomban Kántás Péter több cikkében (pl. Kántás 1995 vagy Uő. 1996b) is megkísérelte a kategorizálást, ám egyes tényállások besorolása szinte megoldhatatlannak bizonyult.
[806] Nagy M. 2000, 70. p.
[807] Ahogyan ezt Kránitz Mariann is megfogalmazta, az anyagi jogi szabályozás a büntetőjogász számára is rendkívül heterogén. Kránitz 2002, 180. p.
[808] A jelenkori munkaügyi szabálysértések besorolásáról Kántás 1998, 96. p.

nehéz elhatárolni, hogy egy adott cselekménynek valóban megváltozott-e a társadalomra veszélyessége vagy más jogpolitikai, gyakorlati indokok vezetnek az elhatároláshoz. Ez a problémakör, a büntetőjog, és a szankcionálandó magatartások körének határait keresi, illetve feszegeti, amely sok esetben természetjogi jellegű, így egzaktan meghatározhatatlan.

Amellett pedig, hogy az elválasztás szinte lehetetlen, a trichotómia visszaállításával is együtt járhat, hiszen a visszaterelt cselekményeket vétséggé nem célszerű, illetve megkockáztatom, nem lehet minősíteni, a kihágások felélesztése esetén pedig valószínűleg új eljárás és külön elbírálás kellene. Ráadásul az is kétséges lenne, hogy ez a megoldás mennyire minősülne alkotmányosnak, hiszen az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) határozata és más döntései szerint a büntetőjog ultima ratio jellegű. A visszatereléssel pedig éppen az addig kisebb súlyú cselekmények vagy mint kihágások, vagy ad absurdum mint vétségek a büntetőjog részeivé válnának.

Az úszóhatáros cselekmények emellett mintegy magukban hordozzák az ismételt visszarendeződést, így elképzelhető, hogy rövid időn belül ezeket a cselekményeket újból a szabálysértések közé terelnék át. A büntetőjog és az állam azonban már évszázadok óta világossá tette, hogy egyszerűen nem tart igényt az apró-cseprő, ún. bagatell-cselekményekre, így ez mindenképpen a különtartás egyik érve. Ezen cselekmények természetére a már hosszan tartó vegyes jelleg mintegy rányomta a bélyegét, így ahogyan ezt már többen is deklarálták, sok esetben nem lehet megállapítani a jellegüket, így mindenkor ingadozni fognak a két jogág között, ekként nemkívánatosak lesznek, felszaporodásuk pedig – akár a büntetőjogban, akár a közigazgatási jogban - a rendszer felbomlásával fenyeget. E körben pedig mindenképpen érdemes megszívlelni Máthé Gábor szavait, amely szerint „a rációt is figyelembe kell venni”.[809]

[809] Máthé 2002a, 244. p.

Ez tehát egyfajta quadrichotómiához[810] vezetne, ugyanakkor a bűncselekménnyé nyilvánítás mellett a bírói kontrollt is biztosítani kellene valamennyi kihágásra - az alkotmányos követelményeknek megfelelően -, amely viszont már korántsem optimális megoldás. Itt észre kell vennünk azt is, hogy 1949 után hasonló kiindulópontok vezettek a kihágások megszüntetéséhez.

A trichotómia visszaállítása mellett a szabálysértések további fenntartása szintén kétségessé válhat, hiszen kérdéses, hogy a jogrendszer elvisel-e ennyi kategóriát, illetve valójában szükség van-e egy ilyen bonyolult rendszerre. Ez ugyanis három bűncselekménytípust és egy megosztott közigazgatási szankciórendszert jelentene, amelynek létrehívása messzemenő következményekkel járna, mind a büntetőjog, mind a közigazgatási szankciók területére. Akár az is felmerülhet, hogy valóban szükség van-e a szabálysértések különtartására más közigazgatási szankcióktól és nem olvadnak-e be azokba, hiszen a szabálysértések a hatóságok számára annyival problémásabbak, hogy mindig igazolni kell a felróhatóságot is. A következmények beható vizsgálata azonban a közigazgatási szankciók komplex vizsgálatát igényelné, amelyre azonban terjedelmi okok miatt sem vállalkozhattam.

Már részben érintettem az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) határozatát, amely együttesen kezeli az anyagi és eljárási kérdéseket. A döntés a jogorvoslat kettős levezetése során olyan problémákat is generált, amelyeket a visszaterelés koncepciójával összefüggésben szintén felsorakoztattak, főként a kriminális, igazgatásellenes paraméter mentén történő szigorú elválasztás tekintetében. A megduplázott jogorvoslati rendszer hű követése, akár azt is felvetheti, hogy a kriminális cselekmények kapcsán a bíróságok büntető ügyszakos bírái, míg az igazgatásellenes cselekmények kapcsán közigazgatási

[810] A quasi qaudrichotómiáról lásd Papp 1992a, 339. p.

ügyekben eljáró bírók járhatnak el.[811] Ez azonban – szerencsére - nem valósult meg, holott ez a koncepció sem idegen a magyar jogtudománytól, hiszen már a 19. században is felmerült, hogy a rendőri kihágások ügyében hozott határozatokat – a tovább kiépíteni tervezett - közigazgatási bíróságok bírálják felül.[812]

A megosztás egy másik súlyos gondot is felvet. A hatályos törvényben az elzárással is sújtható cselekmények képezik az elhatárolás alapját. Az elzárásbüntetést alapvetően alább az eljárás kapcsán tárgyalom, de e helyütt is kénytelen vagyok feltenni a kérdést: Biztos, hogy az elzárással is sújtható cselekmények a kriminálisak, és azok, amelyek esetében nem lehet elzárást kiszabni igazgatásellenesek? Amennyiben nemmel válaszolunk erre a kérdésre, akkor megvan a lehetőség arra, hogy akár önkormányzati rendelet kriminális cselekményt szabálysértéssé nyilvánítson. E tekintetben tehát meg kell állapítanunk, hogy a Kbtk. magasabb fokú jogbiztonságot nyújtott, akkor amikor 1. §-ában meghatározta, hogy rendőri kihágást milyen jogforrások állapíthatnak meg. A hatályos törvény ilyen megszorítást nem tartalmaz, ugyanis csak az bizonyos, hogy elzárással is sújtható cselekményt csak törvény állapíthat meg. A választ az Alkotmánybíróság 19/1998. (V. 22.) határozata részben megadta, amely Kaposvár MJV rendeletét vizsgálta. Az alkotmányos testület ugyanis leszögezte: „A helyi önkormányzatot - a Szabs. tv. 1. §-a alapján - szabálysértés statuálására megillető jogosítvány arra szolgál, hogy az önkormányzat az eredeti jogalkotási hatáskörében meghatározott közigazgatási jogi előírások és társadalmi együttélési szabályok megsértését szankcionálja.” Ez utóbbi kifejezés pedig a kriminális cselekményekre vonatkozó szabályalkotásra utal. Amennyiben viszont azt tesszük fel, hogy valamennyi elzárással sújtott cselekmény kriminális, felvetődik, hogy a lopás és más tulajdon elleni cselekmények, amelyeket a

[811] Ezt a hatályos jogszabály kapcsán már Máthé Gábor is felvetette a 2002-es Jogászgyűlésen.
[812] Bővebben értekezés I. 2. pont F fejezet d alpontja a reformelképzelések kapcsán, illetve MK 1899, 34. 1-2. p.

közvélekedés, de még megkockáztatom talán maga az elkövető is annak tart, miért nem az.

Magam abból az alapvetésből indulok ki, hogy kriminális cselekmények mindig lesznek a szabálysértések között. Ennek egyik oka, hogy valamennyi tulajdon elleni magatartást képtelenség bírói fórum elé citálni, másfelől a dekriminalizáció szükséges és ez a büntetőjogi külső elterelés egyik lehetséges eszköze is. Bár nem vagyok büntetőjogász, így óvakodom attól, hogy áttévedjek egy másik tudományág területére, de ténykérdés, hogy az elterelésnek több módja is van, amelynek egyik lehetséges eszköze, ha kikerül valamely tényállás a Btk-ból és áthelyezik például a szabálysértések közé.

Véleményem szerint az elméleteknek tanulmányban vázolt változásai, és a fentiek - amely szerint a jogintézmény büntető anyagi jogi kötődése szintén elvitathatatlan - alapján, arra kell jutnunk, hogy anyagi jogilag a különállás és a vegyes jelleg megőrzése sok tekintetben megőrzendő. A történeti fejlődést látva nyilván anakronisztikus is lenne a büntetőjoghoz csatolást szorgalmazni, de a jogterület önállóságának elismerése vagy legalábbis specialitásainak érvényesítése továbbra is szükséges, amely a jelenlegi lehetőségek mellett elsősorban az eljárás tekintetében és a büntetőjog alapintézményeinek a megőrzésében elképzelhető. További érvként az is felsorakoztatható, hogy az említett szükségszerűség állandónak, és nemzetközinek bizonyult, így anyagi jogi szempontból értelmetlen küzdeni ellene. Európa más országaiban is általában egy külön cselekménycsoportot találhatunk ezen magatartások szankcionálására.[813]

Álláspontom szerint ezért nem lehet, és nem is kell megosztani a cselekményeket. Így az anyagi jogi vegyes jelleg fenntartása feltétlenül fenntartandó.[814] Ennek kapcsán az osztályozási kísérleteket bár lehetségesnek,

[813] Az Európai közigazgatási büntetőjogról lásd Kis - Nagy M. 2007.
[814] A fenti javaslat abból indul ki, hogy a szabálysértési jog megtartaná eredeti felróhatóságon alapuló felelősségét, amely szerint az elkövetéshez legalább gondatlanság kell. Ennek megváltoztatása a

és tudományosan előremutatónak tekintem, azonban ezeknek főként akkor van jelentősége, ha a kriminális cselekményeket külön kívánjuk választani. Erre az elméleti szerzők közül már többen tettek - sikertelenül - kísérletet, ám mindennek a jogterület egységes anyagi és eljárási rendjében tekintve csekély gyakorlati jelentősége van.

Eljárási megosztottság

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

Az elzárásbüntetés méltán egyik fontos kérdése a szabálysértési jognak. Bár maga a büntetési rendszer anyagi, eljárási és végrehajtási szabályokat is összefog, az elzárásbüntetés az, ahol a hatályos rendszerben kicsúcsosodik az a problematika, amely a fórumrendszerrel összefüggésben az Alkotmánybíróság döntése nyomán keletkezett, amely e cselekményekre kötelezően előírja a bírói elbírálást. Bár a fentiekben kifejtettek szerint az elzárással is sújtható cselekmények nem biztos, hogy egészében azonosíthatók a kriminális cselekményekkel, mivel valódi koncepció nem fűzhető ezen cselekmények köréhez. Mégis ez az a szankciónem, amely legjobban kifejezi a jogalkotó értékelésében a kriminális jelleget, és a végrehajtási szabályok nyomán – az eljárás alá vont személy számára - mintegy testközelbe hozza a büntetőjogot is.

A hatályos rendszerben az elzárásbüntetést a büntetések és intézkedések végrehajtásról szóló 1979. évi 11. tvr. rendezi, csakúgy mint más büntetőjogi

---

rendszert alapjaiban bontaná meg, amelynek vizsgálatára már nem vállalkozhatok, mivel ez ismét a közigazgatási szankciókkal való szoros összefüggést hozná előtérbe.

büntetésekét is. Az elzárást büntetés-végrehajtási intézetben, vagy rendőrségi fogdában kell végrehajtani[815], ahol ugyan el kell különíteni az elzárást töltőket például az elítéltektől[816], de mégis minden kétséget kizáróan úgy érezhetjük, hogy ezen büntetési nem esetében kevéssé érvényesül a dehonesztáló jelleg. Nem kétséges, hogy az elzárást töltő személynek eltérő kötelességei és jogai vannak, mint más elítélteknek, ugyanakkor az egyént ért hátrány szempontjából megkérdőjelezhető, hogy a kisebb súlyú cselekménnyel arányban áll-e egy ilyen hátrány. Véleményem szerint semmiképpen, még akkor sem, ha az eljárás kellő garanciákkal van körülvéve. A szabadságelvonó büntetés a büntetőjogban is a legsúlyosabb büntetési nem, amelynek kiszabását kisebb társadalomra veszélyesség és más enyhítési lehetőségek fennállásakor igyekeznek elkerülni, és csak a legsúlyosabb esetekben alkalmazzák azt. A szabálysértések kisebb súlyával semmiképpen nem állhat arányban a tényleges elzárásbüntetés.

Mivel a tételezett szankció mindenkor a jogalkotó szándékát fejezi ki, így a büntetési rendszer egységesítése álláspontom szerint a jogterület anyagi jogának a homogenitását is elősegítené. Mindez azonban ismét visszavezet ahhoz a problémához, hogy pusztán a szankció megváltoztatása egyben a cselekmény társadalomra veszélyességének a változását is eredményezi-e. E kérdésben egyfelől egyet kell értenünk Madarász Tibor azon álláspontjával, hogy a társadalomra veszélyesség változását a büntetőjogi büntetések differenciálása fejezi ki[817], ám a szabálysértési jogon belül a meglévő – többek szerint következetlen - differenciálás további fenntartása szükségtelen.

Mindemellett az elzárásbüntetés volt az, amely az Európa Tanács gyakorlatában is a legnagyobb problémát váltotta ki; bár kétségtelenül az elzárásbüntetés nem teszi automatikusan büntetőjogivá az adott

[815] 1979. évi 11. tvr. 122. § (2) bekezdése
[816] 1979. évi 11. tvr. 122. § (4) bekezdése
[817] Nagy M. 2000, 64. p.

cselekményt.[818] Ugyanakkor kétségtelenül ennek a büntetési nemnek a beiktatása akadályozta meg a német rendszer átvételét, hiszen ahogyan láthattuk, a német OWiG nem ismeri a tényleges elzárásbüntetést. Máthé Gábor szavaival élve ezáltal hazánkban egy „kétkörös"[819] eljárási modell érvényesül, amely a rendszert nehezen áttekinthetővé teszi.

A garanciák

A jogterület anyagi egységének fenntartása mellett elkerülhetetlen a büntetőjogi elemek együttes kezelése az igazgatásellenes jelleggel. Így az argumentum a maiori ad minus módszere alapján Szabó András büntetőjogász elméletét osztom, amely szerint a területnek büntetőjogi garanciákat kell adni. Mindez egybevág az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1. számú ajánlásával a közigazgatási szankciókról, amely szintén előírja nem csupán a fair eljárás követelményét, hanem a 6. alapelvben többletgaranciák érvényesítését.[820]

A szabálysértési jog kettős természetével párhuzamosan - vagy éppen ezért - eljárási jogát tekintve a szakirodalom szinte egyezően állapítja meg a közigazgatási büntetőbíráskodás felelősségre vonási rendjének „büntetőeljárásra erősen emlékeztető"[821] jellegét. A bűncselekmények érdemi elbírálása a büntető bíróságok feladata és kizárólagos hatásköre. Valamikor a bíróságok tehermentesítése volt a szabálysértés bevezetésének indoka, amely ugyanakkor nem jelentheti a bíróság teljes felváltását igazgatási hatósággal.[822]

E körben tehát a feladat egy megfelelő garanciákat nyújtó olyan rendszer kidolgozása, amely lehetővé teszi a vegyes jellegű cselekmények azonos eljárásban történő elbírálását. A garanciák azonban nem feltétlenül

[818] Lásd az Engel ügyet. Berger 1999, 257. p.
[819] Máthé 2002a, 244. p.
[820] Lásd Kis - Nagy M. 2007, 140-141. p.
[821] Kántás 1996a, 29. p.
[822] Szabó 1998, 17. p.

azonosíthatók azzal, hogy valamennyi szabálysértést már első fokon bírói fórum bíráljon el.

Fórumrendszer

Figyelemmel arra, hogy a fentiek szerint az elhatárolás kivitelezhetetlen, ezért a kettőség elismerése két fő alternatívát tesz lehetővé. Az egyik az ún. rendőrbíráskodás, amelyben közigazgatási szervek járnak el és csupán a jogorvoslat során érvényesülne a bírói kontroll, míg a másik, a garanciális szempontokra tekintettel a bírói szervezetrendszerben történő elbírálás. A két rendszer között némiképpen átmenetet képez a Máthé Gábor által kidolgozott és többször szorgalmazott különbírósági rendszer. Ez egyfajta harmadik megoldásként a két rendszer előnyeit egyesítené magában.

Mindkét előbbi rendszer mellett és ellen, több érv is felhozható. A bíróságok általi elbírálással maradéktalanul érvényesülhetne az igazságszolgáltatás bírói monopólium elve, megszűnne a hatalmi ágak közötti funkcionális és szervezeti megosztáson átlépő quasi bíráskodás, a tisztességes eljáráshoz való jog a legteljesebb mértékben hatna valamennyi a bírói eljárásban nyújtott garanciával együtt, és az egyéni felróhatóságon alapuló cselekményeket a közigazgatási szervek helyett független és nem utolsó sorban kellő szakértelemmel rendelkező fórum bírálná el. A rendszer minden előnye mellett azonban eltűnnének a struktúrára jellemző előnyök, és nem utolsó sorban el kell ismerni, hogy a gyakorlati megvalósítás soha nem volt keresztülvihető az alábbiak miatt.

Ilyen deficit lenne a költséghatékonyság vagy a gyors elbírálás lehetőségének elvesztése. A hagyományos kontradiktórius bírósági eljárástól alapvetően rendszer-idegenek a rövid és szigorú eljárási határidők, bár meg kell jegyezni, hogy mind a Pp., mind a Be. utóbbi módosításai az ésszerű határidőn belül történő elbírálást változatos eszközökkel segítik elő, azonban az ítélkező bíró

függetlenségének alapelvére, és a bírói tevékenység attribútumaira is figyelemmel ezek betartatása kevésbé lehetséges, mint egy hierarchikus közigazgatási struktúrában. Mindemellett ki kell mondanunk azt is, hogy ez az út leginkább anyagi, költségvetési szempontból megvalósíthatatlan, hiszen az ügyek mennyiségére tekintettel az elbírálás a meglévő bírói létszámmal nem elképzelhető, míg az apparátus növelése az állam számára bírhatatlan anyagi terhet jelentene. E körben elég visszautalni az 1999-es kódex hatályba léptetése körüli anomáliákra[823]. A teljes elbírálás áttelepítése nyilván megoldhatatlan feladat lenne nemcsak hazánk, de több más európai ország számára is.

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

A fenti megoldás azonban nem feltétlenül kell, hogy együtt járjon a garanciákról való lemondással. A „rendőrbíráskodás" általánossá tételének hátrányai nagyjában a bírói elbírálás előnyeivel esnek egybe. A rendszer továbbra is eltűrné a quasi bíráskodást, amely azonban nem lenne egyedülálló, hiszen ez érvényesül például a birtokháborítás terén is. Így bár az igazságszolgáltatás bírói monopólium elve valóban nem érvényesülne, ám ezeken a területeken ez mintegy több száz éves hagyomány. Függetlenségről beszélni azonban a közigazgatás szervezetrendszerén belül – a dolgozatban már kifejtettek szerint is - értelmezhetetlen.

[823] A sajtóból Sereg András: Pénzkérdés a jogállamiság (Népszabadság 1998. október 21.) vagy Hiányzó milliárdok (Magyar Nemzet 1998. november 11.)

A közigazgatási elbírálás ugyanakkor nem kellene, hogy a szakértelem hiányát is jelentse, hiszen speciális szakképzéssel, vagy akár szakvizsgához kötéssel mindez kiküszöbölhető lenne. Minden jogszabály érvényesülését torzítja, ha a jogalkalmazók nem felkészültek, így továbbra is szorgalmazható, az a már a 80-as évektől hangoztatott tétel, amely szerint külön szakvizsgát hozzanak létre a szabálysértést elbírálók számára. A külön képzéshez kötés más szempontból is fontos, hiszen kizárólag ekkor lehet alapos jogszabályt alkotni, a büntetőeljáráshoz hasonlatos garanciákat érvényesíteni. Ennek gyakorlati megvalósítása azonban kizárólag akkor képzelhető el, ha a jogalkalmazók – a meglévő kereteken belül - megfelelő speciális szaktudással rendelkeznek.[824] Mindezzel a jogtudomány több száz éve hangoztatott óhaja valósulna meg.[825]

Ugyanakkor a jogterület szaktekintélye, Máthé Gábor arra is felhívta a figyelmet, hogy a rendőrbíráskodás megvalósításának akadályát jelentheti az Alkotmánybíróság kettősségről alkotott álláspontja.[826] A kérdés tehát az, hogy az elzárásbüntetés kiiktatása hogyan hatna a kettéosztottságra. A kettéosztottság nyomán ugyanis valóban felmerülhet, hogy a kriminális cselekményekre nézve alkotmányellenes lesz a rendőrbíróságok első fokú eljárása. Álláspontom szerint az alkotmányos testület döntése az elzárásbüntetés garanciáit kívánta biztosítani, így nem kizárható az sem, hogy az alkotmányos testületnek nem lenne aggálya rendőrbíráskodás kizárólagossá tételével szemben egy kizárólag pénzbírságot alkalmazó szisztémában.

A harmadik út a fentiek szerint a különbíróságok lehetnek, amely az előbbi megoldások előnyeit egyesítené. A különbírósági modell kétféle módon képzelhető el. Az egyik az Alkotmány 50. § (5) bekezdése alapján a bírósági szervezetről szóló 1997. évi LXVI. törvény alapján képzelhető el, amely így külön bíróságként tagozódna be a bírósági szervezetbe. A másik lehetőség

[824] Papp László már javasolta a szakvizsgához kötést. Papp 1992b, 27. p.
[825] Lásd már Élthes 1935, vagy később Papp 1992, vagy Máthé Gábor (Bodnár 1996)
[826] Máthé 2002a, 243. p.

szerint egy olyan szervezet lehetne, amely rendelkezik a bírói attribútumokkal, de nem feltétlenül tagozódik be a bírósági szervezetrendszerbe, hanem például a közvetítői szervezetrendszerhez hasonlatos lehetne. E körben Máthé Gábor a magisztrátusi bíróságokat preferálná, amelyek jogállásukban függetlenek lennének.[827]

Meg kell állapítanunk, hogy hosszútávon valóban ez lenne a legjobb megoldás, hiszen egyszerre valósíthatná meg a függetlenség követelményét, a gyors és olcsó elbírálást az igazságszolgáltatás megterhelése nélkül. Az elmúlt időszak jogalkotásában több olyan intézmény is született, amelyet a bírósági eljárás elkerülésére hoztak létre, így például a már említett közvetítői eljárás. A jogalkotó ennek ellenére a megoldást mind mai napig nem valósította meg, amelynek okait nem feladatom kutatni, ugyanakkor a tendencia nemcsak a szabálysértés, hanem egyéb cselekmények esetén is az extrajudiciális eljárások térnyerését mutatja.

Büntetőjogi kapcsolatok. Részletes törvény vagy szubszidiárius szabályozás?

A fogalmi tisztázás érdekében kívánatos lenne, hogy a bírói gyakorlat[828] helyett maga a törvényalkotó rendezné a szabályozás egyszerűsítésre irányuló törekvéséből eredő hiányosságait. Ezért fordulhat elő, hogy a már említett 2000. április 3-i Legfelsőbb Bíróság által alkotott álláspont[829] kénytelen rendezni, hogy például a sértettnek is lehet képviselője, amely körében a Be. szabályai irányadók, vagy a nyilvánosság a tárgyalásról szintén a Be. szabályai szerint zárható ki. Említhető akár a kóros elmeállapottal kapcsolatban, hogy ugyancsak szakértő kirendelése szükséges, azonban az álláspont a Be. szabályozásával[830] ellentétben csupán egyetlen szakértőt elegendőnek tartanak. Alkotmányos, jogbiztonsági szempontból mindenkor aggályosnak tekinthető

[827] Máthé Gábor a függetlenség kellékeivel felruházott magisztrátusi bíróságok mellett száll síkra, amelyet helyi szinten javasolna létrehozni. Bodnár 1996.
[828] Lásd 2000. április 3-i álláspont.
[829]
[830] Korábban 1973. évi I. tv. 69. § (3) bekezdés, illetve 1998. évi XIX. tv. 101. § (2) bekezdés.

ez a fajta rendezés. A törvényalkotót ugyan szokásosan az vezérelte, hogy egyszerű, és a nem jogász jogalkalmazók számára is alkalmazható normát alkosson.[831] Ez azonban mind a közigazgatásban dolgozók számára gondot okozott, hiszen a büntető jellegű tényállások, illetve a büntető jogalkalmazás alapvetően idegen a köztisztviselőktől, míg az igazságszolgáltatásban dolgozók számára meglehetősen zavaró a hiányos szabályozás. A fogalmi tisztázás érdekében kívánatosnak tartanám a jogterület által használt büntetőjogi alapfogalmak pontos rendezését, amelyre két megoldás kínálkozik. Az egyik egy részletekbe menő szabályozás, a másik, hogy a Be-t mögöttes joganyagává tenné az Sztv.

Mindkét út azonban felveti azt a problémát, hogy egy kibővített és részletekbe menő vagy egy átutalásokkal teli szabályozással hogyan birkóznak meg a jogalkalmazók. Az igazságszolgáltatás számára ez nyilván nem okoz gondot, a problémát a közigazgatási szervek eljárása jelenti, hiszen egy alapos szabályozás terjedelmét tekintve akár nagyobb léptékű lehet mint a Ket., amelynek alapos megismerése külön felkészülést igényel. E körben ismét rámutathatunk, hogy valamennyi megoldás előfeltétele, hogy a jogalkalmazók képzettsége képessé tegye őket a kibővített szabályozás alkalmazására. Az átgondolt és részletekbe menő szabályalkotás mellett szólna az egységes egy törvénykönyvön alapuló szabályozás. Úgy vélem semmiképpen nem felesleges esetleg egyes szakaszok szó szerinti átvétele sem más szabályokból, hiszen a jogágaknak általában önálló szabályrendszere van még akkor is, ha például Pp. és Be. bizonyításra vonatkozó egyes szabályai közösek is, azokat mégsem „spórolta ki” a jogalkotó egyik kódexből sem.

[831] Az 1999. évi LXIX. tv. jogorvoslati rendszerét kivéve alapjában az 1968. évi I. törvényre épül. (lásd erről Hajdú 2002, 241. p.) Az 1968. évi I. tv. az értekezés II. 5. C részben említett módon az egyszerűsítést célozta meg a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében, így egyes büntetőjogi eredetű fogalmakról, mint a szándékosság vagy a gondatlanság egyáltalán nem rendelkezett. A tudomány és tankönyvek azonban mindezt akként oldották meg, hogy kimondták: „a Btk. vonatkozó szakaszai azonban értelemszerűen kiterjeszthetők”. Máthé 1988, 183. p. A hatályos törvény 31. §-ához fűzött indokolás szerint azért helyes megoldás a Btk-ra utalás, mert ezen fogalmak már „kikristályosodtak”. A parlamenti vita során ehhez még azt tették hozzá, hogy ez a „szabályozási technika felel meg a magyar hagyományoknak.” PN 52. ülésnap 9. oldal

A másik megoldás, hogy a részletező törvény helyett a büntető eljárási jog szabályait mögöttes joganyagnak tekintenék. Ekkor egy szubszidiárius jellegű törvényt kapnánk, amely nem lenne egyedülálló megoldás, hiszen a német jogban az OWiG 46. §-a Strafprozessordnungot mögöttes joganyagává teszi.[832] Ugyanakkor az Sztv. 31. §-ának mellőzése mellett szükséges lenne a Btk. fogalmainak a beiktatása, még akkor is, ha a Btk- általános részi szabályaival teljesen egyező rendelkezések kerülnének be a törvénybe. Ezt az indokolja, hogy e körben csupán néhány szakaszról van szó, amely jelentősen nem bővítené a törvényt, ugyanakkor nem kényszerítenék a jogalkalmazót arra, hogy a Btk-t is forgassa a néhány alapfogalom miatt. Egyebekben ez a megoldás jobban kifejezné azt is, hogy a jogterület anyagi jogilag a büntetőjogtól különálló, ám eljárásban a büntetőeljáráshoz hasonlatos.
Ezzel kapcsolatban viszont az vethető fel, hogy nem szakítaná-e el egy ilyen rendszer a szabálysértéseket nagyon a közigazgatástól. Véleményem szerint a visszautalás önmagában nem járna a büntetőjogba tartozás elismerésével, hiszen például a 2005. évi XIX. tv. az adatvédelmi ombudsman határozatának megtámadására a közigazgatási perek szabályait rendeli alkalmazni, mintegy a joghézag kitöltése érdekében. Mindazonáltal a mindenkor az országgyűléshez kötődő ombudsman ettől nem vált a közigazgatás szervezetrendszerének részévé.[833]

Zárszó

A fentiekre tekintettel egyet kell értenünk azzal a Máthé Gábor-i kívánalommal, amely szerint a közigazgatási büntetőjogot meg kellene valósítani.[834] E tekintetben viszont azonnal le kell szögezzük, hogy ez a közigazgatási büntetőjog már nem azonos a kihágási jog közigazgatási büntetőjogával. Itt ismét beleütközünk abba a - már az értekezés

[832] OWiG 46. § (1) bekezdés, Göhler 1992, 297-306. p.
[833] Az adatvédelmi ombudsman határozatának megtámadására az 1992. évi LXIII. tv. 25. § (5) bekezdése a közigazgatási perek szabályait rendeli alkalmazni.
[834] Máthé 2002a, 245. p. Ugyanezen címmel lásd Kis 2006.

bevezetésében is említett - problémába, amely szerint a közigazgatási büntetőbíráskodás fogalomrendszere az egyes időszakokban új tartalommal telítődött, és a szerzők is több esetben egymásnak átfedő értelemben használták azokat. Máthé Gábor életműve és az általa kidolgozott elmélet kapcsán arra jutunk, hogy ez a közigazgatási büntetőjog alapvetően a processzuális felfogásnak feleltethető meg és ez az egyetlen reális alternatívája a szabálysértési jogalkotásnak.

A hatályos törvényünk, és valószínűleg a készülő kódexek is még hosszú időn keresztül őrzik a kialakulásuktól fogva jellemző kettősséget, amely azt a közigazgatási joghoz és a büntetőjoghoz köti. Mindez azonban nem feltétlenül azonosítható azzal a kettéosztottsággal, illetve kategorizálással, amelyet az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) határozatával megállapított a cselekmények bagatell-büntetőjogi és igazgatásellenes jellegére vonatkozóan. Alapjaiban el kell fogadnunk Nagy Marianna azon kijelentését, amely szerint a kategorizálás a jogterület tekintetében túlhaladott[835], és tegyük hozzá kivitelezhetetlen. A kettősséget azonban senki nem tagadhatja abban az értelemben, hogy kettős, közigazgatási és büntetőjogi „logika" érvényesül.

A fair eljárás elvével kapcsolatban ezért egyes vélemények[836] szerint még a Római Egyezményben foglaltaknál is több garanciát kellene nyújtani. Akár az igazságszolgáltatás, akár más hatóságok járnak el ezen ügyekben a hatékonyság nem járhat az alkotmányosság sérelmével.[837] A büntetőeljáráshoz hasonlóan a szabálysértési jogban is az emberi és az állampolgári jogok jelentik a kapcsolódási pontot az alkotmány és az adott jogág között.[838] A rendszer feltételei már többé-kevésbé adottak, azonban a fenti elvek megvalósítása további módosítást igényel.

[835] Nagy M. 2000, 70. p.
[836] Zámbó 2002, 220–229. p.
[837] Farkas Á. 2002, 77−80. p.
[838] Farkas Á. 2002, 81. p.

Talán furcsa végkövetkeztetés, hogy a közigazgatási büntetőjog megvalósításáért szállok síkra a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélettörténetét feldolgozva, de amint ezt már kifejtettem e két elméletrendszer sok ponton és esetenként szükségszerűen kapcsolódik egymásba. A javaslatok során lehet, sok esetben nem is vontam le újszerű következtetést, de reményeim szerint hozzátehettem egy-két adalékot az eddigi nagy hírű jogtudósok munkásságához, és elősegíthettem a jogintézmény belső fejlődését.

MAGYAR NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓ

Jelen tanulmány a jogtudomány egy több jogág határán álló jogterület, a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélettörténetét kísérli meg végigkövetni egy sajátos aspektusból: a magyar alkotmányos fejlődés tükrében. Az értekezés mind a közigazgatási büntetőjog, mind az alkotmányjog, illetve alkotmánytörténet közös kapcsolódási pontjait emeli ki – elméleti szempontból. Ennek megfelelően három nagy fejezeti egységre tagolódik, amelyek mindegyike az adott korszak elméleti és jogfejlődését elemzi elsősorban a tudományelmélet képviselőinek álláspontja alapján. Mivel ezen elméletek rendszerint a hatályos jogban már létező megoldások alátámasztására születtek, ezért elengedhetetlen a jogszabályok alapvető rendelkezéseinek ismertetése, amely így alkalmat ad az egyes rendszerek kritikai elemzésére, összevetésére.

Az első és egyben legnagyobb terjedelmű rész a történeti alkotmány időszakát fogja át. Ezen idő tartamra tehető a büntetőjog differenciálódása, a kihágások – ezen név alatti – önálló megjelenése, majd az 1878. évi V. tc, azaz az ún. Csemegi-kódex mellett külön, az Kihágási büntetőtörvénykönyvben történő kodifikálása. Ez a részben elkülönült szabályozás a korszak nemzetközi tendenciáit követte, és a közigazgatási, illetve a büntetőjog képviselőit arra indította, hogy a közigazgatási büntetőjog elméleti megalapozását elvégezzék. A bűntett, vétség, illetve a kihágás közötti különbségek, tehát a bűncselekmények hármas felosztásának problémája a büntetőjog-tudomány képviselőit már régóta foglalkoztatta azonban a leglényegesebb kérdés a büntetőjog esetében a kihágások és más cselekmények közötti különbség természetének a megtalálása volt: nevezetesen az, hogy a különbség mennyiségi vagy minőségi természetű-e.
A közjogtudomány máig meghatározó reprezentánsai, mint Concha Győző, Márffy, Tomcsányi Móricz vagy Magyary Zoltán esetében a kutatások fő iránya a rendészet, illetve a hatalmi ágak elválasztásával kapcsolatban a

rendőri büntetőjog természete volt. Az időszak olyan ma is létező kérdések kiindulópontja volt, mint a quasi bíráskodás garanciális kérdései az 1869: IV. tc. tükrében, amely a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztását elvégezte, vagy az elterelési és visszaterelési elmélet.

A második szakasz kezdő időpontja az írott alkotmány létrehozásához köthető, amely olyan alkotmányos elveket deklarált, mint az igazságszolgáltatás bírói monopólium vagy a nullum crimen sine lege elve. Szintén ezen időszak kezdetére tehető az államszerkezet, illetve a közigazgatás átalakítása tanácsrendszerré, valamint a büntetőjogon belül bekövetkező reformfolyamatok. Ennek hatására előbb megreformálták a kihágások rendszerét, majd azokat az 1955. évi 17. tvr-rel végérvényesen eltörölve létrehozták a szabálysértések kategóriáját. Ez utóbbival a jogterület látszólag elveszítette a büntetőjogi kötődését, hiszen az intézmény immáron kizárólag az államigazgatási, illetve közigazgatási jogba tartozott. Ezzel azonban nem tudták kiiktatni a büntetőjogi jellemvonásokat, így ezen rész elsősorban a látens kapcsolatok feltárása helyezi a hangsúlyt. Az időszak végpontjaként az 1968. évi I. tv. jelenik meg, amely az új intézményt a kódexek szintjére emelte, amely kódex egy formális definíciót is alkotott, amely azonban a szabálysértések tartalmi meghatározását nem oldotta meg.

A szabálysértések kodifikálása újabb problémákat is felvetett. A harmadik rész bemutatja, milyen szükségszerűségek vezettek az új jelenleg hatályos kódex megalkotásához, ezek között foglalkozik a Római Egyezménnyel, az Alkotmánybíróság gyakorlatával, kiemelten a 63/1997. (XII. 12.) AB határozattal, annak kritikájával, valamint a kodifikációs munkálatok inspirálta új elméletekkel. Ezen rész tartalmazza a nemzetközi kitekintést három modell – a német, a francia, valamint az angol - vázlatos bemutatásával. Az értekezés zárórésze a hatályos jog elméleti szempontú elemzésére tesz kísérletet, bemutatja, hogy milyen új tendenciák hatnak a jogterületre, és végül a szerző kifejti saját álláspontját a felmerült dogmatikai kérdésekkel összefüggésben.

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Studie versucht die Theoriegeschichte eines an der Grenze mehrerer Rechtsgebiete befindlichen Bereichs der Rechtswissenschaft, der Verwaltungsstrafgerichtsbarkeit, zu überblicken – von einem spezifischen Aspekt aus: im Spiegel der ungarischen Verfassungsentwicklung. Die Doktorarbeit hebt die gemeinsamen Punkte von Verfassungsrecht, Verfassungsgeschichte und Verwaltungsstrafrecht in theoretischer Hinsicht hervor. Dementsprechend gliedert sie sich in drei Abschnitte, in jedem wird die dogmatische und die Rechtsentwicklung der gegebenen Epoche gemäß den Gesichtpunkten der Vertreter der Rechtswissenschaft untersucht. Da diese Theorien gewöhnlicherweise zur Unterstützung von bereits existierenden Lösungen im geltenden Recht dienten, war es also unerlässlich, die wichtigsten Bestimmungen dieser Rechtsnormen auch darzulegen, was eine kritische Untersuchung, und den Vergleich der einzelnen Systeme ermöglichte.

Der erste und zugleich größte Abschnitt umfasst die Epoche der historischen Verfassung. In dieser Zeit kam es zur inneren Differezierung des Strafrechts, zum selbständigen Erscheinen von Übertretungen – unter dieser Bezeichnung –, schon neben dem bürgerlichen Strafgesetzbuch, also dem sog. Csemegi-Kodex, kodifiziert es sich in einem anderen, abgesonderten sog. „Übertretungsstrafgesetzbuch". Diese teilweise getrennte Ordnungsmethode folgte den internationalen Tendenzen der Zeit und bewegte die Vertreter des Verwaltungs- und Strafrechtswissenshaft zur dogmatischen Fundierung des Verwaltungsstrafrechtes.

Die Wesensverschiedenheit zwischen Verbrechen, Vergehen und Übertretungen, also das Problem der Dreiteilung der Straftaten interessierte die Experten der Strafrechtswissenschaft lange, aber die wichtigste Frage war, ob der Charakter des Unterschieds zwischen den Übertretungen und den

anderen Delikten eine qualitative oder nur eine quantitativ sei. Bei den bis in die heutigen Tage bestimmenden Repräsentanten des öffentliches Rechts, wie etwa Győző Concha, Ede Márffy, Móric Tomcsányi und Zoltán Magyary, waren die Haupttendenzen der Forschung auf das Polizei- und Ordnungrecht sowie im Zusammenhang mit der Gewaltentrennung den Charakter des polizeilichen Strafrechtes gerichtet. Dieser Zeitabschnitt war Ausgangspunkt für solche bis heute wirkende Fragen auch, wie die garantiellen Fragen einer quasi Justiz im Zusammenhang mit dem Gesetzartikel Nr. IV von 1869, durch den die Trennung von Justiz und Verwaltung erfolgte, oder die Rückführungstheorie, und die sog. Ableitungstheorie.

Mit der Verfassung von 1949 veränderten sich die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien, als die Justiz ist zum richterlichen Monopol erklärt wurde, oder der Grundsatz nullum crimen sine lege. Auch in dieser Epoche vollzog sich die Umgestaltung der Staatsgorganisation, beziehungsweise der Verwaltung, sowie die inneren Reformprozesse innerhalb des Strafrechts, und die berührte unmittelbar auch das Verwaltungsstrafrecht. Unter diesem Einfluß reformierte man zuerst das System der Übertretungen, später wurde das Institut mit der Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 17 von 1955 abgeschafft, und die Kategorie der Ordnungswidrigkeiten ins Leben gerufen. Mit Letzterem verlor der Rechtsbereich anscheinend seine strafrechtliche Bindung, weil das Institut nun mehr nur zum Staatsverwaltungsrecht, oder Verwaltungsrecht angehörte. Somit konnte man jedoch den strafrechtlichen Charakter nicht ausschalten, also dieser Abschnitt versucht hauptsächlich die latenten Beziehungen zu erschließen und aufzuzeigen. Als Schlußpunkt der Epoche kam das Gesetz Nr. I. von 1968 zustande, das das neue Institut auf die Ebene der Kodexe erhoben hat, und es brachte eine formelle Definition hervor, aber die Frage der materiellen Definiton der Ordnungswidrigkeiten beschäftigt die Rechtsliteratur bis zum heutigen Tag.

Mit der Kodifikation tauchten auch weiter Probleme auf. Dieser Teil demonstriert, welche Notwendigkeiten zur Schaffung des gegenwärtig geltenden Kodexes führten, also beschäftigt sich mit der Europäischen Menschenrechtskonvention von Rom, der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, mit besonderer Rücksicht auf den Beschluss Nr. 63/1997 (XII. 12.) des Verfassungsgerichtshofes, und seiner Kritik, sowie durch die Kodifikationsarbeit inspirierte neue Theorien. Dieser Teil enthält den internationalen Ausblick mit skizzenhaftem Überblick auf drei Modelle – die deutsche, französiche und englische. Die Dissertation versucht im Schlußteil das geltende Recht in theoretischer Hinsicht zu untersuchen, stellt vor, welche neuen Tendenzen im Rechtsgebiet wirken, und schließlich erörtert die Autorin ihren Standpunkt im Zusammenhang mit den aufgetauchten dogmatischen Fragen.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. MK 1889 = A belügyminiszter 1889. január 4-i 83,984/88. sz. rendelete. Magyar Közigazgatás, 1889. május 2. 4. p.
2. MK 1899 = A rendőrbíráskodás reformja (I-II-III.). Magyar Közigazgatás, 1899. 31. 1–2. p.; 1899. 32. 1. p.; 1899. 33. 2. p.
3. MK 1899 34. = Észrevételek »a rendőrbíráskodás reformja« című czikksorozatra. Magyar Közigazgatás 1899. 34. 1-2. p.
4. MK 1901 = A rendőri büntető bíráskodás. Magyar Közigazgatás, 1901. május 26. 2. p.
5. MK 1911 = A rendőri büntető bíráskodás. Magyar Közigazgatás, 1911. 1. 1–2. p.
6. MK 1912 = Adalékok a kihágási judikatúránkhoz. Magyar Közigazgatás 1912. 23. 3-4. p.
7. Alvinczy 1960 = Alvinczy Imre: Szabálysértés-e vagy bűntett? Magyar Jog, 1960. 6. 211–213. p.
8. Angyal 1909 = Angyal Pál: A magyar büntetőjog tankönyve. Athenaeum, Budapest, 1909.
9. Angyal 1931 = Angyal Pál: A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése. MTA, Budapest, 1931.
10. Árva 2004a = Árva Zsuzsanna: A közigazgatási büntetőbíráskodás kodifikálásának kezdetei In ME ÁJK Deák Ferenc Doktori Iskola Doktoranduszok Fóruma 2004. november 4. ÁJK szekciókiadványa, Miskolc, 2004. 9-14. p.
11. Árva 2004b = Árva Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság szabálysértésekkel kapcsolatos joggyakorlata In Pásztori Bernadett – Radnai Márton szerk.: Pro Scienta Aranyérmesek VII. konferenciája Gödöllő. Pro Scientia Aranyérmesek Társasága, Budapest, 2004. (különíven)
12. Árva 2005a = Árva Zsuzsanna: A közigazgatási büntetőjog elméletének meghatározó kérdései, különös tekintettel a jogterület reformjára In ME

ÁJK Deák Ferenc Doktori Iskola Doktoranduszok Fóruma 2005. november 9. ÁJK szekciókiadványa, Miskolc, 2003. 16-21. p.

13. Árva 2005b = Árva Zsuzsanna: Alkotmányos jogok garantálása a szabálysértési eljárásban. Collega, 2005. 2. 10-14. p.
14. Árva 2006a = Árva Zsuzsanna: A közigazgatási büntetőjog egy speciális területe: a pénzügyi jogsértések Collega, 2006. 2-3. 75-80. p.
15. Árva 2006b = Árva Zsuzsanna: A szabálysértési jog fejlődése a jogintézmény létrejöttétől az első kódex megalkotásáig In Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2006. 9-29. p.
16. Árva 2006c = Árva Zsuzsanna: Büntetőeljárásjogi elvek érvényesülése a közigazgatási büntetőbíráskodás során. Magyar Közigazgatás, 2006. 1. 40-50. p.
17. Árva 2007 = Árva Zsuzsanna: A közigazgatási büntetőjog fejlődése a német jogban. Debreceni Jogi Műhely, www.jogimuhely.hu, 2007. 1.
18. Atzél 1906 = Atzél Béla: A kihágások könyve. Stampfel, Budapest, 1906.
19. Balla-Paulovits 1999 = Balla Zoltán–Paulovits Mihály: A magyar szabálysértési jog kodifikációja az európai uniós csatlakozás tükrében. Magyar Közigazgatás, 1999. 4. 198–202. p.
20. Bartus 1961 = Bartus Imre: A szabálysértési eljárás néhány anyagi jogi problémája. Magyar Jog, 1961. 11. 494–496. p.
21. Bartus 1964 = Bartus Imre: A szabálysértési jog néhány elvi kérdése. Állam és Igazgatás, 1964. 3. 440–445. p.
22. Bartus 1965 = Bartus Imre: Felügyelet a szabálysértési eljárásban. Állam és Igazgatás, 1965. 6. 547–555. p.
23. Bartus 1982 = Bartus Imre: A szabálysértési jog kialakulása és fejlődése. Állam és Igazgatás, 1982. 9. 787–799. p.
24. Békés 1974 = Békés Imre: A gondatlanság a büntetőjogban. KJK, Budapest, 1974.
25. Berger 1999 = Berger, Vincent: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata. Budapest, 1999.

26. Berkes 1969 = Berkes István: A szabálysértések kodifikációjával kapcsolatos néhány gyakorlati kérdésről. Belügyi Szemle, 1969. 2. 38–43. p.
27. Berta-Mészáros 1993 = Berta Krisztina – Mészáros József: A szabálysértési jog átfogó felülvizsgálatáról. Magyar Közigazgatás, 1993. 5. 278–282. p.
28. Bittó 1977 = Bittó Márta: A büntetőjog és a közigazgatás összefüggésének elvi kérdései. Állam és Jogtudomány, 1977. 3. 358–375. p.
29. Bittó 1982a = Bittó Márta: A közigazgatási büntetőjog kialakulása. Állam és Jogtudomány, 1982. 2. 225–249. p.
30. Bittó 1982b = Bittó Márta: Kisebb súlyú cselekmények és a közigazgatási büntetőjog. Jogtudományi Közlöny, 1982. 10. 784–790. p.
31. Bittó 1983 = Bittó Márta: A munkavédelmi szabályok megszegésének szankciói a kihágási jogban. Állam és Jogtudomány, 1983. 2. 219–244. p.
32. Bittó 1986 = Bittó Márta: Szabálysértési szankció a felügyeleti eljárásban In A szabálysértési jogterület. IM, Budapest, 1986. 199-239. p.
33. Bittó 1987 = Bittó Márta: A vezető (munkáltató) felelőssége a szabálysértési jogban (Sztv. 6. §.) In Máthé-Szabó szerk.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. MTA, Budapest, 1987. 31–60. p.
34. Bittó 1995 = Bittó Márta: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar szabálysértési jog. Állam- és Jogtudomány, 1995. 3-4. [1998] 219–239. p.
35. Blutman 1996 = Blutman László: Az ártatlanság vélelme - a büntetőjogon kívül is? Bírák Lapja, 1996. 1-2. 71–88. p.
36. Bodnár 1996 = Bodnár Lajos: Új szabálysértési intézményrendszer. Átgondolatlan reformkoncepció helyett: magisztrátusi bíróságok. Magyar Nemzet, 1996. szeptember 10.

37. Bossánszky 1987 = Bossánszky Lajos: A gazdasági jellegű szabálysértések szankciórendszerének problémái In Máthé-Szabó szerk.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. MTA, Budapest, 1987. 61–100. p.
38. Both 1995 = Both Ödön: Fejezetek a nyugat-európai állam- és jogtörténet köréből. JATEPress, Szeged, 1995.
39. Carrara 1878 = Carrara Ferencz: A büntető jogtudomány programja. MTA, Budapest, 1878. 1. köt.
40. Concha 1901 = Concha Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalmi tudományok köréből MTA, Budapest, 1901.
41. Concha 1905 = Concha Győző: Politica 1-2. köt. Budapest, 1905.
42. Csalótzky-László 1986 = Csalózky György – László Jenő: Einige aktuelle Fragen des Rechtsinstitutes der Ordnungswidrigkeit In Máthé Gábor-Révész Tamás: A közigazgatási büntetőbíráskodás fejlődése az utolsó 100 évben IM, Budapest, 1986. 386–390. p.
43. Csekey 1943 = Csekey István: Magyarország alkotmánya. Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943.
44. Csemegi 1904 [1861] = Csemegi Károly: A büntető törvények és a bíróság In Edvi Illés Károly – Gyomai Zsigmond szerk.: Csemegi Károly művei Franklin, Budapest, 1904. 58–81. p.
45. Csemegi 1904 [1862] = Csemegi Károly: Közigazgatás és törvénykezés. In Edvi Illés Károly – Gyomai Zsigmond szerk.: Csemegi Károly művei Franklin, Budapest, 1904. 82–101. p.
46. Csemegi 1904 [1896] = Csemegi Károly: Kötelezi-e a felsőbb bíróság döntvénye az alsófokú bíróságot? In Edvi Illés Károly – Gyomai Zsigmond szerk.: Csemegi Károly művei Franklin, Budapest, 1904. 441–443. p.
47. Csorba 1881 = Csorba Károly: Az 1840. évi mezei rendőri büntető törvény mai érvényében. Magyar igazságügy, 1881. 2. 115-124. p.
48. Dános Á. 1912 = Dános Árpád: A községi bíróság elé utalt kihágások ellátása. Jogtudományi Közlöny, 1912. 46. 401–402. p.

49. Dános V. 1986 = Dános Valér: A szabálysértések kriminológiai sajátosságai In A szabálysértési jogterület tanulmánykötet. IM, Budapest, 1986. 95–144. p.
50. Deák-Gáti 1955 = Deák László – Gáti Endre: A szabálysértések problémái. Magyar Jog, 1955. 12. 362–365. p.
51. Dénes-Pajor 1963 = Dénes J. Tamás – Pajor Gyula: Rendezetlen joggyakorlat az elzárással sújtható szabálysértések elbírálásánál. Belügyi Szemle, 1963. 1. 68–74. p.
52. Deres 2001 = Deres Petronella: Szabálysértési jog a gyakorlatban. [Tudományos ülés. Miskolc, 2001. ápr. 10.] Magyar Jog, 2003. 12. 766–768. p.
53. Edvi 1904 = Edvi Illés Károly- Gyomai Zsigmond: Csemegi Károly művei. Franklin, Budapest, 1904. 1- 2. köt.
54. Élthes 1928 = Élthes Gyula: A pénzbírság alkalmazása. Magyar Közigazgatás, 1928. 13. 3-4. p.
55. Élthes 1928 = Élthes Gyula: A rendőri büntetőeljárás alapelvei. Magyar Közigazgatás 1928. 40. 4-5. p.
56. Élthes 1935 = [Tusnádi] Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota. Fővárosi Nyomda, Budapest, 1935.
57. Emmer 1879 = Emmer Kornél közli: A képviselőház igazságügyi bizottságának tárgyalásai. Magyar Igazságügy, 1879. 3. 309–312. p.; 1879. 4. 420–426. p.
58. Faludi-Pádár 1968 = Faludi György – Pádár László: A szabálysértési kódexről. Belügyi Szemle, 1968. 5. 12–16. p.
59. Faludi 1969 = Faludi György: A szabálysértési eljárás egyes gyakorlati problémái. Belügyi Szemle, 1969. 1. 39–43. p.
60. Farkas Á. 2002 = Farkas Ákos: A falra akasztott nádpálca avagy A büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai. Osiris, Budapest, 2002.

61. Farkas F. 1986 = Farkas Ferenc: A visszaélés jövedékkel, a vám és devizaszabálysértésekre vonatkozó jogszabályok reformjának szükségessége In A szabálysértési jogterület. IM, Budapest, 1986. 289–338. p.
62. Farkas F. 1987 = Farkas Ferenc: A visszaélés jövedékkel, a vám és devizaszabálysértésekre vonatkozó joganyag kodifikálásáról. In Máthé-Szabó szerk.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. MTA, Budapest, 1987. 101–132. p.
63. Farkas-Kántás 1994 = Farkas Imre – Kántás Péter: Merre tovább, szabálysértés? Magyar Közigazgatás, 1994. 3. 163–168. p.
64. Fayer 1896 = Fayer László szerk.: Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye. MTA, Budapest, 1896. 1–4. köt.
65. Felméry-Mészáros 1988 = Felméry Imre – Mészáros József: Gondolatok a szabálysértés jogintézményének továbbfejlesztéséről. Állam és Igazgatás, 1988. 10. 877–884. p.
66. Felméry-Mészáros 1989 = Felméry Imre – Mészáros József: Néhány gondolat a szabálysértési kódex tervezet rendelkezéseiről és a szakmai vitákról. Állam és Igazgatás, 1989. 11. 961–967. p.
67. Felméry 1964 = Felméry Imre: A szabálysértési kodifikáció kérdéseihez. Állam és Igazgatás, 1964. 9. 850–852. p.
68. Felméry 1989 = Felméry Imre: A szabálysértési kódex-tervezet szakmai előkészítése. Belügyi Szemle, 1989. 12. 73–79. p.
69. Fenyvesi 2001 = Fenyvesi Csaba: A védő és a büntetőeljárás alkotmányos alapelvei In Minúciák 2001. 116–136. p.
70. Frank 1845 = Frank Ignác: A közigazság törvénye Magyarhonban. Buda, 1845. (Reprint, Budapest, 1987.)
71. Grád 1998 = Grád András: Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésről. HVG-ORAC, Budapest, 1998.
72. Hajdu 1971 = Hajdu Lajos: Az első (1795-ös) magyar büntetőkódex-tervezet. KJK, Budapest, 1971.

73. Hajdú 2002 = Hajdú Mária: A szabálysértési jogalkalmazás gondjai. Magyar Jog, 2002. 4. 241–244. p.
74. Hajdú 2003 = Hajdú Mária: Az előkészítő eljárások hiánya a szabálysértési jogalkalmazásban. Belügyi Szemle, 2003. 5. 23–28. p.
75. Halmai-Tóth 2003 = Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila szerk.: Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2003.
76. Harmathyné 1986 = Harmathyné Horváth Anna: A felelősség differenciálásának problémái a kisebb súlyú bűncselekmények esetében In A szabálysértési jogterület. tanulmánykötet 13. IM, Budapest, 1986. 11–63. p.
77. Harmathyné 1987 = Harmathyné Horváth Anna: A kisebb súlyú bűncselekmények büntető bírói útra terelése és eljárási rendszere In Máthé-Szabó szerk.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. MTA, Budapest, 1987. 133–166. p.
78. Horgosi 1960 = Horgosi György: Szabálysértés és bűntett elhatárolásának kérdéseihez. Magyar Jog, 1960. 6. 213–215. p.
79. Horgosi 1964 = Horgosi György: A szabálysértési jog rendezésének elvi kérdései. Állam és Igazgatás, 1964. 3. 205–219. p.
80. Horgosi 1967 = Horgosi György: Egyes bűntettek szabálysértési alakzatai. Állam és Igazgatás, 1967. 4. 323–332. p.
81. Hornok 1965 = Hornok Bálint: Néhány gondolat a helyszíni bírságolási rendszer megváltoztatásához. Belügyi Szemle, 1965. 6. 49–59. p.
82. Hrncir-Urabenk 1999 = Hrncir, Marcus – Urbanek, Sigrid: Der demokratische Rechtsstaat Össterreich In http://www.demokratiezentrum.org/pdf/hrncir.pdf
83. Izsák 1998 = Izsák Lajos főszerk.: A Magyar Dolgozók Pártja határozatai. Napvilág Kiadó, Budapest, 1998.
84. Jogi enciklopédia 1980 = Állam - és jogtudományi enciklopédia. (főszerk. Szabó Imre) Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.
85. Kádár-Kálmán 1966 = Kádár Miklós – Kálmán György: A büntetőjog általános tanai. KJK, Budapest, 1966.

86. Kántás-Kincses 2002 = Kántás Péter - Kincses Ildikó: A szabálysértési jog. KJK, Budapest, 2002.
87. Kántás 1994 = Kántás Péter: A szabálysértési joganyag reformja a német modell tükrében. Magyar Jog, 1994. 10. 583–592. p.
88. Kántás 1995 = Kántás Péter: A bagatellkriminalitás természetéhez. Magyar Jog, 1995. 7. 385–394. p.
89. Kántás 1996a = Kántás Péter: "Törpe - óriáscsizmában?" [Szabálysértések.] Magyar Jog, 1996. 1. 27–31. p.
90. Kántás 1996b = Kántás Péter: Adalékok a szabálysértés jogrendszerbeli elhelyezéséhez. = Jogi tanulm. 1996. 35–59. p.
91. Kántás 1998 = Kántás Péter: Egy alkotmánybírósági határozat margójára. Belügyi Szemle, 1998. 6. 88–97. p.
92. Kántás 1999 = Kántás Péter: Mérlegen az új szabálysértési törvény. Belügyi Szemle, 1999. 10. 18–26. p.
93. Kántás 2001 = Kántás Péter: Kis bűnök és büntetések. Belügyi Szemle, 2001. 6. 15-24. p.
94. Kántás 2003 = Kántás Péter: Előszoba vagy végállomás? A szabálysértések kriminológiájához. Belügyi Szemle, 2003. 9. 196-202. p.
95. Károlyiné 1983 = Károlyiné Müller Erzsébet: A szabálysértési jogszabályok 1983. évi módosításáról. Ügyészségi Értesítő, 1983. 4. 8–12. p.
96. Károlyiné 2002 = Károlyiné Müller Erzsébet: Az új szabálysértési törvény a gyakorlatban. Kriminológiai közlemények 60. 2002. 27–39. p.
97. Katholnigg 1996 = Katholnigg, Oskar: A kisebb súlyú bűncselekmények Németországban. A szabálysértésekről szóló törvény. Magyar Jog, 1996. 8. 479–489. p.
98. Király 1953 = Király Tibor: Kihágások a magyar jogban. In Móra Mihály szerk.: Tanulmányok az állam és jog kérdései köréből. Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó, Budapest, 1953. 87–128. p.

99. Király 1954 = Király Tibor: A kihágási bíráskodás kérdései. Állam és Igazgatás, 1954. 1. 38–46. p.
100. Király 1955 = Király Tibor: A szabálysértések. Állam és Igazgatás, 1955. 9. 549–555. p.
101. Kis 2005 = Kis Norbert: A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban. Unio Kiadó, Budapest, 2005.
102. Kis 2006 = Kis Norbert: „Megérett az idő arra, hogy a közigazgatási büntetőjogot megcsináljuk!" In Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére. Gondolat, Budapest, 2006. 288-308. p.
103. Kis – Nagy M. 2007 = Kis Norbert – Nagy Marianna: Európai közigazgatási büntetőjog. hvgorac, Budapest, 2007.
104. Kiss Mihály: A rendőrbíráskodás reformjához. Magyar Közigazgatás 1899. 41. 2. p.
105. Kmetty 1905 = Kmetty Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Politzer-féle Könyvkiadóváll. kiadása, Budapest, 1905.
106. Kovács 1988 = Kovács István: Nyugat-Európa alkotmányai. KJK, Budapest, 1988.
107. Körösi 1879 = Körösi Sándor: A magyar büntetőjog tankönyve. Debrecen, 1879.
108. Kövesdi 1961 = Kövesdi Ferenc: Szabálysértési tényállások gyűjteménye. Közgazd. Kiadó, Budapest, 1961.
109. Kövesdi 1964 = Kövesdi Ferenc: Néhány gondolat a szabálysértési kodifikációról. Állam és Igazgatás, 1964. 4. 360–362. p.
110. Kövesdi 1974 = Kövesdi Ferenc: A szabálysértésekről. Állam és Igazgatás, 1974. 8. 728–734. p.
111. Kránitz 2002 = Kránitz Mariann: A bűnözés "előszobája"? = Krim. tanulm. 39. köt. 2002. 179–211. p.
112. Magyary 1942 = Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 561–578. p.; 622–628. p.
113. Márffy 1926 = Márffy Ede: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. 1. köt. Athenaeum, Budapest, 1926. 259–269. p.

114. Máthé 1974 = Máthé Gábor: A közigazgatás és az igazságszolgáltatás hatásköri rendezésének kérdései a dualizmus első éveiben. In Tanulm. Tolna m. tört. 5. köt. Kiadja: Tolna megyei Tanács Levéltára, Szekszárd, 1974. 353–370. p.
115. Máthé 1980 = Máthé Gábor: A kihágás intézménye 1-2. r. Állam és Igazgatás, 1980. 8. 673–683. p.; 1980. 9. 804–818. p.
116. Máthé 1982 = Máthé Gábor: A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867-1875. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982.
117. Máthé 1986 = Máthé Gábor: Von der Übertretung bis zur Ordnungswidrigkeit – Entwicklung der Rechtsinstituts in Ungarn In Máthé Gábor – Révész Tamás szerk.: A közigazgatási büntetőbíráskodás fejlődése az utolsó 100 évben IM, Budapest, 1986. 84–92. p.
118. Máthé 1988 = Máthé Gábor szerk.: Közigazgatási büntetőjog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1988.
119. Máthé 1989 = Máthé Gábor: Megoldhatatlan-e a szabálysértési felelősség. Belügyi Szemle, 1989. 2. 3–9. p.
120. Máthé 1995 = Máthé Gábor: A közigazgatási büntetőjog elmélettörténetéhez. In Degré Alajos emlékkönyv. Unió, Budapest, 1995. 149–159. p.
121. Máthé 1996 = Máthé Gábor: A kihágási büntetőtörvénykönyv. = Magyar jogtörténet [1996.] 292–295. p.
122. Máthé 1996 = Máthé Gábor: Die Beurteilung der Handlungen von geringem Gewicht und der Überträtungskodex. Gesetz XL des Jahres 1879. = Strafrechtskodifikation. 1996. 237–236. p.
123. Máthé 2000 = Máthé Gábor: A közigazgatási bíráskodásról. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2000. 38–49. p.
124. Máthé 2001 = Máthé Gábor: Közigazgatási büntetőjog vagy "Janus-arcú" büntetőjog? Magyar Közigazgatás, 2001. 6. 321–330. p.
125. Máthé 2002a = Máthé Gábor: A szabálysértési törvény. Korreferens Spitz János - Tiba Zsolt. = Jogászgyűlés. 2002. 237–252. p.

126. Máthé 2002b = Máthé Gábor: Fragen der Kompetenzregelung zwischen der Verwaltung und dem Justizwesen in den ersten Jahren des Dualismus. Von dem Vormärz bis zum 20. Jahrhundert Würzburg-Budapest, 2002. 29–41. p.
127. Máthé 2003 = Máthé Gábor: Verwaltungsstrafrecht oder Nebenstrafrecht? = Strafrechtsgeschichte an der Grenze des nächsten Jahrtausendes. Gondolat, Budapest, 2003. 122–150. p.
128. Máthé 2004 = Máthé Gábor: A szabálysértési jogról. In Jogi beszélgetések. 2004. 53–57. p.
129. Máthé-Szabó 1986 = Máthé Gábor – Szabó András: A szabálysértési jogterület összefoglaló elemzése tapasztalatai In A szabálysértési jogterület. IM, Budapest, 1986. 477–490. p.
130. Máthé-Szabó 1987 = Máthé Gábor - Szabó András: A szabálysértési jogterület kodifikálása In Máthé-Szabó szerk.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. MTA, Budapest, 1987. 5–29. p.
131. Máthé–Szabó 1988 =Máthé Gábor – Szabó András: A szabálysértési jogterület kodifikálása. Prekoncepció. Állam és Igazgatás, 1988. 10. 865–884. p.
132. Mészáros 1980 = Mészáros József: A szabálysértési ügyintézés tapasztalatairól. Állam és Igazgatás, 1980. 9. 840–850. p.
133. Mező 1960 = Mező Imre: Hozzászólás a szabálysértés és bűntett elhatárolásának kérdéseihez. Magyar Jog, 1960. 6. 403–407. p.
134. Montesquieu 2000 = Montesquieu, Charles: A törvények szelleméről. Osiris, Budapest, 2000.
135. Nagy G. 1995 = Nagy Gábor: Kisebb súlyú bűncselekmények elbírálása a francia jogrendszerben. Bírák Lapja, 1995. 1. 78–104. p.
136. Nagy M. 1990 = Nagy Marianna: Az államigazgatási jogi szankció szabályozásának története. ELTE ÁJK, Budapest, 1990.

137. Nagy M. 1999 = Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új szabálysértési törvény. Jogtudományi Közlöny, 1999. 10. 443–452. p.
138. Nagy M. 2000 = Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris, Budapest, 2000.
139. Papp 1983 = Papp László: A dekriminalizáció és a magyar szabálysértési jog. Állam és Igazgatás, 1983. 10. 903–911. p.
140. Papp 1986 = Papp László: A hasonló tényállású bűncselekmények és szabálysértések elhatárolása In A szabálysértési jogterület tanulmánykötet 13. IM, Budapest, 1986. 64–94. p.
141. Papp 1987 = Papp László: A szabálysértési jog felelősségi és szankciórendszere, a szabálysértések rendszere, a továbbfejlesztés irányai. In Máthé- Szabó szerk.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. MTA, Budapest, 1987. 227–271. p.
142. Papp 1992a = Papp László: A "közigazgatási büntetőbíráskodás" problematikája. Magyar Közigazgatás, 1992. 6. 336–340. p.
143. Papp 1992b = Papp László: A közigazgatás és a büntetőjog határán. Rendészeti Szemle. 1992. 8. 19–30. p.
144. Papp 1996 = Papp László: A szabálysértési-kódex tervezetének általános jellemzése. = Jegyzők orsz. konf. 1996. 197–202. p.
145. Papp 1999 = Papp László: Az új szabálysértési kódex problematikája. Jogász vándorgyűlés, 13. 1999. 105-139. p.
146. Papp 2002 = Papp László: Az új szabálysértési törvény a gyakorlatban. Gondolatok az általános részről. Kriminológiai közlem. 60. sz. 2002. 40–46. p.
147. PN 1999 = Parlamenti Napló 1999. (www.mkogy.hu/Internet/plsql/ogy-_naplo_fadat_aktus?p_ckl=36&p_uln=…)
148. Pauler 1864 = Pauler Tivadar: Büntetőjogtan I. Pfeifer, Budapest, 1864.
149. Pauler 1852 = Pauler Tivadar: Magyar Akadémai Értesítő, 1852. 4. 212–213. p.

150. Pavlik 1906 = Pavlik Sándor: A kihágási bíráskodás szociálpolitikai jelentőségéről. Magyar Közigazgatás, 1906. december 9. 2–3. p.
151. Petrik 1998 = Petrik Ferenc: Búcsú a szabálysértési jogtól? Magyar Közigazgatás, 1998. 9. 513–519. p.
152. Petrik 1990 = Petrik Ferenc: Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből. Magyar Jog, 1990. 1. 11–30. p.
153. Papier, Hans-Jürgen: Selbstverwaltung der Justiz. Vortrag beim Hamburgische Richterverien am 16. Februar 2004. http://www.richterverein.de/mhr/mhr041/m04103.htm
154. Rácz 1972 = Rácz Attila: Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása. Akad. Kiadó, Budapest, 1972. 141–185. p.
155. Rónai Z. 1904 = Róna Zoltán: Közigazgatási hatóságok elé utalt kihágások. Jogtudományi Közlöny, 1904. 35. 281–282. p.
156. Rónai R. 1968 = Rónai Róbert: A szabálysértésekről szóló törvény egyes értelmezési problémái. Magyar Jog, 1968. 718-725. p. 1969. 9–15. p.
157. Ruszoly 1997 = Ruszoly József: Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és alkotmánytörténeti tanulmányok. JATEPress, Szeged, 1997.
158. Schnierer 1893 = Schnierer Aladár: A bűntettekről és vétségekről szóló magyar büntető-törvény magyarázata. Franklin, Budapest, 1893. (3. kiadás)
159. Sereg 1989 = Sereg András: Szabálysértési kódex. Pénzkérdés a jogállamiság. Népszabadság 1989. október 21. 1; 4. p.
160. Spitz-Szabó 2001 = Spitz János – Szabó Sándor: Jogalkalmazói pillanatfelvétel az új szabálysértési törvényről. Magyar Jog, 2001. 1. 7–23. p.
161. Spitz 1999 = Spitz János: Gondolatok az új szabálysértési törvényről. [1999. évi LXIX. tv.] Magyar Jog, 1999. 11. 650–655. p.

162. Stipta 1986 = Stipta István: Beitraege zur Regelungsgesihichte des Verwaltungsrechts im Dualismus In Máthé–Révész szerk.: A közigazgatási büntetőbíráskodás fejlődése az utolsó 100 évben IM, Budapest, 1986. 186–194. p.
163. Stipta 2005 = Stipta István: Die vertikale Gewaltentrennung. Gondolat, Budapest, 2005. 179–190. p.
164. Szabó 1998 = Szabó András: Jogharmonizáció és alkotmányos igazságszolgáltatás. = Kriminológiai közlem. Különkiad. 1998. 12–19. p.
165. Szabóné Nagy 1970 = Szabóné Nagy Teréz: A büntető eljárás egyszerűsítése. KJK, Budapest, 1970.
166. Szabóné Nagy 1977 = Szabóné Nagy Teréz: Vétség, bűntett, súlyos bűntett. Tanulmány a büntetőjogi felelősségre vonás belső differenciálásáról. KJK, Budapest, 1977.
167. Szaklolczai 1894 = Szakolczai Árpád: A közigazgatási hatóságok mint bíróságok. Jogtudományi Közlöny, 1894. 15. 139. p.
168. Szamel 1952 = Szamel Lajos: A szocialista kihágási bíráskodás felé. Állam és Igazgatás, 1952. 2. 92–98. p.
169. Szamel 1990 = Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA, Budapest, 1990.
170. Szatmári 1970 = Szatmári Lajos szerk.: Pénzügyi bűntettek és szabálysértések. KJK, Budapest, 1970.
171. Szatmári [1961] 1990 = Szatmári Lajos: Bírság a magyar államigazgatásban. In Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos szerk.: A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai. 12. ELTE ÁJK, Budapest, 1990.
172. Szegedi 1974 = Szegedi Gyula: A szabálysértési eljárások néhány alaki és anyagi jogi kérdése. Belügyi Szemle, 1974. 3. 64-70. p.
173. Székely 1882 = Székely József: A jövedéki büntetőeljárásról, tekintettel a monarchia mindkét felére. Magyar Igazságügy, 1882. 4. 262-272. p.; 5. 341-354. p.

174. Székely 1877 = Székely József: A jövedéki kihágások iránti eljárás és reformja. Magyar Igazságügy, 1877. 359-367. p

175. Szikinger 1989 = Szikinger István: Az ártatlanság vélelme – alkotmányos alapelv! Belügyi Szemle, 1989. 3. 8–17. p.

176. Szikinger 1990 = Szikinger István: Miranda-ügy. Belügyi Szemle, 1990. 3. 111–199. p.

177. Szilbereky 1965 = Szilbereky Jenő: A szabálysértési jog rendezésének elvi kérdéseiről folytatott vita. Állam és Igazgatás, 1965. 2. 115–121. p.

178. Szilbereky 1968 = Szilbereky Jenő: A szabálysértések új szabályozása [1968. évi I. sz. tv.] Magyar Jog 1968. 4. 193–198. p.

179. Szontagh 1928 = Szontagh Vilmos: A közigazgatás szabad belátása. (Diszkrecionális közigazgatás.) Miskolc EV. Jogakadémia Tud. Értekezéseinek Tára, Miskolc, 1928.

180. Takács 1986 = Takács Imre: Verwaltungsstrafrecht in verfassungsrechtlicher Annaeherung In Máthé Gábor- Révész Tamás: A közigazgatási büntetőbíráskodás fejlődése az utolsó 100 évben IM, Budapest, 1986. 378–385. p.

181. Tauber 2002 = Tauber István: A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények kritikája. Belügyi Szemle, 2002. 4. 129–146. p.

182. Tomcsányi 1929 = Tomcsányi Móric: Rendészet- közigazgatás – bírói jogvédelem. Értekezések a filozófiai és társadalmi kutatások köréből. III. k. 7. szám MTA, Budapest, 1929.

183. Tomcsányi 1940 = Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940.

184. Torma 2003 = Torma András: Kritikai szemlélődés a szabálysértési jog múltjának mezején, a jelen és a jövő ürügyén. In Holló András-jubileum. 2003. 421–448. p.

185. Tóth J. 1939 = Tóth József: A rendészeti ténykedés alakjai. Szent János Nyomda, Eger, 1939.

186. Tóth Lajos 1964 = Tóth Lajos: A vasúti szabálysértésekről. Állam és Igazgatás, 1964. 3. 446–449. p.

187. Tóth László 1964 = Tóth László: „A szabálysértési jog rendezésének elvi kérdései” a közegészségügy vonatkozásában. Állam és Igazgatás, 1964. 357–359. p.
188. Tóth M 2000 = Tóth Mihály: Gazdasági bűnözés és bűncselekmények. KJK, Budapest, 2000.
189. Tóth T. 1996 = Tóth Tamás: Gondolatok a szabálysértési jog alkalmazásáról. Belügyi Szemle, 1996. 6. 79–81. p.
190. Vámbéry 1916 = Vámbéry Rusztem: A bűnvádi perrendtartás tankönyve. 3. kiadás, Grill, Budapest, 1916.
191. Viski 1974 = Viski László: Közlekedési büntetőjog. KJK, Budapest, 1974.
192. Werner 1881 = Werner E. Rezső: A magyar büntetőjog általános elvei. Franklin, Budapest, 1881.
193. Werner 1998 = Werner E. Rezső: A magyar büntetőjog kézikönyve. Hornyánszky, 1898. 1-43. p.
194. Wiener 1989 = Wiener A. Imre: Szabálysértési ügyek a kihágási bíró előtt. Belügyi Szemle, 1989. 8. 75–77. p.
195. Zámbó 2002 = Zámbó Géza: Jogalkalmazói nézőpontú észrevételek a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény módosítására vonatkozó tervezethez. Magyar Közigazgatás, 2002. 4. 220–229. p.
196. http://www.lb.hu/embjog_t/ET000191.html. [2007. 03. 06.] = Európa Tanács Miniszteri Bizottság R (91) 1. számú Ajánlás a közigazgatási szankciókról

Külföldi:

197. Binding 1916 = Binding, Karl: Die Normen und ihre Übertretung. Bd. 1, Verlag von Felix Meiner, Leipzig, 1916.
198. Glandien 2000 = Glandien, Ralf: Der Verbotsirrtum im Ordungswidrigkeitenrecht und Nebenstrafrecht. Herdecke, GCA Verlag, Trier, 2000.

199. Goldschmidt 1902 = Goldschmidt, James: Das Vewaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Vewaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1902.

200. Göhler 1992 = Göhler, Eric: Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. 10. neubearbeite Auflage, Beck, München, 1992.

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

202. Hippel 1930 = Hippel, Robert: Deutsches Strafrecht. Band II. Julius Springer, Berlin, 1930.

203. Jellinek 1931 = Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht Springer, Berlin, 1931.

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

205. Kitzinger 1905 = Kitzinger Friedrich: Die Internationale Kriminlalitische Vereinigung. Betrachtung über ihr Weesen und ihre bisherige Wirksamkeit. C. H. Beck Verlag, München, 1905. 31–42. p.

206. Köstlin 1855 = Köstlin, Reinhold: System des heutigen Strafrehts. Verlag der S. Lauppschen Buchhandlung, 1855.

207. Lieberwirth, Rolf: Kriminelles und polizeiliches Unrecht. Die Anfaenge eines Problems In Máthé Gábor- Révész Tamás: A közigazgatási büntetőbíráskodás fejlődése az utolsó 100 évben IM, Budapest, 1986. 55-68. p.

208. Mattes 1981 = Mattes, Heinz: Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten. 2. Halbbd.: Geltendes Recht und Kritik. Duncker und Humblot, Berlin 1981.

209. Merkl 1999 [1927] = Merkl, Adolf: Allgemeines Verwaltungsrecht, Springer, Berlin, 1927 (Verlag Österreich, Wien, 1999.)

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

211. Ulbrich 1904 = Ulbrich, Josef: Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrecht. Wien, 1904.

212. Wolf 1930 = Wolf, Erik: Die Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem. Festgabe für Reinhard v. Frank J. C. B. Mohr Verlag, Tübingen, 1930. II. Bd.