



Máthé Gábor*

A megoldhatatlan felelősségi problematika meghaladása

Bevezetés

A bagatell cselekményekre vonatkozó kodifikáció egyik sajátossága, hogy a releváns jogintézmény, így az 1879-ben született kihágás közel hat, majd az 1955-ben helyére lépő szabálysértés pedig hét évtizedig volt hatályban. Ám az 1955-ben indult koncepcióra alapozott kísérlet a szabálysértési joggal, mint egységesítő dogmatikai rendszerrel, használhatatlanná vált, ugyanis a harmadik szabálysértési kódex, a 2012. évi törvény, végérvényesen világossá tette, hogy a kriminális cselekmények és a közigazgatás-ellenesség nem kezelhetők azonos anyagi és eljárás-jogi keretben. „Véget ért az egységes közigazgatási védelmi elképzelés, mivel egyre szélesebb körben váltak jellemzővé a szabálysértési jogon kívüli szankciók” – írja az ágazati jogalkotás, a közigazgatási szankciók megkerülhetetlen szakértője, Kis Norbert *Az állami jogérvényesítés és közigazgatási büntetés dilemmái* című habilitációs téziseire alapozott monográfiájában.¹

A jubiláns professzor kiemelkedő eredményességgel kutatja a témát. Szakmai elismertségét meggyőzően igazolja az 50. születésnapjára készült *Festschrift* is, amelyben e tanulmány írója egy rövid elmélet- és kodifikációtörténeti fejlődési ívet kíván felvillantani a Felelősség és társadalom című nemzetközi konferencián (Siófok, 1988. szeptember 19–24.) tartott referátuma írásbeli változatával, jelezve, hogy a történelmi változások előestéjén honnan kellett indulnia az ifjú kutatónak az egyetemi tanulmányainak sikeres befejezését követően, és hogy az eltelt három évtizedben végzett szakmai munkájával meddig jutott el. Az eredményes kutató már 2015-ben közzétett habilitációs téziseiben bemutatta kitűzött célját.² Íme a koncepció lényege:

* Professor emeritus (Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

¹ Kis Norbert: *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 79.

² Kis Norbert: *A közigazgatási büntetőhatalmának problematikája. A jogérvényesítés hatékonyságának jogállami korlátjai*. Habilitációs tézisek. Budapest, NKE, é. n.

„A jogalkotásnak napirendre kell vennie egy közigazgatási büntetésekről szóló kerettörvény kidolgozását. [...] A magyar jogalkotás több évtizedes adósságát csak a közigazgatási szankciók kerettörvényi szabályozása tudja törleszteni. [...] Koherens jogelveket és dogmatikát kell érvényesíteni az ágazati szabályozásokban. A jogi stabilitás teremtheti meg az érdemi bírói kontroll lehetőségét a közigazgatási büntetőhatalom felett. Folytatni kell a szabálysértési joggal való redundancia csökkentését.”

Ehhez a megújult alapú elméleti kodifikációhoz további sikereket és eredményeket kívánok!

Isten éltesse, tanult Barátom!

Felelősség a szabálysértésekért – megoldhatatlan a szabálysértési felelősség?³

„A büntető törvények ugyanis nincsenek kimerítve a büntettek és vétségek, valamint ezek büntetéseinek meghatározásáról rendelkező törvények vagy törvénykönyv által.

Az említett csoportba tartozó cselekményeken kívül 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 characteristicus fogalom-meghatározással megjelölni, s ez által az elvi különbséget ezen, és a büntetendő cselekmények másik csoportjai közt megállapítani sikerült volna.”

(A kihágásokról szóló 1879:XL. tc. miniszteri indokolása)

Az államigazgatási jogi felelősség hipotézise

A magyar büntetőjogi kodifikáció története fényesen igazolta a kisebb súlyú cselekményekre (kihágásokra, szabálysértésekre) vonatkozó korabeli próféciaát: egy évszázada nem sikerült pontos törvényi megfogalmazást alkotni. Az 1843. évi büntetőjogi javaslatokhoz készült különvélemény is csak a védettségi körre utalt, nevezetesen „a közbiztonságnak és rendnek minden lehető megzavarását, vagy

³ Máthé Gábor: Megoldhatatlan a szabálysértési felelősség? In Vigh József – Polt Péter (szerk.): *Felelősség és társadalom. Felelősség a bűncselekményekért*. Budapest, ELTE ÁJK, 1989. 463–491.

veszélyeztetését [kívánta] a legalkalmasabb törvényszerű eszközökkel meggátolni”.⁴

A kihágásokról szóló 1879:XL. tc. a kihágást statuáló jogforrások felsorolásával kerülte meg a fogalomalkotást. Lényegében ezt a metódust követte a Büntető törvénykönyv általános részéről szóló 1950:II. tv. (Bt.) is azzal, hogy nagyvonalúan szélesre tárta a kihágást meghatározó normák körét. Itt is csupán a veszélyeztető magatartásra utalás adott eligazítást a jogintézmény megítéléséről. Az indokolás szerint ez a társadalomra veszélyes cselekményeknek olyan köre, amely a veszélyesség szempontjából annyival csekélyebb jelentőségű, hogy ez a mennyiségi különbség már a minőséget is érinti.⁵

A mindvégig büntetőjogi egységet reprezentáló kodifikációt az 1955. évi 17. tvr. törte meg azzal, hogy érvényre juttatta az akkori jogtudományi álláspontot, ami szerint a kihágás nem nélkülözhetetlen büntetőjogi kategória, hanem önálló intézmény, mégpedig új elnevezéssel: szabálysértés. A szabálysértés jogszabályi leválasztása a büntetőjogról az egységes büntettfogalom egyeduralkodóvá válásának eredménye. Noha a büntetendő cselekmények súlyozásának jogalkotási trendje – az európai jogfejlődésben – egyértelműen a belső differenciálódást állandósította, ez a jogpolitikai megoldás sajátosnak értékelhető.

Az egymást felváltó dichotomikus, trichotomikus osztályozási rendszer átmeneti tagadása látványos kudarcot vallott, és az első szocialista Btk.-t követő novelláris módosítás kénytelen volt visszatérni a súly szerinti osztályozás rendező elvéhez. Az 1971. évi 28. tvr. visszaállította a korábbi állapotot, kimondva, hogy a bűncselekmény a társadalomra való veszélyességének súlya szerint vagy büntett, vagy vétség. Míg tehát az anyagi büntetőjog restituálódott, addig az önállóságra ítélt szabálysértés a közben törvényi elismervényt nyert 1968. évi I. tv. (Sztv.) Prokrusztész-ágyába szorult. Pedig az Sztv. kodifikációjának célkitűzése egyértelmű volt: a társadalom érdekeinek megfelelő magatartásra kívánta készíteni az állampolgárokat, a rendelkezések megszegőivel szemben pedig kényszerintézkedéseket helyezett kilátásba. A kényszerintézkedések természete és súlya, valamint a felelősség megállapításának mikéntje a jogsértés társadalmi veszélyességi fokától és jellegétől függött.

A jogalkotót terhelő prekonceptió ugyanakkor feloldhatatlan dilemmát hordozott. Nem lehetett következetesen alkalmazni a társadalomra nézvést csekélyebb fokú veszélyeztetés mint más minőség tézisént a jogellenesnek minősítendő magatartások körére. A szabálysértést mint a bűncselekménytől elszakított

⁴ Az 1840. évi V. törvénycikkely által a büntető törvénykönyvvel válthatatlan kapcsolatban lévő büntető s javító rendszer behozása iránt kimerítő véleményadás végett kiküldött Országos Választmány jelentése. Buda, 1843. 116.

⁵ Kádár Miklós: *A büntetőtörvénykönyv általános része*. Budapest, Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, 1951. 183–185.

magatartást elvben lehetett deklarálni, de egy eredendően vegyes jellegű védettségi körre adaptálni eleve kilátástalan vállalkozásnak tűnt. A kihágások – mint az anyagi büntetőjog részei – kettős természetűek voltak: egyfelől az igazgatásellenes magatartásokat, másfelől a kriminalitás határán mozgó cselekményeket fogták át. A kihágásfogalom negligálása, az intézmény átkeresztelése azonban nem szüntethette meg a Janus-arcú cselekményeket, amit híven tükrözött az Sztv. preambuluma. A törvény célja az államigazgatási szervek munkáját akadályozó és a társadalmi együttélés szabályait megsértő személyek büntetése volt gyors és eredményes eljárásban. Noha az igazgatásellenes magatartások mint mennyiségileg meghatározók domináltak, a cselekmények súly szerinti megosztásban – a társadalmi együttélési szabályokat sértő magatartásként – az úgynevezett kis bűncselekmények visszacsempésződtek, a későbbi szabályozás során pedig bővült is a körük. Ebből következik, hogy az arra irányuló jogalkotási terv is megghiúsult, hogy a kisebb súlyú cselekmények elkövetőit ne a büntetőjogi felelősség terhelje.

A szabálysértés jogi konstrukciója tehát az államigazgatási jogi felelősség hipotézisére épült. A valóságban az államigazgatási joggal csak annyiban érintkezik, hogy a közfeladatok védelme érdekében igazgatási szervek járnak el, a büntetőjoggal pedig úgy rokon intézmény, hogy a büntett-vétségi tényállásokra is tekintettel van. Materiális értelemben a szabálysértési jog a társadalomra nézve kisebb veszélyt jelentő cselekményeket sújtja „enyhébb” büntetéssel. A két felelősség olyan magatartásokhoz kapcsolódik, amelyek mindössze a támadás súlya szempontjából különböznek egymástól, azonban irányuk, sőt gyakran külső megjelenésük is azonos. A szabálysértési jog ezért is kölcsönzi a büntetőjog fogalom- és szabályrendszerét.

Kettőzött felelősségre vonhatóság

A szabálysértési jogterület belső ellentmondásai az elmúlt két évtizedben még inkább kiütköztek. A bűncselekmények belső differenciálódási folyamata – mint arra utaltunk – megerősítette a szabálysértési jog és a büntetőjog közötti kapcsolatot. A jogalkotás ezzel – *nolens volens* – gyengítette az Sztv. alapkoncepcióját. A hatása lényegében kétirányú volt. Egyfelől a korrelációt a korábban nagyobb társadalomra veszélyességgel felruházott cselekmények leértékelésével fejezte ki, a szabálysértéssé átminősítés pedig főleg a felelősségre vonásra és az eljárásra gyakorolt feszítő hatást.⁶ Másfelől a klasszikus alanyi felelősséget a jogi személy

⁶ Vö. Vigh József: *Felelősség és társadalom. Főreferátum*. In Vigh–Polt i. m. (3. lj.) 33.

felelősségével gazdagította. Az Sztv. sokat vitatott 6. §-a a módosításokkal fokozatosan eltorzult, és tarthatatlan konstrukciót eredményezett.

Az elméletben *communis opinio*, hogy a szubjektív felelősség elve azt a követelményt támasztja, hogy az elkövető bűnössége a jogsértésért megállapítható legyen. Ámde a munkaszervezeteken belül – az elkövető személyének kiderítetlensége esetén – a szervezet vezetőjének, illetve a munkáltatónak a felelősségre vonhatóságával sajátos forma jött létre: a fokozott vagy közvetett felelősség honosodott meg. A közvetett vagy fokozott felelősségi szabályok érvényesítését viszont lehetetlenné, egyben szükségtelemmé is teszi, ha a felelősség az általános szabályok szerint a bűnösségi elvek figyelembevételével is megáll. A szervezetet terhelő kötelesség elmulasztásában álló szabálysértés mögött, a munkamegosztás következtében, kötelességszegések láncolata, mulasztások sorozata húzódik meg. A vezetői tevékenységből lehetetlen egyetlen cselekmény kiragadása, hiszen a kötelességszegés csupán a magatartások folyamatrendszerében reprodukálható. Noha ez csak bizonyítástechnikai kérdésnek tűnik, több annál, mivel megkérdőjelezheti a bűnfelelősség elvének alkalmazhatóságát. A bűnösségi elvvel kombinált fokozott vagy közvetett felelősség a törvény eredeti célkitűzésétől idegen. A módosítással így az Sztv.-ben értelmetlen pleonazmus az, hogy a vizsgált szabálysértés miatt azt a személyt kell felelősségre vonni, aki a szabálysértést elkövette. Elkövető hiányában ugyanis a vezetői nyilatkoztatás sikertelensége nem más, mint önnön „mulasztási ítélet”.⁷

A fentiekkel összefüggésben megemlítenéd, hogy az utóbbi évtized dinamikus jogalkotása a gazdasági tevékenység államigazgatási befolyásának eszköztarába is bevonta a szabálysértés intézményét. Az eleve kudarcra ítélt kísérlet kritikájaként szolgáljon a következő szakértői megnyilatkozás: a szabálysértés „egész jogi rezsimje azonban tipikusan az állampolgár, a természetes személy jogellenes magatartására reagál. A szabálysértési jog – az utóbbi módosítások ellenére – nem alkalmas arra, hogy a szervezetek tekintetében hatékony jogérvényesítő eszköz legyen. (Erre a szabálysértési jog – büntetőjogi »származásából« következően – nem is használható fel.)”⁸ Meggyőződéssel állítható, hogy a szabálysértési eljárásban alkalmazott szankció teljességgel alkalmatlan arra, hogy jogszerű gazdasági magatartásra kényszerítse a gazdálkodó szervezetet.

Visszatulva az Sztv. keletkezésére, közismert, hogy elfogadása a gazdaság-irányítás új rendjének előkészítésével esett egybe. Értelemszerűen nem segíthette

⁷ A probléma alternatív megoldására a büntetőjogi gondatlanságot felváltó „államigazgatási felelősség” koncepciója kínálkozhat. Dogmatikai rendszerét lásd: Bittó Márta: A vezető/munkáltató/ felelőssége a szabálysértési jogban (Sztv., 6. §). In Máthé Gábor – Szabó András (szerk.): *A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása*. Budapest, MTA ÁKP, 1987.

⁸ Madarász Tibor: A gazdasági tevékenység államigazgatási befolyásolásának elméleti modelljei. *Jogtudományi Közlöny*, 36. (1981), 4. 297.

adekvátan a hatálybalépését követően kiépülő sajátos államigazgatási tevékenységi rendszert és a gazdálkodó szervek önállóságának fokozatos kibontakozását. Az időközben kialakuló törvényességi, pénzügyi-gazdasági felügyelet mellett a tételes joganyagban megjelent az ágazati szakmai felügyeletnek nevezett tevékenység. Közhely, hogy a szabálysértés miatt eljáró más szervek (felügyelet) is gyakorolnak ilyen irányú tevékenységet. Megteremtődött tehát az egyes jogellenes magatartások párhuzamos szankcionálásának lehetősége. A kettős felelősségre vonhatóság az alternatív választással már önmagában konfliktusteremtő tényezővé vált. Még szembetűnőbb a szakmai felügyelet intézkedési jogosultságának eltérő jellege. Meghatározott felügyeleti fajták esetében az érintett államigazgatási szerv egyben szabálysértési hatóság is, míg másoknál csak kezdeményező jogkörrel rendelkezik.

Közigazgatási büntetőjog megjelenése

A kihágás, illetve a szabálysértés kodifikációs fejlődéséből számunkra két általánosítható következtetés adódik: a vegyes jellegű cselekmények szabályozása még az anyagi jogi különválasztás esetén sem függetleníthető a büntetőjogi dogmatikától, valamint a büntetőjog szellemképévé alakított jogterület (kihágás–szabálysértés) közigazgatás útján történő érvényesülése nem más, mint a közigazgatás büntetőhatalmának pragmatista igazolása. A konklúziók pró és kontra bizonyítására hatalmas jogtudományi irodalom áll rendelkezésre. E rendkívül jelentős elméleti és egyben gyakorlati problémát – már a reformkorban – „*die Juristen in Verzweiflung setzendesnek*” minősítették.⁹ Ezt elkerülendő csupán címszavakban kívánjuk érzékeltetni a főbb teóriákat.

Lényegében már az első elhatárolási kísérletekben megjelent a közigazgatás-ellenesség fogalmi köre, azaz „a törvényes rend múltó jelentőségű megzavarása”, amely formális büntetőjogi és büntetőjogon kívüli szabályszegésként, avagy áthágásként is értékelhető. A természetjogi felfogás szerint a bűncselekmény az embernek a természettől fogva létező jogosítványait sérti, míg a kihágás csak a pozitív jogot. Ebből következett továbbá a morális tartalomban mutatkozó különbségtétel: a bűncselekmények erkölcsellenesek, természetüknél fogva *mala in se* cselekmények, míg a kihágások az ember alkotta jog folytán bűncselekménnyé tett *mala prohibita* cselekmények. A már hivatkozott veszélyeztetési

⁹ A „jogászokat kétségbe ejtő” fordulatot először valószínűleg Theodor Hepp használta a *Ver-suche über einzelne Lehren der Strafrechtswissenschaft* című 1827-es művében – a század közepére szállóigévé vált.

koncepcióval ugyanakkor a közigazgatás-ellenesség újabb elkülönítő ismérve, az absztrakt veszély jelent meg. A büntettnél a veszély a cselekmény eredményeként jelentős, a kihágásnál viszont nem észlelhető konkrétan, mennyiségileg nem mérhető. A jogtárgy szintjén, illetve a jogellenesség alapján történő elhatárolási elméletek ugyancsak a kétféle bűncselekménycsoport létezését, a büntetőjog megoszthatóságát juttatták kifejezésre.¹⁰

A büntetőjog megosztásának eredménye az igazságügyi, illetve a közigazgatási büntetőjog. A büntetőjog fogalma kettős értelemben jelent meg: egyfelől a büntetőhatalom gyakorlására vonatkozó jogosultságot (*ius puniendi*) fejezte ki, másfelől azokat a jogszabályokat fogta össze, amelyek a büntetőhatalom gyakorlását tárgyalták. Az államot megillető büntetőhatalom gyakorlását, „a tárgyilagos büntetőjogot”, két alapelv határozta meg. A büntetőhatalmat a jogalkotásban a törvényhozás, a jogalkalmazásban pedig az igazságszolgáltatás gyakorolja. Ez felel meg az igazságügyi büntetőjognak, míg az ettől való eltérés a közigazgatási büntetőjognak. Ez utóbbi tehát a büntetőjog része, azokat a szabályokat tartalmazza, amelyekkel a közigazgatás a törvényhozói felhatalmazás alapján egyes cselekmények elbírálására – a törvényhozástól kapott felhatalmazás alapján – gyakorolja az „igazságszolgáltatást”. Azaz a közigazgatási és az igazságügyi büntetőjog fogalmilag csakis a hatáskörök megállapítása révén különböztethető meg egymástól. Az előbbi esetben igazgatási fórum jár el, az utóbbiban pedig bírói szervek hatásköréről van szó.

A közigazgatási büntetőjog elméletét a magyar jogtudományban – James Goldschmidt nyomán – Angyal Pál dolgozta ki.¹¹ Goldschmidt a közigazgatási büntetőjog elméletének megalapítója, aki a minőségi különválasztás problémájának eredeti megoldásához jutott el. Nézetrendszerének középpontjában a közigazgatási normával szemben tanúsított engedetlenség állt, felfogásában az engedetlenség a közösséghez tartozásból folyó engedelmességet előíró kötelesek megszegése. Aki nem igazodik a normákhoz, az mulaszt, ezáltal megrövidíti az államot (*lucrum cessans*). Ez a magatartás más jelent a bűncselekménynél, mert az ott jelentkező következmény kár: *damnum emergens*. A közigazgatási büntetőjogot olyan szabályok összességének tekintette, amelyek alapján a közigazgatás – felhatalmazás keretében – a bekövetkező normaszegésre szankciót alkalmaz. E jogosultság a jogállamban lényegében annak vizsgálatát jelenti, hogy

¹⁰ Az elméletek részletes bemutatását lásd: Bittó Márta: a közigazgatási büntetőjog kialakulása. In Bittó Márta: *Tanulmányok a közigazgatási büntetőjog és büntető bíráskodás köréből*. Budapest, Közigazgatás Fejlesztésének Tudományos Vizsgálata Programirodája, 1984.

¹¹ Angyal Pál: *A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése*. Budapest, MTA, 1931.

ki kötelezendő pénzbüntetés megfizetésére azon a címen, hogy szándékosan vagy gondatlanul ezt vagy azt a közigazgatási jogon alapuló kötelességét nem teljesítette.¹²

Ez utóbbihoz kapcsolódik szorosan Angyal elmélete a közigazgatási normaszegésért való felelősségről. Kiindulópontja az volt, hogy a kihágás térben és időben változó tartalmú közigazgatási normákkal kerül szembe, mert a közigazgatás térben és időben változó érdekeit sérti. A kihágás tartalmi jogellenességét pedig úgy határozta meg, hogy az elkövető nem fejt, vagy nem kellően fejt ki azt a magatartást, azt a hangsúlyozott, normába foglalt viselkedést, amit tőle elvárnak. Míg a bűncselekményeket tekintve elegendő az attól való tartózkodás, az úgynevezett etikai minimum, addig a közigazgatás ezt meghaladó igényt támaszt a szociális maximumra irányuló magatartás kívánalmával. A bűnösség kérdéskörét tekintve a szándék (*dolus*) a büntetőjogtól eltérő megítélésű, mivel a következmény nem az objektív valóság individualizált változását fogja át, hanem a helytelen cselekvés meg nem engedettségének többé-kevésbé világos tudatát jelenti. Ebből fakad, hogy elveti az *error iuris nocet* elvét a közigazgatási büntetőjogban. Szerinte sem az igazságossággal, sem a célszerűséggel nem fér össze, hogy bárkit is oly – bár közigazgatás-ellenes – cselekményért mint szándékosan elkövetettért felelősségre vonjanak, amelynek tiltó vagy parancsoló normájáról az elkövető nem tudott, és nem is tudhatott. Ilyen esetekben csak figyelmeztetés alkalmazható, büntetés semmiképp sem.¹³

A figyelemre méltó jogdogmatikai elemzéstől a továbbiakban eltekintve, záró gondolatként a közigazgatási bűncselekmény fogalmát rögzítjük. Nevezetesen ez olyan szándékosan vagy a közre kiható figyelmetlenségből (gondatlanságból) elkövetett közigazgatás-ellenesség, amelynek kiküszöbölésére büntetés alkalmazandó. A szankciója azonban nem lehet represszív, hanem kizárólag preventív jellegű jogi eszköz. A különböző jogtudományi megközelítésekben közös törekvés, hogy a bűncselekménytől elváló cselekmények jellemzőit egzakt módon fogalmazzák meg. Közös hibájuk a mennyiségi viszonyítás domináns volta. Ez alól kivételt a fentebb vázolt kvalitatív értékelések képviselnek. Az eddigi fejlődés is megjárta a kvantitatív út (csekély súly, értékhatár, kár) buktatóit, és fokozatosan a minőségi elválasztás felé vette az irányt. Ezt bizonyítja a szabálysértési jogterület revíziója nyomán a közelmúltban megindult kodifikáció.¹⁴

¹² James Goldschmidt: *Das Verwaltungsstrafrecht*. Berlin, Carl Heynemann, 1902.

¹³ Angyal i. m. (11. lj.) 60–58.

¹⁴ Nigriny Elemér (szerk.): *A szabálysértési jogterület*. Budapest, IM, 1986.

A vissza- és az elterelési elmélet

A változatos megoldások közül végeredményben két koncepció ütköztethető.¹⁵ Az egyik az úgynevezett visszaterelési elmélet a történeti trichotómia felülésztésével – ez a szabálysértések megbontásával, az úgynevezett kisbűncselekmények, például a kihágások kiemelésével a büntetőjogba visszaszívargást, a rekriminalizációt hirdeti meg, és a bírói utat kívánja megnyitni, a megmaradó igazgatásellenes cselekmények pedig a szabálytalanságokra-szabálysértésekre redukáltan képezik az igazgatási szervek hatáskörét. Ezzel a felfogással áll szemben az elterelést előnyben részesítő változat. A javaslat a büntetőjogból kirekesztett, a kriminalitás határán mozgó vegyes jellegű, kettős természetű cselekmények egységét továbbra is megőrizendőnek tartja, és ezek elbírálását egy újonnan szervezendő egységes fórumrendszerre kívánja bízni.

A két álláspont között minőségi különbség van. Míg az előbbi a büntetőjogi letisztulást az évszázados jogalkotási gyakorlat sikertelensége ellenére is kedvezményezi, addig az utóbbi éppen ezen okulva tagadja a „lombikmegosztást”. Az úgynevezett úszó határú cselekményeket nem tartja kiküszöbölhetőnek, és meggyőződéssel vallja Frank Ignácnak a közigazság törvényéről – azóta sem cáfolható – szentenciáját: „mi legyen bűn, mi közérdeki vétség [kihágás], [...] azt a törvények határozzák.”¹⁶ Azaz szabad folyást kell engedni a jogalkotásnak, és csakis a legitimált jogalkotói akarat releváns a mindenkor egyén-közösség viszonyt kölcsönösen értékelő normaalkotásban.

A cselekmények osztályozásának elméletitörténete és a mellette párhuzamosan élő szabályozástörténet már önmagában elgondolkodtató bizonyíték. A múlt századi jogállam sem elsősorban a sokféle súlyozási koncepció honorálásával, hanem a kihágás elbírálásának a bírói – igazgatási út – modelljével törekedett a polgári szabadság biztosítékainak megtartására. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogállam nem képviselte következetesen a maga jogpolitikai követelményét, a célszerűség elvének a jog alá rendelését. A más típusú, szocialista állam a hatalom jellegét megváltoztatta, és a korábbi értékekhez képest új értékeket is deklarált. Ezek azonban csak a hatalomgyakorlás megújuló rendszerében érvényesülhettek. A normaalkotásban – témánk szempontjából kiemelten – az egyén és a közösség, méghozzá az egyének egymás közti viszonyának közösségi megítélését kifejező, azt reflektáló viszonyának kell tükröződnie.¹⁷ Ez a korreláció

¹⁵ Vö. Máthé Gábor – Szabó András: A szabálysértési jogterület kodifikálása. Prekonceptió. In Máthé–Szabó i. m. (7. lj.) 5–20.

¹⁶ Frank Ignác: *A közigazság törvénye Magyarhonban*. Buda, Magyar Királyi Egyetem, 1845. Második rész, II. darab, 773.

¹⁷ Szilágyi Péter: Társadalmi felelősség – jogi felelősség. *ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Actái*, 1986. XXVIII. kötet. 131–137.

állandóan változó, amit a jogi norma közvetít. A lényeges elem az e folyamatban történő szerepvállalás lehetősége, ami a későbbiekben a normával azonosulást mozdítja elő. A másik faktor a normával szembeszegülés esetén releváns, de ez már felelősségi és eljárásjogi problematika.

Mindezek alapján a jelenkori kodifikáció akkor jár el eredményesen, ha megtartja a jogterület egységét, és a szabálysértést – a büntetőjoggal szemben – a társadalomra csekély mértékben veszélyes, olyan jogellenes magatartásnak minősíti, amely az elkövetőnek felróható, és az elkövetése miatt rá büntetés szabható ki, illetve intézkedés alkalmazható ellene. Olyan törvény alkotása szükséges, amely a fentiek szerint meghatározza a szabálysértéseket, az elkövetőkkel szemben alkalmazható büntetéseket, intézkedéseket, ezáltal az állam polgárait, a közösség tagjait a jogszabályok tiszteletére neveli.¹⁸

A szankciórendszer

Az egyén és a közösség közötti viszonyok objektivációs rendszerekben fejeződnének ki. Közöttük nélkülözhetetlenek a közvetítő és az eszköz rendszerű normák. A normák a jogi felelősség velejárói, a felelősség pedig egyben normatív jellegű értékviszony. E viszonyokat determinált emberi magatartások hordozzák. „A normarendszereket mint objektivációkat meghatározott emberi magatartások termelik, tartják fenn, alakítják újjá. A felelősségi viszonyok szükségképpen a tényleges értékelés viszonyai, és egyben a negatív értékelés, a felelősséggelvonás szankcionálás viszonyai is.”¹⁹ Ez a kettősség a szabálysértési jogi normákra különösen igaz. Az értékelést tovább differenciálja a szabálysértéssé statuálás jogforrási meghatározottsága, valamint a törvényi felhatalmazáson nyugvó önálló szabályozás megengedése.

Az Sztv. – *de lege lata* – szinte korlátozás nélkül a modell a büntetést érdemlőség megvonásában. Igaz, itt részben a kihágási büntető törvénykönyv hatása mutatkozik meg. Külön kell választanunk azonban a legalitás elvét és a közigazgatás büntetőhatalmának legitimálását. Az állampolgári jogok garanciális biztosítékait a törvényben rögzített tényállások képviselik, míg a kódex sajátos szerkezetéből következően a kormányrendeletben előírható szabálysértések a közigazgatás büntetőnorma-alkotási jogosultságát ismerik el. Ezt még tetézi, hogy e jogforrás jellemzője a keretdiszpozíció: a magatartás irányába utal, és annak tartalmi elemeit más jogszabály tölti ki.

¹⁸ A kodifikáció műhelyében az első tervezet e koncepció szellemében készült.

¹⁹ Szilágyi i. m. (17. lj.) 134.

A szabálysértések tanácsrendelet útján történő megállapítására ugyancsak széles körű a felhatalmazás. Ezért érthető az a jogtudományi igény, „hogy a hatékony felelősségi rendszer kiépítése érdekében csökkenteni kell a központi jogi normák hatáskörét, és nagyobb teret kell engedni a helyi önkormányzati jogi normáknak”.²⁰ Mivel a tanácsrendeletbe ütköző szabálysértések elbírálásáról külön adatszolgáltatás nincsen, talán nem érdemtelen megemlíteni, hogy 1986-ban 4369 (viszonyításként: 1981-ben 4524) ilyen tárgyú rendelet volt hatályban.²¹

A jogterület újraszabályozásánál ezért az Sztv. jogtechnikai megoldását egységes szerkezetű törvénnyel indokolt felváltani. A különös részi tényállások rendszerét nem igazgatási ágazatok (minisztériumi tiltó normák) szerint kell kiépíteni, hanem a jogtárgy szerinti csoportosítást szükséges bevezetni. Bizonyos, hogy ebben a fel fogásban a szabályértési tényállások jelentősen kirostálhatók, az idejétmúlt állampolgári engedetlenségek elhagyhatók, és a rendeleti részben szerepeltetett szoros büntetőjogi kapcsolatu tényállások is átrendezhetők, például a természetvédelmi szabálysértés (R., 111. §), a környezetkárosítás (Btk., 280. §) és a természetkárosítás (Btk., 281. §). (Ha sikerül a kerettényállások diszpozícióinak tartalmát pontosítani, akkor a kitöltő szabályozás háttérbe szorulhat, nemkülönben a szakmai-technikai szabályok, amelyek önmagukban még nem is alapozhatják meg a felelősségre vonhatóságot. Az elméleti álláspont ezekre nézve egyértelmű: e szabályok megsértése nem normatív, hanem kauzális következmény, és többségükre a fegyelmi-kártérítési felelősség érvényesítése tűnik célravezetőnek.)

Tehát az adekvát normaszervezetben közvetített értékítélet lehet alakító hatással a felelősségtudatra. A normák interiorizációját, a velük való azonosulást, a betartásukat szokás pozitív felelősségi kategóriának tekinteni. A pozitív felelősség – nézetem szerint – a szubjektum oldaláról történő visszaigazolás az értékítélet helyességéről. A normakövető magatartáshoz az aktív tevékenység sokkal inkább a feltételek biztosításáért való felelősség jellemzője. Ennyiben lehet egyetérteni a *Felelősség és társadalom* című tanulmányban megfogalmazottakkal:

„A pozitív felelősség elismerése, illetve előtérbe állítása lényegében az ösztönzés és a tiltás viszonyának az értékelését jelenti, minél több ösztönzést és minél kevesebb tiltást igényel a társadalmi célok elérése érdekében. Mindez azonban közvetlenül nem a büntetőjogi, hanem a szabálysértési (közigazgatási büntetőjogi) felelősségre áll. Ennek a felelősségnek az alapja pedig a pozitív normában előírtakkal szembeszegülés, azaz az egyén közigazgatás-ellenességének tudata; amely a felróható magatartásban tárgyasul.”²²

²⁰ Vigh–Polt i. m. (3. lj.) 16.

²¹ A helyi tanácsrendeletekben megállapított szabálysértések elbírálásáról. *Tanácsok Tájékoztatója*, (1988), 1.

²² Vigh–Polt i. m. (3. lj.) 55–65.

A normaszegés következménye a kilátásba helyezett szankció, ennek alkalmazása pedig a felelősségre vonás. A közfeladatok teljesítésével szembenállást azonban nem szükségszerűen követi a szankcionálás, hanem közvetítő elemként megelőzheti a kilátásba helyezett felelősségre vonhatóság. Ez a szabálysértési jogba eljárásjogi tényállásként épül be. A felelősségre vonhatóság a közigazgatás-ellenesség magasabb fokú interiorizációjának következménye, lehetőség a felróható magatartástól való önkéntes elállásra, amelynek megghiúsulása esetén a joghátrány kikényszerítendő.²³

Az Sztv. büntetőjogi mintán alapuló dualisztikus szankciórendszere ugyanakkor nem alkalmas a normakövetés maradéktalan elősegítésére. A büntetési rendszer differenciálási igénye ellenére a pénzbírság mint általános szankció szerepét a büntetési tétel alsó-felső határainak felemelésével lenne szükséges megerősíteni. Támogatásra ajánlható továbbá a pénzbírság végrehajtásának felfüggesztése azzal az indokkal, hogy így a visszatartó hatás nagyobb lehet, mint a kisebb, de végrehajtandó pénzbírságé.²⁴ A helyszíni bírság tekintetében feltétlenül indokolt annak a jogalkalmazói gyakorlatnak a kizárása, amely szerint a bírságolás el nem fogadását kiváltó rendes eljárásban a pénzbírság összege jelentősen nő. Az individualizálás irányába mutatna végül a foglalkozástól eltiltás, a kiutasítás, a reparatív jellegű kötelezések meghonosítása.

A legvitatottabb szankció az elzárásbüntetés, amelynek önállósulását ki kell zárni. Azonban a pénzbírság meg nem fizetése esetére, avagy az ismételt elkövetők körére a következő évtizedben sem nélkülözhető mint szigorú joghátrány. Az elzárásbüntetések tapasztalataira figyelemmel vetődött fel a szigorított javító-nevelő munka adaptálása azokkal az elkövetőkkel szemben, akikre az elzárás hatástalannak bizonyult; munkát a büntetés-végrehajtási intézetben nem végeztek, és újabb elzárással végződő szabálysértést követtek el. Az Sztv. büntetési rendszerének újragondolásánál bármennyire szándékolt is a represszív szankciók elhagyásának kényszere, a jogelméleti fölfogások honorálása, valljuk, hogy az új kodifikáció sem tudja beváltani az ezekhez fűzött reményeket.

²³ A jogi személy nem léphet elő a felelősség alanyává. Akár büntetőjogias színezetű felelősségnek fogjuk fel a szabálysértést, akár államigazgatási jogellenességnek, az elkövető csak természetes személy lehet. Vö. Szamel Lajos: *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1986. 278.

²⁴ Papp László: A szabálysértési jog felelősségi és szankciórendszere, a továbbfejlesztés irányai. In Máthé–Szabó i. m. (7. lj.) 257–258.

Az igazgatási út kizárólagosságának meghaladási igénye

A felelősség mindig valamilyen fórum előtti felelősség, ami maga után vonja a fórum által történő értékelést. A egyes jellegű cselekmények elbírálását – közismerten – két modell szolgálta a magyar jogban. A kihágás az eljárásjogi megosztottságot követte. Igazgatási útra az alacsonyabb szintű jogszabályokban meghatározott kihágásokat terelte, míg a törvénnyel statuáltakat bírói hatáskörbe utalta, fenntartva a bírói felülvizsgálat lehetőségét.²⁵ A szabálysértés az anyagi jogi elkülönülést, az igazgatási út kizárólagosságával tetézte. Az igazgatásellenes magatartásokat általános hatáskörű hatóság (tanács), a „kis bűncselekményeket” egyéb igazgatási szerv bírálja el. Ez utóbbiban nem lehet nem felismerni a régi jog továbbélését a rendőri büntetőbíráskodás jelenlétében.

A közigazgatás büntetőhatalmának elméleti problematikáját mindkét jogalkotás továbbörökítette. Amit a múltban a „hatalommegosztási tan” és az igazságszolgáltatás szétválasztásával percipált, azt ma alkotmányos tétel deklarálja. Ugyanakkor „[b]izonyított tény, hogy sem az államhatalmi ágak egységének, sem megosztásának elmélete nem végezte el a hatalmi ágak (törvényhozás, bíráskodás, közigazgatás) meghatározását”.²⁶ Szamel Lajos professzor kísérletének eredménye a megkülönböztető jegyek számbavételére, az egzakt elhatárolásra, egybevág a jogintézmény-történeti vizsgálat konklúziójával. Nevezetesen nem lehet megnyugtató jogpolitikai döntéseket hozni arról, hogy mely ügyek legyenek közigazgatási és melyek bírói jogalkalmazás tárgyaivá téve. Mi több, az alkotmányok sem nyújtanak biztos eligazítást erre vonatkozóan.

A megoldás nem kétséges, hogy a már vázolt elméleti koncepció, ami a különféle szabálysértési hatóságokat önálló bírósággal kívánja felváltani. Nem a bírói igazságszolgáltatással kell tehát a közigazgatási bíráskodást szembeállítani, hanem az alkotmányozónak törvényi szabályozásra kell átengedni a bírói hatásköröket. Így a javaslatba hozott új fórumrendszer – békebíróság – feloldaná e egyes jellegű cselekmények elbírálásának évszázados problematikáját.

²⁵ Vö. Gábor Máthé – Tamás Révész (szerk.): *Entwicklung der Verwaltungsstrafgerichtsbarkeit in den vergangenen 100 Jahren*. Budapest, IM, 1986. 17.

²⁶ Szamel Lajos: Törvényhozás, bíráskodás, közigazgatás. Kísérlet a bíráskodás fogalmának megközelítésére a törvényhozástól, illetve a közigazgatástól való elhatárolással. *Állam- és Igazgatás*, 38. (1988), 8. 695–710.

Biztosítaná az alkotmányi elvárásokat, a szervezet racionális telepítését²⁷ a „jogkereső” állampolgárok érdekeire figyelemmel, és nem utolsósorban a szakképzett, független békebírák kinevezésével differenciált felelősségre vonási eljárásban garantálná az állampolgári jogok érvényesülését.

Kísérlet a közigazgatási büntetőszankciók saját jogrendszerbeli helyének törvényi szintű kialakítására

Az első és sokszoros módosításokkal klasszikussá vált szabálysértési kódexünk (1968. évi I. tv.) – mint ismert – tagadta a büntetőjogi korrelációt, és ezzel sajátos átalakuláson ment át. Az egyik trend a dekriminalizáció volt, a másik az alanyi felelősség jelentős kibővülése a jogi személy felelősségének társításával, és végül a kibontakozó ágazati-szakmai felügyeleti tevékenység, amely már önmagában konfliktustényezővé vált. A kodifikációs időszorban ugyancsak jelentős változást eredményezett az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) sz. határozatával született második kódex, az 1999. évi LXIX. törvény, amely kötelezően megnyitotta a bírói felülvizsgálat lehetőségét, ezzel feltámasztva a Kbt.-modell megoldását.²⁸

Pedig az Alkotmánybíróság határozatának születését megelőző években több kísérlet is történt a jogterület problémáinak meghaladására. A teljesség kedvéért megemlékezünk a Belügyminisztérium kodifikációs bizottságában tárgyalt előterjesztésről: a szabálysértések elbírálásának külön bírósági útvjáról, a magisztrátusi bíróságok létrehozásáról. A reformjavaslat azonban elvérzett, noha a szakmai vélekedés általánosan elismerő volt: „a magisztrátusi bíróság a jelenlegi német modellt is meghaladó és a következő századi igényeket is kielégítő formaként könyvelendő el.”²⁹ A harmadik Sztv. – a 2012. évi II. törvény – a nagy kísérlet több évtizedes vajúdását zárta azzal a nóvummal, hogy az alkotmányos büntetőjog kriminalizációs szükségességi tesztjét (*ultima ratio* büntetőjogi elvét) érvényesíti, azaz deklarálta, hogy a magatartás szabálysértéssé nyilvánításának alkalmassági vizsgálata során alkalmazandók az alkotmányos büntetőjog követelményei.

²⁷ Kara Pál – Szabó Gábor: *Nemzetközi összehasonlítás a legalsóbb szintű államigazgatási szervek quasi igazságszolgáltatási (községi bíraskodási, békebírói) tevékenységére vonatkozó szabályozásokról*. Budapest, MTA ÁKP, 1987.

²⁸ Máthé Gábor: Csatlakozási „fenntartás” – szabálysértési jogalkotási dilemma. In Patyi András – Lapsánszky András (szerk): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 383–394.

²⁹ Bodnár Lajos: Új szabálysértési intézményrendszer. Átgondolatlan reformkoncepció helyett: magisztrátusi bíróságok. *Magyar Nemzet*, 1996. szeptember 10.

A közigazgatási büntetőjog ágazati jogalkotási, illetve szabálysértési jog problematika. A közigazgatási szankciók kiváló elméleti művelője ezekben az években született monográfiáiban hívta fel a figyelmet az egységesítő jogdogmatikai rendszer lehetetlenülésére. Kimagasló eredményeit a tudományos fokozatokhoz kötött szintézisei reprezentálják. Doktori értekezését, *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban* című művét a szakirodalom kimagasló eredményének példaként jegyzi a hazai büntető jogtudomány képviselői. Példaként idézzük kutatói szemléletét és metodikai hitvallását:

„Az európai büntetőjog közös általános szabályai és elvei a terminológiai hasonlóság ellenére országonként különböző értelmezési és dogmatikai tartományt takarnak, nem beszélve a joggyakorlat divergenciájáról. Minden újabb és újabb európai konszenzus magában hordja a jogi fogalmak mögött húzódó nemzeti dogmatikák és kriminálpolitikai késztetések különbözőségének terhét. Az európai jogközelítés nemzeti dilemmájában meg kell érteni, hogy egy jogintézmény az egyes európai modellekben milyen társadalmi, gazdasági tényezők generálta képződmény, milyen dogmatikai viták övezik. A dogmatikai vizsgálatra rá kell épülnie a történelmi és a komparatív szemléletnek. A komparatív módszerhez szükséges mértékben munkánk kilépett a nemzeti dogmatika apriorisztikus és abszolutizáló nézetrendszeréből, és a bűnösségi tan jogrendszerként változó történelmi rugóit is feltárva törekedett eljutni a bűnösségi elv és dogmatika szintézisig.”³⁰

A 2012. évi szabálysértési kodifikáció második paradigmája pedig a szabálysértési jogon kívüli a közigazgatási büntetésekre is kiterjesztette a büntetőjogi legalitás elvét – hangsúlyozza a jubiláns professzor.

Kis Norbert kutatói módszerét az analitikus gondolkodás és a tudatos dogmatikai tételezés láttatja. A fő témákra felfűzött, a több társszerzővel írt kötetek, továbbá az európai büntetőjog és szankciópolitika vizsgálatának igénye is ezt jelzik. Csupán példaként hivatkozva említjük az *Európai közigazgatási büntetőjog* (2007), a *Szupranacionális közigazgatási szankciók az Európai Unióban* (2008), *Az Európai Unió és a tagországok hatáskörei az adminisztratív büntetések területén* (2014) című munkáit.

Nem véletlen, hogy a jubiláns következtetése az, hogy a kriminális szabálysértési jog (a kihágás?) és a közigazgatási büntetőhatalom új elveivel a közigazgatási represszió kodifikációja sürgető feladattá vált. Az ágazati szankciók inkoherenciája vezethetett ezért a szabálysértési szankciókról szóló 2017. évi CXXV. törvény megalkotásához. „Ez a jogalkotói termék azonban inkább praktikus egységesítésnek készült, [...] a hatásában letűnő Sztv. általános részének egysíkú kiegészítéseként.”³¹ Ez a formai egységesítésen nyugvó szabályozás az elméleti

³⁰ Kis Norbert: *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban*. Budapest, Unio, 2005. 405.

³¹ Kis i. m. (1. lj.) 9.

megalapozás híján nem tudja betölteni feladatát. Ezt felismerve készítette el Kis Norbert *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái* című jogdogmatikai programmonográfiáját, hangsúlyozva, hogy „kutatásaim törekvése az, hogy komplex megközelítésben elhelyezze a közigazgatási repressziót a tudomány rendszertanában és a jogági struktúrában”. E kötetben a *Jogállami korlátok és a közigazgatás büntetőhatalma* című fejezetben írta azt a jogtörténeti értékelést is, ami ebben az összefüggésrendszerben elsőkénti megfogalmazás az irodalomban. „A közigazgatási büntetőhatalom a magyar intézménytörténetben a kihágási jogban (az 1879:XL. tc.-től az 1955. évi 17. tvr.-rel történő megszűnésig), a közigazgatás-ellenesség elméletében, a szabálysértési jogban és újabban a közigazgatási szankciótanban körvonalazódott.”³²

Zárszó

Az első fejezetben említett nemzetközi konferencia dogmatikai helyzetértékeléséhez képest az azóta eltelt három és fél évtized történései, eredményei alapján reménytelinek tekintjük a jubiláns professzor krédóját:

„Az adminisztratív represszió kutatása az államtudományok növekvő fontosságú területe. Ezt jelzi, hogy – mint a jogérvényesítés (*regulatory/law enforcement*) és a végrehajtás eredményességének eszköze – a »jó kormányzás« (*good governance*) nemzetközi ajánlásainak is részévé vált. Bízhatunk abban, hogy a jó kormányzás értékrendje, így különösen a jogbiztonsági, alkotmányos garanciákra irányuló követelmények az adminisztratív büntetőhatalmat több évtizedes »kalandozás« után jogállami keretek közé fogják terelni.”³³

³² Uo., 19., 21.

³³ Uo., 84.