



Árva Zsuzsanna¹

In memoriam szabálysértési jog?²

Bevezetés

A szabálysértési jog a közigazgatási jog részeként közel hetvenéves múltra tekint vissza, amelynek során a legmarkánsabb változások az utóbbi évtizedben mentek végbe. Bár a rendszerváltás után megújult jogelvek is jelentős hatást gyakoroltak a jogterületre, mint például a fair eljárás elve, ezek nagy része még szervesen illeszkedett a jogintézmény karakteréhez, mintegy továbbfejlesztve azt. A 2012-ben elfogadott szabálysértési törvény³ után azonban olyan fordulat történt, amely kezdetben még a kihágási karakterekhez történő visszatérésként volt meghatározható, majd a folyamatos változásokkal a közigazgatási büntetőbíráskodás olyan évszázados elemei dőltek meg, mint a szabálysértések közigazgatási norma által történő meghatározása vagy az elzárás vagylagossága. A folyamatot a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (Szankciós törvény) tetőzte be, amely alapján a szubjektív szankciókat megtestesítő szabálysértések már nem is tartoznak *de iure* a közigazgatási szankciókhoz. A tanulmány ezen folyamat fontosabb és kiragadott elemeit mutatja be, amelyben a szerző megfogalmazza azon kételyeit is, hogy van-e még valóban létjogosultsága a szabálysértési jognak, avagy a jogintézménynek egy olyan karakterváltása következett be, amely már nemcsak fokozati, hanem minőségi különbséget is jelent a korábbiakhoz képest.

Az objektív szankciók térnyerése

A közigazgatási szankciórendszer alapvető és komoly gyakorlati jelentőséggel is bíró csoportosítási lehetősége a szubjektív és objektív szankciók meg-

¹ Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: arva.zsuzsanna@law.unideb.hu.

² A tanulmány megjelenését az EFOP-3.6.1-16-2016-00022 Debrecen Venture Catapult Program című pályázat tette lehetővé.

³ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2021. évi II. törvény.

különböztetése.⁴ A közelmúlt legfontosabb alkotmányos változása volt a két csoport közötti átrendeződés, amely által egyértelmű elmozdulás történt az objektív szankciók irányába. Ez a folyamat már a rendszerváltás után megkezdődött,⁵ de 2007-ben az ún. objektív közlekedési bírságok nyomán a folyamat új lendületet és főképp nagyobb nyilvánosságot kapott. Ekkor ugyanis olyan, korábban a szabálysértések körébe tartozó és szabálysértési garanciákkal körülbástyázott cselekményeket soroltak át az objektív szankciók körébe (is), mint például a gyorsajtás, amely az állampolgárok nagy többségét közvetlenül is érinthette. Éppen emiatt jelentkezett az a kíváncsi, hogy az állam határozzon meg olyan garanciális követelményeket, amelyek a közigazgatási szankcionálásra vonatkoznak. A helyzetet nehezítette, hogy sem az előző Alkotmány, sem a jelenlegi Alaptörvény *expressis verbis* nem tartalmazott rendelkezéseket a közigazgatási szankciórendszeréről, így az Alkotmánybíróságnak a határozataiban az általános elvekből kellett levezetnie a figyelembe veendő szempontokat.

Így született meg a 498/D/2000 AB határozat, amely az Alkotmány és a szankciók viszonyát vizsgálta, és már ekkor elismerte a jogalkotó szabad mérlegelési jogkörét a közigazgatási szankció alkalmazási feltételeinek és mértékének szabályozása kapcsán azzal, hogy ennek a döntési szabadságnak az Alkotmány rendelkezései szabnak határt. Ilyen elvek főképpen a jogállamiság elve, a személyes szabadság vagy az emberi méltóság.⁶ Kifejezetten az objektív közlekedési bírságok alkotmányosságáról a 60/2009. (V. 28.) AB határozat döntött, amely a közigazgatási szankciók közös alapjából kiindulva ismerte el a törvényi szabályokon nyugvó objektív szankciókat. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében kimondta, hogy önmagában az objektív felelősség nem alkotmányellenes, és nem ütközik a jogállamiság elvébe. Mindezt elsősorban azzal indokolta, hogy a közlekedés során olyan súlyos vészhelyzetek következhetnek be, amelyek miatt nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok betartásához. Ez utóbbiak érvényesítését az állam szankciókkal is biztosíthatja, ami éppen azt teszi lehetővé, hogy a szabályszegő viselje a magatartásáért a felelősséget. Így bár a közvélemény szerint az objektív szankciók mintegy a vétkes elkövetőt sújtják büntetéssel, éppen hogy nem sértik a jogbiztonságot, hanem ösztönzik és elősegítik azt. A döntés azt is egyértelművé tette, hogy a jogalkotó szabadon mérlegelheti, hogy milyen felelősségi alakzatot hoz létre az adott jogág keretei között, így arra is lehetséges van, hogy a már meglévő jogágak mellett új jogterületet alakítson ki, ezáltal is

⁴ Árva Zsuzsanna et al.: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2019. 144–145.

⁵ Már Nagy Marianna 2000-ben közzétett monográfiája is több kategóriáját különbözteti meg az objektív szankcióknak. Nagy Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris, 2000.

⁶ ABH 2003, 1202, 1206.

reflektálva az új társadalmi jelenségekre. E körben fontos tényező a hatékonyság, amelyet a csaknem elkerülhetetlen szankciók egyértelműen előmozdítanak.⁷

Az objektív, vétkességtől független üzembentartói felelősség akkor nem alkotmányellenes, ha teljesíti a következő kritériumokat: a szankciót, illetve a felelősségi vélelmet tartalmazó norma világos és igazságos tartalommal bír, és a vélelem megdönthető. Ugyanakkor alkotmányellenesnek kell tekinteni az olyan rendelkezéseket, amelyekben a jogalkotó az egyes jogintézményeket nem azok jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használja fel. A szabálysértések objektív szankciókká történő átminősítése kapcsán a közigazgatási szankciórendszer jelentette a közös pontot, ahol a szankció céljából lehet kiindulni, amely mindig a közigazgatási jog érvényre juttatása, míg az egyik általánosan érvényesülő funkciója a prevenció. A közigazgatási bírság kétségkívül ezt a funkciót segíti elő, így nem jelent joggal való visszaélést az sem, ha a szankció karaktere megváltozik, és a továbbiakban nem alkalmazandó az ártatlanság véelme vagy a büntethetőséget kizáró okok rendszere.

A 2009-ben hozott döntés ismét megerősítette azokat a 63/1997 (XII. 12.) AB határozatban már kimondott elveket, hogy a szabálysértési szankciók sok szempontból különállnak más közigazgatási szankcióktól.⁸ A szabálysértések ezzel együtt akkor még inkább a közigazgatási joghoz tartoztak, oly módon, hogy működésük során olyan büntetőjogi elvek is érvényesültek, mint az ártatlanság véelme vagy a büntethetőséget kizáró okok. Ezek az elvek azonban nem képezték alkotmányos akadályát annak, hogy a jogalkotó preventív szempontok, illetve a közigazgatási jog mint cél érvényre juttatása érdekében a szabálysértéseket átminősítse objektív szankcióvá. Mindez azonban már akkor sem vonatkozhatott a klasszikusan kriminális jellegű szabálysértésekre, amelyek célja nem is a közigazgatási jog érvényre juttatása. Ezek kapcsán és éppen ezért állapította meg Madarász Tibor már 1989-ben, hogy ezek példázák azt, hogy a jogszabály által meghatározott közigazgatási szankciók célja tágabb, mint az elméleti cél, azaz a közigazgatási jog érvényre juttatása. Ezek a cselekmények főként a dekriminalizációs folyamatok miatt kerültek a szabálysértési jogba, ám karakterük kihatott a szabálysértések egészére, és mintegy magával vonta a magasabb szintű garanciák igényét.⁹

A folyamat a 2012-ben elfogadott szabálysértési törvénnyel vett újabb lendületet, amely jelentősen csökkentette a kifejezetten a szabálysértésekhez sorolt cselekmények számát, és egyben megszüntette a helyi önkormányzatok vagy más közigazgatási szervek szabálysértésszankció-statuálási jogát. Mindemelllett visszaszorította a szabálysértések eddig oly jellemző Janus-arcúságát, és a jogintézményt teljesen eltolta a büntetőjog irányába, ami az alábbiakban mutatható be.

⁷ ABH 2009, 501.

⁸ ABH 1997, 365, 367–373.

⁹ Madarász Tibor: *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*. Budapest, ELTE, 1989. 37–42.

A szabálysértési jog kriminalizálódása

A 2012-ben elfogadott új szabálysértési kódexszel (Sztv.) kapcsolatban mind a tudomány,¹⁰ mind az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. Ennek következtében a szabálysértés lényegében a (még nem létező) trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált – hasonlóan a kihágási büntető törvénykönyv szabályaihoz. Mindennek hatására általánossá vált az az eddig is létező posztulátum, amely szerint az emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttléti szabályt sértő, kriminális szabálysértések esetében a szankcionálás csak *ultima ratio* jellegű lehet.¹¹

Az új törvény megalkotásával a jogalkotó amellet foglalt állást, hogy szükséges fenntartani azon cselekmények kategóriáját és a rájuk vonatkozó külön elbírálási rendszert, amelynek a társadalomra veszélyessége csekélyebb a büntetőjognál. Ez egyben azt is jelenti, hogy a szabálysértések bár elméletileg ekkor még a közigazgatási szankciókhoz tartoztak, elbírálásuk során külön, a klasszikus közigazgatási szankcionálásnál erősebb, a büntetőjoghoz közelítő elvek érvényesülnek, mint például az ártatlanság vélelme. Az ekkor zajlott közigazgatási hatósági eljárási törvény módosításával,¹² amellyel az igazgatási szankciók alkalmazásának közös szabályait a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárási törvénybe utalta,¹³ nyilvánvalóvá vált, hogy az állam nem kíván olyan egységes alapokon nyugvó közigazgatási szankcionálást, amelybe a szabálysértések is beletartoznának.¹⁴ Így már a 2012. évi II. törvénnyel egy olyan önállósuló jogterület alakult ki, amely (még) nem része a büntetőjognak, de jelentősen eltávolodott a közigazgatási jogtól, ami az alábbi pontokon érhető tetten:

Az új törvény preambuluma a szabályozási célok közül szinte teljes egészében kihagyta az igazgatásellenességre történő utalást. Ehelyett inkább a közigazgatási szankciónak az elméleti céltól¹⁵ tágabb gyakorlati, tehát a jogszabályokban megjelenő célja köszönt vissza, amely az elméleti célt két irányban is tágtította: egyrészt a társadalmi normák irányába, másrészt a büntetőjog irányába. Az új törvény preambulumban éppen ez a két cél nyilvánult meg azzal, hogy a köz-

¹⁰ Nagy Marianna: Quo vadis Domine? *Jogtudományi Közlöny*, 67. (2012), 5. 217–226; vagy Árva Zsuzsanna: Merre tovább szabálysértési jog? *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 9. 46–53.

¹¹ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat ABH 2012, 185, 196.

¹² 2011. évi CLXXIV. törvény.

¹³ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2014. évi CXL. törvény VI/A fejezet.

¹⁴ Árva (2012): i. m. 46–53.

¹⁵ Lásd Madarász (1989): i. m. 37–42.

igazgatási szankció általános elméleti célja – tehát éppen a közigazgatási jog érvényre juttatása – nem található meg benne. A preambulum szövege így sokkal inkább egy klasszikus kihágási törvénykönyvéhez vált hasonlatossá, mintsem a közigazgatási szankciók egy csoportjához. A megfogalmazás egyben erőteljesebben emlékeztetett az 1879. évi XL. tc., azaz a Kihágási büntetőtörvénykönyv kapcsán kialakult kodifikációs álláspontra a kihágások jellegét illetően, amely szerint többen a preventív jelleget, illetve a társadalomra veszélyesség kisebb fokát tekintették a kihágások legfőbb karakterjegyének.¹⁶

A preambulumban a jogalkotó egyben elismerte azokat a dekriminalizációs törekvéseket, amelyeket a klasszikus közigazgatási szerzők – mint Madarász Tibor – is idegennek tekintettek a közigazgatási jogi szankciótól. Ezen vélemények szerint a büntetőjogból átkerült kriminális cselekmények pusztán a jogalkotó döntése által nem veszítik el büntetőjogi karakterüket, és ezen cselekmények kihágásként történő kezelése jobban tükrözi azt, hogy ezek valójában a bűncselekmények legenyhébb fokozatai.¹⁷

A közigazgatási jogtól való eltávolodást tükrözi az újszerű fogalommeghatározás is, amelynek két fő kiindulópontja a törvény által történő büntetni rendeltség, másrészt a társadalomra veszélyesség. A törvény által történő meghatározottság a reveláció erejével hat a szabálysértési jogban, hiszen az első (bár részleges) kodifikációnak tekintett mezei rendőrségi törvény óta közel 200 éve nem volt példa arra, hogy a jogalkotó kizárólag a törvény általi meghatározottságot írja elő, és ezáltal a közigazgatási büntetőbíráskodásra is a *nullum crimen sine lege* elvet érvényesítse. Ezáltal a közigazgatási büntetőjog klasszikus értelmezésének egyik alapköve immár nem érvényesül, nevezetesen a közigazgatás általi meghatározottság. Mindez egyértelmű eltolódást jelent a büntetőjog irányába, hiszen ez utóbbinak egyik ismérve a törvények által történő szabályozás.

A társadalomra veszélyesség kisebb foka már hagyományosan a közigazgatási büntetőbíráskodáshoz köthető fogalom, amely azonban hosszabb idő óta vita tárgyát képezi a jogirodalomban: nevezetesen, hogy lehet-e a szabálysértés veszélyes a társadalomra, illetve mit jelent és főképpen mihez képest érvényesül a kisebb fok. A többségi álláspont szerint a társadalomra veszélyesség kategóriája nem kizárólag a büntetőjog sajátja,¹⁸ hanem a prevenció folytán más jogágak, így a közigazgatási jog célja is mintegy a „veszély lehetőségének kiküszöbölése”.¹⁹

¹⁶ Lásd 1879. évi XL. tc. indokolása és Szatmári Lajos: Bírság a magyar államigazgatásban. In Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos (szerk.): *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. 12. Budapest, ELTE ÁJK, 1990. 81, 84; és erről Árva Zsuzsanna: *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletitörténete köréből*. Debrecen, DELA, 2008. 46–47.

¹⁷ Madarász (1989): i. m. 9–10.

¹⁸ Szatmári (1990): i. m. 102.

¹⁹ Szatmári (1990): i. m. 90.

Szatmári álláspontja szerint az ismérv alkalmas lett volna akár a kihágások és más bűncselekmények elhatárolására is, de a közigazgatási szankciók és a bűncselekmények elválasztására is más jellemzők mellett. Az Sztv. novuma, hogy ezen elméleti előzmények ellenére a társadalomra veszélyességet mint jellemvonást a törvénybe foglalta a tartalmának szánt fogalom meghatározásban, majd közvetlenül ezután definiálta is azt, méghozzá a bűncselekményekhez való viszony alapján. Ez egyben közvetlen és az eddigieknél szorosabb kapcsolatot jelent a büntetőjoggal, hiszen a társadalomra veszélyesség kérdése akár elméleti síkon felvetheti a mennyiségi elhatárolás kérdését is.

Ugyancsak a bagatell büntetőjoghoz közelítette a jogterületet az a mennyiségi elv szerinti dekriminalizáció, amely a hagyományosan kriminális jellegű cselekmények esetében húszezer forintról ötvenezer forintra emelte az értékhatárt. A törvényjavaslathoz fűzött általános indokolás is kiemelte, hogy az értékhatár megemelésével közel negyedével csökkenthető a vagyon elleni bűncselekmények száma.²⁰ E körben kiemelendő, hogy már a szabálysértés mint jogintézmény megszületésének is az volt az indoka, hogy a bűncselekmények számát csökkentsék,²¹ ami később ugyanúgy a jogterület karakterváltásához vezetett, hiszen az addig büntetőjogba tartozó cselekmények ekkor kerültek át az államigazgatási jog területére.

A büntetőjoghoz történő közelítést jelezte a szankciórendszer erőteljes szigorodása is, amely egyrészt a mértékben, másrészt új büntetési nemek bevezetésében, valamint az alkalmazási feltételek megváltozásában volt tetten érhető. Már ekkor átalakult az elzárás büntetés szerepe, hiszen addig hagyományosan a pénzbírságot tekintette a jogirodalom elsődleges büntetési nemnek. Szintén szigorítást és egyben eltolódást jelentett az is, hogy a meg nem fizetett pénzbírság behajtását immáron nem kísérelték meg, valamint az alkalmazási feltételek között említhető a visszaeső jelleg figyelembevétele, amely különös szerephez később a hajléktalanság büntetésénél jutott.

A közigazgatási szankcióktól történő eltávolodás a *ne bis in idem* elv rögzítésében is megmutatkozott, amelyet a kódex nemcsak a büntetőjog irányában érvényesített,²² hanem más közigazgatási szankció irányában is.

A változások egyszerre jelezték a szabálysértési jog mint önálló jogterület szükségességét, és egyben magában hordozták a megszűnés, illetve átalakulás lehetőségét, amely által a kriminális cselekmények visszaolvadhatnak a büntetőjogba, míg az igazgatásellenes cselekmények pedig vagy szabálysértésként, vagy

²⁰ A törvényjavaslat benyújtása előtti évben a 2010-ben elkövetett 273 613 vagyon elleni bűncselekményből 63 019 volt azoknak a száma, amelyeket 20 ezer és 50 ezer forint közötti értékhatárra követtek el. Lásd T/4863 törvényjavaslat általános indokolása.

²¹ Árva (2008): i. m. 169–170.

²² 2012. évi II. tv. 2. § (4) bek.

a jogalkotás irányát tekintve objektív alapú szankciókként létezhetnek tovább. Ez egyben felvetette a visszaterelési és elterelési elmélet klasszikus vitáját,²³ amely lényegében már a szabálysértési jog első kodifikációja előtt kialakult. A visszaterelési elmélet képviselői azt szorgalmazzák, hogy a szabálysértések közül határolják el azokat a cselekményeket, amelyek büntetőjogi jellegűek, és amelyeket vissza lehetne vezetni a büntetőjogba. Elméleti problémát e körben az jelent, hogy a szabálysértések bár alapvetően két pólus körül szerveződnek: az igazgatásellenesség és a büntetőjog körül, a cselekmények jelentős része ún. úszóhatáros jellegű volt, amelyek esetében oly mértékben keveredtek az elemek, hogy nem lehet egyértelműen besorolni ezeket. A visszaterelés ugyanakkor együtt járt volna azzal, hogy a büntetőjoginak minősített cselekményeket bírói szervnek kellett volna elbírálnia, ami bár garanciális szempontból valóban előremutató lett volna, azonban az igazságszolgáltatás szervezetére jelentős terhet rótt volna.

A szabálysértési jog karaktervesztése

A közterületen életvitelszerű tartózkodással (hajléktalanság) kapcsolatos szabályok megszegésének büntetése már a 2012-es szabálysértési törvény elfogadása során a viták kereszttüzébe került. A büntethetőséget előbb az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) határozata vizsgálta, alapvetően szociális jellegű életviszonynak tekintvén a hajléktalanságot. A korábban elfogadott 176/2011. (XII. 29.) AB határozat pedig arra is felhívta a figyelmet, hogy önmagukban a közrendre és a köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják ilyen preventív jellegű szabálysértési tényállás megalkotását,²⁴ ám az Alaptörvény negyedik módosítása nyomán lehetővé vált, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete egyes értékek védelme érdekében (mint a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme) a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítse az életvitelszerű közterületi tartózkodást. Így a tényállás 2013. október 15-től ismét visszakerült a szabálysértési törvénybe²⁵ akként, hogy a konkrét területek kijelölése a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozott. Majd az Alaptörvény hetedik módosítása pedig már az Alaptörvény XXII. cikkébe illesztette az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás általános tilalmát, amely az indokolás szerint sérti a közterületek közcélú használatát, amely ellen az alkotmányozó hatalom indokoltnak tartotta fellépni. Ezen hetedik módosítás után született meg a 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, amelyben

²³ Árva (2008): i. m. 155–156.

²⁴ ABH 2011, 1362.

²⁵ 2012. évi II. tv. 133/C. Életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése 179/A. §.

a testület már kiemelte, hogy a megváltozott alkotmányi környezet nyomán nem irányadóak a tárgykörben született korábbi döntések.²⁶ A hajléktalanság szabályozása a szabálysértési jog szempontjából elsősorban azért fontos, mert ez a cselekmény az egyedüli, amely esetében immár nem vagylagos elzárással sújtható cselekményt szabályozott a jogalkotó. Igaz, ahogyan ezt a 19/2019. (VI. 18.) AB határozat kiemelte, a szabálysértések „logikájához igazodóan” a kizárólagos elzárás csak visszaesőként – háromszori figyelmeztetés után – alkalmazható. Igaz, ezzel az elzárás vagylagos jellegét továbbra sem őrizték meg, hiszen egy olyan sajátos cselekmény jött létre, amelynek első három elkövetése – 90 napon belül – nem büntetéssel sújtható, azonban a negyedik elkövetés esetén már nem vagylagos elzárás szabható ki.²⁷ Érdemes megjegyezni, hogy ugyan a különvélemények az Alaptörvény XXII. cikk hetedik módosítása utáni szövegéből sem vezették le közvetlenül a szankciót, azonban a többségi vélemény már formállogikai úton nem tartotta a szabályozást az Alaptörvénybe ütközőnek. A vélemények egyike sem értékelte azonban tartalmilag a szabálysértésként történő szankcionálásnak a jogintézményhez való viszonyát és annak újabb, bagatell büntetőjog irányába történő elmozdulását.

A szabálysértések kisbűncselekményi jellege ugyan a fentiek alapján is nyilvánvaló, azonban a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény elfogadása után még inkább egyértelművé vált a távolodás a közigazgatási szankcióktól. Az említett szabály célja a közigazgatási szankciók általános kereteinek a megteremtése volt, ám annak hatálya csak a közigazgatási eljárás alapján kiszabható szankciókra terjedt ki, és a szubjektív jellegű szabálysértésekre már nem. Mindezt erősítette, hogy a járási hivatalok helyett a 2019. évi CX. törvény 80. §-a alapján 2020. március 1-től már a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervének szabálysértési hatósági feladatok ellátására kijelölt szervei (rendőrség) járnak el. A törvényhez fűzött indokolás mindezt azzal magyarázta, hogy a módosítás nyomán nagyobb súlyt kap az állam eljárása. Azon garanciális jellegű szabály változatlan maradt, hogy az elzárással is sújtható cselekmények esetében bíróság jár el, amit a fair eljárás elve alapján szükséges fenntartani. Kérdéses ugyanakkor, hogy a jogalkotó szerinti nagyobb súly miként értelmezhető. Nagyobb visszatartó erőként, erőteljesebb kényszerként vagy további eltolódásként a büntetőjog irányába, esetleg egyszerűen pszichikai hatásként. Figyelemmel arra, hogy az előzőekben említett három elem erősítéséhez nem elegendő önmagában a fórumrendszer megváltoztatása, így bizonyára az utóbbi, tehát a pszichikai súly erősítése lehet a cél, ami viszont a szabálysértési jog átmeneti időszakára emlékeztető elemek megjelenését vetíti előre. Hiszen

²⁶ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [119].

²⁷ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [68].

legutóbb az 1950-es évek elején volt utoljára olyan helyzet, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodáshoz tartozó cselekmények nagy részében a rendőrség járt el.²⁸ Igaz, ezen cselekmények még kihágások voltak, amelyek esetében a rendőri, közigazgatási elbírálás problematikus, volt és éppen ezért volt szükség a jogterület kategóriaváltására.

Összegzés

A fentiek alapján úgy vélem, hogy a közigazgatási objektív és szubjektív szankciók közötti versengés egyértelműen eldőlni látszik az objektív szankciók javára. Az átsorolással kapcsolatos kérdések már nem jelentenek problémát azért sem, mivel a szubjektív szankciókként létező szabálysértések közigazgatási szankcióként történő további léte is megkérdőjeleződött nemcsak jogszabályi, hanem elméleti szinten is.

Az új irányt az objektív szankciók jelentik, amelyek előbb a közigazgatási eljárásról szóló törvény (Ket.) már említett módosítása által, majd a Szankciós törvény megjelenésével bár keretjellegű, de mégis egységes anyagi jogi szabályokat is kaptak. Ezzel szemben a szabálysértési jog a fent írt folyamatok alapján éppen arra az útra lépett, mint a kihágások jutottak az 1953. évi 17. tvr. megszületése után és az 1955. évi 16. tvr. előtt. Ezen időszakban ugyanis már megjelentek a szabálysértések új jogintézményként, amelyek ekkor még magukban hordozták a közigazgatási szankciók újszerűségét és változatos voltát, miközben a kihágások között csak néhány, szabálysértésként nem egyértelműen besorolható cselekmény maradt. Jelenleg egyes közigazgatási szankciók szabálysértésként történő fenntartása az objektív szankciók térnyerése következtében egyre inkább kevésbé áll a jogalkotó érdekében, így jelentősebb részük már átszivárgott a bemutatott folyamatok nyomán az objektív szankciókhoz. A 2012. évi II. törvény után már szinte kizárólag a klasszikus kisbűncselekmények és a kétes jogi megítélésű cselekmények, továbbá az antiszociális (vagy annak mondott) viselkedést szankcionáló és egyes közlekedési cselekmények maradtak a szabálysértések között.

Hogy maradnak-e a szabálysértések ebben az átmeneti állapotban, az kérdéses. Ugyanakkor álláspontom szerint mivel a jogalkotónak nem célja sem a kihágások ismételt megjelenítése a büntető statisztikában, sem egyes cselekmények egyértelmű kriminalizálása, így ebben a kisbüntetőjogi állapotban történő megtartás várhatóan állandósulhat, hiszen a szabálysértéseket érintő strukturális változás valóban 2012 óta nem következett be. Az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) határozata óta a testület nem tett kifejezetten a szabálysértések jellegével

²⁸ Árva (2008): i. m. 166–167.

kapcsolatos újabb érdemi megállapítást. Így a látszólag közigazgatási jog – vagy ma már inkább csak büntetőjogon kívüli kisbüntetőjog – fenntartása egyenesen kívánatos állapot lehet azon kevés számú cselekmény számára, amelyeket évtizedek óta láthatóan nehéz megnyugtatóan elhelyezni a büntetőjog-közigazgatási jog tengelyen a jogalkotónak. A jelenlegi állapot szerint a szabálysértések immár valóban önálló kategóriát alkotnak azzal a kevés számú cselekménnyel, ám ez a kategória sokkal inkább az itt leírt jogpolitikai célok megoldását szolgálja, és teljesen elszakadt a közigazgatási büntetőjogi²⁹ hagyományoktól.

Ez utóbbit ma már jobbra a helyi önkormányzatok szankcionálása valószínűsíthetően a közösségi együttélés szabályozása által, amely sokkal inkább bír azon tartalmi jellemzőkkel, mint ma a szabálysértések. Míg tehát 2012 előtt még a közigazgatási jogtudomány egyik izgalmas kérdése volt a szabálysértések átalakítása,³⁰ addig az új jogszabályok már oly mértékben eltávolították a jogintézményt az eredeti karakterétől,³¹ hogy már alig beszélhetünk eredeti értelmében a szabálysértési jogról, amely immár csak nevében őrzi az 1953-as hagyományokat.

²⁹ Árva (2008): i. m. 10–15.

³⁰ A szabálysértési kódex 2012-ben történt kidolgozása során is izgalmas irányok kínálóztak a jogintézmény életében. Így a Papp László Emlékkonferencián (Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2012. február 9.) a Belügyminisztériumot képviselő előadó még azt mutatta be, hogy a szabálysértési törvény átmeneti megoldás is lehet a kihágások felé.

³¹ Lásd még Madarász (1989): i. m. 9–10.



Irodalomjegyzék

- Árva Zsuzsanna: *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletitörténete köréből*. Debrecen, DELA, 2008.
- Árva Zsuzsanna: Merre tovább szabálysértési jog? *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 9. 46–53.
- Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Pribula László – Veszprémi Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2019.
- Madarász Tibor: *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*. Budapest, ELTE, 1989.
- Nagy Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris, 2000.
- Nagy Marianna: Quo vadis Domine? *Jogtudományi Közlöny*, 67. (2012), 5. 217–226.
- Szatmári Lajos: Bírság a magyar államigazgatásban. In Madarász Tibor – ifj. Satmári Lajos (szerk.): *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. 12. Budapest, ELTE ÁJK, 1990.