



Árva Zsuzsanna

A REPRESSZÍV KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓK ÉRTELMEZÉSE A KIHÁGÁSI KORSZAKBAN ÉS A KETTŐS SZANKCIONÁLÁS LEHETŐSÉGE

Balla Zoltán tanár úrnak, a rendészettudomány elismert szakértőjének 70. születésnapja alkalmából készülő ünnepi tanulmánykötetbe egy olyan témakört választottam, amely a rendészeti elméletekkel is részben összefüggésben áll.

Az, hogy a represszív szankciók a közigazgatási szankciók körébe tartoznak-e, mára európai szinten is vitatott kérdéssé vált. Részben a *ne bis in idem* elvével kapcsolatos ügyek hívták elő az Európai Unió Bírósága előtt a közigazgatási szankciók büntetőjogi jellegének kérdését. A *ne bis in idem*vel kapcsolatos ügyek között már több olyan is felmerült, amely közigazgatási cselekmények közötti összeütközést tett kérdéssé,¹ így a kérdés a represszív és nem represszív közigazgatási szankciók közötti határvonal újabb vitáját nyitotta meg.

A közigazgatási szankció mibenlétének meghatározása, továbbá a közigazgatási jog és a büntetőjog közötti határvonal meghúzása a jelenkort is összeurópai szinten foglalkoztató téma, amely nélkül olyan más garanciális elemekre, mint a *ne bis in idem*, sem adható megnyugtató válasz. Egy 2013-ban rendezett konferencia esetében csaknem ugyanazok a kérdések² merültek fel, mint több mint 100 évvel ezelőtt a Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület (a továbbiakban: IKV) konferenciáin. Figyelemre méltó továbbá, hogy mind a mai napig elsősorban a büntetőjogászokat foglalkoztatja a kérdés, elsősorban azért is, mert a garanciák oldaláról tekintve elsősorban ott merülnek fel homályos pontok.

Figyelemmel arra, hogy a kérdések és a válaszok is nagymértékben hasonlóak, érdemes feleleveníteni, hogy a századforduló kihágási irodalma idején milyen elméletek alapján keresték és vélték megtalálni a büntetőjogi és közigazgatási szankció határvonalát. E körben azonban fontos, hogy a kérdés kissé más hang-

¹ ÁRVA 2025: 7–21.

² BAILLEUX 2014: 137–152.

súlyokat kapott ebben az időszakban. A kihágások a trichotóm büntetőjog részei voltak, azonban a korabeli elmélet sem kezelte ezen cselekményeket egységesen büntetőjogként, hanem megkülönböztetett azokon belül olyan cselekményeket, amelyek esetében a közigazgatási kötöttség meglehetősen erős volt. A másik alapvető kiindulópont, hogy a mai értelemben vett közigazgatási szankció is jórészt ezen a területen belül létezett.³

Jelen tanulmány azt vizsgálja meg, hogy a kihágási korszakban milyen meghatározási kísérletek történtek a közigazgatási szankcióra, illetve milyen elemek alapján tartották azt elhatárolhatónak a büntetőjogtól, és ezzel összefüggésben hogyan gondolkodtak a kettős szankcionálásról.

KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓK FOGALMI ELEMEI A KIHÁGÁSI KORSZAKBAN

A kihágási korszak időszakában a közigazgatási szankció fogalma – ebben a formában – nem létezett. Az 1878/79-es kodifikáció előtti fogalomhasználatában egyaránt feltűntek a *kihágások* és az *áthágások*, amely fogalmakat több esetben egymás szinonimájaként használták dogmatikai alapozás nélkül. A magyar közigazgatási irodalomban Nagy Marianna tett arra kísérletet, hogy több jogszabály elemzésével⁴ a jogellenességi forma vagy a büntetés – pénzbírság vagy pénzbüntetés – alapján elhatárolja ezeket egymástól. Elemzései alapján arra a következtetésre jutott, hogy a fogalmi keveredés olyan mértékű volt, hogy a következtetlen fogalomhasználat miatt a két szankciótípus nem határolható el egyértelműen egymástól, és többnyire a kihágás funkcionált általános közigazgatási szankcióként.

Az 1878. évi Csemegi-kódexet kiegészítő, a kihágási büntető törvénykönyvről szóló 1879. évi XL. (a továbbiakban: Kbt.) utáni időszakban a helyzet rendezettebbé vált, ugyanis a pénzbüntetés a kihágások szankciójává vált, míg a pénzbírság megnevezést a tisztán igazgatásellenes cselekményekre tartották fenn. Problémát jelentett azonban a kihágás és a rendőri kihágás elhatárolása, valamint az, hogy a kihágások egészének kodifikálását a Kbt. sem végezte el, hiszen további törvények, valamint a rendőri kihágásokra nézve más jogszabályok⁵ is megállapíthattak kihágásokat. Emellett mivel az életbeléptetési törvény (1880. évi

³ NAGY 1990: 12–14.

⁴ NAGY 1990: 12–17.

⁵ Nagy Marianna álláspontja szerint valamennyi Kbt.-n kívüli kihágás közigazgatási szabályszegésre vonatkozott. NAGY 1990: 20.

XXXVII. törvénycikk) fenntartott korábbi kihágásokat szabályozó törvényeket, mint a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvény, az ezekben foglalt cselekmények megítélése – a fogalomhasználat zavara miatt⁶ – különösen vitathatóvá vált.

Hasonlóan esetleges volt a kihágások és az áthágások elkülönítése: ez utóbbi ugyanis bár általában az igazgatási jogellenességet fedte, azonban a megkülönböztetés egyfelől nem volt következetes, másfelől az áthágás mint terminológia nem volt túl elterjedt, szívesebben alkalmazták a kihágás fogalmat.⁷ A dogmatikai tisztázatlanság a kodifikáció után még hosszú ideig fennmaradt, amit jól példáz, hogy Kőrösi Sándor tankönyvében a Code Penal felosztását is büntett-, vétség- és áthágásként csoportosította.⁸

Nemzetközi szinten ugyancsak nem volt jobb a helyzet. Az IKV több rendezvényén a büntetőjogászok kísérelték meg tisztázni, hogy a kihágások mennyiben különböznek más bűncselekményektől. A fogalomhasználat zavara azonban e körben is nehezítő tényező volt. Kitzinger hívta fel rá a figyelmet, hogy míg a napirendi pontok között a rendőri kihágások tárgyalását jelölték meg, addig az előadások általában a büntetőjogba tartozó kihágásokkal foglalkoztak, holott a két kategória minőségileg különbözik.⁹ Végül az 1904-es konferencián Frank elméletét fogadták el közös pontként, amely a büntetőjogot a kihágásokkal együtt egységként kezelte, és a rendőri kihágások kapcsán látott minőségi különbséget. Ez az elmélet azért is kiemelendő, mivel kifejezetten is különbséget tesz a kihágások között annak alapján, hogy represszív vagy nem represszív jellegűek-e.

A korszak magyar közigazgatási szakírói alapvetően két irányból közelítették meg a közigazgatási szankció kérdéskörét, amelyek összességében jól tükrözik a közigazgatási szankció fogalmának három alapvető elemét.¹⁰ Az egyik a jogellenesség, azaz a rend megsértése, míg a másik a hátrány okozása, illetve az állami kényszerítés lehetősége volt, amelyek együttesen a kényszerlemben tükröződtek.

A kihágás mint a rend megsértése

A mai fogalomrendszerben jogellenességként meghatározott elem a kihágási korban a rend megsértéseként tűnt fel, így a korabeli szerzők jelentős része a rendészet elemzése körében tárgyalta ezeket. Fontos adalék azonban, hogy

⁶ A mezei rendőrségről szóló törvénnyel összefüggésben bővebben CSORBA 1881: 115–124.

⁷ Nagy Marianna a fogalomhasználat különbségét az erdőrendészeti áthágás, valamint erdei kihágás fogalom páron keresztül mutatta be. NAGY 1990: 34–36.

⁸ KÖRÖSI 1879: 69.

⁹ KITZINGER 1905: 40.

¹⁰ Lásd még NAGY 2019: [18]–[37].

a rendészet fogalma ebben az időszakban sokkal szorosabb összefüggésben állt a közigazgatás fogalmával,¹¹ és a közigazgatást – mint kifejezést – alig használták.

A rendészet körében merültek fel a kihágások Concha Győző műveiben is, aki megkülönböztette egymástól a közrend, állami, társadalmi rend és természeti rend fogalmakat. A rendőrség a közrend megőrzését biztosítja: öröklik 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.¹² A közrend megőrzése 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 területére – tehát a jogira és a nem jogira is – befolyást gyakorol a kihágási jog 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, a társadalom rendjét zavaró magatartásokat szankcionál. Így a korabeli kihágások körében említhetők a körmenetekkel vagy népünnepekkel kapcsolatos kihágások,¹³ de ide sorolható a mai tankönyvekben is gyakran idézett botrányos részszegség esete. Önmagában 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.

Kmety Károly a kihágásokat ugyancsak a rendőrség jogán belül tárgyalta, de fogalomrendszerében inkább a rendészet meghatározására koncentrált, semmint a kihágásokra. Conchához hasonlóan a rendőrség feladatát általános jellegűnek tekintette, amely az egész államszervezetet áthatja. Alapvető jellemvonásaként a biztonsági jelleget, illetve a diszkrecionalitást említette. Ez utóbbi alatt a közigazgatási szerveknek a jogszabályalkotási jogát értette, különös tekintettel a kihágások megállapítására, de ide sorolja az intézkedési jogot is. A kihágási bíraskodást a jogállami elvekkel ellentétesnek tartotta, ami miatt amellet érvelt, hogy valamennyi kihágás felett a független bíróságok ítéelkezzenek.¹⁴

Tomcsányi Móric szintén jellemzően a rendészettel és a rend megsértésével foglalkozott. Megkülönböztetett alkotmányi rendet, jogrendet és közrendet. A jogrendet egy eszmei állapotnak tekintette, a közrendet pedig egy tényleges formának, az állami és a társadalmi rend összességének. A rendőrséget ezek közül

¹¹ Lásd ÁRVA 2023: 137–150.

¹² CONCHA 1901: 30–48; 1905: 306–311.

¹³ CONCHA 1901: 14.

¹⁴ KMETY 1905: 292–297.

a közrend külső oldalához kapcsolta, amely a közrend külső feltételeit biztosítja. 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.¹⁵

A kihágást a kényszerhez kapcsoló elméletek

Márffy Ede volt az első, aki a „rendőri kihágások” helyett a „közigazgatási kihágások” elnevezés használatát javasolta. Mindezt azzal magyarázta, hogy nem minden közigazgatási kihágás egyben rendőri is, így bár a gyakorlatban a két fogalmat rendszerint azonosítják egymással, ez elméletileg nem teljesen helytálló.¹⁶ Ebből is kitűnik, hogy Márffy 1926-os munkájában már megkülönböztette egymástól a civil és a rendészeti kihágást.¹⁷ Magyary Zoltán 1942-es monográfiájában már kifejezetten ki is mondta, hogy míg a 18. században a két terület közé egyenlőség-jelet lehetett tenni, addig a 20. században már mindkettő csupán a közigazgatás egy-egy jól körülhatárolható része.¹⁸

A közigazgatási szakírók más része a közigazgatási szankciókat, így a kihágásokat a kényszer, illetve a végrehajtás fogalmával összekapcsolva, sőt annak keretében¹⁹ vizsgálta. A 20. századi kutatások azt igazolták, hogy a kényszer és a szankció valóban szoros összefüggésben állnak, ám míg a szankció az állami cselekvés funkciója, addig a kényszer a cselekvés módja.²⁰

Lechner Ágoston elmélete szerint a büntett valóságos jogsértést képez, míg a rendőri kihágás hatósági parancs megszegése, amelyből közveszély származhat, és amelynek elhárítása érdekében a hatóságnak cselekednie kell. A kihágási büntetéseket nem tartotta diffamáló jellegűnek, a kényszert ugyanakkor szükséges eszköznek tekintette, amely az állami akarat ellenszegülőivel szemben alkalmazható, ám amelynek egyben meg kell felelnie az alkotmányosság követelményének.²¹

Vasváry Ferenc a központi közigazgatás alapszerveiről írott munkájában szintén feldolgozta a végrehajtásra vonatkozó követelményeket, amelyek közül az arányosságot emelte ki. Magát a kényszert két alaptípusra osztotta: erkölcsi és fizikai

¹⁵ TOMCSÁNYI 1929: 1–6.

¹⁶ MÁRFFY 1926: 260–261.

¹⁷ MÁRFFY 1926: 391.

¹⁸ MAGYARY 1942: 564.

¹⁹ Ez a szemlélet nem állt távol a második világháború utáni jogtudománytól sem. Így például Szatmári Lajos szintén szinonimaként kezelte a két fogalmat. MADARÁSZ 1989: 82–87.

²⁰ MADARÁSZ 1989: 84.

²¹ MOLNÁR 1990: 19–20.

kényszerre; a büntetést pedig az utóbbi részének tekintette. Jászi Viktor ugyancsak a végrehajtás eszközei között említette a büntetést. Munkájában a kényszer direkt és indirekt formáit különbözteti meg, amelyek közül a büntetést az utóbbiak közé sorolja.²² Eszláry Károly *A magyar közigazgatási jog alapismeretei* című művében egy igen rövid fejezetben foglalkozott a végrehajtással. Azt szintén az állami akarat kényszerrel történő érvényesítésének tartotta, amelynek két formáját különítette el: a rendbírságot és a személy elleni kényszert vagy korlátozást, de meghatározta a végrehajtó szerveket is, amelyek közé főként a rendészeti szerveket sorolta.²³

A már a rend megsértése kapcsán említett Kmety Károly és Magyary Zoltán úgyszintén foglalkoztak a kényszer kategóriájával is. Kmety azt emelte ki, hogy a kihágási pénzbüntetés megkülönböztetendő a rendbírságolástól és a rendbüntetésektől, mivel az előbbi valamely eljárási kötelezettség megszegését szankcionálja, míg az utóbbiakat főként a hivatali rendhez kapcsolta mint valamely kisebb fokú hanyagság szankcióit. Magyary Zoltán a kényszert a jog céljának tartotta, amely a hatóság akaratát juttatja érvényre. Ez utóbbi egyaránt lehet valamely jogszabály vagy egy konkrét hatósági parancs, amelyek teljesítését a végrehajtás kényszeríti ki. Ennek módja lehet valamely munka elvégzetése, pénzbírság vagy közvetlen kényszer a kötelezett személye vagy vagyona ellen.²⁴

A KÖZIGAZGATÁS SZANKCIÓ ELHATÁROLÁSI KÍSÉRLETEI

Közigazgatási elhatárolási kísérletek

Figyelemmel arra, hogy a kihágás *de iure* a büntetőjog része volt, ebben a korszakban a kérdés jellemzően a bűncselekmények súly szerinti megosztása körében merült fel a büntetőjogi szerzők között, míg a közigazgatási szakirodalom jellemzően azt vizsgálta, 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.

A fentiek miatt azonban a kérdéskörrel inkább a büntetőjogi szerzők foglalkoztak, semmint a közigazgatási irodalom. A külföldi irodalomból Herrnritt és

²² MOLNÁR 1990: 20–23.

²³ ESZLÁRY 1936: 53–54. Kifejezetten a rendőri büntetőbíráskodást azonban Eszláry a bíráskodás és a közigazgatás viszonyáról írt fejezetben tárgyalja a közigazgatás által végzett bíráskodási tevékenység kapcsán. ESZLÁRY 1936: 145–146.

²⁴ MOLNÁR 1990: 24–29.

Alsberg emelhető ki, akik más szakírókkal egyetértve szintén a jogtárgy sértésében látták a büntetőjog jellemvonását, míg a rendészeti deliktumokat csupán veszélyeztetőnek tartották. 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.²⁵

A hazai közigazgatási irodalom az elhatárolás érdekében megkísérelt valamiféle fogalommeghatározást alkotni a kihágások egészére. Ez azonban meglehetősen töredékes jellegű volt, hiszen a közigazgatási jog érthetően inkább a rendőri 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 kisebb fokú engedetlenséget képeznek”.²⁶ Igaz, ezután rögtön elismeri azt is, hogy mindez nem tekinthető valódi elhatárolási ismérvnek, hiszen a „kisebb fokú” megsértést szinte lehetetlen jogilag pontosan meghatározni. A negatív módszer szerint kihágást képez mindaz, ami nem büntett vagy vétség. Igaz, ez utóbbi meghatározása sem lehetséges pozitív fogalmak nélkül. Ezért végül inkább arra a következtetésre jut, hogy a gyakorlati szempontok érvényesítése a jogszabályokban ellehetetleníti a kihágás definiálását is, ezért az egyetlen valóban működő fogalom csakis tételes jogi és formális lehet. Így kihágás „minden olyan cselekmény vagy mulasztás, amelyet törvény vagy törvényes jogszabály kifejezetten azzá minősít”.²⁷

A hazai közigazgatási jogi irodalom vitatta a sértő és veszélyeztető cselekmények megkülönböztetésén alapuló elméleteket, hiszen a tételes jogi szabályozás ezekre mind rácsfol, akár a büntettként szabályozott veszélyeztető cselekmények, akár a jogsértő kihágások által. Ezzel szemben Ulbrich álláspontját összhangban lévőnek érezték a tényleges jogfejlődéssel. Rámutattak, hogy a közigazgatás – vagy rendészet – korábban úgynevezett „jóléti rendészet” volt, amely főként közjóléti feladatokat kívánt megvalósítani, és azokkal szemben alkalmazott szankciókat, akik ezt a tevékenységet akadályozták. Ezeket az ellenszegüléseket nevezték *delictum politicalénak*, míg az előírásokat egyaránt tartalmazhatták jogszabályok vagy közigazgatási előírások, parancsok. A rendészeti büntetőjogra bár továbbra is jellemző volt ez az igazgatásellenesség, de a közigazgatási tartalmú előírás, amelynek megszegése kihágást képez, ezután kizárólag jogszabály lehetett. Ennek alapján azt állapították meg, hogy „a rendészeti deliktumok a bűncselekmények

²⁵ TÓTH 1939: 183–185.

²⁶ MÁRFFY 1926: 259.

²⁷ MÁRFFY 1926: 259–260.

sorában külön csoportot alkotnak anélkül, hogy azokkal fogalmi ellentétben állnának”.²⁸ A rendészeti és a kriminális cselekményeket, valamint azok büntetéseit tehát közös csoporthoz tartozónak vallották, 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 ítélezhetett – átruházott hatáskörben.²⁹

Az előbbiek alapján a jogirodalom is kénytelen volt elismerni, hogy a kihágások egy részénél a közigazgatási szervek bíraskodnak. Ezt a hatalommegosztás tételével szöges ellentétben álló tény 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 büntetőjogi megfelelője is létezett és kriminális jellegű volt, ennek ellenére közigazgatási szerv hatáskörébe tartozott. Mindez nem is csupán kivételképpen érvényesült, hiszen a szakirodalom³⁰ a Kbtk. kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a hatásköri megosztás – egy szóval jellemezve – következetlen volt.

Büntetőjogi elméletek

A büntetőjogi elméletek elsősorban arra keresték a választ, hogy miként határolhatók el egymástól a kihágások és a bűncselekmények, de sok esetben valójában a represszív közigazgatási szankciók határvonalát keresték. Az elméletek alapvetően két választípust adtak a kérdésre. Az egyik a mennyiségi különbség volt, amely csupán fokozati különbséget talált a kihágás és más bűncselekmények között, míg a minőségi különbséget hangsúlyozó elméletek valamely lényegi szempont alapján határolták el ezeket a cselekményeket. Ez utóbbiakat Magyarországon Angyal Pál foglalta össze, egyben saját elméletét is meghatározva, miközben a kihágások kérdésköre az IKV³¹ több konferenciáján is szóba került, ami azért kiemelendő, mivel rámutatott a fogalomhasználat zavarára és a represszív és nem represszív kihágások megkülönböztetésére.

Az 1898-as müncheni tartományi gyűlésen Frank és Rosenfeld mutattak rá arra, hogy a kérdésfeltevés nagyban befolyásolja a végeredményt, és a rendőri

²⁸ TÓTH 1939: 186.

²⁹ TÓTH 1939: 185–186.

³⁰ MÁTHÉ 1980: 678–679.

³¹ A Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület összefoglalója külön fejezetben foglalkozik a kihágások kérdéskörével, ezen belül a hazai irodalomban is jelentős kihágás és rendőri kihágás problémájával.

kihágásokat és a kihágások fogalmát nem kívánatos összemosni. Frank a különbséget a rendőri kihágások és a büntetőjogba tartozó kihágások között vélte felfedezni, hiszen az utóbbiak más bűncselekményektől pusztán mennyiségileg térnek el. A rendőri kihágások meghatározó ismervét egyfelől a közrend elleni irányultságban, másfelől azok általánosan veszélyeztető jellegében látta. Ezekre tekintettel indokoltnak tartotta, hogy az anyagi jog ezeket a rendőri kihágásokat jóval enyhébb büntetéssel fenyegetse, és szabadságelvonó büntetéseket se tegyen lehetővé, míg eljárási jogilag enyhítené a legalitás elvét.³² Az 1899-ben Budapesten rendezett konferencián Fayer László foglalkozott a bűncselekmények hármas felosztásával, a francia Kahn a rendőri kihágásokat dolgozta fel, további három résztvevő – Dorado Montero, Pusztoroszlev és Reichard – pedig a kihágásokat, de Fayer és Kahn a mennyiségi különbség mellett érvelt.³³ Kitzinger mutatott rá ismét a fogalomhasználat zavarára.³⁴

A fent említett minőségi különbség mellett érvelő elméleteket (a cselekmény tárgyának különbségén alapuló elmélet, a jogellenesség és engedetlenség különbsége, a cselekmény hatása, a védelmi normák, cél, illetve eszközök különbsége, és az elkövetők egyénisége) a magyar jogtudományban Angyal Pál részletesen bemutatta,³⁵ így ezek helyett a máig ható goldschmidti elmélettel foglalkozom, és annak hippeli bírálatával.

Goldschmidti elmélete

Goldschmidti a közigazgatási büntetőjogot az akaratszabadság és a jólét fogalmából vezette le. A két fogalom között objektív és szubjektív értelemben is különbséget tett. Utóbbit az akaratszabadsághoz mint az egyes ember akarathordozójához kötötte, míg előbbit a jóléthez, amely az állam és a köz számára bír nagyobb jelentőséggel. Az akaratszabadság mindig másokkal szemben, illetve más emberek viszonyában érvényesülhet, ezért relatív, míg a jólét materiálisan kifejezhető kategória, amely egyben kijelöli az egyén mint akarathordozó cselekvési kereteit is. Goldschmidti úgy vélte, hogy eszmetörténetileg a két emberi természetből fakadó jellemvonás más-más jogi alakban jelenik meg. Az alkotmány a közös akarat meghatározója, amely ezáltal kinyilvánítja az egyes emberek akaratszabadságának kereteit is. A közigazgatás viszont a közösség jóléte érdekében cselekszik. A különböző célokat a két normacsoport különböző eszközökkel igyekszik elérni.³⁶

³² KITZINGER 1905: 31–34.

³³ KITZINGER 1905: 37–39.

³⁴ KITZINGER 1905: 40.

³⁵ ANGYAL 1931: 11–15.

³⁶ GOLDSCHMIDT 1902: 529–533.

Abban az esetben, ha az akarathordozó a közösségi akarat ellen cselekszik, akkor az államot *damnum emergens* éri.³⁷ A közigazgatás-ellenességet Goldschmidt ezzel szemben olyan kötelezettségzegésnek tekinti, amely az állami vagy közjólétet megrövidíti, és ennél fogva az állam számára *lucrum cessans* következik be.

Goldschmidt úgy vélte, hogy az állam a (köz)igazgatás útján különböző parancsokkal biztosítja a jogrendet, amelyek egyaránt tartalmazhatnak tiltást vagy valamilyen követendő előírást. A parancsok követése az állam támogatását, míg azok megszegése a támogatás elmulasztását jelenti, amely az állam megrövidítésével jár. A közigazgatási parancsok áthágásának ugyanakkor büntetőjogi következményei is lehetnek; a kettő közötti különbség a jogkövetkezményhez kapcsolható, amely alapján beszélhetünk igazságszolgáltatási vagy közigazgatási jogtalanságról.

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 az igazgatást végző állam hatalmi viszonyai sérülnek. Ennek alapján a közigazgatási büntetőjog egy olyan 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. Ez a fogalom meghatározás azonban minden esetben relatív, hiszen függ az adott állam jogrendjétől.³⁸

Goldschmidt későbbi műveiben ezt a gondolatmenetet vezette tovább. A közrend fogalmát azonosította a német büntető törvénykönyvben meghatározott védett jogi tárgygyal.³⁹ Majd 1911-ben Goldschmidt Kahllal, Lisztel és Lilienthallal együtt kidolgozta a birodalmi büntető törvénykönyv módosításának tervét.⁴⁰ Ebben külön könyvben határozta el az igazgatásellenes cselekményeket. Későbbi művében ismét kísérletet tett a közigazgatási büntetőjog fogalmának a meghatározására egy komplex elmélet által, amelyben több előző elmélet elemei visszaköszönnek. Elsőként normaszervezeti szempontból vizsgálta a kérdést. Megállapította, hogy a kihágást meghatározó normák vegyes természetűek, hiszen egyaránt megtalálhatók közöttük 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. A leglényegesebb különbséget azonban a tényállások tekintetében

³⁷ GOLDSCHMIDT 1902: 539–540.

³⁸ GOLDSCHMIDT 1902: 577.

³⁹ HIPPEL 1925: 107–108.

⁴⁰ KAHL et al. 1911.

látta, hiszen a büntetőjogi tényállás mindig valamely norma megszegésében áll, míg a közigazgatás-ellenesség egyaránt állhat jogi norma vagy közigazgatási parancs megszegésében. Ehhez kapcsolódik, hogy a jogi normák általában valamilyen etikai színezettel bírnak, míg az utóbbiak nagyobbrészt kulturálisan indifferensek, de legalábbis nem bírnak állandó értékkel. Mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a közigazgatási büntetőjog az igazságszolgáltatás helyett közigazgatási alapokon nyugszik, bár a büntetőjog olyan alapvető fogalmait, mint a jogellenesség, bűnösség, részesség, halmazat, szükségképpen használni volt kénytelen.⁴¹

Goldschmidt nem csupán elméleti jogászként, hanem kodifikátorként is tevékenykedett. A Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület 1904-es ülésén korreferensként vett részt, és az ő javaslatára jött létre egy bizottság a közigazgatási jog összefoglalására, különös tekintettel a közigazgatási büntetőjogra. 1911-ben a közreműködésével egy tervezetet alkottak, amelyben megkísérelték a kihágásokat a kriminális jogtalanságtól teljes egészében elválasztani. Ennek során egy olyan általános és különös résszel is rendelkező könyvet szenteltek a kihágásoknak, amely bűncselekménnyé minősítette vissza azokat a tényállásokat, amelyek valamely jog által védett tárgyat sértettek vagy veszélyeztettek. A jogszabály 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 büntető törvénykönyv és a büntetőjogi mellékbüntetések kialakításánál.⁴²

A korszak másik jelentős szerzője Hoppel volt, aki a tankönyvében a Binding által kifejteteket vette alapul, aki sértő, veszélyeztető és engedetlenségi cselekményeket különböztetett meg. Hoppel szerint az engedetlenségi és absztrakt veszélyt okozó cselekmények minőségileg különböznek a veszélyeztető cselekményektől, amelyek nem tartozhatnak a büntetőjog egységébe, és megjegyzi, hogy a 19. század végi és a 20. század eleji szakirodalom ezeket rendőri jogtalanságnak nevezi. Ez a csoport azonban nem teljesen fedi le a kihágásokat, hiszen bár igen sok kihágás absztrakt veszélyeztető jellegű, a súlyosabb bűncselekmények között⁴³ is találhatók ilyenek. Hoppel álláspontja szerint a büntetés mértékének továbbá arányban kell állnia a jogi tárgy elleni támadás intenzitásával: a cselekmények

⁴¹ HIPPEL 1925: 108–109.

⁴² HIPPEL 1925: 111–112. Elméletének azonban a jogirodalomban több 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 1977 [1926]: 14–25.

⁴³ Hoppel példaként említi a német Btk. 128. §-ában meghatározott titkos szövetségben történő részvételt, illetve a hajózás védelmére vonatkozó szabályok áthágását.

csekély jelentősége magával kell hogy vonjon egy más, egyszerűbb, de ugyanakkor garanciákkal kevésbé körülbástyázott eljárást.⁴⁴

Hippel rámutatott, hogy rendszertanilag leginkább a kihágások vagy az úgynevezett rendőri bűncselekmények okoznak problémát a jogtudománynak, de elhibázottnak tekintette a Goldschmidt által alkalmazott hatáskör szerinti osztályozást és a normák természetére vonatkozó állítást is,⁴⁵ továbbá bírálta a jogkövetkezmények szintjén történő elválasztást, és azt is, hogy az igazságszolgáltatásnak és a közigazgatásnak külön-külön lenne szubjektivizált felelősségi rendszere. Ennek ellenére elismerte, Goldschmidt egy olyan fordulatot hozott a jogirodalomban, amelytől kezdve, ha nem is egységes, de mindenképpen megkérdőjelezhetetlenül önálló kategóriát képez a közigazgatási büntetőjog. Ugyanakkor összegzőképpen arra is rámutatott, hogy sem a rendőri büntetőjog, sem a közigazgatási büntetőjog fogalommeghatározási kísérletei nem tisztázták a területet dogmatikailag.⁴⁶

PÉNZBÜNTETÉS ÉS/VAGY PÉNZBÍRSÁG?
NE BIS IN IDEM A KIHÁGÁSI KORBAN⁴⁷

A Kbt. hatálybalépése nagyban elősegítette a dogmatika fejlődését is: egyre nyilvánvalóbbá vált a büntetési nemek, így a pénzbírság és a pénzbüntetés közötti különbség, ugyanis a korábbi jogszabályokban előfordult, hogy ezen kategóriákat szinonimaként kezelték. A Kbt. 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 a 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, míg abban az esetben, ha

⁴⁴ HIPPEL 1925: 100–104.

⁴⁵ Példaként említi a vásár- és ünnepnapok megzavarásának kihágását, amely a Goldschmidt irányítása alatt dolgozó bizottság által kidolgozott tervezet 359. §-ában is szerepel. HIPPEL 1930: 111–113.

⁴⁶ HIPPEL 1925: 113–118.

⁴⁷ A tanulmány alapját a szerző 2008-ban megjelent kötete jelenti. ÁRVA 2008: 151–153.

inkább arra szolgált, hogy a jogalanyt megfelelő jövőbeli jogkövető magatartásra kényszerítse, akkor ez nem állt 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.⁴⁸

A szakirodalom más vonatkozásban azt is elismerte, hogy akár a büntetőjogi, akár a közigazgatási jogi szankciónak soha nincs csupán egyetlen célja. Így közismert, hogy a büntetőjogi büntetés egyszerre bír represszív és preventív funkcióval, míg a közigazgatási szankciónak is lehet többfajta célja. A pénzbírság és pénzbüntetés együttes alkalmazásának kérdése körében fontos kérdés volt a jogforrási hierarchia. Ha valamely közigazgatási szabály megszegését egy törvény fegyelmi vagy más büntetéssel sújtotta, akkor ugyanarra önkormányzat már nem állapíthatott meg kihágást. Törvény által viszont bármely közigazgatási rendelkezés megsértését kihágásnak lehetett 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 a jogalkalmazásnak a tekintetben is komoly problémát okozott, hogy meghatározta, 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 preferálta. Enélkül ugyanis sérülne az 1869. évi IV. törvénycikkben foglalt „törvényes bírójától senkit elvonni nem szabad” tétele. Az egyértelműbb elbírálás és a jogalkotás egységének előmozdítása érdekében a belügyminiszter a 20. század elején már gyakran megtagadta a kihágást pénzbírsággal szankcionáló szabályrendelet jóváhagyását.⁴⁹

Míg azonban 1928-ban még azt vallották, hogy a „»kihágás« és a »pénzbírság« egymással kapcsolatba nem hozhatók”,⁵⁰ addig 1937-ben már – külföldi mintára⁵¹ – javaslatot nyújtottak be a helyszíni bírságolás bevezetéséről. Az új

⁴⁸ ÉLTHES 1935: 564.

⁴⁹ ÉLTHES 1935: 559–561.

⁵⁰ ÉLTHES 1928: 4.

⁵¹ 1937-ben már alkalmazták Francia-, Német-, Olasz- és Lengyelországban. MÁRFFY 1937: 4.

jogintézményt 1938-ban⁵² – a megfogalmazott alkotmányossági és garanciális aggályok ellenére⁵³ – be is vezették, a már bevett célszerűségi elvektől vezérelve.

ÖSSZEGRZÉS

A tanulmányban jelzett elméleti kérdésekre a mai napig nem született megnyugtató válasz. A határvonalat azonban már nem a kihágás és más bűncselekmények között szükséges megtalálni, hanem a represszív és nem represszív szankciók között. A kérdés azonban nem pusztán elméleti, hiszen az Európai Unió Bírósága előtt *ne bis in idem*mel kapcsolatos ügyek sokasága merül fel akár bűncselekmények és közigazgatási cselekmények összeütközésében, akár közigazgatási cselekmények között. Emiatt uniós szinten is egyre sürgetőbbé válik megnyugtató választ keresni a represszív közigazgatási szankció fogalmára. A kérdéskörrel jelentős részben ismét büntetőjogászok foglalkoznak, és a már említett 2013-as konferencián Goldschmidt elméletét is előhívták, továbbá több olyan elem is felmerült, amelyeket a jogtudomány már egy évszázada is tárgyalt. Az elméletek közül kiemelkedik a cselekmény hatásán alapuló elmélet jelentősége, amely a mai szerzők közül Pedro Caeiro megközelítésében is visszaköszönt,⁵⁴ aki egyfajta funkcionális tipológiai módszertant alkalmazva a szankció három csoportját határozta meg: a büntető, a megelőző és a helyreállító jellegű szankciókat, amelyben korábbi elméletek elemei is felfedezhetők. Ugyancsak kifejezetten haladó szellemű volt a korszak gondolkodóinak megoldása a közigazgatási és büntetőjogi szankció együttalkalmazásáról, amelyben a komplementer elméletek elemei fedezhetők fel. A közigazgatási szankció általános mibenléte és határvonalának meghatározása ugyanakkor ismét aktuális, és továbbra is megoldásra vár.

⁵² NAGY 1990: 40.

⁵³ MÁRFFY 1937: 3–4.

⁵⁴ CAEIRO 2014: 173–174.

BIBLIOGRÁFIA

- ANGYAL Pál (1931): *A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése*. Székfoglaló értekezés. Budapest: MTA.
- ÁRVA Zsuzsanna (2008): *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből*. Debrecen: DELA.
- ÁRVA Zsuzsanna (2023): A közigazgatás és rendészet egyik keresztmetszete: A közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténeti kérdései. *Magyar Rendészet*, 23(4), 137–150. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2023.4.7>
- ÁRVA, Zsuzsanna (2025): The Limits of Ne Bis In Idem in Administrative Matters. *Krytyka Prawa*, 17(2), 7–21. Online: <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.770>
- BAILLEUX, Antoine (2014): The Fiftieth Shade of Grey: Competition Law, „Criministrative Law” and „Fairly Fair Trials”. In GALLI, Francesca – WEYEMBERGH, Anne (szerk.): *Do Labels Still Matter? Blurring Boundaries between Administrative and Criminal Law: The Influence of the EU*. Bruxelles: Editions de l’Université de Bruxelles, 137–152.
- BINDING, Karl (1916): *Die Normen und ihre Übertretung*. Leipzig: Felix Meiner.
- CAEIRO, Pedro (2014): The Influence of the EU on the „Blurring” between Administrative and Criminal Law. In GALLI, Francesca – WEYEMBERGH, Anne (szerk.): *Do Labels Still Matter? Blurring Boundaries between Administrative and Criminal Law: The Influence of the EU*. Bruxelles: Editions de l’Université de Bruxelles, 171–190.
- CONCHA Győző (1901): *A rendőrség természete és állása a szabad államban*. Székfoglaló értekezés. Budapest: MTA.
- CONCHA Győző (1905): *Politika*. Budapest: Grill Károly.
- CSORBA Károly (1881): Az 1840. évi mezei rendőri büntető törvény mai érvényében. *Magyar Igazságügy*, 8(2), 115–124.
- ÉLTHES Gyula (1928): A pénzbírság alkalmazása. *Magyar Közigazgatás*, 46(13), 3–4.
- ÉLTHES Gyula (1935): *A rendőri és jövedéki büntetőjog: Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota*. Budapest: Fővárosi Nyomda.
- ESZLÁRY Károly (1936): *A magyar közigazgatási jog alapismeretei*. Budapest: Ranschburg Gusztáv.
- GOLDSCHMIDT, James (1902): *Das Verwaltungsstrafrecht: Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*. Berlin: C. Heymanns.
- HIPPEL, Robert (1925): *Deutsches Strafrecht*. Berlin: Springer.
- KAHL, Wilhelm et al. (1911): *Gegenentwurf zum Vorentwurf eines deutschen Strafgesetzbuchs*. Berlin: J. Guttentag. Online: <https://doi.org/10.1515/9783112379622>
- KIRÁLY Tibor (1953): Kihágások a magyar jogban. In MÓRA Mihály (szerk.): *Tanulmányok az állam és jog kérdései köréből*. Budapest: Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, 87–128.
- KITZINGER, Friedrich (1905): *Die Internationale Kriminallitische Vereinigung: Betrachtung über ihr Wesen und ihre bisherige Wirksamkeit*. München: C. H. Beck.
- KMETY Károly (1905): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest: Politzer.

- KÖRÖSI Sándor (1879): *A magyar büntetőjog tankönyve*. Budapest: Pfeifer Ferdinánd.
- KÖSTLIN, Reinhold (1855): *System des heutigen Strafrechts*. Tübingen: Laupp's.
- MÁTHÉ Gábor (1980): A kihágás intézménye. *Állam és Igazgatás*, 30(8), 673–683.
- MADARÁSZ Tibor (1989): *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*. Budapest: ELTE ÁJK.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁRFFY Ede (1926): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest: Athenaeum.
- MÁRFFY Ede (1937) A kihágások helyszíni bírságolása. *Magyar Közigazgatás*, 55(33–34), 3–4.
- MOLNÁR Miklós (1990): *Adalékok a közigazgatási jogi szankció hazai elméletörténetéhez*. Budapest: ELTE ÁJK.
- NAGY Marianna (1990): *Az államigazgatási jogi szankció szabályozásának története*. Budapest: ELTE ÁJK.
- NAGY Marianna (2019): A közigazgatás szankciórendszere. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszer>
- PAULER Tivadar (1852): A porosz büntető törvény fő elveiről. *Magyar Akadémiai Értesítő*, 12(4), 209–221.
- TOMCSÁNYI Móric (1929): *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem*. Székfoglaló értekezés. Budapest: MTA.
- TÓTH József (1939): *A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra*. Eger: Érseki Jogakadémia.
- TROPS, Fritz (1977) [1926]: *Begriff und Wert eines Verwaltungsstrafrechts*. Frankfurt am Main: Keip.
- VISKI László (1974): *Közlekedési büntetőjog*. Budapest: KJK.