

## 1. Bevezetés

Jelen tanulmány a szabálysértési jog rendszerváltás óta eltelt három évtizedének legfontosabb szabályozási kérdéseit és útjait mutatja be, amelyek elvezettek egyrészt a közigazgatási büntetőbíráskodás, ha nem is teljes kivezetéséhez, de klasszikus értelemben történő megszűnéséhez, miközben a jogintézmény egyes elemei más típusú közigazgatási szankcióként élnek tovább és mentik át a közigazgatási büntetőjog intézményét az önkormányzati igazgatási szankciókba. A munka elkészítéséhez nagy segítséget jelentett az a megtiszteltetés, hogy a Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány a rendelkezésemre bocsátotta azokat a kéziratokat, amelyek a jogterület jelenkori szaktekintélye, Máthé Gábor gyűjtött össze, így mód nyílt a nyilvános publikációk mellett a kodifikációs előkészítés során a Belügyminisztériumban készült anyagok részbeni feldolgozására is.

A hazai szabálysértési jog az 1953. évi 16. tvr. nyomán jött létre a korábbi kihágások államigazgatási jogba történő konvertálásával. Az ezt követő meglehetősen hosszú időszakot az 1968-ban lezajlott első kodifikáció határozta meg, amely 1968. évi I. tv. ugyan több módosítással, de a rendszerváltás időszakát is átívelte és csak 1999-ben váltotta fel az első, fontos garanciákat tartalmazó szabályozás. Mindez azonban nem jelentette azt, hogy a szabályzás egészében változatlan maradt volna és ne jelentkezett volna ismét igény a kódex felülvizsgálatára. Az igényeket főként a jogállami kívánalmak határozták meg, amelyek egy olyan, több állomásból álló kodifikációs folyamatot indítottak el, amelyek egyes lépcsőfokai hozzájárulnak a szabálysértési jogterület koncepciójának és kapcsolódási pontjainak a megértéséhez.

Bár 1968-ban több szempontból is fontos lépés volt a kodifikáció, már ekkor is komoly elméleti problémát jelentett a szabálysértési ügyek kapcsán azok büntető jellege mellett a közigazgatás szervek által történő elbírálás. Ahogyan Rácz Attila rámutatott<sup>2</sup>, a közigazgatási büntetőbíráskodás fenntartása történeti gyökerekkel bíró szükségszerűség, hiszen az államnak nincs arra kapacitása, hogy minden büntető jellegű ügyben bíróság járjon el. Ugyanakkor éppen a kétségtelen büntető jelleg és gyökerek miatt a jogtudomány feladata, hogy a garanciális elemeket megteremtse, figyelemmel arra, hogy a közigazgatási szervek által végzett büntető ítékezés nem egyenértékű a bíróságok által történő független elbírálással<sup>3</sup>. Ilyen garancia a bírósági felülvizsgálat vagy az, hogy a közigazgatási hatóságok elzárásbüntetést ne alkalmazhassanak.

Már az 1970-es évek végén született munkák jelentős része is arra hívta fel a figyelmet, hogy a szabálysértési jog államigazgatási jogba tartozását igazoló elméletek csak látszólag fedhetik el a közigazgatási büntetőjog paradoxonát, de nem szüntetik meg az elhatárolási ismérvek keresését, csak a büntetőjogon belüli differenciálódás felől eltolják azt a közigazgatási jog és a büntetőjog határára. Szintén nem történt változás a tekintetben sem, hogy a cselekmények egy része olyan, a közigazgatás érdekkörében felmerült, de kriminális jellegű cselekmény,

<sup>1</sup> habil. egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék.

<sup>2</sup> Rácz Attila: Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása. Akad. Kiadó, Budapest, 1972. 149–150.

<sup>3</sup> Uo. 149.

amely hagyományosan a rendészethez, illetve a közigazgatáshoz kötődik. Bittó Márta emellett arra is rámutatott, hogy mivel a szabálysértések létrehozása éppen az igazságszolgáltatás és a közigazgatás funkcionális szétválasztását kívánja megvalósítani, így minden eddiginél nagyobb kényszer jelentkezik az elhatárolási ismérvek megtalálására.<sup>4</sup>

## 2. A rendszerváltás időszaka

Bár az 1968. évi I. törvény szabályozása önmagában sem volt teljesen problémamentes, a rendszerváltás következtében szükségessé váló dereguláció és szabályozási igény számos ellentmondásra és hiátusra felhívta a figyelmet. A kutatások már az 1980-as évektől kezdve a kodifikációs előkészítés körében zajlottak, amelyek eredményeit több tanulmánykötetben is megjelentették.<sup>5</sup>

A nyilvánosan megjelent írásokból főként Papp László munkái emelhetők ki, amelyben a szerző a tényállásszerűségből, a vétkességen alapuló felelősségből és a cselekmények társadalomra veszélyességéből arra a következtetésre jutott, hogy a szabálysértési bíráskodás a büntető igazságszolgáltatás része. Ennek ellenére a szabálysértési eljárást mégis államigazgatási jellegűnek tekintette, arra tekintettel az elbíráló hatóságok közigazgatási szervek, azonban éppen a cselekmények büntetőjoghoz köthető jellege miatt fontosnak tartotta a büntetőeljáráshoz közelítő garanciák biztosítását is. Éppen a kettős jelleg miatt hívta fel a figyelmet a szabálysértések komplex jogrendszerbeli helyzetére, amelyet az 1968. évi I. törvény nem tükrözött.<sup>6</sup>

Papp László már 1987-ben megkísérelte a szabálysértéseket tartalmi módon is meghatározni figyelemmel arra is, hogy az 1968. évi I. törvény egyik hiányosságának éppen a formális definíciót tekintette. E körben kiemelte a szabálysértések társadalomra veszélyességét, amelynek mértékét álláspontja szerint a jogalkotó feladata meghatározni a társadalmi, gazdasági és más viszonyok változásainak megfelelően. Elfogadta azonban a szabálysértés és a büntetőjog jogi tárgyának azonosságát a két jogintézmény közötti munkamegosztást hangsúlyozva. A felelősséget szintén a vétkességre alapozta volna oly módon, hogy a szabálysértési jogban – az eddigiekhez hasonlóan – a gondatlanság elve lehet főszabály. A tényállások statuálása kapcsán pedig nem tekintette problémásnak a közigazgatási jogalkotást az évszázados hagyományokra, valamint arra alapozva, hogy a cselekmények egy része igazgatásellenes, míg más része kriminális jellegű a dekriminalizációs hullámoknak is köszönhetően.<sup>7</sup>

A jogterület újraszabályozását már a nyolcvanas években is elkerülhetetlennek tekintették, így 1986-ban megalakult az első kodifikációs bizottság, amely előbb az Igazságügyi Minisztériumon belül működött, majd a munka 1990-től a Belügyminisztériumban

---

<sup>4</sup> Bittó Márta: A büntetőjog és a közigazgatás összefüggésének elvi kérdései. Állam és Jogtudomány, 1977. 3. 359–364.

<sup>5</sup> A kodifikációs munkálatok során az Igazságügyi Minisztérium több összefoglaló tanulmánykötet tett közzé a kutatási eredményekről. Lásd Máthé Gábor – Szabó András: A szabálysértési jogterület összefoglaló elemzése tapasztalatai In A szabálysértési jogterület. IM, Budapest, 1986. 477–490., vagy Máthé Gábor - Szabó András: A szabálysértési jogterület kodifikálása In Máthé-Szabó szerk.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. MTA, Budapest, 1987. 5–29.

<sup>6</sup> Papp László: A szabálysértési jog felelősségi és szankciórendszere, a szabálysértések rendszere, a továbbfejlesztés irányai. In Máthé- Szabó szerk.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. MTA, Budapest, 1987. 230–235.

<sup>7</sup> Uo. 242–253.

folytatódott.<sup>8</sup> A kodifikáció 1990-ben újabb fordulatot vett, mivel az 2019/1990. (HT.11.) Korm. határozat az Igazságügyi Minisztériumot bízta meg a magyar jogrendszer áttekintésével és az összhang megteremtésére az Európai Emberi Jogi Bizottság ítélkezési gyakorlatában kifejeződő követelmények vizsgálatával, amelynek nyomán a Belügyminisztériumán folytatódott a szabálysértési jogterület kodifikációja.

A szakmai előkészítésben – amelyben számos elméleti és gyakorló szakember részt vett – az alábbi irányok körvonalazhatók:

- a szabálysértési jog büntetőjoghoz való viszonya, az elterelési és a visszaterelési elmélet
- a szabálysértési jog nemzetközi garanciális követelményekhez való viszonya, különös tekintettel az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményre (a továbbiakban: Egyezmény)
- a szabálysértési fórumrendszer kapcsán a jegyző mint eljáró szerv, a helyi önkormányzatok szabálysértés statuálási joga

#### **ad a) Az elterelési és visszaterelési elmélet**

Az elterelési, illetve visszaterelési elméletek lényegében a szabálysértések (korábban kihágások) jogrendszerbeli elhelyezésre és ezzel szoros összefüggésben a fórumrendszer kérdésére keresik a választ. A dilemma korántsem újkeletű, a gyökerei egészen az 1901-es közigazgatási reformig nyúlnak vissza, ugyanis már ekkor felmerült a kodifikáció körében, hogy valamennyi közigazgatási hatáskörbe tartozó (ekkor még kihágási) ügyben legalább a jogorvoslati szakban bírói fórum járjon el. A probléma már ekkor is az volt, hogy a kihágási ügyek nagy száma miatt mindez túlságosan leterhelte volna a bíróságokat,<sup>9</sup> és ehhez járult, hogy a XX. század elején a kihágási ügyek száma szinte ugrásszerűen megnövekedett<sup>10</sup>. Mindez a bűnelkövetési statisztika szempontjából sem volt túl kedvező, így a statisztikai adatokban is nagy hangsúlyt fektettek annak alátámasztására, hogy a kihágások jellege és csekély súlya eltér más súlyosabb bűncselekményekhez képest.

A szabálysértési jog ismételt kodifikációja kapcsán ugyancsak főszerepet kapott az elterelési és visszaterelési elmélet ütköztetése.<sup>11</sup> Míg a visszaterelés hívei a szabálysértési jog szétválasztása és egyes cselekmények büntetőjogba történő visszaterelése mellett érveltek, addig az elterelés hívei ezzel ellentétben az elkülönült szabálysértési jog fenntartása mellett tették le a voksukat. Az egyes elméletek lényege és megvalósíthatósága azonban éppen a fő koncepciónak a fórumrendszerre történő hatásában keresendő, hiszen a visszaterelés nyomán a bagatellcselekmények mindegyikét bíróságnak kellene elbírálni, míg az elterelés nyomán elegendő a jogorvoslati eljárásban bíróságnak eljárnia. Az elterelés érvei között szerepel emellett az is, hogy a szabálysértések között meglehetősen sok ún. úszóhatáros cselekmény található, amely miatt a kriminális és (köz)igazgatás-ellenes cselekmények különválasztása lehetetlen, és egy esetleges elhatárolás eleve magában hordozza a szükségszerű visszarendeződés lehetőségét. Ugyanakkor azok a kutatások, amelyek mégis megkísérelték kategorizálni a cselekményeket, szintén arra jutottak, hogy a kriminális cselekmények annyira számosak, hogy az elbírálásuk egyrészt a bírósági szervezetrendszer átalakítását igényelné,

<sup>8</sup> Máthé Gábor: Közigazgatási büntetőjog vagy "Janus-arcú" büntetőjog? Magyar Közigazgatás, 2001. 6. 323.

<sup>9</sup> A rendőri büntető bíraskodás. Magyar Közigazgatás, 1901. május 26. 1-2.

<sup>10</sup> Róna Zoltán: Közigazgatási hatóságok elé utalt kihágások. Jogtudományi Közlöny, 1904. 35. 281.

<sup>11</sup> Máthé Gábor – Papp László: Javaslat A magyar szabálysértési jog továbbfejlesztésére, figyelemmel az Európai Emberi Jogi Egyezmény szövegére és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatára. Kézirat. Budapest, 1991. június 26. 1-5.

másrészt a bírósági hatáskörbe utalással elvesznének a közigazgatási út által kínált olyan előnyök, mint az elbírálás gyorsasága.

A szabálysértési jog büntetőjoghoz való viszonya kapcsán nem nélkülözhető a korábbi minőségi és mennyiségi elméletekre történő reflektálás sem, illetve a tudományterület neves képviselői által egy saját elméleti rendszer kidolgozása.

Máthé Gábor a tanulmányaiban már ekkor több olyan elemre is rámutatott, amely szinte valamennyi, a témával foglalkozó szakember későbbi munkájában visszaköszönt, és amelyet később is csak megismételni tudtak. Így felhívta a figyelmet, hogy a szabálysértési jogterület kettős hatás alatt áll: hiszen a szabálysértési cselekmények szorosan összefüggenek a büntetőjoggal, ugyanakkor hagyományosan – legalább részben - közigazgatási szervek végzik a jogalkalmazást. A jogintézmény kettős jellege már a létrejöttétől kezdve érvényesül, amelyet a különböző elméletek más-más indokkal magyaráznak. Ezek egy része a büntetőjogtól történő minőségi<sup>12</sup> különállást igyekezett igazolni, míg mások a csak fokozatnyi, mintegy mennyiségi<sup>13</sup> különbségtételt bizonyították. Máthé Gábor ezeket a nézetrendszereket szintén a közelgő kodifikáció szemszögéből tekintette át, de már ekkor számba vette az elterelési és a visszaterelési koncepciót is, amelyek érveit és ellenérveit gondosan mérlegelve a jogterület egységessége mellett tette le a voksát azzal, hogy a leendő szabályozásnak meg kell határoznia a szabálysértések tartalomközpontú fogalmát is. A jogterület kettős jellegére tekintettel hangsúlyozta a büntetőjogias elemek determináló jellegét és egy új fórumrendszer felállítására is javaslatot tett a békebírók mellett érvelve,<sup>14</sup> amely elem Máthé Gábor szinte valamennyi későbbi írását is végigkísérte. E körben fontos szempontnak tartotta a fair eljárás elvére alapozva azt a nemzetközi összehasonlítást, amelynek eredményeként azt állapították meg, hogy hazánk az egyetlen közép-kelet európai rendszerváltó ország, ahol nem vehető igénybe szabálysértési ügyekben a bírói felülvizsgálat, annak ellenére, hogy már a nyolcvanas évektől felmerült ennek igénye. Mivel az egyeztetések során inkább az egységes szervezet megvalósulását preferálták, így a szerző mintegy áthidaló megoldásként tett javaslatot a békebírók felállítására, amelynek előnyei közé tartozna, hogy bírói jellegű szerv bírálná el az ügyeket, ugyanakkor az egységes fórumrendszer is megvalósítható maradna. A fórumrendszer tekintetében azonban az előbbieket elvetése esetén a német megoldás követését is helytállóan tartotta, amely nem igényelne nagyobb változtatásokat, ugyanis elsőfokon továbbra is közigazgatási szervek járnának el, azonban az eljárás az első jogorvoslat nyomán bíróság elé kerülne. Ez a variáns a bírósági szervezrendszer nagyobb átalakítása nélkül végrehajtható lenne, azonban a súlyosítási tilalom esetleges bevezetésének ötletét már nem támogatta, főként az ennek nyomán prognosztizálható kifogásáradat folytán.<sup>15</sup>

Kántás Péter szintén több cikkében<sup>16</sup> vizsgálta a szabálysértési elméleteket és a kodifikáció útjait. James Goldschmidt és Angyal Pál munkáira hivatkozással ugyancsak megerősítette a jogintézmény kettős természetét, rámutatva a kettős kötődés gyakorlati és elméleti problémáira, amelyek kihatnak a fórumrendszerre, és gátját képezik a garanciákkal körülbástyázott, ám gyors és eredményes felelősségre-vonás megteremtésének is. Ugyanakkor a szabálysértési felelősséget annak belső logikája miatt elkülönítette mind a büntetőjogi, mind

<sup>12</sup> Angyal Pál: A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése. MTA, Budapest, 1931.

<sup>13</sup> Molnár Miklós: Adalékok a közigazgatási jogi szankció hazai elméletétörténetéhez. ELTE, Budapest, 1990.

<sup>14</sup> Máthé Gábor: Megoldhatatlan-e a szabálysértési felelősség. Belügyi Szemle, 1989. 2. 3–9.

<sup>15</sup> Máthé Gábor: A szabálysértési jogról. In Jogi beszélgetések. 2004. 54.

<sup>16</sup> Kántás Péter: A bagatellkriminalitás természetéhez. Magyar Jog, 1995. 7. 385-394. és Kántás Péter: Adalékok a szabálysértés jogrendszerbeli elhelyezéséhez. In Jogi tanulmányok. 1996. 35–59.

az államigazgatási felelősségtől a közigazgatási jogalkalmazás általános jellemvonásai alapján. A közigazgatásra jellemző konstitutív jelleg miatt a szabálysértések esetén álláspontja szerint leginkább az igazságszolgáltatás általános jellemzői érvényesülnek, hiszen utólagos büntetésről van szó. Nem érvényesülnek azonban az államigazgatási felelősség más karakterjegyei sem, mint a főként reparatív jelleg vagy a nem vétkességen alapuló felelősség. Ennek ellenére a felelősség a büntetőjogtól is elkülöníthető, hiszen a szabálysértési cselekmények többnyire nem bírnak sértettel és erkölcsi rosszallás sem feltétlenül fűződik hozzájuk, nagyobb tér van továbbá az opportunitás alkalmazására, és a felelősségre vonás sem jelent büntetett előéletet. Kántás Péter kísérletet tett valamely elhatárolási ismérv megtalálására is, és ennek nyomán a szabálysértések közös jogtárgyaként a közrendet<sup>17</sup> határozza meg, amelynek fogalma nem azonosítható a közbiztonsággal. Ez utóbbit ugyanis egy általában véve szubjektív kategóriának tartja, míg a közrend álláspontja szerint a „közösség nyilvánossága előtt helyesnek tartott viselkedés gyűjtőfogalma”<sup>18</sup>. A büntetőjogtól történő elhatárolás körében viszont problémásnak tartja a dekriminalizációs hullámokat, illetve azt, hogy a cselekmények bűncselekményként történő értékelése folyamatosan változik és e tekintetben sok esetben más nézőponttal bír a jogalkotó, a jogalkalmazó vagy a jogelmélet. Kántás Péter a szabálysértések osztályozására öt kategóriát is létrehozott megkülönböztetve a tisztán kriminális, a közlekedési, a közrend elleni, a fiskális és az igazgatásellenes támadásokat, amely utóbbinak két elkövetési magatartását különítette el a közigazgatási logika alapján: az elkövető vagy valamely konkrét hatósági intézkedést sért vagy jogszabályon alapuló kötelezettségét nem teljesíti.<sup>19</sup>

#### **ad b) A nemzetközi garanciák kérdése**

A kodifikáció meghatározó tényezője volt a nemzetközi garanciák és a nemzetközi bíróságok gyakorlatának a figyelembe vétele, amely közvetetten az Alkotmánybíróság esetjogának kialakítására is hatást gyakorolt. Az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményben foglalt követelmények teljesíthetőségét gondos mérlegelés előzte meg, hiszen a Belügyminisztérium már 1990-ben jelezte, hogy a szabálysértési jog kapcsán problémát jelent az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésében rögzített fair eljárás elvének teljesíthetősége, amely a büntetőjogi ügyek kapcsán a független, pártatlan bíróság által történő elbírálást írja elő, és amely a szabálysértési ügyekben egyet jelent a bírósághoz fordulás jogának általánossá tételével. Annak ellenére, hogy a kormányzat már korábban megkezdte a szabálysértési terület ismételt kodifikációjának előkészítését, a koncepcionális kérdések miatt előre jelezhető volt, hogy az Egyezményt kihirdető törvény hatályba lépésének idejére még nem tudják elfogadni az új szabálysértési törvényt.

Az előzetes vizsgálatok részben a bíróság addigi hasonló esetei eredményeire koncentráltak, kiemelve az Öztürk és a Belilos ügyet, melyek közül előbbi a szakirodalomban legtöbbször idézett eset. Abdulkaki Öztürk török állampolgár az ítéleti tényállás szerint azért fordult a Bírósághoz, mert a jogorvoslati kérelme folytán eljáró heilbroni kerületi bíróság rá hárította a tolmácsolás költségeit, holott az álláspontja szerint ellentétben állt az Egyezmény 6. cikk 3. bekezdés e) pontjával. Öztürk egy közlekedési szabálysértést követett el, amelynek következtében 60 DM pénzbírság megfizetésére kötelezték, majd a kötelező határozat ellen a bírósághoz fordult, ám kérelmét később visszavonta. A Bíróság előtt a német kormány azt az

---

<sup>17</sup> A hazai jogirodalomban több elmélet született a közrend fogalmának a meghatározására. Lásd Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA, Budapest, 1990. 30., vagy Tauber István: A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények kritikája. Belügyi Szemle, 2002. 4. 129-146.

<sup>18</sup> Kántás Péter: A bagatellkriminalitás természetéhez. Magyar Jog, 1995. 7., 387.

<sup>19</sup> Uo. 385-394.

álláspontot képviselte, hogy a konkrét esetben nem alkalmazható az Egyezmény hivatkozott rendelkezése, ugyanis nem büntetőügyről van szó, hanem a közlekedés rendjére vonatkozó szabályok megszegése következtében indult szabálysértési eljárásról. A Bíróság megvizsgálva a német szabályozás teljes rendszerét, azt állapította meg, hogy a büntetőjog és a szabálysértési jog közé nem húzható éles határvonal, hiszen mindenkor jelen vannak a büntetőjogban egyes dekriminalizációs törekvések. Ennél fogva az, hogy egy adott cselekményt a konkrét állam joga melyik jogágba sorol, önmagában nem lehet meghatározó szempont, csupán egyik elemét jelentheti az irányadó szempontoknak. A jogági besorolás mellett vizsgálni kell a cselekmény jellegét és a szankciót is, amely többnyire szabadságtól való megfosztás vagy pénzbüntetés (pénzbírság). Amennyiben ez utóbbi vonatkozásában kimutatható a perventív vagy represszív jelleg, akkor még enyhe jogsértés esetén is alkalmazandónak tartották az Egyezmény rendelkezéseit. A Bíróság ugyanakkor a szempontrendszer alkalmazása során önmagában nem minősíti a dekriminalizációs folyamatokat és nem tekinti azokat az Egyezménnyel ellentétesnek, ha az adott állam az Egyezménnyel összhangban álló jogi garanciákat biztosít a cselekmények elbírálásához.<sup>20</sup> Az elhíresült végkövetkeztetés és a szentencia ellenére azonban Öztürk keresetének nem adott helyt a Bíróság, ugyanis az általa követelt összegek már más forrásból megtérültek.

A Belilos-ügy a svájci jogot érintette. Marlene Belilos a gyanúsítás szerint 1981. április 4-én egy nem engedélyezett tüntetésen vett részt, amely miatt ellene a Lausanne-i rendőrség eljárást indított, majd a helyőrségi testület 200 frank pénzbüntetésre ítélte. A döntés ellen Belilos fellebbezett, amelynek nyomán a Police Board járt el, amely meghallgatást tartott és bizonyítást vett fel, ahol Belilos férje azt állította, hogy a tüntetés idején a feleségével egy kávézóban találkozott és éppen a gyermektartásdíjat adta át számára. A Police Board végül Belilos távollétében hozott döntést, amelyben a büntetést 120 frankra mérsékelte arra hivatkozással, hogy a tüntetésben nem játszott aktív szerepet. A döntéssel szemben a kantonális bíróság büntetőügyekben eljáró semmitőtanácsához fordultak az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésének megsértésére hivatkozva, valamint a tényállást vitatva, azonban a bíróság a kérelmet elutasította. A svájci jog a kisbűncselekmények elbírálására vonatkozóan több sajátossággal is bír. Így az elkövetés helye szerinti kantonban, Vaudban érvényes szabályozás szerint az ilyen cselekmények elbírálását egy vagy három helyhatósági tanácsos végzi, míg a tízezer főt meghaladó településeken ún. specializált tisztségviselők vagy rendőrtisztek. Lausanne-ban akkor mindösszesen egy tisztségviselő volt jogosult eljárni, aki ellen lehetséges volt elfogultsági kifogást tenni. A kiszabható pénzbüntetés maximális összege 200 frank, illetve ismétlődés esetén 500 frank lehetett. A tisztségviselő meglehetősen nagyszámú ügyben jár el évente, az adatok szerint 1986-ben 22.761 határozat született, amelynek több mint 90%-a közlekedési ügy volt, döntő többségében tiltott parkolás. A tisztségviselő az érdekelt meghallgatása nélkül is hozhat határozatot, azonban ellentmondás esetén a döntés hatályát veszti és az új eljárásban meg kell hallgatni az érdekeltet. A döntéssel szemben fellebbezés nem nyújtható be két okot kivéve: az eljárási szabálytalanság miatti semmisséget és a jogszabály vagy mérlegelési jogkör helytelen alkalmazása miatti megváltoztatást kivéve. Lehetőség van továbbá a Szövetségi Bírósághoz is fordulni ún. közjogi fellebbezéssel (public-law appeal) arra hivatkozással, hogy Svájcnak az Egyezményhez fűzött értelmező nyilatkozata szerint az olyan közigazgatási hatóságok mint a Police Board, büntetőjogi gyanú esetén nem hozhatnak határozatot.

Belilos ügyében a svájci bíróságok azzal érveltek, hogy az Egyezményhez fűzött nyilatkozatok szerint Svájc az akkori jogszabályait fenntartja és a kisbűncselekményekkel

---

<sup>20</sup> Taubner Zoltán: Kézirat 1-5. (Belügyminisztérium) Budapest, 1991. május.

kapcsolatban a közigazgatási határozatokkal szemben elérhető jogorvoslatok megfelelnek az Egyezmény rendelkezéseinek, különös tekintettel a 6. cikk 1. bekezdésére.<sup>21</sup> A strasbourgi bíróság előtt Svájc is azt az álláspontot képviselte, hogy nem vállalt olyan kötelezettséget, mint ami a kérelemben szerepel, ugyanis a ratifikációs okmány értelmező nyilatkozata azt tartalmazza, hogy az Egyezmény 6. cikk. 1. bekezdés szerinti fair eljárás elve a polgári jogokat, illetőleg az ellenük felhozott gyanúokok tisztázását illetően csupán arra irányul, hogy a közigazgatási határozatok feletti végső bírósági ellenőrzést biztosítsa.<sup>22</sup>

A strasbourgi bíróság kiindulópontja azonban az volt, hogy a svájci jogban a kisbűncselekmények esetében a bíróság nem jogosult az igazgatási határozatban megállapított tényeket felülbírálni, hiszen a bemutatott két különleges jogorvoslat mindegyike jogkérdés megállapítására szolgált. Így a közigazgatási jellegű eljárásban megállapított tényállást már később nem lehet felülbírálni, holott egy korábbi ügyben (Albert és Le Compte<sup>23</sup>) már megállapította a bíróság, hogy a felülvizsgálatnak a tény- és jogkérdésre is ki kell terjednie. Az pedig különösen aggályos a fair eljárás szempontjából, hogy az eljáró tisztviselő egyben a rendőrség alkalmazottja, holott erre vonatkozóan is létezett már kidolgozott joggyakorlat<sup>24</sup>, amely főként a végrehajtó hatalomtól történő függetlenséget, a pártatlanságot, a hivatali idő tartalmát, valamint az eljárási garanciákat vette figyelembe az adott fórum megítélésékor. Figyelemmel arra, hogy ezen szempontok alapján a Police Board-ot a bíróság nem tekintette bíróságnak, így az értelmező nyilatkozatot is vizsgálni kezdte. E körben lényeges, hogy Svájc annak megtételekor a Ringeisen-ügyet vette alapul, amely azonban polgári jogokra és kötelezettségekre vonatkozott, így a kisbűncselekmények vonatkozásában úgy vélte, hogy az értelmező nyilatkozat megtételével rögzítheti a fair eljárás elvének való megfelelést. Figyelemmel azonban arra, hogy Svájc az Egyezményhez az értelmező nyilatkozat mellett két fenntartást is fűzött, így értelmezve annak nemzetközi jogi jellegét, végül arra jutott a strasbourgi bíróság, hogy az értelmező nyilatkozat nem zárja ki a bíróság joghatóságát az ügyében. Az értelmező nyilatkozatot egyebekben tartalmilag fenntartásnak és hatálytalannak minősítette, amelyből egyenesen következett az is, hogy a konkrét ügyben a fair eljárás elvének a megsértését megállapították.

A fenti két ügy alapján a Belügyminisztérium Jogi Főosztálya által végzett előkészítő vizsgálat azt a konklúziót vonta le, hogy a szabálysértési rendszert oly módon kell átalakítani, hogy a bírósági felülvizsgálat biztosított legyen, amely eljárás tény- és jogkérdés felülvizsgálatára egyaránt vonatkozhatson.<sup>25</sup>

A kérdés többoldalú megközelítése érdekében azonban több tanácskozást, szakmai megbeszélést tartottak, kutatókat is bevonva. Így az először 1991. június 26-án Máthé Gábor és Papp László által készített javaslat a fenntartás jogi lehetősége tekintetében nem foglalt kifejezetten állást, hanem a bírósági felülvizsgálat szükségességét és annak kritériumait vette górcső alá.<sup>26</sup> Az 1991. októberében készült javaslat már a fenntartást, mint jogtechnikai megoldást vette számításba azzal, hogy felhívta a figyelmet, hogy az Egyezmény értelmében biztosítani kell az érdemi bírósági elbírálást a szabálysértési ügyekben is. A fenntartással kapcsolatban sürgett annak mielőbbi (1991. novemberi) kidolgozását arra is figyelemmel,

<sup>21</sup> Taubner Zoltán: Kézirat (Belügyminisztérium) Budapest, 1991. május. 1-5.

<sup>22</sup> Uo. 5.

<sup>23</sup> Series A. no. 58., 59. § Bán Tamás: Kézirat (Belügyminisztérium) Budapest, 1991. május 6.

<sup>24</sup> Lásd H. kontra Belgium (Series A no. 127. 50. §), le Compte, Van Leuven és De Meyre (Series A no. 43. 55. §) Uo. 6.

<sup>25</sup> Uo. 10.

<sup>26</sup> Máthé Gábor – Papp László: Javaslat Belügyminisztérium részére (Budapest, 1991. június 26.) Kézirat.

hogy legkésőbb a ratifikálás évében (1992) még előterjeszhető a kivételt tartalmazó jelentés. Ezzel párhuzamosan azonban javaslatot tett több törvénymódosításra is, közte a bírósági felülvizsgálat megteremtésére, illetve a szabálysértések és ezzel együtt az eljárás differenciálására annak érdekében, hogy a bírósági szervezet leterheltsége elkerülhető legyen.<sup>27</sup> A fentiekhez kapcsolódóan a szoros határidőket is figyelembe véve a Belügyminisztériumon belül még 1991 novemberében készült egy szempontrendszer az eljárásra és ahhoz kapcsolódóan a szervezeti elvekre vonatkozóan.<sup>28</sup>

Papp László az 1992 januárjában készített tanulmányában a fenntartás kapcsán amellet foglalt állást, hogy a szabálysértési jog akkori hatályos anyag nem zárja ki, hogy Magyarország csatlakozzon az Egyezményhez, figyelemmel arra, hogy az Egyezmény 64. cikke lehetővé teszi, hogy a csatlakozó államok fenntartást tegyenek.<sup>29</sup> A Büntetőjogászok Klubja 1992. február 28-i ülésén Bittó Márta ugyancsak a szabálysértési jog és az Egyezmény összeegyeztethetőségnek kérdését járta körül, amelyben a vitaindító előadás lejegyzett szövege alapján egyrészt a fenntartás szükségszerűségét hangsúlyozta, másrészt az addigi esetek nyomán kétségeket is fogalmazott meg a tekintetben, hogy azt a Bíróság egy esetleges ügyben nem érvényteleníthetné-e. Ez utóbbi miatt kifejezetten sürgette a jogterület reformját.<sup>30</sup>

Az ülés írásos emlékeztető anyaga azonban a konferenciaelőadás már egy kibővített változatát tartalmazta, amelyben már szerepelt egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat az Egyezményhez fűzött fenntartások vonatkozásában. Ebben Bittó Márta egy szövegszerű javaslatot is megfogalmazott az Egyezmény 64. cikk 2. bekezdésében előírtak alapján a fenntartás lehetséges szövegére nézve, amelyben konkrétan is szerepelt volna a szabálysértési törvény száma és a vonatkozó törvényhely. Az írásban leadott előadászöveg ugyancsak kockázatokat fogalmazott meg a fenntartás lehetséges érvénytelenítésével kapcsolatban, hangsúlyozva azt is, hogy egyáltalán nem biztos, hogy ilyen ügy a bíróság elé kerül, ám éppen ezért halaszthatatlannak tartotta a jogterület reformját is.<sup>31</sup>

Hazánk végül az Egyezmény fair eljárás elvét kimondó 6. cikkely első bekezdéséhez nem a Bittó Márta által javasolt szöveget fűzte, hanem a következő fenntartást: „A közigazgatási hatóságok előtt szabálysértés miatt folyó eljárásokban Magyarország ez idő szerint nem tudja biztosítani a bírósághoz fordulás jogát, minthogy a hatályos magyar jogszabályok nem tesznek ilyen jogot lehetővé a közigazgatási hatóságok szabálysértési ügyekben hozott jogerős határozataival szemben”.

A Bittó Márta által készített szakvélemények nyomán az Egyezmény ratifikálása után egy tudományos publikáció is született a kihirdetett fenntartás jogszerűségéről, amely elemezi, hogy nemzetközi jogi értelemben mit jelent a fenntartás, illetve, hogy általában az emberi jogi

<sup>27</sup> Javaslatok a szabálysértési jogterület módosítására az Európai Egyezmény ratifikálásával kapcsolatban. Kézirat (1991. október Budapest) 1-5.

<sup>28</sup> Igazságszolgáltatás bagatell-bűncselekmények (a mai szabálysértések) miatt indult ügyekben. Szempontok a büntető igazságszolgáltatás szervezetére és működésére vonatkozó új szervezési elvek kialakításához. 1991. november Belügyminisztérium.

<sup>29</sup> Papp László: A szabálysértési jog kialakulása és fejlődése, a hatályos szabálysértési jog jellemzői, a kodifikáció tendenciái hazánkban. Budapest, 1992. január Kézirat 1-16.

<sup>30</sup> Bittó Márta: Szabálysértési Eljárás kontra Emberi Jogi Egyezmény. Kézirat. Vitaindító előadás a Büntetőjogászok Klubja 1992. február 28. „A közigazgatási büntetőbíráskodás lehetőségei a jogállamban” c. ülésén. 1-12.

<sup>31</sup> Emlékeztető a Büntetőjogászok Klubja 1992. február 28-án elhangzott előadásokról (Budapest, 1992. március 16. Büntetőjogászok Klubja 35.119/1992/1. IM III.



tárgyú Egyezményekhez milyen jellegű fenntartásokat lehet fűzni, továbbá egyenként megvizsgálja a fenntartás kritériumait is, így foglalkozik annak általános jellegével, az egyedi rendelkezés követelményével, valamint a bírói útra vonatkozó jogelvekkel. Bittó Márta ezen cikkében akként foglalt állást, hogy két alapfeltételt kell figyelembe venni: egyrészt hogy az Egyezmény az emberi jogok minimumát kívánja meghatározni, másrészt hogy az állam saját jogsértő magatartására nem hivatkozhat. A Bíróság addigi joggyakorlatának elemzése nyomán Bittó Márta végül arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy az Egyezményhez nem lehetett volna ilyen tartalmú a fenntartást fűzni.<sup>32</sup>

Berta Krisztina, a Belügyminisztérium szakértője egy másik publikációban<sup>33</sup> nyilvánosan is reflektált a cikkre, amelynek konklúziója az volt, hogy a cikkben szereplő vélemény nem megalapozott, illetve nem megfelelő alapokon nyugszik, ugyanis Bittó Mártának nem a hatályos szabályokból kellett volna kiindulnia. A tanulmány leszögezte azt is, hogy a szabálysértési határozat nem közigazgatási határozat, azt pedig határozottan visszautasította, hogy Magyarország alkotmányellenes törvényt legalizált volna a fenntartással. Ugyanakkor a 6. cikk meglehetősen kiterjedt joggyakorlata nyomán prognosztizálható volt, hogy egy olyan szabályozás áll majd az Egyezmény rendelkezéseivel összhangban, ahol a bírósági felülvizsgálatot ténykérdésben és jogkérdésben egyaránt biztosítják.

### **ad c) A szabálysértési hatóságok, a helyi önkormányzatok tevékenysége**

Az előkészítés körében egy 1997-ben készült belügyminisztériumi anyag kifejezetten az „önkormányzati” szabálysértési hatóságok munkáját vette górcső alá. A dokumentum szintén abból a hagyományossá váló posztulátumból indult ki, hogy a szabálysértések kétarcú cselekmények, így egy részük (köz)igazgatásellenes, míg más részük a bagatell büntetőjogba tartozik. Az önkormányzati típusú szervek eljárásának ugyanakkor évszázados hagyománya van, hiszen az 1879-es Kbt. és a végrehajtási rendeletek<sup>34</sup> alapján első- és másodfokon is több ilyen közigazgatási szerv járt el.<sup>35</sup> A helyi közigazgatási szervek szabálysértési hatóságkénti eljárása a tanácsrendszer időszakában sem tört meg, bár ekkor, mint államigazgatási szervek bírálták el a szabálysértéseket, majd 1990 után a hatásköri törvény rendezte az alapkérdéseket, amely a községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi jegyzőt tekintette általános szabálysértési hatóságnak<sup>36</sup>. Már ekkor felmerült, hogy a megoldás elméleti szempontból nem megalapozott, hiszen a jegyző bár nem államigazgatási szerv, kettős szereppel bír, ám jellemzően olyan államigazgatási ügyeket célszerű hozzá telepíteni a szankcionálás körében, ahol fennáll bizonyos önkormányzati érdekelttség. Ez utóbbi a szabálysértések esetén jellemzően hiányzik, így a vitaanyag arra tett javaslatot, hogy a jegyző ne általános szabálysértési hatóság legyen, hanem legfeljebb a helyi önkormányzathoz köthető szabálysértések esetében járhatson el, hiszen általános hatóságként

<sup>32</sup> Bővebben Czuglerné Bittó Márta: A bírósági eljáráshoz való jog és a magyar szabálysértési fenntartás. Magyar Közigazgatás, 1993. 5. 270–277. Lásd még Bittó Márta: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar szabálysértési jog. Állam- és Jogtudomány, 1995. 3-4. [1998] 219-239.

<sup>33</sup> Berta Krisztina – Mészáros József: A szabálysértési jog átfogó felülvizsgálatáról. Magyar Közigazgatás, 1993. 5. 278–289.

<sup>34</sup> 38.547/1880. BM. sz. r. majd később 65.000/1909. BM. sz. r.

<sup>35</sup> Bekényi József - Kincses Ildikó – Máthé Gábor – Papp László: Az önkormányzati szabálysértési hatóságok tevékenysége, a szabálysértési tényállásokat megállapító rendeletek (Vitaanyag. Budapest, 1997. november. Kézirat) 3-5.

<sup>36</sup> A helyi önkormányzatoknak a 2012. évi II. tv. hatályba lépése után már nincs lehetőségük szabálysértés statuálására és a járási hivatalok váltak általános szabálysértési hatósággá. Ugyanakkor jelenleg a közösségi együttélés szabályait éppen a helyi önkormányzatok állapíthatják meg és szankcionálhatják, ahol jellemzően a jegyző jogosult eljárni.

a legkülönbözőbb ügyekkel kell foglalkoznia, mint a vallásgyakorlás, árdrágítás vagy a jégen tartózkodás szabályainak megszegése.<sup>37</sup>

A vitaanyag statisztikai adatok alapján is vizsgálja a jegyzők mint szabálysértési hatóságok eljárását 1990 és 1996 között. Ennek során megállapítható, hogy az 1994-es évet kivéve, a feljelentések száma mérsékelt (2-5%-os) emelkedést mutatott évente, ám ezen belül az önkormányzati rendeletben statuált szabálysértések miatti feljelentések száma folyamatosan és egyre nagyobb mértékben növekedett. Ugyancsak egyre jelentősebb mértékben emelkedett (eleinte 13%-kal, majd a későbbi időszakban akár 46%-kal is az előző évhez képest) a kiszabott bírságok összege. A megszüntetésre vonatkozó adatokból arra következtettek, hogy javuló tendenciát mutat a felderítés, figyelemmel arra, hogy a feljelentések alapján indult ügyek egyre kisebb hányadát szüntették meg.<sup>38</sup>

A vizsgálatok kifejezetten is érintették a helyi önkormányzatok szabálysértési rendeletalkotási gyakorlatát, kitérve annak elvi alapjaira. E körben a kiindulópontot az jelentette, hogy a helyi önkormányzatok törvény felhatalmazása, illetve helyi társadalmi viszony rendezésére alkothatnak rendeletet. A vitaanyag bár nem egyértelműen, de inkább az első kategóriába sorolta a szabálysértési rendeleteket, hiszen a szabálysértési törvény fogalom meghatározása alapján a helyi önkormányzat szabálysértést megállapíthat, így a felhatalmazás e körben jellemzően általános jellegűnek tekinthető. A tipikus témakörök 2012 előtt<sup>39</sup> az alábbiak voltak:

- vízszolgáltatás és vízszolgáltatás helyi szabályozása
- települési címer, zászló, más jelkép szabályozása
- temetők fenntartása és használata
- állattartás, különös tekintettel az ebtartásra
- közterületek használata
- piacok és vásárok rendje
- közszolgáltatások igénybevétele, különös tekintettel a kéményseprő szolgáltatásra
- köztisztaság.

A fentiek alapján is megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok által statuált szabálysértések már ekkor is igen széles körben fedtek le helyi társadalmi viszonyokat, illetve szabályozták adott esetben a közösségi együttélés rendjét, amelyek közül az anyag reprezentatív jelleggel jó néhány szabálysértési tényállást is kiemelt és bemutatott. Ezek között is szerepelt néhány olyan, amelyet még tanácsi rendelet szabályozott, ám az adott önkormányzat azt nem kívánta hatálon kívül helyezni, figyelemmel arra, hogy az alapul fekvő jogviszony szabályozására már nem lenne hatásköre.<sup>40</sup> Problémás volt az is, hogy az önkormányzati tényállások között számos olyan található, amelyet a szerzők alvó jellegűnek minősítettek, utalva arra, hogy azok alapján szankcionálásra vagy eljárás indítására már hosszú időn keresztül nem került sor, így ezek (és általában a tanácsi rendeletek) hatályon kívül helyezését tartották volna kívánatosnak. Másrészt jellemző volt az önkormányzati rendeletek eltérő jogalkotási minősége, ugyanis egyesek többes szankciót alkalmaztak, másrészt nem differenciálták a pénzbírság maximális mértékét a cselekmények között. Mindezen anomáliák miatt már ez a javaslat is a helyi önkormányzati szabálysértések mintegy keretek közé szorítására tett javaslatot, esetlegesen konkrét tárgykörök kijelölésével, másrészt

---

<sup>37</sup> Uo. 9-10.

<sup>38</sup> Uo. 11-19.

<sup>39</sup> A 2012. évi II. tv. 1. § (1) bekezdése értelmében szabálysértést már kizárólag a szabálysértési törvény állapíthat meg.

<sup>40</sup> Uo. 20-26.

megfontolásra javasolta a szabálysértések helyett egy más jogintézmény (pl. igazgatási bírság) bevezetését, amely a helyi viszonyokra reagálhatna és amelynél a bírság a megállapító szervhez folyhatna be.<sup>41</sup>

Ez utóbbi kérdéskör azonban lényegében a 2012-ben megszületett szabálysértési törvény és az új önkormányzati szabályozás nyomán valósult meg – az Alkotmánybíróság döntésének is köszönhetően – két lépésben. Így először a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (a továbbiakban: Mötv.) 51. § (4) bekezdés és 143. § (4) bekezdés e) pontja hatalmazta fel a helyi önkormányzatokat közösségellenes magatartások szabályozására és szankcionálására, majd az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) határozata az említett felhatalmazásokat megsemmisítette, és ezután az Mötv. 143. § (4) bekezdése d) pontja alapján a helyi önkormányzatok már a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának a jogkövetkezményeit határozzák meg – mint igazgatási szankciókat.<sup>42</sup>

### 3. A kodifikáció eredményei

A kodifikációs előkészítés eredményeiről több nyilvános tanulmány is megjelent az 1980-as évek végén, amelyek elsősorban Máthé Gábor és Szabó András nevéhez köthetők. Ezekben ugyancsak publikálták az elterelési és visszaterelési elmélet legfontosabb előnyeit és megoldásra váró, illetve „nyitott” kérdéseit, amely utóbbiak körében a fórumrendszer átalakítása kapott nagyobb hangsúlyt. A tanulmány felvetette a községi bíráskodás kialakításának a gondolatát is elsősorban arra hivatkozással, hogy a magas színvonalú jogi munka egy koncentrált szervezeten belül legyen véghezvihető.<sup>43</sup>

A kilencvenes években közzétett koncepciókat Farkas Imre és Kántás Péter is publikálta. Az általuk közzétett cikkben vázolták az európai megoldásokat, és bemutatták az addig kidolgozott főbb elveket, valamint ismételten számba vették az elterelési és visszaterelési elmélet által kínált előnyöket és hátrányokat, melynek során újra arra a következtetésre jutottak, hogy a visszaterelés nem jelenthet valódi alternatívát. Ugyanakkor a visszaterelés hiányában is felmerült a cselekmények szétválasztásának gondolata oly módon, hogy azok közül a büntetőjogi cselekményeket büntetőbírság elé utalták volna, míg az igazgatásellenes cselekmények esetén a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának elvét érvényesítették volna. A koncepció többször tárgyalt fő hiányossága továbbra is a különválasztásának nehézsége, mondhatni lehetetlensége maradt. Az igazgatásellenes cselekmények bírósági felülvizsgálata azonban több más problémát is felvetett, így azt, hogy a különválasztás miatt az Egyezmény 6. cikke csak a büntetőjogi jellegű cselekményekre vonatkozna.<sup>44</sup>

Egy másik változat az elterelés elméletét teljes egészében megvalósítva inkább az eljárási kérdésekre koncentrált és a már korábban publikált variánsokhoz hasonlóan a német modell megvalósítását javasolta, amely egyszerre tenné lehetővé Magyarország nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségének teljesítését, miközben a megvalósítása nem igényelné a bírósági szervezet teljes reformját. A koncepció a bírói eljárások csökkentését célozta egy szűrő, illetve döntés-előkészítő szak beiktatásával, amelyben akár az eljárás megszüntetésére is mód lehetne. Az egyik variáció alapján az alapeljárás a szabálysértési hatóságok hatáskörbe

---

<sup>41</sup> Uo. 27-29.

<sup>42</sup> Lásd még a tanulmány 7. pontját.

<sup>43</sup> Máthé Gábor - Szabó András: A szabálysértési jogterület kodifikálása In Máthé-Szabó szerk.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. MTA, Budapest, 1987. 865-867.

<sup>44</sup> Farkas Imre – Kántás Péter: Merre tovább, szabálysértés? Magyar Közigazgatás, 1994. 3. 163–168.

tartozna, majd az első jogorvoslat – kifogás – esetén az ügy bíróság elé kerülne, amely először tárgyalás tartása nélkül, majd újabb jogorvoslati kérelem nyomán tárgyaláson hozna döntést. Nyitott kérdés maradt, hogy a bíróság milyen - büntető vagy közigazgatási – ügyekben járjon el. Ugyanakkor az ügyteher vizsgálata megtörtént. Ennek során azt állapították meg, hogy a bírói munkába különösebb nehézség nélkül beilleszthető lenne a változás. A tanulmány az előnyök közé sorolta a fair eljárás elvének érvényesítését, a pergazdaságosságot, valamint hogy a közigazgatásban már kialakult egy olyan, a szabálysértési ügyekre specializálódott szakembergárda, akik nagy tapasztalattal rendelkeznek ezen ügyek elbírálására, míg a hátrányok között említette az önrevízió lehetőségének hiányát.

1996 májusában a Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium egy közös előterjesztést is készített a Kormány részére a szabálysértési jog szabályozásának koncepciójáról, megfelelően ezzel az 1040/1996. (V. 3.) Korm. határozatban foglalt ütemezésnek. Az előkészítő anyag ugyancsak bemutatta a szabálysértési jog önállóságával kapcsolatos álláspontot, a statuáló jogszabályok lehetséges körét, amelynek kapcsán egyaránt lehetséges a kizárólag törvényi szintű szabályozás, de a közigazgatási szervek jogkörének a megőrzése is. E tekintetben a koncepció a Kormány jogalkotási jogkörét tartotta problémásnak, míg a helyi önkormányzatoknak a helyi közrendre, illetve az igazgatás rendjére veszélyt jelentő magatartások szabályozását, a helyi önkormányzati feladatok miatt, megőrzendőnek tartotta. A koncepció emellett tárgyalta a szankciórendszer, a fórumrendszer, valamint az eljárás elemeit is, míg a melléklet részletesebben foglalkozott egyes dogmatikai vonatkozású elemekkel is és az Egyezmény 6. cikkéből fakadó fair eljárás érvényesítésével.<sup>45</sup> Az előkészítés eredményeként a Kormány a szabálysértési jog szabályozásának koncepciójáról szóló 1078/1996. (VII. 19.) Korm. határozatot fogadta el, amely 12 pontban sorolta fel a szabályozás leglényesebb elemeit.

#### **4. A 63/1997. (XII. 12.) AB határozat és tudományelméleti visszhangja**

A szabálysértési jog hazai fejlődése és különösen az új kódex megalkotása szempontjából kétséget kizáróan jelentős hatást gyakorolt a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat. Ugyan a kormány már korábban is határozatba foglalta a szabálysértési jog reformját,<sup>46</sup> ez a határozat tette véglegesen elodázhatatlanná az új garanciákat tartalmazó törvény elfogadását. A döntésben az Alkotmánybíróság egyrészt megállapította, hogy az Országgyűlés nem végezte el az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően a szabálysértési jogterület újraszabályozását, másrészt megsemmisítette a korábbi kódex több szakaszát. Bár az Alkotmánybíróság az Egyezményhez fűzött magyar fenntartás miatt a döntését nem a strasbourgi bíróság gyakorlatára alapozta, a határozat indokolásában arra mutatott rá, hogy az Egyezmény 6. cikkével kapcsolatos joggyakorlat alapján a kriminális cselekmények vonatkozásában a „tisztességes („fair”) eljárás valamennyi követelményének megfelelő bírói utat szükséges biztosítani”<sup>47</sup>. A határozatban megfogalmazott többségi álláspont szerint a szabályozás alkotmányellenességét az Alkotmány rendelkezéseiből vezették le. Az egyik hivatkozott szakasz az 57. § (1) bekezdés, amely szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat (...) a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos nyilvános tárgyaláson bírálja el”, míg a másik az 50. § (2) bekezdés, amely a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatát írja elő. A testület azt is elismerte, hogy a szabálysértések „kétarcú” cselekmények: egy részüket a közigazgatás-ellenes cselekmények képezik, míg a

<sup>45</sup> Belügyminisztérium – Igazságügyi Minisztérium: Előterjesztés 6-92/1996. Budapest, 1996. május 1-17. Kézirat.

<sup>46</sup> A kodifikációs munkálatok ütemezéséről szóló 1040/1996. (V. 3.) Korm. határozat.

<sup>47</sup> 63/1997. (XII. 12.) AB határozat.

másikat az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartások, azaz kriminális cselekmények, amelyek hagyományosan a bagatell-büntetőjogot jelentik. A testület érvelése ezt a két típust az alkotmányos szabályok vonatkozásában különválasztotta és a kriminális jellegű cselekmények kapcsán az 57. § (1) bekezdésére hivatkozott, míg a közigazgatási jellegűek esetén a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatának követelményét hívta fel. Ugyanakkor azt is rögzítette, hogy az eljárás rendje nagyobb részt az államigazgatási eljáráshoz közelít, azonban a büntetőeljárás egyes elemeit is tartalmazza, főként a felelősség vonatkozásában.

A határozathoz különvéleményt<sup>48</sup> és párhuzamos indokolásokat<sup>49</sup> is fűztek egyes alkotmánybírók. Az egyik legtöbbet hivatkozott ezek közül a Sólyom László párhuzamos indokolása, amelyhez Németh János és Lábady Tamás is csatlakozott. A vélemény vitatta az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének alkalmazhatóságát a szabálysértési ügyekben<sup>50</sup> és felhívta a figyelmet, hogy a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlatában sem minősülnek a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatnak, hiszen azok nem államigazgatási jogviszonyt bírálnak el. A szétválasztás a már ismertetett szakirodalmi álláspontok szerint is problémás és nehezen kivitelezhető, ráadásul a bírósági felülvizsgálat szükségességének kérdésében nem is releváns, továbbá az érvelés azt a problémát is felveti, hogy a szabálysértési ügyeket a felülbírálat körében közigazgatási vagy büntetőbíróság elé kell vinni. Álláspontja szerint a szabályozás alkotmányellenessége kizárólag az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján is megállapítható és arra is felhívja a figyelmet, hogy szabadságelvonó büntetés (elzárás) alkalmazása esetén még a bírósági felülvizsgálat lehetőségének a biztosítása sem elégíti ki teljesen az alkotmányos követelményeket, ugyanis ezzel a fair eljárás elvének érvényesülését valójában az állam nem automatikusan biztosítja, hanem az érintettre hárítja a bírósági út igénybevételenek a lehetőségét.<sup>51</sup> Ezen érvelés alapján azon megoldást tartja megnyugtatónak, hogy az elzárásbüntetés kiszabását kizárólag bíróság állapíthassa meg.

A későbbi szakirodalmi vélemények jelentős része a határozat többségi indokolásában kifejtettekkel ellentétben a fent idézetteket osztotta. Így Máthé Gábor az alkotmánybírói határozat indokolásának önellentmondásos jellegére is felhívta a figyelmet, amely álláspontja szerint a szervezeti és eljárásjogi megközelítést összemosta egymással abból kiindulva, hogy a szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az általuk szabálysértési ügyben hozott határozat is közigazgatási határozat lenne, hiszen a szabálysértési eljárások lényeges szempontból eltérő jellegűek más közigazgatási ügyekhez képest, így azokat a közigazgatási eljárást szabályozó törvények is - mint az Áe. vagy a Ket., illetve később az Ákr. - következetesen kivett eljárásnak minősítik.<sup>52</sup> Ezért Máthé Gábor a szétválasztást és az ezen alapuló alkotmányjogi érvelést szigorúan formállogikai jellegűnek tartja, amelynek hiányoznak a dogmatikai alapjai<sup>53</sup>. Emellett arra is rámutat, amire Sólyom László is utalt az indokolásban, hogy a szétválasztás az eltérő ügyszakban eljáró bíróság elé

<sup>48</sup> Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>49</sup> Dr. Ádám Antal, valamint Dr. Sólyom László, Dr. Németh János és Dr. Lábady Tamás alkotmánybírók.

<sup>50</sup> A 63/1997. (XII. 12.) AB határozat ezen kívül alkotmányellenesnek minősítette a kódex 6. § (1) bekezdését is.

<sup>51</sup> Sólyom László 63/1997. (XII. 12.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása.

<sup>52</sup> Az Áe. indokolása a következőket mondja: „A javaslat kiveszi az államigazgatási eljárás általános szabályainak hatálya alól a döntőbizottsági, a szabálysértési, a Munka Törvénykönyvében szabályozott, valamint a devizagazdálkodás körébe tartozó eljárásokat. Ezeknek az eljárásoknak a különtartását főként az indokolja, hogy sajátos, az államigazgatási eljárással általában szabályozott viszonyoktól lényegesen vonatkozásokban eltérő viszonyokat szabályoznak, ennek megfelelően más eljárási alapelveken (pl. tárgyalási elv) kell felépülniök és az államigazgatási eljárás általános szabályainál bizonyos esetekben lényegesen kötöttebb eljárási rendelkezéseket kell tartalmazniok.” Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényjavaslathoz.

<sup>53</sup> Máthé Gábor: Közigazgatási büntetőjog vagy "Janus-arcú" büntetőjog? Magyar Közigazgatás, 2001. 6. 325.

utalást is megalapozhatná, amelynek nyomán egyes szabálysértések büntetőjogi, míg mások közigazgatási bíróság elé utalhatók lennének.

Kántás Péter ugyancsak bírálta a szabálysértéseknek az eljárást érintő mesterséges szétválasztását, amelynek alátámasztására a német és a magyar szakirodalmat is felhívta.<sup>54</sup> Nagy Marianna szintén nem osztotta az Alkotmánybíróság álláspontját, nemcsak a többségi véleményt érintően, hanem a különvélemény megállapításait is vitatva, és amellet érvelve, hogy a bírói felülvizsgálat követelménye kizárólag az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből is levezethető lenne, figyelemmel arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság szabálysértési ügyekkel kapcsolatos álláspontja elméleti szempontból nem konzekvens.<sup>55</sup> A közigazgatási határozatokkal kapcsolatban hasonló álláspontot fogadott el Ádám Antal alkotmánybíró is, aki a közigazgatási határozatok tágabb értelméből indult ki. A Legfelsőbb Bíróságnak az alkotmánybírói határozat által is hivatkozott BH 1993. 125. döntése ugyanis azt állapítja meg, hogy a szabálysértési eljárásban hozott határozatok nem minősülnek az Áe. hatálya alá tartozó közigazgatási határozatnak és a KK. 6. sz. állásfoglalás szerint a közigazgatási szerveknek csak a közigazgatási ügyben tett intézkedése bírálható el a közigazgatási eljárás és az ehhez tartozó bírósági felülvizsgálat szabályai szerint.

Ugyanakkor a tudományelméleti szempontokon túl kétségtelen tény a kivett eljárások körének rögzítése. Bár a KK. 6. sz. elvi jellegű állásfoglalás jogfejlesztő értelmezéssel kiterjeszthette volna a bírói felülvizsgálat követelményét a szabálysértési ügyekre, ám ez dogmatikailag lett volna problémás, hiszen egyrészt a következetes bírói gyakorlat szerint közigazgatási jogviszonynak a közigazgatás szervező intézkedő viszonya minősül, és nem a quasi-bíraskodási tevékenység, másrészt az 1991. évi XXVI. törvény konkretizálta az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének részletes szabályait, nem említve a szabálysértési ügyeket. A figyelmen kívül hagyás azonban nem véletlen, ugyanis a jogszabály részletes indokolása szerint „mivel a szabálysértési eljárás nem tartozik az Áe. hatálya alá, a szabálysértési határozatok bírósági felülvizsgálatáról rendelkező jogszabály dönt majd arról, hogy e feladat a közigazgatási bíraskodás körébe tartozzon-e. Ha igen, meg kell teremteni ennek különleges eljárási szabályait is.”<sup>56</sup>

A szabálysértések kettős jellegének deklarálása mellett kevés figyelmet kapott a határozat többi megállapítása. Így a szakirodalmi hivatkozások közül főként Nagy Marianna foglalkozott a pénzbírságot elzárásra átváltoztató döntés felülvizsgálatának alapjával is. Az alkotmánybírói döntéshez csatolt külön- és párhuzamos vélemények eltérő megállapításokat tesznek e téren. Míg a többségi vélemény az Alkotmány 55. § (1) bekezdésére és az 57. § (1) bekezdésére egyaránt hivatkozik, addig Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró különvéleménye szerint e tekintetben alkotmányellenesség nem is áll fenn, figyelemmel arra, hogy a vizsgált szabálysértési törvény, az 1968. évi I. törvény szintén biztosította a felülvizsgálatot. Sólyom László, Németh János és Lábady András ezzel szemben kizárólag az 55. § (1) bekezdést tartják relevánsnak, ugyanis álláspontjuk szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből nem vezethető le, hogy represszív szankciót csak bíróság alkalmazhatna. Ádám Antal véleménye szintén ezt az álláspontot osztja arra hivatkozással, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből nem következik, hogy szabadságelvonó szankciót csak bírói ítélet mondhatna ki. Ugyan az Alkotmánybíróság határozata végül nem adott egyértelmű iránymutatást a törvényalkotónak, annyi mégis bizonyos volt, hogy a bíróság

<sup>54</sup> Kántás Péter: Egy alkotmánybírói határozat margójára. *Belügyi Szemle*, 1998. 6., 88–97.

<sup>55</sup> Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer. *Osiris*, Budapest, 2000. 80–86.

<sup>56</sup> Indokolás a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályairól szóló 1991. évi XXVI. törvényhez.

érdemi döntését tekintik kívánatosnak. Nagy Marianna ugyancsak arra mutatott rá, hogy a strasbourgi esetjogból nemcsak a bírósághoz fordulás joga, hanem az érdemi tárgyalás követelménye is következik,<sup>57</sup> ami a Belilos ügyben hozott döntés után valóban egyértelmű volt. Az alkotmánybírósági döntés szükségszerűségét azonban maga az indokolás is magyarázta azzal, hogy az Egyezményhez fűzött fenntartás miatt a testület nem említhetett konkrét strasbourgi döntéseket, így a határozat nem tisztázhatta a szabálysértési kódex és az Egyezmény viszonyát sem.

## 5. A rendszerváltás utáni első kodifikáció

Az 1999. évi kódex elfogadását meglehetősen nagy várakozás övezte, amelynek a hosszas előkészítés ellenére sem tudott maradéktalanul megfelelni és a kérdések nagy része már parlamenti vita során is éles véleménykülönbségeket eredményezett.

Az országgyűlési vita egyik koncepcionális kérdése volt a szabálysértések jogági besorolása. E körben volt olyan hozzászólás, amely Szabó András büntetőjogász véleményére alapozva a szabálysértési ügyeket egészében büntető jellegűnek tekintette azon érvelés alapján, hogy a szabálysértési ügyek nagy része kriminális jellegű<sup>58</sup>, és amelyből azt is levezették, hogy a Magyarország által tett fenntartás koncepcionálisan volt téves, mivel az csak a közigazgatási eljárásra vonatkozott.<sup>59</sup> Ugyancsak a jogági besorolással függ össze az eljárás jellege is, amelyről szintén vita alakult ki. Az alapkoncepció szerint az új kódex az állam szolgáltató jellegét hangsúlyozta a büntető jelleg helyett, így az eljárás ennek megfelelően a közigazgatási eljáráshoz közelít. Ebből következően azonban a parlamenti vitában a garanciális elemeket kérték számon, hivatkozva az alkotmánybírósági határozatban is deklarált kétarcú jellegre. Ez utóbbira alapozva többen azt is megfogalmazták, hogy a szabálysértési eljárás büntető jellegű<sup>60</sup>, kimondva, hogy a szabálysértési eljárás bűnfelelősséget alapít, „azaz a természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol”<sup>61</sup>, amelyhez az eljárási garanciáknak is igazodniuk kell.<sup>62</sup> További probléma volt, hogy a szabálysértési törvény a már említettek szerint eljárási és anyagi rendelkezéseket is tartalmaz, valamint a különös részben kriminális és igazgatásellenes cselekményeket is statuált, így az egyeséges szabályozás szükségszerűen azzal járt, hogy a büntetőjogi elvek még a kifejezetten büntetőjogias cselekményeknél sem feltétlenül érvényesültek maradéktalanul. Emiatt a parlamenti vita során többen is hiányolták a legfontosabb alapelvek felsorolását, illetve szabályozását, különös tekintettel az anyanyelv-használatra, az officialitás, a legalitás, az opportunitás és a nyilvánosság elvére.<sup>63</sup>

Mivel a szankciórendszer jellege szoros korrelációt mutat a jogági hovatartozás koncepcionális kérdésével így azzal, hogy a jogalkotó a szabálysértési jogot a büntetőjog vagy a közigazgatási jog felé kívánja-e közelíteni, a parlamenti vita során ennek megfelelően a szankciórendszert a megközelítéstől függően túl szigorúnak, illetve túl enyhének<sup>64</sup> is tartották. Érdekes adalék, hogy a bíróság által kiszabható elzárást, mint vagylagos büntetési nemet a

<sup>57</sup> Nagy i. m. 85-86.

<sup>58</sup> „A szabálysértési ügyek büntető ügyek, mert nagy részük bűncselekmény (kriminális szabálysértés)”. Szabó András: Jogharmonizáció és alkotmányos igazságszolgáltatás. In Kriminológiai közlem. Különkiad. 1998. 17.

<sup>59</sup> Vastgah Pál 1999. 03. 02. 42. felszólalás, Parlamenti Napló.

<sup>60</sup> Kóródi Mária 1999. 03. 02. 30. felszólalás, Parlamenti Napló.

<sup>61</sup> Kiszely Katalin 1999. 03. 02. 44. felszólalás, Parlamenti Napló.

<sup>62</sup> Erre tekintettel olyan képviselő is akadt, aki nem csupán büntetőeljárás jogi alapokra kívánta helyezni az eljárást, hanem a Be. különeljárásokat szabályozó fejezetébe kívánta azt beépíteni. Horváth Balázs PN.

<sup>63</sup> Kiszely Katalin 1999. 03. 02. 44. felszólalás, Parlamenti Napló.

<sup>64</sup> Fenyvessy Zoltán 1999. 03. 02. 50. felszólalás, Parlamenti Napló.

vita során mégis kevesen vitatták és inkább az eventuais elzárásra fókuszáltak<sup>65</sup>, amelyet többen<sup>66</sup> is elfogadhatatlannak tartottak, de hasonlóan éles vitát váltott ki a kiutasítás és a helyszíni bírság<sup>67</sup> szabályozása, de számon kérték az officialitás<sup>68</sup>, valamint az alternatív szankciók hiányát is, amelyet főként a jelentéktelen cselekmények esetén javasoltak alkalmazni<sup>69</sup>.

A parlamenti vita a fenti csomópontok mellett érintette még az alkalmazhatóság problémáját is, kitérve a tárgyi és a személyi feltételek biztosítására, valamint a jogszabály mint norma alkalmazhatóságára, melynek során az előbbi elemmel kapcsolatban kifejezetten éles ellentét alakult ki a bírák és a bírósági ügyintézők szükséges létszámáról<sup>70</sup>. Vitatták az eljárás körében mintául vett szabályozást is,<sup>71</sup> amely az 1952-es német szabálysértési törvény volt, annak ellenére, hogy a javaslat kidolgozása idején már az 1968-as OWiG volt hatályban és a területtel foglalkozó tudományos munkák<sup>72</sup> is jellemzően ezt vették alapul a koncepciók vázolásakor. A német mintavételt a közös jogi hagyományok mellett az is indokolta, hogy a német OWiG ugyancsak a szabálysértések büntetőjogtól történő külön tartása érdekében született, ugyanakkor a német szabálysértési törvény szerint szankcióként csupán pénzbírságot lehet kiszabni. Igaz, annak értékhatára mindenkor jóval magasabb volt, mint hazánkban. E körben kiemelendő, hogy az 1952-es törvényt a későbbi irodalom az eljárásjog szempontjából egy keretjellegetű jogszabálynak tekintette annak hátrányaival együtt, és éppen ezek kiküszöbölésére alkották meg 1968-ban az OWiG-et, amely értékállóbbnak bizonyult.<sup>73</sup>

A jogszabály az addigi szabályozáshoz hasonlóan fenntartotta az anyagi és az eljárási jog egységét, amely miatt sok bírálatot kapott és szinte a megalkotás után rögtön felmerült még a módosítás gondolata is.<sup>74</sup> Ugyancsak az anyagi és eljárási szabályok összhangjának a hiánya eredményezte, hogy az Alkotmánybíróság szinte a hatálybalépéssel egyidőben döntött a törvény 165. § (2) bekezdésének alkotmányellenességéről és azt ex tunc hatállyal megsemmisítette. A hivatkozott rendelkezés szerint a törvényt a hatálybalépését követően elkövetett szabálysértésekre kell alkalmazni, míg a 4. § szerint a cselekményt az elkövetés idején hatályos szabályok alapján kell elbírálni, kivéve, ha az elbíráláskor hatályos új jogszabály szerint a cselekmény nem minősül jogellenesnek vagy enyhébben bírálendő el. A döntést a testület azzal indokolta, hogy bár a kódex egyaránt tartalmaz anyagi és eljárásjogi rendelkezéseket, a hatálybalépés tekintetében alkotmányellenesen különválasztja a két típust, és ezáltal a jogalanyokat is önkényesen megkülönbözteti.<sup>75</sup>

Megállapítható, hogy az új kódex alapján valóban nem vált egyértelművé a szabálysértések jogági besorolása, hiszen a szabályozás továbbra is fenntartotta a jogterület Alkotmánybíróság által is megerősített kettősségét. A törvénnyel kapcsolatos tudományos vita így hasonló

<sup>65</sup> A magyarral ellentétben a német rendszerben kizárólag a fizetni tudó, de nem akaró elkövetőkkel szemben lehet elzárást alkalmazni, ott is inkább kikényszerítő eszközként.

<sup>66</sup> Hack Péter 1999. 03. 02. 46. felszólalás, Parlamenti Napló.

<sup>67</sup> A helyszíni bírsággal összefüggésben szó esett annak értékhatáraitól, arról, hogy mennyire ad lehetőséget a korrupciónak, illetve az ügyforgalom csökkentésében játszott szerepéről.

<sup>68</sup> Fenyvessy Zoltán 1999. 03. 02. 50. felszólalás, Parlamenti Napló.

<sup>69</sup> Hack Péter 1999. 03. 02. 46. felszólalás, Parlamenti Napló.

<sup>70</sup> Hack Péter 1999. 03. 02. 34. felszólalás, Parlamenti Napló.

<sup>71</sup> Tóth Imre 1999. 03. 02. 28. felszólalás, Parlamenti Napló.

<sup>72</sup> Farkas Imre – Kántás Péter: Merre tovább, szabálysértés? Magyar Közigazgatás, 1994. 3. 163–168. vagy Balla Zoltán–Paulovits Mihály: A magyar szabálysértési jog kodifikációja az európai uniós csatlakozás tükrében. Magyar Közigazgatás, 1999. 4. 198–202.

<sup>73</sup> Göhler, Eric: Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. 10. neubearbeitete Auflage, Beck, München, 1992. 2–3.

<sup>74</sup> Hajdú Mária: A szabálysértési jogalkalmazás gondjai. Magyar Jog, 2002. 4. 241.

<sup>75</sup> 29/2000. (X. 11.) AB határozat



pontokat érintett, mint a parlamenti vita csomópontjai. A szakírók ismét számba vették az elterelési és visszaterelési koncepció előnyeit és hátrányait. Ennek során Kántás Péter ismét az egységesség mellett érvelt elismerve annak elméleti megalapozatlanságát, ugyanakkor azt mintegy kriminológiai szükségszerűségnek ítélve.<sup>76</sup> Ugyanezt az érvelést osztotta Zámbó Géza is, aki a már említett elméleti problémák mellett arra is újfent rámutatott, hogy a jogalkalmazó szerveket is megoldhatatlan feladat elé állítaná a szabályozás, hiszen a koncepció megvalósítása a teljes bírósági szervezet reformját igényelné.<sup>77</sup>

Az új szabálysértési törvény vitás koncepcionális kérdései közé tartozott a felelősség alapjainak a meghatározása is. E tekintetben a jogági különállás miatt a korábbi kódexhez hasonlóan nem jelenthetett mögöttes joganyagot a Btk., ugyanakkor az elméleti alapok tisztázásának hiánya jelentősen megnehezítette a jogalkalmazók dolgát.<sup>78</sup> A hiátust végül a Legfelsőbb Bíróság töltötte be egy egységes álláspont elfogadásával, amelyben kimondták, hogy a büntető anyagi jog fogalmait is „értelemszerűen” alkalmazni kell a szabálysértések elbírálása során.<sup>79</sup>

Az 1999-es törvény a korábbiakhoz hasonlóan, a szabálysértések tartalmi meghatározása helyett ugyancsak egy formális meghatározást tartalmazott, és a szabálysértést statuáló normák körét a hazai jogtörténeti hagyományokat folytatva szabályozta. Ez utóbbit a jogirodalom szintén bírálta. Egyes vélemények szerint a szabálysértések hármass forrása áttekinthetlenné teszi a szabálysértési joganyagot<sup>80</sup>, míg Kántás Péter a kormány széles szabálysértés-megállapításai jogkörét vitatta<sup>81</sup>, azonban a helyi önkormányzatok jogkör is hordozott magában problémás elemeket.

A szabálysértési ügyintézés a szakirodalom is problémákkal terheltnek tartotta,<sup>82</sup> amelyet az esetleges ügyintézői hiányosságok mellett elsősorban a jogértelmezési kérdések, hiátusok nehezítettek. Így például az elfogadott jogszabály végül nem rendelkezett arról, hogy ismeretlen elkövető esetén az eljárás alá vont személy kilétének megállapítása érdekében tett intézkedések félbeszakítják az elévülést, amely a felelősségre vonás mellőzéséhez vezetett, de szintén gondot okozott, hogy míg a jogorvoslati rendszer a nemzetközi és alkotmányos kívánalmaknak megfelelően átalakult, addig más szabályok nagy részét szinte változatlanul vették át az 1968. évi I. törvényből. A törvény emellett egy igen összetett jogorvoslati rendszert alkotott, amely éppen emiatt számos anomáliát okozott a gyakorlatban. Ilyen volt, hogy míg az eljárást megszüntető határozat kiegészítése esetén a kiegészítést meg lehetett támadni kifogással, addig az ügydöntő döntést nem. Hasonló helyzet alakult ki a bíróság határozatával, az ügyészi óvás elbírálásával<sup>83</sup> vagy a szabálysértési őrizettel kapcsolatban is,

---

<sup>76</sup> Kántás Péter: Mérlegen az új szabálysértési törvény. *Belügyi Szemle*, 1999. 10. 18–19.

<sup>77</sup> Zámbó Géza: Jogalkalmazói nézőpontú észrevételek a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény módosítására vonatkozó tervezethez. *Magyar Közigazgatás*, 2002. 4. 220–229.

<sup>78</sup> A bírák álláspontja szerint túl szigorú az elsőfokú hatóságok bírságkiszabási gyakorlata, a döntéseket jelentős számban megváltoztatják a jogorvoslati eljárás során. A súlyosítási tilalom és a kifogás illetékmentessége folytán tartottak tőle, hogy ezen ügyek elintézése megnöveli a bíróságok leterheltségét. Spitz János – Szabó Sándor: *Jogalkalmazói pillanatfelvétel az új szabálysértési törvényről*. *Magyar Jog*, 2001. 1. 7–23.

<sup>79</sup> A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma és a megyei bíróságok (a Fővárosi Bíróság) büntető kollégiumainak álláspontja a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) értelmezésével kapcsolatban kialakított álláspontokról 1. pont *2000. EI. II. C 1/5.* (a továbbiakban: 2000. április 3-i álláspont)

<sup>80</sup> Hack Péter 1999. 03. 02. 34. felszólalás, *Parlamenti Napló*.

<sup>81</sup> Kántás 1999. i. m. 18–26.

<sup>82</sup> Zámbó i. m. 220–229.

<sup>83</sup> Hajdú i. m. 241–244.

amely utóbbival összefüggésben az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmány-ellenességet is megállapított.<sup>84</sup>

Szintén vita alakult ki a büntetési nemek sorrendiségével kapcsolatban, amely kérdés ugyancsak az Alkotmánybíróság elé került. A testület a döntésben arra mutatott rá, hogy a megoldás a szankció kiszabása szempontjából nem jelent sorrendet és nem befolyásolja a jogalkalmazó mérlegelési szabadságát. A tudományos irodalom<sup>85</sup> azonban a gyakorlati szakemberek többségével együtt éppen a tényleges elzárást tartotta problémásabbnak, de aggályokat fogalmaztak meg a kiutasítással kapcsolatban és a közérdekű munka gyakorlati alkalmazásával összefüggésben is a gyakorlati tapasztalatok miatt. A pénzbírság különös neme, a helyszíni bírság vonatkozásában annak növekvő mértéket ugyan üdvözölték, ám kiemelték azt is, hogy az értékhatárok megemlése éppen a teljesítés ellen hat.<sup>86</sup>

## 6. Az 1999 és 2012 közötti időszak

Az Alkotmánybíróság által kialakított elvek szerint és a jogszabályok kiszámíthatóságára<sup>87</sup> hivatkozva, hamarosan ismét napirendre került a szabálysértési jog felülvizsgálata. Több országgyűlési, illetve a kormányhatározat<sup>88</sup> is célul tűzte a jogszabály felülvizsgálatát, illetve annak újraalkotását<sup>89</sup>. Korábban a Belügyminisztériumban ugyan elkészült egy tervezet, de sem novelláris módosításra, sem új jogszabály elfogadására nem került sor. Ennek okaként olyan körülményeket jelöltek meg, amelyek korábban „nem voltak prognosztizálhatók”. Ezek között említették az egységes szabálysértési nyilvántartás létrehozásának szükségességét, a nemzetközi jogsegély részletszabályainak kimunkálását, valamint az alkalmazandó jogkövetkezmények rendszerének átalakítását, amelynek fő célkitűzése ekkor még az elzárásbüntetést kiiktatása volt.<sup>90</sup>

A megoldandó problémák között szerepelt a széttagolt hatósági rendszer egységesítése is, amely azonban egy új törvény megalkotásának igényét hívta elő, amelyre később jó alkalmat adott a büntetőjog reformja és az új kodifikáció. A társadalmi és gazdasági változások miatt azonban olyan új körülmények is felmerültek, amelyek a szabálysértési jog jelentős reformját, új jogintézmények létrehozását is igényelték. E körben említhetjük a közlekedési büntetőjog, illetve közlekedés-rendészet terén megfogalmazott kívánalmakat, amelyek a közlekedési balesetek csökkentését célozzák<sup>91</sup>, és amelyeket lényegében a közlekedés terén a közrend és közbiztonság érdekében javasoltak. Ezek közé tartozott a gépkocsi üzembentartójának objektív felelősségét célzó tervezet, amelyet végül a 2007. évi CLXXV. törvény illesztett a közúti közlekedés igazgatási szabályairól szóló 1988. évi I. törvénybe. Ugyan az így megalkotott jogszabály már nem tartozik a szabálysértési jog terrénumához, ám az összefüggés mégis nyilvánvaló: a jogalkotó preventív célokra hivatkozással, az

---

<sup>84</sup> 3/2007. (II. 13.) AB határozat.

<sup>85</sup> Kántás 1999. i. m. 18–26.

<sup>86</sup> Kántás 1999. i. m. 18–26.

<sup>87</sup> 9/1992. (I. 22.) AB határozat.

<sup>88</sup> A 71/2004. (VI. 22.) Ogy. határozat az ingatlanokkal kapcsolatban elfogadandó törvénycsomag részeként írta elő a jogszabály felülvizsgálatát.

<sup>89</sup> Az ingatlanokkal (...) további kormányzati intézkedésekről szóló 53/2005. (VI. 4.) Ogy. határozat 5. pontja.

<sup>90</sup> A Magyar Köztársaság J/15234. számú Beszámolója (...) kormányzati intézkedésekről szóló 71/2004. (VI. 22.) Ogy. határozatban megjelölt feladatok teljesítéséről. Budapest, 2005. március 29. 30.

<sup>91</sup> A holland büntetőjog a közlekedési szabálysértések terén már évek óta alkalmazza az üzembentartó felelősségének vélelmét. Kis Norbert: A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban. Unio Kiadó, Budapest, 2005. 212.

eredményesség előmozdítása érdekében az addig szubjektív szankciót átsorolta az objektív szankciók közé.

Mivel az Alkotmánybíróság a 63/1997. (XII. 12.) határozatában a szabálysértések büntelősége mellett érvelt, emiatt a hatóság munkájának megkönnyítése érdekében a szabálysértési szabályozás rendszerében nem volt lehetséges a bűnösségi vélelem felállítása. Arra a kérdésre, hogy alkotmányos, illetve jogállami megoldás-e az objektív szankciók közé történő átsorolás, az Alkotmánybíróság 498/D/2000. sz. döntése részben már válaszolt, amely már ekkor kimondta, hogy mivel az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási jogi szankciókra vonatkozóan, a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. „A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmány rendelkezései szabnak korlátot (pl.: az alkalmazott szabályozás nem sértheti alkotmányellenes módon az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség elvét, az emberi méltósághoz való jogot, a személyes szabadságot, a jogállamiság követelményeit stb.).”

A közlekedési területen érvényesülő konkrét prevenciók cél indokoltságáról *expressis verbis* a 60/2009. (V. 28.) AB határozat döntött, amely alkotmányosnak ítélte azokat a törvényi szabályokon nyugvó objektív szankciókat is, amelyeket a jogrendszer korábban szubjektív alapú szankcióként ismert. Az Alkotmánybíróság a döntésben megerősítette, hogy önmagában az objektív felelősség nem alkotmányellenes és nem ütközik a jogállamiság elvébe figyelemmel arra, hogy a közlekedés során olyan súlyos vészhelyzetek következhetnek be, amelyek miatt nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok betartásához. A jogérvényesítés érdekében az állam szankciókat alkalmazhat, amelyek között az objektív szankciók éppen, hogy ösztönzik és elősegítik a jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a jogalkotó szabadon mérlegelheti, hogy milyen felelősségi alakzatot hoz létre az adott jogág keretei között, így arra is lehetősége van, hogy a már meglévő jogágak mellett új jogterületet alakítson ki, ezáltal is reflektálva az új társadalmi jelenségekre. E tekintetben fontos tényező a hatékonyság, amelyet a csaknem elkerülhetetlen szankciók egyértelműen előmozdítanak. Az objektív, vétkességtől független szankcióknak azonban teljesíteniük kell a következő kritériumokat: a szankció, illetve a felelősségi vélelmet tartalmazó norma világos és igazságos tartalmú legyen és az alkalmazott vélelmek pedig megdönthetők.

Az előkészítés eredményeként létrejött 2012. évi II. törvény már egyértelmű változást hozott a közigazgatási büntetőbíráskodás területén, ugyanis a jogterületet kétséget kizáróan elmozdította a büntetőjog irányába, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette. Ezzel párhuzamosan jelentősen csökkentette a szabálysértések számát is, a helyi önkormányzatok és más közigazgatási szervek szabálysértési szankció statuálási jogának megszüntetésével, előírva, hogy szabálysértést csak törvény állapíthat meg.

A büntetőjog felé történő eltolódás azonban más pontokon is tetten érhető. Így a preambulumban a szabályozási célok között az igazgatásellenességre történő utalás helyett inkább a közigazgatási szankciónak az elméleti céltól<sup>92</sup> tágabb gyakorlati céljai jelennek meg és a szövegezés is sokkal inkább emlékeztet az 1879. évi XL. tc. kapcsán kialakult

---

<sup>92</sup> Madarász Tibor: Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái. ELTE, Budapest, 1989. 37-42.

kodifikációs álláspontra, amely a kihágások bűncselekményekhez képesti preventív jellegét és kisebb súlyát hangsúlyozták,<sup>93</sup> elismerve a dekriminalizációs törekvéseket is.

A közigazgatási jogtól való eltávolodás tükröződik az újszerű, immáron tartalmi fogalom-meghatározásban is, amelynek két fő kiindulópontjai: a törvény által történő büntetni rendeltség és a társadalomra veszélyesség. Az előbbi a gyökeres újdonság erejével hat a szabálysértési jogban, hiszen a jogterület közel 200 éves fennállása alatt nem volt példa arra, hogy a jogalkotó kizárólag a törvény általi meghatározottságot írja elő és ezáltal a közigazgatási büntetőbíráskodásban is a nullum crimen sine lege elvet érvényesítse. Emiatt a közigazgatási büntetőjog klasszikus értelmezésének egyik alapköve nem érvényesül, nevezetesen a közigazgatás által történő meghatározás. A társadalomra veszélyesség törvénybe foglalása emellett a fogalom-meghatározás részeként közvetlen és az eddigieknél szorosabb kapcsolatot jelent a büntetőjoghoz, hiszen elméleti síkon akár felvetheti a mennyiségi elhatárolás kérdését is.

A büntetőjoghoz történő közelítést jelzi a szankciórendszer szigorodása is, amely nem csupán a mértékben fejeződik ki, hanem az új büntetési nemek bevezetésében, valamint az alkalmazási feltételek megváltozásában. Az elzárásbüntetést pedig nemcsak hogy megőrizte a jogalkotó, de meg is erősítette eddigi szerepét, hiszen míg eddig hagyományosan a pénzbírságot tekintette a jogirodalom elsődleges büntetési nemnek, addig az új törvény változtatott a helyzeten, és az elzárást, mint a legsúlyosabb büntetési nemet, emelte első helyre azzal, hogy az alkalmazási feltételek jelentős részét megőrizte.

Szintén szigorítást és egyben eltolódást jelent az is, hogy a meg nem fizetett pénzbírság behajtását már nem kísérelik meg, valamint büntetéskiszabási feltételek között említhető a visszaeső jelleg figyelembe vétele, amelynek alkalmazására jó ideig egységes nyilvántartási rendszer hiányában nem volt lehetőség. Az önálló jogterület jelleget erősíti, hogy a ne bis in idem elvet az új kódex nemcsak a bűncselekmények, de más közigazgatási szankciók irányában is érvényesíti.<sup>94</sup> Ebbe az irányába hat az önállósult anyagi és eljárási szabályok léte és nem utolsó sorban egy újabb mennyiségi dekriminalizáció is lezajlott. A törvényjavaslathoz fűzött általános indokolás e körben kiemelte, hogy az értékhatár megemelésével közel negyedével csökkenthető a vagyon elleni bűncselekmények száma.

Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban a folyamatot akként értékelte, hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. Ezzel pedig elérhető közelségbe került a trichotóm büntetőjogi rendszer visszaállítása, amelyet a korábbi időszakban még nehezen tartottak megvalósíthatónak.

A hatályos szabálysértési törvény 2018. évi XLIV. tv-nyel történő módosítása a közelmúltban a jogterület újabb alappillértét rengette meg az immáron idézőjelbe kerülő „közigazgatási” büntetőbíráskodásnak, hiszen megszüntette az elzárásbüntetés kizárólagosan vagylagos jellegét is.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> 1879. évi XL. tc. indokolás és Szatmári Lajos: Bírság a magyar államigazgatásban. In Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos szerk.: A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai. 12. ELTE ÁJK, Budapest, 1990. 81-84.

<sup>94</sup> 2012. évi II. tv. 2. § (4) bekezdés.

<sup>95</sup> 2012. évi II. tv. 178/B. §.

## 7. Önkormányzati jogalkotás – közösségi együttélés, a közigazgatási büntetőbíráskodás jövőképe

Az új szabálysértési törvénnyel párhuzamosan és arra mintegy reflektálva, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló az Möt-*v*-be kerültek olyan szabályok<sup>96</sup>, amelyek lehetővé tették közösségellenes szabályok alkotását a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára. Ezt a lehetőséget azonban az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) határozata igen hamar kiiktatta, mivel az Möt-*v*-ben szereplő felhatalmazást *bianco* és *parttalan* jellegűnek minősítette és ezért megsemmisítette azt. A testület a jogállamiság elvéből kiindulva a felhatalmazás kapcsán megerősítette, hogy a felhatalmazásnak meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét és korlátait, de aggályosnak tartotta a helyi önkormányzatok gazdasági érdekelttségét is, mindamelllett, hogy a felhatalmazás a normavilágosság követelményének sem felelt meg. Így például az sem volt megállapítható, hogy a szankció megállapítása milyen jogalanyokra – csak természetes személyek vagy szervezetek is – vonatkozik.

A határozat indokolása szerint a jogellenes magatartás jogkövetkezményeként olyan büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának megfelelően – törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel. Ugyanakkor az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése kifejezetten akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok – feladatkörükben eljárva - önállóan szabályozhatnak olyan életviszonyt, amelyet más jogszabály nem szabályoz, így a szankcionáló rendeletek az Alaptörvénnyel összhangban állhatnak. A helyi önkormányzatok alapvető feladatait és rendeltetését ugyanis egyrészt az Alaptörvény, másrészt az Möt-*v*. határozza meg és az Möt-*v*. 4. §-a alapján a helyi közügy fogalma kapcsán a lakossággal történő együttműködés feltételeinek meghatározása körébe beletartozhat ezen jogszabályok megalkotása. Az Möt-*v*. 143. § (4) bekezdése d) pontjában pedig a törvényalkotó kifejezetten is felhatalmazta a helyi önkormányzatokat arra, hogy meghatározzák a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A 2012. novemberi megsemmisítésig a helyi önkormányzatok többszáz önkormányzati rendeletet alkottak, amelyek főként olyan - alkotmányjogi szempontból neuralgikus - témaköröket érintettek, mint a guberálás, a koldulás, illetve a kéregetés és csupán a rendeletek nyolcada tartalmazott más tényállást mint az előbbieket.<sup>97</sup> Az Alkotmánybíróság döntése nyomán a helyi önkormányzatoknak a helyi közösségi életét megsértő, kirívóan közösségellenes magatartásokat szabályozó rendeleteiket hatályon kívül kellett helyezniük, amely tevékenységet a területi kormányhivatalok is figyelemmel kísérték, kinyilvánítva azt is, hogy nem kívánatosnak tartják az alaptörvényi alapokon nyugvó helyi közösség életét szabályozó és szankcionáló eredeti normaalkotást.

Ennek ellenére a közösségi együttélés szabályozása és szankcionálása mint gyakorlat egyre terjedt a helyi önkormányzatok körében, amely ellen a területi kormányhivatalok is igyekeztek fellépni, de az alapvető jogok biztosa is vizsgálatot folytatott<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Möt-*v*. 51. § (4) bekezdés és 143. § (4) bekezdés e) pont.

<sup>97</sup> Az Alapvető jogok biztosa AJB-6727/2012. számú ügyben készült jelentése alapján 2012. szeptember 1-ig 699 ilyen rendelet született. [www.ajbh.hu/allam/jelentes/201206727.rtf](http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201206727.rtf) (2013. 11. 15.)

<sup>98</sup> Az alapvető jogok biztosának AJB6727/2012. számú ügyben kiadott jelentése. Elérhető: [www.ajbh.hu/allam/jelentes/201206727.rtf](http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201206727.rtf) (2013. 11. 15.)

Az ombudsman indítványa nyomán végső soron az Alkotmánybíróságnak kellett választ adnia a gyakorlat Alaptörvénnyel történő összeegyeztethetőségére. Az Alkotmánybíróság a 29/2015. (X. 2.) határozatában megerősítette, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályai íratlan és írott szabályokból tevődnek össze, amelyek között helye van a képviselő-testület által alkotott szankcionáló rendeleteknek is az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata értelmében. A testület álláspontja szerint az rendeletalkotás a keretjellegű felhatalmazás miatt nem sérti sem a közigazgatás törvény alá rendelésének, sem a jogbiztonságnak vagy a hatalommegosztásnak az elvét. Rögzítette azt is, hogy az ilyen rendeletek felülvizsgálatára főszabály szerint szintén a Kúria jogosult, fenntartva az Alkotmánybíróság jogkörét is az Alaptörvénybe ütköző esetekre. Így vizsgálható, hogy a rendeletek az Alaptörvénnyel összhangban vannak-e, az Alaptörvényben foglalt alkotmányos értékek és elvek nem sérülnek-e, a szabályozás megfelel-e a szükségesség-arányosság követelményének és az is, hogy az önkormányzati helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartások szabályozását és azok jogkövetkezményeit.<sup>99</sup>

Később a kezdeti elméleti és gyakorlati problémák mellett az új jogterület kialakulásának Alaptörvénnyel történő összeegyeztethetőségét az Alkotmánybíróság többször is megerősítette. A 3/2016. (II. 22.) döntésében ismét kimondta azt is, hogy nem lehet ab ovo azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendelet-alkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák.<sup>100</sup> Bár a Kúria már nem zárta ki azt, hogy valamely rendelet mégis ilyen eredményre vezetne, azt is rögzítette, hogy ezek az esetek a bíróságok és az Alkotmánybíróság közreműködése által elháríthatók.

A 7/2017. (IV. 18.) AB határozat a közösségi együttélést szabályozó rendeletek jogalapját már nem is vonta kétségbe, hanem egy más aspektusát tárta fel abból kiindulva, hogy önkormányzati rendelet a helyi közügyek körében egy-egy, tipikusan önkormányzati léptékű feladat vagy közszolgáltatás ellátására alkotható, amelyek akár alapjogokat is érinthetnek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt korlátozás<sup>101</sup> betartásával<sup>102</sup>. Czine Ágnes alkotmánybíró azonban az indítványozó ombudsman azon félelmével is egyetértett, amely szerint szükség lenne a közösségi együttélés kapcsán a törvényi felhatalmazás pontosítására, figyelemmel arra, hogy az ilyen típusú rendeletalkotás eredője sok esetben az önkormányzati bevételek gyarapításának szándéka, amelyek nyomán sok „abszurd” szabályt hoznak, meglehetősen magas bírságösszegekkel fenyegetve.<sup>103</sup>

## Összegzés

A fentiek alapján míg az 1953. évi 16. tvr-rel létrehozott szabálysértési jog 2012-ig őrizte meg egyértelműen a közigazgatási karakterét, majd a 2012. évi II. törvény nyomán folyamatosan a büntetőjog irányába tolódott, addig az önkormányzati igazgatási büntetőjog újjáéledt. A jelenleg hatályos kódex fent kifejtett szabályozási elemei nyomán, különös tekintettel a

<sup>99</sup> Az Alkotmánybíróság Határozatai 2015. 19. 1340- 1356.

<sup>100</sup> 3/2016. (II. 22.) AB határozat.

<sup>101</sup> Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

<sup>102</sup> A párhuzamos indokolások e tekintetben is árnyaltabb megközelítést adnak. Pokol Béla, Juhász Imre és Varga Zs. András alkotmánybírók közösen jegyzett véleményükben megerősítik, hogy a helyi önkormányzatok alkothatnak rendeleti szinten alapjogokat is érintő szabályokat, hiszen a törvényalkotás területére csupán a leglényegesebb szabályok tartoznak. A párhuzamos indokolás szerint a döntés fő hiányossága éppen e kitöltő jelleg miatt az, hogy valójában nem vizsgálta a lelkiismereti és vallásszabadság kérdéskörét.

<sup>103</sup> 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.

kizárólag törvényben statuálható szabálysértésekre, a klasszikus goldschmidti értelemben<sup>104</sup> vett közigazgatási büntetőjog a hatályos szabálysértések körében már nem lelhető fel. A büntetőjog irányába történő eltolódást és az igazgatási jellegű alapokkal történő szakítást a 2018. évi változás tovább erősítette, amely az életvitelszerű közterületen történő tartózkodást (közkeletű nevén hajléktalanságot) a törvényben előírt feltételek mellett kizárólag elzárással rendeli büntetni.

Ezen folyamattal párhuzamosan a helyi önkormányzatok igazgatási szankciói új elemként jelentek meg. Már az 1997. évben a Belügyminisztériumban készült összegző anyag is előrevetítette azt a megoldást, hogy az önkormányzatok által statuált szabálysértéseket egy más jogintézmény váltsa fel, ahol a helyi önkormányzat a helyi viszonyokat szabályozva a helyi jogsértésekre reagálhatna és amelynél a bírság a megállapító szervhez folyhatna be. Ennek első kísérlete volt a közösségellenes magatartások szabályozására adott felhatalmazás, amelynek megsemmisítése után a közösségi együttélés szabályozására nyílt lehetőség, ahol a helyi szabályok megszegőit pénzbírsággal sújthatják. E tekintetben a közösségi együttélés szabályozása és szankcionálása által a közigazgatási szankciók egy új típusa jött létre, amelyre a jogalkotó eddig csak egyes elemeket érintve reflektált. Így kezdetben az anyagi szabályokat a közigazgatási eljárási szabályok közé illesztve a jogalkotó a szabálysértési törvényt hatályba léptető törvényben (a közigazgatási eljárás szabályait módosítva) határozta meg az alkalmazható szankció típusát és mértékét. A törvény indokolása félreérthetetlenül tartalmazta, hogy a jogalkotó „a kieső szabálysértési tényállások helyett megalkotja a közigazgatási bírságolás lehetőségét”<sup>105</sup>. Az új területnek pedig végső soron az Alkotmánybíróság 29/2015. (X. 2.) határozata adott elismerést. Jelenleg a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. tv. a közigazgatási bírság kapcsán rögzíti a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határát, amely természetes személyek esetén kétszázezer forint, míg jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forint lehet. Ezen felül pedig előírja az arányosság elvének az alkalmazását is, reflektálva ezzel a korábbi differenciálatlanságra, amely szerint a helyi önkormányzatok általában minden jogsértést a szankció maximumával fenyegetnek. A törvény előírja, hogy a közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.<sup>106</sup>

A szabálysértési jog, ha nem is szűnt meg még, a közigazgatási jogalkotás megszüntetése nyomán már elvesztette eredeti attribútumait, amelyet a közterületen életvitelszerű tartózkodás kapcsán alkalmazott immár nem vagylagos elzárás tovább erősített, így a jogterület, ha nem is a jogszabályok, de az elmélet szintjén, egyre inkább ismét a büntetőjogi a trichotómia megvalósítása felé tolódik.

A helyi önkormányzatok által alkotott szankciók ezzel szemben folyamatosan alakuló és bővülő területet jelentenek. Az utak kijelölésében nagy szerepet kaptak a helyi önkormányzatok mellett a területi kormányhivatalok is, amelyek a Kormány által gyakorolt törvényességi felügyelet körében végzik a rendeletalkotás kontrollját és amely kezdeményezések nyomán a Kúria és az Alkotmánybíróság is eljárhat, de e téren jelentős szereppel bír az alapvető jogok biztosának a tevékenysége is. Az elméleti alapok e tekintetben még jelentős részben hiányoznak, de annyi máris bizonyos, hogy a jogintézmény lényegét a

<sup>104</sup> Goldschmidt, James: Das Verwaltungstrafrecht. Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1902. 577.

<sup>105</sup> 2012. évi XXXI. tv. 19. §-hoz (helyesen 20. §-hoz) fűzött részletes indokolás.

<sup>106</sup> 2017. évi CLXXIX. tv. 3. § (2) bekezdés.

helyi önkormányzatok igazgatási szankció alkotási jogát átmentette a jövőbe. Ezen jognak pedig éppen a széleskör és a konkrét felhatalmazás a lényege, hiszen az esszenciális alapokat a jogalkotó megteremtette először a Ket. említett szabályozásával. Ezen lényegi szabályokból az is következik, hogy az eljárást az általános közigazgatási eljárás szabályai szerint kell lefolytatni, mint ahogyan szintén tisztázott a szankció jellege és mértéke is, valamint az is, hogy természetes személy és jogi személy egyaránt eljárás alá vonható. Az Möt. szabályaiból pedig egyértelműen következik, hogy a statuáló önkormányzati rendelet a szankció alkalmazására valamely önkormányzati szervet jogosíthatja fel, tipikusan a jegyzőt.

A tekintetben viszont a helyi önkormányzat már tág keretek között rendelkezik szabályozási jogkörrel, hogy mely társadalmi viszonyt von a szabályozási körébe, és ezek közül milyen magatartásokat kíván szankcióval sújtani. A fent rögzített alapokból is következően a szankció pedig anyagi természetű, de objektív jellegű, és nem zárható ki a jogi személyek felelősségre vonása sem. A tisztázatlan kérdések közé tartozik az alapjogi keretek kijelölése, figyelemmel arra az alkotmánybírói véleményre<sup>107</sup>, hogy a helyi önkormányzat szabályozása is érinthet bizonyos alapjogokat arra is tekintettel, hogy az alapjognak csak a lényegi tartalmát kell törvényben megállapítani. E tekintetben a határokat végső soron az Alkotmánybíróság feladata lesz meghatározni esetről esetre. További vitás pont lehet a más jogszabályba ütközés, ami azonban minden helyi önkormányzati rendelet esetében felmerülhet potenciálisan, ám emiatt ab ovo valóban nem vélelmezhető a rendeletek jogsértő jellege. Ennek vizsgálata az előkészítés körében a jegyző feladata, míg az elfogadott rendeletek esetében a területi kormányhivataloké, amelyek kezdeményezése nyomán a vitás kérdésekben a Kúria jár el, ahogyan erre már volt is példa. Az alapjogi jogsértések elkerülése érdekében azonban mielőbb szorgalmazható lenne akár egy esetjogi katalógus összeállítása, akár a jó gyakorlatok megosztása a témakörben a jegyzők bevonásával.

---

<sup>107</sup> 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.