

# JÓ KORMÁNYZÁS ÉS BÜNTETŐJOG

*Ünnepi tanulmányok Kis Norbert  
egyetemi tanár 50. születésnapjára*



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ



Jó kormányzás és büntetőjog

Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára





# Jó kormányzás és büntetőjog

Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár  
50. születésnapjára

Szerkesztette  
Koltay András és Gellér Balázs



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2022

A kötet szerzői

Ambrus István  
Bárános Bernadett  
Budai Balázs Benjámin  
Christián László  
Cs. Kiss Lajos  
Csikány Tamás  
Dávid Lilla  
Deli Gergely  
Elek Balázs  
Fejes Zsuzsanna  
Filó Mihály  
Gellér Balázs  
Gellérné Lukács Éva  
Gombos Katalin  
Hazafi Zoltán  
Herke Csongor  
Horváth Attila  
Hutkai Zsuzsanna  
Imre Miklós  
Jacsó Judit  
Kaiser Tamás  
Kiss György Árpád  
Klotz Balázs

Klotz Péter  
Koller Boglárka  
Koltay András  
Korpics Márta  
Kovács Éva Margit  
Kovács Gábor  
Krasznay Csaba  
Kristó Katalin  
Madai Sándor  
Máthé Gábor  
Méhes Tamás  
Németh Imre  
Patyi András  
Pongrácz Alex  
Sántha Ferenc  
Sasvári Péter  
Szabó Ádám  
Tamás András  
Téglási András  
Varga Zs. András  
Vastag Gyula

A borító Veronese (1528–1588) *Jó kormányzás (Il buon governo)* című festményének (1551–1552 között) felhasználásával készült. A kép Rómában, a capitoliumi múzeumokban található.

Forrás: Wikimedia Commons.

© A szerzők, 2022  
Szerkesztés © Koltay András, Gellér Balázs, 2022  
© A kiadó, 2022  
Minden jog védve.



## Tartalom

*Gellér Balázs*  
*Laudatio* | 9

*Koltay András*  
Köszöntés Kis Norbert jubileumára | 15

*Ambrus István*  
A szabálysértési jog tudománya és néhány elvi kérdése | 19

*Bárányos Bernadett*  
Az ügyvédek véleménynyilvánítási joga | 37

*Budai Balázs Benjámín*  
Norbi *et Orbi* | 53

*Christián László*  
A közigazgatási büntetőhatalom, a rendészet és a Nemzeti Köszolgálati Egyetem  
a járványkezelés szolgálatában | 55

*Cs. Kiss Lajos*  
Az államtudomány komplexitása és reflexivitása | 67

*Csikány Tamás*  
A ludovikások zalacsányi szép napjai | 85

*Dávid Lilla*  
Gondolatok a kényszermunka szabályozásáról egy tíz évig tartó kizsákmányoló kötelék  
kapcsán | 97

*Deli Gergely*  
A kocsma, a birkózók és az állami beavatkozás | 115

*Elek Balázs*  
A kábítószerrel visszaélés törvényi szabályai a nemzetközi és európai egyezmények,  
a normavilágosság és a társadalomra veszélyesség tükrében | 129

*Fejes Zsuzsanna*  
A határon átnyúló kormányzás közjogi kihívásai a 21. században | 145

*Filó Mihály*

A megbízhatósági vizsgálat és az akaratszabadság –  
Gondolatok a büntetőjog emberképéről | 159

*Gellér Balázs*

A hálapénz megítélése az egészségügyben az új szabályozás fényében | 169

*Gellérmé Lukács Éva*

Az Ukrajnából menekülők egészségügyi ellátása Magyarországon –  
Pillanatkép 2022 márciusában | 183

*Gombos Katalin*

Az Európai Unió jogforrásainak kategóriatani problémái | 201

*Zoltán Hazafi*

Sur la route de la mise en place de la gestion prévisionnelle des ressources humaines:  
L'informatisation de la gestion des emplois dans la fonction publique hongroise | 215

*Herke Csongor*

A letartóztatás gyakorlati kérdései az új büntetőeljárási törvény tükrében | 237

*Horváth Attila*

A rockzene cenzúrázása Magyarországon a Kádár-rendszer időszakában | 249

*Hutkai Zsuzsanna*

Uniós támogatások Magyarországon harminc év távlatából | 261

*Imre Miklós*

Az I. világháború hadigazdálkodásának közjogi alapjai –  
Továbbá a háborús gazdaságirányítás néhány jellemzője Magyarországon | 279

*Jacsó Judit*

A pénzmosás elleni küzdelemről szóló új uniós jogalkotási javaslatcsomag –  
Különös tekintettel a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem  
Hatóságára | 307

*Kaiser Tamás*

Komplex problémák és narratívák –  
A területi egyenlőtlenség értelmezési keretei az Egyesült Királyságban | 321

*Kiss György Árpád*

Kapcsolatok egy virtuális világban – Vázlat a munka során átalakuló kapcsolatokról | 337

*Klotz Péter*

Hatásos, arányos és visszatartó? – Avagy a jogi személlyel szemben alkalmazott büntetőjogi  
intézkedések Magyarországon | 349

*Koller Boglárka*

„Vágyódás az elismerésre” –  
Az identitás mint a 21. század társadalomtudományi elemzéseinek kulcsfogalma | 365



*Kovács Éva Margit*

A közigazgatási oktatási programok munkaerőpiaci relevanciájának vizsgálata –  
A hazai felsőoktatási programok áttekintése | 377

*Kovács Gábor*

Kockázatok és mellékhatások | 397

*Krasznay Csaba*

Kiberbiztonsági képzések a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen | 407

*Kristó Katalin– Klotz Balázs*

A nagy tölgyfa asztal új hajtásokat hozott, avagy a közszolgálati továbbképzés elmúlt  
tíz évének tíz fontos eredménye | 425

*Madai Sándor*

A büntetőhatalom jogági hatáiról és azok átlépéséről | 441

*Máthé Gábor*

A megoldhatatlan felelősségi problematika meghaladása | 453

*Méhes Tamás – Korpics Márta*

Kihívások és válaszok a felsőoktatásban | 469

*Németh Imre*

A bűnösségi elv megdöntése | 495

*Patyi András*

A jogegységipanasz-eljárások gyakorlatának néhány alapkérdése | 511

*Pongrácz Alex*

„Mert szeretjük a Földünket” – A természettel kapcsolatos felfogás konzervatív olvasata(i) | 527

*Sántha Ferenc*

Szervezeti felelősség a nemzetközi büntetőjogban? | 537

*Sasvári Péter*

A 2021-ben nyertes Bolyai János Kutatási Ösztöndíjban részesültek empirikus vizsgálata | 551

*Szabó Ádám*

Római kori vámhivatal Pécsen | 569

*Tamás András*

A büntetőjog vége(?) | 577

*Téglási András*

Köszöntő Kis Norbertnek | 585

*Varga Zs. András*

A közigazgatási jogi norma és a közigazgatási jogi szankció | 587

*Vastag Gyula*

Érdek és történelem – BME és Corvinus újra együtt? | 601





Ambrus István\*

## A szabálysértési jog tudománya és néhány elvi kérdése

Kis Norbert professzor, a közigazgatási büntetőjog elismert kutatója 50, míg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) éppen 10 éves. A dupla jubileumra figyelemmel, tanulmányomban az utóbbi évtizedben alapvetően a büntetőjoghoz pozicionált szabálysértési jogról, illetve annak tudományos műveléséről fogalmaztam meg néhány gondolatot, egyben kívánok a jubilánsnak még legalább ennyi egészségben és tudományos munkában gazdag évet.

### A szabálysértési jog mint *sui generis* jogág

Noha a *minima non curat praetor* római jogi elve alapján a csekély mérvű jogsértések nem feltétlenül esnek az állami büntetőigény érvényesítési körébe, törvényi szabályozásuk mellett számos érv felhozható. Az ilyen magatartások ugyanis az életben nagy tömegben fordulnak elő, az állampolgárok jelentős hányadát érintik akár elkövetőként, akár e cselekmények elszenvedőjeként, továbbá az állam fiskális bevételeire is jelentős hatást gyakorolhatnak, ezért a modern jogrendszerek valamilyen formában általában körülírják és szankcionálják a társadalomra alacsony(abb) fokú veszélyességet mutató cselekményeket is.

A „szabálysértés” mint kifejezés önmagában igen átfogó és neutrális jellegű, ezért etimológiai értelemben bármely jogi vagy erkölcsi szabállyal szembehelyezkedő emberi magatartást magában foglalhat. Ami az előbbieket illeti, az eljárásjogi kódexek – mint például a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.), a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.), valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) – egyaránt ismerik az úgynevezett eljárási szabálysértés kategóriáját [lásd például Be., 609. § (2) bekezdés; Pp., 380. §, Kp., 121. § (2) bekezdés]. A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló

\* Egyetemi docens (Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar), tudományos munkatárs (Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet).

2017. évi CXXV. törvény preambuluma pedig a közigazgatási hatósági eljárás során megállapított *jogszabálysértések* kapcsán írja elő a közigazgatási szankciók alkalmazását. De nemcsak jogi, hanem etikai szabályzat is utalhat „jogszabálysértő” magatartásra [például a Magyar Orvosi Kamara etikai kódexe, II.29. (3) bekezdés].

A szabálysértéssel azonban mint önálló felelősségi formával, illetve a szabálysértési joggal mint elkülönült jogterülettel indokolt foglalkozni. A Szabs. tv. 1. § (1) bekezdése alapján „szabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra”, az tehát jelentősen rokon a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 4. § (1) bekezdésében foglalt bűncselekmény-fogalommal. A Szabs. tv. ugyanakkor, szemben például a 21. századi és tág értelemben vett büntetőjoggal, amelynek valamennyi alterületét – így a büntető anyagi jogot, a büntetőeljárás jogot, valamint a büntetés-végrehajtási jogot – külön kódex szabályozza, a szabálysértési normaanyag komplex operátuma: magában foglalja a szabálysértési anyagi jog általános és különös részét (a *szorosabb* értelemben vett szabálysértési jogot), továbbá a szabálysértési hatóságokra és a szabálysértési eljárásra vonatkozó szabályokat ugyanúgy, mint a szabálysértési végrehajtási joggal, valamint a szabálysértési nyilvántartási rendszerrel kapcsolatos rendelkezéseket (a *tágabb* értelemben vett szabálysértési jogot).

Ugyancsak jól mutatja a szabálysértés kategóriájának komplex és egyben heterogén jellegét, hogy – szemben például a német joggal, ahol régtől fogva az „*Ordnungswidrigkeit*” kifejezés jelölte a kihágások, majd később a szabálysértések intézményét – az angolszász területeken a szabálysértés számos fordításban létezik, így az rokonítható a *regulatory offence* kategóriáján kívül a *minor offence*, illetve az *administrative offence* fogalmaival is (sőt, bizonyos megközelítések szerint a szabálysértés a „*misdeemeanour*” kifejezéssel azonosítható, ami azonban téves, mivel ez utóbbi valójában a vétségnek mint a bichotóm rendszer szerinti, csekélyebb tárgyi súlyú bűncselekménynek feleltethető meg; a szabálysértés azonban *de iure* nem bűncselekmény).

A szabálysértési jog hazánkban egyike a jogtudomány elhanyagolt területeinek, amellyel – jelentőségéhez képest – viszonylag kevés szerző foglalkozik. Ezen mellőzött jelleg alapvetően két körülményre vezethető vissza. A szabálysértés intézménye, noha önálló kódex szabályozza, az irányadó elméleti megközelítés szerint a büntető- és a közigazgatási jog metszéspontjában helyezkedik el: a pönalizált cselekmények a bűncselekményekkel mutatnak meglehetősen rokon vonásokat, az eljáró hatóságok köre, illetve az alkalmazható szankciók egy része ugyanakkor a közigazgatási jogból lehet ismerős. E kettősségre figyelemmel a szakirodalom a szabálysértést gyakran – nem alaptalanul – „Janus-arcú” területként emlegeti. Erre a körülményre vezethető vissza, hogy a büntetőjogi



tankönyvirodalom csak röviden, elsősorban a bevezető, általános tanok kapcsán, a büntető anyagi jogtól történő elhatárolás körében, valamint a büntetőjog különös része kapcsán, az úgynevezett kettős alakzatú cselekmények (például lopás, sikkasztás, garázdaság, magánlaksértés stb.) viszonylatában ejt szót a szabálysértésekről.<sup>1</sup> A közigazgatási jogi szakirodalom szerint pedig a szabálysértések jogkövetkezményei részben közigazgatási szankcióknak tekinthetők, mivel a közigazgatási jogi szankciók számos ismervét hordozzák.<sup>2</sup>

Emellett a negatív elhatárolás érdekében is szükséges utalni a szabálysértésekre, miután az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 8. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint az Ákr. hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra. A szabálysértési jog ugyanakkor – elvi síkon – maradéktalanul sem a büntetőjog, sem a közigazgatási jog területére nem sorolható be, ezért vélhetően egyik terület kutatói sem igazából érezték teljesen sajátjuknak, így a kapcsolódó vizsgálódások sokáig elmaradtak. A nem kellően széles körű és mélységű kutatások hiányát magyarázhatja másodsorban az a körülmény, hogy a szabálysértések bagatell kriminalitást hordoznak, tehát a viszonylag csekély mértékű jogsértések sorolhatók ide, amelyek ezért nem feltétlenül váltanak ki a kapcsolódó, klasszikus jogterületekéhez mérhető tudományos érdeklődést.

Ugyanakkor a mellett, hogy mégis érdemes önálló diszciplínaként tanulni és művelni a szabálysértési jogot, számos érv hozható fel. Mindenekelőtt a terület interdiszciplináris megközelítést igénylő jellege teheti izgalmassá úgy a büntető-, mint a közigazgatási jogászok számára. Itt ugyanis nem elegendő saját szakterületünk szakirodalmát és dogmatikáját ismernünk, hanem jogterületeken átvélő ismeretekre és gondolkodásra van szükség. Mindez annak ellenére is igaz, hogy a mérleg nyelve a Szabs. tv. 2012. évi hatálybalépése óta a büntetőjog felé mozdult el. Való igaz továbbá, hogy a szabálysértés csekély súlyú jogsértés, ám mint ilyen, mint arra már történt utalás, a szabálysértési jog egyike azon jogterületeknek, amelyekkel az átlagpolgár bármikor találkozhat a mindennapjaiban. Úgy ugyanis viszonylag könnyen leélhető egy élet, hogy az ember ne kövessen el bűncselekményt; szabálysértés elkövetése nélkül viszont aligha. Ebből fakadóan pedig korántsem felesleges tisztában lenni a szabálysértési jog részletkérdéseivel. Végül nyomós érv a szabálysértési jog oktatása és elsajátítása mellett az, hogy e terület ismerete a teljes értékű gyakorló jogásszá válásnak is előfeltétele. A jogi szakvizsgáról szóló 5/1991. (IV. 4.) IM rendelet 5. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján

<sup>1</sup> Gellér Balázs – Ambrus István: *A magyar büntetőjog általános tanai*. I. Budapest, ELTE Eötvös, 2019. 35–40.

<sup>2</sup> Nagy Marianna: A közigazgatás szankciórendszere. In Jakab András et alii (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: Balázs István), 2019, <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszer>, 22.

a második – büntetőjogi – részvizsga vizsgatárgyai a büntető (anyagi), a büntetőeljárás, a büntetés-végrehajtási és a szabálysértési jog. Ebből fakadóan tehát a jogi szakvizsga sikeres abszolválásához is szükség van a szabálysértési joganyag beható ismeretére.

### A szabálysértési jog története

A szabálysértés kategóriájának, valamint a szabálysértési jognak mint önálló jogterületnek a kialakulása az 1950-es évek elejére vezethető vissza. Szabályozási előzménynek a kihágások jogintézménye tekinthető. A kihágás a legenyhébb bűncselekményi formát jelentette, amely nemzetközi összehasonlításban elsőként a francia 1791. évi büntető törvénykönyvben, majd az 1810. évi *Code pénal*-ban jelent meg. Hazánkban az 1843. évi, Deák Ferenc-féle büntetőkódex-javaslat a bűncselekmények súly szerinti felosztása körében az úgynevezett bichotóm rendszert követte (volna): a büntetteket tekintette a nagyobb, míg a kihágásokat a kisebb tárgyi súlyú kriminális cselekményeknek. Ugyanakkor a reformkorból meg kell említeni a mezei rendőrségről szóló 1840. IX. törvénycikket is, amelynek 2. §-a így szól:

„Jelen törvény rendelete alá eső károsítások, bárha történeteseknek látszatának is, de mégis ollyasok, mellyeket megelőzi az illető kártevőnek hatalmában volt – úgy a merő gondatlanságból eredettek, ha az illető felek a kárpótlás mennyisége felett egymás között meg nem egyezhetnének, az okozott költségekkel egyetemben, de csak egyszerűen, rendeltetnek a kártévő által a károsított részére megtéríttetni; a vétkes gondatlanságból, vagy épen szántsándékos negédességből és roz akaratból eredet károsításokért pedig, a kártévők nem csak a költségeknek és károknak egyszeres megtérítésére köteleztessenek, hanem azon felül még a kár becsüjének másodszeri megtérítésével, és a gondatlanság vétsége, vagy szántsándékosság fokozataihoz képest, még a következő szakaszokban megállapítandó testi büntetéssel is fenýítessenek.”

Noha az idézett törvényhely a „kihágás” kifejezést még nem használta, történetileg itt már egy *de facto* kihágási törvénycikkéről volt szó.

Csemegi Károly a bűncselekmények hármassúly szerinti felosztásának az elvét (trichotómia) követte, ennek megfelelően az 1878. évi V. törvénycikk (a magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről, a továbbiakban: Csemegi-kódex) rendelkezett a „büntettekről”, illetve az ezeknél enyhébb súlyú vétségekről. Figyelemmel arra, hogy ekkoriban még nem érvényesült a – hazánkban a Magyar Népköztársaság Büntető törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvénnyel (a továbbiakban: 1961. évi Btk.) bevezetett – egységes büntetőkódex elve, a kihágások az 1879. évi XL. törvénycikkkel (a magyar büntető törvénykönyv



a kihágásokról, a továbbiakban: Kbt.) külön törvényben kaptak helyet, ugyancsak Csemegi munkásságának eredményeként. Ezen elv miatt a Csemegi-kódex csupán a legfontosabb büntetőjogi szabályokat rendezte, de emellett számos más jogszabály tartalmazott e korszakban büntetőjogi rendelkezéseket, például az uzsora, a csődbüntetés vagy az adócsalás kapcsán. Így egyáltalán sem volt furcsaságnak tekinthető, hogy a Kbt. a Csemegi-kódextól elkülönült jogszabályként nyert szabályozást, de ennek dacára büntetőjogi felelősségről rendelkezett.

Király Tibor vonatkozó jellemzése szerint „kihágásokról mint önálló bűncselekményi csoportról akkor beszélhetünk, amikor különválnak a bűncselekményeknek olyan csoportja, amelyek a kisebb jelentőségük miatt enyhébb, vagy másfajta büntetéssel járnak, mint a többi bűncselekmény, és amelyek más bíróság vagy hatóság elbírálása alá tartoznak, mint az egyéb bűncselekmények”.<sup>3</sup> Ennek megfelelően, a Kbt. 1. §-a szerint

„kihágást képez azon cselekmény, melyet:

1. a törvény,
2. ministeri rendelet,
3. a törvényhatóság, vagy
4. törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város, vagy rendezett tanácsos bíró város által kiadott szabályrendelet, kihágásnak nyilvánít.

Ugy a ministeri rendelet, mint a szabályrendeletek csupán valamely rendőri tilalomnak vagy rendelkezésnek megszegését minősíthetik kihágásnak”.

Kihágási tényállást ennek megfelelően – szemben a büntettekkel és a vétségekkel – törvénynél alacsonyabb rangú jogforrás, sőt nemcsak országos, hanem lokális hatókörű jogszabály is létrehozhatott. A Kbt. központi szankciói továbbá az elzárás és a pénzbüntetés voltak. Az elzárás tartama, illetve a pénzbüntetés összege aszerint változott, hogy milyen típusú jogszabály rendelte büntetni az adott kihágást. A Kbt. 16. §-a szerint ennek megfelelően az elzárás tartama:

- legfeljebb 2 hónap (ha a Kbt. rendelte büntetni az adott kihágást);
- legfeljebb 15 nap (ha ministeri rendelet rendelte büntetni az adott kihágást);
- legfeljebb 5 nap (ha törvényhatósági szabályrendelet határozta meg a kihágást);
- legfeljebb 3 nap (ha városi szabályrendelet rendelte büntetni a kihágást).

Ugyancsak a Kbt. 16. §-a szerint a pénzbüntetés legfelső összege:

- legfeljebb 300 forint (ha a Kbt. rendelte büntetni az adott kihágást);

<sup>3</sup> Király Tibor: Kihágások a magyar jogban. In Móra Mihály (szerk.): *Tanulmányok az állam és a jog kérdései köréből*. Budapest, Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó, 1953. 88.



- legfeljebb 100 forint (ha miniszteri rendelet rendelte büntetni az adott kihágást);
- legfeljebb 50 forint (ha törvényhatósági szabályrendelet határozta meg a kihágást);
- legfeljebb 20 forint (ha városi szabályrendelet rendelte büntetni a kihágást).

Az elzárás generális minimuma mindenkor három óra, míg a pénzbüntetése ötven krajcár volt (a krajcár mint a forint váltópénze 1892-ig volt forgalomban). Kiemelhető továbbá, hogy az egyes kihágási tényállások kapcsán a jogalkotó gyakran limitálta speciális maximummal az egyébként irányadó generális felső határt.

A Kbt. különös része – részben a hatályos szabálysértési joggal ellentétesen – kizárólag jogtárgyszempontú megközelítést alkalmazott, ennek megfelelően valamennyi kihágást annak elsődleges, közvetlen jogi tárgya alapján csoportosította az egyes fejezetekbe. Ennek megfelelően rendelkezett állam elleni, hatóság és közcsend elleni, vallás és annak szabad gyakorlata elleni, pénz és értékpapírok hamisítására vonatkozó, családi állás elleni, közbiztonság elleni, közrend és közszemérem elleni, szerencsejáték által elkövetett stb. kihágásokról. A korabeli társadalmi felfogásnak megfelelően kihágást valósítottak meg például:

- „a vendéglősök, korcsmárosok vagy kávéház-tulajdonosok, a kik vendéglőjükben, korcsmájukban vagy kávéházaikban, a hatóságilag megállapított zárórakon túl vendégeket időzni engedtek” (Kbt., 74. §);
- „a varázsolással, szellemek idézésével, jóslásokkal, kártyavetéssel, álomfejtésekkel, ráolvasással s mások rászedésére számított hasonló szemfényvesztésekkel üzletszerűleg foglalkozók” (Kbt., 79. §);
- „a kéjnök, a kik a reájuk vonatkozó hatósági szabályokat meg nem tartják” (Kbt., 81. §).

Érdemes kiemelni a Kbt. 93. §-át, amely szerint „azon gyakorló orvos és sebész, a ki veszély esetében az első orvosi segély nyújtást alapos ok nélkül megtagadja vagy elhalasztja”, közegészség és testi épség elleni kihágást valósított meg. Ezen rendelkezés egyrészt a mai foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés (Btk., 165. §; modern formában először a büntetőtörvények egyes fogyatékoságainak megszüntetéséről és pótlásáról szóló 1948. évi XLVIII. törvénycikk [a továbbiakban: III. Bn.] 20. §-ában az „Élet vagy testi épség veszélyeztetése. Foglalkozás szabályainak megszegése” című VI. fejezetben szabályozott deliktum szabályozási elődjének tekinthető); másrészt a segítségnyújtás elmulasztásának azon minősített esetét is megelőlegezte, amelyet az követ el, aki a segítségnyújtásra egyébként is köteles [Btk. 166. § (3) bekezdés II. fordulat]. Szintén külön kiemelendő a tulajdon elleni kihágások témaköre, ahol például a legfeljebb két



forint értékű, érlelmi vagy élvezeti cikkre történő elkövetés kihágást képezett, ha nem merült fel a Csemegi-kódex egyetlen minősítő körülménye sem.

A büntetőjog egyik legnagyobb jelentőségű hazai tudósa, Finkey Ferenc 1909. március 8. napján a Magyar Tudományos Akadémián felolvasott, a büntetőjogi jogtalanság fogalmát körvonalazó akadémiai székfoglalójában úgy fogalmazott a kihágási törvénykönyv kapcsán, hogy az „a büntetőjog és a közigazgatási jog határvillongása közben két szék közt a pad alá került. A büntetőjogász nem tartja magához méltónak azokkal foglalkozni, a közigazgatásjog művelői pedig óriási tárgyhalmozuk miatt azzal rázzák le magukról, hogy azok tárgyalása úgylis a büntetőjogba tartozik”.<sup>4</sup> Ebből is kitűnik tehát, hogy az alacsony mérvű, de a társadalomra veszélyességet képviselő, állami reakciót igénylő jogsértések történetileg szemlélve is párhuzamosan mutattak büntetőjogi és közigazgatási jogi vonásokat.

A büntetőjogi jelleget húzta alá az a körülmény, hogy számos – noha nem valamennyi – ilyen cselekmény kiválthatja a társadalom rosszálló értékítéletét, továbbá a vonatkozó szankciók egy része is büntetőjogias (például a szabadságelvonással járó elzárás). A közigazgatási (illetve a rendszerváltás előtti terminológia szerint: államigazgatási) vonások jelenlétét mutatta az eljáró hatóságok heterogenitása, valamint a közigazgatási jogéhoz hasonló szankciók. A Kbt. kapcsán, a fentiekre figyelemmel, a két világháború közötti időszakban megerősödött az az álláspont, amely szerint a kihágási bíráskodást érdemes elválasztani a büntetőjogi szankcionálástól.<sup>5</sup> Ezt végül – más történelmi indokok alapján – az 1950-es években, az államszocializmus időszakában valósították meg. A kapcsolódó jogtudományi álláspontok megoszlanak abban a kérdésben, hogy a szabálysértési jogterület megszületése melyik jogszabálynak tulajdonítható.<sup>6</sup> Részemről azon az állásponton vagyok, hogy a szabálysértési jog mint önálló jogág létrejöttéhez hazánkban három törvényerejű rendeletre együttesen volt szükség, így az teljességgel csak 1956-ban jött létre.

A rendőrségi kihágási bíráskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról szóló 1953. évi 16. tvr. 1. §-a rögzítette, hogy a rendőrség addigi kihágási bíráskodási jogköre megszűnik, és kihágási ügyekben – hacsak azok nem tartoznak a járásbírósg hatáskörébe – a helyi

<sup>4</sup> Finkey Ferenc: *A jogtalanság mint a büntetendő cselekmény ismérve*. Székfoglaló értekezés. Budapest, MTA, 1909. 35.

<sup>5</sup> Ehhez lásd Angyal Pál: *A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése*. Székfoglaló értekezés. Budapest, MTA, 1931.

<sup>6</sup> Így azt Árva Zsuzsanna 1953-ra, míg Hollán Miklós 1955-re teszi. Vö. Árva Zsuzsanna: *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletitörténete köréből*. Debrecen, DE ÁJK, 2008. 168.; Hollán Miklós: *A büntetőjogra vonatkozó alkotmányos garanciák és a szabálysértési jog*. *Magyar Rendészet*, (2016), 3. 73.

tanács végrehajtó bizottsága jár el. Ahol viszont az adott kihágás egy hónapi vagy ennél hosszabb tartamú elzárással volt büntetendő, a tanács helyett a járásbíró-ság járt el. Ebből is látszik, hogy a szabálysértési jogterület megalkotását sokkal inkább szervezeti, semmint elvi vagy dogmatikai okok indokolták. Az 1953. évi 16. tvr. ugyanakkor még csak igen csökevényes formában kezdett bele a szabálysértési jogterület megalkotásába. Így bár – helyesen – rögzítette, hogy a tanács, a járásbíróssággal szemben, elzárást nem szabhat ki, egyes esetekben pénzbüntetés-, máshol pénzbírság-kiszabási jogkörét telepítette ugyanezen grémiumhoz.

Egyértelműen a szabálysértési jog csíráját jelenti ugyanakkor az 1953. évi 16. tvr. 12. § (1) bekezdése, amely szerint az elsőfokú rendőrhatóság vezetője a közlekedés rendjére, a lakásbejelentési kötelezettségre, valamint a közrend és a közbiztonság fenntartására vonatkozó szabályok megszegőivel szemben – ha a feljelentés alapjául szolgáló szabálysértés csekély jelentőségű – pénzbírságot szabhat ki. Ez azonban még korántsem jelenti a szabálysértés mint jogintézmény teljes körű kimunkálását, inkább egyféle természetes szabálysértés-fogalmat.

Ehhez képest jelentős szabályozási előrelépést jelentett a kihágás intézményének és a kihágási bíráskodásnak a megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. tvr., amelynek 1. §-a kifejezetten kinyilvánította, hogy „a kihágás intézménye és a tanács végrehajtóbizottságának kihágási bíráskodási jogköre megszűnik”. Emellett ez a tvr. a kihágások legnagyobb részét szabálysértéssé minősítette át, míg egy részüket – mint például a koldulást, a tiltott szerencsejátékot, a közveszélyes munkakerülést, valamint a tulajdon elleni egyes cselekményeket – büntetetté transzformálta (a vétségek pedig egyidejűleg, 1972-ig megszűntek). Új büntetési tényállásként vezette be továbbá e tvr. például az üzletszerű kéjelgést (1955. évi 17. tvr., 6. §), ezáltal pönalizálva a korábban nem teljes körűen büntetendő prostitúciós tevékenységet, továbbá a garázdaságot (1955. évi 17. tvr., 7. §).

Az 1955. évi 17. tvr. 9. §-a szerint szabálysértést törvény, törvényerejű rendelet, valamint tanácsi rendelet konstruálhatott. Az általános szankció a pénzbírság lett, amelynek generális minimuma 10 forint volt, generális maximuma:

- törvény, tvr. vagy minisztertanácsi rendelet esetén 1000 forint;
- megyei (stb.) tanácsi rendelet esetén 500 forint;
- járási (stb.) tanácsi rendelet esetén 300 forint;
- községi tanácsi rendelet esetén 100 forint lehetett.

Máig ható érvényű rendelkezést jelenített meg az 1955. évi 17. tvr. 15. § (1) bekezdése, amely alapján a szabálysértés büntethetőségének elévülési ideje főszabály szerint hat hónap volt. Nem volt ugyanakkor időtálló a (2) bekezdés, amely szerint a szabálysértési eljárás megindításához magánindítvány előterjesztésére sosem volt szükség.





Nóvuma volt az 1955. évi 17. tvr.-nek, hogy szabálysértések miatt elzárás kiszabását nem tette lehetővé. Más kérdés ugyanakkor, hogy e korszakban olyan tág térfogatú büntetési tényállásokat alkottak (ezek eklatáns példája a garázdaság), hogy lényegében nem volt olyan, nyilvános helyen megvalósuló jogeset, ahol ne lehetett volna garázdaság miatt börtönbüntetést kiszabni, ahol a jogalkalmazásnak ez volt a törekvése. A korabeli szabályozás tehát egyértelműen sértette a jogállami körülmények között alapvető jelentőségű *nullum crimen / nulla poena sine lege* elvét.

Nézetem szerint a szabálysértési jog önálló jogterületként való elismerhetőségét a szabálysértések megállapításának rendjéről és egyes büntettek szabálysértéssé minősítéséről szóló 1956. évi 16. tvr. tette teljességgel lehetővé. E tvr. 1. §-a ugyancsak lehetővé tette a szabálysértési felelősség létesítését törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, valamint tanácsi rendelet számára is. A szabálysértés miatt kiszabható pénzbírság legkisebb összege ekkor is 10 forint volt, a legmagasabb összege:

- 100, 500 és 1000 forint lehetett, ha a szabálysértést törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet;
- 100 vagy 500 forint, ha a szabálysértést a fővárosi, megyei, megyei jogú városi, járási, járási jogú városi vagy fővárosi (városi) kerületi tanácsi rendelet;
- 100 forint, ha a szabálysértést a községi tanács rendelete állapította meg.

Az 1956. évi 16. tvr. egyik legfontosabb rendelkezését a tulajdon elleni szabálysértések megalkotásáról a 2. § tartalmazza. Így tulajdon elleni szabálysértést követett el, és 1000 forintig terjedhető pénzbírsággal volt sújtható az, aki társadalmi tulajdonból, illetőleg az állampolgárok tulajdonából 200 forintot meg nem haladó értékű dolgot lopott, sikkasztott, valamint az, aki idegen ingatlan vagy ingó dolog megrongálásával 200 forintot meg nem haladó kárt okozott. Az 1956. évi 16. tvr. (2) bekezdése szerint nem szabálysértés, hanem büntett valósult meg, ha a tulajdon elleni szabálysértést:

- épületbe vagy lakásba betörés, bemászás, belopódzás útján;
- hamis vagy ellopott kulcs felhasználásával vagy zsebtolvajlás útján;
- magatehetetlen állapotban levő vagy az elkövetővel egy lakásban lakó személlyel szemben;
- árvíz, tűzvész vagy más közveszély színhelyén vagy közelében;
- árvízvédelem céljára szolgáló berendezési vagy felszerelési tárgyra követték el.

Az utóbbi – szabálysértési értékre elkövetett, de felminősítő körülmény folytán büntettként minősülő – esetekre egy évig terjedő börtönbüntetést lehetett kiszabni.

Az 1956. évi 16. tvr. 5. §-a – a korszakban jellemző módon – szabálysértésként értékelte, ha az elkövető a saját hizlalású sertés (kényszer)vágása esetén sertésvágási engedélyt nem kért, feltéve, hogy az előírt vágási engedély megadásának a fennálló rendelkezések értelmében akadálya nem lett volna. Ellenkező esetben – az úgynevezett feketevágás esetén – a *Hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása* (a továbbiakban: BHÖ) 269. § *b*) pontja szerinti engedély nélküli állatvágás büntette valósult meg. Emellett, furcsa módon, önálló büntettet képezett a BHÖ, 269. § *f*) pontja szerint, ha az elkövető a levágott állat bőrét elmulasztotta beszolgáltatni. A teljesen egyértelmű ontológiai helyzet dacára a korabeli gyakorlat e két bűncselekményt – a látszólagos halmazat tanát teljesen negligálva – valóságos bűnhalmazatban értékelte. Nyilvánvalóan hiányzik ugyanis a bűnösség azon tényállás kapcsán, amelynek el nem követése a korábbi deliktum leleplezésével érne fel.

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény (a továbbiakban: 1968. évi Sztv.) volt az első kódex, amely törvényi szinten szabályozta a szabálysértéseket. Beszédes preambuluma úgy fogalmaz:

„Ez a törvény azoknak a jogellenes cselekményeknek a szabályait határozza meg, amelyek a társadalomra csekély fokban veszélyesek. Az államigazgatási tevékenység eredményességének előmozdítása, továbbá általában a jogsértések megelőzése végett büntetéssel sújtja az államigazgatási szervek munkáját akadályozó, valamint a társadalmi együttélés szabályait sértő személyeket. Egyben olyan eljárási rendet állapít meg, amely biztosítja az ilyen ügyek gyors intézését. Azt kívánja elérni, hogy e cselekményekkel szemben a küzdelem minél eredményesebb legyen.”

E szerint a szabálysértések tehát csekély társadalmi veszélyességű, jogellenes magatartások, amelyeket egyszerűsített eljárás keretében lehet elbírálni. Az 1968. évi Sztv. 1. §-a lehetővé tette, hogy szabálysértési felelősséget törvény, törvényerejű rendelet vagy tanácsrendelet is létesíthessen. E törvény kizárta a szabálysértés miatti felelősségre vonást, ha azt 14 éven aluli személy, elmebeteg, gyengeelméjű, tudatzavarban lévő, avagy kényszer vagy fenyegetés hatása alatt álló személy valószínűsítette meg (1968. évi Sztv., 7. §). A magánindítvány (avagy a sértett kívánsága) az 1968. évi Sztv. 9. § (3) bekezdése alapján nem volt visszavonható.

Az 1968. évi Sztv. 10. §-a értelmében a szabálysértési büntethetőség elévülése ekkoriban is főszabály szerint hat hónap volt, amely abszolút értelemben két évre mehetett fel. A törvény 13. §-a a bűncselekmény részesei közül ismerte a felbujtót, azonban a bűnsegédet még nem ezzel a terminológiával, hanem *segítő* néven tartotta számon. A bagatell cselekmények hatósági értékelésének lehetőségét tette lehetővé az 1968. évi Sztv. 14. §-a, amely szerint mellőzhető volt a szabálysértési felelősségre vonás, ha a szabálysértés a cselekményre, az elkövetés körülményeire és az elkövetőre tekintettel annyira jelentéktelen volt, hogy a büntetés vagy



intézkedés alkalmazása szükségtelennek tűnt. A jogszabály ismerte pénzbírságot és – hangsúlyozottan kivételes esetekben – az elzárást (1968. évi Sztv., 16. §). A pénzbírság főszabály szerint 20–5000 forintig, míg az elzárás 1–30 napig terjedhetett (1968. évi Sztv., 17–19. §). A 22. §-a sajátos, generálpreventív intézkedésként szabályozta a határozat nyilvános közzétételét. Ennek értelmében pénzbírság vagy elzárás alkalmazása esetén el lehetett rendelni a jogerős határozatnak meghatározott körben (munkahely, lakóház, kisebb település közössége előtt) való közzétételét, ha – az elkövetett szabálysértés súlyára és jellegére, valamint az elkövető személyére tekintettel – alaposan lehetett következtetni arra, hogy a nyilvános közzététel fokozott nevelő és visszatartó hatást vált ki.

Az 1968. évi Sztv. tartósnak bizonyult, és – noha számos módosítással – a rendszerváltás időszakát is túlélte. A jogterületet ezután a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: 1999. évi Sztv.) szabályozta újra. Preambuluma alapján az 1999. évi Sztv. még karakteresebben közeledett a büntetőjoghoz:

„E törvény célja, hogy gyors és eredményes fellépést biztosítson azokkal a jogsértő magatartásokkal szemben, amelyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek. E célok megvalósítása érdekében a törvény meghatározza a szabálysértések elkövetése miatt alkalmazható joghátrányokat, e cselekmények elbírálásának rendjét, és ennek keretében azt a jogot, hogy az érintettek az e törvényben meghatározott feltételek mellett bírósághoz fordulhatnak.”

Ez a megfogalmazás tehát nem általánosságban beszél a társadalomra csekély mérvű veszélyességgel rendelkező cselekményekről, hanem kifejezetten a bűncselekményekre jellemző társadalmi veszélyességnél enyhébb társadalmi veszélyességű magatartásokat tekint szabálysértésnek. Itt tehát már igen közel kerülünk a végül a Szabs. tv. révén betetőzött, a bűncselekményeket és a szabálysértéseket csupán mennyiségi alapon megkülönböztető felfogáshoz. Kiemelhető még, hogy az 1968. évi Sztv. mellett párhuzamosan hatályba lépett az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 4.) Korm. rendelet, amely – a szabálysértés korabeli törvényi fogalmának megfelelően – további szabálysértési tényállásokat jelenített meg.

Az 1999. évi Sztv. 1. § (1) bekezdése rögzítette a szabálysértés legáldefinícióját. Ez alapján szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény volt, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánított, és amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyegeti. A normatív szempontokon túl tehát a szabálysértési szankcióval való fenyegetettség is a törvényi fogalom részévé vált.

Az 1999. évi Sztv. 1. § (2) bekezdésében továbbá kifejezetten kizárásra került a szabálysértési felelősség, ha az adott cselekmény egyidejűleg bűncselekményt valósított meg. Az 5. § fenntartotta a szándékosság és a gondatlanság korábról is ismert szabályozási struktúráját, a 7. § pedig ugyanígy a kísérlet stádiuma büntetendőségének kivételességét. A részesség körében a felbujtás mellett már nem segítőről, hanem a bűnsegély jogintézményéről beszélt, amely szintén a büntető anyagi jog terminológiájához és dogmatikájához történő további közeledésként értékelhető. A gyermekkor, a kóros elmeállapot, illetve a kényszer-fenyegetés és a tévedés – mint büntetendőségi akadályok – mellé explicite is bekerült a jogos védelem és a végszükség (1999. évi Sztv., 8. §).

Az 1999. évi Sztv. – az 1968. évi szabályozástól eltérően – a büntetések sorrendisége körében az elzárás primátusát hirdette a pénzbírsággal szemben. Intézkedésként szabályozta továbbá a járművezetésről eltiltást, az elkobzást, a kiutasítást és a figyelmeztetést (1999. évi Sztv., 13. §). Elzárást – garanciális szempontból helyesen – csak törvény írhatott elő, alacsonyabb rangú jogforrás nem. Tartama főszabály szerint 1–60 napig terjedhetett (1999. évi Sztv., 14. §). A pénzbírság mértéke 1000 – 150 000 forint lehetett, kivéve, ha önkormányzati rendelet állapította meg a szabálysértési felelősséget, amely esetben a maximális pénzbírság mindössze 30 000 forint volt (1999. évi Sztv., 16. §).

Az 1999. évi Sztv. mellett volt hatályban az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet, amely – egyebek mellett – olyan szabálysértési tényállásokat jelenített meg, mint a közérkölcsmegsértés, 2004. évi bűncselekménnyé nyilvánításáig az állatkínzás, a veszélyeztetés kutyával, a koldulás, a csendháborítás, a köztisztasági szabálysértés, a tiltott fürdés, a laccímbejelentési kötelezettség elmulasztása stb. Ezenkívül pedig, mint láttuk, önkormányzati rendeletekben is lehetőség volt szabálysértési felelősség konstruálására.

Ezt követően jutottunk el a hatályos joghoz, amely a Szabs. tv. alapján jött létre. E törvény általános miniszteri indokolása szerint

„Magyarország jogállamként védett értékei megsértését differenciált, büntetőjogi, szabálysértési és közigazgatási jogi eszközökkel szankcionálja, attól függően, hogy az adott jogellenes cselekmény milyen jogtárgyat milyen mértékben sértett. A társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekményekkel szembeni védelmet hazai jogrendszerünkben a szabálysértési jog hivatott biztosítani. A szabálysértési jogi szabályozás egyszerre kell, hogy védelmet nyújtson az alapvető értékeket csekélyebb fokban veszélyeztető, valamint a jog által »még« védendőnek ítélt értékeket fenyegető magatartásokkal szemben. E kettősség a szabálysértési jog fejlődését és a hatályos szabályozást egyaránt áthatja.”



## A szabálysértési jog szakirodalma

A szabálysértési jogot – és korábban a kihágási jogot – a vonatkozó jogirodalom meglehetősen mostohán kezelte, tehát gyakorlati jelentősége ellenére nem jelent meg kellő számú monografikus igényű vagy folyóiratban publikált munka e jogterületről. Örvendetes ugyanakkor, hogy a 19. század végén Edvi Illés Károly,<sup>7</sup> míg a 20. század első felében a hazai büntetőjog két legjelentősebb büntetőjogásza, Angyal Pál<sup>8</sup> és Finkey<sup>9</sup> is részleteiben foglalkozott a kihágási felelősség problémáival. Ezt követően, a szabálysértési jog önálló jogterületté válása idején, majd annak nyomán olyan kiemelkedő jogtudósok kutatták a kérdéskört, mint Király Tibor,<sup>10</sup> Békés Imre,<sup>11</sup> Szatmári Lajos,<sup>12</sup> Máthé Gábor,<sup>13</sup> Papp László,<sup>14</sup> Szabóné Nagy Terézia<sup>15</sup> és Szabó András.<sup>16</sup> A recens irodalomból pedig – az e területen is marandót alkotó, jubiláns Kis<sup>17</sup> mellett – kiemelendő Nagy Marianna,<sup>18</sup> Hollán Miklós,<sup>19</sup> Árva Zsuzsanna,<sup>20</sup> Király Eszter,<sup>21</sup> valamint Erdődy Gyula<sup>22</sup> munkássága.

<sup>7</sup> Edvi Illés Károly: *A kihágásokról szóló magyar büntető-törvények és az azokra vonatkozó eljárási szabályok magyarázata*. Budapest, Singer és Wolfner, 1892.

<sup>8</sup> Angyal i. m. (5. lj.)

<sup>9</sup> Finkey i. m. (4. lj.)

<sup>10</sup> Király i. m. (3. lj.)

<sup>11</sup> Békés Imre: A garázdaság. *Magyar Jog*, (1955), 11. 329–333.

<sup>12</sup> Szatmári Lajos: A szabálysértési jog fejlesztésének elvi alapjai. *Belügyi Szemle*, (1964), 10. 18–26.

<sup>13</sup> Máthé Gábor: A kihágás egységes anyagi jogi intézmény. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2020), 3. 98–107.

<sup>14</sup> Papp László: A közigazgatás és a büntetőjog határán. *Rendészeti Szemle*, (1992), 8. 19–30.

<sup>15</sup> Szabóné Nagy Terézia: *Vétség, büntett, súlyos büntett. Tanulmány a büntetőjogi felelősségre vonás belső differenciálásáról*. Budapest, KJK, 1977.

<sup>16</sup> Máthé Gábor – Szabó András: A szabálysértési jogterület kodifikálása. Prekonceptió. *Állam és Igazgatás*, (1988), 10. 865–876.

<sup>17</sup> Kis Norbert: A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái. *Belügyi Szemle*, (2015), 12. 49–68.

<sup>18</sup> Nagy i. m. (2. lj.)

<sup>19</sup> Hollán i. m. (6. lj.)

<sup>20</sup> Árva i. m. (6. lj.)

<sup>21</sup> Király Eszter: *Szabálysértési jog*. Budapest, Novissima, 2013.

<sup>22</sup> Erdődy Gyula: *A magyar szabálysértési jog alakulása és fejlődési lehetőségei jogállami környezetben*. Doktori értekezés, Pécs, PTE, 2017.

## A szabálysértési jog jogrendszerbeli helye, elhatárolása más jogágaktól

A szabálysértési jog *sui generis önálló* jogág, ugyanakkor, mint láttuk, nagyon szorosan kötődik a büntető- és a közigazgatási joghoz is. Emellett természetesen alapvető fontosságú megemlíteni az *alkotmányjoghoz* való kapcsolódását. A 63/1997. (XII. 12.) AB határozat alapján „a szabálysértés »kétarcú« jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (például engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (például tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai)”. Az AB is megerősítette tehát, hogy a szabálysértési felelősségnek mind a büntetőjoghoz, mind a közigazgatási joghoz igen erős kötődése érhető tetten.

A Szabs. tv. hatálybalépését nem sokkal megelőzően meghozott 176/2011. (XII. 29.) AB határozat szerint „a szabálysértési jogban a jogellenes cselekmények két fajtája különböztethető meg: az ún. közigazgatás-ellenes cselekmények [...] és a kriminális cselekmények. [...] Akár közigazgatás-ellenes, akár kriminális cselekményről van szó, a szabálysértés a büntető anyagi jog talaján áll, és a felelősségi szabályok terén a büntetőeljárás egyes elemeiből építkezik.” Ezen döntés már a büntetőjogi jelleget helyezi előtérbe. A Szabs. tv. életbelépését követően a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat már azt rögzítette, hogy „a szabálysértés a Szabs.tv.-nyel lényegében a trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált. Hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint [a...] kihágás intézménye.”

Abban egyet lehet érteni az Alkotmánybírósággal, hogy a szabálysértési jog mára *de facto* a büntetőjog legenyhébb válfajává vált, ennek ellenére nem tekinthető *de iure* kihágási jognak, hiszen ehhez arra is szükség lenne, hogy a Btk. rögzítse, hogy a bűncselekmény nemcsak büntett és vétség lehet, hanem büntett, vétség, valamint szabálysértés is. Ennek hiányában viszont büntetőjogi felelősségről nem lehet beszélni a szabálysértések kapcsán. Az pedig további viták tárgya lehet, hogy ez egyáltalán szükséges lenne-e, hiszen egy ilyen megoldás, lényegében automatikusan, állampolgárok százazreit minősítené bűnelkövetőnek. Hogy ilyen jogalkotói cél nincsen, azt jól példázza, hogy például a Covid–19-világjárvány kezdetén, 2020 májusában a jogalkotó úgy döntött, hogy a karanténkötelezettség megszegését – annak akkoriban várható tömeges jellege miatt – a továbbiakban nem bűncselekménynek, hanem csupán szabálysértésnek tekinti, ezáltal elejét veszi jelentős számú állampolgár kriminalizálásának.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Lásd az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vonatkozásában elrendelt hatósági házi karantén elektronikus ellenőrzéséről szóló 181/2020. (V. 4.) Korm. rendeletet, amely az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság hely-



A szabálysértési jogot a *büntetőjogtól* számos ismérv alapján lehet elhatárolni. A büntetőjog alapvetően a társadalomra magasabb fokban veszélyes cselekményeket üldözi, így tipikusan megjeleníti azokat az elemeket, amelyek szabadságvesztés kiszabását tehetik indokolttá a jogalkotói álláspont szerint. A vagyon vagy tulajdon elleni cselekményeknél főszabály szerint az elkövetési érték a determináló, így az 50 000 forint alatti értékre elkövetett lopás alapvetően szabálysértést valósít meg, az e feletti érték kapcsán viszont már bűncselekmény jön létre. A garázdaság, ha az egyszersmind kihívóan közösségellenes magatartás, konjunktíve erőszakosnak is minősül, és bűncselekményt valósít meg, ám ha az erőszakos jelleg hiányzik, akkor csak szabálysértésnek tekinthető. A közérdekű üzem működésének megzavarása pedig attól függően tekinthető bűncselekménynek vagy szabálysértésnek, hogy a közmű stb. megzavarása jelentős mértékű volt-e, avagy sem. Ez utóbbi megítélése alapvetően jogalkalmazói mérlegelés függvénye, noha a Covid-19-világjárvány kapcsán elfogadtak olyan kormányrendeletet, amely például a tömegközlekedési eszközön az előírás ellenére maszk nélkül utazó személy e cselekményét automatikusan közérdekű üzem működését megzavaró szabálysértésnek minősítette.<sup>24</sup>

A *közigazgatási jog* alapvetően más típusú, nem kriminális jellegű jogsértéseket pönalizál, mint a szabálysértési jog, emellett, ahogy láttuk, az Ákr. hatálya sem terjed ki a szabálysértési eljárásra. Továbbá – szemben a Szabs. tv. 2. § (1) bekezdésével – nem csupán a szándékos vagy gondatlan cselekményeket rendelheti büntetni, hanem az elkövető tudattartalmától független, lényegében objektív felelősségi formákat is létesíthet. Külön utalni kell továbbá a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdésére, amely alapján nemcsak akkor nem állapítható meg szabálysértés, ha a cselekmény bűncselekményt valósít meg, hanem akkor sem, ha az említett cselekmény közigazgatási eljárásban kiszabható bírsággal büntethető. Így nem állapítható meg szabálysértés, ha például:

- az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) bekezdése alapján állatvédelmi bírság,
- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 86. § (1) bekezdése alapján hulladékvédelmi bírság,

reállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdését azzal a rendelkezéssel egészítette ki, hogy „nem bűncselekmény, hanem szabálysértés valósul meg, ha a Btk. 361. §-ában meghatározott bűncselekményt a COVID-19 fertőzőség vagy annak gyanúja miatt elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályainak megszegésével követik el”.

<sup>24</sup> Lásd a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés *b*) pontját.

- vagy a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabálysértések köréről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet alapján közigazgatási bírság szabható ki.

Mindezek alapján tehát a szabálysértési felelősség olyan komplementer szabályozás, amelyet mind a büntetőjogi, mind az egyéb közigazgatási jogi fenyegetettség felülír.

A *polgári jog* ugyanúgy, ahogy a büntetőjog vonatkozásában, a szabálysértési jog hátterében is jelentős szerepet játszik. Így a Szabs. tv. 29. § (1) bekezdés *l*) pontja alapján a kár és a vagyoni hátrány fogalmai kapcsán a Btk. vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, tehát a materiális szabálysértések tényállási eredményei azonos interpretációt igényelnek a kapcsolódó bűncselekményi tényállásokéval. A Szabs. tv. 177. § (1) bekezdése alapján továbbá az immateriális vagyon elleni szabálysértések értelmezése is a vonatkozó bűncselekményekéhez igazodik, amelyek kapcsán a polgári jog ugyancsak orientáló jogterületnek tekinthető (mint például a dolog fogalmi meghatározásánál).

### **A szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló törvény és a szabálysértési jog más forrásai**

A szabálysértési jog hosszú ideig nemcsak törvényi szinten, hanem alacsonyabb rangú jogforrások keretei között is szabályozható volt. Így például az 1999. évi Sztv. mellett hatályban volt az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet, amely számos további szabálysértési tényállást tartalmazott. Ezek közé tartozott például a közerkölcs megsértése, 2004-ig az állatkínzás, a koldulás, a csendháborítás, a köztisztasági szabálysértés, a tiltott fürdés stb. Sőt a korszakban még önkormányzati rendeletek révén is lehetőség volt szabálysértési tényállások alkotására. Ezt a lehetőséget a Szabs. tv. megszüntette, így jelenleg csak az említett kódex alapján kerülhet sor szabálysértési felelősségre vonásra.

Emellett indokolt felhívni arra a figyelmet, hogy számos szabálysértési tényállás úgynevezett tisztán blankettáris diszpozíció, így önmagában egy más jogágbeli (ágazati) norma megsértése nem csupán elkövetési magatartása egy-egy konkrét szabálysértésnek, hanem egyenesen befejezett stádiumú szabálysértés miatti felelősségre vonást tesz lehetővé. Így például a tiltott fürdés szabálysértését (Szabs. tv., 202/A. §) az követi el, aki tiltott helyen fürdik. Azt pedig, hogy ez hol tilos, a szabad vízben való tartózkodás alapvető szabályairól szóló 46/2001. (XII. 27.) BM rendelet 2. § (1) bekezdése határozza meg (például hajóútban, egészségre ártalmas vizekben, ahol ezt tiltó tábla jelzi, stb.). Átfogó kerettényállás továbbá a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése (Szabs. tv., 224. §)





és a közúti közlekedési igazgatási szabályok megsértése elnevezésű szabálysértés (Szabs. tv., 225. §), amelyek a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet, illetve más közlekedési szabályok megszegésével válnak befejezetté.

A Szabs. tv.-nek deklarált célja volt az önkormányzati rendeletek szabálysértési felelősséget konstruáló jogosultságának elvonása. Ez kitűnt már a Szabs. tv. 254. § (2) bekezdéséből is, amelynek értelmében az önkormányzatok nem sokkal a Szabs. tv. hatálybalépését (2012. április 15.) követően, legkésőbb 2012. május 31-ig kötelesek voltak hatályon kívül helyezni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket. Ezen törekvés dacára továbbra is léteznek olyan szabálysértési tényállások, amelyeket nem országos, hanem csupán lokális hatókörrel rendelkező jogszabály, azaz önkormányzati rendelet tölt meg tartalommal. Ilyen szabálysértés a tiltott prostitúció (Szabs. tv., 172. §) és a szeszital-árusítás, -kiszolgálás és -fogyasztás tilalmának megszegése (Szabs. tv., 200. §).

A Covid–19-világjárvány alatt az Alaptörvény 53. cikke szerinti *veszélyhelyzetre* figyelemmel általánosan elterjedt a *kormányrendeletben*, sőt *önkormányzati rendeletben* is megvalósuló közvetlen szabálysértési tényállásalkotás. Ezen jogalkotói megoldás egyfajta továbbélésének is tekinthető a védelmi intézkedés megszegése szabálysértésének a Szabs. tv. 239/A. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti változata, amely az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (1) bekezdése alapján elrendelt *egészségügyi válsághelyzet* idején a települési önkormányzat területén működő piac, vásár stb. nyitvatartásával összefüggő, önkormányzati rendeletben írt szabályok megsértésével is elkövethető.

A büntetőjognak a szabálysértési jogra gyakorolt jelentős hatásáról már korábban is szó esett. Zárásként indokolt ugyanakkor utalni arra is, hogy a Btk. nemcsak a Szabs. tv. utaló rendelkezése alapján, hanem közvetlenül is forrása lehet a szabálysértési jognak. Így a Btk. 462. § (2) bekezdése alapján nem bűncselekmény, hanem *szabálysértés valósul meg*, ha például a rongálást vagy a csalást 50 000 forintot meg nem haladó kárt okozva, avagy a lopást, illetve a sikkasztást 50 000 forintot meg nem haladó értékre követik el. Emellett a Be. 573. § (1) bekezdése alapján a büntetőbíróság szabálysértési felelősséget is megállapíthat, ha álláspontja szerint a vád tárgyává tett cselekmény nem bűncselekmény, hanem csupán szabálysértés.



Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Ludovika Egyetemi Kiadó  
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor  
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.  
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata  
Olvasószerkesztők: Biró Csilla, Bujdosó Hajnalka, György László, Kalcsics Ildikó, Kutas Éva,  
Resofszi Ágnes, Szabó Ilse, Tomka Eszter  
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla  
Korrektorok: Biró Csilla, Bujdosó Hajnalka, György László,  
Kalcsics Ildikó, Kutas Éva, Tomka Eszter

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.  
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-757-8 (nyomtatott)  
ISBN 978-963-531-758-5 (ePDF)  
ISBN 978-963-531-759-2 (ePub)



9 789635 317578

Kis Norbert jogász, egyetemi tanár oktatóként és vezetőként is szolgálta, szolgálja a felsőoktatást. Az ELTE, a Széchenyi István Egyetem, majd a Corvinus tanára volt, és a kezdetektől részt vett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem építésében, dékánként, illetve rektorhelyettesként is. Kormányzati pozíciókat töltött be felsőoktatási területen, és az ügyérvilágban szintén megmérettette magát. Nemzetközi kapcsolatait kutatóként, oktatóként és vezetőként sikerrel fordította intézményei javára.

Egykori és jelenlegi egyetemi kollégái úgy döntöttek, hogy 50. születésnapjára egy ünnepi kötettel kedveskednek neki. A kötet szerzői és szerkesztői azt remélik, hogy az ünnepelt szakmai érdeklődéséhez közel álló tárgyú tanulmányokat egybegyűjtő kötet a közigazgatás, az állambölcsélet, a kormányzástan és a büntetőjog iránt érdeklődőknek is élvezetes olvasmány lesz.

A szakmai eredményein túl Kis Norbert ugyanakkor férj, családapa, futballrajongó, magyar patrióta, az igazságot kereső, sorskérdéseken töprengő és nemzetközi perspektívákban gondolkodó ember. A kötet tanulmányain keresztül kollégái segítségével talán személyiségének egy-egy vonása is kirajzolódhat az olvasó előtt.