

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



Madai Sándor*

A büntetőhatalom jogági határaitól és azok átlépéséről

Az Ünnepelet munkássága több területet érintően segítette elő a büntetőjog tudományának fejlődését. Jelen tanulmánnyal tisztelgek e munkásság előtt, és kívánok boldog születésnapot, további munkájához sok erőt és jó egészséget!

Bevezetés

A tágabb és ezzel összefüggésben szükségszerűen a szűkebb értelemben felfogott büntetőhatalom határait az állam jogosult és egyben köteles meghúzni. Az, hogy milyen típusú cselekményeket hová helyez el a jogalkotó, kizárólag jogpolitikai döntés kérdése. Persze már az is kérdés, hogy a folyamatosan változó világ folyamatosan változó viszonyaiban lehet-e egyáltalán szűkebb-tágabb relációban értelmezni az állam büntetőhatalmát, irányadók lehetnek-e a több évtizeddel vagy éppen csak néhány évvel ezelőtt kialakult, kialakulni látszott válaszok. Aktuálisak-e még azok a szempontok, amelyekre akkor támaszkodtak a tudomány és a gyakorlat kiváló művelői? Esetleg a változó társadalmi környezet szükségszerűen hoz magával új formákat, új határokat, új – vagy újragondolandó – kategóriákat?

Már maga az e vonatkozásban használt „hatalom” kifejezés is félreértésekre adhat okot, hiszen legtöbbször (és a legtöbben) úgy értelmezik, hogy az államnak mihez van „joga”, „mit tehet meg”. Ugyanakkor az is kérdés, hogy tükrözi-e a kifejezés a büntetés kötelezettségét is, hiszen az állam büntetőhatalma sosem lehet öncélú. Nem büntethet azért, mert joga van hozzá, hanem azért szabad büntetnie, mert valamit el kíván érni, és ennek a célja (a társadalom védelme) – a büntetőjog vonatkozásában – a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben (Btk.) deklarálva is van (79. §). De ha „hatalmában” áll az államnak a büntetés, akkor az kiterjed arra is, hogy éljen vele akkor, amikor indokolt, amikor a társadalom védelme azt megköveteli. Ebből kiindulva tehát

* Egyetemi docens (Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar).

a jogosultság és a kötelesség megoszthatatlan szimbiózisa kell hogy jellemezze a büntetőhatalmat. A büntetőhatalom Janus-arcúsága (büntetni „kell” és „lehet”) természetesen nem gátja annak, hogy az állam figyelmen kívül hagyja a magányos egyént (és annak jogait), és túlzott aktivitása, a társadalom védelmének célját – egyébként mint korlátot – mintegy igazolásként használva, az írott jogban is tükröződjön.¹

A megközelítés egyik lehetséges iránya

A büntetőhatalom karakterisztikája napjainkban is bizonytalan, talán sosem volt (és nem is lesz) egyértelmű. Vajon létezik-e az államnak „több” büntetőhatalma, vagy csupán „egy” ilyen van? Létezik-e büntetőjogi, szabálysértési és közigazgatási büntetőhatalom? Vagy csak „a büntetőhatalom” van? Amennyiben több büntetőhatalomként fogjuk fel e hatalmat, úgy talán különbséget lehet tenni szűkebb és tágabb felfogás között. Vagyis ha afelé hajlunk, hogy a szűkebb és a tágabb értelmezés lehetősége nem kizárt, akkor talán szűkebb értelemben foghatjuk fel a büntetőhatalmat annak büntetőjogi vetületében, és kizárólag a „büntetés hatalmát”, a büntetőjogi jogkövetkezmények alkalmazásának hatalmát foglalhatja magában. Persze már az sem egyszerűen körülhatárolható, hogy mit is érthetünk ezen a büntetőjog relációjában.²

Erre a szűkebb értelemben felfogott büntetőhatalomra vonatkozóan, hosszú – mára már mondhatjuk, hogy évszázados – fejlődés eredményeként, különböző elvek, elvárások alakultak ki, amelyek a felvilágosodás eszmeiségéből kiindulva elsősorban az egyéneket az állam hatalmával szemben megillető garanciákat foglalnak magukba (sok minden más mellett).³ Ezen állítás helyességét feltételezve felmerülhet a kérdés, hogy azon garanciák, amelyekre az előbb utaltunk, kizárólagosan a büntetőjogi hatalom gyakorlása során értelmezendők-e, és ez tartható-e napjainkban is, amikor a „büntető jellegű” – büntetőjogon kívüli – szankciók és a büntetőjogi szankciók elsődlegességéről szóló vita zajlik, és bizony nem feltétlenül a büntetőjog szankciójának elsőbbsége fog kirajzolódni a végén.⁴

¹ Amberg Erzsébet: A büntetőhatalom mint végső eszköz egykor és most. *Acta Humana*, 7. (2019), 4. 7–15.

² Finszter Géza: A büntető hatalom. In Borbíró Andrea et alii (szerk.): *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés mint végső eszköz*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014. 137–138.

³ Az ezzel kapcsolatos rétegelméletre lásd Király Tibor: A büntetőjog és a garanciák. *Jogtudományi Közlöny*, 36. (1981), 5. 357–364., 363–364.

⁴ Lásd például az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatából a Bonda (C–489/10) vagy az Orsi–Baldetti-ügyeket (C-217/15. és C-350/15. sz. egyesített ügyek). Találkozhatunk ugyan-

Viszont a tágabb nézőpontot alapul véve talán nem helytelen az a megközelítés, hogy az állam büntetőhatalma – jogági jellegétől függetlenül – megjelenik minden olyan esetben, amikor a jogalkotó büntető jellegű szabályokat alkot, így ide tartozhatnak például a szabálysértési normák, vagy éppen más, például a közigazgatási jogban alkalmazott elemek.⁵ E tágabb értelmezés jelentősége abban a tekintetben mindenképpen érvényesül – miként arra fent már utaltunk –, hogy az eltérő jogágakban megnyilvánuló állami hatalom ellensúlyozására milyen jogokat biztosítunk az egyéneknek. Vagyis szükségszerű-e, hogy olyan alapvető követelmények érvényesüljenek a szabálysértési vagy a közigazgatási büntetőhatalom kapcsán, mint a büntetőjogi büntetőhatalom esetében? Lehet-e közös nevező a hatalom büntető jellege? Ha igen, akkor nem ugyanazon elveknek kell érvényesülnie valamennyi jogágban? Hiszen ugyanazon állami hatalom megnyilvánulásáról van szó. Vagy ez a hatékonyság rovására menne? És amennyiben igen, úgy ez elfogadható?

Érvényesülhet-e olyan szemlélet, amely szerint a csekélyebb súlyú cselekményeknek a büntetőjogtól eltérő jogágban történő megítélése esetén elegendők „alacsonyabb” szintű – fogalmazhatunk úgy is: más – garanciák, más elvek mentén kell az állam és az egyén viszonyát felfogni? Esetleg az is igaz lehet, hogy ezek az elvárások már leképeződtek az adott jogágban és a jogágnak megfelelően, azonos szinten? Ez utóbbi kérdésre talán külön, aprólékos kutatás adhatja meg a választ – már ha ezeket az elvárásokat szükséges és lehetséges egyáltalán, akár patikamérlegen, összehasonlítani... Ekkor – meg talán máskor is – kérdés, hogy a jogrendszert komplexen szemlélve, behatárolható-e a büntetőhatalom. Nem ilyen manifesztálódik például – a jogági mellérendeltségi tételt nem feledve – a polgári jogban, ahol a polgári jogi norma megszegéséhez bizonyos esetekben szankciót és állami kényszerrel történő érvényesíthetőséget kapcsol annak alkotója?

Ha viszont nem fogadjuk el azt, hogy több – egy szűkebb és egy tágabb – értelmezési keret áll rendelkezésünkre, akkor az a megközelítés tűnik helyénvalónak, hogy az állam büntetőhatalma egységes, oszthatatlan, és legfeljebb a tükröződése, megnyilvánulása jelentkezik különböző jogágakban. Ha ezt a felfogást tartjuk helyesnek, akkor ezen egységes büntetőhatalom-fogalomnak az egyes szegmenseit képezhetik a büntető-, a szabálysértési és a közigazgatási jogi, büntető jellegű következmények. De a korábban már feltett kérdés ezen

akkor olyan hazai állásponttal is, amely szerint a büntetőjogi szankciók megelőznek minden más jogágbeli szankciót. Molnár Gábor Miklós: Az adóigazgatási és büntetőeljárás kapcsolata. In Domokos Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest, KGRE Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 37.

⁵ Lásd például a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvényt (Szankciótv.).

értelmezés mentén sem vesztí értelmét: ilyen esetben a – különböző jogágakban leképeződő, de egységes – büntetőhatalom nem követel-e meg azonos elvi megközelítést, azonos koncepciót az állam és az egyén viszonyában?

A fenti, inkább elvi, bár sok tekintetben gyakorlati relevanciájú megközelítés mellett sem tűnik feleslegesnek három – az állami büntetőhatalom megtestesülése szempontjából talán vitán felül álló – jogterület kapcsolatának áttekintése, elsősorban arra koncentrálva, hogy miként dönt a jogalkotó bizonyos cselekmények jogági szankcionálásáról, vagyis arról, hogy miért éppen az adott jogágban bünteti az adott, a jogalkotó által nemkívánatosnak tartott emberi magatartásokat.

Az e mögött meghúzódó okok és megfontolások rendkívül szerteágazók és messzire mutatók. Kétségtelenül elsődlegesen, de nem kizárólag ezzel jár ez a kérdés, hanem azzal is, hogy a büntetőjognak és a szabálysértési jognak a „több-kevesebb” viszonyt megteremtő és mára valóban tiszteletben tartott kapcsolata e szempontból már tisztázott, fel sem merül senkiben a bűncselekményként minősülő magatartás egyidejűleg szabálysértésként is való értékelése, pedig a tényállások részbeni hasonlósága erre alapot adhatna. E tekintetben egyértelmű a jogalkotói szándék: a büntetőjogi értékelés az elsődleges, így a büntetőjogi felelősségre vonás kapcsán már az állam szabálysértési büntetőhatalma is megjelenik, mintegy beolvadva a büntetőjog keretében érvényesülő büntetőhatalomba. És ez jól is van így. Nem ilyen egyértelmű a büntetőjog és a közigazgatási szankciók viszonyában érvényesülő büntetőhatalmat érintő probléma. Vajon van lehetőség annak párhuzamos érvényesülésére? Meggyőződésünk szerint az ugyanazon elkövető által megvalósított ugyanazon cselekmény esetén a büntetőjogi büntetőhatalom érvényesülése mindenképpen megelőzi (pontosabban, mint látni fogjuk, bizonyos esetekben meg kellene előznie), gyakran kizárja a közigazgatási büntetőhatalom érvényesülését – amennyiben a közigazgatási szankció azt az elkövetőt érintené, akinek a büntetőjogi felelősségét megállapították.

Ez következik, illetve ennek következnie kellene a büntetőjog *ultima ratio* jellegéből, hiszen csak akkor alkalmazhatnánk e jogágot – úgy is, mint szankciós zárókövet⁶ –, ha más jogág nem nyújthat kellő védelmet a jogalkotó által nemkívánatosnak tartott magatartások ellen. Mert ha úgy találná a jogalkotó, hogy a közigazgatási szankció megfelelő védelmet tudna (tudott volna) nyújtani, akkor kételkedhetünk-e bölcsességében a tekintetben, hogy nem a közigazgatási büntetőhatalmával élt volna, és eszébe sem jutott volna a büntetőjog síkjára terelni az adott magatartást? Ha viszont indokoltnak tartotta a büntetőjogi fellépést, akkor ilyen esetekben miért nem zárta ki egyértelműen a közigazgatási szankció érvényesülését? Hiszen saját maga állította – a büntetőjogi norma deklarálásával –, hogy a közigazgatás itt nem elegendő, indokolt a büntetőjogi beavatkozás.

⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.



Persze, praktikus oldalról megközelítve a kérdést, azt mondhatjuk, hogy nem vizsgálhat meg minden egyes esetet a jogalkotó, hiszen a világ színes, és egyes színeknek legalább ötven árnyalata van...

Vagyis – visszatérve az előbbi gondolatmenetünk kiindulópontjához –, ha az elkövető és a magatartás azonos, akkor találhatunk olyan eseteket, amikor a büntetőhatalom mindkét arcát megmutatja. Az ilyen lehetőségek közül – gyakori előfordulásuk okán – kettőt tűnik indokoltnak kiemelni: a büntetőhatalom párhuzamos megnyilvánulásának egyik lehetséges terepe a bizonyos közterhekhez (kiemelten az adókhoz, vámokhoz) kapcsolódó magatartások köre, a másik pedig, a viszonylag újabb jogalkotási irányok alapján, a közlekedéssel függ össze. Mielőtt ezekre néhány kérdés erejéig utalnánk, indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy a szakirodalom a fenti problémakört elsősorban a kétszeres értékelés tilalmának elve kapcsán vizsgálja, azonban a probléma túlmutat azon, hiszen nem csupán arról van szó, hogy az állam tág értelemben felfogott büntetőhatalmának manifesztációját kíséreljük meg a *ne bis in idem* alapelvi szintű követelménye szerint kezelni, hanem arról is – sőt logikailag elsőként arról –, hogy az állam döntésének (mit és milyen jogági környezetben szankcionáljunk) mi az alapja, és ez miként érvényesül.

Nehéz lenne – talán nem is érdemes – vitatni tehát azt, hogy az állam büntetőhatalmának immanens eleme annak eldöntése, hogy mit és miként kíván szankcionálni. Ez utóbbihoz hozzátartozik az is, hogy miért választja a jogalkotó az egyik vagy a másik jogágat. Ez a pont az állam büntetőhatalmának első megnyilvánulása – logikailag csak ez után következhet a szankció nemének és mértékének megválasztása (már ha az adott jogági keretrendszer lehetővé teszi a választást). Ezen a ponton kell hogy sor kerüljön – egyebek mellett – a büntetőjog *ultima ratio* elvének érvényre juttatására, a jogági párhuzamosságok kiküszöbölésére, elkerülésére is. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a kétszeres értékelés kérdésének megítélése a tartalom szűkítése irányába mozdul(t) el, vagyis kevésbé exponált elvárásnak tűnik az, hogy egy magatartás eleve ne legyen több jogágban is jogkövetkezménnyel fenyegetve – inkább arra került a hangsúly, hogy az azonos jellegű szankciók esetében a szankció kiszabása során legyenek figyelemmel a másik jogág már kiszabott szankciójára is. Ez különösen például a költségvetési csalás miatt indított és a jellemzően azzal párhuzamosan zajló (adó-, vám- vagy jövedéki) igazgatási eljárások során érvényesül.⁷

⁷ Lengyel Tibor: A *ne bis in idem* elv gyakorlati érvényesülésének korlátai Magyarországon az igazgatási és a büntetőjogi szankciók tükrében. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 5. 53–70.

Büntetőjog – szabálysértési jog

E két jogterület kapcsolata, egymáshoz (és a szabálysértési jognak a közigazgatási joghoz) való viszonya a korábbiakban sem volt a jogtudomány számára egységes, illetve problémamentes. A jelen tanulmány kereteit messze meghaladná a büntető-, a kihágási és a szabálysértési jog viszonyának elemzése, arra azonban fontos lehet utalni, hogy az állami büntetőhatalom milyen alapot választva jelenik meg az egyik vagy a másik jogágban. Min múlik tehát a jogalkotói döntés egy-egy cselekmény besorolása kapcsán? Kis Norbert megközelítése szerint „a szabálysértések kvázikihágássá válásával elértük azt az alkotmányjogi revelációt, amely felismeri, hogy a közigazgatási büntetőhatalmat nem a »jogi minőség«, hanem a jogpolitikai diszkrecionalitás választja el a büntetőjegtől.”⁸ A szakirodalomban egységesnek tűnik az az álláspont, miszerint a szabálysértési jog tényleg „kis büntetőjog”.⁹

A szabálysértési jogot többen a közigazgatás büntetőjogának nevezik,¹⁰ azonban e jogág utóbbi időben megfigyelhető erőteljes kriminalizálódásának jövőbeni tendenciáit illetően talán elmondható, hogy a szabálysértési jog nem a közigazgatás büntetőjoga, hanem a büntetőjog közigazgatási joga (lesz). Ehhez hozzátehetjük, hogy a diszkrecionalitás alapja is fontos tényező, amely a korábbiakban elsősorban az adott emberi magatartás társadalomra veszélyességének fokán alapult. Megjegyzendő, hogy ezt tekinti a jelenlegi szabálysértési kódex is az elhatárolás alapjának.¹¹ Ennek megítélése ugyanakkor – szükségszerűen – a jogalkotó döntésétől függ, vagyis az ő mérlegelésén alapul; bár az is kétségtelenül igaz, hogy a súlyos cselekmények esetében talán ennek az alapja a társadalmi konszenzus, és nem igényel igazán mély mérlegelést.

A probléma a csekélyebb súlyú(nak tekintett) magatartásoknál körvonalazódik egyértelműbben. A mérlegelés ugyanakkor megannyi tényezőt jelent a háttérben, gondoljunk csak például az egyes cselekmények sajátos vonásaira (tényállási elemekre), esetleges következményeire (eredményére), vagy akár az elkövetési értékre. Sok más tényező is befolyásolhatja a döntést: ilyen lehet például, hogy a jogalkotó a cselekmények absztrakt társadalomra veszélyességét tekinti a mérlegelés elsődleges szempontjának, ugyanakkor az is kérdés, hogy a büntetőhatalom konkrét – egyedi cselekmények szankcionálásában érvényesülő – megtestesülésének van-e jelentősége. Gondoljunk például arra, hogy – a vagyon elleni bűncselekmények és a tulajdon elleni szabálysértés vonatkozásában – az ötvenezer

⁸ Kis Norbert: Mérföldkő vagy határátkelő? Mérlegen az új szabálysértési törvény. *Magyar Rendészet*, 16. (2016), 3. 81–87., 82.

⁹ Lásd például Nagy Marianna: *Quo vadis Domine?* Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán: *Jogtudományi Közlemények*, (2012), 5. 217–226., 219–220.

¹⁰ Árva Zsuzsanna: A rend vagy a káosz joga? *Magyar Rendészet*, 16. (2016), 3. 31–44., 33–35.

¹¹ Szabs. tv., 1. § (2) bek.



forintos értékhatárra¹² koncentráció szemlélődő számára vajon valóban érezhetően különböző társadalomra veszélyességet tükröz-e a két cselekményi kör. Arról nem is beszélve, hogy a konkrét szankció éppen a szabálysértés elkövetése esetén lesz az elkövető számára – szinte bizonyosan – súlyosabb; a gyakorlat jellemzően a szabálysértési elzárás irányába mutat, míg egy vétségi alakzatú vagyon elleni deliktum esetében jellemzően nem merül fel az állami büntetőigény oldaláról a tényleges szabadságelvonás.¹³

Nem kizárt, hogy az előbb említett példában az értékhatár inkább csupán kényszerű döntés következménye, mintsem biztos alapon nyugvó elhatározásé. Persze az sem kizárt, hogy az említett esetben másként nem is kerülhet sor az elhatárolásra. A konkrét esetek vizsgálata – mint a büntetőhatalom gyakorlásának konkrét hatása – figyelmen kívül marad (maradhat, kell maradjon) a jogalkotói mérlegelés során? Természetesen nem egyszerű a kérdés, hiszen értékelhető és érthető a jogalkotói törekvés, hogy valahol meghúzza a két cselekmény közti határt. De miért pont ott húzza meg, ahol?¹⁴ Talán költői a kérdés... Azonban a büntető- és a szabálysértési jogi felelősség párhuzamosságának kizártsága napjainkban érvényesül a magyar jogrendszerben, és törvényi alapokon nyugszik.¹⁵ Miként arra a későbbiekben rámutatunk, a szabálysértési törvény egyértelmű rendelkezéseiből kiindulva, nem kerülhet sor olyan magatartás miatt a szabálysértési felelősség megállapítására, amely bűncselekménynek minősül.¹⁶

Büntetőjog – közigazgatási jog

A büntetőhatalom megnyilvánulásának problémája talán kevésbé merül fel a büntetőjog és a közigazgatási jog viszonyát illetően, ez azonban csupán látszólagos megnyugvást jelent, hiszen a jogalkotói irány nem mindig teszi lehetővé az egyértelmű elhatárolást, és a büntetőhatalom ugyanazon cselekményre két jogágban – egymásra tekintet nélkül – történő vetülése nem váltja ki az elmélet

¹² Az egyéb körülményeket figyelmen kívül hagyva, csupán az elkövetés értékét (az okozott kárt, vagyoni hátrányt) alapul véve, az 50 ezer forint alatti cselekmények tulajdon elleni szabálysértés-ként, míg afölött valamely vagyon elleni bűncselekményként értékelendők [Btk., 462. § (2) bek.].

¹³ Más aspektusból tekintve a kérdést, de hasonló álláspontot képvisel Tóth Mihály is. Tóth Mihály: Az új Btk. bölcsőjénél. *Magyar Jog*, 60. (2013), 9. 525–534., 530.

¹⁴ A jogalkotói választás egyébiránt szolgálhatja az észszerű állami feladatellátást is. Kis Norbert: *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 24.

¹⁵ Szabs. tv., 2. § (4) bek.

¹⁶ Jacsó Judit – Sántha Ferenc: *Közigazgatási büntetőjog*. Miskolc, ME, 2012. 152.

és a gyakorlat egyértelmű tetszését.¹⁷ E körben a kérdés egyebek mellett az, hogy milyen szempontok szerint választja ki a jogalkotó azon magatartásokat, amelyek a közigazgatási jog rosszallását váltják ki. Hiszen a közigazgatási normaszegés sem eleve szankcionálásra predesztinált: sok olyan norma létezik, amelynek explicit szankcionálása nem lelhető fel a kapcsolódó jogszabályokban. Pusztán a hatékonyság növelése jelölte ki azt az utat, amely a közigazgatási szankciók erősödéséhez, szélesedéséhez vezetett?

A büntetőhatalom oszthatatlanságát tűnik alátámasztani a költségvetési csalás, az adó-, a jövedéki és a vámigazgatási szankció viszonyrendszere. Nyilvánvalóan tudatában volt a jogalkotó – miért ne lett volna? – annak, hogy bizonyos magatartások szankcionálása a büntetőhatalmának párhuzamos megnyilvánulásával jár(hat). A fenti pénzügyi igazgatási szankció melletti büntetőjogi jogkövetkezmény napjainkban sem tisztázott – figyelemmel kell lennie egyiknek a másikra? Vegyük észre: a kétszeres értékelés tilalma, alapvető szintű követelménye sem más, mint az állam büntetőhatalmának egyfajta korlátozása. És bár alapvető köntösbe van bújtatva, valójában arról van szó, hogy az egységes büntetőhatalmat csak egyféleképpen gyakorolja a jogalkotó, és ne engedjen annak a téves szemléletnek, hogy különböző jogágak egymástól függetlenül léteznek, és ekként a szankciók sem hatnak ki egymásra. Egymásra lehet, hogy nem, de a szankcionáltra bizonyosan hatnak, és az ilyen visszacsatolás kapcsán a büntetőhatalomnak fel kell ismernie, hogy – legalábbis ebből a szempontból – nem tekintheti az egyébként egységes jogrendszert különálló jogágakból felépülő konstrukciónak. A pénzügyi igazgatási és a büntetőjogi vonatkozásban is a jogágak összhangjának szükségességét hangsúlyozza az Európai Unió Bíróságának egyik újabb döntése is¹⁸ – ennek nem csupán elméleti jelentősége van, hanem olyan gyakorlati problémákat is megoldhatnánk vele, amelyek komoly kihívások elé állítják a jogalkalmazókat.

A büntetőhatalom ismételt tükröződése figyelhető meg egy másik sajátos vonatkozásban is: a közlekedési jogsértések tekintetében. Elviekben a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (Szankciótv.) 5/A. §-a irányt mutat, de ez sem minden esetben egyértelmű. Az említett norma az „ugyanazon tényállásra” utal, de kérdés, hogy mit érthetünk ez alatt. Az ezzel kapcsolatos – messzire vezető – kérdésekre megoldásként talán nem helytelen értelmezést választunk, ha akként foglaljuk össze, hogy abban az esetben, ha a bűncselekmény *közvetlen oka* az egyébként közigazgatási bírsággal sújtandó

¹⁷ Lásd például az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdéseinek alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról szóló 8/2017. (IV. 18.) AB határozatot.

¹⁸ A C-524/15. sz., Luca Menci elleni büntetőeljárásban 2018. március 20-án hozott ítélet.



szabályszegés (vagyis a bűncselekmény törvényi tényállásában meghatározott elkövetési magatartás, azaz a közúti közlekedési szabályszegés), akkor kizárólag büntetőjogi felelősségre vonásra kerülhet sor, ennek hiányában pedig a büntetőjogi felelősség, valamint a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegésért viselendő felelősség párhuzamos megállapítása lehetséges.

Szabálysértési jog – közigazgatási jog

Hazánkban nem a legújabb keletű tendenciának tűnik azon folyamat, amelynek eredményeképpen bizonyos magatartások a szabálysértési jog terrénumából – a jogalkotó döntése alapján – átszivárognak a klasszikus értelemben vett közigazgatási jog területére; ekként megváltozik arculatuk, és ezzel szükségszerűen együtt jár az alkalmazható szankciók körének legalábbis részleges módosulása. Kis rámutat:

„A gyorsabb és hatékonyabb jogérvényesítés igénye a közigazgatási büntetőhatalom minőségében és súlyában is bővülő, komplex rendszereit hozta létre. Az adminisztratív represszió azonban rendszertani, alkotmányossági és jogpolitikai problémával terhelt terület maradt. Ennek növekvő jelentőséget ad az a trend, amely a közigazgatási büntetőeszközök expanzióját mutatja. Az expanzió a magyar jogérvényesítés szintjén is jelen van, mint ahogy számos európai országban.”¹⁹

E megállapítással feltétlenül egyet kell értenünk. Önmagában ez a folyamat nem sérti az Alaptörvényt sem, amint arra az Alkotmánybíróság például a közlekedési közigazgatási bírságok kapcsán rámutatott.²⁰ Nagy Marianna több tényezőre is felhívja a figyelmet azzal kapcsolatban, hogy miért váltott ki eleinte oly nagy ellenérzést a közlekedési szabályszegések kapcsán bevezetett új szankciótípus.²¹ Ez a korábbiakhoz képest, a közlekedés terén, idegen felelősségi alakzat nem csupán az újdonság varázsa miatt volt a jogalkalmazás számára (is) nehezen befogadható, hanem – egyebek mellett – azért is, mert számos jogági, ekként

¹⁹ Kis Norbert: „Metszéspontok” – rendészettudomány, bűnügyi tudományok, közigazgatástudomány és transzdiszciplinaritás. *Magyar Rendészet*, 15. (2015), 4. 85–92., 90. A szubjektív felelősség kérdése más jogágak közötti konfliktus kapcsán is felmerült. Madarász Tibor: *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*. Budapest, ELTE, 1989. 9–10. A jogkövetkezmények differenciáltságának kérdéséhez lásd például Amberg Erzsébet – Pallagi Anikó: Mire jó a büntetőjog? Célszerűségi megfontolások kontra *ultima ratio*. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 1. 35–74.

²⁰ 60/2009. (V. 28.) AB határozat; lásd még Árva Zsuzsanna: Detours in Hungarian Administrative Criminal Justice. *Central European Papers*, 7. (2019), 1. 71–86., 80.

²¹ Nagy Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös, 2011. 45–58.

felelősségi kollíziót eredményezhet. Miként a későbbiekben érzékelhető lesz, éveken át jelentett problémát a közigazgatási bírság és a szabálysértési szankció vélt vagy valós párhuzama; nemkülönben – talán még markánsabb problémaként – a közigazgatási bírság és a büntetőjogi jogkövetkezmény viszonya. Az előbbi kapcsolatot korábban szabályozta a jogalkotó, és a jogalkalmazói tapasztalatok alapján a szabályozási alapok egyértelműnek tűnnek. Az utóbbi párhuzam viszont a mai napig tisztázandó, még akkor is, ha a Szankciótv. irányt mutat, ám sok esetben éppen a szabályozás az, ami megkérdőjelezhetővé teszi a szankció-párhuzamosság kizártságát.²²

Ennek kapcsán feltétlenül rá kell mutatnunk, hogy a közigazgatási szankcionálás – amelyet a jogalkotó a Szankciótv. segítségével kívánt egységes alapra helyezni²³ – több olyan jogkövetkezményt is tartalmaz, amelyek nagyban hasonlítanak a szabálysértési jogi (nem egy esetben a büntetőjogi) szankciók egyes elemeire, így például a vagyoni szankciók, a tevékenységtől eltiltások és bizonyos biztonsági, figyelmeztető jellegű jogkövetkezmények megtalálhatók mindhárom jogágban. E párhuzamok is figyelemre (és meggondolásra) méltók.

Elvi kérdést vet fel az is, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) 2. § (4) bekezdése miként rendelkezik.²⁴ Ezen klauzula a közigazgatási bírsággal sújtandó magatartások esetére udvariasságra utasítja a szabálysértést, vagyis ő lett e szankcióháromságban (büntetőjog – közigazgatási jog – szabálysértési jog) a legkisebb testvér. Ez – egyebek mellett – azt is felveti, hogy milyen viszonyban áll a deklaráltan társadalomra veszélyes szabálysértés az elvileg ilyen jellemzővel nem rendelkező közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegéssel (ez utóbbiról – legalábbis eddig – úgy vélhettük, hogy nem rendelkezik ilyen tulajdonsággal, „csupán” közigazgatás-ellenes). Elképzelhető, hogy akkor mégis

²² Uo., 45–49.; Nagy Marianna: Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján. *Közigazgatási Szemle*, 2. (2008), 2., 2–14. Egyezően foglal állást a Kúria, például Kfv.III.37.285/2010/5., Kfv.VI.37.608/2010/4.

²³ Ez végül nem eredményezett egységes alapot, mivel a Szankciótv. 1. § (1) bekezdése alapján kizárólag az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések (közigazgatási szabályszegések) esetén alkalmazhatók a törvényben foglaltak; de ott sem egységesen, hiszen más törvény eltérő rendelkezése nem kizárt [Szankciótv., 1. § (2) bek.].

²⁴ Nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet – az eljárási bírság kivételével – közigazgatási eljárásban kiszabható bírság alkalmazását rendeli el.

rendelkezik ilyen tulajdonsággal? Vagy lehet, hogy bizonyos szabályszegéseknek van társadalomra veszélyessége, bizonyos magatartásoknak pedig nincs? Csúpan azért kérdés ez, mert – a Szabs. tv. szabályából kiindulva – úgy tűnik, hogy a büntetőjog és a szabálysértési jog közé ékelődik be a közigazgatási szankció (pontosabban a közigazgatási bírság). Tehát két – a jogalkotó által rögzítet-ten –, a társadalomra veszélyességgel rendelkező cselekményeket szankcionáló jogág *fog közre* egy ilyen fogalmat nem ismerő szankcióútípust?

Ez egyebek mellett azért is tűnik érdekes megoldásnak, mert míg például a szabálysértési jogban helye lehet eljárás megszüntető döntésnek a cselekmény konkrét, társadalomra veszélyességének hiánya miatt (akár a vagyoni szankciónál enyhébb szankció lehetősége esetén is), addig ilyenre nem kerülhet sor a közigazgatási bírsággal fenyegetett normaszegések esetén. Esetleg az is elképzelhető, hogy *mégis* rendelkeznek a közigazgatási bírsággal fenyegetett magatartások társadalomra veszélyességgel? Ez talán azért sem lehetetlen, mert van olyan eset, amikor *ugyanazt* a cselekményt sújtja közigazgatási bírsággal a jogalkotó (most már), amelyet korábban például szabálysértésként szankcionált... Vagy az is lehetséges, hogy a jogági átsorolással elvész a társadalomra veszélyes jelleg? Ha abból indulunk ki, hogy a társadalomra veszélyesség a jogalkotó döntésétől független, azt csúpan felismeri (vagyis nem a jogalkotó döntésétől lesz társadalomra veszélyes egy cselekmény), akkor erre a kérdésre nemleges választ kell adnunk. Úgy tűnik, hogy sajátos megnyilvánulása ez az állami büntetőhatalomnak – de természetesen nem kizárt, hogy ez csúpan „földiekkel játszó égi tünemény”.

Következtetések

Az egyes felelősségi formák ki-, illetőleg átalakulása újabb és újabb helyzeteket szül, amelyek eredményeként eljutunk ahhoz a ponthoz, ami a jogágak összemosisódásához, dogmatikai kényszertranszferekhez, szükségmegoldásokhoz vezet. Talán ez a rendes útja a jogi változásoknak. Ezzel ugyanakkor talán annak (f) elismerése is megtörténik (megtörtént), hogy az állam büntetőhatalma egységes, nem képzelhető el annak érvényesítése éles jogági megkülönböztetés alapján, hanem kizárólag a jogrendszer komplex, de egységes szemlélete mutathat a jövőben helyes irányt. Ez persze együtt kell járjon azzal is, hogy a jogalkotó saját maga, a normaszöveg szintjén zárja ki az egyes magatartások párhuzamos szankcionálását, és döntésének alapját koherens megközelítés képezze. Az előbbiekből kiindulva, az állam egységes büntetőhatalmát feltételezve, juthatunk olyan következtetésre, hogy bizonyos esetekben akár a büntetőjogi szankció alkalmazásakor



is figyelemmel kell lenni az igazgatási szankcióra,²⁵ és ilyen értelemben a büntetőjog „szankciós zárkó”²⁶ jellege sem minden esetben érvényesülhet. Úgy tűnik, hogy az egyre komplexebb (jog)viszonyok lépésekre készítetik a jogalkotót is. Ezek a lépések reményeink szerint szolgálják jövőbeni tisztánlátásunkat is.

²⁵ Ebbe az irányba mutat az Európai Unió Bíróságának a már említett Luca Menci-ügyben (18. lj.) hozott döntése.

²⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

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.