

Pallo József

Új szabálysértési törvény – változó szemlélet

Több mint egy évtized elteltével jelentős változás következett be a szabálysértési joganyagban, mert ez év április 15-én hatályba lépett – a már címében és a szabályozás szellemiségében is új – *szabálysértésekről és a szabálysértési nyilvántartásról szóló 2012. évi II. törvény*.

Nem ismeretlenek számunkra azok a hosszú időre visszanyúló szakmai viták, amelyek azt célozták, hogy a szabálysértés – mint a közigazgatási büntetőjog részeként értelmezhető sajátos jogterület – jellegét pontosan meghatározzák. Az alapvető probléma abban rejlik, hogy a szabálysértési normák egy része, illetve a hozzájuk kapcsolódó jogkövetkezmények egyértelműen a közigazgatási jog és a büntetőjog határán, sokszor szinte egybeolvadva helyezkednek el, és ezzel egy sajátos kettősség jelenik meg. Ugyanakkor a nemzetközi (európai) törekvéseket megismerve szembetűnő az is, hogy a két jogterület határai kezdenek át-tetszőbbé válni, és ezzel a büntetőjog hagyományosnak mondható hegemóniája fellazulóban van.¹ Ebből adódóan az igazságügyi büntetőjog fogalma differenciálódik, mert megjelenik (megjelent) és helyet követel mellette a közigazgatási büntetőjog is.² A két terület elhatárolása igen nehéz, de talán helyénvalónak tűnik az a gondolat, hogy erre csak a hatáskörök pontos megállapításával mutatkozik reális esély, hiszen az igazságügyi büntetőjogban a bírói, míg a közigazgatási büntetőjogban az igazgatási szervek feladatköre a rendező elv. Mindkét esetben közös a tilalmazott magatartásokban a társadalomra (jogrendre) való veszélyesség jelenléte, azonban ez a szabálysértések tekintetében kisebb mértékű, amely csupán a közigazgatás-ellenességet alapozza meg.³ A téma további elemzése igen érdekes következtetésekre vezethetne, azonban tanulmányom nem ezt célozza, sokkal inkább a fentebb kifejtett dogmatikai történések által is befolyásolt és kialakult jogi környezetet kívánom bemutatni.

1. Rövid történeti visszapillantás: A kihágástól a szabálysértésig

Visszatekintve a tárgyalt téma szempontjából különös pezsgést eredményező XIX. századra, jól körvonalazódik, hogy a büntetőjogi szabályozási rendszernek két fő iránya alakult ki. Egyrészt ismert az ún. *trichotom rendszer* (büntett-vétség-kihágás), másrészt érvényesült a *dichotom* (büntett-kihágás) struktúra is. A ki-

¹ Elegendő arra utalni, hogy az Európa Tanács, illetve az Európai Unió egyes dokumentumaiban a közigazgatási-jellegű represszív szankciók a kriminálpolitika valós alternatívájaként jelennek meg. Ehhez képest ellenkező mozgás is tapasztalható, melyre aktuális példa az új Btk. szabályozása, amely az elzárást önálló büntetőjogi büntetés rangjára emelte.

² Nem új találmányról van szó, hiszen a magyar közigazgatási büntetőjog elvi alapjait már Angyal Pál (1873-1949) kidolgozta.

³ A közigazgatás-ellenesség tehát egyfelől a kisebb fokú társadalomra való veszélyesség szinonimája, másrészt a közigazgatás működésének rendjét akadályozó, veszélyeztető cselekményeknek az előbbivel azonos mértékű kifejezője. (Vö. Király – Máthé – Mezey: A polgári büntetőjog története. In: Magyar Jogtörténet. Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 297-299. o.)

hágást mindkét rendszerben úgy azonosították mint a bűncselekmény enyhébb alakját. A korszak legkiemelkedőbb magyar büntető törvénykönyve kétségtávol a Csemegi Kódex volt, amely a bűncselekmények hármass felosztását alkalmazta, azonban nem szabályozta az összes büntetendő magatartást.

Ehhez mérten a kihágásokról⁴ önálló törvénymű, az *1879. évi XL. törvénycikk* rendelkezett, melyben a bűncselekményhez képest eltérő különbségeket igen szemléletesen kidomborították, elsősorban a szándékosság, a gondatlanság, illetve a büntetések és az elévülések tekintetében. További jellegzetessége volt ennek a szabályozásnak, hogy csak a gondatlanságból elkövetett jogsértések tekintetében határozott meg felelősséget, tehát gyakorlatilag az alanyi felróhatóság elvét érvényesítette. A szankciórendszerrel elmondható, hogy a kihágások következményei vagy büntetésként (pénzbírság, elzárás) vagy mellékbüntetésként (foglalkozástól eltiltás, elkobzás és egyes esetekben hivatalvesztés) jelentkeztek. Általános szabályként érvényesült a meg nem fizetett pénzbírság elzárásra történő átváltoztatása is, melyhez a törvény által megállapított átváltási kulcs nyújtott segítséget. A szankciók alkalmazásában és a jogsértések elbírálásában a járásbírók, illetve a közigazgatási hatóságok működtek közre. Megjegyzendő azonban, hogy ezek a hatáskörök nem voltak arányosan telepítve, melynek következtében a közigazgatási szervek túlsúlya volt meghatározó.

Közel hetven év elteltével a kihágás jogi megítélése is jelentős változáson ment át, melynek közvetlen mozgatórugói az 50-es évek társadalmi, politikai és jogpolitikai változásaiban gyökereztek. A korszak emblematisz jogi „terméke”, a *büntetőjog általános részéről szóló 1950. évi II. törvény (Btá.)*⁵ volt, mely a bűncselekmények súly szerinti megosztását új alapokra helyezte és végeredményben egy dichotomikus rendszert hozott létre. Sajátos megoldásként a jogszabály úgy rendelkezett, hogy a kihágásokra a büntettek vonatkozó rendelkezéseket alkalmazta, ha a törvény másként nem rendelkezett. Ebben az időszakban a kihágásért az elzárást mint büntetést lehetett alkalmazni, míg a pénzbírságot, az elkobzást, a foglalkozástól eltiltást és a kiutasítást mellékbüntetésként jelenítette meg a szabályozás. A korszak első és másodfokú eljárásrendszerét az *1951. évi 35. törvényerejű rendeletben* találjuk, melynek értelmében első fokon községekben a járási, városokban a városi végrehajtó-bizottság járt el a kihágási ügyekben.⁶ A megyei végrehajtó-bizottság elnöke (a bizottság megbízottja) vagy a rendőrség vezetője másodfokon döntött ezekben az ügyekben.⁷

A kihágások elbírálása tekintetében a rendőrség döntési jogkörét az *1953. évi 16. törvényerejű rendelet* megszüntette, és csupán néhány kisebb jelentőségű ügyben telepített hatáskört ehhez a szervezethez. A jogszabály fontos újítása volt, hogy be-

⁴ A történetiség kedvéért meg kell említeni, hogy az első ilyen jellegű jogszabály a *mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk* volt.

⁵ Ennek a szabályozásnak jutott az a kétes dicsőség, hogy a Csemegi Kódex még hatályban lévő utolsó rendelkezéseit végleg száműzze a magyar jogrendből.

⁶ A rendőrség elsősorban a közlekedésrendészettel, valamint a közrend és a közbiztonság megszégésével kapcsolatos kihágások vonatkozásában rendelkezett hatáskörrel.

⁷ Ezeken kívül a belügyminiszter kijelölhetett városi végrehajtó-bizottságokat, amelyek kihágási ügyekben dönthettek.

vezette az általános fogalmak szerinti *bírságot*, mellyel a szintén nívumnak számító, kihágásnak nem minősülő *ún. szabálytalanságokat* volt hivatott büntetni, melyek jellemzően a közrend és a közlekedés rendjét sértő cselekmények voltak.

A bűncselekmények súly szerinti felosztását az 1955. évi 17. törvényerejű *rendelet* számolta fel, és egységes, „büntetti” fogalmon nyugvó anyagi büntetőjogot teremtett. A tárgyalt téma szempontjából legfontosabb következménye mindennek az volt, hogy a kihágás – mint szakmaspecifikus fogalom és jogintézmény – megszűnt, és a tényállások egy részét büntettnek, míg a másik részét, új fogalmat bevezetve, *szabálysértésnek nyilvánította* a jogszabály. Mindez azért nagyon fontos, mert ekkor történt meg a szabálysértések egyértelműen deklarált elhatárolása a büntetőjogtól és ezen a néven való bevezetése a magyar jogrendbe. Gyakorlatilag a korabeli jogalkotó egy sajátos közigazgatási jogintézményt hozott létre, melynek teljesen önálló anyagi jogi és eljárásjogi szabályrendszerét is kialakította.

Az új jogintézmény kódex jellegű szabályozására egészen az 1968. évi I. törvény hatálybalépéséig kellett várni, melynek végrehajtási rendelete a 17/1968. (IV. 14.) *Korm. rendeletben* öltött testet. A joganyag továbbra is megtartotta azt a vegyes közigazgatási fórumrendszert, amelyben még a községi tanácsok is szabálysértési hatósági jogkört kaptak, az elbírálás tekintetében a rendőrségi és törvényhatósági vonulat érvényesült, azonban igen nehezen védhető megoldásként a szabályozás kizárta a bírói út igénybevételét. Ez úgy válik plasztikussá, hogy egyazon szerv valósíthatta meg a nyomozati cselekményeket, láthatta el a váddal kapcsolatos feladatokat és a döntéshozatalt, mindezt bírósági kontroll nélkül.

Mindez különös hangsúlyt kapott 1992-ben, amikor Magyarország is csatlakozott a Római Egyezményhez, melynek igen fontos hozadéka volt az, hogy a kormány a jogharmonizáció érdekében elrendelte a teljes magyar jogrendszer felülvizsgálatát. Ennek nyomán szembesülnünk kellett azzal, hogy a szabálysértési eljárás az egyetlen olyan terület, amely nem felel meg az Egyezmény normatíváinak. Hazánk, élve a nemzetközi jog adta lehetőségekkel, csatlakozott ugyan, de ebben a vonatkozásban fenntartást fogalmazott meg, azonban nyilvánvalóvá vált az is, hogy a szabálysértési joganyag revíziója sokáig nem halasztható. A legsürgetőbb feladat az Egyezmény 6. cikkelyének való megfelelés volt, amely az *ún. fair eljárás elvét rögzíti*.⁸ További ösztönzést jelentett a 63/1997. (XII. 12.) *AB határozat*, melyben megállapítást nyert, hogy a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést követett el, mert csak szűk körben biztosította a bírói út igénybevételét, jelesen a meg nem fizetett pénzbírság átváltoztatása ellen volt erre lehetőség. A szabályozásban általános büntetés-ként a pénzbírság kiszabása jelenik meg, azonban csekély számú szabálysértés esetében nitva állt az út az elzárás igénybevételére is.

⁸ „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű határidőn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelességei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntető jogi vádak megalapozottságát illetően.”

Ezt követően lázas munka indult⁹, melynek eredményeképp megszületett az 1999. évi LXIX törvény, amely felszámolta ezt a hiányosságot, és végső soron a szabálysértési joganyagot az európai normákhoz igazította. A nagy igyekezet ellenére sem sikerült tökéletes szabályozást alkotni, mert a törvény bonyolult és lassan alkalmazható volt, valamint az elkövető számára több obstrukciós lehetőséget biztosított. Komoly problémák forrását jelentette az is, hogy a részletszabályok kidolgozásának hiánya miatt a törvényt alkalmazási ideje alatt 34 alkalommal kellett módosítani, melynek egyenes következménye a kazuisztikus szerkezet kialakulása volt. Nem ok nélkül érte a jogszabályt az a kritika sem, hogy elhúzódnak az ügyek és a felelősségre vonás eredménytelenné válik, valamint a fórumrendszer egyes elemei között gyakori hatásköri összeütközések alakulnak ki.

A szabályozás következő lépcsője a ma is hatályos *szabálysértésekről és a szabálysértési nyilvántartásról szóló 2012. évi II. törvény*¹⁰, melynek megalkotói célul tűzték ki a gyors és eredményes fellépést a szabálysértést elkövetőkkel szemben. A jogszabály részletesebb ismertetése a tanulmány egy másik részében történik meg. A jelenlegi helyzetben a végrehajtást segíti elő a *szabálysértési elzárás végrehajtását fogantató intézetek kijelöléséről szóló 42/2012. (III. 20.) Korm. rendelet*, valamint a gyakorlati feladatokkal közvetlenül összefüggő *17/2012. (IV. 5.) BM rendelet*. Ezekkel a rendelkezésekkel napjainkban a szabálysértési elzárásra vonatkozó joganyag komplex és zárt körű normarendszert alkot.

2. A közigazgatási szankciórendszerek típusai az uniós tagállamokban

A magyar jogrendszerben a szabálysértési jog egy sajátos „*jogágak közötti jogág*”, s mint ilyen, európai viszonylatban majdhogynem páratlan és egyedülálló szabályozási modellnek tekinthető.¹¹ Sajátossága abban áll, hogy egyrészt magába olvasztja az ún. „*bagatell büntetőjogi tényállásokat*”, amelyek lényegében egy sajátos *dekriminalizáció* révén kerültek át a büntetőjogból a közigazgatási jogba, másrészt megtalálhatók benne a közigazgatás-ellenes tényállások, harmadrészt pedig e két csoport között húzódik egy olyan tényállásból álló széles sáv, amely kisebb-nagyobb mértékben, de mindkét csoport jellemzőit magán viseli.¹²

A magyar szabálysértési jog e sajátossága a szabálysértési szankciók rendszerében is tükröződik, ahol keverednek egymással a közigazgatási jogi (*államigazgatási jogi*) jellegű bírságok és a kifejezetten büntetőjogias elzárásbüntetés, valamint a különböző szabálysértési intézkedések. Ezzel szemben más európai országokban az alábbi modellek valamelyikét alkalmazzák:

- Nem ismerik el a közigazgatásnak azt a jogát, hogy büntetőhatalmat gyakoroljon, s így a közigazgatás-ellenes cselekmények szankcionálása a *büntetőjog trichotómikus* rendszerének legalsó szintjének részét képezi.

⁹ Ugyanakkor szólni kell arról is, hogy a joganyag korszerűsítése már az 1980-as évek közepén felvetődött és az Igazságügyi Minisztériumban külön bizottságot hoztak létre.

¹⁰ Hatályba lépett 2012. április 15-én.

¹¹ Egyedül még a német jogrendszerben jelenik meg a szabálysértési jog önálló jogágként.

¹² Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankció. Magyar közigazgatási jog. Általános rész. (Szerk. Fazekas Marianna, Ficzer Lajos). Budapest, Osiris, 2005. 552-553. o.

- Elismerik a közigazgatásnak azt a jogát, hogy büntetőhatalmat gyakoroljon (*közigazgatási büntetőjog*), ám e fölött bírói felügyelet érvényesül.

Azokban az államokban, ahol létezik külön közigazgatási büntetőjog, a közigazgatási szankciófajtákat illetően közös pont, hogy egyformán *tiltják a személyes szabadságot korlátozó vagy megfosztó intézkedések közigazgatási szervek által történő alkalmazását és előírását*. Az európai közigazgatási büntetőjogokban tehát a leginkább alkalmazott szankciók a pénzügyi szankciók, vagyoni hátrányok, másodsorban pedig jogkorlátozó és jogfosztó intézkedéseket rónak ki.

További érdekes kérdés az Európai Unió tagállamait a közigazgatási szankcionálás szempontjából megvizsgálni, melynek eredményeként három nagy blokk hozható létre:

1. Az első csoportba tartoznak azon országok, amelyek kapcsán törvényben szabályozott közigazgatási büntetőjogról beszélhetünk. (*Németország, Olaszország és Portugália.*)
2. A második csoportba tartoznak azok az országok, amelyek alkalmazzák ugyan a közigazgatás büntetőhatalmát, de nincs egységes törvényi alapja és rendszere a közigazgatási szankcionálásnak. (*Belgium, Spanyolország, Görögország, Franciaország és Hollandia.*)
3. A harmadik blokkot azok az országok alkotják, amelyek elutasítják a közigazgatás büntetőhatalmát. (*Nagy-Britannia, Írország, Dánia.*)¹³

Ad a) Az *olasz büntetőpolitika* a 60-as évek végétől kezdve a depónalizációt tette a jogalkotás egyik központi értékévé, vagyis a büntetőjogi büntetést csak a legsúlyosabb jogellenes cselekvésekre kívánták fenntartani.

Merész jogpolitikai döntéssel 1967-ben még csak a közlekedés rendjére vonatkozóan, majd 1975-ben – néhány kivételtől eltekintve – generálisan is: a büntetést átminősítettek közigazgatási bírsággá minden szabálysértésre vonatkozóan. Ma a szankcionálásuk sarokpontja szerint valamennyi közigazgatási bűncselekmény bírsággal¹⁴ büntetendő. E törvény mellett alapvető fontosságú jogforrásnak minősül egy 1983. december 19-i miniszterelnöki körrendelet, amely irányelvet jelent arra nézve, hogy ténylegesen mely esetekben alkalmazza a jogalkotó a büntetőjogi vagy a közigazgatási jogi szankcionálást.¹⁵

A *portugál közigazgatási szankciórendszer* egy rendkívül differenciált modellnek tekinthető, hiszen itt egy *trichotomikus* büntetőjogi struktúra mellett párhuzamosan létezik a törvényben szabályozott közigazgatási büntetőjog. Eszerint a portugál Btk. szabályozza a trichotomikus felosztású bűncselekményeket, amelyekre szabadságvesztés- és pénzbüntetés büntetéseket alkalmaznak, továbbá az 1982. évi 43. külön törvény tartalmazza a speciális közigazgatási bűncselekményeket, amelyek jogelle-

¹³ Nagy Marianna: *Közigazgatási szankcionálás az Európai Unió tagállamaiban.* (T-037894. sz. „A közigazgatási felelősség- és szankciórendszer elméleti-dogmatikai rendszerének fejlesztési lehetőségei” című OTKA kutatás támogatásával készült tanulmány.) 2. o. – [www.bm.hu/web/euik.nsf/.../\\$FILE/Nagy%20Marianna%20I..doc](http://www.bm.hu/web/euik.nsf/.../$FILE/Nagy%20Marianna%20I..doc)

¹⁴ A törvény szóhasználata szerint: „pénzfizetési kötelezettség” – lévén, hogy Olaszországban a „bírság” terminus alatt büntetőjogi pénzbüntetés értenek.

¹⁵ Nagy Marianna uo. 3-5. o.

nességi formája az ún. „*contra-ordenação*”, szankciója pedig a „*coima*”, azaz a bírság.¹⁶ Emellett a jogalkalmazónak még igen tág lehetősége van különböző mellékbüntetések alkalmazására, úgymint elkobzás, eltiltás valamilyen cselekménytől, foglalkozástól, valamely jog, kedvezmény közigazgatási szerv általi visszavonása, kitiltás piacokról, vásárokról, sportrendezvényekről, meghatározott helyekre való belépés tilalma, közmunkában való részvételtől eltiltás, koncessziós eljárásból kizárás, intézmény bezárása, szolgáltatás megtiltása, jogosítványok visszavonása.¹⁷ A *coima*, elentétben a kihágásokra kiszabható pénzbüntetéssel, nem változtatható át elzárásra, *mindig pénzfizetési kötelezettség marad*. Lényegét tekintve a portugál modell egy egyszerűsített büntetőeljárást képez le: abban az esetben, ha az eljárás során bűncselekmény gyanúja merül fel, akkor az ügyész veszi át az eljárást.

A német szabályozási modell a magyar szabálysértési jog szempontjából mintáértékűnek¹⁸ számít, mert ebben szintén létezik külön szabálysértési kódex (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, rövidítve: OWiG). A modellt egyértelműen dichotóm szemléletmód jellemzi, mert elkülönült joganyagként jelenik meg a büntetőjoghoz képest, és a szabálysértések elbírálását közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalja, egyidejűleg garantálva a bírói felülvizsgálat lehetőségét. A szabálysértés fogalma az a jogellenes és felróható cselekmény, amely törvényi tényállást valósít meg, és a törvény pénzbírsággal fenyegeti.¹⁹ Látható tehát, hogy a német szabálysértési jogban már a fogalmi elemek szintjén ki van zárva a személyes szabadságot korlátozó szankciók alkalmazása, azaz primer elzárásbüntetés nincs. Szekvenciális jelleggel azonban megjelenhet a szabadságelvonás e formája. Lényegében a magyarral ellentétben a német rendszerben kizárólag a *fizetni tudó, de erre hajlandóságot nem mutató elkövetőkkel szemben lehet elzárást alkalmazni*.

Ad b) A *belga jog* ugyan elismeri a közigazgatás büntetőhatalmát, ez azonban nem mindenben felel meg a közigazgatási büntetőjog kritériumainak. Ez a büntetőhatalom mindenekelőtt abban különbözik a korábban ismertetett rendszerektől, hogy a közigazgatási szankciókon kívül alkalmazza az ún. *közigazgatási tranzakciót*, amely egyfajta sajátos egyezségi megoldás, vagyis olyan bírság, amelyet a közigazgatás mintegy „felajánl” a jogsértőnek, kiváltva ezáltal a királyi ügyész eljárását.²⁰ Egyébiránt a *belga közigazgatási büntetőjogi szankciórendszer sem tartalmaz személyi szabadságot elvonó/korlátozó szankciókat*, ez csak a büntetőjogi szankcionálás része lehet. Ha azonban nem fizetik be a tranzakciós összeget, akkor az ügy átkerül az ügyészhez, és elindul a büntetőeljárás, amely során akár szabadságvesztés-büntetést is kiszabhatnak.

A *spanyol Alkotmány* 9. cikkének 3. §-a szerint az Alkotmány „*megtiltja a közigazgatásnak, hogy bárminemű bíraskodási tevékenységet végezzen*”, továbbá a 25. cikk 3. §-a *kizárja a közigazgatási szabadságelvonás jogát*, akár direkt, akár szubszidiárius módon

¹⁶ Uo. 13. o.

¹⁷ Uo. 16. o.

¹⁸ Alátámasztja mindezt, hogy a hatályos szabályozás megalkotásakor deklaráltan a német mintát követte a jogalkotó.

¹⁹ Árva Zsuzsanna: Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből (PhD-értekezés). Kézirat. Miskolc, 2007. 239. o.

²⁰ Nagy Marianna: Közigazgatási szankcionálás... 18., 20. és 23. o.

gyakorolja azt. Ugyanakkor alkotmányértelmezés alapján (a szabadságelvonás kivételével) levezethető a közigazgatás szankcionálási joga, hiszen a 25. cikk 1. §-a kimondja „*senkit nem lehet megvádolni, illetve megbüntetni csak olyan cselekményért, illetve mulasztásért, amely már az elkövetéskor bűncselekményként, vagy vétségként, illetve közigazgatási jogellenességként volt szabályozva*”.²¹ Egyébiránt a különböző ágazati törvények (Adótörvény, Versenytörvény stb.) számos szankciófajta szabályoznak, de a bírság jogintézménye valamennyiben megtalálható.

A görög rendszer alapjaiban tér el a már ismertetett európai rendszerektől. A közigazgatási jog alulkodifikáltsága miatt ebben a rendszerben a szankcionálás területén is meghatározó a joggyakorlat értelmező szerepe, illetve abban is specifikus, hogy melyik jogágban helyezi el a közigazgatási büntetőhatalmat.²² E hatalmat tehát nem a büntetőjogból eredeztetik, hanem önállónak tekintik, ennek sajátos következménye pedig az, hogy a büntetőjog és a büntető-eljárás jogelveit nem terjesztik ki a közigazgatási jogra, ezzel a megoldással is elkülönülve az Európai Unió számos más tagjától. A közigazgatás-ellenes cselekmények szankcióit – akárcsak Spanyolországban – nem a Btk., hanem ágazati törvények és rendeletek határozzák meg. Továbbá a büntetőjogi szankcionálásra a görög szabályok szerint monopóliuma van a bíróságoknak, szemben a közigazgatási szankcionálással, amelyet mindenkor a közigazgatási szervek végeznek. Görögországban úgyszintén ismeretlen a közigazgatási szankciók körében az elzárás, a szankciórendszer központi eleme a *pénzbírság*, amelynek kiszabására objektív felelősségi alapon kerülhet sor, és amely *nem kötődik szorosan az elkövetőhöz*, s így a jogellenességet elkövető személy halála után átszáll az örökösökre, akik egyfajta hagyatéki teherként kötelesek megtéríteni a bírságot az állam számára.²³

Franciaországban a közigazgatási szankcionálást különös hatáskörű autonóm államigazgatási szervek (*autorités administratives indépendantes*) végzik. Tehát itt ismeretlen az elkülönült szabálysértési jog, e cselekmények a büntetőjog részét képezik, és a cselekményeket a büntetőeljárás részeként bírálják el. E hatóságok jórészt pénzügyi szankciókat alkalmaznak, ám ez alatt nem csak bírságokat értenek, hanem a vagyont érintő egyéb hátrányokat is ide sorolják (*például a munkafüggésztésnek elrendelése, ház lebontására kötelezés, dolgok megsemmisítése*). Emellett lehetőség van ún. megelőző és helyreállító rendészeti intézkedések foganatosítására a megbomlott közrend helyreállítása érdekében (*például késedelmi pótlékok kiszabása*).²⁴ Külön aláhúzendó a francia Alkotmánytanács 1989. július 28-ai döntése, amelyben kimondatott, hogy „*a hatalommegosztás elve ma már nem jelenti akadályát annak, hogy a közigazgatási hatóság a közhatalom gyakorlása során szankciót alkalmazzon*”. A szankció azonban *nem korlátozhatja a személyes szabadságot*, másrészt pedig törvényben kell megállapítani az alkalmazott eszközöket és garanciákat.²⁵

²¹ Uo. 29. o.

²² Uo. 35. o.

²³ Uo. 36-38. o.

²⁴ Uo. 52. és 44. o.

²⁵ Lásd erről: Conseil d'Etat Section du rapport et des études: les pouvoirs l'administration dans le domaine des sanctions. La Documentation française. 1995. 16-17. o. (Idézi: Nagy Marianna: Közigazgatási szankcionálás... 46. o.)

Ugyanakkor a német rendszerhez hasonlóan a pénzbeli teljesítés kikényszerítése érdekében megmaradt a *szekvenciális elzárás* jogintézménye, bár a hatóságot széleskörű mérlegelési jog illeti meg abban a tekintetben, hogy ezt alkalmazza-e.

Ad. c) Közös jellemzője ezeknek a rendszereknek, hogy történelmi vagy alkotmányos okokból nem fogadják el a közigazgatás által alkalmazható büntetőintézkedéseket, elutasítják a közigazgatás büntetőhatalmát. Bár számos közigazgatási ágazati jogszabály megszegését büntetni rendelik különböző szankciókkal, ezeket a szankciókat büntetőbíróóság szabja ki. Ebből következően az adott ország büntetőjogának szankciórendszere alkalmazandó a közigazgatás-ellenes cselekmények miatt történő felelősségre vonáskor. Az *angol rendszert* érintően 2005-ben jelentős változások következtek be, amelynek hatására végbement a közigazgatási büntetőszankciók rendezése a tételes jog által.²⁶ Az Egyesült Királyságban, ahol csekély súlyú bűncselekmény (*minor criminal offence*) elkövetése miatt akár pár hetes szabadságvesztést is ki lehet szabni, külön törvény (*Rehabilitation of Offenders Act 1974*) rendelkezik a csak néhány és/vagy enyhe ítélettel rendelkező elítéltek rehabilitációjáról.²⁷

Ezen alcímhez kapcsolódóan feltétlenül fontosnak tartom, hogy a közigazgatási szankciók külföldi végrehajtásáról – néhány példát felidézve – röviden szóljak. Az világosan látszik, hogy a büntetés-végrehajtási szervezeteknek nem lehet szerepe e téren, lévén, hogy nem kriminális jellegű szankciókról van szó.²⁸ A bagatell bűncselekmények miatt kiszabott hátrányos jogkövetkezmények alkalmazása már a büntető igazságszolgáltatás területére tartozik, itt azonban az európai jogfejlődés során a különböző *resztoratív* (*helyreállító*) *igazságszolgáltatási*, illetve alternatív (elteleléses) modellek kerültek előtérbe. Görögországban például bagatell bűncselekmények esetén az ügyész az eset nyilvántartásba vételét követően írásban utasíthatja az illetékes rendőrkapitányságot arra, hogy mediációs eljárást kezdeményezzen.²⁹ Ausztriában a törvény a diverzió négy fajtáját ismeri, úgymint:

- meghatározott *pénzösszeg* fizetése;
- *közérdekű munka*, amit a terhelt beleegyezése esetén a köz javára szabadidőben végez;
- önállóan, bagatell bűncselekmények esetén alkalmazható a *próbaidő*, ami mellett valamilyen kötelezettséget is előírhatnak a terhelt beleegyezésével (mint például *gépjárművezetői tanfolyam elvégzése, elvonókúrán való részvétel, illetve a terhelt szociális körülményeitől, társadalmi helyzetétől függően pártfogó felügyelet is elrendelhető*);
- végezetül lehetőség van a *bíróságon kívüli megegyezésre* is, amit az ügyész vagy a bíró hivatalból rendel el, ha úgy látják, hogy az ügy jellegénél fogva alkalmas a tettes és áldozat közötti megegyezésre.³⁰ Meghatározott

²⁶ Árva Zsuzsanna: Fejezetek... 262. o.

²⁷ <http://www.british-prisons.co.uk/British%20Prisons/rehabilitationofoffendersact.htm>

²⁸ Nem véletlen tehát, hogy az 1987-es Börtön szabályzattal szemben az Európa Tanács ajánlása az új Európai Börtön szabályokról [REC (2006) 2.] nem tartalmaz kiegészítő rendelkezéseket a nem büntetőeljárás során elítéltek („polgári foglyok”) helyzetére vonatkozóan.

²⁹ A helyreállító igazságszolgáltatás európai jó gyakorlatai a büntetőeljárásban. Konferenciakötet. Budapest, IRM, 2010. 141. o.

³⁰ A helyreállító igazságszolgáltatás... 110. o.

törvényi feltételek fennállása esetén az ügyész tesz javaslatot a diverzióra, majd a bíróság döntését követően az ügyet a Neustarthoz irányítják, amely országos hatáskörű nonprofit szervezetként működteti a pártfogó felügyelet, a közérdekű munka és a mediáció rendszerét.

3. Közigazgatási büntetőjog az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény és a szabálysértési jog vonatkozásában eddig csak egy eljárási kérdést vetődött fel az EJEB előtt, ez azonban csupán érintőlegesen kapcsolódik a végrehajtáshoz. A kérdés az volt, hogy vajon alkalmazható-e az Egyezmény 6. Cikkének (Tisztességes tárgyaláshoz való jog) garanciarendszere olyan magatartások megítélésénél, amelyek a nemzeti jog szerint közigazgatási büntetőjogi (szabálysértési) eljárás alapjául szolgálnak. A kérdésre több ízben is igenlő választ adott a bíróság, indoklását pedig, többek közt arra is alapozta, hogy az ilyen tényállásokhoz fűzött szankciók – függetlenül azok jogági besorolástól – *hasonlatosak a büntetőjogi büntetésekhez és intézkedésekhez*, tehát represszív-preventív funkcióval bírnak.

Konkrétan az *Öztürk vs. Németország ügyben*³¹ a közlekedési szabálysértés miatt hatóság által kiszabott szabálysértési bírság alkalmazását minősítette a bíróság alapvetően büntetés jellegűnek (*the sanction seeks to punish as well as to deter*). Az EJEB tehát kimondta, hogy a német szabálysértési jog az európai büntetőügy-fogalom része, mert a szabálysértés során megsértett jogszabály a társadalom valamennyi tagjára és nem kisebb (például szakmai) csoportjára ró kötelezettségeket. Természetesen ezen elv nem zárja ki az ügyek intézéséből a közigazgatási szerveket, csupán azt kívánja meg, hogy az érintett fél teljes körű bírói védelemben részesüljön. Megállapítható tehát, hogy az EJEB csupán viszonylagos jelentőséget tulajdonít az adott nemzet jogági kategorizálásának, döntő a jogsértés valódi természete, amelyet a kapcsolódó büntetés jellegével összefüggésben kell megítélni. (*The very nature of the offence, considered also in relation to the nature of the corresponding penalty – represents a factor of appreciation of greater weight.*)

4. Az új szabályozás néhány hangsúlyos eleme

A tényállások számát tekintve megállapítható, hogy *jelentős deregulációra került sor*, mert a korábbi 183 szabálysértésből a törvényben 86, elsősorban a közrend és a közbiztonság elleni tényállás maradt, míg azoknál, amelyek kimaradtak, a jövőben nem szabálysértési, hanem közigazgatási bírság lesz alkalmazható. Ennek kétség kívül a legnagyobb előnye az, hogy *megszűnt a szabálysértési és a közigazgatási eljárások párhuzamossága*.

A szabálysértés fogalmát vizsgálva szembetűnő, hogy a jogalkotó szándéka a kriminalizálódás irányába mutat. A törvényi definíciót értelmezve megállapítható az

³¹ ECHR, *Öztürk v. Germany*. Judgement of 21 February 1984. Series A no. 79. – <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=%D6zt%FCrk&sessionid=55573824&skin=hudoc-en>

emberi cselekedet, a társadalomra való veszélyesség, a büntetendőség és a felrőhatóság kritériumainak együttes megjelenése. Ehhez igazodóan tevékenységben vagy mulasztásban kell megnyilvánulnia az emberi magatartásnak, a bűncselekményhez képest kisebb fokban sérti vagy veszélyeztetheti Magyarország jogrendjét, csak törvény nyilváníthat szabálysértéssé³² és végül: beszámítási képességgel rendelkező szándékos vagy gondatlan elkövetés a feltétel.

A normarendszer különös részében újdonság, hogy az alkalmazható joghatrányt nem határozza meg a jogalkotó, csak a tényállásokat rögzíti az egyes szabálysértések kapcsán. Praktikus jogszabály-szerkesztési technikát alkalmazva külön fejezetben szabályozza az elzárással is szankcionálható tényállások körét.³³

A szankciórendszerben jelentős változás, hogy a büntetések csoportja kiegészült a közérdekű munkával, így tehát az elzárás, valamint a pénzbírság mellett új elem jelent meg. A közérdekű munka napi 6 órával számolandó, és csak akkor alkalmazható, ha az elkövető elfogadja. (Többek között ez határolja el a büntetőjogi változattól, ugyanis ott nincs választási lehetőség.) A meg nem fizetett pénzbírság átváltoztatása rendszerében a közérdekű munka szerepe megmarad, azonban az egyszerűsítés jegyében már nem előzi meg a letiltás, illetve az adók módjára való behajtás kísérlete. Ennek eredményeként legkésőbb 2 hónapon belül a meg nem fizetett pénzbírság elzárásra való átváltoztatása megtörténik. Itt említem meg, hogy a törvény végrehajtási rendelete értelmében a szabálysértési elzárás foganatosítására csak büntetés-végrehajtási intézetben nyílik lehetőség, számúzve ezzel a rendőrségi fogdát a végrehajtás rendjéből. Az intézkedések vonatkozásában változás történt a kitiltás terén, ugyanis ennek a szankciónak az alkalmazása lehetővé válik nemcsak a sportrendezvények, hanem a kereskedelmi tevékenység (például piacok, vásárok) helyszíneiről is. Ehelyütt azonban utalni kell arra is, hogy mindez csak akkor lesz hatékony, ha biztosítottak a technikai ellenőrzés feltételei is, másrészt nem szerencsés, hogy a büntetőjogban hasonló néven ismert jogintézménnyel találkozhatunk.

Új elem az is, hogy a rendőrségnek minden elzárással sújtható szabálysértés esetén előkészítő eljárást kell lefolytatnia. A pénzbírság összegében is változás történt, mert legalacsonyabb összege 5 000 forint, maximuma pedig 150 000 forintra emelkedik, azzal, hogy elzárással is büntethető szabálysértés esetén az összeg 300 000 forint is lehet. Megfigyelhető, hogy a büntetési tételek növekedése mellett az eddig alkalmazható mérlegelés helyébe egységesen 5 000 forintos átszámolási összeg lép. A büntetés-végrehajtás számára legközvetlenebb hatást eredményező tényállás tekintetében – tulajdon elleni szabálysértés – jelentősen megemelkedett az értékhatár, melynek összege 20 000 forintról 50 000 forintra változott. A szabályozás rögzíti a büntetés kiszabását enyhítő, illetve súlyosító körülményeket is, így nevesítve például a hatóságokkal való együttműködést vagy a 2 éven belüli újbóli felelősségre

³² A korábbi szabályozás lehetővé tette kormányrendeletben, illetve önkormányzati rendeletben a szabálysértés megállapítását.

³³ A törvény önállóan, a XXIII. fejezetben sorolja fel ezeket, úgymint: magánlaksértés, önkényes beköltözés, távotartó határozat szabályainak megsértése, rendzavarás, garázdaság, közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése, tiltott kéjelgés, veszélyes fenyegetés, felozlatott társadalmi szervezet tevékenységében való részvétel, valótlán bejelentés, járművezetés az eltiltás ideje alatt, tulajdon elleni szabálysértés, jogosulatlan vadászat.

vonást. Fontos újdonság, *hogy a jogszabály előírja: az elkövetők felelősségre vonása lehetőleg még a helyszínen történjen meg.* A jövő év elejétől az egymás országában elkövetett közlekedési szabálysértések büntetéseit is behajtják a bolgár, horvát, magyar és osztrák autósoktól a helyi hatóságok, ennek kereteit a négy ország belügyminisztere, illetve belügyminiszter-helyettese az úgynevezett Salzburg Fórum, vagyis a közép-európai belbiztonsági partnerség ülésén alakította ki 2012 októberében.

Jelentős változás a szabálysértési hatóság eljárásában az, *hogy ha a tényállás tisztázott és az eljárás alá vont személy vagy az eljárásban részt vevő személy meghallgatása nem szükséges* (például egyértelmű a tettenérés), akkor büntetés kiszabására, vagy intézkedés alkalmazására kerül sor. Az erről szóló határozat meghozatalára 15 napon belül kerül sor, amely ellen a közléstől számított 8 napon belül az eljárás alá vont kifogással élhet, melynek következtében az ügy a helyi bíróság elé kerül.

Bevezeti a törvény az ún. *szabálysértési visszaesés fogalmát*, melynek lényege, hogy a külön is nevesített kriminális tényállás 6 hónapon belül harmadszori kimerítése (elkövetése) esetén az eredetileg elzárással nem sújtható cselekmény miatt e büntetés is kiszabható. Ez a rendelkezés értelemszerűen csak a hatályba lépés után elkövetett cselekményekre vonatkozik, melynek következményeként a korábban elkövetett szabálysértések esetén még az 1999. évi LXIX. törvényt kell alkalmazni, tehát a két szabályozás párhuzamosan még évekig él egymás mellett. Ennek megítélésem szerint, nagyon komoly szakmai és jogalkalmazási diszkomfort lesz a következménye.

A *hatásköri rendelkezésekről* röviden szólva elmondható, hogy a *jegyző ez irányú általános jogköre megszűnik* és helyette a kormányhivatalok járnak el. A törvény hatósági jogkört telepít a rendőrséghez és a Nemzeti Adó és Vámhivatal vámszervéhez is. Első fokon a helyi bíróság, míg másodfokon a törvényszék jogosult eljárni. A halmazati kérdések vonatkozásában kiemelendő, hogy ha az elkövetőt egy eljárásban több szabálysértés miatt vonják felelősségre, akkor 225 000 forint, elzárással is büntethető deliktumok esetében pedig akár 450 000 forintig terjedő bírságot is kiróhatnak.

Jelentős változások következtek be a *helyszíni bírságolás* tekintetében, ugyanis ennek összege 5 000 és 50 000 forint között mozog, és a jogsértés 6 hónapon belüli ismételt elkövetése esetén akár 70 000 forintos bírságra is számíthat az elkövető. *Eltűnik az illetékalapú befizetés*, a helyszíni bírság rendezésére 15 nap áll nyitva a korábbi 30 napos terminushoz képest, melyet postai átutalással vagy csekken lehet rendezni. A tervek szerint ezek a módzatok a későbbiekben kiegészülnek a bankkártyás fizetési móddal, azonban ennek lehetőségei napjainkban még nem adottak. A befizetett összeg továbbra sem a kiszabót illeti, hanem a Magyar Állam javára irandó. Megjelenik továbbá az ún. *fixbírság intézménye*³⁴ is, mely tulajdonképpen a helyszíni bírság kötelezően alkalmazandó mértéke, és ennek kétszeres összege megegyezik a szabálysértési eljárásban kiszabott összeggel. Ezzel a rendelkezéssel az egyéniesítés és az adekvát büntetés kiszabás csorbát szenved, mert az egyéni körülmények értékelésére nincs lehetőség. A helyszíni bírság körében jelenik meg *új jogintézményként a helyszíni idézés lehetősége*, amely alapján az idézett személynek 5 napon belül kell megjelennie a területileg illetékes hatóságnál az el-

³⁴ Részletszabályait a 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet tartalmazza.

járás további folytatása érdekében. A koncepcióval összhangban *szűkül a helyszíni bírságolásra jogosultak köre is, de a rendőrség valamennyi szabálysértés esetén eljárhat. Külön nevesíti a jogszabály a meghallgatás nélküli határozathozatal lehetőségét, de a döntés elleni jogorvoslatként meghallgatás kérhető.*

A törvény különös részét vizsgálva látható, hogy egy olyan tényállást tartalmaz, amelyben a büntetés-végrehajtás közvetlenül jelenik meg. A jogszabály 194. §-ában megjelenő, *büntetés-végrehajtási intézet környezetének megzavarása* megnevezést viselő szabálysértés jellegét tekintve alapvetően igazgatásellenes magatartást definiál, mely kriminálisan szintelen, közvetlen büntetőjogi összefüggése nincs. E tényállás az *egyes szabálysértésekről* szóló 218/1999. Korm. rendeletben bukkant fel első ízben, és bevezetésének oka az a kellemetlen jelenség volt, mely abban öltött testet, hogy az egyes büntetés-végrehajtási intézetek környezetében a hozzátartozók a kapcsolatfelvétel érdekében olyan közrendet (is) sértő magatartást tanúsítottak (bekiabálás, kézjelek) amellyel a környékbeli lakosok komfortérzetét, sok esetben birtoksértő módon zavarták.³⁵ Az új szabályozás szerencsés módon áttemelte ezt a tényállást, így lehetőség van továbbra is eljárni a rendzavarókkal szemben.

Szembevetendő, hogy az új szabályozásból – ellentétben a korábbiakkal – kimaradtak a katonák által elkövetett szabálysértésekre vonatkozó rendelkezések. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy erre a felelőssége vonási módozatra nincs lehetőség, mert a Hszt. ennek kereteit rendezi.

Kiemelném a törvény egyik nagyon fontos új elemét, amelyben *a szabálysértési nyilvántartás létrehozásáról és alkalmazásáról* rendelkezik. Az új rendszer magába foglalja az elkövetők, a helyszíni bírságoltak, az eljárás hatálya alatt állók, valamint a betekintésre jogosultak névjegyzékét. Az új nyilvántartással ki lehet szűrni a visszaeső elkövetőket, a szakemberek azt várják az új rendszertől, hogy közvetve csökkenti majd a szabálysértések számát.

5. A végrehajtási szabályok változásainak áttekintése

A szabálysértési elzárás hatályos szabályait a 17/2012. (IV. 5.) BM rendelet (továbbiakban: Rendelet) tartalmazza, amely a törvénnyel egyidejűleg lépett hatályba. Tekintettel arra, hogy a korábbi rendelkezésekhez³⁶ képest ez a jogszabály koncepcionális változásokat nem eredményezett, a továbbiakban csak az új, illetve megváltozott elemeket mutatom be.

A hatályos Rendelet 47 szakaszban rögzíti a szabályokat, míg a korábbi vonatkozó jogforrás közel azonos számban, mintegy 49 szakaszban tartalmazott normákat. A legfontosabb az a már korábban is említett változás, miszerint a végrehajtás rendjéből kikerült a rendőrségi fogda, mert csak büntetés-végrehajtási intézetben foganatosítható az elzárás. A különbségek túlnyomó többsége egyébként ennek a helyzetnek az általános leképzéséből adódik.

³⁵ A történetiség kedvéért jegyzem meg, hogy amikor a normaszöveg előkészítésével foglalkoztunk, szeretettük volna elérni, hogy a szabálysértésnek minősüljön a hozzátartozók (látogatók) esetleges rendbontó tevékenysége is, azonban ezt a javaslatunkat nem fogadták el.

³⁶ 7/2000. (III. 29.) IM-BM együttes rendelet

A terminológiában *szabálysértési hatóság* elnevezés jelenik meg ott, ahol korábban rendőrség szerepelt, ugyancsak stilisztikai változás, hogy *kiszabott elzárásról* beszél a jogalkotó az alkalmazott elzárás helyett. A fiatalkorúak befogadásakor értesítendő szervek felsorolása kiegészült, mert a *lakóhely szerinti illetékes gyámhivatal* már a felsorolás részét képezi.

Előzmény nélküli rendelkezések jelennek meg a Rendelet 3. § (4) bekezdésében, mely tájékoztatási kötelezettséget ír elő az elkövető számára arról, hogy *mit hozzon magával a befogadásra*. (TAJ szám, orvosi papírok, gyógyszereiről igazolás stb.)

A felhívás nyilvántartására vonatkozó határidő, illetve az elővezetés megismétlésének határideje *8 napról 5 napra csökkent*. Kimaradt viszont az elővezetés költségének mértékéről és megtérítéséről szóló szabályozás. Új elemként jelenik meg, hogy az *elővezetésről az ügyészt elektronikusan* is értesíteni kell. Amennyiben az elkövető elővezetése közben úgy dönt, hogy a *penzbírságot megfizeti*, akkor a rendőrnek erre a *helyszínen kell lehetőséget biztosítania, vagy a legközelebbi befizetésre alkalmas helyre* kell kísérenie az illetőt.

A korábbi szabályozás még tartalmazta azt az utalást³⁷, hogy az idegenrendészeti őrizetet büntetés-végrehajtási intézetben is végre lehet hajtani, ez most természetesen hatályon kívül került. Az *elkövető panaszjogában* is változások történtek, mert a döntésre nyitva álló határidő 3 napról, 5 napra növekedett. Jogorvoslati fórumként az *országos parancsnok* jár el, akinek szintén 5 napos döntési határidőt állapít meg a Rendelet, majd ezt követően a *szabálysértési szabályozásért felelős miniszter* a következő jogorvoslati szint.

Változás történt a büntetés-végrehajtási *intézet dolgozója elleni feljelentések* körében is, mert ezeket az intézet parancsnoka az illetékes *ügyésznek továbbítja*, míg a korábbi szabályozás a Be., illetve a Hszt. rendelkezéseire utalt vissza ebben az esetben. Az elkövető jutalmazása tekintetében már nem hivatkozik a Rendelet a Bv. Szabályzatra. Ugyanakkor alkalmazni rendeli a büntetés-végrehajtási szervek területén való tartózkodás szabályairól szóló rendelet előírásait a mozgással összefüggésben. Egyszerűsödés figyelhető meg a csomagküldeményekre vonatkozó előírásban, mert az *elkövető havonta egy csomagot kaphat*. A hatályon kívül helyezett szövegben részletesebben jelent meg mindez, kiemelve, hogy az elkövető havonta egyszer élelmiszercsomagot, valamint kéthetenként tisztasági csomagot kaphatott.

A munkáltatásról szóló rész kiegészült azzal, hogy az elkövetőt a *tűzvédelmi óvintézkedésekkel kapcsolatosan oktatásban kell részesíteni*, ugyanakkor a korábbiakkal ellentétben nem került be a normarendszerbe a nők egészsége és testi épsége védelméről szóló törvényre való utalás. Az elkülönítési szabályok között megjelenik a *betegek és a fiatalkorúak differenciálására* vonatkozó rendelkezés is, továbbá különbséget tesz a szabályozás az elkövető saját ruházata és a részére kiadott ruha (barna zsávol) között.

Az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódóan a *tűdőszűrő vizsgálatot azon elkövető kérheti*, akinek a szabadulásáig legalább 30 nap van hátra. Gépjárművezetői engedélyének meghosszabbításához csak a munkáltatással összefüggésben van joga az elkövetőnek. Fogpótlásra és gyógyászati segédeszköz térítésmentes igénybe-

³⁷ 7/2000. (III. 29.) IM-BM együttes rendelet 14. § (4) bekezdés

vételére *munkabaleset vagy az intézetnek felróható okból bekövetkező egészségkárosodás* szolgáltathat okot. A korábbi rendelkezésekben ez munkabalesethez vagy a végrehajtással kapcsolatos ártalomhoz kötődött.

Az előállítás szabályai kibővültek a Bv. Szabályzat 191/A. § rendelkezéseivel, mely szerint: ha az elkövető büntetőügyéhez közvetítői tevékenység kapcsolódik, akkor az *intézet a közvetítő idézésére előállítja az illető személyt.* (Természetesen, ha erről írásban lemond, akkor ez elmarad.)

6. A fiatalkorúak szabálysértési elzárásának megítélése

Tekintettel arra, hogy ez a kérdés komolyan megosztja a kérdéssel foglalkozó szakembereket, nem tartom helyénvalónak, hogy szemérmesen elhallgassam ezt a problémát. Egyrészt a „*kocka el van vetve*”, mert a hatályos joganyag egyértelműen rögzíti ennek lehetőségét, ezért a büntetés-végrehajtási szervezetnek egy kötelessége van: *a fiatalkorúak tekintetében is törvényesen fogantatni az elzárást.* Másrészt azonban olyan ideológiai és pedagógiai szempontok merülnek fel, melyeket érdemes közelebbről is megvizsgálni.

A közigazgatási jog elméleti szakemberei szerint a közigazgatási jogi szankciók elsődleges célja a jogérvényesítés, de tagadhatatlan, hogy ezek a szankciók másodlagosan *generális és speciális prevenciós* elemeket is magukban hordoznak, amelyek az elkövetőt ért büntetésen keresztül valósulnak meg.³⁸ A szabálysértési jog a közigazgatási jog része, ezért szankciórendszerére elvileg ugyanúgy vonatkozik a fenti megállapítás. A szabálysértési elzárás azonban némileg rendszeridegen szankció, lévén, hogy ez esetben megfordul a közigazgatási jogi szankciók célhierarchiája. Ebben az értelemben tehát a szabálysértési elzárás közelebb áll a büntetőjogi büntetésekhöz, mint a közigazgatási jogi szankciókhoz.

Az elzárás bevezetése megosztotta a szabálysértési joggal foglalkozó szakembereket. Támogatói azzal érveltek, hogy a pénzbírság nem alkalmas eszköz bizonyos jogellenes cselekmények esetén a társadalomra veszélyesség értékelésére, és mivel az elzárást csak bíróság szabhatja ki, a törvény kellő garanciát ad a korrekt alkalmazásra. Ellenzői szerint viszont a szabálysértések eleve kisebb veszélyességgel bírnak a társadalomra, mint a bűncselekmények, tehát indokolatlan *„kriminalizálni a szabálysértési jogot”*.³⁹ De ha elfogadhatónak is tartjuk egy ilyen represszív jellegű, büntetőjogias szankciónem bevezetését a szabálysértési jogba, még így is felmerülnek további ellentmondások. Például 2007-től kezdve⁴⁰ a *büntetőeljárások során már lehetőség van közvetítői eljárásra utalásra*, ellenben a szabálysértési jog nem ismeri ezt a jogintézményt, mindemellett a szabálysértési eljárás nélkülözi a büntetőeljárásokban megszokott és bevált, a terhelt jogait védő jogintézményeket.

³⁸ Nagy Marianna: A szabálysértési jog alapjai. In: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. (Szerk. Fazekas Marianna, Ficzer Lajos). Budapest, Osiris Kiadó, 2005. 550. o.

³⁹ Nagy Marianna: A szabálysértési jog alapjai... 562. o.

⁴⁰ A Be. 221/A. §-a szerint közvetítői eljárás alkalmazható bizonyos személy elleni, közlekedési és vagyon elleni bűncselekmény miatt indult büntetőeljárásban, ha a cselekmény öt évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő, és az elkövető a nyomozás során beismerő vallomást tett.

Mindezeket még tovább árnyalja, hogy a fiatalkorúakra is kiterjedhet az elzárás hatálya, ami felvet egy további kérdést: *Vajon alkalmas eszköznek minősül-e az elzárás a szankciós célok megvalósítására a fiatalkorúak – mint sajátos pszichológiai jellemzőkkel bíró korcsoportba tartozó egyének – vonatkozásában?*⁴¹ Véleményem szerint e tárgyban feltétlenül szükséges igénybe venni a büntetőjog egyes segédtudományai, különösen a kriminológia kutatási eredményeit.⁴² Továbbá arról sem szabad megfeledkezni, hogy a fiatalkorúakkal szemben alkalmazandó represszív szankciók esetében speciális büntetési célok is megfogalmazódnak.⁴³

Az ún. 3. generációs emberi jogok körébe tartozó gyermeki jogokról átfogóan a *gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvtv.)* rendelkezik. A törvény személyi hatálya (többek között) kiterjed magyar állampolgárságú, valamint – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – a letelepedett, bevándorolt, illetve befogadott jogállású, továbbá a magyar hatóságok által menekültként, oltalmazottként, illetve hontalanként elismert gyermekekre.⁴⁴ A „gyermek” fogalma alatt pedig a *Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)* 12. §-a szerinti kiskorú személyeket, azaz a 18. életévüket be nem töltött, illetve házassággal nagykorúságot nem szerzett személyeket kell érteni.⁴⁵ Ugyanakkor a Gyvtv. egyes (jellemzően a védelemben vétellel kapcsolatos) rendelkezéseinek speciális alanyai a fiatalkorúak, vagyis azon személyek, akik a szabálysértés vagy a bűncselekmény elkövetésekor 14. életévüket már betöltötték, de a 18. életévüket még nem.⁴⁶

A Gyvtv. katalógusszerűen tartalmazza a gyermeki jogokat, amelyek közül a téma szempontjából az alábbi jogosultságokat⁴⁷ emelném ki:

- Testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődést, egészséges felnevelkedést és jólétet biztosító *saját családi környezetében történő nevelkedéshez való jog*. A gyermek joga a nevelésre, gondviselésre egyúttal a *szülői felügyeleti jog* (és kötelezettség) elsőrendű tartalmi elemét is képezi, valamint gyámság alá helyezett gyermek esetén a gyám egyik alapvető kötelezettsége e jog biztosítása.⁴⁸

⁴¹ Különösen élesen vetődik fel a probléma, ha elfogadjuk azt a felvilágosodás korából ismert tételt, hogy az ember legfőbb kincse a szabadság, és ha büntetni akarjuk, akkor ennek a legfőbb értéknek az elvétele a legsúlyosabb büntetés. Igen nehezen magyarázható, hogy a szabálysértés miatt – ami elismerten kisebb súlyú a bűncselekménynél – hogyan juthatunk odáig, hogy valakinek elveszünk a személyi szabadságát. Látnivaló, hogy a végeredmény ugyanaz, még ha a végrehajtás körülményei és az elkövető jogai/kötelezettségei más megítélés alá is esnek.

⁴² E sorok írásakor még nem állt rendelkezésemre az Országos Kriminológiai Intézet (OKRI) állásfoglalása, de amennyiben lehet hinni a sajtóban megjelent híreknek, a kriminológia hazai művelői a szabálysértési elzárás céljára nézve *diszfunkatív szabályozásként* értékelik az elzárás büntetés fiatalkorúakra való kiterjesztését.

(Ld. <http://www.origo.hu/itthon/20100707-nem-segitene-az-elzaras-a-fiatalkoruk-buncselekmenei-ellen.html>)

⁴³ A Büntetőtörvénykönyv (1978. évi IV. tv.) 108. § (1) bekezdése például kimondja, hogy a fiatalkorúval szemben alkalmazott büntetés vagy intézkedés célja elsősorban az, hogy a fiatalkorú helyes irányba fejlődjék, és a társadalom hasznos tagjává válják.

⁴⁴ Gyvtv. 4. § (1)

⁴⁵ Gyvtv. 5. § a)

⁴⁶ Gyvtv. 5. § b)

⁴⁷ Gyvtv. 6. § (1), (2), (4), (5)

⁴⁸ Vö. Csiky Ottó – Filó Erika: Magyar családjog. 2., átdolg. kiad. Budapest, HVG-ORAC, 2003. 252-255. o.

- Saját családban történő nevelkedéséhez, személyiség kibontakoztatásához, az egyéni fejlődést veszélyeztető helyzet elhárításához, a társadalomba való beilleszkedéséhez, valamint önálló életvitelének megteremtéséhez való jog.
- A gyermeknek joga van ahhoz, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatások, valamint az egészségére káros szerek ellen védelemben részesüljön.
- A gyermeknek joga van *emberi méltósága tiszteletben tartásához*, a bántalmazással, fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal szembeni védelemhez. A gyermek nem vethető alá kínzásnak, testi fenyegetésnek és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, illetve bánásmódnak.

Sajátos módon jelenik a gyermeki jogok között meg a gyermekek *oktatáshoz való hozzájárulásának joga*, amelyet a Gyvtv. egyrészt szülői kötelezettségként, másrészt az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek specifikus jogaként határoz meg.⁴⁹ A személyes szabadság korlátozását a jogszabály a speciális gyermekotthonban elhelyezett gyermekek vonatkozásában említi, amikor is rögzíti, hogy a gyermekotthon vezetője személyes szabadságot korlátozó intézkedést alkalmazhat az ön- vagy másokat veszélyeztető magatartást tanúsító, ideiglenes hatállyal elhelyezett, átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermekkel szemben.⁵⁰ A Gyvtv. rendelkezései arra engednek következtetni, hogy a *személyes szabadsághoz való alapjog különösen hangsúlyos* a gyermekek esetében.

További gyermeki jogként jöhet számításba a kapcsolattartási jog. Az 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.) kimondja, hogy a gyermeknek joga, hogy különélő szülőjével személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn. A gyermekétől külön élő szülő joga és kötelessége, hogy gyermekével kapcsolatot tartson fenn, vele rendszeresen érintkezzen (*kapcsolattartás joga*). A gyermeket nevelő szülő vagy más személy köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani. A szülőt akkor is megilleti a kapcsolattartási jog, ha szülői felügyeleti joga éppen szünetel, kivéve, ha a szülő külön jogszabályban meghatározott ideiglenes megelőző távoltartó határozat, megelőző távoltartó határozat, illetve, ha a gyermek sérelmére elkövetett cselekmény miatt a büntetőeljárásban elrendelhető távoltartás kényszerintézkedés hatálya alatt áll.⁵¹ A saját családi környezetében történő nevelkedéshez való gyermeki jogot korlátozhatják egyes családi jogi jogintézmények (pl. átmeneti vagy tartós nevelésbe vétel), amikor is a gyermeket saját érdekében választják el a szüleitől,⁵² valamint korlátozás alá eshet még egyes személyes szabadságot (is) korlátozó büntetőjogi szankciók (szabadságvesztés-büntetés, illetve javítóintézeti nevelés intézkedésének) végrehajtásakor. A többi jogosultság vonatkozásában azonban (elvileg) nem lehetséges korlátozás.

Összefoglalva elmondható, hogy a fiatalkorúak szabálysértési elzárása korlátozza a gyermeki jogokat, ám ezen jogok nem eleve korlátozhatatlan alapjogok. Kérdés marad persze, hogy a családi környezetből való kiragadás és a

⁴⁹ Gyvtv. 12. § (1) és 9. § (1) a)

⁵⁰ Gyvtv. 81/A. § (1) és 9. § (4) b)

⁵¹ Csjt. 92. § (1) és (2)

⁵² Gyvtv. 7. § (1)

fogvatartás ténye arányban áll-e a szabálysértési cselekmény súlyával. Itt hívnam fel a figyelmet a *Gyermek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezményre (kihirdetve az 1991. évi LXIV. törvénnyel)*, amely kimondja, hogy gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében csak végső eszközként legyen alkalmazható – a lehető legrövidebb időtartammal.

A fiataikorúak emberi méltósághoz való jogának, bántalmazással szembeni védelemének biztosítása további anyagi források bevonását és speciális szakszemélyzet állományba vételét igényelné. A végrehajtás különösen problematikus részét jelenti az oktatáshoz való jog biztosítása. Az elzárás relatíve rövid időtartama miatt eleve lehetetlenné teszi, hogy a fiataikorú megfelelő oktatásban részesüljön. Először is az elzárás foganatosítása révén megszakadnak a fiataikorú esetleg folyamatban lévő tanulmányai. Másodszor: amikor a tanuló bekerül egy új iskolába, osztályba, tanulóközösségbe, szükséges bizonyos időtartam a követelményrendszer elsajátításához, illetve a beilleszkedéshez. Másfelől vizsgálva a kérdést: amint letelt az elzárás tartama, megszakadnak a fiataikorú büntetés-végrehajtási intézetben folytatott tanulmányai, újból be kell iratkoznia egy másik iskolába, ahol előlről kell kezdenie az egész beilleszkedési folyamatot.

Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a tanítókat, tanárokat is megoldhatatlan feladat elé állítja az a követelmény, hogy rövid időn belül, általuk csupán átmenetileg oktatott, esetleg beilleszkedési, tanulási nehézségekkel küzdő, magatartászavaros, sajátos nevelési igényű tanulók⁵³ számára bármiféle érdemi oktatási tevékenységet végezzenek. Félő, hogy az elzárásra ítélt fiataikorúak esetében csupán „*elvesztegetett évek*” termelődnek, az esélyeik pedig jelentősen csökkennek arra nézve, hogy valaha is (re) integrálódjanak az oktatási rendszerbe.

Mindezek ellenére *tudomásul kell venni azokat a riasztó kriminológiai tényeket is, melyek azt mutatják, hogy elsősorban a tulajdon elleni szabálysértések elkövetői között drasztikusan emelkedik a fiataikorúak száma.* A kormányzat kötelessége, hogy az ebből eredő feszültségeket megfelelő módon kezelje, melynek egyik lehetséges megoldásaként a szabálysértési elzárás hatályát kiterjesztette a fiataikorúakra. A bevezetés óta eltelt idő még kevés, ahhoz, hogy ennek egyértelmű sikeréről beszélhessünk, melyet tovább árnyal az is, hogy az *alapvető jogok biztosa e kérdésben az Alkotmánybírósághoz fordult.* Megítélésem szerint azonban komoly hiba lenne, ha elvetnénk azt az elvet, mely szerint: a fiataikorú elkövetők helyes irányba való terelésére a nevelő és személyiségformáló intézkedések adják a legmegfelelőbb és leghumánusabb keretet. Úgy vélem, hogy a je-

⁵³ A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 121. § (1) 29. pontja szerint sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló: az a gyermek, tanuló, aki a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleménye alapján

a) testi, érzékszervi, értelmi, beszéd fogyatékos, autista, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének organikus okra visszavezethető tartós és súlyos rendellenességével küzd,

b) a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének organikus okra vissza nem vezethető tartós és súlyos rendellenességével küzd.

A törvény szerint az ilyen tanulók számára speciális oktatási feltételeket kell biztosítani.

lenlegi helyzetben különösen aktuálisak minden jogászok atyjának, *Domitius Ulpianusnak*⁵⁴ a szavai: „*Imperare sibi maximum imperium est!*”⁵⁵

7. Záró gondolatok

A törvény hatályba lépésével nyilvánvaló üzenet fogalmazódik meg a társadalom számára, melynek lényege, hogy Magyarország jogállamként védett értékei megtámadását és megsértését kellőképpen differenciált jogi struktúrával szankcionálja, melynek integráns részét képezi a szabálysértési joganyag. Mindezt a szerint súlyozza, hogy az adott jogellenes cselekmény milyen jogtárgyat és milyen mértékben veszélyeztet. A kodifikációs folyamat befejeződésével, olyan új szabálysértési struktúra alakult ki, amely lehetővé teszi a hatékony, gyors eljárás lefolytatását az egyes hatóságok számára. Fontos előrelépés történt azon a téren is, hogy az új rendszerben már nem fűződik az elkövetőnek érdeke ahhoz, hogy az eljárást, illetve az eljárási cselekményeket indokolatlanul elhúzza. Megállapítható az is, hogy a végrehajtási rendszer lehetővé teszi: a büntetéseket költséghatékonyan hajtsák végre, melyet az új büntetési nem bevezetésével hatékonyan kíván elősegíteni a jogalkotó. Sikerült megvalósítani azt a kormányzati célkitűzést⁵⁶ is, amely szerint a szabálysértési jog hatálya alá tartozó közígazgatás-ellenes magatartások többszörös szankcionálását ki kell küszöbölni. Igen fontos eredmény, hogy a szabálysértési nyilvántartási rendszer lényegesen szélesebb körű adattartalommal bír, továbbá már az eljárás megindulásától kezeli a fontos adatokat.

Mindezekon túlmenően előfordulnak olyan szabályozási elemek, amelyek a törvény alkalmazhatósága szempontjából kisebb-nagyobb *rezonanciát* jeleníthetnek meg a gyakorlatban. Ezek közül néhányat az alábbiak szerint emelek ki:

- Ahogyan a bevezető sorokban már utaltam rá: a szabálysértési jog két jogág határán helyezkedik el, melynek következménye, hogy az eljárásjogi rendelkezések konkurálnak egymással. Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Be. szabályait kell alkalmazni, vagy éppen ellenkezőleg, csak a specifikus törvény primátusa jöhet szóba. A szabályozásból nyilvánvalóan látszik, hogy a törvény a büntetőjog irányába mutat, hiszen például megjelenik az ártatlanság védelme, amely hagyományosan a büntető-eljárásjog egyik központi értéke. Mindezek ellenére az új jogszabály nem mondja ki „*stricti juris*”, hogy a törvény által nem szabályozott kérdésekben a Be. reguláit kellene alkalmazni.⁵⁷
- Komoly munka vár az önkormányzatokra abban a kérdésben, hogy kialakítsák azt a rendszert és lehetőséget, amely alkalmas a közérdekű munka valóban hatékony alkalmazására. Köztudott, hogy e szankciófaj-

⁵⁴ Föníciai származású római jogász, aki i. sz. 170 és 228 között élt. Az öt ún. római remekjogász (*Ulpianus, Gaius, Papinianus, Julius Paulus, Modestinus*) egyike, kiválóságát bizonyítja, hogy művei képezték a iustiniánusi kodifikáció alapját.

⁵⁵ *Magunkon uralkodni a legnagyobb uralkodás!*

⁵⁶ Vö. 1156/2011. (V. 20.) Korm. határozat 2. pont.

⁵⁷ A joggyakorlat egyébként ebbe az irányba mutat már nagyon hosszú ideje.

ta végrehajtása hovatovább megoldhatatlan nehézségekbe ütközik még annak büntetőjogi változatánál is.

- További megoldásra váró feladatot alapoz meg az is, hogy a 2012. évi C. törvényben megjelenő új Btk. a közérdekű munka vonatkozásában is új szabályokat állapít meg, melynek alapján a nyilvántartási szabályokat összhangba kell hozni a szabálysértési törvény és a Bv. Kódex rendelkezései között. A rendszer működésének alapja a naprakészség, ennek eléréséhez azonban biztosítani kell, hogy szabálysértési nyilvántartásban szereplő adatok eljussanak a büntetés-végrehajtáshoz, illetve, hogy ezen adatokat kezelhesse.
- A szabálysértési visszaesés tekintetében *kivett eljárásként* jelenik meg a helyszíni bírság és a közlekedéssel kapcsolatos egyéb bírság kategóriája, azonban a törvény megítélésem szerint nem tisztázza egyértelműen, hogy ezek az ügyek mikor és hogyan fognak a bíróságra érkezni.
- Az eddigi gyakorlati tapasztalatok azt mutatják: előfordul, hogy a bíróság igen rövid, egy-kétnapos elzárást szab ki, melynek egyenes következménye, hogy az elkövető nagyon kevés időt tölt az intézetben szabálysértési elzárás jogcímén. Megítélésem szerint ezzel a büntetés formálissá válik és végső soron a büntetés célja kérdőjeleződik meg.

Az új szabálysértési törvény mindezek ellenére komoly modernizációt és megváltozott szemléletet egyaránt tükröz. Abban a kérdésben, viszont hogy beváltja-e a hozzá fűzött reményeket egyelőre felelősséggel nyilatkozni nem lehet. Annyi azonban bizonyos, hogy izgalmas fejezet kezdődik a magyar szabálysértési jog történetében, ugyanakkor a szakmai elhivatottság megköveteli, hogy a jogalkalmazás eljövendő tapasztalatait folyamatosan elemezzük, illetve értékeljük, és ha ez szükséges, azonnal jelezzük a változtatás szükségességét.