

JAKAB ZSOLT

A modern magyar szabálysértési jog kialakulásának története, különös tekintettel a kihágásokra

A napjainkban szabálysértési jogként ismert jogterület megközelítőleg másfél évszázados jogfejlődés következménye, a XIX. századra nyúlik vissza. Ebben az időben erősödött az igény a bűncselekmények súly szerinti felosztására. A XIX. században létrejövő büntetőjogi szabályozási rendszereket két csoportba lehet osztani, egyrészt a trichotóm (büntett–vétség–kihágás), másrészt a dichotóm rendszerbe (büntett–kihágás) tartozókra.

Nehézséget okozott azonban az egyes csoportok elméleti különbségeinek a megállapítása, különös tekintettel arra, hogy a kihágások eltérő jellegű tényállásokat tartalmaztak. Voltak a büntetőjogi jellegű „*kis bűncselekmények*” (bagatel-bűncselekmények) és voltak az *igazgatásellenes normaszegések*. A kihágások e kettőssége alapozta meg a közigazgatási büntetőjog eszméjét, amely kihatott a jogalkotásra és a tudományra is.

A társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekmények elleni védelmet jogrendszerünkben a szabálysértési jog hivatott betölteni. A szabálysértési jogi szabályozás egyszerre kell hogy védelmet nyújtson az alapvető értékeket csekélyebb fokban veszélyeztető, valamint a jog által „még” védendőnek ítélt értékeket fenyegető magatartások ellen. E kettősség a szabálysértési jog fejlődését és a hatályos szabályozást egyaránt áthatja.

A magyar jogtörténelem alakulásában is, mint sok más európai országban, kiemelkedő szerepe volt az 1810. évi francia büntető törvénykönyvnek, a *Code pénal*nak.

Ez a törvénykönyv hozta magával azokat az általános alapelveket, amelyek mai napig is a legalapvetőbb követelményeket támasztják az igazságszolgáltatás vonatkozásában.

„A »nullum crimen sine lege« és a »nulla poena sine lege« elvét az 1810. évi büntető törvénykönyv kifejezetten úgy fogalmazta meg, hogy egy kihágás, vétség, büntett sem büntethető másként, mint olyan büntetéssel, amelyet a törvény az elkövetésük előtt megállapított.”¹

¹ Simon Attila: A szabálysértési jog története. Rendvédelmi Füzetek, 2007/1–2., 89. o.

A kihágásoknak egyéb büntetendő cselekményektől történő elkülönítését már *Montesquieu* is megkísérelte, és a kihágások sajátosságát abban látta, hogy a törvényes rendnek múló jelentőségű megzavarásai, amelyeket a hatóság helyesen csak mint pusztá engedetlenséget róhat meg. A régi magyar jog is ismerte a kihágásokat.

A magyar szabálysértési jog előzménye az *1840. évi IX. tc.*, a mezei rendőrségről szóló rendelkezésére, amely a kisebb súlyú, a gazdálkodás s iparnak kívül fekvő tárgyait veszélyeztető cselekvéseket kívánta szankcionálni, arányosan a károkozás mértékéhez, megkülönböztetve a szándékosságot és gondatlanságot. A törvény a későbbi szabálysértés előfutárának tekinthető. A cselekményeket sommás eljárásban, a közigazgatási hatóságok bírálták el.

A következő előzmény a *Toldalék* című norma, amely a közfenyítés alá tartozó rendőrségi kihágásokról, s azok büntetéséről szólt. A *Toldalék az 1843-as büntetőjogi javaslatnak*, a „Deák-féle Btk.”-nak a csatolmánya volt. Megtalálható volt benne az általános és különös rész is.

A *Toldalékban* rögzítették, hogy kihágást kormányrendelet, törvény vagy szabályrendelet határozhatott meg, lehetőséget adva a központi és a törvényhatóság által felügyelt helyi szintű szabályozásnak.

A kihágások elkövetőit fogsággal, pénzbüntetéssel és bírói megdorgálással marasztalhatták el. Bírói megdorgálást egyébként olyan fiatalok esetében alkalmaztak, akik az első, csekélyebb fokú kihágást követték el, feltéve, ha attól jövőbeni viselkedésének, erkölcsi magatartásának javulása várható volt. A szabályozás ismerte a fogság pénzbüntetéssé való átváltoztatását. Az elsőfokú fellebbezés bírói úton történt.

Az ezt követő időszakban az osztrák büntetőjogot alkalmazta a magyar jogrendszer, a „*neo-abszolutizmus hatályon kívül helyezte a magyar törvényeket*”².

A későbbiekben ismét felvetették, hogy szükség van a magyar büntetőjog kodifikálására. 1878. május 27-én az akkori uralkodó szentesítette, majd két nap múlva kihirdették a *Csemegi Károly* államtitkár nevéhez fűződő, első magyar büntető törvénykönyvet, az *1878. évi V. törvénycikket, A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről* szóló rendelkezést.

A Csemegi-kódex általános és különös részből állt, általános része tartalmazta az egységes szabályokat. A bűncselekmények rendszerezésére hármas tagolást alkalmazott (büntett–vétség–kihágások).

A legtöbb külföldi törvényhozás a kihágásokat magába a Btk.-ba foglalta. Az elkészült Csemegi-kódex az 1843-as javaslattal ellentétben nem az újabb,

² Blaskó Béla: Magyar Büntetőjog. Általános rész. Tankönyv. 4., átdolgozott kiadás. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2010, 57. o.

hanem a régebbi külföldi kódexek példáját követve a kihágásokat külön kódexbe foglalta, aminek három oka lehetett:

- A kihágások rendszerint nem valóságos jogsértések, hanem a tilalmat inkább az úgynevezett „veszélynek veszélye” miatt állították fel.
- A kihágásokra nem alkalmazhatók mindenben a büntettekre és vétségekre megállapított általános szabályok.
- Mert a kihágások kimerítően nem kodifikálhatók a gyakorlati élet folyton változó szükségletei miatt.

Mivel a Csemegi-kódex nem tartalmazta az összes jogellenes magatartást, ezért a kihágások kodifikálására megalkották az *1879. évi XL. törvénycikket a kihágásokról* (a továbbiakban: kBtk.).

A két norma 1880. szeptember 1-jén lépett hatályba és csaknem hatvan évig érvényben volt. Májig koruk kiemelkedő és modern jogforrásaként tekinthetünk rájuk, hiszen e két törvény alkotta az első magyar kodifikált büntetőjogot történelmünkben, és *alkotta egységesen a trichotóm (büntett–vétség–kihágás) rendszert*.

Tíz fejezetben sorolta fel a kihágási cselekményeket, döntő többségüket továbbra is miniszteri, illetve helyhatósági rendeletek tartalmazták. Az akkor még a büntetőjog részének definiált jogsértési kategória több eltérést mutatott a büntettekhez és a vétségekhez képest:

- a) *kihágást rendelettel is lehetett statuálni* (a központi szabályozás dominanciája, egyben a szakszerűség garanciája abban mutatkozott meg, hogy a törvényhatósági [önkormányzati] rendeletben megállapított kihágás érvényességéhez a belügyminiszter jóváhagyására volt szükség);
- b) *a kihágás kísérlete nem volt büntethető;*
- c) *a vétkesség foka tekintetében a gondatlanság volt a domináns;*
- d) *a kihágás szankcionálása a pénzbüntetésre épült, az elzárás maximális tartama két hónap volt;*
- e) *csak a legsúlyosabbnak ítélt kihágások tartoztak járásbírói hatáskörbe, döntő többségüket a közigazgatási hatóságok bírálták el.*

Az 1879. évi XL. törvénycikk (magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról) értelmében *„kihágást képez azon cselekmény, melyet a törvény, miniszteri rendelet, a törvényhatóság vagy törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város, vagy rendezett tanáccsal bíró város által kiadott szabályrendelet kihágásnak nyilvánít”*.

A miniszteri rendelet és a szabályrendeletek csupán valamely rendőri tilalom vagy rendelkezés megszegését minősíthették kihágásnak.

Kihágás a büntetendő cselekmények hármias felosztásában a legelső fokozat volt, amely elvileg csak azáltal vált el a vétségtől, hogy felette a rendőri bíróság ítélkezett.

A kihágásoknak csak igen csekély része volt az, amelyet a kBtk. megállapított, mert a gyakorlati élet sokszor igényelt új rendészeti szabályokat, amelyek felállítását, tekintettel a szükséglet felmerülésének akár időleges, akár soron kívüli okára, nem lett volna célszerű a törvényhozás nehezkesebben mozgó apparátusára bízni.

A kBtk. tartalmazta a különbségeket. Alapvető különbségek voltak a hatály, a szándékosság, a gondatlanság, a büntetések és elévülések szabályai között.

A kihágásokra vonatkozó általános szabályokat a kBtk. állapította meg, akárcsak a miniszteri és szabályrendelet területi hatályát.

A kBtk. hatálya ugyanazon területre terjedt ki, mint a magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről (1878. évi V. törvénycikk; a továbbiakban: Btk.) hatálya. A miniszteri rendelet hatálya vagy ugyanezen területre, vagy intézkedéséhez képest annak valamely részére, a törvényhatósági szabályrendelet hatálya ennek egész területére vagy egy részére, végül a város által kiadott szabályrendelet hatálya csak a kibocsátó város területére terjedt ki.

A kihágás elkövetője azonban az esetben is büntetendő volt (a területi és személyi mentességet élvezők kivételével), ha az elkövető az elkövetés helyén csak ideiglenesen tartózkodott és a kihágás rendes lakóhelyén egyébként nem volt büntetendő cselekmény.

A kBtk. a miniszteri és szabályrendelet érvényességének feltételeit is megállapította, továbbá rendelkezett a miniszteri és szabályrendelet hatályának megszűnéséről is.

Általános szabály volt, hogy a Btk. általános határozatai – ha a kBtk. ellenkezőt nem állapít meg – a kihágások eseteiben is alkalmazandók voltak. Így különösen a Btk. *Bevezető intézkedései* közül a területi és személyi hatályra vonatkozó rendelkezések, amelyek alapján a kBtk. kimondta, hogy külföldön elkövetett kihágások miatt büntetésnek nem volt helye (a kábelkihágás³ és a fegyveres erő elleni kihágások kivételével), továbbá a kBtk. elrendelte, hogy kihágás miatt kiadás nem engedélyezhető, ezt a rendelkezést az osztrák honosokra és külföldiekre is alkalmazni kellett.

³ Kábelvétségek és kihágások, a tenger alatti kábel védelme. 1888. évi XII. törvénycikk a tenger alatti kábelek védelme iránti büntető határozatok megállapítása tárgyában.

A kihágások büntetése az elzárás és a pénzbüntetés volt, ezek közül utóbbi az elzárás mellett mellékbüntetésül is szolgált. Az elzárás tartamát és végrehajtását a kBtk. állapította meg. Ha az enyhítő körülmények voltak túlsúlyban, az elzárás helyett pénzbüntetést lehetett megállapítani, ami a Btk.-ban meghatározott rendelkezéseknek felelt meg.

A pénzbüntetés maximuma a szerint, hogy a kihágást törvény, miniszteri, törvényhatósági vagy városi szabályrendelet állapította meg: hatszáz, kétszáz, száz és negyven, általános minimuma egy korona volt.

A behajthatatlan pénzbüntetés átváltoztatására a következő szabályok voltak irányadók:

- négy koronát meg nem haladó pénzbüntetés helyett tizenkét óránál hosszabb tartamú elzárás nem volt megállapítható;
- négytől húsz koronáig egynapi, ezen felül pedig minden húsz koronáig terjedő összeg helyett egy-egy napi elzárás;
- ha a pénzbüntetést mellékbüntetésként szabták ki, akkor annak átváltoztatására még az a további korlát állt fenn, hogy a fő büntetésként kiszabott elzárás tartama felemelhető volt maximum tizenöt nappal, ha törvényben; öt nappal, ha miniszteri rendeletben; két nappal, ha törvényhatósági szabályrendeletben; egy nappal, ha városi szabályrendeletben határozták meg az elkövetett kihágásnak a két büntetési nemmel való szankcionálását.

Kiszabható mellékbüntetések: a foglalkozástól való eltiltás, de csak hat hónapot meg nem haladó tartamra; az elkobzás.

Mellékbüntetésként kihágás miatt hivatalvesztés és politikai jogok felfüggesztése nem volt megállapítható, de egyes esetekben a kBtk. megállapította a viselt hivatal elvesztését.

A kihágás kísérlete általában nem volt büntethető, kivéve az erdei kihágásokat, a részességre nézve a Btk. rendelkezései voltak irányadók, azzal az eltéréssel, hogy ha a kihágást olyan rendelkezés megszegésével követték el, amelynek megtartásáról a családfő, gyám, gondnok, felügyelő, háztulajdonos, iparos vagy gazda volt köteles gondoskodni, és az ő rendeletük vagy utasításuk folytán a családtag, a gyámolt, a gondnokolt, a lakó, segéd, tanonc, cseléd vagy munkás követte el a kihágást, a büntetés csakis a rendeletet vagy utasítást adó vonatkozásában volt megállapítható.

Ha azonban az alárendeltségi viszonyban álló tettes a kihágást a hatósági közegek felhívása, intése vagy figyelmeztetése ellenére követte el, akkor őt kellett megbüntetni.

Orgazdaság és bűnpártolás csak az erdei kihágások esetén volt büntethető. Míg a Btk. szerint a gondatlanságból elkövetett vétség csak akkor büntethető, ha ezt a Btk. Különös része előírja, addig a kBtk. szerint a kihágás az esetben is büntetendő, ha azt gondatlanságból követték el, kivéve ha a kihágást megállapító jogforrás csak a szándékos elkövetést rendelte büntetni.

A bűnhalmazatról a kBtk. a következők szerint rendelkezett:

- ha mindegyik kihágás csupán elzárással büntetendő, az elzárás kiszabására együttevén egy összbüntetésben került sor, ennek maximális tartama ugyanaz volt, mint az elzárás mellett kiszabott pénzbüntetés átváltoztatásának;
- pénzbüntetés halmazata esetén az általános maximum határain belül kumulációnak volt helye. Az ezeket helyettesítő elzárás együttes tartamának maximuma negyvenöt, tizenöt, hét és három nap volt a szerint, hogy törvénybe, miniszteri rendeletbe, törvényhatósági vagy városi szabályrendeletbe ütköző kihágás volt-e;
- ha a kihágások egy része elzárással volt büntetendő, az összbüntetésként a pénzbüntetést helyettesítő elzárás együttes tartamának maximuma kilencven, huszonöt, kilenc és öt nap volt a szerint, hogy törvénybe, miniszteri rendeletbe, törvényhatósági vagy városi szabályrendeletbe ütköző kihágás volt-e.

A büntetőeljárás megindítása hat hónap, a kiszabott büntetés egy év alatt évült el. Az elévülés kezdetére, félbeszakítására és hatályára, a magánindítványra a Btk. volt az irányadó.

A kihágások elbírálása a kir. járásbíróóságok; vagy a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozott a szerint, ahogyan a bűnvádi perrendtartás életbe léptetéséről szóló 1897. évi XXXIV. törvénycikk (a továbbiakban: Bp.), illetve a kihágást megállapító törvény vagy rendelet az egyik vagy másik hatóság eljárása alá helyezte.

Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy ha – a kBtk.-tól eltekintve – valamely speciális törvény az abban meghatározott kihágást nem utalta kifejezetten a közigazgatási hatóság hatáskörébe, akkor az a járásbíróóság; míg ha a miniszteri rendeletben megállapított kihágást kifejezetten nem utalták a járásbíróóság hatáskörébe, továbbá a törvényhatósági vagy városi szabályrendeletben megállapított kihágás mindig a közigazgatási hatóság elé tartozott.

A kihágásokat megállapító jogszabályok:

- a kBtk.-ban foglalt kihágások;
- egyéb törvényekben foglalt kihágások;
- a miniszteri rendeletekben megállapított kihágások.

A kihágási ügyekben az ítékezés négy bíróság, illetve hatóság között oszlott meg:

- a) ha valamely törvényben megállapított kihágást nyomtatvány útján követték el, akkor ebben az esetben a Bp. szerint az esküdtbíróságok ítéleztek;
- b) a Bp. szerint a járásbíróságok hatáskörébe utalt kihágások esetében a járásbíróságok ítéleztek;
- c) a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozó kihágások feletti eljárást a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk, az 1880. évi 38,547. számú belügyminiszteri rendeletnek az idézett törvény által hatályon kívül nem helyezett rendelkezései, és egyes kihágási csoportok tekintetében a kihágásokat megállapító törvények, illetve miniszteri rendeletek speciális intézkedései szabályozzák.

A közigazgatási hatóságok elé utalt kihágási ügyekben a rendőri büntetőbíráskodást a következő hatóságok gyakorolták:

Első fokon

- kis- és nagyközségekben a főszolgabíró, illetve a szolgabíró;
- rendezett tanácsú és törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány, illetve a helyettese, ezek akadályoztatása esetén a tanács által ezzel megbízott tisztviselő;
- Budapesten az illetékes kerületi kapitány (a törvény, rendelet vagy szabályrendelet által az államrendőrséghez utalt kihágások ügyében), egyébként a kerületi előljáró.

Másodfokon

- kis- és nagyközségekben és rendezett tanácsú városokban az alispán;
- törvényhatósági joggal felruházott városokban a tanács;
- Budapesten a főkapitány vagy helyettese, illetve a tanács.

Harmadfokon az illető miniszter (belügyi, földművelésügyi, honvédelmi, kereskedelmi).

Az eljárás megindítása hivatalból történt. Illetékes rendszerint az elkövetési hely hatósága, ha azonban a feljelentés a vádlott lakóhelyén eljáró hatóságnál történt, akkor ez vált illetékessé, hacsak a vádlott az első hatósági intézkedéstől számított három nap alatt kifogást nem tett, aminek alapján az ügyet az elkövetési hely hatóságához tették át.

Elsőfokú hatóságok között felvetődő illetékességi összeütközés esetében a másodfokú hatóság, egyéb esetekben a belügyminiszter döntött, közigazgatási hatóságok és bíróságok közötti illetékességi összeütközésekben a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk szerint a minisztertanácsnak volt döntési joga.

A feljelentés alapján a hatóságnak az eljárás sikere érdekében kötelessége volt gondoskodni a bűnjelek beszerzéséről, tanúk kihallgatásáról, a szakértői szemléről, illetve szakvéleményről.

A vádlott előzetes letartóztatásának rendszerint nem volt helye, kivéve, ha a vádlottnak rendes lakóhelye nem volt, vagy szökést kísérelt meg. A letartóztatás ilyen esetben is csak negyvennyolc óráig tartott, csak pénzbüntetéssel büntethető kihágások esetén pedig egyáltalán nem volt rá lehetőség. A letartóztatást meg kellett szüntetni, ha megfelelő kezességet, külföldieknél pénzbeli garanciát nyújtottak.

A feljelentés alapján végzéssel tárgyalást tűztek ki, vagy a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk szerint büntetőparancsot bocsátottak ki. Ennek azonban a rendőri büntetőeljárásban csak akkor volt helye, ha a pénzbüntetést harminc koronát meg nem haladó összegben szabták ki, viszont – eltérően a járásbírói eljárásban kibocsátott büntetőparancstól – már abban az esetben is végrehajtható volt, ha a terhelt a kézbesítéstől számított tizenöt napon az ügy tárgyalását nem kérte, vagy nem fellebbezett. A járásbírói eljárásban a terhelt passzív magatartása is tárgyalás kitűzését vonta maga után.

A tárgyaláson a vádlott helyett meghatalmazott képviselője is megjelenhetett, de megtartható volt a tárgyalás akkor is, ha sem a terhelt, sem a képviselője nem jelent meg. A tárgyalás szóbeli és nyilvános, azon az eljáró hatósági személy kötelessége volt az igazság kiderítésére szolgáló minden adatot összegyűjteni.

A terhelt tagadása esetén a tanúkat és a szakértőt kihallgatták, de csak akkor kellett őket megesketni, ha a tárgyaló hatósági személy, tekintettel előadásuk jelentőségére, szükségesnek tartotta. Kölcsönös sérelmek esetén a tárgyalás befejezéséig a terhelt viszonypanaszt emelhetett, ha ennek tárgya közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozott.

Az ítélet hozatala előtt meghallgatták a sértettet, a terheltet, esetleg ennek képviselőjét. Az ítélet, amely beismerésen vagy bizonyításon, esetleg szakértői véleményen is alapulhatott, felmentő vagy büntető volt, és kiterjedt az eljárási költségekre, valamint a száz koronát meg nem haladó, a konkrét kihá-

gásból származó kártérítési követelésre is. Ha ennek elbírálása az eljárást késleltette, polgári útra utasították.

A fellebbezést az 1901. évi XX. törvénycikk szerint a közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt összes kihágási ügyben a kihirdetés vagy kézbesítés utáni naptól számított tizenöt nap alatt kellett bejelenteni, és halasztó hatállyal bírt.

A büntetést az ítélet jogerőre emelkedése után azonnal végrehajtották, de a közigazgatási hatóság az elzárásbüntetés megkezdésére egy ízben harminc napig terjedő halasztást adhatott. Az 1890. július 28-án kelt 2608. számú belügyminiszeri rendelet szerint az elsőfokú hatóság olyan ítélete ellen, amelyben négy koronát meg nem haladó pénzbüntetést szabott ki, fellebbezésnek nem volt helye, a másodfokon hozott ítélet ellen pedig csak akkor, ha az elzárást vagy húsz koronát meghaladó pénzbüntetést állapított meg.

Tárgyalási vagy fellebbezési határidő elmulasztása miatt az akadály megszűnése utáni naptól nyolc nap alatt igazolást lehetett bejelenteni, amelyet minden érdekelt részvételével tárgyaláson bíráltak el.

Az 1950-es évektől az akkori jogalkotási elveknek és jogpolitikai megfontolásoknak megfelelően speciális formában *törvényerejű rendeletben szabályoztak* bizonyos életviszonyokat, e jogforrások megalkotása a rendeleti formának megfelelően viszonylag egyszerű volt, joghatása azonban a törvényekével volt egyenrangú. A nyolcvanas évektől jellemzően már nem, a demokratikus átalakulás után pedig értelemszerűen nem alkottak törvényerejű rendeleteket, de elenyészően kis számban még mindig hatályban vannak.

A második világháború után jelentős változások történtek a magyar jogfejlődésben. A büntető törvénykönyv Általános részéről szóló 1950. évi II. törvény a bűncselekmények súly szerinti megosztásának szűkítésével dichotomikus rendszert hozott létre, továbbá a kihágásokra a büntettekre vonatkozó rendelkezéseket rendelte alkalmazni, ha a törvény másképp nem rendelkezett. A kihágás büntetései az elzárás, a pénzbírság, az elkobzás, a foglalkozástól eltiltás és a kiutasítás. Fő büntetésként az elzárást alkalmazták, az összes többi mellékbüntetésként funkcionált.

A Btá. szerint: „*Kihágás az a társadalomra veszélyes tevékenység vagy mulasztás, amelyet jogszabály, rendőrségi rendelkezés vagy a törvénnyel, az Elnöki Tanács törvényerejű rendeletével, vagy a minisztertanács rendeletével erre felhatalmazott hatóság kihágássá nyilvánít.*”⁴

⁴ 1950. évi II. törvény a büntetőtörvénykönyv általános részéről 72. §. Kihirdetve: 1950. május 18.

„A törvény a bűncselekményeket súlyuk szerint csoportosította. A kihágásokra is a büntetésekre vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni. Különbséget a kihágások miatt kiszabható jogkövetkezmények, szankciók között lehetett tenni. Kihágás miatt kiszabható volt: az elzárás, a pénzbírság, az elkobzás, a foglalkozástól eltiltás és a kiutasítás vagy főbüntetésként az elzárást alkalmazták, az összes többi büntetés mellékbüntetésként funkcionált.”⁵

A törvény „*egybenemosta tehát a felelősségrevonásra irányuló eljárás alapfunkcióit: ugyanannál a szervnél helyezte el a nyomozói-vádlói feladatokat, ahol magát a döntéshozatalt, az ítélezést, anélkül, hogy a döntés bírói felülvizsgálatáról gondoskodott volna*”⁶. Ez azt jelentette, hogy „*ugyanazon szerv látta el a nyomozati cselekményeket, a váddal kapcsolatos feladatokat és a döntéshozatalt is, mindezt bírósági felügyelet nélkül. Az utóbb említett probléma később jogállami kifogás célpontjává vált.*”⁷

Szankciórendszerét tekintve a törvény a pénzbírság alkalmazását rendelte el általános büntetésként, minimális szabálysértés esetében azonban lehetővé tette az elzárást is.

A törvény legnagyobb hibája az volt, hogy nem adott bírói utat, igazodott a korábbi rendőri és törvényhatósági bírászkodás hagyományaihoz, egybenemosta tehát a felelősségre vonásra irányuló eljárás alapfunkcióit: ugyanannál a szervnél helyezte el a nyomozói-vádlói feladatokat, mint ahol magát a döntéshozatalt, az „*ítélkezést*” anélkül, hogy a döntés bírói felülvizsgálatáról gondoskodott volna. Nem a büntetőjogtól való különtartás volt a baj, hanem hogy az ügy nem juthatott túl a közigazgatáson.

A kódex három évtizedes működése idején jó néhány problémát nem tudott feloldani.

Az 1971. évi 28. tvr. emelte vissza a vétséget, s ezzel egy kvázi trichotóm rendszer jött létre: büntett és vétség a büntetőjogban, és elkülönítetten, de szoros kapcsolatban az előbbiekkal: a szabálysértés.

Az újraszabályozást több tényező is elősegítette, ugyanis a rendszerváltozás után csatlakoztunk az Európa Tanácshoz, valamint ratifikáltuk az Emberi jogok európai egyezményét. E nemzetközi kötelezettségvállalás és a 63/1997. AB határozat világosan érthetővé tette, hogy a jogalkotónak olyan szabálysértési törvényt kell létrehoznia, amely lehetővé teszi az elkövetők tisztességes eljárásához való jogát, egyebek között joga lehessen ahhoz, hogy

⁵ Simon Attila: i. m. 93. o.

⁶ Kántás Péter: Szabálysértési jog. Általános rész. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 2004, 9. o.

⁷ A szabálysértési törvény átfogó felülvizsgálatának koncepciója. Belügyminisztérium, Budapest, 2011. július 12.

a rá vonatkozó ügyben bírósághoz forduljon, és az döntsön a vádról, illetve a szankcióról. A kodifikáció másik fő eleme volt, hogy elzárást közigazgatási szerv ne mondhasson ki, ezt csak bíróság tehesse.

Ennek következtében 1999-ben megszületett a *szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény*.

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) kodifikációs előkészítése a nyolcvanas évek közepén kezdődött az Igazságügyi Minisztériumban, majd a második kodifikációs bizottság 1993-as megalakulásával folytatódott, amely a Belügyminisztérium égisze alatt tevékenykedett, munkája az Sztv. tervezetének megalkotásáig tartott.

Az Sztv. végleges tervezetének elvi és jogi sarokpontjait az Európa Tanácshoz való csatlakozásunk, az Emberi jogok európai egyezményének ratifikálása, a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, az 1078/1996. (VII. 19.) kormányhatározat, valamint az a döntés jelölte ki, amely szerint az új szabályozási modell a német jogrendszer szerinti mintát követi majd, azaz a szabálysértés elkülönül a büntetőjogtól, elbírálása a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozik, a bírói jogorvoslat lehetővé tételével.

A *szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény* 2000. március 1-jén lépett hatályba, felváltva a harminc évig hatályos 1968. évi I. törvényt.

Az Sztv. már a megalkotása előtt is három-négy esetben, hatálybalépése után – az új szabálysértési törvény 2012. április 15-i hatálybalépéséig – harmincnégy módosításon esett át. A törvényt módosítások célja a jelentkező anomáliák megszüntetése. A természetes joganyag túlszabályozáshoz vezetett, ennek a következménye a szabálysértési eljárások lassúsága, bonyolultsága, az elkövető számára az időhúzás lehetősége.

A gyakorlatban felvetődő jogalkalmazási kérdéseket a jogalkotó nem a törvény módosításával oldotta meg, hanem új törvényt alkotott: *a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt*.

A 2012. évi II. törvény megalkotásának körülményei, okai, szükségessége

Amikor törvényt alkot a jogalkotó, az egyetemes megoldás az élet valamely, addig írásban nem szabályozott területére. Mivel csak alkothat jogot, ezért övé a felelősség, hogy az állandó változások tekintetében rugalmas legyen, az új területet szabályozza, a változó, illetve rosszul szabályozott területeken

módosítson, hatályon kívül helyezzen. A szabálysértés területe az élet igen széles részét átfogja, ezért a jogalkotó hatalmas terhet vesz a vállára annak megfelelő szabályozásával. A mindenkori jogalkotás problémája a nehézkes, bonyolult alkalmazkodás a modern társadalom vívmányaihoz.

Magyarországra általában a túlszabályozás a jellemző: arányát tekintve igen sok a joganyag. Az átlagembertől távol áll a joganyagok megismerése, nyomon követése, így aztán a jogalkalmazó kezében összpontosul azok értelmezése, használata, esetleg felvilágosítás adása. Az átlagembernek elég anynyi a törvényből, amennyire éppen szüksége van, de ez megbonthatja az egyensúlyt az emberek jogkövető magatartása és a követendő jog között, emlékeztetve arra a fontos jogdogmatikai tételre, hogy a jog nem ismerése nem mentesít a felelősség alól.

Amikor a régi Sztv.-ről beszélünk, nem mondhattuk azt, hogy van egyetlen jogszabály, illetve a 218/1999. kormányrendelettel együtt egy kódex, amely azokat a jogellenes cselekményeket rendelné büntetni, amelyek nem érik el a bűncselekmények társadalomra veszélyességét, hanem több joganyagot is hozzá kellett csatolni. Ennek a területnek éppen ezért is számtalan problémával kellett szembenéznie, és hatalmas fejlődésen ment keresztül, amíg elérte a jelenlegi formáját.

A régi Sztv. büntetései és intézkedései európai viszonylatban „gyengének”, kellő visszatartó erővel nem jellemezhetőnek mondhatók, azok bonyolult végrehajtása szintén az elkövetőnek kedvezett.

Mindez kártékonyan hat az állampolgárok jogkövető hajlandóságára, a problémás szabályozás nem jelent kellő visszatartó erőt.

A gondok orvoslását nem egy újabb módosításban látta a jogalkotó, hanem a régi értékeket megtartva, azok hibáiból tanulva, a társadalom mai fejlettségének megfelelő törvényben kívánta megoldani.

Az új szabálysértési törvény célja

„Az új szabálysértési törvény megalkotásának célja egy olyan új szabálysértési eljárási rendszer kialakítása, amely hatékony és gyors eljárási lehetőségeket biztosít az egyes szabálysértési hatóságok számára. A hatékony és gyors eljárás mellett a törvény célja egy költséghatékony eljárás felépítése, amelyben a szabálysértés elkövetőjének már nem fűződik érdeke az eljárási cselekmények indokolatlan elhúzásához.”⁸

⁸ 2012. évi II. törvény. Kommentár. HVG-ORAC, Budapest, 2012

„Cél a cselekmények elbírálásával kapcsolatban, hogy a szabálysértési eljárások megfeleljenek a hatékony, gyors ügyintézés kritériumának.”⁹

A *Kommentárban* megfogalmazott célon kívül jogalkotói szándék volt az is, hogy az anyagi és eljárásjogi anyagok továbbra is egy törvényben foglaljanak helyet. Az új törvény, immár eleget téve az említett szándéknak, tartalmazza az anyagi és eljárásjogi szabályokat, az egyes szabálysértési tényállásokat, valamint a végrehajtásra és a nyilvántartásra vonatkozó új szabályokat. Ezáltal, ha módosításra, illetve kiegészítésre kerülne sor, azt a korábbiaknál lényegesen egyszerűbben tehetné meg a jogalkotó.

A legfőbb társadalmi cél mindemellett a kellő visszatartó erő elérése. A régi törvény szabályainak megváltoztatása, illetve az új jogi intézmények bevezetése mind e célt kívánja kielégíteni. A visszatartó erőt nem az állam büntető fölényeskedésének fitogtatásával kívánják elérni, hanem a szabályok egyszerűsítésével segítik az állampolgárokat a jogkövető magatartáshoz.

IRODALOM

Kántás Péter: Szabálysértési jog. Általános rész. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2004

Bisztricki László – Kántás Péter: A szabálysértési törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest, 2012

Blaskó Béla: Magyar Büntetőjog. Általános rész. Tankönyv. 4., átdolgozott kiadás. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2010

Erdődy Gyula: A szabálysértési jog Németországban és Magyarországon. Pécs, 2010 [PhD Tanulmányok 9.]

Márkus Dezső: Magyar jogi lexikon. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1898

⁹ A szabálysértési törvény átfogó felülvizsgálatának koncepciója... i. m.