



Szabálysértési „kontra” közigazgatási bírság

Misdemeanour fine and administrative fine

Skorka János Tamás

mesteroktató, doktorandusz, rendőr alezredes
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
skorka.tamas@uni-nke.hu



Absztrakt

Cél: A jogalkotó a jogsértő magatartások szankcionálását jogpolitikai, célszerűségi, hatékonysági elvek alapján, de saját belátása szerint helyezi el az egyes jogterületeken. A bűncselekményi szintet el nem érő, csekélyebb társadalomra veszélyességgel bíró magatartások hagyományosan a szabálysértési jog terítóriumába tartoznak. Az egyes jogterületek között azonban vannak mozgások. Egyes magatartások átkerülnek a szabálysértési jog területéről a közigazgatási bírságolás hatálya alá. Nem ritkán a szabálysértési tényállások egyes elkövetési magatartásai megmaradnak a szabálysértési jogon belül, míg ugyanazon tényállás másik elkövetési magatartása átkerül a közigazgatási jog hatálya alá. Kapcsolatba hozható-e ez a jelenség a két jogterület szankciórendszerével? Milyen szankciók találhatók az egyes jogterületeken és ezek mennyiben hatékonyak adott jogsértő magatartások szankcionálásában? Ezen kérdések megválaszolása a szabálysértési jog továbbfejlődésének az irányát adhatja meg, illetve beigazolhatja azt a tézist, amit a szakirodalom már megfogalmazott, hogy a szabálysértési jog fokozatosan leépülő közigazgatásvédelmi funkcióját az ágazati szabályozás veszi át, és a szabálysértési jog egyre inkább a büntetőjog árnyékképévé válik.

Módszertan: A kérdések megválaszolása érdekében a szabálysértési törvény és a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló törvény rendelkezéseit, illetve a hozzájuk kapcsolódó szakirodalmat vetette össze, elemezte a szerző.

Megállapítások: A szerző az elemzés során arra a megállapításra jutott, hogy a két jogterület szankciói a vizsgálat fókuszát képező közlekedési szabályszegések

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 04. 03. Elfogadás: 2024. 04. 11.

szankcionálásában erős hasonlóságot mutatnak, ezek önmagukban nem eredményezhetik a két jogterület közötti mozgásokat. A jelenség megértéséhez szükséges a jogpolitikai indokok, a gazdaságossági, hatékonysági kérdések figyelembevétele. **Érték:** Az elemzés megmutatta az egyes szankciók közötti hasonlóságokat, eltéréseket, és rámutatott arra, hogy adott magatartások esetén melyek jelenthetnek adekvát megoldást a szankcionálásra. A tanulmány megállapításai beépítésre kerülnek *A közigazgatás büntetőhatalma* című doktori értekezésbe.

Kulcsszavak: szabálysértési jog, közigazgatási jog, szankciórendszer, ágazati szabályozás

Abstract

Aim: The legislator places the sanctioning of unlawful conduct in the various areas of law on the basis of principles of legal policy, expediency and effectiveness, but at its own discretion. The law on misdemeanours has traditionally covered conduct which is less dangerous to society and which does not rise to the level of a criminal offence. However, there are movements between the different areas of law. Some conduct is transferred from the area of misdemeanour law to administrative fines. It is not uncommon for certain offences to remain within the scope of the law on offences, while other offences in the same situation are transferred to administrative law. Can this phenomenon be linked to the system of sanctions in the two areas of law? What sanctions can be found in each area of law and how effective are they in sanctioning specific offences? The answers to these questions may provide a direction for the further development of the law of misdemeanours and may confirm the thesis already formulated in the literature that the gradually declining administrative protection function of the law of misdemeanours is being taken over by sectoral legislation and that the law of misdemeanours is increasingly becoming a shadow image of criminal law.

Methodology: In order to answer the questions, the author compared and analysed the provisions of the Act on Administrative Offences and the Act on Sanctions for Administrative Offences, as well as the related literature.

Findings: In order to understand this phenomenon, it is necessary to take into account the legal policy rationale and the questions of economy and efficiency.

Value: The analysis has shown the similarities and differences between the various sanctions and has indicated which sanctions may be an adequate solution for specific behaviours. The findings of the study will be incorporated into the doctoral thesis on „*The criminal power of public administration*”.

Keywords: misdemeanour law, administrative law, sanctions system, sectoral legislation

A közigazgatási büntetőjog kialakulása és fejlődése hazánkban

A társadalomra veszélyes magatartások szankcionálása az állami büntetőhatalom feladata. Ennek két alapvető jogi területe a büntetőjog (ebben az értelemben a szabálysértési jogot ide soroljuk) és a közigazgatási jog, „mindkét jogterület szabályozási tárgykörében ott van a szankcionálás” (Balla, 2023). Mindkét jogterületnek más a szankcionálási funkciója, előbbinek a jogrendszer védelme, a közigazgatásnak pedig valamilyen közfeladat érvényesítése (Balla, 2023). Azt azonban a jogalkotó dönti el, hogy ez a büntetőhatalom melyik jogág keretei között, milyen eszközökkel juttassa érvényre a jogi normákat. A magyar jogfejlődésben a kihágási jog volt az első lépcső, amely a klasszikus büntető igazságszolgáltatásról leágazott. A kihágási jog vegyes tartalmú volt: kriminális jellegű „kis bűncselekményeket” és igazgatásellenes normaszegéseket, azaz „állampolgári engedetlenségeket” egyaránt tartalmazott (Kis, 2019). A közigazgatási szervek a bíróságok mellett helyet kaptak az eljárások lefolytatásában. A kihágási jog gyakorlatilag létrehozta a magyar jogban a közigazgatási hatáskörébe utalt büntetőhatalmat. Büntetőjogi tényállásokat az állam kizárólag törvény útján alkothat és azt kizárólag bíróságok alkalmazhatják, a közigazgatási büntetőjog, mindaz a büntetőjog, amely esetében ezek a posztulátumok nem érvényesülnek, tehát a közigazgatás – törvényi felhatalmazás alapján – szabályt alkot, magatartást büntetendővé nyilvánít és szankcionál (Bittó, 1982).

A közigazgatási büntetőjog kodifikációja hazánkban az 1843-as Deák-féle büntetőjogi törvényjavaslattal vette kezdetét, majd a kihágási jog második, eredményesebbnek bizonyuló kodifikációjára a Csemegi-kódexben¹ került sor (Gerencsér, Varga & Bérces, 2023). A 19. század végétől 1955-ig a közigazgatási jogsértések egységes szankciója a büntetőjogi trichotómia alsó szintjét jelentő kihágási jog volt (Kis, 2016). Azt azonban több szerző is megjegyzi, hogy a kihágási jog hatókörén kívül is voltak olyan közigazgatási szankciók, melyek nem a büntetőjogi trichotómia részét képezték, hanem – önálló jogellenességi forma megjelenése nélkül – igazgatási szankciónak minősültek, és elkülönítendő a kihágási jogtól, áthágásnak neveztek (Kis, 2016). A kihágások azon (jelentősebb) része, amely igazgatásellenes magatartásokat tartalmazott átminősítésre került szabálysértéssé, és két év párhuzamos együttélés után 1955-ben megszüntetésre került a kihágás mint jogellenességi kategória. A kihágások a büntetőjog részét képezték, a szabálysértésekről viszont ez már nem volt elmondható, hiszen pont azért kerültek létrehozásra, hogy a közigazgatás, illetve

1 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekéről és vétségekről, és az 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról.

akkor még az államigazgatás is gyakorolhasson büntetőhatalmat (Árva, 2014). Ahogy Király Tibor megjegyezte: „*A kihágás bűncselekmény volt, a szabálysértés nem az.*” (Király, 1955). A szabálysértési jogot nem annyira elméleti, mint inkább jogpolitikai indokok, a szocialista rendszerben bekövetkező büntetőjogi kodifikációs hatások hozták létre. Király sürgette az önálló államigazgatási szankció létrehozását, azonban a szabályozás más irányba ment. A szabálysértésekkel nem vegytisztta közigazgatási szankció született, mert a szabálysértési jog az átminősítés ellenére is megmaradt Janus-arcúnak (Nagy, 2016). A szabálysértési jog „büntetőjogias” jellegét magyarázza, hogy a szabálysértések egy részét a „dekriminalizált kihágások” alkották, és ezeket a „kriminális jellegű” szabálysértéseket kellett az igazgatási (nem kriminális) jellegűekkel együtt az államigazgatásnak a szabálysértési eljárásban kezelnie (Kis, 2019). Máthé Gábor fogalomhasználatával élve, a szabálysértési jog megalkotásával elkezdődött az egységes közigazgatásvédelmi koncepció megvalósítása (Máthé, 2022). Az egységes közigazgatásvédelmi elgondolás azonban napjainkra egyértelműen elbukott (Kis, 2015). Bebizonyosodott, hogy a szabálysértés nem lehet egységes keret a kriminális és a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálására. Az 1980-as évektől a szabálysértési jogon kívüli ágazati szankciók terjedtek el, melyek a szabálysértési jog súlytalanná válását eredményezték. A szabálysértési jog nem volt kellően hatékony a közigazgatásvédelem számára (Kis, 2015). A szabálysértési jog nem kapott lehetőséget a jogi személyek felelősségre vonására, a szubjektív felelősség miatt az eljárás egy büntetőjogi elemekkel terhelt bizonyítási eljárást követelt meg. A szabálysértési bírságoknak nem volt elég visszatartó ereje a szocialista nagyvállalatok számára, és az ágazati szabályozás is gyorsabb volt az egyes miniszteri rendeletek révén, s ezáltal megtörtént a kibújás a büntetőjogi törvényesség elve alól (Kis, 2015). A szabálysértési jog közigazgatásvédelmi funkciója tehát fokozatosan súlyát veszítette a közigazgatás felügyeleti bírságai miatt.

Azt a folyamatot, amit a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény megkezdett, azt a jelenleg hatályos, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (továbbiakban: Szabs. tv.) befejezte. Kiss Norbert költői kérdését tekintve, hogy „*Mérföldkő vagy határkő?*” az új szabálysértési törvény (Kis, 2016), tulajdonképp egyértelmű a válasz, a Szabs. tv. határkő.

A törvény preambuluma a csekélyebb mértékű kriminális cselekmények elleni hatékony fellépésről beszél, és már nyoma sincs a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény bevezetőjében még szereplő „*államigazgatási tevékenység eredményességének előmozdításáról*” vagy az „*államigazgatási szervek munkáját akadályozó*” magatartások szankcionálásáról. Bekerült a törvénybe

a büntetőjogi legalitás elve, ezáltal megszűnt a közigazgatás jogalkotási lehetősége, hatályon kívül helyezésre kerültek az önkormányzatok szabálysértési jogalkotását szabályozó rendeletek. Az eljárásban fokozottan érvényesülnek a büntetőjogi, büntetőeljárás-jogi alapelvek, szigorodott a szankciórendszer, bevezetésre került a visszaesés jogintézménye, folyamatosan nő az elzárással sújtható szabálysértések száma. A hatályos szabálysértési törvénnyel tehát megtörtént a szabálysértési rendszerváltás (Kis, 2016), létrejött egy látens kihágási jog (Nagy, 2016), egy büntetőjogon kívüli kisbüntetőjog (Árva, 2021). Mindemellett a közigazgatási bírságok kiállták az alkotmányosság próbáját, és az objektív felelősség térhódítása, a sokszor büntetőjogi pénzbírság mértékét is meghaladó közigazgatási bírságok (Belcsák, 2009), a hatékonyság, a bizonyítási eljárás hiánya és a befolyt bírság adott ágazatban történő felhasználásának lehetősége, mind a szabálysértési jogon kívüli közigazgatási büntetőhatalom térnyerését idézték elő. Azonban a közigazgatási büntetőhatalom közjogi, jogelvi és dogmatikai konstrukciója nem vált egységes és koherens területté, de a gyorsabb és hatékonyabb jogérvényesítés igénye a büntetőjogon kívüli büntetőhatalom minőségében és súlyában is bővülő, komplex közigazgatási rendszereit hozta létre (Kis, 2014).

A szabálysértési és a közigazgatási szankcionálás elméleti kérdései

Patyi András megfogalmazásában a jogérvényesítés a közigazgatási szervek azon tevékenysége, amellyel elősegítik, hogy a jogszabályok a valóságban gyakorolják a társadalomra azt a hatást, amiért kibocsátották őket (Patyi, 2017). Ha a norma címzettjei a normával ellentétes magatartást tanúsítanak, akkor valamilyen hátrányos jogkövetkezmény, szankció kerül kilátásba helyezésre. A szankció tehát egy eszköz, amely célhoz kötött, e cél pedig kizárólag a jog által megkövetelt rend érvényre juttatása lehet. A közigazgatási szankció a közigazgatás-ellenes magatartásokkal szemben alkalmazott joghátrány (Nyerges, 2016). Közigazgatás-ellenes magatartás alatt pedig azokat a cselekményeket érti a jogalkotó, amelyek a közigazgatás működését zavarják vagy akadályozzák (Kis, 2008). A szankcionálás célja azonban eltérő a szabálysértési, illetve a közigazgatási jogban. Napjainkra egyértelművé vált a szabálysértési jog feletti büntetőjogi dominancia, amely szintén azt erősíti, hogy a szabálysértési szankciók célja a megtorlás, a represszió, és ezen keresztül a generális, illetve a speciális prevenció. A közigazgatás viszont nem kifejezetten szankció-központú. A szankció nem cél, hanem inkább eszköz. Nem a repressziós és a prevenció cél a döntő, mindinkább a reparáció, a jogszerű állapot visszaállítása (Gerencsér,

Varga & Bérces, 2023). A szabálysértési jog az aktuális pszichikus viszonyt, a felróhatóságot akarja bizonyítani a jogsértő magatartás és az eljárás alá vont személy között. A közigazgatási jog számára ez nem lényeges. Adott esetben mindegy, hogy ki a jogsértést elkövető személy, a lényeg, hogy a közigazgatás által előírt kötelezettség teljesüljön. A szabálysértési felelősség tehát szubjektív, míg a közigazgatási felelősség döntően objektív alapú (Skorka & Buzás, 2022). A két felelősségi forma közül az objektív felelősség sokkal hatékonyabban tud érvényre jutni, tekintve, hogy nem kell a szubjektív felelősségi formához kapcsolódó büntetőjogi–büntetőeljárás-jogi garanciális elveket érvényre juttatni. A büntetőjogi garanciák érvényesülése a szabálysértési jogban sok esetben eredményez mentesülést a felelősségre vonás alól. A szabálysértési és a közigazgatási szankciók párhuzamossága jól megfigyelhető a közúti közlekedési szabályok megsértésének szankcionálása terén (lásd Madai, 2022). A biztonsági öv használatának elmulasztása, az ittas vezetés, a sebességkorlátozás túllépése mind-mind olyan magatartások, melyek egyes esetei a közigazgatási, míg más esetei a szabálysértési szankcionálás hatálya alá esnek. A Szabs. tv. 2. § (4) bekezdése a gyakorlatban rendezi az egyes eljárások viszonyát, és a szabálysértési felelősséget mögöttes felelősségé minősíti a büntetőjogi és a közigazgatási felelősséghez képest (Gerencsér, Varga & Bérces, 2023). Valójában a jogalkotó szabadon dönthet arról, hogy melyik jogág keretében szankcionálja az egyes magatartásokat. A jogpolitikai célok érvényre jutása nem feltétlen segíti a jogalkalmazókat, vagy a címzettek eligazodását a jogi szabályozásban, és ez fokozottan igaz a közlekedési jogsértések szankcionálására (lásd Haspel, 2024). Kétségtelen, hogy a célt akkor tudja elérni a szabályozás, ha sok ellenőrzés van, a jogsértéseket tetten érik az ellenőrző szervek, és a bírság kiszabása és esetleges behajtása sem marad el. A szabálysértési eljárások a törvény preambulumban megfogalmazott célt a gyorsaság tekintetében még el tudták érni, de a hatékonyság – például a sebességtúllépések szankcionálása tekintetében – már elmaradt. A közigazgatási eljárás az objektív felelősség alkalmazásával és az automatizált ellenőrzési és bírságolási rendszerrel ezt a célt is tudja teljesíteni. Az objektív felelősségi rendszer a közlekedési jogsértések esetén kiállta az alkotmányosság próbáját, de kritikaként mindenképpen megfogalmazható vele szemben, hogy a szankció gyakran eltéveszti a célszemélyt (Nagy, 2010), és nem biztos, hogy adekvát szankciót alkalmaz. A szabálysértési jogterületen viszont mindenképp megmaradnak a kriminális jellegű magatartások, ahol fontos a tényleges elkövető felelősségre vonása. A két jogterület viszonya azonban nem tisztázott a szabálysértési törvény hatásköri rendelkezés ellenére sem, és időről-időre egyes szabálysértési tényállások egyes elkövetési magatartásai az ágazati közigazgatási szabályozásban jelennek meg.

A közigazgatás komplex felelősségi rendszert alkalmaz, amely a jogellenes cselekmények súlyához és típusához igazodva, a közigazgatási szankciók mellett büntetőjogi, munkajogi és polgári jogi alakzatokat is használ (Gerencsér, Varga & Bérces, 2023). A szabályozásban gyakori a keretdiszpozíció alkalmazása, amikor a kötelező magatartási szabályt leíró norma és a szankció nem egy jogszabályban jelenik meg. Ez a megállapítás egyébként a szabálysértési jogterületre nézve is helytálló. A szabálysértési joganyag azonban egységesebb képet mutat, mint az ágazatonként széttagolt közigazgatási szabályozás. A szabálysértési törvény kódex jellegű, egységes szerkezetbe foglalja az anyagi, az eljárási és a végrehajtási jogot. A sokszínű és széttagolt közigazgatási szankcionálás átláthatóvá tételének igénye volt az egyik ok, amely életre hívta a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvényt (a továbbiakban: Szankció tv.).

A szabálysértési törvény és a szankciótörvény rendelkezéseinek összevetése

A szabálysértési jogterület a Szabs. tv. hatályba lépésével – ahogy Máthé Gábor fogalmaz – egyértelműen a „büntetőjog szellemképévé” vált, és szinte teljes mértékben megszűnt a közigazgatásvédelmi feladata. A szabálysértési jog közigazgatásvédelmi funkciójának leépülése tulajdonképp az ágazati közigazgatási szankciók térhódításával fordított arányban történt. Kis Norbert 2015-ben írja, hogy „*az adminisztratív büntetőhatalmat több évtizedes »kalandozás« után jogállami keretek közé fogják terelni.*” (Kiss, 2005). A 2021. január 1-től hatályos Szankció tv. célja: „*A közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések esetén a közigazgatási hatóság által kiszabható hátrányos jogkövetkezmények általános szabályainak egységes, átlátható és következő szabályozása, valamint az állampolgárok és a vállalkozások jogkövető magatartásának oly módon történő elősegítése, hogy az ne lehetetlenítse el a szankcionált további életvitelét, működését...*”

A Szankció tv. tehát általános keretet, egységes szabályozást ad az anyagi jogi jogszabálysértések miatt alkalmazható szankciókra. A fokozatos szankcionálás elvének figyelembevételével meghatározza a közigazgatási szabályszegések elkövetőivel szemben alkalmazható szankciók körét és az egyes szankciók kiszabására vonatkozó előírásokat.² Ugyanakkor „*hangsúlyozandó a jogszabály preambulumának azon általános szabálya, hogy a törvénynek nem célja a szankció alkalmazásával a szankcionált életvitelének, működésének ellehetetlenítése.*” (Balla, 2023).

2 2017. évi CXXV. törvény indokolása a közigazgatási szabályszegések szankcióiról.

A Szankció tv. és a Szabs. tv. szankciórendszere között nem nehéz hasonlóságot találni. A Szabs. tv. büntetési rendszere dualista jellegű, büntetésekre és intézkedésekre tagolódik. Büntetés az elzárás, a pénzbírság és a közérdekű munkavégzés.³ A szabálysértés miatt alkalmazható intézkedések a járművezetéstől eltiltás, az elkobzás, a kitiltás és a figyelmeztetés.⁴ A szankciók jelentős hasonlóságot mutatnak a hatályos büntető törvénykönyv szankcióival. Természetesen a büntetőjog által védett jogtárgyak sokszínűsége és a társadalomra veszélyesség magasabb foka miatt a szankciók köre szélesebb és súlyosabb joghátrány érvényre juttatására alkalmasak. A Szankció tv. a jogsértés esetén figyelmeztetés, közigazgatási bírság, tevékenység végzésétől történő eltiltás és elkobzás alkalmazását teszi lehetővé.⁵ Lényeges különbség a szabálysértési és a közigazgatási jogi szabályozás között, hogy a szabálysértési jogban csak a Szabs. tv. minősíthet adott magatartást büntetendővé, és csak a törvényben meghatározott joghátrány alkalmazható. A Szankció tv. viszont lehetőséget ad arra, hogy törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet további közigazgatási szankciókat állapítson meg. A Szankció tv. ezen rendelkezése megnyitja az utat az adott jogsértéshez kapcsolódó adekvát szankciók alkalmazásához, ugyanakkor a törvény által rögzített szankciórendszer tényleg csak egy irányvonal marad, melyről az egyes ágazati szabályok tovább burjánzanak.

A két törvény szankciórendszere között a legmarkánsabb eltérés az, hogy a szabálysértési eljárásban lehetőség van a személyes szabadság korlátozására az elzárás büntetés révén. A Szabs. tv. XXIII. Fejezetében – *Szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések* – húsz szabálysértési tényállás szerepel, melyek elkövetőivel szemben vagylagos büntetésként elzárás kiszabására van lehetőség. Ezeknél a jogsértéseknél valójában nem pontos a közigazgatási büntetőjog megfogalmazás, tekintve, hogy nem a közigazgatási szerv alkalmazza a szankciót. A közigazgatási szerv – jelen esetben a rendőrség – csak előkészítő eljárást folytat (nyomoz), és a büntetéskiszabás az igazságszolgáltatásra, a bíróságokra hárul. Érdekes helyzet állhat elő az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése⁶ szabálysértés elkövetése esetén, mivel a Szabs. tv. kizárja a vagylagos szankció, a pénzbírság kiszabását, és ha az eljárás alá vont nem hajlandó közérdekű munkát vállalni, és az ismételt elkövetés miatt nem alkalmazható a figyelmeztetés, akkor elfogytak a rendelkezésre álló lehetőségek...

Az elzárásbüntetésnek azonban a kritikák ellenére helye van a szabálysértési törvényben. Az elzárással sújtható kriminális magatartásokkal szembeni

3 Szabs. tv. 7. § (1) bekezdés.

4 Szabs. tv. 8. § (1) bekezdés.

5 Szankció tv. 3. § (2) bekezdés.

6 Szabs. tv. 178/B. §.

hatékony fellépés végső eszközén túl a végrehajtási eljárásban is jelentős szerepet tölt be. Napjainkban a szabálysértési bírságok nagyjából felét nem fizetik meg az elkövetők és csak a hosszadalmas behajtási eljárás végén található „pénzbírság elzárásra történő átváltoztatása” révén rájuk vetülő elzárásbüntetés árnyékában történik meg a befizetés, gyakran csak „félúton” a büntetés-végrehajtási intézet felé (Skorka, 2023).

Pénzbírság a szabálysértési eljárásban

A közigazgatási szankciók közül a legnagyobb tömeget a közigazgatási jogi bírságok jelentik (Nagy, 2019). A szabálysértési jogterületre is teljes mértékben igaz ez a megállapítás. A szabálysértési eljárás során alkalmazott szankciók közül a pénzbírság a jogerősen kiszabott szankciók 70%-át, míg az összes jogerősen elbírált szabálysértés közül a vagyoni jellegű joghátrány (a pénzbírság és a helyszíni bírság együttesen) a jogerősen kiszabott szankciók 92%-át teszi ki (URL1). Megjegyzendő azonban, hogy a magas értékhez az is hozzájárul, hogy szinte kivétel nélkül minden szabálysértés elkövetőjével szemben van lehetőség helyszíni bírság kiszabására, még azon tényállások esetében is, ahol a tettenérésnek,⁷ illetve a bizonyítási cselekmények nélküli eljárásnak nincs reális esélye. A pénzbírság esetében csak az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése⁸ szabálysértés az, ahol a jogalkotó kizárja a pénzbírság, illetve a helyszíni bírság alkalmazását.

A szabálysértési szankciórendszer egyéb elemei esetében több olyan tényező van, ami az alkalmazás lehetőségét korlátozza. Az elzárás büntetés a szabálysértések csak mintegy ötöd részénél alkalmazható, azonban ultima ratio jellege miatt a bíróságok csak elenyésző számban, nagyon indokolt esetben alkalmazzák. A közérdekű munka egyrészt csak az eljárás alá vont hozzájárulása, illetve egészségügyi alkalmasága esetén szabható ki, másrésztől a gyakorlati tapasztalatok alapján kevésbé hatékony. A járművezetéstől eltiltás intézkedés csak az engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megsértőivel szemben szabható ki, de a cselekmény súlyát figyelembe véve a közlekedési szabálysértések túlnyomó részét kitevő közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése szabálysértés esetén nem indokolt az alkalmazása. Alacsony az elkobzások és elhanyagolható a kitiltások száma. A Szabs. tv. egyébként a szankciórendszer ismertetésénél jelzi is, hogy a törvény az egyes büntetések és intézkedések

7 Valójában a beismerés a felelősségre vonás alapja a helyszíni bírság esetében.

8 Szabs. tv. 178/B. § (17) bekezdés.

alkalmazására, valamint a helyszíni bírságra vonatkozóan további törvényi feltételeket, tilalmakat állapíthat meg.⁹

A szabálysértési eljárásban a pénzbírság legalacsonyabb összege hatezeröt-száz forint, legmagasabb összege kettőszázezer forint, szabálysértési elzárás-sal is büntethető szabálysértések esetén négyszázezer forint. A bírságösszegek a Szabs. tv. hatályba lépését követően több mint tíz évig nem változtak. A fenti összegek egy 30%-os emelést követően 2023. szeptember 1-től hatályosak. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: Btk.) szerint a pénzbüntetés összege harminckilencezer forinttól háromszázötvenegymillió forintig terjedhet.¹⁰ A jogi személlyel szemben kiszabható pénzbírság legnagyobb mértéke a bűncselekménnyel elért vagy elérni kívánt vagyoni előny értékének a háromszorosa, de legalább hatszázötvenezer forint.¹¹

A büntetőjogban a pénzbüntetést úgy kell kiszabni (figyelemmel a bűncselekmény tárgyi súlyára, a bűnösség fokára, az elkövető társadalmi veszélyességére), hogy meg kell állapítani a pénzbüntetés napi tételeinek számát és – az elkövető vagyoni, jövedelmi, személyi viszonyaihoz és életviteléhez mérten – az egy-napi tételnek megfelelő összeget.¹² A szabálysértési jogban szinte ugyanezen elv érvényesül, de napi tétel alkalmazása nélkül. A kötelező mértékű bírságok kivételével a szankciót úgy kell megállapítani, hogy az igazodjék a szabálysértés tárgyi súlyához. Az eljárás alá vont személy személyi körülményeit annyiban kell figyelembe venni, amennyiben azok a szabálysértési hatóság vagy a bíróság rendelkezésére állnak.¹³ A Kúria Büntető Kollégiuma a büntetés kiszabás során értékelhető tényezőkről szóló 56. BK véleményben foglalta össze a szankció kiszabása során figyelembe vehető enyhítő-súlyosbító körülményeket. A vélemény a büntetőjogra vonatkozik, de a szabálysértési eljárásokban is alkalmazásra kerül. A Szabs. tv. az 56. BK véleményt valójában nem nevesíti, de ennek ellenére a gyakorlatban alkalmazásra kerül. Ami viszont megtalálható a törvényben, az az előélet és a hatóságokkal való együttműködés értékelése, valamint az eljárás alá vont személy által a cselekményével okozott kár sértett részére történő megtérítésének nyomatékosan enyhítő körülményként történő értékelése. Az ismételt elkövetés és a halmozat kérdésében is hasonló szabályokat találunk a két jogterületen. A büntető jogterületen egy relatíve határozott rendszer működik a természetes személyeknél, amihez a jogi személyek esetében a bírságösszeg

9 Szabs. tv. 7. § (4) bekezdés.

10 Btk. 50. § (3) bekezdés.

11 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről 6. § (1) bekezdés.

12 Btk. 50. § (1) bekezdés.

13 Szabs. tv. 21. § (1) bekezdés.

nyitott felső határa miatt egy abszolút határozatlan rendszer társul. A szabálysértési jogterületen is egy relatív határozott komplex rendszerről beszélhetünk, melyben a szabálysértési előadóknak, bírósági titkároknak a szankció kiszabása terén jelentős mozgástere van, melyet csak a Szabs. tv. XXVII. és XXVIII. Fejezetében meghatározott egyes közlekedési szabálysértések esetén a Kormány által rendelettel megállapított kötelező mértékű pénzbírság korlátoz. ¹⁴ A jogsértő magatartás „fix bírsággal” sújtását egyrészt a cselekmény elszaporodottsága, másrészt a közlekedés biztonságára gyakorolt hatásának súlyossága indokolhatja (Bisztriczki & Kántás, 2017). Száz körüli Kresz-szabályszegés ¹⁵ található ebben a csoportban, melyek elkövetőjével szemben a szabálysértési hatóság csak a rendeletben meghatározott összegű pénzbírságot szabhat ki. Ha a cselekmény kapcsán történt is meghallgatás, a személyi körülményeket akkor sem veheti figyelembe a szabálysértési előadó. Eltérésre csak a jogorvoslatot követően van lehetőség, de ott sem a bírságösszeg tekintetében. A pénzbírság helyett intézkedésként figyelmeztetés alkalmazására kerülhet sor. Ezen bírságtípus kivételével a szabálysértési jogban a szabálysértési hatóság eljáró tagja, vagy a bíróságon a bíró az „ügy ura”. A szankcióra, annak mértékére felettese nem adhat utasítást, az ügyész ezen jogcímen nem támadhatja meg a döntést. A pénzbírság mértékére vonatkozóan azonban a büntetéskiszabás során figyelembe veendő körülményeken túl még egy tényező gyakorol hatást. A bírságösszeg kiszabásakor célszerű figyelembe venni a kötelező mértékű bírságokat. A szabálysértési jog alkalmazza a beszámítás jogintézményét. A pénzbírság összegébe a pénzbírság alapjául szolgáló szabálysértéssel összefüggésben elrendelt szabálysértési őrizet teljes idejét, valamint a négy órát meghaladó tartamú előállítás tartamát be kell számítani. Minden megkezdett óra, amikor az eljárás alá vont személy szabadságát korlátozza a hatóság, háromszáz forinttal csökkenti a megfizetendő pénzbírság összegét. ¹⁶

Figyelmeztetés a közigazgatási eljárásban

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) egy 2012. január 1-jétől hatályos

14 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról (továbbiakban: 63/2012. Korm. rendelet).

15 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól.

16 Szabs. tv. 11. § (2) bekezdés.

módosítás szerint a VI/A. fejezetében tartalmazta a közigazgatási bírságolás szabályait. A jelenleg hatályos eljárési törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) azonban nem tartalmaz anyagi jogi bírságra vonatkozó szabályokat. A hiátust a Szankció tv. hivatott betölteni.

A közigazgatási szabályszegésért – a felelősség megállapítása esetén – a közigazgatási hatóság közigazgatási szankciót alkalmaz. Főszabály az objektív felelősség, vétkességet csak akkor kell vizsgálni, ha a törvény erről kifejezetten rendelkezik. A Szankció tv.-ből a sortartás és a fokozatosság elvét lehet kiolvasni a szankciók alkalmazása tekintetében. A törvény a szankciók között első helyen rögzíti és alkalmazza a figyelmeztetést. A figyelmeztetés privilegizálása mindenesetre ügyfélbarát szabályozást és egyúttal szemléletváltást is jelent a közigazgatásban, hiszen a büntetés helyett az a cél, hogy a címzettek önkéntes jogkövető magatartását ösztönözze, ezáltal megelőzze a jogsértéseket (URL2).

A figyelmeztetés rendeltetése megegyezik a szabálysértési jogban alkalmazott figyelmeztetéssel. A hatóság rosszállását fejezi ki a szabályszegés elkövetése miatt, és súlyosabb szankciót helyez kilátásba, ha az ügyfél nem tartózkodik a további szabályszegésektől. Figyelmeztetésnek akkor van helye, ha közigazgatási szabályszegés elkövetése miatt más szankció nem alkalmazható, vagy ha a közigazgatási szabályszegés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és a figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás várható. Megegyezik a két figyelmeztetés abban is, hogy – a figyelmeztetés természetéből adódóan – mellette egyéb szankció nem alkalmazható.¹⁷ Azonban míg a szabálysértési szankciók között a figyelmeztetés korlátlanul, a szabálysértési előadók által széles körben alkalmazható, addig a közigazgatási eljárásban a figyelmeztetés alkalmazása kötöttebb. A fokozatosság elvét figyelembe véve gyakorlatilag első szankció szerepét tölti be, viszont olyan ügyek vonatkozásában kizárt az alkalmazása, ahol csekély súlyú szabályszegés sem merülhet fel, vagy ahol az ágazati szabályozás nem ad rá lehetőséget. A hatóság a figyelmeztetés helyett – a feltételek teljesülése esetén is – bírságot szab ki, ha az emberi élet, testi épség, egészség sérelmére vagy veszélyeztetésére kerül sor, fogyatékos, kiskorú vagy hátrányos helyzetű személyek védelmét célzó rendelkezések sérülnek, környezetvédelmi okokból, vagy ha a jogszabály eleve kizárja a figyelmeztetést.¹⁸ A figyelmeztetés tehát mintegy összekapcsolásra került a pénzbírság kiszabásával és annak mintegy előfeltételévé vált. Közigazgatási bírság kiszabására akkor kerülhet sor, ha törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati

17 Szankció tv. 6. §.

18 Szankció tv. 9. § (3) bekezdés.

rendelet bírság kiszabását teszi lehetővé, egy éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási szankció alkalmazására került sor és a hatóság nem alkalmaz figyelmeztetést (az előbbi kizáró okok miatt).¹⁹ Az ügyféllel szemben korábban kiszabott szankciókkal kapcsolatos adatok megismerhetőségének biztosítása érdekében a Szankció tv. létrehozta a Közigazgatási Szankciók Nyilvántartását (a továbbiakban: K SZNY) ([URL3](#)).

A figyelmeztetéssel kapcsolatban egyetértek Nagy Marianna megállapításával, mely szerint az egyetlen olyan szankciótípus, amely legalább nem okoz jogalkalmazási bonyodalmakat (Nagy, 2018). Egyébiránt ez a felismerés már a szabálysértési jogterületen dolgozók körében is elterjed. És üdvözítő lenne, ha lassan ennek a gondolatnak a folyamányaként a „figyelmeztető jellegű bírságösszegek” is kikopnának a joggyakorlatból, csökkentve a jogorvoslatok és a végrehajtási eljárások számát.

Pénzbírság a közigazgatási eljárásban

A Szankció tv. keretszabályokat, általános feltételeket ad a közigazgatási bírság kiszabására vonatkozóan, míg a konkrét jogsértéseket és az azok esetén alkalmazandó bírságösszegeket az ágazati törvények rögzítik, melyek természetesen eltérhetnek a főszabálytól.

A bírság mértékét tekintve a törvény egyaránt differenciál a természetes és jogi személyek, valamint a bírság alapjául szolgáló jogszabályok szerint. Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a közigazgatási bírság felső határa természetes személyek esetén egymillió forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén tízmillió forint lehet. Az önkormányzati rendelet alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határa természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétfélmillió forint lehet.²⁰ Tekintve, hogy a Szankció tv. szabályozása szubszidiárius, az ágazati bírságok ettől jóval magasabb bírságösszegeket állapíthatnak meg. Ez azt eredményezi, hogy a közigazgatási bírságok esetenként meghaladják a büntetőjog által maximálisan kiszabható pénzbüntetések nagyságát.

A közigazgatási bírság alsó határértéke – függetlenül a kiszabó szervtől és a jogszabályi felhatalmazás típusától – minden esetben azonos. Az alsó és felső határ megadásával egy relatíve határozott rendszer jön létre, melyet azonban az

¹⁹ Szankció tv. 9. § (2) bekezdés.

²⁰ Szankció tv. 10. § (2)–(3) bekezdés.

ágazati szabályok komplexé tesznek az egyes jogsértések esetén alkalmazandó bírságrétekek kötelező alkalmazásával. A közigazgatási és a szabálysértési bírság összehasonlítására leginkább a közlekedési jogsértések adnak lehetőséget. A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések döntő többsége a szabálysértési jog hatóköréből került át a közigazgatási szankcionálás által védett társadalmi viszonyok közé. Bár a szabálysértési jog csak a természetes személyek esetében alkalmazhat anyagi jogi bírságot, úgy gondolom mégsem ez az oka az átrendződésnek. A közigazgatási bírság összege természetes személy esetében egymillió forint, míg a közlekedési szabálysértést elkövető jogi személy esetében kettőszázezer forint.²¹ Véleményem szerint ez a jelentős különbség a jogsértések nagyon kis százalékában kap szerepet a jogsértést megvalósító személy mérlegelési szempontjai között. Ahogy Beccaria megfogalmazta, a jogsértés megelőzésének nem a magas összegű bírság kilátásba helyezése a leghatékonyabb fegyvere (Beccaria, 2012). A közlekedési jogsértések esetén kiszabható közigazgatási bírságok azon szabályszegések esetében, melyek a szabálysértési jogterületről kerültek át, mértéküket tekintve csaknem azonosak a szabálysértési bírságokkal. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 20. § (1) bekezdés k) pontjában, illetve 21. § (1) bekezdésében található jogsértések bírságösszegeit a közúti áru fuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 156/2009. Korm. rendelet) 11/A.–11/F. mellékletei, illetve a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet²² 1–3., 5–6. mellékletei tartalmazzák. A legalacsonyabb bírságok egyike tizenháromezer forint, amely például a gépjárművel lakott területen, biztonsági öv használata nélküli közlekedés esetén kerül kiszabásra, míg a legjelentősebb bírság háromszázkilencvenezer forint, a sebességkorlátozás legnagyobb léptékű túllépése esetén alkalmazandó. Tehát nem a bírság összege a döntő tényező, mint inkább – ahogy Beccaria tétele is folytatódik – annak tudata, hogy a jogsértő magatartást mindig szankció fogja követni. Azon közlekedési szabályszegések, amelyek jól mérhetők, elkövetésük technikai eszközzel jól dokumentálható, a közlekedési nyilvántartások adatai alapján egyszerűen feldolgozható, és az objektív felelősség révén automatizált döntéshozatalra alkalmas, azok átkerültek a közigazgatási bírsággal hatálya alá.

21 Kivétel: az engedély nélküli vezetés, tekintve, hogy közlekedési szabálysértés, de mivel a társadalomra veszélyessége nagyobb, ezért nem a közlekedési, hanem az elzárással sújtható szabálysértések között szerepel, így háromszázezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

22 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről.

Természetesen található ellenpélda is. A magyar főútvonalakon, autópályákon közlekedő „horrorkaravánok” Nyugat-Európából szállítanak használt gépjárműveket Kelet-Európába. A járművezetők egy alkalommal akarnak minél több járművet hazájukba szállítani, hogy ott értékesítsék azokat. Sajnos a szállítások során a Kresz teherszállításra, vontatásra vonatkozó szinte minden rendelkezését megsértik. A jogszabályváltozás előtt a közúti ellenőrzés során az intézkedő rendőr ötvenezer forint helyszíni bírságot szabhatott ki az intézkedés alá vont járművezetővel szemben. Ennek az összegnek a legcsekélyebb visszatartó hatása sem volt. A 2021. január 31-én hatályba lépett jogszabály-módosításnak²³ köszönhetően a szankcionálás átkerült a szabálysértési jogból a közigazgatási bírságolás hatálya alá. A 156/2009. Korm. rendelet 8. számú melléklete huszonnyolc pontban, tizenháromezer forinttól másfél millió forintig terjedően, részletes bírságképletekkel, százalékos túlsúly meghatározással, az enyhébb jogsértéstől a rendkívül súlyos jogsértésig kategorizálva, rendelkezve a járművek visszatartásáról, illetve a járművezető és indokolt esetben az üzembentartó felelősségéről szabályozza a kérdést. Ha a bírságösszeg nem lenne elegendő a jogsértő magatartástól való „elrettetésre”, akkor az alkalmazott intézkedés, a járművek lefoglalása, visszatartása már tetemes anyagi kárt okoz a jogsértőnek, és ez által visszatartja a további szabályszegésektől.

A közigazgatási bírságolási rendszer komplex jellegét jól példázza az, amikor a közlekedési ágazat tekintetében a fenti jogszabályok kötelező mértékű bírságot állapítanak meg az egyes jogsértések elkövetésére – kizárva ezzel a Szankció tv. adata mérlegelési lehetőséget, jóllehet ezt az automatikus döntéshozatal hozza magával –, illetve amikor egyes jogsértések esetében bírságképletet alkalmaznak.

A bírság egyik legfontosabb jellemzője a progresszivitás, amely képessé teszi a bírságot arra, hogy alkalmazkodjon a jogsértés típusához, mértékéhez és egyediségéhez (Gerencsér, Varga & Bérces, 2023). A közlekedési szabályszegéseknél a jogalkotói progresszivitás kizárja a jogalkalmazóit, míg a Szankció tv. teret ad a jogalkalmazói mérlegelésnek, azonban ezt a törvény 10. § (1) bekezdésében meghatározott mérlegelési szempontok (például a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatósága, érintettek körének nagysága, jogsértés időtartama, ismétlődése, gyakorisága) megadásával jelentős mértékben elősegíti. A szabálysértési jogban a törvény csak nagyon korlátozott mértékben határoz meg figyelembe veendő tényezőket, ilyen a már említett előélet, az együttműködési kötelezettség és bizonyos esetekben a kártérítés.

23 595/2020. (XII. 17.) Korm. rendelet a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet módosításáról.

A szabálysértési jogban a jogalkalmazói mérlegelés túlzott szabadsága leginkább az elzárással sújtható szabálysértések elbírálása esetében érhető tetten. A tulajdon elleni szabálysértés – egy párszáz forint értékű bolti lopás – elkövetőjének cselekménye a helyszíni figyelmeztetéstől egészen az őrizetbe vételig terjedően bírálható el. Feltehetően a jogalkotó is érzékelte ennek tarthatatlanságát, amikor a szabálysértési őrizetbe vétel feltételeinek fennállása esetére mérlegelési szempontokat²⁴ határozott meg az őrizetet foganatosító hatóság számára,²⁵ bár véleményem szerint nem elég konkrétan.

A bírságok összevetése kapcsán meg kell jegyezni, hogy a szabálysértési jog is alkalmaz kötelező mértékű bírságokat, pontosan a közös terület, a közlekedés terén.²⁶

A bírság minimumát tekintve eltérően rendelkezik a két jogterület. A közigazgatási jog az adók módjára történő végrehajtás szabályai szerinti legkisebb behajtható összeget jelöli meg bírságminimumként, míg a szabálysértési jog – hasonló logika mentén gondolkodva – az elzárásra átváltoztatott pénzbírság egy napi tételét.

A közigazgatási bírságok kiszabásánál a jogalkalmazói mérlegelést a fokozatosság elvének érvényre juttatása is korlátozza. Egyrésztől a pénzbírság és a figyelmeztetés összekapcsolása révén, másrésztől – a KSZNY adatok felhasználásával – a bírságösszeg kötelező korlátozásával. A mérlegelési jogkörben megállapított bírság összege ugyanis nem lehet több, mint a jogszabályban meghatározott közigazgatási bírságösszeg felső határának fele, ha a KSZNY-ben a hatósági eljárás megindításának napját megelőző három éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási bírság szankciót megállapító döntést jegyeztek be.²⁷

A közigazgatási és a szabálysértési jogterületen egyaránt alkalmazott helyszíni bírság sok tekintetben erős hasonlóságot mutat. A hatóság részéről kétségtelen előnye a helyszíni bírság alkalmazásának, hogy egy sommás eljárásban megoldja a szankcionálást a jóval hosszabb alakszerű eljárás helyett. A megbírságot személy előnye viszont a szabálysértési jogban a „fél bírságban” jelentkezik. A közigazgatási helyszíni bírság a szabálysértési helyszíni bírságnál méltányosabb, az ügyfél „negyed bírságot”, tehát maximum a jogszabályban megállapított legmagasabb bírságösszeg negyedét kaphatja a helyszínen.

24 Szabs. tv. 73. § (1c) bekezdés.

25 2021. évi XXXI. törvény a közbiztonság erősítése érdekében egyes rendészeti igazgatási törvények módosításáról 52. §.

26 63/2012. Korm. rendelet.

27 Szankció tv. 10. § (4) bekezdés.

Tevékenység végzésétől történő eltiltás

A szankcióknak nem szigorúnak, hanem adekvátnak kell lennie, azaz minden jogsértéstípusra az arra ható szankciót kellene alkalmazni (Nagy, 2012). Egy szabálysértési példával élve: egy tiltott prostitúciót folytató eljárás alá vont személyt nem célszerű pénzbírsággal súlytani, mert feltehetően többet fog „dolgozni”, hogy előteremtse a bírság befizetéséhez szükséges pénzt. A közérdekű munka vagy az elzárásbüntetés ilyen problémát nem vet fel. A Szabs. tv. négy intézkedéséből tulajdonképpen három megtalálható a Szankció tv.-ben is. A figyelmeztetés és az elkobzás szabályozása hasonló. A szabálysértési jog járművezetéstől eltiltása, illetve kitiltás intézkedése pedig megfelel a Szankció tv. tevékenység végzésétől való eltiltásának. A szabálysértési szankciórendszer dualista jellege gyakran érvényre jut a büntetéskiszabás során. A szabálysértések jelentős része közlekedési szabálysértés, melyeknél a pénzbüntetés alkalmazása mellett – ha az alkalmazás feltételei fennállnak – gyakran kerül sor az engedélyhez kötött járművezetés szabályait megsértővel szemben a járművezetéstől eltiltás alkalmazására. Az eltiltások száma évről-évre emelkedik. Az eltiltásnak az ismételt elkövetéshez és a közveszély helyszínén történő közlekedéshez kapcsolódóan vannak kötelező esetei is, de a szabálysértési előadók saját mérlegelési jogkörükben dönthetnek úgy, hogy a magatartás a közlekedésbiztonságra fokozott veszélyt jelent, így akár egy évre is eltilthatják az eljárás alá vont személyt a járművezetéstől.

A Szankció tv. szerint tevékenység végzésétől történő eltiltásnak kell tekinteni minden olyan közigazgatási szankciót, amellyel a hatóság az ügyfél valamilyen jogosultsága gyakorlását meghatározott időre, vagy jogszabályban meghatározott feltétel bekövetkezéséig megvonja vagy korlátozza. A törvény szabályozása szubszidiárius jellegű, amikor lehetőséget ad a tevékenység végzésétől történő eltiltásra. Az eltiltás mérlegelés kérdése, de alkalmazásának feltétele az emberi élet, testi épség vagy egészség sérelme vagy veszélyeztetése, a kiszolgáltattott személyekkel szembeni, illetve az ismételt jogsértés.²⁸ Az ismételt jogsértés a Szankció tv.-ben is „három csapást” jelent. A jogintézmény a büntetőjogból került át a szabálysértési jogba, ahol a három jogsértés hat hónapon belül történő elkövetéséhez fűződnek hátrányos jogkövetkezmények, ez a közigazgatási szankciónál egy évet jelent.

A tevékenység végzésétől való eltiltás sok esetben hatékonyabb, mint a bírságolás. A tapasztalatok szerint a koronavírus miatt elrendelt veszélyhelyzet időszakában a védelmi intézkedések elmulasztása miatt kiszabott bírságok kevésbé

28 Szankció tv. 13. § (1)–(2) bekezdés.

voltak hatékonyak, mint az intézkedések. A kereskedelmi egység eladója által elmulasztott maszkhasználat miatt kiszabott bírság sokkal kevésbé érintette érzékenyen az üzlet tulajdonosát, mint az, ha az üzlet néhány napra bezárásra került (Skorka, 2022).

A Szankció tv. nem ad támpontot arra vonatkozóan, hogy milyen típusai vannak a tevékenység végzésétől való eltiltásnak. Így ez a feladat az ágazati szabályozásra hárul. A lista pedig folyamatosan növekszik: engedély felfüggesztése, felfüggesztés megszüntetésének feltételhez kötése, engedély visszavonása, működés korlátozása, intézménybezárás. A fenti szankciók a jogi személyekkel az alapeljáráásban tökéletesen hatékonyak, de a magánszemélyek esetében is lehetnek olyan intézkedések, melyek a jogszerű állapot helyreállításra készítenek. A sebességtúllépés miatt kiszabott közigazgatási bírság befizetésének elmaradása esetén a jármű kivonásra kerül a forgalomból, ha pedig megindul a végrehajtási eljárás, akkor a Nemzeti Adó- és Vámhivatal felé fizetési kötelezettség keletkezik, amely például az állampolgárok által igénybe vehető állami támogatásokból történő kizárást eredményez.

A Szankció tv.-ben szabályozott elkobzás intézkedés gyakorlatilag tükörképe a Szabs. tv.-ben szereplő elkobzásnak. Az elrendelési okain túl az is megegyezik, hogy alkalmazására felelősségre vonás nélkül is sor kerülhet.

Összegzés

A Szabs. tv. és a Szankció tv. szankciórendszere nagy hasonlóságot mutat egymással, de ugyanez már nem állítható ilyen határozottan a szabálysértési jog és a közigazgatási jog viszonylatában. A Szankció tv. általános szabályaitól az ágazati szabályozás eltérhet, és a számtalan szabályozási tárgykör miatt a szankciórendszer meglehetősen sokféle intézkedést foglal magába. A közigazgatási jog szankciórendszerének pont ez az egyik erőssége, hogy adott jogsértésekre megfelelő válaszokat tud adni. A közigazgatási és a szabálysértési szabályozás sok területen érintkezik egymással. Gyakran a változások a szabálysértési jogterület rovására történnek, az egyes szabálysértési tényállások elkövetési magatartásai átkerülnek a közigazgatás ellenőrzése alá. Ennek egyrészt a hatékonyság az oka. A büntetőjogi garanciákkal terhelt szabálysértési jog – például a vallomás megtagadási okok miatt – nem tud kellően hatékony lenni. A közigazgatási jog által alkalmazott objektív felelősség hatékonyabb, gyorsabb és olcsóbb elbírálást tesz lehetővé. Mindemellett az ágazati szankcionálásnál olyan szaktudás koncentrálódik a hatóság ügyintézőinél, amely nem várható el egy szabálysértési előadótól a Szabs. tv.-ben megtalálható minden szabálysértés

esetében. Másrészt például a szankciók súlyára világít rá, hogy a szabálysértési tényállások léptéke és értéke a környezetvédelmi jogban kicsi, periférikus, mégis pótolhatatlan a maga szintjén, mert a hatékony eszköz a rendetlenkedő, engedetlen személyek megfelelő viselkedésre késztetésére (Tamás, 2020), de alkalmatlan eszköz lenne a multinacionális cégek környezetszennyezéseinek szankcionálására. A szabálysértési és a közigazgatási jogterület közötti mozgások – a vizsgálat tárgyát képező –, közlekedési szabályszegések esetében nem vezethetők vissza csak a szankciórendszerre, és ebben a kérdésben a Szankció tv. sem hozott változást, tekintve, hogy ebben a szabályozási körben a két jogterület szankciói erős hasonlóságot mutatnak.

Felhasznált irodalom

- Kis N. (2005). *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban*. Unio.
- Árva Zs. (2014). A modern magyar közigazgatási büntetőjog. *Jog, állam, politika*, 6(2), 49–65.
- Árva Zs. (2021). In memoriam szabálysértési jog? In Peres Zs. & Pál G. (Szerk.), *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. (pp. 21–32). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Balla Z. (2023). *A közigazgatás alapintézményei*. Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Beccaria, C. (2012). *A bűnökről és a büntetésekről*. Attraktor Kiadó.
- Belcsák R. F. (2009). A bírságkiszabás jogállami garanciáinak hiányáról. In Sulyok G. (Szerk.), *Optimi Nostri. Díjnyertes tudományos diákköri dolgozatok* (pp. 8–41). Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- Bisztriczki L. & Kántás P. (2017). *A szabálysértési törvény magyarázata*. HVG-ORAC.
- Bittó M. (1982). A közigazgatási büntetőjog kialakulása. *Állam- és Jogtudomány*, 25(2), 225–249.
- Gerencsér B. Sz., Varga Á. & Bérces V. (2023). *A szabálysértési jog: a büntetőjog és a közigazgatási jog határán. Közigazgatási szankciótan. Egyetemi jegyzet a PPKE JÁK hallgatói számára 5.2. kiegészített verzió*. Pázmány Press.
- Haspel O. (2024). *A közigazgatási bírság egyes kérdései*. Megjelenés alatt.
- Király T. (1955). A szabálysértések. *Állam és Igazgatás*, 1955(9), 549.
- Kis N. (2008). Közigazgatási szankciótan. In Gyurita E. R. (Szerk.), *Közigazgatási jog III*. Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- Kis N. (2014). A közigazgatási büntetőhatalom alkotmányossági és jogpolitikai dilemmái. In Ruzsonyi P. (Szerk.), *Tendenciák és alapvetések a bünygyi tudományok köréből* (pp. 167–185). Nemzeti Közszoigalati és Tankönyv Kiadó.
- Kis N. (2015). A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái. *Belügyi Szemle*, 63(12), 49–68. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.12.5>
- Kis N. (2016). Mérföldkő vagy határkő? Mérlegen az új szabálysértési törvény. *Magyar Rendészet*, 16(3), 81–87. <http://hdl.handle.net/20.500.12944/6493>

- Kis N. (2019). A szabálysértési jog kialakulása, fejlődése és elméleti alapjai. In Hollán M. & Nagy J. (Szerk.), *A szabálysértési jog tankönyve* (pp. 25–33). Dialog Campus – Wolters Kluwer. <http://hdl.handle.net/20.500.12944/12760>
- Madai S. (2022). A szankcióalkalmazás nehéz útján: közlekedési szabályszegések a büntetőjog, a közigazgatási jog és a szabálysértési jog határán. *Magyar Jog*, 59(5), 279–285.
- Máthé G. (2022). A megoldhatatlan felelősségi problematika meghaladása. In Koltay A. & Gellér B. (Szerk.), *Jó kormányzás és büntetőjog. Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára* (pp. 453–469). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Nagy M. (2010). *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. ELTE Eötvös Kiadó.
- Nagy M. (2012). Meddig növelhető a közigazgatási jogérvényesítés hatékonysága a szankcionálás szigorításával? *Iustum Aequum Salutare*, 8(8), 123–129.
- Nagy M. (2016). A kihágástól a kihágásig. In Hack P., Horváth G. & Király E. (Szerk.), *Kodifikációs kölcsönhatások. Tanulmányok Király Tibor tiszteletére* (pp. 185–201). ELTE Eötvös Kiadó.
- Nagy M. (2018). Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közlöny*, 73(5), 252–259.
- Nyerges É. (2016). Az anyagi jogi bírság a közigazgatási szankciórendszerben. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1(11), 2–15.
- Patyi A. (2017). *A közigazgatás működésének alapjai*. Dialog Campus Kiadó.
- Skorka T. (2023). A szabálysértési szankciók – kiemelten a pénzbírság – végrehajtása. In Kovács I. (Szerk.), *A kor szellemében: tudományos válaszok a világban jelentkező különböző veszélyforrásokra. Tanulmánykötet* (pp. 88–102). MRTT Hallgatói Tagozat.
- Skorka T. (2022). Az (új) általános szabálysértési hatóság és a pandémia. *Belügyi Szemle*, 70(6), 1293–1319. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.6.9>
- Skorka T. & Buzás G. (2022). A szabálysértési törvény első tíz éve konferencia tudományos előadásai dióhéjban. *Magyar Rendészet*, 22(3), 209–215. <https://orcid.org/0000-0002-2408-6158>
- Tamás A. (2020). Közigazgatási felelősség és szankciófajták. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8(3), 276–287. <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.3.15>

A cikkben található online hivatkozások

- URL1: *Szabálysértés kiszabott szankciók*. https://bsr-sp.bm.hu/SitePages/ExcelMegtekinto.aspx?ExcelName=/BSRVIR/Kiszabott%20szankci%C3%B3k_ver20240220090158.xlsx&Token=aWe3VVBhRVFXS1AYZCxYkE0MnZUQ3FtSXUrd0xHNFNSSmpBRVWUMG44Wk-hMNjZ1UGtJZ0tjeGxab1U1cTlwNzVyZ0FGUFNTY3BpblF5KyszOUl6d1JmcGsvZHBnbE-51TEY1RHg2M3h2WXFQWWhuWVhUSTRZVHJpMEZCZIFCV2U
- URL2: *Közigazgatási szabályszegés, közigazgatási szankciók a helyi jogalkotásban*. https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmanyok/K%C3%B6zigazgat%C3%A1lsi_szab%C3%A1lyszeg%C3%A9s_szankci%C3%B3k_2022.pdf

URL3: *A Szankció tv. rendelkezéseinek ismertetése.* <https://akr.kormany.hu/a-szankcios-tv-rendelkezesek-ismeretese>

Alkalmazott jogszabályok

1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről
1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról
2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
2017. évi CXXV. törvény indokolása a közigazgatási szabályszegések szankcióiról
2021. évi XXXI. törvény a közbiztonság erősítése érdekében egyes rendészeti igazgatási törvények módosításáról
- 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről
- 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról
- 595/2020. (XII. 17.) Korm. rendelet a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságozással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet módosításáról
- 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Skorka T. (2024). Szabálysértési „kontra” közigazgatási bírság. *Belügyi Szemle*, 72(5), 849–870. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i5.pp849-870>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Skorka János Tamás, aki a skorka.tamas@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.