

A modern magyar közigazgatási büntetőjog*

Az új szabálysértési törvény megalkotásával a jogalkotó a közigazgatási büntetőbíráskodás rendszere és az elterelési elmélet mellett tette le a voksát, amely szerint szükséges fenntartani azon cselekmények kategóriáját, és az erre vonatkozó külön elbírálási rendszert, amelyek társadalomra veszélyessége csekélyebb a büntetőjognál. Ez egyben azt is jelenti, hogy a szabálysértések bár elméletileg a közigazgatási szankciókhoz tartoznak, mégis elbírálásuk során külön, a klasszikus közigazgatási szankcionálásnál erősebb, mintegy a büntetőjoghoz közelítő olyan elvek érvényesülnek, mint az ártatlanság véelme. Különösen fontos ez a nemrégiben bekövetkezett Ket. módosítás tükrében, amikor az igazgatási szankciók alkalmazásának közös szabályait a jogalkotó a Ket.-be utalta. Bár az objektív szankciókra alkalmazandó szabályok eddig is közösek voltak, ez annak rögzítését jelenti, hogy az állam nem kíván olyan egységes alapokon nyugvó szankcionálást, amelybe a szabálysértések is beletartoznának, hanem az megmarad önálló létalappal bíró területként.

I. A KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐBÍRÁSKODÁS ÉS BÜNTETŐJOG EGYES FOGALMAI

1. A közigazgatási büntetőbíráskodás

A tématerület két fő fogalma a közigazgatási büntetőbíráskodás és a közigazgatási büntetőjog, amelyek azonban egymástól eltérő jelentéssel bírnak. A közigazgatási büntetőbíráskodás mint műkifejezés, egy létező joganyag leírására szolgál, és amelyet éppen azért alkottak meg, hogy az egymástól igen eltérő karakterrel bíró kihágások, illetve szabálysértések egységes megnevezéséül szolgáljon. A jogterület változó jellege, illetve elnevezése ugyanakkor nem tekinthető pusztán terminológiai problémának, hanem egyben elméleti kérdés is. Főképpen azért, mivel

* A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program - Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

a kihágások a trichotomikus büntetőjog részét képezték, ergo a büntetőjoghoz, vagy legalábbis ahhoz is tartoztak, addig a szabálysértésekről mindez már nem mondható el. Hiszen azokat éppen azért hozták létre, hogy a közigazgatás, illetve korábban az államigazgatás is gyakorolhasson büntetőhatalmat.

A cselekménytípusok egységes megnevezésére ismeretes még az ún. kisebb súlyú cselekmények kategóriája, amellyel több közigazgatási és büntetőjogi munkában találkozhatunk.^[1] Igaz, a tekintetben már jelentős eltérések vannak az egyes szerzők álláspontjai között, hogy ez a kisebb súly mihez képest, és főképpen mennyivel kisebb. A közigazgatási büntetőbíráskodás terminusz technikusza így tehát részben a közigazgatási büntetőjog egyfajta processzuális felfogására utal és egyben összekötő kapcsot jelent a közigazgatási büntetőjog elmélete és a közigazgatási büntetőbíráskodás mint valóság között.

2. A közigazgatási büntetőjog

A közigazgatási büntetőjog ezzel szemben sem a kihágásokkal, sem a szabálysértések egészével nem azonosítható, hiszen míg az utóbbi kategóriák a tételes jogban is megjelennek, addig az előbbi hazánkban – egyelőre/kizárólag az elmélet produktuma volt. A terminológiát a jogtudomány azonban már több mint száz éve használja, hiszen a kihágások elméleti megalapozása érdekében alkotott elméletek^[2] már ennek eredményei voltak.

A közigazgatási büntetőjog fogalma hagyományosan James Goldschmidt nevéhez kötődik, és a jogtudományban töretlenül jelen levő igazságügyi és közigazgatási büntetőjog megosztottságra vezethető vissza, amely elhatárolás a büntetőjog fogalmából eredeztethető. Goldschmidt a közigazgatási büntetőjogot a következőképpen definiálta: „a közigazgatási büntetőjog azoknak a szabályoknak az összessége, melyeknek alapján a közjólét megteremtésére hivatott állami közigazgatás a közigazgatási rendszabály áthágására mint tényálladéokra államjogi felhatalmazás keretében és jogtétel formájában közigazgatási következményként büntetést szab”.^[3] A klasszikus büntetőjognak ezzel szemben egy materiális és egy formális elemét különbözteti meg. Materiális jellegű a jogtárgycsorbitás, amely valamely jogilag védett érdek megsértése vagy veszélyeztetése lehet és amely egyben közvetíti a társadalom etikai értékelését. A formális elem pedig a tiltó norma áthágása. Goldschmidt elmélete szerint a közigazgatási büntetőjogban ezek közül a materiális elem hiányzik. Más korabeli elméletek azonban másból eredeztetik ezeket, ahogyan ezt Angyal Pál is összefoglalta az említett 1931-es székfoglalójában.^[4] Ezen elméletek között van, amelyik minő-

[1] Ld. Bittó, 1982, 247.; Kántás, 2001, 15.; Máthé, 1980/8, 673.; Papp, 1992, 336.; Rácz, 1972, 141.; Szilberek, 1968, 194.

[2] Az elméletek összefoglalásáról ld. Angyal, 1931. és Molnár, 1990.

[3] Goldschmidt, 1902, 577. magyarul Angyal, 1931, 32.

[4] Angyal, 1931, 11-35.

ségi, míg mások csak mennyiségi különbségét találták a büntetőjog között. A közigazgatási büntetőjog és létező jogszabályok különbség leginkább Nagy Marianna^[5] ragadta meg, aki mind a kihágások, mind a szabálysértések elhatárolását elvégezte ezen fogalomtól.^[6]

II. AZ ÚJ SZABÁLYSÉRTÉSI TÖRVÉNY - ELMOZDULÁS A BÜNTETŐJOG IRÁNYÁBA

Az új szabálysértési törvény, azaz a 2012. évi II. törvény ugyan karakterváltást nem valósított meg, de a reform igen nagymértékű. Egy olyan önállósuló jogterület alakult ki, amely (még) nem része a büntetőjognak, de eltávolodott a közigazgatási jogtól. A büntetőjog irányába történő elmozdulás a preambulum, a fogalom-meghatározás, valamint a szankciórendszer átalakítása alapján mind-mind igazolható.

A törvény preambulumban megfogalmazott szabályozási célok közül szinte teljes egészében kimaradt az igazgatásellenességre történő utalás, amely helyett inkább a közigazgatási szankciónak az elméleti céltól tágabb gyakorlati, tehát jogszabályokban megjelenő célja köszön vissza, amely az elméleti célt két irányba is tágítja: egyrészt a társadalmi normák irányába, másrészt a büntetőjog irányába. Az új törvény preambulumban azonban éppen ez a két cél nyilvánul meg, és a közigazgatási szankció általános elméleti célja, tehát éppen a közigazgatási jog érvényre juttatása nem található meg benne. A preambulum szövege akár egy klasszikus kihágási törvénykönyvé is lehetne, amely jelen formájában erőteljesen emlékeztet az 1879. évi XL. tc., azaz a Kihágási törvénykönyv kapcsán kialakult kodifikációs álláspontra a kihágások jellegét illetően, amely a preventív vonást emelte ki a kihágások legfőbb karaktereként.^[7] A preambulum által így egyre inkább elismeri a jogalkotó azokat a dekriminalizációs törekvéseket, amelyeket a klasszikus közigazgatási szerzők – mint Madarász Tibor^[8] is – idegennek tekintettek a közigazgatási jogi szankciótól.

A közigazgatási jogtól való eltávolodás tükröződik az újszerű fogalom-meghatározásban, amelynek két fő kiindulópontja a törvény által történő büntetni rendeltség, másrészt a társadalomra veszélyesség. A kizárólag törvény által történő meghatározottság a releváció erejével hatott a szabálysértési jogban, hiszen közel 200 éve nem volt példa arra, hogy a jogalkotó kizárólag a törvény általi meghatározottságot írja elő és ezáltal a közigazgatási büntetőbíráskodásra is a *nullum crimen sine lege* elvet érvényesítse. Ezáltal a közigazgatási büntető-

[5] Nagy, 2000, 23.

[6] A közigazgatási büntetőbíráskodás és a közigazgatási büntetőjog fogalmáról ld. bővebben Árva, 2008, 5-22.

[7] Ld. 1879. évi XL. tc. indokolása Corpus Juris Hungarici.

[8] Madarász, 1989, 9-10.

jog klasszikus értelmezésének egyik alapköve már nem érvényesül immáron, nevezetesen a közigazgatás általi meghatározottság.

A társadalomra veszélyesség kisebb foka ugyanakkor hagyományosan a közigazgatási büntetőbíráskodáshoz köthető fogalom, amely hosszabb idő óta vita tárgyát képezi a jogirodalomban: nevezetesen, hogy lehet-e a szabálysértés veszélyes a társadalomra, illetve mit jelent a kisebb fok. Az ismérv törvénybe foglalása az eddigieknél szorosabb kapcsolatot jelent a büntetőjoggal, hiszen a társadalomra veszélyesség kérdése akár elméleti síkon felvetheti a mennyiségi elhatárolás kérdését is.

Lényeges és a szabálysértés fogalmához tartozó kérdés az a terminológiai váltás is, amely a felróhatóság kifejezést a vétkességgel váltotta fel, ugyanis a „felróhatóság” a szabálysértés mint kezdetben államigazgatási, illetve később közigazgatási jogi kategória ismérve volt, mintegy elhatárolandó a jogintézményt a büntetőjogtól.

Az új törvény egyben egy mennyiségi dekriminalizációt hajtott végre azzal, hogy a szabálysértés és a büntetőjog közötti határvonalat húszezer forintról ötvenezer forintra emelte. Ez a törvényjavaslathoz fűzött általános indokolás szerint mintegy negyedével csökkentette a vagyon elleni cselekmények számát.

A büntetőjoghoz történő közelítést jelzi a szankciórendszer erőteljes szigorodása. Ez nem csupán a mértékben fejeződik ki, hanem új büntetési nemek bevezetésében, valamint az alkalmazási feltételek megváltozásában.

A változást hasonlóan értékelte az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) határozata is. Mindezek a szempontok a szabálysértési jog esetén egyszerre jelzik a jogterület esetleges ideiglenes fenntartásának a szükségességét, valamint a megszűnés, illetve az átalakulás lehetőségét, amely által a kriminális cselekmények visszaolvadnak a büntetőjogba, míg az igazgatásellenes cselekmények pedig vagy szabálysértésként vagy a jogalkotás irányát tekintve objektív alapú szankciókként léteznek tovább. A szabálysértési törvény ekként meglehetősen messze került a közigazgatási jog hagyományos goldschmidti fogalmától.

III. ÁTRENDEZŐDÉS A SZANKCIÓRENDSZERBEN - AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS

A fentiek alapján tehát a szabálysértési jog 2012. évi II. törvénnyel létrehozott rendszere egyértelműen a büntetőjog irányába mozdult el, miközben a helyi önkormányzatok a 2011. évi CLXXXIX. törvénynek köszönhetően 2012-ben új lehetőséget kaptak. Az Möt. 143. § (4) bekezdés e) pontja ugyanis eredetileg arra adott felhatalmazást, hogy a helyi önkormányzati rendeletben tiltott, közösséggellenes magatartásokat határozzon meg. A szabályozás alapján a Möt. 51. § (4) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat képviselőtestülete a magatartás elkövetőjével szemben az önkormányzati rendeletben legfeljebb ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.

A szabály szoros összefüggésben állt az új szabálysértési törvény hatályba lépésével, amely szerint szabálysértést kizárólag törvény állapíthat meg. Megszűnt tehát a helyi önkormányzatoknak az az évszázadok óta fennálló és tradicionális jogköre, hogy ténylegesen részt vegyenek a közigazgatási büntetőbíráskodás alakításában. Sőt az új törvény nyomán a szabálysértések vonatkozásában közigazgatási büntetőjogról abban a klasszikus értelemben nem is igazán beszélhetünk, ami megfelelne a hagyományos goldschmidti értelemnek. A helyi önkormányzatok mintegy ezt pótlandó kaptak arra lehetőséget, hogy pénzbírságot vagy helyszíni bírságot szabjanak ki a közösségellenes magatartások kapcsán, amelynek eljárási szabályait a Ket.-be épített új szabályok biztosítják.

Ezen jogkörrel a helyi önkormányzatok szép számmal el is kezdtek élni: az ombudsman megkeresésére a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletért felelős Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium azt a választ adta, hogy 2012. szeptember 1-ig mindösszesen 699 ilyen önkormányzati rendeletet alkotnak, amelyek főként olyan – alkotmányjogi szempontból neuralgikus – témaköröket érintettek, mint a guberálás, a koldulás, illetve a kéregetés és mindösszesen a rendeletek nyolcada tartalmazott más tényállást, mint az előbbiek.^[9]

Az Alkotmánybíróság a 38/2012 (XI. 14.) AB határozatával azonban a Möt. 143. § (4) bekezdés e) pontját és az 51. § (4) bekezdését megsemmisítette mintegy bianco jellegűnek minősítve a felhatalmazást és megszüntette ezen jogalap alapján a szankcionáló helyi önkormányzati rendeletek alkotásának a lehetőségét. Az alkotmányos testület a jogállamiság elvéből kiindulva megerősítette azon állandó gyakorlatát, amely szerint a jogalkotási felhatalmazásnak meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét és korlátait. A grémium azt is vizsgálta, hogy van-e olyan más törvény, amely kereteket szabna a helyi önkormányzat szankció statuálási jogkörének, de a Ket.-en kívül más szabály nem érintette a jogkört. A Ket. pedig e vonatkozásban szubszidiárius jellegű szabályokat tartalmaz más anyagi szabályokhoz képest (elévülés, bírság kiszabására vonatkozó mérlegelési szempontok stb.) egyes eljárási szabályok mellett, amelyek bár az eljárási garanciákat biztosítják, de nem alkalmasak arra, hogy a felhatalmazás hiányosságait orvosolják. Aggályosnak tartotta továbbá a testület a helyi önkormányzatok gazdasági érdekelttségét is, mindamelllett, hogy a felhatalmazás a normavilágosság követelményének sem felelt meg. Így nem csak a garázdasággal kapcsolatos szoros közösség volt problémásnak tekinthető, de az sem állapítható meg, hogy a szankció megállapítása milyen jogalanyokra – csak természetes személyek vagy szervezetek is – vonatkozik.

A határozat jelentősége abban is állt, hogy elsőként értékelte az új szabálysértési törvényt, kimondva annak büntetőjoghoz közelítő jellegét, valamint ugyanez

[9] Ld. Alapvető jogok biztosa AJB-6727/2012. számú ügyben készült jelentése. (Elérhető: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jbdyJz20xAJ:www.ajbh.hu/documents/10180/143247/201206727.rtf/3451aa85-c2c9-4782-bde8-f3184336663c+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu>. A letöltés ideje: 2013.11.15.)

a határozat semmisítette meg az új szabálysértési törvény hajléktalanokkal kapcsolatos tényállását (közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése). Az Alaptörvény negyedik módosítása a hajléktalanokkal kapcsolatos szabályozást közismerten újraszabályozta a XXII. cikkében oly módon, hogy lehetővé tette, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítse az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Az Alaptörvény XXII. cikkét is érintő negyedik Alaptörvény-módosítás és az annak nyomán megtörtént szabálysértési törvény módosítása következtében a szabálysértési törvény ad felhatalmazást a helyi önkormányzatoknak azon közterületi zónák kijelölésére.^[10] Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat ismét szabálysértési rendeletet alkothatna, mivel a tekintetben változatlan a törvényhozói szándék, hogy szabálysértést csak törvény állapíthat meg. A negyedik Alaptörvény-módosítás nyomán bekövetkezett módosítás tehát nem rehabilitálta a helyi önkormányzatnak a rendeletben szankciót megállapító jogkörét.

IV. ÖNKORMÁNYZATI SZANKCIONÁLÁS FELHATALMAZÁS NÉLKÜL – KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐJOG?

A gyakorlatban már az Alkotmánybíróság 2012 novemberében született határozata után problémaként merült fel, hogy a helyi önkormányzatok bírságoló rendeleteinek alkotása az alkotmánybírósági döntés nyomán nem szűnt meg teljesen. A Mötv. megsemmisített szakaszai ugyan valóban tartalmaztak konkrét felhatalmazást a bírság megalkotására, azonban a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörének az alapjait nem a Mötv., hanem maga az Alaptörvény tartalmazza. A helyi önkormányzat a törvényi felhatalmazás alapján történő jogalkotás mellett eredeti jogalkotó hatáskörrel is rendelkezik a feladatkörében, amely alapján felmerülhet, hogy vajon minősíthet-e magatartást jogellenessé önkormányzati rendelet és ezzel kapcsolatban állapíthat-e meg pénzbírságot. A Ket. pedig továbbra is külön kitér az anyagi bírságok kapcsán a helyi önkormányzatok által alkotható bírságokra, valamint tartalmaz eltérő szabályokat a végrehajtásra nézve: így például a helyi önkormányzati rendelet alapján kiszabott pénzbírság meg nem fizetése esetén megváltható közérdekű munkával.^[11]

A kormányhivatalok az alkotmánybírósági döntést akként kommunikálták a helyi önkormányzatok felé, hogy a megsemmisítés miatt már nincs lehető-

[10] T/10749. számú törvényjavaslat és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról. 2013. évi CXLIX. törvény. (Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/10749/10749.pdf>. A letöltés ideje: 2013.04.18.)

[11] Ket. 131. § (1a) bek.

ség ilyen rendelet megalkotására, amelyet a helyi önkormányzatok döntő többsége – de nem mindegyik – el is fogadott. Ennek ellenére azonban álláspontom szerint továbbra is kérdés, hogy vajon valóban alkothat-e a helyi önkormányzat felhatalmazás nélkül ilyen rendeletet eredeti jogalkotó hatáskörében, hiszen az Alaptörvény arra lehetőséget ad, hogy a magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyt a helyi önkormányzat feladatkörében önállóan szabályozza. Bizonyos esetekben pedig a bírságolás is lehet ilyen.

V. A SZANKCIÓRENDSZER KÖRÉBEN EDDIG TÖRTÉNT ÁTRENDEZŐDÉSEK

A szankciórendszer tekintetében történt átrendeződések közül a legismertebb az ún. objektív közlekedési bírságok 2007-ben történt létrehozása azáltal, hogy a jogalkotó az addig a szabálysértések körbe tartozó és szabálysértési garanciákkal körülbástyázott egyes olyan cselekményeket, mint például a gyorsajtás az objektív szankciók körébe (is) sorolt. Az átsorolás kezdetben csupán részleges volt, majd teljessé vált. Az Alkotmánybíróság ennek folyamatát is értékelte még a korábbi alkotmány alapján. Mivel az előző Alkotmány *expressis verbis* nem tartalmazott rendelkezéseket a szankciórendszerről, és ezt az Alaptörvény is átvette, így irányadónak tekinthetők az Alkotmánybíróság határozataiban megfogalmazottak.

Kifejezetten az Alkotmány és a szankciók viszonyát vizsgálta a 498/D/2000 határozat, amely már ekkor elismerte a jogalkotó szabad mérlegelési jogkörét a szankció alkalmazási feltételeinek és mértékének szabályozása kapcsán azzal, hogy ennek a döntési szabadságnak az Alkotmány rendelkezései szabnak határt. Ilyen elv főképpen a jogállamiság elve, a személyes szabadság vagy az emberi méltóság.

Az objektív közlekedési bírságok alkotmányosságát megítélő 60/2009. (V. 28.) AB határozat a közigazgatási szankciók közös alapjából kiindulva ismerte el a törvényi alapokon nyugvó objektív alapú szankciókat. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében kimondta, hogy önmagában az objektív felelősség nem alkotmányellenes és nem ütközik a jogállamiság elvébe. A közlekedés során ugyanis olyan súlyos vészhelyzetek következhetnek be, amelyek miatt nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok betartásához. Ez utóbbi érvényesítését az állam szankciókkal biztosíthatja, ami éppen azt teszi lehetővé, hogy a szabályszegő viselje a magatartásáért a felelősséget. Az alkotmányos fórum álláspontja szerint az objektív szankciók – amelyek adott esetben a közvélemény szerint a vétlen elkövetőt sújtják büntetéssel – éppen hogy nem sértik a jogbiztonságot, hanem mintegy ösztönzik és elősegítik azt. A jogalkotó szabadon mérlegelheti, hogy milyen felelősségi alakzatot hoz létre az adott jogág keretei között, így arra is lehetősége van, hogy a már meglévő jogágak mellett új jogterületet alakítson ki, ezáltal is reflektálva az új társadalmi jelenségekre. E körben fontos tényező a hatékonyság, amelyet a csaknem elkerülhetetlen szankciók előmozdítanak.

Az objektív, vétkességtől független üzembentartói felelősség sem alkotmányellenes abban az esetben, ha teljesíti a következő kritériumokat. A szankciót,

illetve a felelősségi vélelmet tartalmazó norma világos és igazságos tartalommal kell, hogy bírjon, és a vélelemnek megdönthetőnek kell lennie. Abban az esetben, ha a szankció teljesíti ezeket a követelményeket, akkor nem állapítható meg a jogállamiság sérelme.

A szabálysértések kapcsán érvényesíthető a joggal való visszaélés problémája is, figyelemmel a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban foglaltakra. Emiatt az Alkotmánybíróság megítélése alapján „alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel”. A szabálysértések objektív szankciókká történő átminősítése kapcsán a közigazgatási szankció célja volt a kiindulópont, amely nem más, mint a közigazgatási jog érvényre juttatása, míg a közigazgatási szankciók egyik általánosan érvényesülő funkciója pedig a prevenció. A közigazgatási bírság a testület álláspontja szerint hangsúlyozottan is betölti ezt a funkciót, míg a büntetethez kizáró okok egy másik jogágnak, a büntetőjognak a sajátosságai, amelyek alkalmazása nem alkotmányos közteljesítés. Nem jelent tehát joggal való visszaélést a határozat szerint a jogalkotó részéről, ha a közigazgatási bírságok esetén nem rendeli alkalmazni az ártatlanság vélelmét, illetve a büntetethez kizáró okokat.^[12]

Az említett döntésből azonban annak az elismerése is következik, hogy szabálysértési szankciók sok szempontból önállósulnak és különállnak más közigazgatási szankcióktól. A szabálysértések bár jelenleg a közigazgatási joghoz tartoznak, mint jogág, azonban működésük során olyan büntetőjogi elvek is érvényesülnek, mint az ártatlanság vélelme vagy a büntetethez kizáró okok. Ezek az elvek azonban nem képezik alkotmányos akadályát annak, hogy a jogalkotó preventív szempontok, illetve a közigazgatási jog mint cél érvényre juttatása érdekében a szabálysértéseket átminősítse objektív szankcióvá. Mindez vélhetően nem vonatkozik a klasszikusan kriminális jellegű szabálysértésekre, amelyek célja nem is a közigazgatási jog érvényre juttatása. Ezek kapcsán és éppen ezért állapította meg Madarász Tibor már 1989-ben, hogy ezek példázák azt, hogy a jogszabály által meghatározott közigazgatási szankciók célja tágabb, mint az elméleti cél, ami a közigazgatási jog érvényre juttatása. Ezek a cselekmények kétség kívül a dekriminalizáció szükségessége miatt kerültek a szabálysértési jogba, ám karakterük kihat a szabálysértések egészére és mintegy magával vonja a magasabb szintű garanciák igényét.^[13]

[12] Vö. Árva, 2012, 50.

[13] Madarász, 1989, 9-10.

VI. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI VIZSGÁLAT LEHETSÉGES SZEMPONTJAI

1. A kibocsátás jogalapja

Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése kifejezetten akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok – feladatkörükben eljárva – önállóan szabályozhatnak olyan életviszonyt, amelyet más jogszabály nem szabályoz, így nem tekinthető Alaptörvénybe ütközőnek a szankcionáló rendelet megalkotása. A helyi önkormányzatok alapvető feladatait és rendeltetését ugyanis egyrészt az Alaptörvény, másrészt az Möt. határozza meg és az Möt. 4. §-a alapján a helyi közügy fogalma kapcsán a lakossággal történő együttműködés feltételeinek meghatározása körébe beletartozhat ezen jogszabályok megalkotása. Az Möt. 143. § (4) bekezdése d) pontjában pedig a törvényalkotó kifejezetten is felhatalmazta a helyi önkormányzatokat arra, hogy meghatározzák a „közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit”.

A feladatkör igazolásaként felhívható továbbá az Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontja is, amely alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, a (2) bekezdés szerint pedig a helyi önkormányzat képviselőtestülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Möt.-hez fűzött indokolásból szintén a szankcionálási lehetőség következik, hiszen a jogalkotó az indokolásban egyértelműen kifejezte azon szándékot, hogy a helyi önkormányzatok képviselőtestületei rendeletben – az indokolás szerint széleskörű társadalmi támogatottsággal – ilyen szankcionáló szabályokat alkossanak.

Ezen szabályok alapján tehát igazolható a helyi önkormányzatok arra vonatkozó lehetősége, hogy a képviselőtestület minősített többségével olyan rendeletet alkossanak, amelyek a helyi társadalmi együttélést szabályozzák és ezen rendeletek megsértőivel szemben szankciókat helyezzenek kilátásba. Lényeges azonban, hogy az így megalkotott rendelet valóban olyan tárgykört szabályozzon, amelyre vonatkozóan nem létezik más szabályozás és a szabályozott életviszony nem tartozik sem a büntetőjog, sem a szabálysértési jog, sem a közigazgatási jog országos jogszabályokkal lefedett területére. Megjegyzendő, hogy az ombudsmani jelentés szintén akként foglalt állást, hogy önmagában az ilyen jellegű önkormányzati rendeletalkotás nem jogellenes.

2. A tárgykör

Bár az Möt. 143. § (4) bekezdés e) pontját az Alkotmánybíróság az említett határozatával megsemmisítette, alapvetően az új szabályozás célja is a korábbiakhoz hasonlóan az lehet, hogy preventív jellegű szabályokat hozzon létre a közösség védelme érdekében. E tekintetben a szabályozás célja teljesen egybevág a 1879-es

Kihágási Büntetőtörvénykönyv időszakában létező közigazgatási jellegű szabályrendeletekkel, amelyeket az önkormányzatok alkothattak meg. Itt érdemes megjegyezni azt is, hogy a közigazgatási büntetőjog egyik fő ismérveként megjelenő preventív jelleget eddig éppen a büntetőjogból átkerült cselekmények törték meg, míg jelen rendszerben mindez tiszta formájában érvényesülhet.

A helyi önkormányzatok által így szabályozott cselekmények lehetnek akár a korábbi olyan helyi önkormányzat által statuált szabálysértések, amelyek olyan tárgykört szabályoznak, amelyek nem ütköznek más szabályba. Hiszen az Alkotmánybíróság említett döntései nyomán, amelyek a szubjektív és objektív szankciók közötti átrendeződést értékelték, – az alkotmányos elvek betartása mellett – megengedhető, hogy a szabálysértéseket mintegy átstrukturálják önkormányzati szankcióvá. Nyilvánvalóan ezen új szabályozásban nem statuálhatók fogalmilag szabálysértések, és a helyes jogalkotói megoldás is csak a hatályon kívül helyezés és új rendeletben történő elfogadás lehet.

A tárgykör kapcsán nem mellőzhető a konkrétan szabályozott életviszonyra vonatkozó szabályok részletes vizsgálata azzal kapcsolatban, hogy valóban nem áll-e fenn ütközés. Ez vonatkozik tehát a büntetőjogi szabályok ismeretére, arra, hogy az új szabálysértési törvény nem vonta-e szankcionálás alá az adott életviszonyt, illetve más jellegű közigazgatási szankcióval nem fenyegetett-e a terület, érte ez alatt a speciális szakigazgatási szabályokat is.

A tipikusan szabályozott tárgykörök közé tartoznak a városnév-, illetve házszám-táblák elhelyezése, a közterület-használat rendje, a parkok és más zöld területek védelme, illetve a korábbiakhoz hasonlóan a guberálás vagy a koldulás szabályozása.^[14] A szabályozott tárgykör szorosan összefügg azzal, hogy a szankcionáló rendeletek, mivel olyan szabályokat állapítanak meg, amelyek az önkormányzati rendelet nélkül nem léteznének és azok megsértését szankcionálják, ezért alkotmányos jogokat is érintenek.

Az Alkotmánybíróság ezen témakörök egy részének a szabályozásával kapcsolatban már konkrétan is véleményt nyilvánított. Így a 176/2011. (XII. 29.) AB határozat a guberálás szabálysértéssé nyilvánítását mondta ki az előző Alkotmányba ütközőnek a szabályozással megvalósított közvetett hátrányos megkülönböztetés miatt. Hiszen a szankcionálás bár látszólag semleges rendelkezésnek minősül, azonban a tiltás és a büntetés kilátásba helyezése a testület megállapítása szerint „egyértelműen egy bizonyos élethelyzetben lévő társadalmi csoport ellen irányul. A szemét összegyűjtésére és a guberálásra kényszerülők ugyanis tipikusan a kilátástalan anyagi helyzetben lévő, a társadalom legszegényebb és legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek, akiknek megélhetését végső soron a szeméttárolókból kiszedett dolgok hasznosítása és a kidobott élelem biztosítja.”^[15] A testület álláspontja szerint tehát a guberálás

[14] Ld. Alapvető jogok biztosa AJB-6727/2012. számú ügyben készült jelentése.

[15] 176/2011. (XII. 29.) AB határozat.

stigmatizáló jellegű. A néma koldulás vonatkozásában még nem született ilyen döntés, de az alapvető jogok biztosának a jelentése szerint is az előbbi határozat analógiájára megállapítható lehet az Alaptörvénybe ütköző jelleg.

Az önkormányzati szabályozás kapcsán érvényesítendő alkotmányos elvek közé tartozik tehát, hogy a szabályozás ne tartalmazzon sem közvetlen, sem közvetett hátrányos megkülönböztetést^[16] és megfeleljen a jogállamiság követelményének, a szabályozás ne sértse a jogállamiság elvét, a jogbiztonságot és a normavilágosság követelményét. Szükséges pontosan megjelölni a területi és személyi hatályt, a szabályozandó magatartásnak egyértelműnek kell lennie, a fogalmak egyértelműsítését adott esetben fogalomalkotással – értelmező rendelkezések beiktatásával – kell elősegíteni. Szükséges az is, hogy a jogalkalmazó mérlegelési lehetőségét lehetőség szerint minimálisra szorítsák, így nem alkalmazhatóak olyan generálklauzulák a szankcionáló normában, mint például „az elvárt magatartási szabályok megsértése”. Mivel a megalkotott rendelet kétség kívül érint alapjogokat, ezért meg kell felelnie az esetleges korlátozásnak a szükségességi arányossági követelményeknek is, ám az alapjog lényeges tartalma az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján nem korlátozható, valamint különös figyelemmel érvényesítendő az általános jogszabály-szerkesztési elvek és a tartalmi követelmények.

3. Szervezeti, eljárási szabályok

A megsemmisített Mötv. 51. § (4) bekezdése egyértelműen a képviselőtestület hatáskörébe utalta a szankcionáló jogalkalmazást. Álláspontom szerint azonban ennek hiányában is egyértelmű, hogy a szankció alkalmazása a képviselőtestület hatáskörébe tartozhat, amely ezt átruházhatja az Mötv. 41. § (4) bekezdése alapján a polgármesterre, a jegyzőre, a bizottságra és a társulásra ruházhatja. Ugyanis figyelemmel arra, hogy önkormányzati rendelet államigazgatási hatósági hatáskört nem alapíthat, kizárólag az önkormányzati hatósági jogalkalmazás szabályrendszere alkalmazható. E vonatkozásban megjegyzendő, hogy az Mötv. 62. § (2) bekezdése alapján részönkormányzat testületére hatósági hatáskör nem ruházható. Célszerűségi alapon természetesen a jogbiztonság szempontjából legkevésbé aggályos az a megoldás, ha a jegyzőre telepítik az elbírálási jogosítványokat, hiszen az önkormányzati szervek közül a jegyző az egyetlen, aki kellő szakértelemmel rendelkezik ahhoz, hogy szankciót alkalmazzon.

Figyelemmel a Ket. 100. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt rendelkezésre és a quasi bírászkodás jellegére, a döntés ellen szükséges jogorvoslati lehetőséget biztosítani. Ez elsősorban bírósági felülvizsgálat lehet a bírósághoz fordulás

[16] Ennek kapcsán irányadó az Alkotmánybíróság 63/2008. (IV. 30.) AB határozata, amely kimondta, hogy „[a]z elfogadott jogszabálynak nemcsak látszólag kell semleges előírásokat tartalmaznia. Azt is biztosítania kell, hogy a minden[kire] egyformán érvényes jogi norma végül a [személyek] egy jól körülhatárolható csoportja esetében de facto ne eredményezzen alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést.”

jogának érvényesítése érdekében, arra is tekintettel, hogy a képviselőtestület döntése ellen a Ket. 100. § (1) bekezdés f) pontja alapján nincs helye fellebbezésnek. Kérdéses azonban, hogy amennyiben átruházott hatáskörben valamely más önkormányzati szerv járt le, például az előbb említettek alapján a jegyző, akkor megengedhető-e a fellebbezés az önkormányzati hatósági ügyek mintájára vagy a quasi bírászkodás jellegéből fakadóan a bírósághoz történő közvetlen fordulás ebben az esetben is megengedhető. Véleményem szerint addig, amíg nincs ezen közigazgatási büntetőjognak saját eljárási joga és ekként a Ket. általános szabályai alá tartozik, addig a Ket. alapján egyértelmű, hogy a döntés ellen a képviselőtestülethez lehet fordulni, amely másodfokú döntéssel szemben már a bírósághoz fordulást kell biztosítani. Ezen rendszer megváltoztatására csak akkor van lehetőség, ha az Mötv. vagy a Ket. – a Ptk.-ban szabályozott birtokvédelmi eljáráshoz hasonlóan – kifejezetten is kimondaná, hogy a döntéssel szemben közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak. Ez a megoldás bár meglehetősen nagy terhet róhatna a bíróságokra, mégis megfontolandó lehet, semmint az, hogy a laikus képviselőtestület eljárásával egy újabb – álláspontom szerint felesleges és az eljárást meghosszabbító – szakasz iktatódjön közbe.

A felülvizsgálatra a közigazgatási és munkaügyi bíróságok lehetnek jogosultak ellentétben a szabálysértési kifogások elbírálásával, ahol a járásbírók járnak el. Ez a megoldás szintén egyértelműen igazolja a szabálysértések és a valódi közigazgatási büntetőjogként megjelenő önkormányzati szankciók közötti különbséget, amely szerint a szabálysértések egyre inkább a büntetőjog részei lehetnek, míg az önkormányzati szankciók valódi közigazgatási jellegű szankcióként megvalósíthatják a közigazgatási büntetőjogot.

Kérdéses azonban, hogy a megalkotott önkormányzati rendelet szubjektív, avagy objektív szankciót keletkeztet-e és ezzel összefüggésben az is, hogy csak természetes személy cselekménye szankcionálható-e vagy jogi személyé, illetve más szervezete is. Álláspontom szerint dogmatikailag helyesebb lehet a szubjektív szankciók alkotása, amelyek kizárólag a természetes személy által elkövetett cselekményeket szankcionálják, figyelemmel a kialakuló kategória jellegére, a történeti hagyományokra, és különösen arra, hogy a társadalmi együttélés szabályainak a megsértéséről van szó. A Ket.-ben foglalt rendelkezések és közös szabályok alapján, valamint a szabálysértéseken túli más közigazgatási szankciók rendszerére tekintettel azonban az objektív szankció sem elképzelhetetlen, hiszen objektív szankció esetén sem lehetetlen kimentési lehetőségeket beiktatni. Mindkét megoldás felvet további problémákat, hiszen az objektív szankció esetén kérdéses, hogy jogi személy szankcionálható-e, míg a szubjektív esetben pedig az ártatlanság vélelmének érvényesülése hívható fel.

Közös szabályok hiányában ennek egyértelmű kimondását a helyi önkormányzatok minden bizonnyal kerülni fogják, amelyre tekintettel a helyzet az 1950-es évek végi szabályozási rendszeréhez lehet hasonlatos, amely időszakban

a közigazgatási szerzők azon vitakoztak, hogy a szabálysértések objektív vagy szubjektív jellegűek-e.^[17]

Az eljárás megindítása kérelemre vagy legalább közvetetten kérelemre történhet, amely a szabálysértésekhez hasonlóan lehet feljelentés, illetve panasz vagy a hatóság észlelése.

4. A szankció mértéke

A jelenlegi rendszerben közös szabályok hiányában meglehetősen problémás terület a szankció jellege, illetve mértéke. Az Mőtv.-ben foglalt felhatalmazás hiányában elvileg bármekkora összegű pénzbírság, illetve bármilyen – nem büntetőjogi – szankció megállapítható, azonban az alkotmányos elvek érvényesítésének kötelezettsége miatt a tételezett szankció nem lehet olyan súlyos, hogy az adott esetben már büntetőjogi fenyegetettségéről beszéljünk. Álláspontom szerint azonban a pénzbírságon kívül más szankció is bevezethető, de e körben igen körültekintően kell eljárnia a testületnek, hiszen a tételezett szankció nem sérthet emberi méltóságot és más alapvető jogokat. Ilyen történt például Edelényben, ahol a feddést írta elő a képviselőtestület, amely jellegében a szabálysértési figyelmeztetéshez lehet hasonlatos.^[18] E körben azonban figyelemmel kell lenni álláspontom szerint nem csupán a szankció tartalmára, hanem az elnevezésére is, hiszen adott esetben önmagában a szankció elnevezése is lehet hátrányos jellegű.^[19]

Szintén nem alkalmazható olyan már létező szankció, amely más jogág sajátja, hiszen ebben az esetben akár a jogbiztonság elvének a sérelme, akár a hatáskörön történő túlterjeszkedés is felmerülhet. A pénzbírság esetében mindez azért nem lehet releváns, mivel az általános közigazgatási szankciónak minősül. Nem vehetők át továbbá szó szerint más jogszabályok szankcionáló rendelkezései sem, hiszen ez is sértené a jogbiztonság követelményét, valamint a jogintézmények bevett természetét is célszerű megőrizni.

A büntetés kiszabásakor mindenképpen célszerű a következő szempontok figyelembe vételét előírni: a magatartás súlya, ismétlődése, felróhatóság – ha van – mértéke, illetve az érintett vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai. Ez utóbbiak persze – az Sztv.-hez hasonlóan^[20] – csak akkor vehetők tekintetbe, ha a hatóság erre vonatkozó tájékoztatására az illető ezeket önként igazolta és azokra hivatkozott. Szintén szabályozható az elévülés is, ám ennek elmulasz-

[17] Ld. Szatmári, 1990, 148.

[18] „A feddessel az önkormányzat nevében hatáskört gyakorló szerv kioktatta a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartás elkövetőjét és felhívta a figyelmét arra, hogy a jövőben tartózkodjon a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartás elkövetésétől.” Idézi Alapvető jogok biztosa AJB-6727/2012. számú ügyben készült jelentése.

[19] Ld. 1999. évi LXIX. törvényhez fűzött indokolást az eljárás alá vont személy elnevezésére tekintettel, bár 1284/B/1990. AB határozat alapján nem az egyes jogintézmények elnevezésében keresendők az eljárási garanciák.

[20] Ld. Sztv. 21. § (1) bek.

tása esetén nem áll fenn a jogbiztonság sérelme, hiszen a Ket. közös szabályai között található erre vonatkozó szubszidiárius rendelkezés. Szintén eshetőleges elem lehet a méltányossági szempontok érvényesítése, amely méltányosság alkalmazására kizárólag jogszabályi felhatalmazás alapján kerülhet sor.

5. A kormányhivatalok tevékenysége

A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti tevékenysége az előbb említett szankcionáló szabályok vonatkozásában – néhány kivételtől eltekintve – egyelőre a kölcsönös tartózkodás elve alapján valósul meg. Ennek okai között a bevezetőben már említettek folytán az említhető, hogy a törvényességi felügyelet önmagában is meglehetősen új intézmény, a közigazgatási büntetőjog fentiek alapján történő megszületése pedig példa és modern előzmények nélküli. Rádásul a konkrét felhatalmazó rendelkezések hiányában alkotott önkormányzati rendeletek megtámadása kizárólag az Alkotmánybíróság előtt történhet meg, amely eljárást nem szívesen kezdeményezik a kormányhivatalok. Ezek miatt a területi kormányhivatalok tevékenysége az említett önkormányzati szabályrendeletekkel összefüggésben általában a segítő, meggyőző és sok esetben jogon kívüli eszközök alkalmazásában merül ki.^[21]

Törvényességi felhívások kibocsátására ezért csak végső esetben kerülhet sor, akkor, ha a konzultáció, illetve szakmai segítségnyújtás eszközei elégtelennek bizonyulnak és a kormányhivatal nem ér célt ezek alkalmazásával. Mivel tehát az adott terület megfelelő szabályozása egyelőre meglehetősen sok kérdést vet fel, ezért általában csak a nyilvánvalóan egyértelmű esetekben kerül sor törvényességi felhívás kibocsátására. Az ok a legtöbb esetben az volt, mert az önkormányzatok a hatályon kívül helyezett – más ágazati rendeletekben szereplő – szabálysértési tényállásokat emelték át tiltott, közösséggelens magatartás tényállásaként. Törvényességi felhívásra adhat alapot az is, ha a helyi önkormányzatok az Möt. megsemmisített 143. § (4) bekezdés e) pontjában felhatalmazás alapján alkotott rendeleteket nem helyezték hatályon kívül és egyszerűen „átstrukturálták” azokat felhatalmazás hiányában alkotottá. Itt abban áll a jogsérelem, hogy az önkormányzati rendelet – mint jogszabály – kibocsátásának a jogalapja nem módosítható, így nem helyes eljárás az, ha a meglévő önkormányzati rendelet felhatalmazásra vonatkozó részét módosítják és mintegy „átala-

[21] Így pl. a segítségnyújtás keretében a Tolna Megyei Kormányhivatal 2012. június 14-én az ún. jegyzőklub keretén belül tematikus előadást szervezett a tiltott közösséggelens magatartások önkormányzati rendeletben való szabályozásáról, amelyen a kormányhivatal főosztályvezetője tájékoztatta a jegyzőket a jogszabályváltozásokról. Zala megyében pedig a kormányhivatal által működtetett önkormányzati levelezőrendszeren keresztül juttattak el körlevél formájú tájékoztató anyagokat a jegyzőknek, majd jegyzői értekezleten vitatták meg az Möt. rendelkezéseivel összefüggő változásokat, és hangsúlyozták a helyi rendeleti szabályozás mielőbbi áttekintésének és szükség szerinti módosításának szükségességét. (Alapvető jogok biztosa AJB-6727/2012. számú ügyben készült jelentése.)

kítják” azt eredeti jogalkotó hatáskörben alkotottá, figyelemmel az Abtv. 45. § (1) bekezdésére. Megjegyzendő, hogy elfogadható ugyanakkor az a megoldás, amely szerint a meglévő rendeletet hatályon kívül helyezik és a rendelet szövegét a felhatalmazásra vonatkozó részben megváltoztatva terjesztik elő, és azt új rendeletként elfogadja a képviselőtestület.

VII. ÖSSZEGRZÉS

A fentiek alapján megállapítható, hogy az MÖtv.-ben foglalt „parttalan” felhatalmazásnak az Alkotmánybíróság által történő megsemmisítése nem oldotta meg a problémát, ugyanakkor lehetőséget adott arra, hogy a helyi önkormányzatok mintegy felhatalmazás hiányában eredeti jogalkotó hatáskörben alkossanak szankcionáló rendeleteket, amelyek által a közigazgatási quasi bíraskodási tevékenysége keretében mintegy megvalósítható a közigazgatási büntetőjog. Ez az új szabályalkotási terület viszont meglehetősen sok tartalmi, eljárási, szervezeti problémát vet fel, amelyek megoldása részben a jogalkotóra vár, részben az Alkotmánybíróságra, részben pedig a területi kormányhivatalok összehangolt tevékenységére.

A jogalkotói megoldás kapcsán az ombudsman ajánlásában foglaltakkal ellentétben én nem az MÖtv.-ben foglalandó új felhatalmazás beiktatásában látom a megoldást, hanem a Ket.-ben szereplő szabályok bővítésében. Ilyen szabályozandó terület elsősorban a jogorvoslathoz való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesítése, a bírságok maximumának meghatározása, illetve az elévülés speciális szabályainak megalkotása. Álláspontom szerint ezeken az alkotmányos kérdéskörökön túl felmerül más problémák – különös tekintettel a szabályozott életviszonyokra – megoldása főként a felügyelet körében lehetséges és javasolt, hiszen kizárólag ekként biztosítható, hogy a közigazgatási büntetőjog területe szabadon és spontán alakuljon.

Nem értek egyet az ombudsmani jelentésben szereplő azon javaslattal sem, amely a KIM-et és a területi kormányhivatalokat kéri fel erőteljesebb fellépésre, mivel az előbbieik alapján álláspontom szerint a Ket. módosításával lenne a probléma orvosolható. Ezzel valósulhatna meg egy ahhoz hasonló rendszer, mint ami a Kbtk. után volt, ahol a fórumrendszer és az eljárás kereteit szabályozták csupán a közös törvényi rendelkezések.

Ezen új rendszer lehet az, amely valóban megvalósítaná a közigazgatási büntetőjog goldschmidti értelmét, amely egy olyan lehetőség, amellyel a jogalkotó a jelenlegi rendszerben élhet. Ezen rendszer keretét adta egyrészt az az új szabálysértési törvény, amely az eddig vegyes – közigazgatás és büntetőjogi jellemzőkkel bíró – területként létező szabálysértéseket elmozdította a büntetőjog irányába, másrészt a helyi önkormányzatok új szabályozási rendszere. Harmadrészt kihatott a törvényességi felügyelet új szisztémája, amely meglehetősen óvatossá tette a területi kormányhivatalokat főként az eredeti jogalkotó hatáskörben alkotott önkormányzati rendeletekkel szemben.

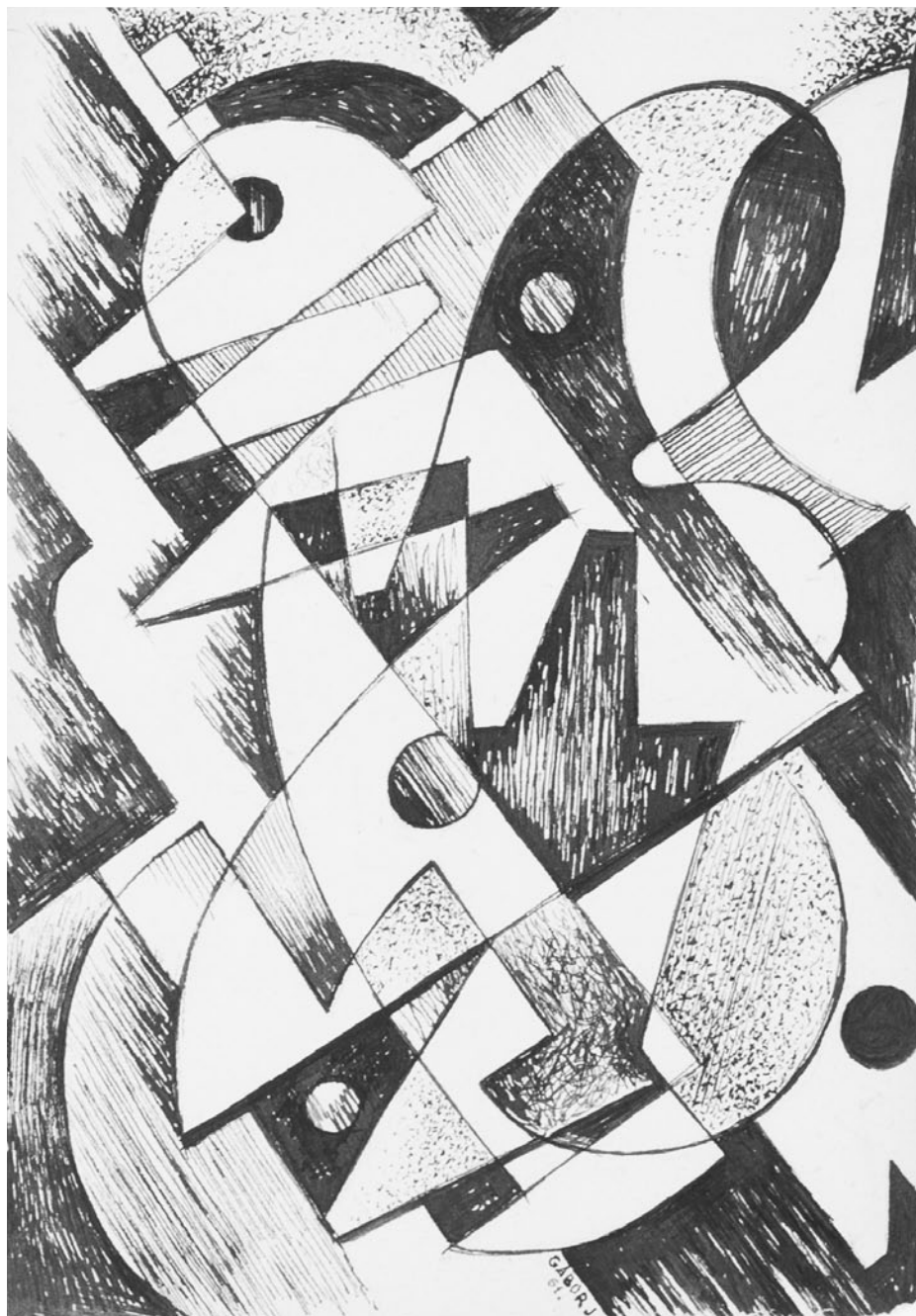
Ez a közigazgatási büntetőjog dogmatikailag tisztább és tökéletesebb formában jöhet létre, mint a Kbt. idején, hiszen a Kbt. idejében a szabályrendeletek szintén kihágások voltak, amelyek keveredtek a büntetőjogi elemekkel,^[22] míg most elhatárolódhatnak a szabálysértésektől és ezáltal egy új jogterület jöhet létre mintegy önkormányzati közigazgatási büntetőjogként.

IRODALOM

- Alapvető jogok biztosa AJB-6727/2012. számú ügyben készült jelentése. Elérhető: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jbdyJz20xAJ:www.ajbh.hu/documents/10180/143247/201206727.rtf/3451aa85-c2c9-4782-bde8-f3184336663c+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu>. A letöltés ideje: 2013. 11. 15.
- T/10749. számú törvényjavaslat és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról. 2013. évi CXLIX. törvény. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/10749/10749.pdf>. A letöltés ideje: 2013.04.18.
- Angyal Pál (1931): *A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése*. MTA, Budapest.
- Árva Zsuzsanna (2008): *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténetéről*. DELA, Debrecen. 46–53.
- Árva Zsuzsanna (2012): *Merre tovább, szabálysértési jog?* Új Magyar Közigazgatás. 9.
- Bittó Márta (1982): *A közigazgatási büntetőjog kialakulása*. Állam- és Jogtudomány. 2. 225–249.
- Goldschmidt, James (1902): *Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*. Carl Heymanns Verlag, Berlin.
- Kántás Péter (2001): *Kis bűnök és büntetések*. Belügyi Szemle. 6. 15–24.
- Szatmári Lajos (1990): *Bírság a magyar államigazgatásban*. In: Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos (szerk.): *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. 12. ELTE ÁJK, Budapest.
- Madarász Tibor (1989): *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*. ELTE, Budapest. 9–10.
- Máthé Gábor (1980): *A kihágás intézménye*. 1-2. Állam és Igazgatás. 8. 673–683.; 9. 804–818.
- Máthé Gábor (1995): *A közigazgatási büntetőjog elméletörténetéhez*. In: *Degré Alajos emlékkönyv*. Unió, Budapest. 149–159.
- Molnár Miklós (1990): *Adalékok a közigazgatási jogi szankció hazai elméletörténetéhez*. ELTE, Budapest.
- Nagy Marianna (2000): *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Osiris, Budapest.
- Papp László (1992): *A „közigazgatási büntetőbíráskodás” problematikája*. Magyar Közigazgatás. 6. 336–340.

[22] Ld. erről Máthé, 1980/8, 673–683., 1980/9, 804–818.; Máthé, 1995, 149–159.

- Rácz Attila (1972): *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 141-185.
- Szilbereky Jenő (1968): *A szabálysértések új szabályozása* [1968. évi I. sz. tv.]. Magyar Jog. 4. 193-198.



•
Gábor Jenő: Ablakok