

AMBRUS ISTVÁN: SZABÁLYSÉRTÉSI JOG
(BUDAPEST: ELTE EÖTVÖS KIADÓ 2022) 204.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2023.1.06>

Több mint húsz év telt el azóta, hogy az ELTE jogi karán szabálysértési jogot hallgattam, illetve tanultam a Magyar Közigazgatási Jog¹ című tankönyvből. Most az ELTE ÁJK tanszékvezető tanárának, egy büntetőjogásznak, Ambrus Istvánnak a Szabálysértési jog című könyvét tartom a kezemben. Talán már ebből a tényből is érzékelhető, hogy a szabálysértési jog – épp úgy, mint az életviszonyok és az azokat szabályozó jogszabályok is – folyamatos változásban van. Azonban minden szabálysértési témájú írásban felmerül a kérdés, amely egyszerűen megkerülhetetlen: a Janus-arcú jogterület valójában a büntetőjoghoz, vagy a közigazgatásjoghoz tartozik-e? Az anyagi jogi rendelkezések, a szabálysértés fogalma, a szankciórendszer, az alapelvek elemzését követően Ambrus arra a megállapításra jut, hogy a szabálysértés ma már – a bűncselekményhez hasonlóan – *ex lege* kriminális cselekmény, tartalmában olyannyira közeledett a büntetőjoghoz, hogy kvázi kihágási jogként funkcionál (30. o.). Ugyanakkor a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában kétutas fejlődést ír le (27. o.), mely szerint a – folyamatosan háttérbe szoruló – szabálysértés mellett az ágazati közigazgatási büntetések anyagi- és eljárásjogi elvek nélkül burjánzanak, megkerülve a büntetőjogi és a szabálysértési jog garanciákat (28. o.).

¹ FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* (Budapest: Osiris 1999).

Ambrus szerint a szabálysértési jog interdiszciplináris megközelítést igénylő jellege – a büntetőjog és a közigazgatási jog metszéspontjában helyezkedik el – is felkelthetné a jogtudomány művelőinek érdeklődését, de a gyakorlatban pont ellenkezőleg, ez a jogterület elhanyagoltságához vezetett. Sajnos egyik jogterület kutatói sem érezték igazán sajátjuknak a szabálysértési jogot, ezért a kapcsolódó vizsgálatok is sokáig elmaradtak (10. o.). Mondhatnánk, a csekély súlyú jogsértés, csekély érdeklődést generál. Ambrus többek között a hétköznapi emberek szintjén közelít a kérdéshez, és azzal érvel a jogterület kutatása mellett, hogy könnyen leélhető egy élet úgy, hogy az ember ne kövessen el bűncselekményt, szabálysértés elkövetése nélkül viszont aligha (11. o.). Álláspontom szerint ez már bőven elegendő érv arra, hogy legalább a szabálysértési jog alapjaival tisztában legyünk.

Ambrus azzal kezdi az előszót, hogy „noha a *minima non curat praetor* római jogi elve alapján a csekély mérvű jogsértések nem feltétlenül esnek az állami büntetőigény érvényesítési körébe, törvényi szabályozásuk mellett mégis számos érv hozható.” (9. o.). Az érvek között szerepel az elbírált szabálysértések nagy száma – mely Magyarországon évente körülbelül hétszáz ezer, míg a bűncselekmények száma ennek mindössze a harmada – és az, hogy az állampolgárok jelentős hányadát érinti, nem is szólva a költségvetési bevételekről.

Megjegyzem, éppen a fentiek okán – a nem túl bőséges jogirodalmi háttér, illetve a jelentős mértékű állampolgári érintettség miatt – tölt el örömmel, hogy szabálysértési jogi tárgyú könyvet tarthatok a kezemben. Ambrus, ahogy az előszóban is írja, nem kommentárt készített, nem akart minden törvényi rendelkezésre, felmerülő kérdésre választ adni, inkább oktatási anyagnak, tankönyvnek tartja a művét (12. o.). A szerző már az előszóban is körvonalazza, miről fog írni, mi is az a szabálysértés, majd a történeti részben bemutatja a kialakulás folyamatát. Minden lényeges dátum, jogszabály, elmélet megtalálható az írásban, de nincs teletűzdelve hivatkozásokkal; a szerző nem érzett kényszert arra, hogy mindenkitől, aki valaha valamit leírt a szabálysértési jogról, idézzon – nagy szerencséjére a joghallgatóknak, mert így emészthető, áttekinthető írás született.

Az elméleti alapozás ettől még teljes. A jogterület kialakulásáról szóló rész mellett a szabálysértési fogalom és felelősség vizsgálatával, a büntethetőségi akadályok és a szankciórendszer ismertetésével, a jogterület közigazgatáshoz, illetve büntetőjoghoz való kapcsolódásának elemzésével zárul a könyv első része.

A könyv csaknem felét kitevő második rész a szabálysértési jog különös részét, az egyes törvényi tényállásokat dolgozza fel. A „különös rész” bevezetőjében Ambrus rámutat *a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény*² (a továbbiakban: Szabs. tv.) sajátos rendezőelvére, hogy a XXIII. fejezetbe a tényállások nem a

sértett jogi tárgy azonossága alapján kerültek besorolásra, hanem a rájuk kiszabható szankció, az elzárás azonosságára alapján. A törvény további fejezeteiben már a jogi tárgyak szerinti rendezés jelenik meg (65. o.). A szabálysértési törvény százhat tényállásából ötvennégynek jutott hely a könyv oldalain. Az ismertetés tehát nem taxatív, a szerző szubjektív döntésén – vagy legalább is a szövegből nem derül ki, hogy milyen elven – alapul az egyes tényállások szerepeltetése, illetve a hozzájuk fűzött értelmezések mértéke.

Magam azt az elvet képviseltem, hogy az oktatásban azokat a tényállásokat szerepeltessük, amelyek előfordulásuk száma vagy valamilyen más ok miatt lényegesek. Véleményem szerint például érdemes lett volna feldolgozni a Szabs. tv. 216/A. §-át, *Az Országgyűlési nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottsága ténymegállapító vizsgálati tevékenységének akadályozása* elnevezésű szabálysértést. A tényállás remek kivételt képez a szabálysértési feljelentésre vonatkozó általános szabályok alól, mert a feljelentés megtétele időhöz és személyhez kötött. A feljelentést a ténymegállapító vizsgálat időtartama alatt, továbbá a ténymegállapító vizsgálat befejezését követő nyolc napon belül a ténymegállapító vizsgálatot folytató bizottság elnöke vagy tagja jogosult megtenni. De kivétel abban a tekintetben is, hogy ugyan nem elzárással sújtható szabálysértés, mégis a bíróság hatáskörébe tartozik az eljárás lefolytatása, sőt azon két szabálysértés egyike, amely esetében nincs lehetőség a helyszíni bírság kiszabására.

Ugyanígy a kivételek közé tartozik – és több oldalon keresztül szerepel is a könyvben – a Szabs. tv. 178/B. §-a, az

² Szabs. tv.

Életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés. Adott esetben kilencven napon belül a negyedik elkövetés eredményezi csak a szabálysértési eljárás megindítását és a szankcionálás tekintetében is nóvum a szabályozás, mert kizárja a vagyoni jellegű joghátrány alkalmazását az eljárás alá vont személlyel szemben.

Az eljárások száma alapján történő feldolgozás sem érhető tetten a könyvben, bár jóllehet nem igazán tudományos elv, de indokolni lehet azzal, hogy a hallgatókat az „életre” készítsük fel, tehát leinkább azokra a jogsértésekre, amelyekkel munkájuk során a későbbiekben leggyakrabban találkozhatnak. A könyv által teljes mértékben feldolgozott *Tulajdon elleni szabálysértés* például a leggyakoribb az elzárással sújtható szabálysértések között, de a *Valótlan bejelentés* és *Garázdaság* szabálysértések is előkelő helyet foglalnak el a BM BSR³ listáján. Ugyanakkor a tankönyv által tárgyalt kiemelt közlekedési szabálysértések közül ezen elv alapján hiányzik *Az elsőbbség és az előzés szabályainak megsértése* szabálysértés, melynek az elmúlt öt év átlagában mindig harmincezer felett volt az ügyszáma, vagy az *Érvénytelen hatósági engedéllyel vagy jelzéssel kapcsolatos szabálysértés*, mely szintén hasonló statisztikai számokat produkált.

A könyv harmadik részét olvasva kiemelendő, hogy Ambrus – talán elsőként – írt tankönyvet a koronavírus szabálysértési jog területére gyakorolt hatásairól. A járvány és a szabálysértési jog által erre adott válasz mindenképp fontos epizód a jogág történetében.

³ Lásd: bsr.bm.hu/Document – Szabálysértés megindított eljárások.

Míg a Szabs. tv. 2013. évi módosítása⁴ óta csak maga a szabálysértési törvény minősíthet magatartást szabálysértéssé, úgy a koronavírus-járvány kapcsán kihirdetett különleges jogrend veszélyhelyzeti szabályozása felülírta a Szabs. tv. 1. § (1) bekezdését. A kormány rendeletével alkotott szabálysértési tényállásokat, melyeknek az időbeli hatályát és bírságainak összegét is eltérően határozta meg a hatályos szabálysértési törvény rendelkezéseitől. Bár véleményem szerint a járványtörténeti résznel, illetve a bűncselekményi kapcsolódásnál – melyeket a szerző korábbi írásaiban már részletesen feldolgozott⁵ – az új szabályozás sajátosságai, a halmazati bírságok alakulása, az új felfüggesztési ok, a tényállás tisztázásának problémái vagy az irreálisan magas pénzbírságok miatt drasztikusan megnőtt végrehajtási eljárások alakulása talán izgalmasabb kérdéseket vetettek volna fel, de a szerző előre bocsátotta, hogy elsősorban az anyagi joggal kíván foglalkozni. Másrésztől mindenképp fontos a járvány és a szabálysértési jog kapcsolatának megismertetése a joghallgatókkal, mivel a koronavírus-járvány és a jogrendszer erre adott reakciója – véleményem szerint – az önálló szabálysértési jog létjogosultságát is alátámasztotta. Gondolok itt arra, hogy a védelmi intézkedések betartatását a veszélyhelyzeti szabálysértési szabályozás megfelelően oldotta meg, és az évtizedes gyakorlattal rendelkező, 2020. március 1. napjától elsőfokú szabálysértési hatósággá vált rendőrség professzionális módon folytatta le

⁴ 2013. évi XCIII. törvény az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról, 187. § 1. pont.

⁵ AMBRUS István: *A koronavírus-járvány és a büntetőjog* (Budapest: MTA Law Working Papers 2020).

a több mint százötvenezer tárgykörben indult eljárást. Fontosnak tartom azt is megjegyezni, hogy nem az úgynevezett objektív felelősség alapján, hanem vét-kességi alapon.⁶

A könyv negyedik része a tágabb értelemben vett szabálysértési jogot dolgozza fel. Ebben a részben található a szabálysértési jog leglényegesebb alkotmánybíróági határozatai, itt kaptak helyet az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései és vázlatosan a szabálysértési eljárás és végrehajtás joga, illetve – egy oldalon – érinti a szerző a szabálysértési nyilvántartási rendszert is. Magam részéről az egyazon jogterület, egységes kódex elvet fogadom el, pont ezért nem is osztom a szerző büntetőjogi mintájú kategorizálását és ezáltal, a szabálysértési jog felosztását szűkebb és tágabb értelemben területre (9. o.). A büntetőjog esetében elfogadott ez a felosztás, mert ott az anyagi jog, az eljárás jog és a végrehajtás jog is külön-külön kódexben kerül szabályozásra. A szabálysértési jogban viszont nem él ez a megosztottság. Ahogy a szerző is írta a szabálysértés fogalmának elemzésekor, hogy 2013. szeptember 1. napja óta nemhogy más jogszabály, még más törvény sem minősíthet szabálysértés-sé adott magatartást, csak a Szabs. tv. (39. o.). A jogalkotók körének szűkítése által a joganyag is egységesedett egyet-értve a partikuláris jogalkotás hátrányairól Ambrus által leírtakkal. A rendőr-

ség általános szabálysértési hatósággá válásával pedig a szabálysértési eljárás jogalkalmazói gyakorlat is egységesebbé vált, hatva ezáltal az egységes szabálysértési jog irányába. Másrészről a szabálysértési jog differencia specifikája pont a büntetőjoggal szemben az egyes funkciók összeolvadása, tehát a tényállás tisztázása (nyomozás), az ítélkezés (a szankció kiszabása, illetve az eljárás megszüntetése) és a „büntetés-végrehajtás”, legalábbis a végrehajtási eljárás lefolytatásának egy kézben összpontosulása.

Fogalom meghatározás, történeti rész, anyagi jog, különös rész, eljárási kérdések, végrehajtás, nyilvántartási rendszer... Minden megtalálható a jegyzetben, de például a szabálysértési eljárás vagy a végrehajtás szabályai csak vázlatosan, mindössze néhány oldalban. Ambrus könyvét összehasonlítva a rendészeti felsőoktatásban használt tankönyvekkel, illetve oktató tananyagokkal szembevetve a különbség. Például a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán a szabálysértési jog előkelőbb helyet foglal el az oktatásban, mint a jogi karon. Egy leendő rendőrtisztnek, főként, ha igazgatásrendészeti területen fog szolgálatot ellátni az anyagi jogon túl az eljárás részletszabályait is ismernie kell. Az előkészítő eljárás lefolytatása, a körözés vagy az elővezetés elrendelése, az őrizetbe vétel foganatosítása, de akár a nemzetközi jogsegély alkalmazása is mindennapos feladat lehet, melyet az egyetemen kapott ismeretei alapján készség szinten kell megoldania. A joghallgatók esetében teljesen más a helyzet, hisz a szabálysértési jog eltörlés mellett, és egyéb jogágak ismeretanyaga mellett, és mielőtt önállóan szükség lenne az alkal-

⁶ Emlékeztetőül: a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet 3. §. A lakóhely, a tartózkodási hely, illetve a magánlakás elhagyására az e rendeletben meghatározott alapos indokkal kerülhet sor. A 4. § (1) bekezdése a–u) pontok között sorolta fel a kivételeket, melyek fennállását az eljárások során vizsgálni kellett.

mazására, nagy valószínűséggel szakvizsgán kell számot adni a jogterületre vonatkozó ismeretekről. A jogi szakvizsga vonatkozó részvizsgájához kiadott tételsort⁷ áttekintve viszont megállapítható, hogy a tizennégy tétel csaknem mindegyikében van eljárással, végrehajtással kapcsolatos kérdés. Éppen ezért azt gondolom, hogy a joghallgatók számára is célszerű lenne a szabálysértési eljárás, illetve a végrehajtási eljárás szabályait részletesebben oktatni.

Sajnos a könyvben fellelhető néhány pontatlanság is. Az engedély nélküli vezetés elemzésénél az, hogy valaki azért nem rendelkezik „jogosítvánnyal”, mert azt például közlekedési bűncselekmény elkövetése miatt elvették tőle, nem szabálysértés, hanem deliktum, ezt a nézetet nem osztom (78. o.). Álláspontom szerint a vezetői engedély elvétele csak szünetelteti a vezetési jogosultságot, és deliktumról csak akkor beszélhetünk, ha a szabálysértési hatóság jogerős határozatával vagy a bíróság jogerős végzésével eltiltotta a járművezetéstől a jogsértést megvalósító személyt. Vitatható az a megállapítás is, hogy „Ha az elkövető a bíróságot határidőben nem fizeti meg, azt közérdekű munkára vagy szabálysértési

elzárásra szükséges átváltoztatni.” (191. o.) Véleményem szerint, ha az elkövető a pénzbírságot határidőn belül nem fizeti meg, akkor a végrehajtási eljárást folytató szabálysértési hatóságnak vizsgálni kell azt, hogy az elkövető a meg nem fizetett pénzbírságot megváltotta-e közérdekű munkával. Ha erre nem került sor, akkor intézkedni kell a meg nem fizetett pénzbírság vagy helyszíni bírság elzárásra történő átváltoztatására.⁸ Más kérdés, hogy a nem teljesített közérdekű munka esetében szintén szabálysértési elzárásra történő átváltoztatásra kerül sor.⁹ Feltehetően csak elírás történt, amikor a helyszíni bírság összegét 75 000 forintban jelölte meg a jegyzet a hat hónapon belüli újabb szabálysértés elkövetése esetére (53. o., 187. o.).¹⁰

Összességében azt gondolom, hogy a szerző elérte a művében megfogalmazott célt. A kötet hathatós segítséget nyújt a szabálysértési jog magasabb szintű oktatásához, alkalmas arra, hogy felkeltse az egyetemi hallgatók érdeklődését, és meggyőzze őket arról, hogy „érdemes önálló diszciplinaként tanulni és művelni a szabálysértési jogot.”¹¹

*Skorka Tamás**

⁷ Lásd: https://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/download/6/57/f2000/B3_Bv-Szabs_t%C3%A9tesor_2022.pdf.

⁸ Szabs. tv. 141. § (6) bekezdés.

⁹ Szabs. tv. 144. § (17) bekezdés.

¹⁰ Szabs. tv. 99. § (2) A helyszíni bírság összege – a (2a) bekezdés kivételével – ötezer forinttól ötvenezer forintig, hat hónapon belül újabb szabálysértés elkövetése esetén hetvenezer forintig terjedhet.

¹¹ Lásd AMBRUS (2. lj.) 11.

* Mesteroktató, NKE RTK, 1083 Budapest, Ludovika tér 2. E-mail: skorka.tamas@uni-nke.hu.